

REFORMA NË DREJTËSI:

kërkim të konsensusit





Instituti Demokratik I Kosovës është degë e
Transparency International për Kosovë

Misioni i KDI-së është mbështetja e
zhvillimit të demokracisë pjesëmarrëse
dhe luftës kundër korrupsion përmes
promovimit të transparencës,
llogaridhënies dhe integritetit në të
gjitha nivelet dhe sektorët e shoqërisë

E drejta e autorit © 2022. Kosova Democratic Institute (KDI).

Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohen në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jo komerciale. Kurdo dhe kushdo që përdor citate a materiale të ndryshme të këtij botimi është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren.

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 239

10 000, Prishtinë, Kosovë.

Tel: +383 (0) 38 248 038

E-mail: info@kdi-kosova.org

Ueb: www.kdi-kosova.org

Autorë: **Violeta Haxholli dhe Arbër Thaçi**

Layout and design: **envinion**

Kjo analizë është realizuar në kuadër të projektit “Zgjerimi i hapësirës qytetare për reformat në drejtësi”, i përkrahur nga Ambasada Holandeze në Kosovë.

Përmbajtja e kësaj analize është përgjegjësi vetëm e Institutit Demokratik të Kosovës (KDI), dhe në asnjë rrethanë nuk do të konsiderohet që reflekton qëndrimet e *Ambasadës Holandeze në Kosovë*.



Kingdom of the Netherlands

PËRMBAJTJA

06

Hyrje

07

1. REFORMIMI I SEKTORIT TË
DREJTËSISË NË KOSOVË: NJË
HISTORIK I SHKURTËR

11

2. INICIATIVAT E QEVERISË
AKTUALE PËR REFORMA NË
DREJTËSI

15

3. MUNGESA E KONSENSUSIT
MBI MËNYRËN E REFORMIMIT TË
SEKTORIT TË DREJTËSISË

19

4. ROLI DHE KAPACITETET E
KUVENDIT PËR TË ADRESUAR
REFORMËN NË DREJTËSI

24

5. PËRFUNDIM DHE
REKOMANDIME

25

SHTOJCË: EVIDENCA E
PROJEKTLIGJEVE DHE
LIGJEVE TË NDËRLIDHURA ME
REFORMËN NË DREJTËSI

Kjo analizë synon të vë në pah faktorët përcaktues për shtyrjen përpara të reformës në drejtësi në Kosovë, e sidomos rolin dhe kapacitetet e Kuvendit për ta trajtuar këtë reformë. Për qëllime të kësaj analize KDI ka organizuar edhe një fokus grup me 25 nëntor 2022, me ekspertë të fushës duke përfshirë akterë institucional, përfaqësues të organizatave ndërkombëtare dhe përfaqësues të organizatave të shoqërisë civile.

Pjesa e tretë e analizës elaboron gjerësisht mungesën e konsensusit në mes të Qeverisë dhe sektorit të drejtësisë dhe mungesën e konsensusit politik mes shumicës parlamentare dhe subjekteve opozitare të reflektuar në Kuvend, si një ndër faktorët kryesorë dhe më sfidues për Qeverinë për të ecur përpara me reformën në drejtësi. Në këtë seksion shpalosen perspektivat dhe qëndrimet e partive parlamentare të pozitës dhe opozitës mbi reformën dhe arsyet mbrapa qëndrimeve respektive.

Në fund, në seksionin përmbyllës, KDI shpalosë përfundimet dhe rekomandimet për akterët vendimmarrës, me theks të veçantë Kuvendin dhe shumicën parlamentare, për të shtyrë përpara në mënyrë të mirëfilltë reformën në drejtësi.

**REFORMIMI I
SEKTORIT TË
DREJTËSISË
NË KOSOVË:
NJË HISTORIK
I SHKURTËR**



Legjislacioni është përmirësuar në masë të madhe dhe buxheti për sektorin e drejtësisë është rritur përgjatë viteve, por në praktikë rezultatet konkrete në sundimin e ligjit kanë munguar. Kjo ka rezultuar me një reputacion jo të mirë të organeve të drejtësisë dhe besueshmëri të ulët qytetare kundrejt tyre.

Mangësitë në sektorin e drejtësisë në Kosovë janë evidentuar që nga shpallja e Pavarësisë e tutje, në raporte vendore e ndërkombëtare. Matjet e organizatave kredibile si, Human Rights Watch ose Transparency International kanë vlerësuar gjendjen në sektorin e drejtësisë si jo-adekuate ndërsa reforma në këtë sektor, vështrohej si vitale për fuqizimin e shtetit të së drejtës.

Iniciativa për të reformuar sektorin e drejtësisë ka pasur pothuajse nga të gjitha Qeveritë në të kaluarën. Që nga viti 2008 kur institucionet e Kosovës kishin zgjeruar kompetencat në administrimin e drejtësisë, kishin filluar edhe reformat në këtë sektor. Këto përfshinin ndryshimin e legjislacionit, ndryshimet strukturore brenda sektorit të drejtësisë dhe rritjen e buxhetit dhe përmirësimin e masave të sigurisë për këtë sektor.

Me gjithë reformat e deri tanishme, një problem mbeti pothuajse i përhershëm, mos efikasiteti i organeve të drejtësisë dhe ndërhyrjet e jashtme kryesisht politike në këtë sektor. Kjo ka rezultuar në njërën anë me grumbullim të madh të lëndëve dhe në anën tjetër në ndërhyrje në menaxhimin dhe epilogun e lëndëve. Kritike mbeti ndërhyrja në rastet e mëdha të korrupsionit dhe krimit të organizuar, të cilat ose janë parashkruar ose për to janë shqiptuar dënime të ulëta.¹

Edhe pse legjislacioni është përmirësuar në masë të madhe dhe buxheti për sektorin e drejtësisë është rritur përgjatë viteve, në praktikë rezultatet konkrete në sundimin e ligjit kanë munguar. Kjo ka rezultuar me një reputacion jo të mirë

të organeve të drejtësisë dhe besueshmëri të ulët qytetare kundrejt tyre.

Edhe në raportet vjetore për vendin, Bashkimi Evropian (BE) në vazhdimësi ka kërkuar përmirësime në sundimin e ligjit, përmes garantimit të funksionimit të mirëfilltë të sektorit të drejtësisë. Që nga viti 2015, në raportet e progresit për Kosovën, fjalë në vijim nuk ka ndryshuar: "Kosova është në një fazë të hershme në zhvillimin e një sistemi gjyqësor që funksionon mirë."²

Por kritikën e BE-së ndaj Kosovës për këtë sektor datojnë qysh në vitet e mëhershme. Në raportin e parë të progresit për Kosovën e pas pavarësisë, në vitin 2009, Komisioni Evropian (KE) theksonte që sektori i drejtësisë në Kosovë ka nevojë për reformim të thellë, që duhet të fillonte me miratimin e legjislacionit adekuat.³ Bazuar në këto kërkesa dhe nevojat e brendshme, gjatë vitit në fjalë Qeveria dhe legjislatura e asaj kohe miratuan dhe ndryshuan disa ligje të ndërlidhura me sektorin e drejtësisë, siç ishte Ligji për Ndërmjetësimin, Ligji për Plotësimin dhe Ndryshimin e Kodit Penal, Ligji për Plotësimin dhe Ndryshimin e Kodit të Procedurës Penale dhe Ligji për Përbërjen e Përkohshme të Këshillit Gjyqësor të Kosovës.⁴ Gjatë po atij viti, sektori i drejtësisë iu nënshtrua edhe një procesi të Vetingut, i zhvilluar nën mbikëqyrjen e një Komisioni Ndërkombëtarë të Pavarur Gjyqësor dhe Prokurorial. KE e konsideronte këtë proces të suksesshëm, por vetingut nuk i ishin nënshtruar gjyqtarët dhe prokurorët nga komuniteti serb i Kosovës.⁵dhe⁶

1 Shih raportin e KDI-se "Kultura e Pandëshkueshmërisë në Kosovë", 2020, në <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/03/01-KULTURA-E-PAN-D%C3%8BESHKUESHM%C3%8BRIS%C3%8B-N%C3%8B-KOSOV%C3%8B-ALB-04.pdf>

2 Shih Raportet e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën 2008-2022 në, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en

3 Shih Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën të vitit 2009, fq.11. në, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-progress-report-2009_en

4 Po aty, fq.10.

5 Po aty.

6 Shih Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën të vitit 2010, fq.10. në, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-progress-report-2010_en



Që nga viti 2015, në raportet e progresit për Kosovën, fjalia në vijim nuk ka ndryshuar: “Kosova është në një fazë të hershme në zhvillimin e një sistemi gjyqësor që funksionon mirë.”

