

Departamenti për të Drejtat e Njeriut dhe Komunitete

Seksioni për Monitorimin e Sistemit Juridik

NUMRI I PAMJAFTUESHËM I PROKURORËVE PUBLIK NË KOSOVË

Raport Mujor

tetor 2009

Numër i pamjaftueshëm i Prokurorëve Publik në Kosovë

Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë, Misioni në Kosovë (OSBE) është e brengosur se për shkak të numrit të pamjaftueshëm të personelit, disa prokurori publike në Kosovë nuk janë në gjendje t'i kryejnë detyrat e tyre profesionale në mënyrë të duhur, gjë që mund të qoj në shkelje të të drejtave të njeriut.¹ Mungesa kronike dhe e rëndë e personelit mund të ketë ndikim serioz në funksionimin e shërbimit të prokurorisë, duke e zbehur aftësinë e saj për të kryer hetime dhe ndjekje penale efektive. Mund gjithashtu të shkaktojë vonesa të paarsyeshme në rrjedhën e procedurave penale dhe të vonojë, madje edhe të mohojë të drejtën e viktimës për drejtësi.

Roli dhe obligimet e prokurorëve publik në Kosovë

Si instrumentet ndërkombëtare ashtu edhe ligji i Kosovës parashohin detyrimin e prokurorëve për të vepruar me devotshmëri gjatë hetimit dhe ndjekjes penale të veprave të dyshuara penale. Veç asaj, prokurorët duhet t'i kryejnë obligimet e tyre në mënyrë të drejtë, të vazhdueshme dhe ekspeditive me respekt të duhur për të drejtat e njeriut, në mënyrë që të kontribuojnë për të siguruar proces dhe funksionim të drejtë të sistemit të drejtësisë penale.² Që të punohet në përputhje me këto kushte, është e domosdoshme të ketë numër të mjaftueshëm të personelit.

Sipas praktikës së themeluar gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, prokurorët kanë për detyrë të kryejnë hetime dhe ndjekje penale efektive dhe ekspeditive.³ Për më tepër, Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara mbi Rolin e Prokurorëve parashohin që prokurorët duhet të marrin rol aktiv në procedurat penale, në iniciimin e ndjekjeve penale, në hetimin e veprave penale dhe mbikëqyrjen e ligjshmërisë së hetimeve.⁴ Parime të ngjashme janë vendosur edhe në Rekomandimin e Këshillit të Evropës (2000)19 Mbi Rolin e Prokurorisë Publike në Sistemin e Drejtësisë Penale.⁵

Në linjë me këto udhëzime ndërkombëtare, kodi i procedurës penale i Kosovës parasheh që prokurorët publik së bashku me gjykatën dhe policinë, “detyrohen që saktësisht dhe

¹ OSBE ka raportuar më parë mbi këtë çështje. Shih veç tjerash *Raportin mbi Administrimin e Drejtësisë* (mars 2002), faqet 8-11; *Administrimi i Drejtësisë në Gjykatat Komunale* (mars 2004), faqet 15-16; *Raporti mujor i SMSJ-së– shkurt 2008*, faqet 2 dhe 4.

² Udhëzimet mbi Rolin e Prokurorëve, e adaptuar nga Kongresi i Tetë i Kombeve të Bashkuara mbi Parandalimin e Krimit dhe Trajtimin e të Pandehurve, 27 gusht deri me 7 shtator 1990, pika 12.

³ Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka vendosur këtë detyrim si kusht themelor të degëve procedurale nga nenet 2 dhe 3 të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore. Shih përveç tjerash *Hugh Jordan kundër Mbretërisë së bashkuar*, Aktgjykimi i GjEDNj-së, 4 maj 2001, paragrafët 105-109, dhe 143; dhe *Labita kundër Italisë*, Aktgjykimi i GjEDNj-së, 6 prill 2000, paragrafi 131.

⁴ Udhëzimet mbi Rolin e Prokurorëve, e adaptuar nga Kongresi i Tetë i Kombeve të Bashkuara mbi Parandalimin e Krimit dhe Trajtimin e të Pandehurve, 27 gusht deri me 7 shtator 1990, pika 11.

