



LLOGARIDHËNIA

(Problemet kushtetuese dhe ligjore të
Projektligjit aktual)

Autor: Gzim Shala

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj dhe Betim Musliu.

Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi ekskluzive e Institutit të Kosovës për Drejtësi - IKD dhe ajo nuk pasqyron pikëpamjet e Byrosë për Çështje të Narkotikëve Ndërkombëtar dhe Sundimit të Ligjit (INL) - Departamenti i Shtetit Amerikan dhe të National Endowment for Democracy (NED).

Implementuar nga:



Mbështetur nga:



RRETH IKD

IKD, Instituti i Kosovës për Drejtësi, është organizatë jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.

IKD, Rr. Ilaz Agushi
Prishtinë
E: info@kli-ks.org
www.kli-ks.org

Korrik, 2024
Prishtinë, Republika e Kosovës

PËRMBAJTJA

09	1. Përmbledhje ekzekutive
10	2. Vonesa e iniciativës
11	3. Referimi në draft amendamente
12	4. Përzierja e përgjegjësisë disiplinore me përgjegjësinë penale
13	5. Raporti me procedurën penale
14	6. Panelet hetimore
15	7. Ankesa ndaj vendimit të Këshillit
16	8. Avokati i Popullit
17	9. Publikimi i vendimeve
18	10. Kompensimi i anëtarëve të panelit hetimor
19	11. Ndikimi i mjeteve juridike në përgjegjësinë disiplinore

SHKURTESAT

LPDGjP	Ligji për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve
MD	Ministria e Drejtësisë
IKD	Instituti i Kosovës për Drejtësi
GjS	Gjykata Supreme
IAP	Institucioni i Avokatit të Popullit
KGJK	Këshilli Gjyqësor i Kosovës
KPK	Këshilli Prokurorial i Kosovës
KGJK dhe KPK	Këshilli përkatës

1. Përmbledhje ekzekutive

Ministria e Drejtësisë (MD), Këshilli Gjyqësor, Këshilli Prokurorial, Gjykata Supreme dhe Kryeprokurori i Shtetit me 14 mars 2023 kanë nënshkruar Deklaratën e Përbashkët të Zotimeve me qëllim të vazhdimit të reformës në drejtësi. Megjithatë, nga qëllimi që reforma në drejtësi të bëhet nga MD-ja së bashku me krerët e KGJK-së dhe KPK-së, Ministria e Drejtësisë ka përfunduar e vetme në tentativën e saj për reformën në drejtësi, kjo për shkak të mos pajtimeve mes institucioneve. MD ka publikuar gjashtë (6) Projektligje në Platformën e Konsultimeve Publike, ku bënë pjesë edhe Projektligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr.06/L-057 për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve (Projektligji).

Fillimisht, duhet theksuar se ndryshimi i këtij Projektligji është iniciativë e vonuar nga Ministria e Drejtësisë. Nevojat për amendamentin e këtij Ligji ishin paraqitur qysh në vitin 2021, por të cilat nuk ishin adresuar nga Ministria e Drejtësisë, e cila e kishte ndryshuar këtë Ligj në vetëm një nen të tij. Ndërsa, dispozitat e projektligjit aktual janë të përfshira në shkëlqje kushtetuese. Në këtë analizë, IKD ka gjetur se MD është referuar vetëm në draft amendamente, të cilat nuk janë miratuar dhe si rrjedhojë, nuk janë pjesë e Kushtetutës. Bëhet fjalë për amendamentet kushtetuese për të cilat Gjykata Kushtetuese dha dritën e gjelbërt për miratimin e tyre por se të njëjtat nuk u miratuan asnjëherë.

Problematikë tjetër e Projektligjit është përzierja e përgjegjësisë disiplinore me përgjegjësinë penale. Përkatësisht, ajo çfarë Projektligji është listimi i një vepre penale si shkëlqje disiplinore. Përzierje të këtyre dy llojeve përgjegjësisë evidentohen edhe në nene të tjera të Projektligjit. Procedura penale, konceptualisht dhe proceduralisht dallon nga ajo disiplinore dhe ky dallim duhet të mbahet. Përzierja e këtyre dy llojeve të përgjegjësisë është në kundërshtim me dallimet konceptuale në mes tyre, të cilat dallime janë elaboruar mjaftueshëm nga Komisioni i Venecias.

Problemet e Projektligjit konsistojnë edhe sa i përket paneleve hetimore në KGJK dhe KPK. Sistemi me një panel të përhershëm krijon një "institucion" për trajtimin e rasteve disiplinore. Kjo nënkupton edhe koncentrim të trajtimit të rasteve në këtë panel hetimor. Krijimi i një "institucioni" për trajtimin e rasteve disiplinore ka elemente të sistemit të kaluar disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve, kur funksiononte Zyra e Prokurorit Disiplinore. Dështimi i kësaj Zyre në adresimin e nevojës për llogaridhënie brenda sistemit të drejtësisë është pothuajse fakt notor. Panelet hetimore, ndonëse nuk janë të njëjtë me këtë zyrë, nuk duhet ti përngajnë atij sistemi.

