

RELACION

PËR

PROJEKTLIGJIN “PËR ORGANIZIMIN DHE FUNKSIONIMIN E PROKURORISË NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË”

I. GJETJET DHE PROBLEMATIKAT

Dokumenti Analitik mbi sistemin e drejtësisë evidentoi një sërë problemesh të rëndësishme sa i përket organizimit dhe funksionimit të organit të prokurorisë, ndër të cilat: (i) politizimi i procesit të përzgjedhjes dhe emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm, si pasojë e mungesës së kriterëve dhe procedurave të detajuara të përzgjedhjes, të tilla që të garantojnë konkurrimin e hapur, transparent dhe vlerësimin mbi baza objektive të kandidatëve; (ii) mungesa e pavarësisë funksionale të prokurorëve gjatë hetimeve paraprake, si rezultat i centralizimit të thellë të sistemit aktual, që i njeh kompetenca të gjera prokurorëve më të lartë dhe Prokurorit të Përgjithshëm, në veçanti, mbi hetimet e kryera nga prokurorët më të ulët; (iii) paqartësi në organizimin hierarkik, lëndor dhe territorial të prokurorisë, si dhe në marrëdhëniet prokurori – polici gjyqësore, të cilat janë bërë shkas për mungesën e efikasitetit në punën e prokurorisë, mungesën e hetimeve proaktive dhe pushimin e pajustificuar të hetimeve penale; (iv) mungesa e përfshirjes së një organi të pavarur vetëqeverisës si Këshilli i Prokurorisë në procesin e përzgjedhjes, karrierës dhe disiplinimit të Prokurorit të Përgjithshëm dhe prokurorëve të tjerë.

Për zgjidhjen e problematikave të mësipërme, Plan Veprimi i Reformës në Sistemin e Drejtësisë ka parashikuar hartimin e një ligji të ri, që të ketë në përmbajtjen e tij një sërë ndryshimesh ligjore, krahasuar me ligjin organik ekzistues për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë, me qëllim garantimin e pavarësisë së brendshme dhe të jashtme të prokurorëve, rishikimin e kompetencave të hetimit dhe përfaqësimit të akuzës në gjykatë, duke nxitur kontrollin efektiv dhe balancimin e këtyre kompetencave nga strukturat përgjegjëse, sigurimin e pavarësisë së mjaftueshme të strukturave të veçanta të prokurorisë, vendosjen e rregullave të qarta për disiplinimin e autoritetit të prokurorëve më të lartë në raport me prokurorët e çështjes, në respekt të parimeve të ligjshmërisë dhe pavarësisë së veprimtarisë së tyre.

II. PROCESI DHE METODOLOGJIA E PUNËS

Përgatitja e projektligjit “Për funksionimin dhe organizimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë” ka nisur në muajin tetor 2015, me mbledhjet e përbashkëta të grupit të ekspertëve të nivelit të lartë dhe sekretariatit teknik të Kuvendit. Grupi i ekspertëve të nivelit të lartë përgatiti strukturën e ligjit në harmoni me projektin e amendamenteve kushtetuese, si dhe me strukturën dhe përmbajtjen e projektligjeve të tjera të hartuara në kuadrin e reformës në drejtësi, në mënyrë të veçantë, me projektligjin “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, projektligjin “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë” si dhe me projektligjin “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar”.

Me përfundimin e strukturës dhe draftit të parë të projektligjit, në muajin nëntor 2015, projektligji iu nënshtrua për mendim grupit think tank të drejtësisë penale, i cili ka në përbërje të

tij prokurorë nga Prokuroria e Përgjithshme dhe nga prokuroritë në rrethe si dhe ka patur pjesëmarrje të rregullt të ekspertëve të opozitës.

Projektligji është konsultuar me grupin think-tank, në takime të përbashkëta në Kuvend, bashkarisht me ekspertët e nivelit të lartë. Konkretisht, gjatë periudhës nëntor 2015 – prill 2016, janë zhvilluar shtatë mbledhje të grupit think-tank për hartimin e Projektligjit. Sugjerimet dhe propozimet e bëra në këto takime nga prokurorët dhe ekspertët e opozitës, Ministria e Drejtësisë si dhe institucione të tjera publike kanë gjetur pasqyrim në projektligj.