⁵ Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës, Rekomandimi (2000)19, 6 tetor 2000, par. 24 (a) dhe (c). Shih gjithashtu, Udhëzimet Evropiane mbi Etikën dhe Sjelljen për Prokurorët Publik (“Udhëzimet e Budapestit”) e adaptuar nga Konferenca e Kryeprokurorit të Evropës, 31 maj 2005, paragrafi I.1. dhe paragrafi III-1 (c).

tërësisht t'i vërtetojnë faktet që janë të rëndësishme për marrjen e vendimit të ligjshëm” dhe “detyrohen që me vëmendje dhe me përkushtim maksimal profesional dhe me përkujdesje të njëjtë të vërtetojnë faktet kundër të pandehurit si dhe ato në favor të tij/saj.”⁶ Prokurorët publik janë të obliguar me ligj që të iniciojnë hetime penale në të gjitha rastet “nëse ekziston dyshimi i arsyeshëm se ai person ka kryer veprë penale e cila ndiqet sipas detyrës zyrtare.”⁷ Hetimet normalisht duhet të përfundojnë brenda periudhës prej gjashtë muajve, ndërkaq mund të vazhdojnë vetëm në rastet ku përfshihen vepra penale të ndërlikuara dhe serioze.⁸ Prokurorët publik janë po ashtu përgjegjës për të mbikëqyrur punën e policisë gjatë rrjedhës së hetimeve,⁹ për të ngritur aktakuzë apo propozim akuzë pranë gjykatës,¹⁰ për të parashtruar dëshmi pranë gjykatës,¹¹ për të bërë fjalime përfundimtare gjatë gjykimit pasi të përfundojë procedura e provave,¹² për të parashtruar ankesa kundër vendimeve të gjykatës,¹³ si dhe për çështje tjera të parapara me ligj.¹⁴ Ata gjithashtu kanë për detyrë të “sigurojnë që hetimi të kryhet duke respektuar në tërësi të drejtat e të pandehurit dhe që mbledhja e provave të mos bëhet në kundërshtim me [ligjin].”¹⁵

Në mënyrë që të sigurohet që prokuroritë publike në Kosovë të mund ti kryejnë në mënyrë të duhur të gjitha këto funksione të rëndësishme, ato duhet të kenë numër të mjaftueshëm të personelit. Këshilli Gjyqësor i Kosovës (KGJK), si organ përkohësisht përgjegjës për organizimin dhe funksionimin e duhur të gjyqësisë, duhet të caktojë numrin e prokurorëve në secilin juridiksion dhe të bëjë rekomandime për themelimin e gjykatave të reja.¹⁶

Një pasqyrim i prokurorive publike në Kosovë sot tregon se shumica prej tyre kanë mungesë të konsiderueshme të personelit. OSBE ka nënvizuar me shqetësim se vendet e lira të punës në disa prej prokurorive mbeten të paplotësuara për periudha të gjata kohore. Kjo qon në ngarkesë shtesë për prokurorët aktual dhe mund të ketë ndikim të padëshirueshëm në hetimet e tyre dhe ndjekjet penale. Veç kësaj, disa prokurori, madje edhe me numër të plotë të personelit mezi mund të ballafaqohen me ngarkesën e madhe të lëndëve.

⁶ Neni 7 Kodi i Përkohshëm i Procedurës Penale i Kosovës, i shpallur përmes Rregullores së UNMIK-ut Nr. 2003/26, 6 korrik 2003, me ndryshimet shtesë (KPPPK).

⁷ Nenet 220(1) dhe 6(3) KPPPK .

⁸ Neni 225(1,2) KPPPK.

⁹ Neni 46(1) KPPPK.

¹⁰ Neni 47(2)2 KPPPK .

¹¹ Neni 360(3) KPPPK.

¹² Neni 378(1) KPPPK.

¹³ Neni 47(2)3 KPPPK.

¹⁴ Nenet 46(1) dhe 47(3) KPPPK.

¹⁵ Neni 46(3) KPPPK.

¹⁶ Shih ligjin Nr. 03/L-123 mbi Përbërjen e Përkohshme të Këshillit Gjyqësor të Kosovës, e adaptuar me 16 dhjetor 2008. Shih gjithashtu pikën 1.7, Rregullorja e UNMIK-ut Nr. 2005/52 mbi Themelimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës, me 20 dhjetor 2005.