Në anën tjetër, IKD vlerëson se Projektligji duhet ta heqë Institucionin e Avokatit të Popullit nga sistemi i llogaridhënies së gjyqtarëve dhe prokurorëve. Deri më tani, Institucioni i Avokatit të Popullit ka refuzuar të ushtroj kompetencat që ka, derisa Projektligji e adreson çështjen e ankesës ndaj vendimit të autoritetit kompetent. Andaj, në këtë situatë, roli i Institucionit të Avokatit të Popullit është irelevant në sistemin e llogaridhënies së gjyqtarëve dhe prokurorëve.

2. Vonesa e iniciativës

MD kishte iniciuar plotësim/ndryshimin e LPDGjP. Ky Projektligj ishte publikuar më 26 tetor 2020, në Platformën e Konsultimeve Publike. Sipas këtij Projektligji, në LPDGjP do të ndryshohej vetëm një nen. Duke mirëpritur ndryshimin e propozuar nga MD, IKD kishte paraqitur 12 faqe komente mbi nevojat e LPDGjP për tu ndryshuar/plotësuar. Këto komente kishin ardhur pasi IKD kishte evidentuar sfidat praktike të zbatimit të LPDGjP nga monitorimi i këtij Projektligji, monitorim ky i bërë nga afër përmes parashtrimit të ankesave disiplinore. Këto komente kishin të bënin me disa çështje të LPDGjP, si shkeljet disiplinore, përkufizimet, ankesat ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve, procedura hetimore, procedurat disiplinore dhe ankesa ndaj vendimeve disiplinore. Për më tepër, në këto komente reflektoheshin edhe pikëpamje praktike në kuptim të vendimit të GjS, të cituar në kapitullin paraprak.

Në kohën kur dokumenti për konsultim publik lidhur me LPDGjP është publikuar, MD drejtohej nga z. Selim Selimi, i cili më 22 mars 2021 u pasua nga Ministria e Drejtësisë, znj. Albulena Haxhiu. Këto nevoja në raport me avancimin e LPDGjP janë injoruar nga MD, si në mandatin e z. Selimi ashtu edhe në mandatin e znj. Haxhiu. Kjo e fundit, ka dërguar për miratim në Qeveri Projektligjin me vetëm një ndryshim, duke injoruar të gjitha shqetësimet e ngritura nga IKD. Projektligji me vetëm një ndryshim është miratuar nga Qeveria më 21 prill 2021 dhe i njëjti është miratuar nga Kuvendi dhe ka hyrë në fuqi më 5 nëntor 2021.

Kështu, nevojat për reformimin e sistemit të llogaridhënies së gjyqtarëve dhe prokurorëve, përmes plotësimit dhe ndryshimit të LPDGjP kanë qenë evidente edhe në atë kohë. Megjithatë, MD injoroi të gjitha këto nevoja, duke përmbushur vetëm formalisht Agjendën Legjislative, por jo edhe duke adresuar në mënyrë reale problemet e Ligjit për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve.

Kështu, që nga miratimi i Ligjit për Plotësimin dhe Ndryshimin e LPDGjP e deri më sot, kanë kaluar pothuajse tri (3) vite dhe Ligji në fjalë nuk është reformuar. Përgjatë gjithë kësaj kohe, sistemi i disiplinimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve ka qenë i mangët, për shkak të mos reformimit të këtij Ligji. P.sh. gjatë gjithë kësaj kohe, nuk ka pasur mekanizëm për ankimim ndaj vendimeve të autoriteteve kompetente.

Asokohe, MD theksonte se rishikimi i tërësishëm i këtij ligji do të bëhet pas përfundimit të disa proceseve në MD, siç janë Rishikimi Funkcional i Sektorit të Sundimit të Ligjit, Vettingu etj[1]. Megjithatë, përderisa po rishikohet ky Ligj, vettingu jo që nuk ka përfunduar, por madje as nuk ka filluar.

[1] Shala Gzim; "Llogaridhënia pa progres"; f. 20; Nëntor, 2021; (Shih linkun: https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2021/11/IKD_Llogaridhenia-2021_Final.pdf), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

3. Referimi në draft amendamente

Në Ligjin bazik për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve shkelja e ligjit listohet si shkelje disiplinore për gjyqtarë dhe prokurorë [neni 5.1.1.2. dhe neni 6.1.1.2.]. Projektligji e zëvendëson këtë shkelje me vërtetimin se gjyqtari, respektivisht prokurori ka pasuri të pajustificueshme. Neni 2 i Projektligjit nënvizon se “Në nenin 5, paragrafi 1, nën-paragrafi 1.2. të ligjit bazik, ndryshohet si në vijim: “vërtetohet se ka pasuri të pajustificuar me vendim të formës së prerë të gjykatës ose”, derisa neni 4 i këtij Projektligji nënvizon se “Në nenin 6, paragrafi 1, nën-paragrafi 1.2. të ligjit bazik, ndryshohet si në vijim: “1.2. vërtetohet se ka pasuri të pajustificuar me vendim të formës së prerë të gjykatës ose”.

Kjo dispozitë është në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, pasi që pasuria e pajustificueshme nuk përfshihet në asnjërin prej dy kategorive ku përcaktohet shkarkimi i gjyqtarëve apo prokurorëve. Neni 104.4. i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton se “Gjyqtarët mund të shkarkohen nga funksioni për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave” derisa neni 109.6. i Kushtetutës përcakton se “Prokurorët mund të shkarkohen nga funksioni për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave”. Kështu, sipas Kushtetutës, bazë për shkarkim të gjyqtarit dhe prokurorit është dënimi për një vepër penale apo mosrespektimi i rëndë i detyrave.