Një vit më vonë, në vitin 2010, Qeveria e asaj kohe procedoi në Kuvend edhe një pako prej katër ligjeve që reformonin në masë të madhe sistemin e drejtësisë, konkretisht, Ligjin për KGJK-në, Ligjin për KPK-në, Ligjin për Prokuroritë dhe Ligjin për Gjykatat, që parashihnin funksionalizimin e një sistem të ri të prokurorive dhe gjykatave nga janari i vitit 2013.⁷dhe⁸ Këto ligje u amandamentuan disa herë gjatë viteve në vijim. Përveç kësaj pakoje ligjore, gjatë këtij atij viti u miratuan edhe tri ligje të rëndësishme në sektorin e drejtësisë konkretisht, Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike, Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit dhe Ligji për deklarimin e origjinës së pasurisë dhe dhuratat e zyrtarëve të lartë publikë. Miratimi i këtij të fundit rezultoi me publikimin elektronik të deklarimeve të pasurisë.⁹

Në vitin vijues, në 2011, u rrit edhe buxheti vjetor për gjyqësorin në 17 milionë euro, për dallim nga 14 milionë euro sa kishte qenë në vitin paraprak.¹⁰ Me gjithë këto ndryshime, sundimi i ligjit në vend mbetej ende i dobët dhe raportet e KE-së në vitet në vijim, por edhe raportet e organizatave vendore, theksonin që efikasiteti, pavarësia dhe paanshmëria e kufizuar e gjyqësorit në praktikë ishte një pengesë serioze për forcimin e shtetit të së drejtës.¹¹

Kritikat dhe kërkesat ndaj Kosovës lidhur me sektorin e drejtësisë vazhduan edhe në vitet pasuese. Nga viti 2015 deri në vitin 2018, KE nga Kosova kërkonte që të zbatoheshin pakoja e ligjeve për gjyqësorin, të rritej ende buxheti, stafi dhe kapacitetet e stafit në sektorin gjyqësor, të garantoheshin emërimet të ligjshme dhe me kohë në institucionet kryesore konkretisht në KGJK dhe KPK, të zvogëlohej numri i lëndëve të pazgjidhura përmes praktikës së ndërmjetësimit, si dhe të miratohej ligji për Zyrën e Këshillit Disiplinor për të forcuar llogaridhënien.¹² Për më tepër, kërkoheshin përmirësime në administratën e gjykatës përmes një sistemi funksional të menaxhimit të lëndëve për ndarjen e rastësishme të lëndëve dhe sigurimin e të dhënave statistikore të besueshme në përputhje me standardet evropiane.¹³ Atë botë Kosova kritikohej edhe për faktin që nuk kishte një strategji gjithëpërfshirëse për reformat në sektorin e drejtësisë dhe një mekanizëm të duhur për koordinim ndër-institucional. Ndërsa edhe pse në nëntor të vitit 2016, qeveria e asaj kohe kishte miratuar një vendim për të kryer një rishikim funksional të sektorit të sundimit të ligjit, nuk kishte ndërmarrë hapa në këtë drejtim.¹⁴

7 Po aty, fq.9.

8 Shih Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën të vitit 2012, fq.8, në https://wbc-rti.info/object/document/10812/attach/ks_analytical_2012_en.pdf

9 Shih Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën të vitit 2010, fq.12. në, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-progress-report-2010_en

10 Po aty, fq.11.

11 Shih Raportin e Komisionit Evropian për Kosovën, të vitit 2012, fq.9, në https://wbc-rti.info/object/document/10812/attach/ks_analytical_2012_en.pdf

12 Shih Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën të vitit 2015, fq.12-13 dhe të vitit 2016 fq.5 në https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20151110_report_kosovo.pdf dhe në, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20161109_report_kosovo.pdf

13 Shih Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën të vitit 2018, fq.13 në, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20180417-kosovo-report.pdf>

14 Po aty, fq.14.

Në tri vitet pasuese (2019, 2020 dhe 2021), Kosova shënoi deri diku progres në sektorin e drejtësisë pasi kishte miratuar Ligjin për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve e Ligjin e ri për Ndërmjetësimin dhe kishte avancuar sistemin elektronik të menaxhimit të lëndëve.¹⁵ BE gjatë kësaj periudhe vlerësonte pozitivisht faktin që Ministria e Drejtësisë e asaj kohe, në koordinim me KGJK-në dhe KPK-në, kishte lansuar projektin Drejtësia 2020, duke detajuar një sërë hapash për përmirësimin e funksionimit të gjyqësorit në afat të shkurtër.¹⁶ Mirëpo ky projekt, ishte ndërprerë për shkak të ndryshimit të qeverisë. Qeveria e re e zgjedhur në qershor të vitit 2020 inicoi reforma të reja në sektorin e drejtësisë me theks të veçantë vendimin për shqyrtimin e nevojës për zhvillimin e një procesi të ri të vetingut në gjyqësor, mirëpo edhe ky projekt nuk u finalizua për shkak të ndërrimit të qeverisë në fillim të vitit 2021.¹⁷

Qeveria aktuale e zgjedhur në mars 2021, tashmë ka filluar reformën e re në drejtësi, përmes amendamentimit të ligjeve ekzistuese por edhe hartimin e legjislacionit të ri. Në ndërkohë, administrimi i drejtësisë në vend vazhdon të jetë ende i ngadalshëm dhe jo efikas.



Kosova kritikohej edhe për faktin që nuk kishte një strategji gjithëpërfshirëse për reformat në sektorin e drejtësisë dhe një mekanizëm të duhur për koordinim ndërinstytucional. Ndërsa edhe pse në nëntor të vitit 2016, qeveria e asaj kohe kishte miratuar një vendim për të kryer një rishikim funksional të sektorit të sundimit të ligjit, nuk kishte ndërmarrë hapa në këtë drejtim.

¹⁵ Shih Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën të vitit 2019, fq.14 në, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-kosovo-report.pdf>

¹⁶ Po aty, fq.15.

¹⁷ Ministria e Drejtësisë e udhëhequr nga z.Selim Selimi kishte themeluar grupin punues për veting me pjesëmarrës institucional dhe nga shoëqëria civile. Kryesues i këtij grupi ishte një përfaqësues i KDI-së.

**INICIATIVAT
E QEVERISË
AKTUALE PËR
REFORMA NË
DREJTËSI**



Qeveria aktuale disa muaj pas ardhjes në pushtet kompletoi Rishikimin Funkcional të Sektorit të Sundimit të Ligjit, në kuadër të të cilit u miratua edhe Strategjia për Sundimin e Ligjit dhe Plani i Veprimit (2021-2026).

Vlerësimet e raporteve të progresit dhe perceptimet e qytetarëve për sektorin e drejtësisë përgjatë viteve dëshmojnë për nevojën e reformës në këtë sektor. Një gjë e tillë është vërtetuar edhe me matjet e opinionit publik të organizatave ndërkombëtare dhe të shoqërisë civile. Barometri vjetor i publikuar nga Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS) edhe gjatë vitit 2022 ka shpërfaqur nivel të ultë të besimit qytetar ndaj sektorit të drejtësisë. Kështu, vetëm 32% e të anketuarve janë shprehur se i besojnë deri diku gjykatave dhe prokurorive të Kosovës, me 21% që nuk kanë aspak besim në këto organe të drejtësisë.¹⁸ Nivel relativisht të ulët të besueshmërisë në sektorin e drejtësisë qytetarët kanë shprehur edhe në matjet e fundit të realizuar nga KDI në shtator të këtij viti.¹⁹

Qeveria aktuale e udhëhequr nga subjekti politik Vetëvendosje erdhi në pushtet në mars të vitit 2021 nën platformën elektorale "Punësim dhe Drejtësi", ku reformimi gjithëpërfshirës i sektorit të drejtësisë proklamohet të ishte një nga dy synimet kryesore të kësaj partie. Rrjedhimisht, në programin e Qeverisë së re, reforma në drejtësi paraqet një vend qendror ku thuhet se vizioni i Qeverisë është drejtësia e pavarur, e paanshme, efikase dhe profesionale, dhe kjo synohet të arrihet nëpërmjet fuqizimit të sektorit të drejtësisë dhe rritjes së besimit qytetar.²⁰ Duke pasur parasysh këto, Qeveria aktuale disa muaj pas ardhjes në pushtet kompletoi Rishikimin Funkcional të Sektorit të Sundimit të Ligjit, në kuadër të të cilit u miratua edhe Strategjia për Sundimin e Ligjit dhe Plani i Veprimit (2021-

2026).²¹ Në kuadër të saj kanë filluar një sërë iniciativash ligjore, me theks të veçantë synimi për të realizuar një proces të vetingut në gjyqësor, reformimi i KPK-së dhe KGJK-së dhe iniciativa për krijimin e një Byroje Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme.