Projektligji është bazuar në strandardet ndërkombëtare të organizimit dhe funksionimit të organit të prokurorisë, ka marrë për bazë rregullimin aktual ligjor si dhe modele të vendeve të tjera që janë përfshirë në reforma analoge për mirëfunksionimin, rritjen e eficiencës dhe pavarësisë së organit të prokurorisë.

Në datat 23 dhe 24 prill si dhe në vijim, deri më datë 9 maj, grupi i ekspertëve të drejtësisë penale punoi ngushtësisht me Euralius për harmonizimin final të projektligjit për prokurorinë me projektligjet e tjera në proces hartimi nga grupet e tjera të punës.

Gjatë muajit maj grupi i punës zhvilloi gjithashtu mbledhje / konsultime publike me prokurorë dhe gjyqtarë në vend për të prezantuar dhe marrë komente mbi draftin përfundimtar të projektligjit për prokurorinë.

III. PËRMBLEDHJE SHPJEGUESE E PËRMBAJTJES SË PROJEKTLIGJIT

Projektligji “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë” është hartuar në bazë të neneve 148 deri në 149/ç të amendamenteve Kushtetuese dhe synon të rregullojë: (i) mënyrën e organizimit dhe funksionimit të Prokurorisë; (ii) kushtet dhe procedurën për emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm; si dhe (iii) marrëdhëniet e Prokurorisë me institucionet e tjera shtetërore, me subjekte të tjera publike ose private dhe me publikun, etj.

Ligji nuk rregullon çështjet e statusit, karrierës, disiplinimit dhe etikës së prokurorëve, të cilat trajtohen nga projektligji i posaçëm mbi statusin e magjistratëve, gjyqtarë dhe prokurorë, në Republikën e Shqipërisë, bazuar edhe në rekomandimin e Dokumentit Analitik për parashikimin e të njëjtit regjim përzgjedhjeje, përgjegjshmërie dhe disipline si për prokurorët ashtu edhe për gjyqtarët.

Rregullimet ligjore të propozuara në këtë projektligj kanë të bëjnë kryesisht me çështjet si vijon:

1) Decentralizimi i sistemit të prokurorisë:

Bazuar në amendamentet kushtetuese të miratuara nga Komisioni i Posaçëm për Reformën në Drejtësi, prokuroria nuk është më organ i centralizuar dhe thellësisht hierarkik. Projekti garanton mbarëvajtjen e organit të prokurorisë dhe respekton pavarësinë e brendshme të prokurorëve si në ushtrimin e ndjekjes penale ashtu edhe në përfaqësimin e akuzës në gjyq.

Për sa më sipër, projektligji ka rishikuar mënyrën e organizimit të brendshëm të sistemit të prokurorisë, me qëllim garantimin e pavarësisë funksionale të prokurorit në vendimmarrjen për çështje konkrete, duke ruajtur njëkohësisht qëndrueshmërinë e organit të prokurorisë dhe uniformitetin e veprimtarisë së saj. Kjo garantohet përmes mundësisë së nxjerrjes së udhëzimeve të karakterit të përgjithshëm nga Prokurori i Përgjithshëm dhe drejtuesit e prokurorive, të cilët kanë përgjegjësi ligjore për mbarëvajtjen e punës në prokurori, si dhe dhënies së udhëzimeve, jo të detyrueshme, lidhur me çështje konkrete.

Në projektligj përcaktohet shprehimisht se prokurori është përgjegjës për çështjen që i ngarkohet dhe i pavarur në punën e tij, me detyrimin në çdo rast të ndjekë udhëzimet e natyrës së

përgjithshme të prokurorëve më të lartë, me qëllim unifikimin e qëndrimit të prokurorisë për problematika të caktuara, bazuar edhe në rekomandimet prioritare të Këshillit të Ministrave në luftën kundër kriminalitetit.