Prokuroritë publike me numër të pamjaftueshëm të personelit

Sipas statistikave zyrtare, sistemi i prokurorisë publike në Kosovë përbëhet prej gjithsej 94 prokurorëve: 51 prokurorë publik komunal, 31 prokurorë publik të qarkut, gjashtë prokurorë të veçantë, dhe gjashtë prokurorë që punojnë në Zyrën e Prokurorit Publik të Kosovës.¹⁷ Janë po ashtu edhe 22 bashkëpunëtorë profesional të shpërndarë në të gjitha prokuroritë në Kosovë. Detyra kryesore e tyre është që përmes shërbimeve administrative dhe hulumtuese t'i ndihmojnë prokurorët publik në ushtrimin e detyrave të tyre zyrtare.

Numri i prokurorëve publik në Kosovë ngadalë është duke u ngritur nga viti në vit, mirëpo dinamika e plotësimit të personelit nëpër prokurori publike duket që mbetet prapa shtimit gradual në ngarkesën e prokurorëve me lëndë. Andaj, në vitin 2008 janë angazhuar në punë vetëm gjashtë prokurorë të ri, përderisa dy prokurorë ishin suspenduar gjatë periudhës së njëjtë, dhe dy prokurorë serb të Kosovës ndaluan së punuari pas shkurtit të 2008-ës.¹⁸ Krahasuar me disa vende të rajonit, Kosova ka dukshëm numrin më të ulët të prokurorëve publik *per capita*.¹⁹

Në të njëjtën kohë, ngarkesa e prokurorëve me lëndë është gjithnjë e në rritje. “Norma vjetore” e caktuar, sa i përket ngarkesës së prokurorëve me lëndë është 250 akuza penale për secilin prokuror publik komunal, dhe 60 akuza penale për secilin prokuror publik të qarkut, gjatë një viti kalendarik.²⁰ Megjithatë, në realitet, gjatë vitit 2008 secili prokuror publik komunal ka zgjidhur mesatarisht 488 kallëzime penale, përderisa secili prokuror publik i qarkut ka zgjidhur mesatarisht 90 kallëzime penale.²¹ Kjo tregon se disa prokurorë publik të Kosovës trajtojnë pothuajse dyfishin e lëndëve të përcaktuara vjetore. Në veçanti ngarkesa të mëdha me lëndë gjatë vitit trajtohen nga prokurorët publik komunal në Gjilan/Gnjilane, Pejë/Peć dhe Prishtinë/Priština, dhe nga prokurorët publik të qarkut në Prishtinë/Priština.²²

Të ballafaquar me ngritje të vazhdueshme të numrit të lëndëve, dhe në përpjekje që resurset aktuale njerëzore të ri-shpërndahen më mirë, disa prokurori përdorin zgjidhje *ad hoc* përmes cilave disa prokurorë publik përkohësisht angazhohen me punë prej një zyre në tjetrën. Për shembull, prokuroria publike komunale në Prishtinë/Priština tenton t'i mbulojë vendet e paplotësuara të punës duke huazuar një ose dy prokurorë publik nga prokuroria publike në Ferizaj/Uroševac me detyra të përkohshme prej tre muajsh me

¹⁷ Statistikat e marra nga Raporti Vjetor i Ministrisë së Drejtësisë i vitit 2008 *Mbi Punën e Prokurorisë Publike të Kosovës* (prill 2009), faqe 11. Numrat e dhënë përkohësisht nga data 31 dhjetor 2008. Edhe pse raporti citon numrin e përgjithshëm prej 88 prokurorëve, ai numër nuk përfshin gjashtë prokurorët e veçantë.

¹⁸ *Ibidem*, faqe 49.