Me gjithë hapat e ri për të reformuar sektorin e drejtësisë, në raportin e ri për Vendin i publikuar në tetor të vitit 2022, është evidentuar progres i kufizuar në këtë sektor, pothuajse ngjashëm si në vitet paraprake. Fjalja se Kosova ende vazhdon të jetë në një fazë të hershme në zhvillimin e një sistemi gjyqësor që funksionon mirë është shënuar edhe në këtë raport. Lidhur me iniciativat e Qeverisë aktuale për reforma në drejtësi, theksohet nevoja që reforma duhet të adresohet para së gjithash duke përmirësuar zbatimin e mjeteve ekzistuese për të mbrojtur integritetin, pavarësinë dhe efikasitetin e sistemit gjyqësor, duke përfshirë ndryshimet e duhura legjislative. Këta mekanizma përfshijnë, ndër të tjera, një sistem deklarimi të pasurisë, procedura disiplinore dhe vlerësim të qëndrueshëm të performancës, në përputhje me standardet evropiane dhe rekomandimet e Opinionit të Komisionit të Venecias të 17 qershorit 2022.²²

Përveç kësaj, Qeverisë i rekomandohet që të vazhdojë zbatimin e Strategjisë dhe Planit të Veprimit për Sundimin e Ligjit 2021-2026, pa vonesa dhe duke siguruar koordinim ndër-institucional. Ndër të tjera, kërkohet që të rriten përpjekjet për të zvogëluar numrin e madh të rasteve të

18 Shih QKSS, "Perceptimi i qytetarëve për integritetin e institucioneve publike në Kosovë", janar 2022, fq.5 në, https://qkss.org/images/uploads/files/Barometri_2021_Kosovo_1_SHQP_%281%29_%281%29.pdf

19 Shih Hulumtimin e Opinionit Publik të KDI-së "Këndvështrimi i Qytetarëve mbi Reformën në Sistemin e Drejtësisë", shtator 2022, në <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2022/09/35-Reforma-ne-sistemin-e-drejtësisë-05-1.pdf>

20 Shih "PROGRAMIN E QEVERISË SË REPUBLIKËS SË KOSOVËS 2021 – 2025", në <https://masht.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/06/Programi-i-Qeverise-se-Kosoves-2021-2025.pdf>

21 Shih Strategjinë për Sundimin e Ligjit 2021-2026 në, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/6DC1CBD5-0DF1-46AE-9D1A-78C96146C7D0.pdf>

22 Shih Raportin për Kosovën të Komisionit Evropian, të vitit 2022, fq.16, në https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_22_6090



Iniciativat për reformë të re në drejtësi janë mirëpritur nga ana e qytetarëve të Kosovës. Në sondazhin e realizuar nga KDI në shtator 2022, 70.8% e qytetarëve besojnë se reforma në drejtësi është e mundur.

grumbulluara, me anë të një strategjie dixhitalizimi, që përfshinë përdorimin sistematik të Sistemit të Informacionit të Menaxhimit të Rasteve (SMIL) nga gjyqtarët, prokurorët dhe stafi mbështetës. Si dhe përdorimin dhe financimin e mjeteve alternative për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve, siç është ndërmjetësimi.²³ Duhet theksuar që këto rekomandime janë ripërsëritur në pothuajse të gjitha raportet paraprake të KE-së për Kosovën si dhe në dokumentin aktual Agjenda për Reforma Evropiane.

Iniciativat për reformë të re në drejtësi janë mirëpritur nga ana e qytetarëve të Kosovës. Në sondazhin e realizuar nga KDI në shtator 2022, 70.8% e qytetarëve besojnë se reforma në drejtësi është e mundur. Ndërsa, për mbi 50% prej tyre reforma në drejtësi do të thotë rritje e kualitetit të gjykatave, gjyqtarë profesional dhe gjykata të pavarura. Në përqindje shumë të lartë, mbi 70%, qytetarët kanë shprehur mbështetje për procesin e vetingut dhe krijimin e Byrosë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme.²⁴

Qeveria aktuale tashmë ka proceduar me disa iniciativa ligjore që ndërlidhen me reformën në drejtësi (Shih në Shtojcë). Në kuadër të saj, disa nga iniciativat janë dërguar për opinion edhe në Komisionin e Venecias, rekomandimet e të cilit po përdoren si udhërrëfyes i rëndësishëm për realizimin e reformës në drejtësi.

Ministria e Drejtësisë (MD) tashmë ka hartuar dy nga iniciativat kryesore të reformës në sektorin e drejtësisë. Njëra nga këto është Projektligji për Byronë Shtetërore, i cili është miratuar në Kuvend në lexim të parë. Kurse iniciativën e dytë, pas një pune të gjatë brenda MD e ka

dërguar në Kuvend të ashtuquajturën 'Dosja e Vetingut', mbi të cilën Kuvendi duhet të hartojë amendamentet kushtetuese dhe projektligjin për Vetingun. Kjo është bërë me synim të krijimit të konsensusit politik për vetingun në drejtësi. Kjo i ka dhënë Kuvendit një rol të rëndësishëm në materializimin e reformës në drejtësi.

Derisa kapaciteti real i këtij institucioni për të trajtuar dhe adresuar në mënyrë të mirëfilltë reformën në drejtësi mbetet për tu diskutuar, një sfidë tjetër për Qeverinë është mungesa e konsensusit politik dhe jo vetëm për të shtyrë përpara reformën.

²³ Po aty, fq.17.

²⁴ Shih sondazhin e KDI-së: "Qytetarët me besueshmëri të ulët në sistemin e drejtësisë, kërkojnë reformë", shtator 2022, në <https://kdi-kosova.org/aktivitetet/sondazhi-i-kdi-se-qytetarët-me-besueshmëri-te-ulët-ne-sistemin-e-drejtësisë-kerkojne-reforme/>

|||||

|||||

**MUNGESA E
KONSENSUSIT
MBI MËNYRËN
E REFORMIMIT
TË SEKTORIT TË
DREJTËSISË**



Takimet që janë mbajtur në grupet punuese për koncept dokumentin për vetingun, janë përcjellë me polemika mes përfaqësuesve të MD-së dhe përfaqësuesve të KGJK-së dhe KPK-së. Ndërsa, këta të fundit kanë bojkotuar disa nga takimet e grupit punues.

Që në fillim të prezantimit të reformës në sektorin e drejtësisë, Qeveria aktuale ka hasur në sfida dhe kritika nga pothuajse të gjitha anët. Fillimisht ka hasur në rezistencë të brendshme nga vetë akterët e sektorit të drejtësisë, të cilët janë shprehur se nuk i mbështesin iniciativat e Qeverisë për reformë të tillë të sektorit. Deri më tani kjo e fundit nuk ka arritur konsensus me përfaqësuesit e këtyre organeve për të çuar përpara iniciativat kryesore ligjore që ndërliken me reformën në drejtësi.

Në korrik të këtij viti, pas opinionit të Venecias për vetingun dhe Projektligjin për Byronë Shtetërore, KGJK përmes një komunikate për media është shprehur se nuk i mbështet dhe nuk do të merr pjesë në grupet punuese për iniciativën ligjore për vetingun në drejtësi. Tutje ata kanë theksuar se mbesin të përkushtuar dhe të gatshëm të japin kontribut në grupet punuese për plotësimet apo ndryshimet në Ligjin e Gjykatave, Ligjin e KGJK-së, Ligjin për Përgjegjësitë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve, apo ndonjë iniciativë tjetër ligjore që ka për qëllim forcimin e mëtejme të mekanizmave të brendshme të gjyqësorit.²⁵ Një ditë më vonë, komunikatën e njëjtë e ka lëshuar edhe KPK.²⁶ Kjo e fundit ka shprehur mospajtime me MD-në edhe sa i përket Projektligjit për KPK-në.²⁷

Para kësaj, takimet që janë mbajtur në grupet punuese për koncept dokumentin për vetingun, janë përcjellë me polemika mes përfaqësuesve të MD-së dhe përfaqësuesve të KGJK-së dhe KPK-së. Ndërsa, këta të fundit kanë

bojkotuar disa nga takimet e grupit punues. Si rezultat MD ka vazhduar përpara me përfundimin e dosjes për vetingun dhe e ka dorëzuar atë në Kuvend pa mbështetje dhe pa konsensus me KPK-në dhe KGJK-në.²⁸

Raportet mes Qeverisë dhe sektorit të drejtësisë janë acaruar tutje pas iniciativave të Qeverisë për ndryshime të kompensimeve financiare në këtë sektor, fillimisht përmes dispozitave në Projektligjin për Paga, së fundi edhe përmes shfuqizimit të një vendimi të ish Qeverisë Haradinaj që kishte rritur automatikisht pagat e gjykatësve dhe prokurorëve. Ndonëse Qeveria ka të drejtë që të shfuqizojë vendimet e Qeverive të kalara, në këtë drejtim duhet t'i kushtojë vëmendje ruajtjes së parimit të ndarjes së pushteteve dhe pavarësisë së gjyqësorit. Parimi i njëjtë duhet të reflektohet edhe gjatë shqyrtimit dhe kompletimit të Projektligjit për Paga.