Në projektligj përcaktohen gjithashtu rregulla të qarta që dispijlojnë autoritetin e drejtuesit të prokurorisë, në respekt të parimeve të ligjshmërisë dhe pavarësisë në ushtrimin e funksioneve të prokurorit, si :

- (i) procedura që duhet ndjekur nga prokurori më i lartë për nxjerrjen e udhëzimeve dhe rastet dhe mënyra e refuzimit të zbatimit të tyre nga prokurorët e çështjes;
- (ii) marrëdhëniet mes Prokurorit të Përgjithshëm dhe prokurorive pranë gjykatave në lidhje me veprimtarinë e prokurorisë;
- (iii) mundësia e heqjes dorë ose e tërheqjes së një çështjeje, nga prokurori titullar në rastet e mosveprimit apo paaftësisë për të kryer veprime hetimore brenda afateve ligjore.

Në konceptin e ligjit, pavarësia e prokurorit të çështjes në kryerjen e hetimeve dhe përfaqësimin e akuzës në gjyq do të balancohet nga raportet që vendosen me drejtuesin e prokurorisë, duke bërë të mundur evitimin e abuzimeve apo gabimeve nëpërmjet udhëzimeve detyruese të prokurorit më të lartë, informimit të drejtuesit të prokurorisë mbi ecurinë e çështjes apo tërheqja e çështjes në rast mosveprimit apo tejkalimi afatesh. Kjo veprimtari duhet të shoqërohet edhe me kontrollin gjyqësor të dosjes hetimore nga gjyqtari i veprimeve paraprake.. Lidhur me përfshirjen e kësaj figure të re në procesin penal, është i nevojshëm amendimi i Kodit të Procedurës Penale. Në projektin e ndryshimeve të KPP të paraqitur nga Ministria e Drejtësisë, kjo figurë e procesit penal nuk është parashikuar, ndërkohë që grupi i ekspertëve të nivelit të lartë, bazuar në ndryshimet thelbësore që i bëhen funksionimit të organit të prokurorisë, rritjes së pavarësisë së prokurorit në fazën e hetimeve paraprake si dhe problemeve të rënda që has aktualisht procesi penal në fazën e hetimeve paraprake, mbështet fort mendimin se kjo figurë është e domosdoshme për garantimin e ligjshmërisë dhe vetë gjykimit.

2) Ngritja e Prokurorisë së Posaçme dhe Byrosë Kombëtare e Hetimit:

Amendamentet kushtetuese prashikojnë ngritjen e Prokurorisë së Posaçme dhe Byrosë Kombëtare të Hetimit (bashkarisht, *Struktura e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar*), si struktura të pavarura dhe të specializuara në luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar. Synimi është që, përmes këtyre stukturave të krijohen kushtet për hetimin dhe ndjekjen në mënyrë efikase të çështjeve komplekse të korrupsionit dhe krimit të organizuar. Ligji parashikon se pjesë e strukturës së prokurorisë do të jetë Prokuroria e Posaçme, duke specifikuar se organizimi dhe funksionimi i saj do të rregullohen me ligj të veçantë, edhe për shkak se ndryshimet Kushtetuese e përmendin si organ kushtetues, brenda strukturës së prokurorisë. Ligji i vecante do të rregullojë edhe funksionimin e njësisë së posaçme hetimore, e quajtur Byroja Kombëtare e Hetimit, që do të funksionojë pranë prokurorit të posaçëm kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar. Prokuroria e Posaçme do t'i nënshtrohet edhe rregullimeve të këtij ligji, për sa nuk parashikohet ndryshe në ligjin e posaçëm "Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar".

3) Përcaktimi i kushteve, kriterëve dhe procedurave për përzgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm:

Projektligji përcakton kushtet ligjore si dhe kriteret që duhet të përmbushin kandidatët për Prokurorë të Përgjithshëm, me qëllim përzgjedhjen e kandidatit më të mirë, për të garantuar pavarësinë dhe rritjen e besimit të publikut në institucionin e prokurorisë.

Dispozitat ligjore përcaktojnë një proces të hapur dhe transparent për përzgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm, bazuar në kritere objektive dhe meritokratike, të tilla si kualifikimet, integriteti moral dhe profesional, aftësitë profesionale dhe pastërtia e figurës së kandidatit.

4) *Ngritja e seksioneve të specializuara në Prokurorinë e Përgjithshme dhe në prokuroritë pranë gjykatave:*

Ngritja e këtyre seksioneve synon të mundësojnë specializimin e prokurorëve, dhe do të kenë në përbërje ekspertë të fushave respektive dhe mjetet e nevojshme teknologjike për të garantuar cilësinë e hetimeve.