¹⁹ Për 100,000 banorë, Kosova ka vetëm 3.7 prokurorë publik. Në Bonjë dhe Hercegovinë numri i prokurorëve për 100,000 banorë është 7.3; në Slloveni, 9.0; në Kroaci, 13.0; në Mal të Zi, 13.4. Burimi: *Raporti për Programet* (korrik 2009), faqe 89, e cila mund të qaset në: <http://www.eulex-kosovo.eu/news/docs/programmereport/EULEX-PROGRAMME-REPORT-July-2009-new-AL.pdf>

²⁰ Shih Raporti Vjetor i Ministrisë së Drejtësisë i vitit 2008 *Mbi Punën e Prokurorisë Publike të Kosovës* (prill 2009), faqe 12. Raporti megjithatë nuk sqaron se si është përcaktuar ajo “normë vjetore”.

²¹ *Ibidem*, faqe 12.

²² *Ibidem*, faqe 12. Në të gjitha ato zyra, prokurorët publik trajtojnë ngarkesë vjetore me lëndë e cila është më shumë se dyfishi i “normës vjetore”.

mundësi vazhdimi. Një praktikë e tillë mund të ndihmojë që të lehtësohet problemi i mungesës së personelit dhe ngarkesa me lëndë në zyrën pranuese mirëpo shter numrin e pakët të resurseve njerëzore nga zyra dërguese. Kjo mund edhe të dëshmojë joefektive për ndjekjen penale të rasteve ku kërkohen hetime më të gjata.

Andaj, shumë prokurorë publik të Kosovës ballafaqohen me ngarkesë dekurajuese me lëndë e cila sa vjen e shtohet, dhe ata duhet të lavdërohen për përpjekjet e tyre ditore që ta trajtojnë atë në mënyrë efektive. Prapëseprapë, mungesa e personelit në zyrat e prokurorive shpeshherë, pashmangshëm ndikon funksionimin e tyre.

Ndikimi negativ i numrit të pamjaftueshëm të personelit në prokuroritë publike

Është e pashmangshme që numri i pamjaftueshëm i personelit në prokuroritë publike të mos ketë ndikim në aftësinë e prokurorit për të kryer hetime gjithëpërfshirëse, efektive dhe me kohë si dhe në kapacitetin e tyre për t'i ndjekur veprat penale në përgjithësi.

Prokurorët publik mund të kenë kohë dhe mjete të pamjaftueshme për të përpiluar dokumente të arsyetuara mirë siç janë kërkesat për paraburgim dhe aktakuzat. Për shkak të agjendës së zënë të tyre dhe/ose orareve të caktuara në të njëjtën kohë, prokurorët publik ndonjëherë nuk janë në gjendje që të marrin pjesë në të gjitha seancat gjyqësore dhe ato për paraburgim, andaj i u duhet që të kërkojnë nga gjykatat që t'i shkurtojnë dhe/ose ti shtyjnë disa seanca dëgjimore.²³

OSBE ka vërejtur se shumë prokurorë publik të Kosovës, kur nuk janë në gjendje të marrin pjesë në ndonjë seancë, kanë shprehur të dërgojnë ndonjë prokuror tjetër nga prokuroria e njëjtë si zëvendësim. Kjo shpesh është problematike për shkak se prokurori zëvendësues është zakonisht i zënë me rastet e veta, mund të ketë pak kohë që t'i studiojë shkresat e lëndës në mënyrë që të përgatit rast të fortë. Veç asaj, OSBE ka qenë e informuar se në disa raste të izoluara prokurorët publik kanë kërkuar edhe nga bashkëpunëtorët e tyre profesional që në vend tyre t'i marrin në pyetje dëshmitarët ose të dyshuarit, madje edhe të përfaqësojnë prokurorinë në disa seanca gjyqësore. Një praktikë e tillë përbën shkelje të ligjit procedural të Kosovës, i cili vendos obligimin e hetimit dhe ndjekjes penale drejtpërdrejtë dhe ekskluzivisht mbi prokurorin.