Kështu, neni 2 dhe 4 i Projektligjit janë në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës.

Për këto dispozita, MD është referuar vetëm në draft amendamente, të cilat nuk janë miratuar dhe si rrjedhojë, nuk janë pjesë e Kushtetutës. Me 2 mars 2023, Kryetari i Kuvendit i referoi Gjykatës Kushtetuese propozim amendamentet që i hapin rrugë zhvillimit të vettingut në sistemin e drejtësisë. Pjesë e këtyre propozim amendamenteve janë edhe amendamenti 27 dhe 28 i Kushtetutës, sipas të cilave mosrespektimi i rëndë i detyrave sipas nenit 104.4 dhe neni 109.6 përfshinë, ndër të tjera, vërtetimin se gjyqtari, respektivisht prokurori, kanë pasuri të pajustificueshme. Për këtë, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës përmes këtij aktgjykimi i hapi mundësi miratimit të këtyre ndryshimeve kushtetuese, duke vlerësuar se këto amendamente nuk cenojnë të drejtat e përcaktuara sipas kapitullit II të Kushtetutës[2].

Megjithatë, pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese, Kuvendi asnjëherë nuk miratoi ndryshimet kushtetuese, miratimit të të cilave Gjykata Kushtetuese u hapi rrugë. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese në këtë rast, është pjesë e procedurës kushtetuese për ndryshimin e Kushtetutës[3]. Ky vendim nënkupton se kjo Gjykatë e lejoi Kuvendin që sipas procedurës kushtetuese, të miratoj këto ndryshime Kushtetuese. Por se, kjo asnjëherë nuk ndodhi, pasi Kuvendi nuk i miratoi këto ndryshime Kushtetuese.

[2] Aktgjykim i Gjykatës Kushtetuese në rastin nr. KO55/23, “Vlerësimi i amendamenteve të propozuara kushtetuese, të referuara nga Kryetari i Kuvendit të Republikës së Kosovës më 2 mars 2023, përmes shkresës nr. 08/3509/Do/1493/1”; (Shih linkun: https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2024/01/ko_55_23_agj_shq.pdf), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

[3] Neni 113.9 dhe 144.3; Kushtetuta e Republikës së Kosovës, K-09042008; Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës; Prishtinë, 2008

Kështu, në këtë situatë, këto dispozita janë vetëm draft amendamente kushtetuese dhe nuk janë pjesë e Kushtetutës. Referimi në të njëjtat mund të bëhet vetëm pasi këto draft amendamente të miratohen nga Kuvendi. Sikurse pasuria e pajustificueshme të nënkuptojë se bënë pjesë në kuadër të “mosrespektimit të rëndë të detyrave”, atëherë nuk do kishte arsye të propozojë ndryshimi i Kushtetutës për këtë çështje, siç ka ndodhur në rastin konkret. Kështu, përmes kësaj mënyre të veprimit, MD u referua në draft amendamente kushtetuese, duke shkelur Kushtetutën.

Për këto arsye, IKD rekomandon që neni 2 dhe 4 i Projektligjit të fshihen.

4. Përzierja e përgjegjësisë disiplinore me përgjegjësinë penale

Si shkelje disiplinore të gjyqtarit apo prokurorit Projektligji [neni 3 dhe 5] e ka listuar edhe situatën kur gjyqtari apo prokurori “keqpërdor autoritetin për përfitime ose privilegje financiare apo personale”. Kjo dispozitë paraqet përzierje të dy përgjegjësive të ndara dhe të dallueshme ndërmjet vete, e që janë përgjegjësia disiplinore dhe ajo penale.

Keqpërdorimi i autoritetit për përfitime ose privilegje financiare apo personale është vepër penale. Neni 414 i Kodit Nr.06/L-074 Penal të Republikës së Kosovës, keqpërdorimin e pozitës apo autoritetit zyrtar e inkriminon si vepër penale. Kapitulli XXXIII i këtij Kodi inkriminon edhe shumë vepra të tjera të korrupsionit zyrtar dhe veprave penale kundër detyrës zyrtare. Kështu, nëse një gjyqtar apo një prokuror keqpërdor autoritetin për përfitime ose privilegje financiare apo personale, i njëjti ka kryer vepër penale sipas Kodit Penal të Republikës së Kosovës dhe këtu nuk vie në shprehje përgjegjësia disiplinore. Andaj, nëse vërtetohet kryerja e kësaj veprë penale, atëherë aktgjykimi i gjykatës që konstaton këtë është bazë e mjaftueshme për shkarkimin e gjyqtarit apo prokurorit, për shkak të kryerjes së veprës penale.

Ajo çfarë në këtë situatë bënë Projektligji është listimi i një veprë penale si shkelje disiplinore. Në opinionet e Komisionit të Venecias bëhet i qartë ky dallim. Sipas këtij Komisioni, gjyqtarët i nënshtrohen dy lloj të përgjegjësive: disiplinore dhe penale. Përgjegjësia disiplinore është e ndryshme nga ajo penale. Kjo përgjegjësi ka elemente të ndryshme nga përgjegjësia penale dhe zbaton një standard tjetër provash[4]. Në një opinion të përbashkët me OSCE/ODIHR, duke vlerësuar Draft Ligjin e Republikës së Moldavisë për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve, Komisioni i Venecias në lidhje me një nen të propozuar theksoi se i njëjti nuk është i qartë pasi duket se fut elemente penale në procedurën disiplinore. Në këtë opinion të përbashkët, Komisioni i Venecias theksoi se procedura disiplinore nuk duhet të përzihet me atë penale. Përkundrazi, ajo duhet të mbahet e ndarë[5].