Përveç përfaqësuesve të sektorit të drejtësisë, në fillim edhe BE-ja nuk i ka mbështetur tërësisht iniciativat për reformën në drejtësi, veçanërisht vetingun në këtë sektor. Në raportin për Kosovën të vitit 2021, BE e ka vlerësuar si shqetësues rivlerësimin e plotë/vetingun e të gjithë prokurorëve dhe gjyqtarëve. Sipas këtij raporti, një proces i tillë duhet të konsiderohet vetëm si një masë e jashtëzakonshme e fundit, pasi të jenë ezauruar të gjitha mjetet dhe mekanizmat ekzistues për të garantuar integritetin dhe për të luftuar korrupsionin e zyrtarëve gjyqësorë, dhe duhet të jetë në përputhje me standardet evropiane dhe ndërkombëtare,

25 Shih faqen zyrtare të KGJK, "Qëndrimi i Këshillit Gjyqësor të Kosovës pas opinionit të Komisionit të Venecias për çështjen e Vetingut", 29 korrik 2022, në <https://www.gjyqesori-rks.org/2022/07/29/qendrimi-i-keshillit-gjyqesor-te-kosoves-pas-opinionit-te-komisionit-te-venecias-per-ceshtjen-e-vetingut/>

26 Shih faqen zyrtare të KPK-së, "Qëndrim i Këshillit Prokurorial të Kosovës pas Opinioneve të Komisionit të Venecias për Konceptdokumentin e Ministrisë së Drejtësisë për "Vetting", 30 korrik 2022, në <https://prokuroria-rks.org/psh/lajm/8702>

27 Shih Deklaratën për Media të KPK-së të datës 9 mars 2022, në <https://prokuroria-rks.org/psh/lajm/8124>

28 Portali Kallxo, "Kurti e Haxhiu dërgojnë dosjen e Vetingut te kryetari i kuvendit Glauk Konjufca", në <https://kallxo.com/lajm/kurti-e-haxhiu-dergojne-dosjen-e-vetingut-te-kryetari-i-kuvendit-glauk-konjufca/>



Në anën tjetër, një element i rëndësishëm mbetet edhe arritja e konsensusit politik për të shtyrë përpara reformën në drejtësi.

si dhe me këshillat e Komisionit të Venecias.²⁹ Mirëpo, në raportin e fundit të KE për Kosovën të publikuar në tetor të vitit 2022, ka një qëndrim më të zbutur të BE-së sa i përket vettingut.³⁰ Në këtë ndryshim duket se kanë luajtur rol opinionet e Komisionit të Venecias të cilat Qeveria po i përdorë si udhërrëfyes të rëndësishëm në zbatimin e reformës. Rrjedhimisht Qeveria ka siguruar një mbështetje nga ana e BE-së, me kusht që reforma në drejtësi të bëhet me kujdes të shtuar, në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe rekomandimet e Venecias. Në anën tjetër, një element i rëndësishëm mbetet edhe arritja e konsensusit politik për të shtyrë përpara reformën në drejtësi. Fillimisht, lidhur me reformat në drejtësi janë shfaqur mospajtime edhe brenda grupit parlamentar të LVV-së. Disa ditë pasi qeveria ka dorëzuar në Kuvend dosjen e vettingut deputetja e GP të LVV Doarsa Kica-Xhelili, kaloi në subjektin politik LDK dhe si arsye kryesore ajo ka theksuar mospajtimet me mënyrën e reformimit të sektorit të drejtësisë nga ana e Qeverisë.³¹

Mbështetja politike që përkthehet në numra në Kuvend për miratimin e iniciativave ligjore që ndërlidhen me reformën në drejtësi duket se do të jetë një nga sfidat kryesore të Qeverisë për të çuar përpara këtë proces. Ndonëse subjektet opozitare, kanë mbështetur disa nga projektligjet e sponzoruar nga Qeveria, ato kanë kundërshtuar disa tjera, kryesisht për shkak të mospajtimeve për përmbajtjen e tyre (Shih detajet në Shtojcë). Shumica e iniciativave që ndërlidhen me reformën në drejtësi janë miratuar vetëm me votat e shumicës parlamentare dhe nuk janë mbështetur

nga subjektet opozitare. P.sh Ligji për KPK-në disa javë pas miratimit në Kuvend u dërgua në Gjykatën Kushtetuese nga subjektet opozitare, fillimisht nga Partia Demokratike e Kosovës (PDK) dhe pastaj edhe nga Lidhja Demokratike e Kosovës (LDK), në dy lëndë të ndara, pasi sipas këtyre dy subjekteve ky Ligj e cenon pavarësinë e gjyqësorit në vend.³²

Ngjashëm, opozita nuk e ka mbështetur as Projektligjin për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme në lexim të parë. Pas vërejtjeve të Komisionit të Venecias mbi përmbajtjen, opozita ka kërkuar që Qeveria të tërheq këtë Projektligj. Por, kjo e fundit ka mbështetur miratimin e këtij Projektligji në lexim të parë. Si rezultat i kësaj, opozita ka bojkotuar pjesëmarrjen në grupin punës për shqyrtimin e këtij projektligji. Megjithatë, para se projektligji të procedohet në seancë për lexim të dytë, ai është shqyrtuar nga Komisioni për Legjislacion. Një pjesë e këtij komisioni të udhëhequr nga kryetari, ka organizuar një sërë të diskutimeve publike me përfaqësues nga MD, Kuvendi, Agjencia për Kundër Korrupsionit, ekspertë lokal e ndërkombëtarë dhe përfaqësues të shoqërisë civile. Në këto diskutime nuk kanë marrë pjesë përfaqësues të institucioneve të drejtësisë. Gjatë diskutimeve, janë prezantuar një nga një amendamentet e projektligjit nga ana e kryetarit të komisionit për Legjislacion dhe janë adresuar mangësitë në versionin e parë të Projektligjit në bazë të kërkesave të opinionit të Venecias. Versioni final i projektligjit është proceduar për opinion të dytë në Komisionin e Venecias nga Kryetari i Kuvendit Glauk Konjufca.³³

²⁹ Shih Raportin e KE-së për Kosovën të vitit 2021.

³⁰ Shih Raportin e KE-së për Kosovën të vitit 2022.

³¹ Klan Kosova, Rubikon, "Rrëfimi i Doarsa Kica-Xhelilit (VIDEO)", 8 shtator 2022, në <https://klankosova.tv/rrrefimi-i-doarsa-kica-xhelilit-video/>

³² Koha Net, "PDK-ja e LDK-ja çojnë në Kushtetuese Ligjin për KPK-në", 1 korrik 2022, në <https://www.koha.net/lajmet-e-mbremjes-ktv/332907/pdk-ja-e-ldk-ja-cojne-ne-kushtetuese-ligin-per-kpk-ne/>

³³ Kosova Press, "Konjufca e dërgon Projektligjin për Byronë Shtetërore në Komisionin e Venecias", 20 nëntor 2022 në, <https://kosovapress.com/konjufca-dergon-projektligjin-per-byrone-shteterore-ne-komisionin-e-venecias/>

Ndonëse shumica parlamentare e ka numrin e mjaftueshëm të votave në Kuvend për të miratuar ligje, nuk kanë qenë të pakta rastet kur ka munguar kuorumi i nevojshëm për votim. Edhe raporti i fundit i progresit për vendin ka evidentuar polarizimin politik në Kuvend dhe mungesën e kuorumit për vendimmarrje. Lidhur me këtë, është theksuar se nevojiten përpjekje për të forcuar rolin e Kuvendit si një forum për dialog politik konstruktiv dhe për ndërtimin e konsensusit, veçanërisht në lidhje me agjendën e reformave të BE-së.³⁴

Një konsensus në parim mes shumicës parlamentare dhe subjekteve opozitare është arritur lidhur me vetingun në drejtësi. Subjektet opozitare kanë shprehur gatishmëri që të marrin pjesë në hartimin e amendamenteve Kushtetuese dhe hartimin e Projektligjit për vetingun. Ndërsa, me 4 shtator, Qeveria ka dorëzuar në Kuvend dokumentacionin për vetingun.³⁵ Lidhur me këtë, kryesia e Kuvendit duhet të ndërmarrë hapat procedural që hartimin e amendamenteve kushtetuese ta ngarkojë Komisionin për Legjislacion apo të krijojë një komision të veçantë parlamentar ad-hoc për këtë proces.

Nuk është ende e qartë cilat do të jenë qëndrimet e subjekteve opozitare për këtë çështje dhe se a do të vazhdojë konsensusi politik edhe në fazat e mëvonshme lidhur me përmbajtjen e legjislacionit për vetingun. Për ndryshimet kushtetuese për vetingun Qeveria duhet të sigurojë 2/3 e votave të nevojshme për miratim. Vullneti i përbashkët pozitë-opozitë për hartimin e këtyre amendamenteve është pozitiv, megjithatë është herët të konkludohet nëse kjo do të përkthehet me përkrahje gjatë votimit. Në anën tjetër, për ndryshimin e Kushtetutës Qeverisë i nevojiten edhe 2/3 e votave të deputetëve nga komunitetet jo shumicë. Duke pasur parasysh qëndrimet e zakonshme të subjektit politik Lista Serbe ndaj Qeverisë, sigurimi i votave të nevojshme do të jetë sfidë. Pas miratimit të legjislacionit për vetingun, pikëpyetje mbetet edhe ajo se si do të zbatohet ky legjislacion në praktikë në të gjithë sektorin e drejtësisë, konkretisht për prokurorët dhe gjyqtarët serbë. Siç është evidentuar edhe në raportet zyrtare, këta të fundit kishin refuzuar pjesëmarrjen në procesin e vetingut të ndërmarrë gjatë vitit 2009.