Një tjetër shqetësim është se numri i pamjaftueshëm i personelit në prokuroritë publike, duke i shtuar edhe ngarkesën e madhe më lëndë ua bën gati të pamundur prokurorëve të specializojnë në kategori të veçanta rastesh, siç janë rastet që përfshijnë krime posaçërisht komplekse ose kryes specifik të veprave penale siç janë të miturit. Është po ashtu tejet e

²³ OSBE gjithashtu ka vërejtur se disa prokurorë publik ndonjëherë dështojnë të informojnë gjykatën që nuk janë në gjendje të marrin pjesë në seancën paraprakisht të caktuar, që më tej qon në humbje kohe dhe frustrim për dëshmitarët, të pandehurit, policët dhe gjyqtarët të cilët për shkak të mungesës së prokurorit nuk kanë zgjidhje tjetër pos ta shtyjnë seancën.

vështirë për prokurorët që të mbesin të informuar mirë, të trajnuar dhe përkrah zhvillimeve relevante ligjore dhe shoqërore.²⁴

Në raste ekstreme, numri i pamjaftueshëm i personelit mund të shkaktojë madje edhe vonesa të cilat eventualisht mund të rezultojnë në skadimin e periudhës të parashkrimit ligjor për ndjekjen e disa veprave penale.²⁵ Dështimet e tilla të prokurorisë e zbehin në masë të madhe sundimin e ligjit dhe besimin e publikut në sistemin e drejtësisë penale.

Nga perspektiva e të drejtave të njeriut, numri i pamjaftueshëm i personelit në prokurori mund gjithashtu të ndikojë rëndë në kërkimin e viktimës për drejtësi. Dështimi që veprat penale të ndiqen dhe të hetohen, edhe po që se shkaktohet nga faktorë objektiv siç është mungesa e personelit mund të përbëjë shkelje të obligimeve profesionale të prokurorit dhe kushtit që të punohet me përkushtimin e duhur. Mund po ashtu të përbëjë shkelje të standardeve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, sipas të cilave mangësitë serioze dhe flagrante gjatë hetimeve dhe ndjekjeve penale madje edhe për veprat më pak serioze, mund të përbëjë dështim nga ana e autoriteteve për të përmbushur obligimet e tyre pozitive në mbrojtjen e të drejtave të njeriut.²⁶

Përfundimisht, numri i pamjaftueshëm i personelit në prokurori jo vetëm që ndikon në funksionimin e tyre, por edhe zvogëlon besimin e publikut në sistemin e drejtësisë penale dhe sundimin e ligjit në përgjithësi.

Përfundime dhe rekomandime

Standardet ndërkombëtare rekomandojnë institucionin e kushteve adekuate organizative, përfshirë këtu numrin e mjaftueshëm të personelit, si garanci që prokurorët publik të jenë në gjendje t'i përmbushin detyrat dhe përgjegjësitë e tyre profesionale.²⁷ Duke marrë parasysh rolin e tyre qendror në kryerjen e hetimeve dhe ndjekjeve penale, dështimi i vazhdueshëm për të angazhuar numër të mjaftueshëm mund të përbëjë shkelje të obligimeve pozitive të autoriteteve sipas ligjit ndërkombëtar për të drejtat e njeriut, në mënyrë që të sigurohen hetime efektive për veprat e dyshuara penale.²⁸

²⁴ Shih seksionin II (e) të *Udhëzimet Evropiane mbi Etikën dhe Sjelljen e Prokurorëve Publik* ("Udhëzimet e Budapestit"), e adaptuar nga Konferenca e Kryeprokurorit të Evropës, 31 maj 2005. Shih gjithashtu seksionin II(a)1 të *Kodi i Etikës dhe Sjellja Profesionale e Prokurorëve*, e adaptuar nga Këshilli Gjyqësor dhe Prokurorial i Kosovës, 31 korrik 2001.

²⁵ Shih Raporti Vjetor i Ministrisë së Drejtësisë i vitit 2008 *Mbi Punën e Prokurorive Publike të Kosovës* (prill 2009), faqe 52.

²⁶ Shih *Blumberga kundër Letonisë*, Aktgjykim i GjEDNj-së, 14 tetor 2008, paragrafi 67.

²⁷ Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës, Rekomandime, Rek(2000)19, 6 tetor 2000, paragrafi 4. Shih gjithashtu "*Lignes directrices du centre Saturn pour la gestion du temps judiciaire*", të adaptuar nga Komisioni Evropian për Efikasitet të Drejtësisë në takimin e vet të 12-të me 10–11 dhjetor 2008, Seksioni I(E).