[4] Opinion No. 880/2017, “Republic of Moldova – Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Criminal liability of judges”; Venice Commission; Strasbourg, 13 Mars 2017; (Shih linkun:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)002-e)), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

[5] Opinion no. 755/2014, Paragrafi 27, “JOINT OPINION ON THE DRAFT LAW ON DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA”; Strasbourg / Warsaw, 24 March 2014; (Shih linkun:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)006-e)), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

Përzierja në mes të përgjegjësisë disiplinore dhe asaj penale haset edhe në nenin 7.7 të Projektligjit. Sipas këtij neni, "...Shënimet mbi hetimet ose sanksionet disiplinore fshihen pas një periudhe prej pesë (5) viteve, me përjashtim të sanksioneve disiplinore të shqiptuara për shkelje të qëllimshme të ligjit ose për shkelje disiplinore që kanë rezultuar me shqiptim dënimi për vepër të rëndë penale". Në këtë rast, objekt i këtij Ligji nuk janë "dënim[et] për vepër të rëndë penale". Nëse gjyqtari kryen një vepër të rëndë penale, atëherë kjo është bazë për shkarkimin e të njëjtit, për shkak të kryerjes së veprës penale. Por se, shënimet lidhur me dënimet penale, nga evidenca penale, nuk e kanë vendin në shënimet lidhur me sanksionet disiplinore. Fatkeqësisht, kjo përzirje e këtyre dy llojeve të përgjegjësisë është edhe në Ligjin bazik [neni 7.5].

Kështu, procedura penale, konceptualisht dhe proceduralisht dallon nga ajo penale dhe ky dallim duhet të mbahet. Përzierja e këtyre dy llojeve të përgjegjësisë është në kundërshtim me dallimet konceptuale në mes tyre, të cilat dallime janë elaboruar mjaftueshëm nga Komisioni i Venecias. Për më tepër, përzierja e këtyre dy lloj procedurave cenon edhe qartësinë e arsyeve për shqiptimin e masave disiplinore. Qartësia e arsyeve për shqiptimin këtyre masave disiplinore është një prej indikatorëve të vlerësimit të pavarësisë dhe paanshmërisë së gjyqësorit[6].

Për këto arsye, IKD rekomandon që neni 3 dhe 5 i Projektligjit të fshihen.

5. Raporti me procedurën penale

Duke elaboruar dallimin në mes të procedurës penale dhe asaj disiplinore, Komisioni i Venecias theksoi se këto dy lloj përgjegjësisë dallojnë për nga standardi i provave, por se të njëjtat nuk e përjashtojnë njëra tjetrën. Masat disiplinore mund të jenë të aplikueshme edhe në rast të konstatimit në procedurë penale se gjyqtari apo prokurori nuk ka kryer vepër penale. Sipas këtij Komisioni, fakti që nuk ka filluar një procedurë penale nuk do të thotë se nuk është kryer një shkelje disiplinore. Komisioni i Venecias shtoi se procedurat penale nuk marrin në konsideratë aspektin e veçantë disiplinor të sjelljes së pahijshme, por fajësinë penale[7].

Neni 11.3. i Ligjit bazik përcakton se "Referimi i çështjes tek Prokurori i Shtetit e ndërpret parashkrimin dhe e suspendon procedurën disiplinore". Kjo dispozitë e Ligjit bazik është në kundërshtim me dallimet në mes të procedurës disiplinore dhe asaj penale. Siç u tha, përgjegjësia disiplinore është një përgjegjësi e ndarë dhe aplikon kritere dhe standard tjetër të provave në raport me procedurën penale. Për shkak të këtyre dallimeve, mund të shfaqen situata kur një person lirohet nga

[6] Venice Commission; "The Rule of Law Checklist"; Maj, 2016; (Shih linkun:

[https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf?](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR13Yvl2J7c0HzTzE5AvKEoRQbxcylnrYUHRk5BqrWx5S2V37s3L7i6PZw_aem_yGxl52pg4urwjLjheBTBgQ)

[fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR13Yvl2J7c0HzTzE5AvKEoRQbxcylnrYUHRk5BqrWx5S2V37s3L7i6PZw_aem_yGxl52pg4urwjLjheBTBgQ](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR13Yvl2J7c0HzTzE5AvKEoRQbxcylnrYUHRk5BqrWx5S2V37s3L7i6PZw_aem_yGxl52pg4urwjLjheBTBgQ)), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

[7] Opinion No. 880/2017, f.6, "Republic of Moldova – Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Criminal liability of judges"; Strasbourg, 13 mars 2017; (Shih linkun: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)002-e)), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

përgjegjësia penale, por se ai duhet të mbahet përgjegjës për shkelje disiplinore. Zhvillimin e procedurës për shkelje disiplinore në këtë situatë, Ligji bazik [neni 9.4] e njeh vetëm pas përfundimit të procedurës penale.