Përveç arritjes së konsensusit të përgjithshëm për të shtyrë përpara reformën në drejtësi, një vëmendje e veçantë duhet ti kushtohet edhe rolit të Kuvendit dhe kapaciteteve të tij për të trajtuar iniciativat ligjore që ndërlidhen me reformën.



Një konsensus në parim mes shumicës parlamentare dhe subjekteve opozitare është arritur lidhur me vetingun në drejtësi.

³⁴ Shih raportin e KE-së për Kosovën të vitit 2022, fq. 8,9.

³⁵ Portali Kallxo, "Kurti e Haxhiu dërgojnë dosjen e Vetingut te kryetari i kuvendit Glauk Konjufca", në <https://kallxo.com/lajm/kurti-e-haxhiu-dergojne-dosjen-e-vetingut-te-kryetari-i-kuvendit-glauk-konjufca/>

**ROLI DHE
KAPACITETET E
KUVENDIT PËR
TË ADRESUAR
REFORMËN NË
DREJTËSI**



Një tjetër aspekt relevant, mbetet kapaciteti i Kuvendit dhe organeve të tij që procesin kompleks të reformës ta shqyrtojë hollësisht dhe objektivisht, veçanërisht iniciativat e reja si vetingu, por edhe rregullimi i kuadrit ligjor për Byronë Shtetërore.

Institucioni i Kuvendit në republikë parlamentare siç është rasti i Kosovës ka rol përcaktues në procesin ligjvënës. Sipas Kushtetutës prerogativa e ligjvënies është e saktësuar në Nenin 65, i cili e ngarkon Kuvendin me *"miratimin e ligjeve, rezolutave dhe akteve tjera të përgjithshme"*.³⁶ Më tutje, në pikën e mëposhtme, Neni 65 sqaron procedurën e ndryshimit të Kushtetutës, me përkrahje të 2/3 të të gjithëve deputetëve – duke përfshirë 2/3 edhe të deputetëve që përfaqësojnë komunitetet jo shumicë.³⁷

Më tutje edhe Rregullorja e Kuvendit, saktëson rolin dhe përgjegjësitë e deputetëve dhe funksionin e mekanizmave të Kuvendit. Sipas Rregullores, deputetët ushtrojnë rolin e tyre ligjvënës dhe mbikëqyrës në seanca dhe komisione parlamentare. Në bazë të kompetencave kushtetuese, Kuvendi në fillim të mandatit zgjedhor emëron komisione të përhershme, komisione funksionale dhe komisione ad-hoc, që pasqyrojnë përbërjen politike të Kuvendit. Legjislatura e tetë aktuale ka formuar katër Komisione të përhershme, dhjetë Komisione funksionale dhe disa komisione ad-hoc sipas nevojës.³⁸

Shqyrtimi i iniciativave ligjore që vinë nga Qeveria bien veçanërisht mbi *Komisionin për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit dhe Mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit*, por edhe komisioneve tjera të përhershme që trajtojnë aspektet buxhetore, të integritimit evropian dhe të drejtave të komuniteteve. Për çështjen e vetingut nëse Kryesia e Kuvendit vendos që të formojë një komision parlamentar ad hoc, do të jetë ky komision ai i cili ekskluzivisht do të punojë në hartimin e amendamenteve kushtetuese dhe hartimin e projektligjit për vetingun. Fakti

që Qeveria ia ka bartur Kuvendit këtë çështje, kjo e bën Kuvendin përcaktues në jetësimin e një pjese shumë të rëndësishme të reformës në drejtësi.

Një tjetër aspekt relevant, mbetet kapaciteti i Kuvendit dhe organeve të tij që procesin kompleks të reformës ta shqyrtojë hollësisht dhe objektivisht, veçanërisht iniciativat e reja si vetingu, por edhe rregullimi i kuadrit ligjor për Byronë Shtetërore. Ky i fundit është miratuar në lexim të parë dhe një pjesë e Komisionit për Legjislacion ka punuar në hartimin e amendamenteve ligjore dhe adresimin e vërejtjeve të Komisionit të Venecias, para se projektligji të procedohet në seancë për lexim të dytë.

Sa i përket mbështetjes profesionale, gjatë shqyrtimit të projektligjeve, deputetët mbështetën në masë të madhe në administratën e Kuvendit, veçanërisht në katër Drejtori të cilat kanë për detyrë të mbështesin deputetët në çështje procedurale, ligjore dhe me ekspertizë. Konkretisht, Drejtoria për Çështje Plenare dhe Procedurale, Drejtoria për Mbështetje të Komisioneve Parlamentare, Drejtoria për Standardizim, Përafrim dhe Harmonizim Ligjor si dhe Drejtoria për Hulumtime, Bibliotekë dhe Arkiv.

Sipas, zyrtarëve të disa prej këtyre drejtorive, Kuvendi ka kapacitete të kufizuara për të shqyrtuar në mënyrë të duhur iniciativat që bien në kuadër të reformës për drejtësi.³⁹ Disa nga deputetët anëtarë në Komisionin për Legjislacion kanë ekspertizë juridike, mirëpo volumni i madh i projektligjeve e vështirëson trajtimin e mirëfilltë të secilit projektligj. Sidomos gjatë vitit 2022, ku Qeveria ka sjellur në Kuvend një numër të madh të projektligjeve në krahasim me vitet tjera.

36 Shih Kushtetutën e Republikës së Kosovës, neni 65, paragrafi 1, në <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

37 Po aty, paragrafi 2.

38 Faqja zyrtare e Kuvendit të Kosovës, në <https://kuvendikosoves.org/shq/komisionet/>

39 Intervistë e KDI-së me zyrtarë të Komisionit për Legjislacion dhe Drejtorisë për Mbështetje të Komisioneve Parlamentare, Kuvendi i Kosovës, 9 shtator 2022.



Gjykuar nga perspektivat e mësipërme, mund të pohohet se Kuvendi, me gjithë mekanizmat dhe organet e tij, ka nevojë për mbështetje të shtuar për trajtimin e një procesi kompleks sikur që është reforma në drejtësi, me theks të veçantë çështja e vettingut.

Derisa gjatë vitit 2021 janë miratuar 36 ligje në Kuvend, gjatë vitit 2022 deri më tani janë miratuar 103 ligje dhe 49 projektligje janë në procedurë të shqyrtimit.⁴⁰

Lidhur me mbështetjen me ekspertizë për deputetët, ata kanë mundësi që të shfrytëzojnë ekspertizën që ofrohet brenda Kuvendit nga Drejtoria për Hulumtime, Bibliotekë dhe Arkiv. Kjo zyre aktualisht ka një staf prej shtatë personave të cilët përgatisin hulumtime për deputetët në bazë të kërkesës së tyre. Mirëpo për shkak të numrit të madh të projektligjeve në Kuvend kjo zyre është e ngarkuar me punë dhe ka nevojë për plotësimin e pozitave të lira të cilat ende nuk janë plotësuar.⁴¹

Komisionet parlamentare po ashtu kanë buxhetin e tyre për të angazhuar ekspertë për draftimin e hulumtimeve parlamentare varësisht nga fushëveprimi i projektligjeve, nëse një gjë e tillë shihet si e nevojshme. Mirëpo shuma e paraparë prej 800 euro për angazhimin e një eksperti konsiderohet e ulët, gjë që e vështirëson angazhimin e tyre për draftimin e hulumtimeve parlamentare. Shto këtu faktin që shumica e ekspertëve zgjedhin që të mos angazhohen pasi e konsiderojnë këtë angazhim si përfshirje në çështje politike.⁴² Angazhimi i ekspertëve të jashtëm nga komisionet me raste bëhet në bazë të preferencave të subjekteve politike vetëm formalisht dhe mbi baza të konfliktit të interesit, gjë që rezulton me ofrim jo adekuat të ekspertizës së nevojshme për deputetët.⁴³

Në anën tjetër, sa i përket kapaciteteve të nevojshme për trajtimin e reformës në drejtësi edhe deputetët ndajnë mendimin e njëjtë me zyrtarët e administratës së Kuvendit. Deputetët nga radhët e opozitës vlerësojnë se Kuvendi nuk ka kapacitete të mjaftueshme për të shqyrtuar në mënyrë të mirëfilltë projektligjet duke përfshirë këtu edhe ato që ndërlidhen me reformën në drejtësi. Problematik shihet fakti që vetëm një numër i vogël i deputetëve kanë përgatitje profesionale në fushën juridike ndërsa shumica kanë mungesë të ekspertizës juridike për draftimin e normave.⁴⁴ Shto këtu faktin që deputetët nuk disponojnë me zyra dhe asistentë që do të mund t'a lehtësonin punën e tyre, ashtu siç e parasheh edhe Rregullorja e Kuvendit.