²⁸ Siç është zhvilluar në praktikën gjyqësore të GjEDNj-së, shih fusnotën 4 më sipër. Shih gjithashtu Rekomandimin e Përgjithshëm Nr. 31(80) paragrafi 8 i Konventës Ndërkombëtare të KB-ve mbi të Drejtat Civile dhe Politike.

Prandaj, është qenësore që të bëhet një vlerësim gjithëpërfshirës lidhur me nevojat e personelit brenda shërbimit të prokurorisë në Kosovë, bazuar në ngarkesën me lëndë të regjistruar në prokuroritë e ndryshme publike. Varësisht nga rezultati i atij vlerësimi, duhet të angazhohet personel i ri sa më shpejtë që të jetë e mundur në zyrat që kanë në veçanti mungesë të stafit dhe janë të mbingarkuar me lëndë, dhe nëse është e domosdoshme, disa prokurorë duhet të ri-shpërndahen në zyrat bazuar në ngarkesën ekzistuese me lëndë. Vetëm kur zyrat e tyre të kenë numër adekuat të personelit, mund të pritët me arsye që prokurorët publik të Kosovës t'i kryejnë obligimet e tyre profesionale me përkushtim të duhur, efikasitet dhe integritet dhe të fitojnë besimin e plotë të publikut të përgjithshëm si përkrahës të ligjshmërisë.

Në mënyrë që të sigurohet që prokurorët publik të Kosovës të jenë në gjendje t'i kryejnë obligimet e veta profesionale me efikasitet, OSBE rekomandon që:

- Këshilli Gjyqësor i Kosovës (KGJK) duhet të caktojë më shumë prokurorë publik në zyrat të cilat ballafaqohen me ngarkesë posaçërisht të madhe me lëndë.
- Prokuroritë duhet të bashkëpunojnë ngushtë që t'i identifikojnë dhe të ndajnë praktikatat më të mira se si t'i udhëheqin hetimet dhe ndjekjet penale.
- Një sistem i menaxhimit të rasteve duhet të zbatohet në prokuroritë publike, në mënyrë që të rritet efikasiteti i punës.
- Duhet marrë parasysh alternativat e ndjekjes penale,²⁹ si mundësi tjetër lehtësimi për prokurorët lidhur me barrën e madhe të lëndëve.
- Nëse është e nevojshme, mund të themelohet një komision me përfaqësues të gjyqtarëve, prokurorëve dhe personelit ndihmës në mënyrë që të vlerësohen nevojat reale të personelit në shërbimin e prokurorisë në Kosovë dhe t'i drejtohet KGJK-së, Kuvendit të Kosovës, Ministrisë së Drejtësisë dhe Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave me propozim për rritjen e numrit të prokurorëve publik dhe personelit ndihmës.
- KGJK-ja, Kuvendi i Kosovës, Ministria e Drejtësisë dhe Ministria për Ekonomi dhe Financa duhet të vazhdojë ta përkrahë Institutin Gjyqësor të Kosovës në mënyrë që të mund ta rritë numrin e kandidatëve të rinj për pozitat e prokurorëve të cilët i trajnon çdo vit.³⁰

²⁹ Si procedurë ndërmjetësimi, që ofrohet shprehimisht përmes nenit 228 KPPPK, por akoma i pazbatueshëm në praktikë.

³⁰ Instituti Gjyqësor i Kosovës është qendra primare trajnuese, ligjore për Kosovë dhe ka përgjegjësin legjislativë për të ofruar trajnime profesionale për të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët në Kosovë. Shih ligjin Nr. 02/L-25 mbi Themelimin e Institutit Gjyqësor të Kosovës, i adaptuar me 23 shkurt 2006.

- Në mënyrë që të sigurohet se juristë të kualifikuar mirë pranohen në punë, dhe mbesin në sistemin e prokurorisë, duhet të ngritën pagat e prokurorëve dhe të përmirësohen kushtet në të cilat ata punojnë.³¹

³¹ Siç rekomandohet me *Udhëzimet mbi Rolin e Prokurorëve*, të adaptuar në Kongresin e Tetë të Kombeve të Bashkuara mbi Parandalimin e Krimit dhe Trajtimin e të Pandehurve, 27 gusht deri me 7 shtator 1990 (U.N. Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 189 (1990)).