5) *Shpërndarja e çështjeve në mënyrë të paanshme:*

Projektligji përcakton rregulla të detajuara për të siguruar që shpërndarja e çështjeve prokurorëve të kryhet në mënyrë që të përmbushë kërkesat për paanshmëri dhe objektivitet në shpërndarjen e çështjeve, duke marrë njëkohësisht në konsideratë edhe nevojën për maksimizim të eficiencës së veprimitarisë së saj.

6) *Rol vendimmarrës i Këshillit të Lartë të Prokurorisë për çështje të statusit dhe karrierës së prokurorëve:*

Neni 149 i amendamenteve kushtetuese përcakton se Këshilli i Lartë i Prokurorisë është autoriteti që garanton pavarësinë, llogaridhënien, disiplinën, statusin dhe karrierën e prokurorëve në Republikën e Shqipërisë.

Në linjë me përcaktimin kushtetues, projektligji parashikon një rol të rëndësishëm të Këshillit të Lartë të Prokurorisë në përzgjedhjen dhe propozimin e kandidaturave për Prokuror të Përgjithshëm dhe në garantimin e rregullshmërisë së procesit të përzgjedhjes së tij.

Në mënyrë më të detajuar, ndryshimet e parashikuara nga projektligji janë si më poshtë:
Projektligji është ndërtuar në 9 kre.

Në Kreun I dhe II, janë përcaktuar objektivi i ligjit si dhe parimet mbi të cilat bazohet organizimi dhe funksionimi i prokurorisë.

Në Kreun III, bëhet rregullimi organizativ dhe strukturor i prokurorisë. Këtu ka dy elementë të rëndësishëm që propozohen në ndryshim nga rregullimi i mëparshëm:

i) Parashikimi i degëve të prokurorive, pranë degëve të gjykatave (neni 13). Grupi i ekspertëve ka patur diskutime lidhur me konfirmimin/mbajtjen e këtij neni, dhe është i mendimit se nuk është i nevojshëm, pasi koncepti i degës nuk ka vend në organizimin e prokurorisë, gjithsesi, paraqitet në projektligj për të ruajtur koherencën e diskutimeve.

ii) Krijimi i seksioneve të prokurorisë, duke marrë në konsideratë mënyrën e ngritjes së tyre dhe specializimin e prokurorëve dhe policisë gjyqësore në luftën kundër kriminalitetit.

Kreu IV përmban rregulla të rëndësishme për sa i përket kushteve ligjore, kritereve të vlerësimit dhe procedurës së përzgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm. Neni 148/a i Kushtetutës parashikon kushtet ligjore për emërimin Prokuror i Përgjithshëm, si vijon: *“Prokurori i Përgjithshëm zgjidhet nga radhët e juristëve të spikatur, me jo më pak se 15 vjet përvojë pune, me integritet të lartë moral dhe profesional, pas përfundimit të Shkollës së Magjistraturës ose me gradë shkencore në drejtësi. Kandidati nuk duhet të ketë mbajtur funksione politike në*

administratën publike, ose pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit". Brenda kornizës kushtetuese, projektligji përcakton kriteret për vlerësimin e kandidatëve. Për këtë propozohet një dispozitë të përgjithshme (neni 24), kuptimi i së cilës është detajuar më pas në dispozita të vecanta, sipas kategorive përkatëse: (i) vlerësimi profesional i kandidatit; (ii) integriteti moral dhe profesional; (iii) aftësitë organizative, drejtuese dhe menaxheriale; (iv) kriteret e tjera shtesë. Rregulla më të detajuara për mënyrën dhe procedurat e vlerësimit do të përcaktohen nga vetë Këshilli i Lartë i Prokurorisë, kryesisht në drejtim të rregullimit funksional në procesin e verifikimit të kandidatëve.

Në seksionin e dytë të këtij Kreu, parashikohet një procedurë e detajuar për mënyrën e përzgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm, që nga thirrja për aplikim deri në verifikimin e kandidaturave, fillimisht në komisionin e karrierës/ emërimeve në KLP dhe deri në vendimmarrjen e kësaj të fundit. Në këtë procedurë janë përfshirë afate kohore të detyrueshme si dhe e drejta për ankimim e kandidatëve, sipas fazave të përzgjedhjes.