Një mendim pak a shumë të ngjashëm e ndajnë edhe deputetët nga radhët e pozitës, të cilët vlerësojnë se dinamika e madhe e projektligjeve që vinë në Komisionin për Legjislacion e bën të nevojshme mbështetjen e shtuar për këtë komision. Më tutje, sipas tyre Kuvendi nuk ka kapacitete të mjaftueshme për t'iu ofruar mbështetje deputetëve. Duke qenë se çështjet si vetingu në drejtësi apo krijimi i Byrosë Shtetërore janë koncepte të reja, kjo e bën të nevojshme ofrimin e një ekspertize të specializuar të jashtme për deputetët.⁴⁵

Një rëndësi të veçantë sa, subjektet politike duhet ti kushtojnë edhe mbështetjes së grupeve të tyre parlamentare. Një pjesë e buxhetit vetanak që e ka secili subjekt politik duhet të ia dedikojë edhe nevojave të grupeve parlamentare, veçanërisht rritjes së mbështetjes me

40 Nga diskutimi në fokus grupin e organizuar nga KDI me datë 25 nëntor 2022.

41 Intervistë e KDI-së me zyrtarë të Drejtorisë për Hulumtime, Bibliotekë dhe Arkiv, Kuvendi i Kosovës, 9 shtator 2022.

42 Nga diskutimi në fokus grupin e organizuar nga KDI me datë 25 nëntor 2022.

43 Po aty.

44 Intervistë e KDI-së me deputetë të Kuvendit nga radhët e opozitës, Kuvendi i Kosovës, 13 shtator 2022.

45 Intervistë e KDI-së me deputetë të Kuvendit nga radhët e pozitës, Kuvendi i Kosovës, 12 shtator 2022.



Në fund, faktori përcaktues për të shtyrë përpara iniciativat që ndërlidhen me reformën në drejtësi mbetet vullneti politik. Fuqizimit të kapaciteteve të Kuvendit për të trajtuar reformën në drejtësi, duhet t'i paraprijë gatishmëria e subjekteve politike për të shtyrë përpara reformën.

kapacitete të brendshme profesionale, që përfshinë ekipe të ekspertëve dhe këshilltarëve profesional.⁴⁶

Në rastet kur Kuvendi krijon komisione ad hoc, deputetëve dhe stafit mbështetës të Kuvendit ju shtohet dinamika e punës, dhe me raste puna në këto komisione zhvillohet edhe gjatë fundjavave. Për më tepër ka raste kur deputetë të caktuar dhe zyrtarë të administratës së Kuvendit punojnë paralelisht në disa komisione dhe projektligje të ndryshme, gjë që e penalizon shqyrtimin e mirëfilltë të materialeve. Në këtë drejtim është me rëndësi që në rast të krijimit të një komisioni ad hoc për vettingun, këtij komisioni ti ndahet buxhet më i madh për ekspertizë të jashtme si dhe staf i veçantë mbështetës potencialisht me përgatitje profesionale juridike. Kjo duke pasur parasysh kompleksitetin dhe rëndësinë e vettingut si proces dhe duke pasur parasysh planin ambicioz të MD-së dhe shumicës parlamentare që ky proces të trajtohet dhe të përmbyllet sa më shpejtë.⁴⁷ Lidhur me këtë është pozitiv fakti që dosja e vettingut e dorëzuar nga MD është mjaft e avancuar dhe deputetët do të kenë rol më shumë në kontrollimin e amendamenteve dhe normave se sa në hartimin e tyre nga fillimi. Në këtë proces ata do të mbështeten nga sponzori i kësaj iniciative, ekspertët dhe stafi i MD-së por edhe ekspertët ndërkombëtarë.⁴⁸ Kuvendi vazhdimisht është mbështetur nga organizata ndërkombëtare dhe të shoqërisë civile, me anë të hulumtimeve parlamentare për çështje të ndryshme. Ndonëse, kjo mbështetje nuk është e shtrirë në të gjitha çështjet dhe ofrohet varësisht nga fokusi tematik i organizatave respektive.⁴⁹

Gjykuar nga perspektivat e mësipërme, mund të pohohet se Kuvendi, me gjithë mekanizmat dhe organet e tij, ka nevojë për mbështetje të shtuar për trajtimin e një procesi kompleks sikur që është reforma në drejtësi, me theks të veçantë çështja e vettingut. Rrjedhimisht, deputetëve iu nevojitet më tepër mbështetje në kuptim të ofrimit të ekspertizës adekuate, e cila do të mundësonte qartësimin e përmbajtjes së materialeve ligjore të propozuara. Prandaj, fuqizimi veçanërisht i Komisionit për Legjislacion dhe komisioneve tjera mbi të cilat bie reforma, në kuptim të ofrimit të kapaciteteve shtesë është i rëndësishëm, për të fuqizuar vendimmarrjen e deputetëve. Në pamje të përgjithshme, një trajtim i denjë i pakos së reformës në drejtësi duhet të karakterizohet me një gjykim kritik të bazuar në njohuri që bëhen të arritshme për deputetët nëpërmjet ekspertizës. Vetëm duke e trajtuar në mënyrë profesionale përmbajtjen e reformës në drejtësi dhe duke nxjerrë ligje praktikisht të zbatueshme, do të mund të korrigjoheshin të metat në sektorin e drejtësisë.

⁴⁶ Nga diskutimi në fokus grupin e organizuar nga KDI me datë 25 nëntor 2022.

⁴⁷ Nga diskutimi në fokus grupin e organizuar nga KDI me datë 25 nëntor 2022.

⁴⁸ Po aty.

⁴⁹ P.sh për plotësimin e amendamenteve për Projektligjin për Byronë, Komisioni për Legjislacion ka pasur mbështetje nga organizata si UNDP, Këshilli i Evropës dhe KDI.

Në fund, faktori përcaktues për të shtyrë përpara iniciativat që ndërlidhen me reformën në drejtësi mbetet vullneti politik. Fuqizimit të kapaciteteve të Kuvendit për të trajtuar reformën në drejtësi, duhet t'i paraprijë gatishmëria e subjekteve politike për të shtyrë përpara reformën.⁵⁰ Aktualisht subjektet më të mëdha politike kanë shprehur vullnetin që të punojnë bashkërisht në një nga iniciativat kryesore siç është vetingu në drejtësi, megjithatë për të përmbyllur këtë proces me sukses nevojitet që kjo gatishmëri të vazhdojë deri në fund dhe të përfshijë edhe subjektet politike të komuniteteve jo shumicë.

Një rëndësi të veçantë Kuvendi duhet ti kushtojë edhe transparencës dhe gjithë përfshirjes publike gjatë shqyrtimit të iniciativave që ndërlidhen me reformën në drejtësi. Në këtë drejtim komisionet përkatëse duhet të zhvillojnë një plan të komunikimit me publikun, i cili përfshin edhe organizmin e më shumë dëgjimeve publike në qytete të ndryshme të Kosovës. Kjo me qëllim shpjegimin e koncepteve të reja që ndërlidhen me reformën në drejtësi dhe ndikimin e tyre në jetën e qytetarëve.⁵¹



Një rëndësi të veçantë Kuvendi duhet ti kushtojë edhe transparencës dhe gjithë përfshirjes publike gjatë shqyrtimit të iniciativave që ndërlidhen me reformën në drejtësi.

⁵⁰ Nga diskutimi në fokus grupin e organizuar nga KDI me datë 25 nëntor 2022.

⁵¹ Po aty.

5. PËRFUNDIM DHE REKOMANDIME

Iniciativat për të reformuar sektorin e drejtësisë në Kosovë kanë filluar para shumë viteve. Edhe pse është avancuar legjislacioni në këtë sektor, është rritur buxheti dhe masat mbrojtëse për këtë sektor, performanca e organeve të drejtësisë nuk ka qenë e kënaqshme. Mos efikasitetit të këtij sektori i ka kontribuar grumbullimi i numrit të madh të lëndëve, ndërhyrjet e jashtme dhe politike në menaxhimin dhe epilogun e tyre si dhe mungesa e llogaridhënies së brendshme. Rrjedhimisht, sundimi i ligjit në vend ka mbetur i dobët ndërsa besimi i qytetarëve në organet e drejtësisë përgjithësisht i ulët. Edhe raportet ndërkombëtare për Kosovën vazhdojnë të vlerësojnë se vendi është në një fazë të hershme në zhvillimin e një sistemi gjyqësor që funksionon mirë.