Kjo problematikë e Ligjit bazik nuk adresohet në Projektligj. Në drejtim të elaborimeve të dhëna, IKD i rekomandon MD që në Projektligj ta amendamentoj nenin 11 të Ligjit bazik, në atë mënyrë që të përcaktohet se procedura penale nuk ka efekt ndaj procedurës disiplinore dhe se të dy këto procedura mund të zhvillohen paralelisht.

6. Panelet hetimore

Neni 8 i Projektligjit përcakton se “Në kuadër të Këshillit Gjyqësor themelohet Paneli hetimor në përbërje prej pesë (5) anëtarëve gjyqtarë dhe dy (2) anëtarë gjyqtarë rezervë, dhe se në kuadër të Këshillit Prokurorial themelohet Paneli hetimor në përbërje prej pesë (5) anëtarëve prokurorë dhe dy (2) anëtarë prokurorë rezervë. Mandati i anëtarëve të paneleve hetimore është pesë (5) vjeçar, pa mundësi të rizgjedhjes”. Kështu, për dallim nga Ligji bazik ku për secilin rast disiplinor themelohet nga një panel hetimor, Projektligji përcakton ekzistimin e vetëm një paneli hetimor në Këshillin përkatës. Kompetencat e panelit hetimor, sipas Projektligjit, do të jenë hetimi i rasteve disiplinore dhe shqyrtimi i ankesave ndaj vendimeve të autoriteteve kompetente.

Sa i përket hetimit të rasteve disiplinore, duhet theksuar se deri më tani, në praktikë nuk janë hasur probleme sipas mënyrës së caktimit të paneleve hetimore për hetimin e rasteve disiplinore. Këto panele janë krijuar për secilin rast dhe kjo nuk ka krijuar ndonjë barrë të rëndë administrative. Për këtë arsye, nuk ka nevojë të kalohet në një sistem tjetër, me një panel të përhershëm.

Sistemi me një panel të përhershëm krijon një “institucion” për trajtimin e rasteve disiplinore. Kjo nënkupton edhe koncentrim të trajtimit të rasteve në këtë panel hetimor. Kështu, përderisa në secilin rast panelet hetimore përbëhen nga gjyqtarë, respektivisht prokurorë, të cilët përbushin kriteret e përcaktuara, është më adekuate që në secilin rast të ketë nga një panel të ri, se sa të ketë një panel të vetëm për të gjitha rastet. Potenciali i ndikimit është më i ulët kur për secilin rast kemi nga një panel të vecantë për dallim nga rasti kur kemi një panel të vetëm me 5 vite mandat.

Krijimi i një “institucioni” për trajtimin e rasteve disiplinore ka elemente të sistemit të kaluar disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve, kur funksiononte Zyra e Prokurorit Disiplinore. Dështimi i kësaj Zyre në adresimin e nevojës për llogaridhënie brenda sistemit të drejtësisë është pothuajse fakt notor. Panelet hetimore, ndonëse nuk janë të njëjtë me këtë zyrë, nuk duhet ti përngjajnë atij sistemi.

Ndërsa, panelet e përhershme hetimore, të përbëra nga gjyqtarë apo prokurorë me mandat të caktuar, është e nevojshme të krijohen sa i përket kompetencës së dytë të këtyre paneleve, e që është vendimmarrja lidhur me ankesat ndaj vendimeve të autoriteteve kompetente. Kështu, Projektligji duhet të përcaktoj krijimin e paneleve të përhershme që kanë për mandat vetëm trajtimin e këtyre ankesave dhe jo edhe hetimin e rasteve disiplinore. IKD rekomandon që panelet për hetimin e rasteve disiplinore të vazhdojnë të caktohen siç ka qenë deri më tani, ku për secilin rast individual, caktohet një panel i vecantë hetimor.

Megjithatë, edhe sa i përket vetëm kompetencës lidhur me vendosjen në ankesat ndaj vendimeve të autoriteteve kompetente, krijimi i vetëm një paneli hetimor për shqyrtimin e këtyre rasteve është i pamjaftueshëm. Për shkak të numrit të madh të ankesave disiplinore, potenciali është i lartë që edhe numri i ankesave ndaj vendimeve të autoriteteve kompetente të jetë i lartë. Kjo duke pasur parasysh faktin se numri më i madh i ankesave disiplinore hudhen apo refuzohen nga autoritetet kompetente.

Për këto arsye, IKD rekomandon rishikimin e nenit 8 të Projektligjit, në atë mënyrë që caktimi i paneleve për hetimin e rasteve disiplinore të vazhdoj të funksionoj sipas Ligjit bazik derisa për shqyrtimin e ankesave ndaj autoriteteve kompetente, të përcaktohet krijimi i të paktën tri paneleve hetimore. Për këtë të fundit, duhet vendosur edhe dispozita që qartësojnë raportin e këtyre paneleve hetimore me Këshillin përkatës.

7. Ankesa ndaj vendimit të Këshillit

Neni 8 i Projektligjit përcakton se “Në rast të refuzimit ose hedhjes poshtë të ankesës disiplinore, subjektet paraqitëse të ankesës kanë të drejtë të parashtrojnë ankesë tek Paneli Hetimor i cili vendos mbi ankesën në afat prej tridhjetë (30) ditësh”. Kjo dispozitë është një ndër aspektet më pozitive të Projektligjit. Përmes kësaj dispozite, mundësohet ngritja e efektivitetit të procedurave disiplinore sipas këtij Ligji. Kjo pasi autoriteti kompetent, në rast të refuzimit ose hedhjes poshtë të ankesës disiplinore, nuk do të jetë autoriteti përfundimtar për vendosje në një ankesë disiplinore. Ndaj vendimit të tij, parashtruesi i ankesës disiplinore do të ketë të drejtë ankese tek Paneli Hetimor.