Gjithashtu, në këtë kre, ka një rregullim të posaçëm lidhur me kompetencat e Prokurorit të Përgjithshëm, si në garantimin e qëndrimit të unifikuar të organit të prokurorisë në ushtrimin e ndjekjes penale (nxjerrja e udhëzimeve të përgjithshme), ashtu edhe sa i përket drejtimit të administratës së prokurorisë. Parashikohet për herë të parë figura e zëvendës Prokurorit të Përgjithshëm, i cili emërohet nga Prokurori i Përgjithshëm dhe i ushtron funksionet në mënyrë të përkohshme, në mungesë të këtij të fundit, me qëllim garantimin e vazhdimin të veprimtarisë së organit.

Në Kreun V, përcaktohen funksionet e drejtuesit të prokurorisë në kuadër të drejtimit të prokurorive pranë gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm. Në mënyrë të ngjashme me zëvendës Prokurorin e Përgjithshëm, parashikohet figura e zëvendësimit të drejtuesit të prokurorisë, që emërohet nga drejtuesi dhe ushtron funksionet në mungesë të këtij të fundit.

Kreu VI është kre i rëndësishëm, pasi rregullon marrëdhëniet mes Prokurorit të Përgjithshëm dhe drejtuesit të prokurorisë me prokurorët më të ulët. Në mënyrë të vecantë, rregullimi i marrëdhënieve udhëhiqet nga parimi i pavarësisë funksionale të prokurorëve, paralelisht me nevojën e ruajtjes së qëndrueshmërisë së strukturës, përmes udhëzimeve të karakterit të përgjithshëm dhe orientimeve për çështje konkrete.

Gjithashtu, me qëllim rritjen e transparencës së funksionimit dhe përcaktimit të linjave të veprimit të prokurorisë, projekti propozon krijimin e organeve kolegjiale, mbledhjet e prokurorëve, me kompetenca këshillimore dhe vendimmarrëse për çështje që lidhen me organizmin dhe funksionimin e prokurorisë.

Kreu VII, rregullon administratën e prokurorisë, duke parashikuar punonjësit që përbëjnë strukturën e prokurorive pranë gjykatave dhe strukturën e administratës në Prokurorinë e Përgjithshme.

Element i rëndësishëm i propozuar në projektligj është ai i zëvendësimit të ndihmësve ligjore me prokurorët e komanduar, të cilët do të kryejnë funksione në ndihmë të prokurorëve dhe që kanë rregullim të posaçëm në ligjin për statusin e magjistratëve, si dhe ngritja e seksioneve brenda strukturave të prokurorisë.

Kreu VIII, përcakton marrëdhëniet e prokurorisë me institucionet e tjera. Konkretisht, parashikohet bashkëpunimi me Këshillin e Ministrave sa i përket zbatimit të rekomandimeve

prioritarë të këtij të fundit në luftën kundër kriminalitetit, të cilat zhvillohen si udhëzime të përgjithshme të Prokurorit të Përgjithshëm.

Një parashikim i rëndësishëm ligjor është edhe ai që rregullon marrëdhëniet e Prokurorisë me Këshillin e Ministrave dhe Kuvendin sa i përket miratimit të buxhetit të prokurorisë, me qëllim garantimin e pavarësisë buxhetore nga njëra anë dhe nevojën e marrjes në konsideratë të nevojës së maksimizimit të efikasitetit në shpenzimin e fondeve publike, etj.

Në tërësi, ligji synon që përmes rregullimeve të reja të harmonizohet me standardet ndërkombëtare të funksionimit të prokurorisë dhe në vazhdim edhe të përvojës së fituar dhe problematikave të evidentuara, të bëjë të mundur ofrimin e një baze ligjore të përshtatshme për të ndikuar në rritjen e integritetit, pavarësisë dhe efikasitetit të funksionimit të organit të prokurorisë. Evidentohet fakti që puna për hartimin e këtij projektligji ka patur gjithëpërfshirje dhe koordinim të ekspertizës vendase dhe asaj të huaj si dhe koordinim me faktorët mbështetës në këtë proces.

DRAFT