Duke pasur parasysh këto rrethana, një reformë e re në sektorin e drejtësisë ka filluar edhe nën Qeverinë aktuale të zgjedhur në vitin 2021. Kjo Qeveri e udhëhequr nga LVV, ka pasur drejtësinë krahas punësimit si dy qëllimet kryesore të qeverisjes. Rrjedhimisht ka filluar një sërë të iniciativave ligjore që kanë për qëllim reformimin e përgjithshëm të sektorit të drejtësisë. Për disa nga iniciativat ligjore, Qeveria nuk ka gjetur mbështetje nga aktet e drejtësisë dhe subjektet politike opozitare. Prandaj, materializmi dhe zbatimi i disa prej reformave kryesore mbetet ende sfidë.

Një nga iniciativat kryesore të reformës në drejtësi, vetëpunë Qeveria ia ka deleguar Kuvendit për adresim, në përpjekje për të siguruar konsensus të gjerë politik për të çuar përpara këtë proces. Megjithatë, shqyrtimi i saj mbetet në kuadrin e kufizuar të kapaciteteve të këtij institucioni, i cili ka nevojë për ekspertizë të shtuar për të adresuar në mënyrë të mirëfilltë këtë iniciativë.

Duke pasur parasysh rëndësinë e rritjes së efikasitetit të sektorit të drejtësisë, KDI ofron rekomandimet e mëposhtme lidhur me reformën në drejtësi:

1 Subjekti politik në pushtet, duhet të ndërtojë konsensus të gjerë me aktet brenda sektorit të drejtësisë për të shtyrë përpara reformën në këtë sektor.

2 Subjekti politik në pushtet, duhet të ndërtojë konsensus të gjerë politik me të gjitha subjektet politike, duke përfshirë edhe subjektet politike që përfaqësojnë komunitetet jo shumicë, për të shtyrë përpara miratimin e iniciativave ligjore që ndërlidhen me reformën në drejtësi.

3 Subjekti politik në pushtet duhet të synojë që projektligjet dhe ndryshimet që ndërlidhen me reformën në drejtësi të shqyrtohen në Kuvend me procedura të mirëfillta, duke shmangur procedurat e përsheptuara.

4 Deputetët e Kuvendit duhet të pajisen me informacione dhe ekspertizë të nevojshme për të trajtuar në mënyrë të mirëfilltë iniciativat që ndërlidhen me reformën në drejtësi.

5 Grupet parlamentare duhet të shfrytëzojnë një pjesë të buxhetit të subjektit politik të cilit i takojnë për të siguruar staf mbështetës me përgatitje profesionale juridike, për shqyrtimin e materialeve që ndërlidhen me reformën në drejtësi.

6 Kryesia e Kuvendit duhet të ndajë buxhet të përshtatshëm dhe kapacitete të mjaftueshme profesionale për komisionin parlamentar që do të trajtojë çështjen e vetëpunës në sektorin e drejtësisë, që ky proces të shqyrtohet profesionalisht dhe pa vonesa.

7 Kuvendi duhet të fuqizojë tutje drejtoritë mbështetëse të komisioneve parlamentare në bazë të kërkesave të tyre dhe nevojave të deputetëve.

8 Kuvendi duhet t'i kushtojë rëndësi të veçantë transparencës dhe gjithëpërfshirjes së publikut gjatë trajtimit të iniciativave që ndërlidhen me reformën në drejtësi, duke përfshirë edhe organizimin e dëgjimeve publike nëpër qytetet e Kosovës.

SHTOJCË:

Evidenca e projektligjeve dhe ligjeve të ndërlidhura me reformën në drejtësi

Në kuadër të reformës në drejtësi, deri më tani Qeveria ka proceduar projektligjet e mëposhtme në Kuvend, disa prej të cilave janë miratuar, ndërsa të tjerat janë ende në procedurë mes dy leximeve. Shumica e këtyre projektligjeve janë miratuar vetëm me votat e shumicës parlamentare, por disa prej tyre janë mbështetur edhe nga subjektet opozitare.

- Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve, u miratua në Kuvend me 4 tetor 2021, me 70 vota për, asnjë kundër dhe asnjë abstenim, me mbështetje edhe të subjekteve opozitare.⁵² Ky Ligj ishte ndryshuar edhe gjatë Qeverive të kaluara dhe zbatimi i tij është theksuar edhe në raportet e progresit të KE-së. I njëjti vlerësohet si shumë i rëndësishëm në rritjen e efikasitetit të sektorit të drejtësisë dhe sundimit të ligjit.
- Projektligji i dytë në kuadër të reformës në drejtësi, ishte ai për krijimin e Gjykatës Komerciale, ligji për të cilën u miratua në Kuvend me 21 janar 2022 me 74 vota për, asnjë kundër dhe asnjë abstenim, me mbështetje edhe të subjekteve opozitare.⁵³ Ndërsa, kjo Gjykatë filloi punën me 3 gusht të po këtij viti. Sipas Ministrisë së Drejtësisë (MD), themelimi i kësaj Gjykate është një garanci tjetër për zhvillimin ekonomik dhe krijimin e një ambienti shumë më të përshtatshëm për investitorët e jashtëm.⁵⁴

- Në të njëjtën ditë, Kuvendi miratoi në lexim të dytë edhe Projektligjin për të Drejtat Pronësore të Shtetasve të Huaj, përmes të cilit rregullohen çështjet pronësore për shtetasit e huaj, e po ashtu përmbushet edhe një nga obligimet që ka Kosova në kuadër të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit me Bashkimin Evropian.
- Rreth një muaj më vonë, me 9 shkurt 2022 u miratua edhe Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e ligjit për ndihmë juridike falas, përmes të cilit do të përfitojnë ndihmë juridike falas viktimat nga shumë kategori.⁵⁵ Përkrahje opozita i kishte dhënë edhe këtij Projektligji edhe pse me disa vërejtje në përmbajtjen e tij. I njëjti u votua nga Kuvendi me 60 vota për, 2 kundër dhe asnjë abstenim.⁵⁶
- Me 3 mars 2022, Kuvendi miratoi edhe Ligjin për ndryshimin dhe plotësimin e ligjit për administrimin e pasurisë së sekuestruar dhe konfiskuar, me mbështetje të gjerë të subjekteve opozitare, me 74 vota për, asnjë kundër dhe asnjë abstenim.⁵⁷
- Gjatë po këtij muaji, me datë 31 mars 2022, Kuvendi miratoi dy projektligje tejet të rëndësishme në fushën e bashkëpunimit juridik ndërkombëtar, Projektligjin për Bashkëpunim Juridik ndërkombëtar në Çështjet Civile, projektligj i miratuar për herë të parë në Kosovë, si dhe Projektligjin për plotësimin dhe Ndryshimin e Ligjit Nr. 04/L-213 për bashkëpunim Juridik Ndërkombëtar në çështjet Penale, përmes të cilit synohet të eliminohen

52 Shih transkriptin e seancës së Kuvendit të mbajtur me 4 tetor 2021, fq.45, në https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2021_10_04_ts_Seanca_ERx8gG5sUn.pdf

53 Shih transkriptin e seancës së Kuvendit të mbajtur me 21 janar 2022, fq.137 në, https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2022_01_20_ts_Seanca_8NUmt9YWhM.pdf

54 Ministria e Drejtësisë, Lajme dhe Ngjarje, "Fillon punën Gjykata Komerciale", 3 gusht 2022, në <https://md.rks-gov.net/page.aspx?id=1,15,2786>

55 Përfitues të ndihmës juridike falas do të jenë kategoritë si ne vijim: Personat e dhunuar seksualisht gjatë luftës në Kosovë në vitet 1998-1999; Viktimat e dhunës në familje; Viktimat dëshmitare të dhunës, të cilët janë në varësinë e viktimave të dhunës në familje; Viktimat e dhunës në baza gjinore; Viktimat të cilët do lloj të dhunës seksuale, përfshirë dhe ngacmimin seksual; Viktimat e trafikimit me qenie njerëzore; Viktimat të mitur; Fëmijët që jetojnë në institucionet e përkujdesjes shoqërore; Fëmijët nën kujdestari që kërkojnë të nisin një proces pa miratimin e kujdestarit të tyre ligjor ose kundër kujdestarit të tyre ligjor; Personat të cilëve u është cenuar e drejta nëpërmjet një veprimi ose mosveprimi që përbën diskriminim, bazuar në vendimin e organit kompetent sipas ligjit në fuqi për mbrojtje nga diskriminimi; Gazetarëve, gazetarëve të pavarur, fotoreporterëve, kameramanëve dhe redaktorëve që punojnë në/për media të licencuara nga Komisioni i Pavarur për Media (KPM) dhe/ose në media anëtare në Këshillin e Mediave të Shkrura të Kosovës (KMSHK).

56 Shih transkriptin e seancës së Kuvendit të mbajtur me 9 shkurt 2022, fq.20, në https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2022_02_09_ts_Seanca_02_xzeeXetXMc.pdf

57 Shih transkriptin e seancës së Kuvendit të mbajtur me 3 mars 2022, fq.23 në, https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2022_03_03_ts_Seanca_mMhvVfXRe.pdf



pengesat dhe mangësitë e ligjit ekzistues në drejtim të shtimit të efikasitetit të organeve ligj zbatuese në fushën e bashkëpunimit juridik ndërkombëtar në çështjet penale.⁵⁸

- Ndërsa, disa muaj më vonë u miratua edhe Ligji për provimin e jurisprudencës, konkretisht me 14 qershor 2022, që konsiderohet pjesë e rëndësishme e reformës në drejtësi.
- Disa ditë më vonë MD procedoi në lexim të dytë edhe Projektligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Këshillin Prokurorial të Kosovës, i cili u miratua në Kuvend me 23 qershor 2022. Por, i njëjti disa javë pas miratimit është dërguar në Gjykatën Kushtetuese, nga partitë opozitare fillimisht nga PDK dhe pastaj edhe nga LDK, në dy lëndë të ndara.⁵⁹
- Me 1 korrik 2022, Kuvendi miratoi edhe Projektligjin për Agjencinë për Parandalimin e Korrupsionit, sipas të cilit jo vetëm që i ndryshohet emërtimi i Agjencisë (nga Agjencia Kundër Korrupsionit në Agjenci për Parandalim të Korrupsionit), por Agjencisë (APK) i qartësohet mandati dhe i përcaktohen qartë detyrat dhe përgjegjësitë, duke u fokusuar në zbatimin e ligjeve përkatëse, atë për parandalimin e konfliktit të interesit, deklarimin e pasurisë dhe dhuratave si dhe çështjet e mbrojtjes së sinjalizuesve. Po ashtu Agjencia do të angazhohet në aspekt të parandalimit të korrupsionit, duke u përfshirë në procesin e hartimit të projekt-akteve me qëllim të identifikimit dhe rekomandimeve për eliminimin e hapësirave që shihen në keqpërdorim të detyrës zyrtare.
- Ndërsa, një muaj më vonë, konkretisht me 14 korrik 2022, Qeveria procedoi për votim edhe Kodin e Procedurës Penale i cili u miratua nga Kuvendi, përmes të cilit janë adresuar rekomandimet e ndërlidhura me Agjendën Evropiane të Reformave (ERA), në një proces të gjerë konsultimesh, dhe përmes të cilit bëhen hapa të rëndësishëm në drejtim të luftës kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, duke u paraparë një kapitull i veçantë për sa i takon çështjes së suspendimit nga puna të zyrtarëve publik me rastin e ngritjes së aktakuzave

ndaj tyre, për kategori të caktuara të veprave penale. Vlen të ceket se ky përshkrim i neneve në Kodin e Procedurës Penale, është bërë në pajtim me rekomandimet e Komisionit të Venecias, dokument të cilin Qeveria (Kurti 1) e kishte dërguar për opinion.

- Në po të njëjtën datë (14 korrik 2022), në Kuvend u miratua edhe ndryshimi në Ligjin për deklarimin prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë dhe të dhuratave, Ligji për Shërbimin Sprovues të Kosovës, Ligji për Shërbimin Korrektues të Kosovës dhe Ligji për ekzekutimin e sanksioneve penale.⁶⁰
- Përparime janë shënuar edhe në fushën e marrëdhënieve juridike civile me element të huaj. Kështu, Kuvendi me datë 4 gusht 2022 miratoi Projektligjin për të Drejtën Ndërkombëtare Private, në përputhje me standardet ndërkombëtare në trajtimin e çështjeve civile, familjare, trashëgimore dhe atyre tregtare me element të huaj. Ky projektligj është miratuar për herë të parë në Kosovë duke hequr kështu nga rendi juridik i vendit një ligj të ish Jugosllavisë.
- Sa i përket çështjes së viktimave të krimit me datë 14 tetor 2022, Kuvendi miratoi Projektligjin për Kompensimin e Viktimave të Krimit duke e avancuar tutje legjislacionin në këtë fushë. Përmes Ligjit të ri, janë lehtësuar kriteret dhe procedurat për aplikim për përfitim nga fondi i kompensimit të viktimave të krimit, është paraparë edhe kompensimi i menjëhershëm për kategori të caktuara të viktimave, me theks të veçantë atyre të dhunës në familje si dhe viktimave të ndjeshme.
- Përveç këtyre iniciativave ligjore që tashmë janë miratuar nga Kuvendi, Qeveria ka proceduar edhe një sërë projektligjesh në Kuvend në kuadër të reformës në sektorin e drejtësisë, duke përfshirë edhe dosjen e vettingut.

58 Fushës së bashkëpunimit juridik ndërkombëtar ju shtuan edhe disa marrëveshje të reja bashkëpunimi në këtë fushë, siç janë Marrëveshja për ndihmë të ndërsjellë juridike në çështjet civile në mes të Qeverisë së Republikës së Kosovës dhe Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut, e miratuar nga Kuvendi me 22 shkurt 2022, pastaj Marrëveshja ndërmjet Qeverisë së Republikës së Kosovës dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë për Ndhimë të Ndërsjellë Juridike në Çështjet Civile dhe Tregtare e miratuar nga Kuvendi me datë 11 maj 2022, Traktati për ndihmën e ndërsjellë juridike në çështjet penale ndërmjet qeverisë së Republikës së Kosovës dhe Konfederatës Zviceran, miratuar nga Kuvendi, me datë 21 korrik 2022.

59 Koha Net, "PDK-ja e LDK-ja çojnë në Kushtetuese Ligjin për KPK-në", 1 korrik 2022, në <https://www.koha.net/lajmet-e-mbremjes-ktv/332907/pdk-ja-e-ldk-ja-kojne-ne-kushtetuese-ligjin-per-kpk-ne/>

60 Kuvendi i Kosovës, Evidenca e Ligjeve dhe e Projektligjeve.



- Në ndërkohë, në procedurë janë Projektligji për Byrë Shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme, i cili është miratuar në Kuvend në lexim të parë me 14 korrik 2022. Aktualisht ky projektligj është dërguar për opinion për të dytën herë në Komisionin e Venecias, pas shqyrtimit dhe kompletimit të amendamenteve nga një pjesë e Komisionit për Legjislacion, në bazë të opinionit fillestar të Venecias.
- MD, gjatë muajit shtator dhe tetor 2022 ka proceduar edhe disa projektligje tjera që hyjnë në kuadër të reformës në drejtësi. Këto përfshijnë, Projektligjin për Prokurorin e Shtetit dhe Projektligjin për Prokurorinë Speciale, si pjesë e pakos reformuese të sistemit prokurorial. Këto ligje kanë për qëllim sigurimin e një sistemi efikas dhe efektiv të ndjekjes dhe procedura dhe kritere të qarta për zgjedhje në pozita udhëheqëse brenda institucionit të Prokurorit të Shtetit, për të siguruar një sistem prokurorial me integritet. Po ashtu përmes Projektligjit për Prokurorinë Speciale, synohet të qartësohen kompetencat dhe përgjegjësitë e kësaj prokurorie dhe parashihet rregullimi i raportit të kësaj prokurorie me policinë, detajet e të cilit në aspektin procedural parashihen në rregullohen me akt nënligjor. Vlen të ceket se në kuadër të draftit parashihet që për vepra të veçanta dhe të natyrës komplekse të themelohen edhe ekipe të përbashkëta të hetimit, e të cilat do të udhëhiqen nga prokurori i rastit.
- Projektligjin për plotësimin dhe ndryshimin e Kodit të procedurës penale dhe Projektligjin për plotësimin dhe ndryshimin e Kodit penal, të cilat pritet të shqyrtohen gjatë muajit nëntor në seancat e Kuvendit⁶¹, me qëllim të ashpërsimit të sanksioneve penale për kryerësit e veprave penale të dhunimit, dhunës seksuale si dhe dhunës në familje, si nevojë dhe domosdoshmëri e adresimit të fenomeneve të tilla me përmasa dhe pasoja shqetësuese për shoqërinë tonë
- Në ndërkohë, MD ka njoftuar se ka në plan edhe kodifikimin e Procedurës Civile, hartimin e koncept-dokumentit për Drejtësinë Administrative dhe të Punës, e cila është vazhdimësi e reformimit të drejtësisë administrative, nisur nga Projektligji për konfliktet administrative i cili tashmë është proceduar nga Qeveria për në Kuvend. Po ashtu MD planifikon themelimin e gjykatës së veçantë për kontestet administrative dhe të punës, qoftë si gjykatë e vetme dy të tilla (mbetet të rekomandohet nga ana e ekspertëve përkatës) si dhe reformimin e Gjykatës Supreme, përkatësisht Dhomës së Posaçme, me qëllim të rritjes së efikasitetit të kësaj dome.

61 Kuvendi i Kosovës, Evidenca e Ligjeve dhe e Projektligjeve.