Megjithatë, Projektligji krijon regres në llogaridhënie në raport me vendimet e nxjerra nga Këshilli përkatës. Përderisa sipas Ligjit bazik ndaj vendimit të Këshillit përkatës “palët” kanë të drejtë ankese, kjo e drejtë sipas Projektligjit kufizohet në “subjektin e hetimit”. Kështu, përpos subjektit të hetimit, përkatësisht gjyqtarit apo prokurorit, ndaj vendimit të Këshillit nuk ka të drejtë të ankohen as palët në procedurë dhe as parashtruesi i ankesës disiplinore. Kjo i bie se në rastet kur Këshilli përkatës e liron subjektin e hetimit disiplinor nga përgjegjësia disiplinore, praktikisht, ai vendim është i pa apelueshëm.

Për këtë arsye, IKD rekomandon që të rishikohet neni 12 i Projektligjit, ashtu që e drejta në ankesë ndaj vendimit të Këshillit t’i jepet edhe palëve në procedurë dhe parashtruesit të ankesës disiplinore. Fakti se parashtruesi i ankesës disiplinore tanimë ka të drejtë ankese ndaj vendimit të autoritetit kompetent dhe nevojës që e drejta e ankesës të njihet edhe ndaj vendimit të Këshillit, tërheq nevojën e ri përkufizimit të “palës në procedurë”, ashtu që në kuadër të këtij përkufizimi, të futet edhe parashtruesi i ankesës disiplinore.

Disiplinimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve paraqet çështje të interesit publik. Kjo dëshmohet edhe nga fakti se inicimi i një procedure disiplinore bëhet edhe sipas detyrës zyrtare. Për këtë arsye, interesi juridik i parashtruesit të kallëzimit penal nuk është relevant në këto raste. Ndërtimi i stadeve të ndryshme procedurale garanton siguri të mjaftueshme të gjyqtarëve dhe prokurorëve në raport me ankesat disiplinore kundër tyre. Kështu, inkorporimi i parashtruesit të kërkesës në kuadër të palëve në procedurë rrit efektivitetin e procedurave disiplinore.

Për këto arsye, IKD rekomandon që tek përkufizimi i palëve në procedurë të inkorporohet edhe parashtruesi i ankesës disiplinore.

8. Avokati i Popullit

Ligji bazik ka dhënë mundësinë e parashtrimit të ankesës disiplinore tek Avokati i Popullit. Po ashtu, neni 12.3. i Ligjit bazik ka përcaktuar se “Avokati i Popullit mund të kërkoj nga Këshilli që të filloj hetimet disiplinore ndaj një Kryetari të Gjykatës ose Kryeprokurorit nëse kanë arsye të besojnë se ai/ajo ka kryer shkelje disiplinore sipas nenit 9, paragrafit 7 i këtij Ligji. Në rast të pranimit të ankesës Avokati i Popullit gjithashtu mund të kërkojnë nga Këshilli fillimin e hetimeve disiplinore ndaj një gjyqtari ose prokurori nëse konsiderohet se Autoriteti Kompetent ka marrë vendim për hedhjen poshtë të ankesës ndaj atij gjyqtari ose prokurori në kundërshtim me nenin 9, paragrafin 5, me ç’ rast ai/ajo duhet të ofrojnë arsyetim se pse ankesa nuk duhet të ishte hedhur poshtë”.

Megjithatë, në praktikë, IAP nuk ka ushtruar kompetencat që ka pasur, me përjashtim të rasteve kur autoritetet kompetente nuk kanë nxjerrë vendim brenda afatit prej 30 ditëve. IAP ka mbajtur qëndrimin se ky institucion ka në kompetencë të shqyrtojë vetëm rastet kur autoritetet kompetente nuk nxjerrin fare vendim brenda afatit të përcaktuar me ligj, por jo edhe në rastet kur ky institucion gjen arsye se ankesa disiplinore nuk do duhej të hudhej nga autoriteti kompetent. IKD vazhdimisht kishte kundërshtuar këtë qasje të IAP, derisa në një rast të iniciuar nga IKD, GjS konfirmoi qëndrimet e IKD dhe jo ato të IAP. Megjithatë, edhe pas kësaj situate, IAP vazhdoi të mos ushtrojë këto kompetenca, tanimë edhe të sqaruara mjaftueshëm nga GjS[8].

Në rastin e Ligjit bazik, mos ushtrimi i kompetencave nga ana e IAP krijon një problem shumë të theksuar: Mungesën e kontrollit të vendimmarrjes së autoriteteve kompetente. Kjo pasi sipas Ligjit bazik, kjo kompetencë i është lënë IAP dhe parashtruesi i ankesës disiplinore nuk ka adresë për ankimim. Por, ky problem adresohet nga Projektligji [neni 8], ku theksohet se “Në rast të refuzimit ose hedhjes poshtë të ankesës disiplinore, subjektet parqitëse të ankesës kanë të drejtë të parashtrojnë ankesë tek Paneli Hetimor i cili vendos mbi ankesën në afat prej tridhjetë (30) ditësh”.

Në këtë situatë, përderisa tanimë parashtruesit e ankesës kanë të drejtë që të parashtrojnë ankesë ndaj vendimeve të autoriteteve kompetente, IAP e humb kuptimin e vet në sistemin e llogaridhënies së gjyqtarëve dhe prokurorëve. Kjo pasi kompetencat e njëjta, tanimë i ka edhe parashtruesi i ankesës disiplinore. Sidoqoftë, këto kompetenca nuk janë ushtruar plotësisht asnjëherë nga IAP.

Për këtë arsye, IKD rekomandon që IAP të largohet tërësisht nga sistemi i disiplinimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve.

[8] Shala Gzim; “Llogaridhënia pa progres”; f. 16 dhe 19; Nëntor, 2021; (Shih linkun: https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2021/11/IKD_Llogaridhenia-2021_Final.pdf), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

9. Publikimi i vendimeve

Neni 7.4. i Ligjit bazik përcakton se “Me përjashtim të vërejtjes jopublike, të gjitha vendimet përfundimtare mbi sanksionet disiplinore publikohen pa vonesë, por jo më vonë se pesëmbëdhjetë (15) ditë nga këshillat përkatës në faqen e tyre zyrtare”. Ndërsa, neni 7.6. i Projektligjit e riformulon këtë dispozitë në: “Të gjitha vendimet përfundimtare mbi sanksionet disiplinore publikohen pa vonesë, por jo më vonë se pesëmbëdhjetë (15) ditë nga këshillat përkatës në faqen e tyre zyrtare”.

Kështu, në të dy situatat, sikurse Ligji bazik ashtu edhe Projektligji obligojnë publikimin e vendimeve “mbi sanksionet disiplinore”. Fatmirësisht, deri më tani, KGJK dhe KPK e kanë interpretuar këtë dispozitë në mënyrë adekuate, duke publikuar të gjitha vendimet e Këshillave në faqen e tyre zyrtare. Megjithatë, nga formulimi i këtij teksti, bëhet fjalë vetëm për situatat kur kemi të bëjmë me “vendime përfundimtare mbi sanksionet disiplinore”, ku nuk përfshihen vendimet në të cilat është konstatuar se gjyqtari apo prokurori i caktuar nuk është përgjegjës për shkelje disiplinore. Publikimi i të gjitha vendimeve, sikurse në rastet kur subjekti i hetimit disiplinore gjendet se ka kryer shkelje disiplinore ashtu edhe në rastet kur konstatohet se nuk ka kryer shkelje disiplinore, është i një rëndësie të veçantë. Përmes këtyre vendimeve, mund të monitorohet nga publiku mënyra e vendimmarrjes së Këshillit përkatës në rastet disiplinore. Edhe për lirin e subjekteve të hetimit disiplinor nga përgjegjësia disiplinore Këshilli përkatës duhet të japë arsytim dhe llogari para publikut. Për më tepër, përmes këtyre vendimeve, kuptohet edhe mënyra e interpretimit të Këshillit përkatës lidhur me situata të ndryshme.

Për këtë arsye, me qëllim që në të ardhmen mos të paraqiten probleme lidhur me interpretimin e kësaj dispozite, IKD rekomandon që neni 7.6. i Projektligjit të ndryshohet në këtë formë: “Të gjitha vendimet disiplinore përfundimtare publikohen pa vonesë, por jo më vonë se pesëmbëdhjetë (15) ditë nga këshillat përkatës në faqen e tyre zyrtare”.

Praktikë pozitive evidentohet në nenin 9.8 të Projektligjit, ku standardin pozitiv të vendosur nga KGJK për obligimin e autoriteteve kompetente për publikimin e vendimeve në rastet disiplinore, Projektligji tanimë e përcakton si normë ligjore.

Megjithatë, institucioni që publikon vendimet sipas nenit 9.8. të Projektligjit duhet të jetë Gjykata, respektivisht Prokuroria dhe jo Këshilli përkatës. Kjo pasi vendimet e autoritetit kompetent janë vendime të nxjerra nga kryetari i gjykatës apo kryeprokurori, institucione këto të veçanta nga KGJK dhe KPK, ndonëse janë nën ombrellën e tyre. Për këtë arsye, IKD rekomandon që neni 9.8 i Projektligjit të riformulohet në këtë formë “Të gjitha vendimet e Autoritetit Kompetent duhet të jenë në formë të shkruar dhe të përmbajnë arsyet mbi vendimin dhe këshillën juridike të cilat publikohen pa vonesë, por jo më vonë se pesëmbëdhjetë (15) ditë nga Gjykata apo Prokuroria përkatëse në faqen e tyre zyrtare”.

10. Kompensimi i anëtarëve të panelit hetimor

Neni 12.3. i Projektligjit përcakton se "...Këshilli siguron që anëtarët e Panelit hetimor do të kenë kompensime për punën në Panel hetimor dhe zvogëlim proporcional të normës së lëndëve në punën e tyre si gjyqtarë ose prokurorë si dhe siguron ndihmë administrative dhe profesionale për panelin hetimor". Kështu, sipas këtij neni të Projektligjit, anëtarët e panelit hetimor do të marrin kompensim për punën e tyre në panel hetimor si dhe paralelisht, do të ketë zvogëlim proporcional të normës së lëndëve.

Në këtë situatë, anëtarët e panelit hetimor përfitojnë dyfish për punën e tyre. Të njëjtit derisa janë gjyqtarë, respektivisht prokurorë, marrin pagën e tyre të plotë. Por, për shkak të angazhimeve në Panel Hetimor, të njëjtit nuk e kryejnë punën sikurse të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët e tjerë, për shkak se të njëjtit përfitojnë zvogëlim proporcional të normës së lëndëve. Ndërsa, përtej kësaj, për punën në panel hetimor, të njëjtit marrin edhe kompensim, ndonëse për po të njëjtën punë, janë liruar proporcionalisht nga numri i normës së lëndëve në punën e tyre .

Në anën tjetër, kjo dispozitë e Projektligjit nuk është në harmoni me Ligjin NR. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik, që ka përcaktuar [neni 13] se "Paga e nëpunëses/it civile përbëhet nga paga bazë, shtesat dhe kompensimet, kur shtesat dhe kompensimet janë të aplikueshme sipas këtij ligji" dhe [neni 2.2.] se "Rregullat dhe kushtet për përcaktimin e pagës të të punësuarave/ëve në sektorin publik janë ekskluzivisht rregullim i këtij ligji dhe mund të rregullohen edhe me akte të tjera nënligjore, vetëm kur parashihet shprehimisht nga ky ligj". Ligji në fjalë në kapitullin V ka përcaktuar shtesat dhe kompensimet. Kështu, në secilin rast, Këshilli përkatës mund të vendosë nëse ndonjëra nga këto shtesa është e aplikueshme ndaj anëtarëve të panelit hetimor, varësisht situatave specifike. Por, paracaktimi apriori se anëtarët e komisionit do të kenë të drejtë në kompensim për punën e tyre në panele hetimor nuk është në harmoni Ligjin NR. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik, si ligj bazik në këtë fushë.

Me qëllim të shmangies së përfitimit të dyfishtë dhe harmonizimit të Projektligjit me Ligjin Nr.08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik si ligj bazik, IKD rekomandon që neni në fjalë të riformulohet, në atë mënyrë që anëtarët e paneleve hetimor të përfitojnë vetëm zvogëlim të normës së lëndëve, dhe atë vetëm proporcionalisht sipas ngarkesës që kanë pasur me këto raste, dhe jo edhe kompensim për punën e tyre në panele.

[13] Aktgjykim i Gjykatës Kushtetuese në rastet nr. KO216/22 dhe KO220/22; (Shih linkun: <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?Ac2tID=81333>), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

[14] Venice Commission of the Council of Europe; "The Rule of Law Checklist"; faqe 25-26; (Shih linkun: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

11. Ndikimi i mjeteve juridike në përgjegjësinë disiplinore

Në nenin 5 dhe 6 të ligjit bazik janë listuar shkeljet disiplinore për gjyqtarë dhe prokurorë. Këto dy (2) dispozita, IKD konsideron se janë të kuptueshme dhe mjaftueshëm të qarta.

Por, në praktikë, IKD ka gjetur se trajtimin e ankesave disiplinore, autoritetet kompetente, panelet hetimore dhe vetë Këshillat kanë amnistuar shkelje të shumta disiplinore, qoftë të gjyqtarëve apo prokurorëve, duke u arsyetuar në faktin se pala ka të drejtë të aplikojë mjetet juridike ndaj vendimeve të caktuara, përkundër që në disa situata, aplikimi i mjeteve juridike, pa marrë parasysh vendimin e instancës tjetër, nuk do të sajonte dëmet e shkaktuara.

Me këtë rast, akterët e përfshirë në procedurat disiplinore kanë bërë një ngatërrim të procedurave disiplinore dhe procedurave gjyqësore, të cilat mund të jenë të fushave të ndryshme. Në dispozitat e LPDGjP nuk thuhet se nëse pala ka të drejtë aplikimin e mjeteve juridike, përjashtohet përgjegjësia disiplinore. Një situatë e tillë, do ta përjashtonte tërësisht llogaridhënien, pasi mjetet juridike sipas Kushtetutës dhe ligjit duhet të jenë në dispozicion ndaj secilit vendim.

Sidoqoftë, për shkak të situatave që janë krijuar në praktikë, IKD rekomandon që në të dy nenet të shtohet edhe nga një paragraf shtesë, përkatësisht në nenin 5 të shtohet një paragraf i ri me këtë formulim: "E drejta e aplikimit të mjeteve juridike ndaj veprimit të gjyqtarit, nuk përjashton përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarit", derisa në paragrafin 6 të shtohet një paragraf i ri me këtë formulim: "E drejta e aplikimit të mjeteve juridike ndaj veprimit të prokurorit, nuk përjashton përgjegjësinë disiplinore të prokurorit".

Raporti "Llogaridhënia", (Problemet kushtetuese dhe ligjore të Projektligjit aktual), është realizuar nga Instituti i Kosovës për Drejtësi me mbështetjen e Byrosë për Çështje të Narkotikëve Ndërkombëtar dhe Sundimit të Ligjit (INL) - Departamenti i Shtetit Amerikan dhe të National Endowment for Democracy (NED).



Instituti i Kosovës për Drejtësi
Kosovo Law Institute
Kosovski Institut Pravede



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD