



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT
SEKRETARIA / SEKRETARIJAT / SECRETARIAT

Prishtinë, më 24 mars 2023

Njoftim për vendim në rastin KI 100/22 dhe KI 101/22

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, sot ka vendosur lidhur me kërkesat e bashkuara në rastet **KO 100/22**, me parashtrues: Abelard Tahiri dhe dhjetë (10) deputetë të tjerë dhe **KO 101/22**, me parashtrues: Arben Gashi dhe dhjetë (10) deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës, lidhur me vlerësimin e kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 08/L-136 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit nr. 06/L-056 për Këshillin Prokurorial të Kosovës.

Gjykata njëzëri ka vendosur që të (i) deklarojë kërkesat e pranueshme dhe të konstatojë që: (ii) pika 1.3.2 e paragrafit 1 të nenit 6 dhe neni 8, përkatësisht neni 10/A i Ligjit të kontestuar, nuk janë në përputhshmëri me paragrafin 1 të nenit 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit], paragrafin 10 të nenit 65 [Kompetencat e Kuvendit] dhe nenin 132 [Roli dhe Kompetencat e Avokatit të Popullit] të Kushtetutës; (iii) paragrafi 2/a i nenit 13 të Ligjit të kontestuar nuk është në përputhshmëri me paragrafin 1 të nenit 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit] dhe paragrafin 1 të nenit 110 [Këshilli Prokurorial i Kosovës] të Kushtetutës; (iv) paragrafi 5 i nenit 16 të Ligjit të kontestuar nuk është në përputhshmëri me paragrafin 1 të nenit 24 [Barazia para Ligjit] të Kushtetutës; (v) neni 18, përkatësisht 23/A i Ligjit të kontestuar nuk është në përputhshmëri me nenet 32 [E Drejta për Mjete Juridike] dhe 54 [Mbrojtja Gjyqësore e të Drejtave] të Kushtetutës; (vi) paragrafi 3 i nenit 11 dhe neni 20 i Ligjit të kontestuar nuk janë në përputhshmëri me paragrafin 1 të nenit 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit], nenin 32 [E Drejta për Mjete Juridike], nenin 54 [Mbrojtja Gjyqësore e të Drejtave] dhe paragrafin 1 të nenit 110 [Këshilli Prokurorial i Kosovës] të Kushtetutës; dhe (vii) të shpallë të pavlefshëm, në tërësinë e tij, Ligjin nr.08/L-136 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit nr. 06/L-056 për Këshillin Prokurorial të Kosovës.

Thelbi i pretendimeve të parashtruesve të kërkesave, të mbështetura edhe nga Këshilli Prokurorial, Oda e Avokatëve por, në esencë, edhe nga Avokati i Popullit sa i përket çështjeve që ndërlidhen me kompetencat e tij dhe të kundërshtuara nga Ministria e Drejtësisë, ndërlidhet me cenimin e pavarësisë kushtetuese të Këshillit Prokurorial dhe ndarjen e balancin e pushteteve, në kundërshtim me garancitë e nenit 4 dhe nenit 110 të Kushtetutës, respektivisht, sepse Ligji i kontestuar, sipas parashtruesve të kërkesës, ndër tjerash: (i) ndryshon përbërjen e Këshillit Prokurorial, duke e zvogëluar proporcionin në mes të anëtarëve prokurorë dhe jo-prokurorë, me këta të fundit, të zgjedhur me votën e shumicës së thjeshtë të

deputetëve të pranishëm dhe që votojnë në Kuvend, duke e nënshtruar zgjedhjen e anëtarëve të një institucioni të pavarur kushtetues vetëm në vullnetin e shumicës qeverisëse të përfaqësuar në Kuvend; (ii) përcakton kompetencën e Avokatit të Popullit për të zgjedhur një (1) nga anëtarët jo-prokurorë të Këshillit Prokurorial, në kundërshtim me Kushtetutën dhe funksionet kushtetuese të Avokatit të Popullit; (iii) duke e përcaktuar shumicën vendimmarrëse të Këshillit Prokurorial në shumicë të kualifikuar dhe duke e kushtëzuar të njëjtën nga vota e anëtarëve jo-prokurorë të tij të zgjedhur me shumicë të thjeshtë nga Kuvendi, e nënshtron vendimmarrjen e një institucioni të pavarur kushtetues ndaj vullnetit politik të shumicës qeverisëse të përfaqësuar në Kuvend; (iv) nuk trajton në mënyrë të barabartë anëtarët prokurorë dhe jo-prokurorë në kontekst të mjetit juridik në dispozicion në rast të shkarkimit të tyre, duke u mundësuar ankesën e drejtpërdrejtë në Gjykatën Supreme vetëm anëtarëve prokurorë të Këshillit; dhe (v) ndërpre në mënyrë arbitrare mandatet e anëtarëve të Këshillit Prokurorial, në kundërshtim me garancitë kushtetuese, praktikën gjyqësore të Gjykatës dhe të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ).

Në vlerësimin e kushtetutshmërisë së Ligjit të kontestuar, Gjykata fillimisht dhe ndër tjerash, ka shtjelluar: (i) parimet themelore kushtetuese lidhur me sistemin e drejtësisë, siç janë të saktësuara me Kushtetutë; (ii) historikun e shkurtër të Këshillit Prokurorial, përmes ligjeve respektive që nga themelimi i tij, për aq sa është relevante për rrethanat e rastit konkret; dhe (iii) praktikën relevante gjyqësore të Gjykatës, të GJEDNJ-së dhe të Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian (GJDBE). Gjykata gjithashtu ka shtjelluar parimet themelore që burojnë nga Raportet dhe Opinionet e Komisionit të Venecias, duke përfshirë por duke mos u kufizuar në: (i) Përmbledhjen e Opioneve dhe Raporteve lidhur me Prokurorët të 26 prillit 2022; (ii) Raportin mbi Standardet Evropiane lidhur me Pavarësinë e Sistemit Gjyqësor: Pjesa II – “*Shërbimi i Prokurorisë*”; (iii) Opinionin lidhur me shumicat e kualifikuara dhe mekanizmat përkatës de-blokues; (iv) Opinionet relevante të Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Evropian, përfshirë Opinionet nr. 9 (2014) dhe nr. 13 (2018), si dhe Rekomandimet relevante të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës; dhe (v) dy Opinionet e Komisionit të Venecias për Kosovën, lidhur me Ligjin e kontestuar, të miratuara më 13 dhjetor 2021 dhe 23 mars 2022, respektivisht.

Në aplikimin e parimeve të lartcekura në vlerësimin e kushtetutshmërisë së Ligjit të kontestuar, Aktgjykimi fillimisht (i) thekson që bazuar në nenin 16 [Epërsia e Kushtetutës] të Kushtetutës, pushteti qeverisës buron nga Kushtetuta, si akti më i lartë juridik i Republikës së Kosovës, në pajtim me të cilën duhet të jenë ligjet dhe aktet tjera juridike; dhe (ii) rithekson praktikën e saj të konsoliduar gjyqësore, bazuar në të cilën, Kushtetuta përbëhet nga një tërësi e parimeve dhe vlerave kushtetuese, mbi bazën e të cilave është ndërtuar dhe duhet të funksionojë Republika e Kosovës, dhe se normat e përcaktuara me Kushtetutë nuk mund të interpretohen të izoluara nga njëra tjetra, por duhet të lexohen në ndërlidhje me njëra tjetrën, ngase vetëm në atë mënyrë nxirret kuptimi i saktë i tyre në kontekst të nenit 7 [Vlerat] të Kushtetutës lidhur me vlerat e Republikës së Kosovës.

Më tej, Aktgjykimi gjithashtu sqaron që bazuar në Opinionet relevante të Komisionit të Venecias, por edhe ato të Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Evropian dhe rekomandimet relevante të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, ndër tjerash, rezulton që (i) për dallim prej sistemeve gjyqësore, standardet në kontekst të organizimit të sistemeve prokuroriale, janë më pak të konsoliduara/uniforme; megjithatë, (ii) ekziston një tendencë e përhapur drejt pavarësisë së sistemeve prokuroriale, dhe praktika gjyqësore e GJEDNJ-së por edhe e GJDBE-së gjithashtu, vënë theks në këtë aspekt.

Thënë këtë, Aktgjykimi sqaron që në rendin kushtetues të Republikës së Kosovës, sistemi prokurorial është plotësisht i pavarur. Më saktësisht, Këshilli Prokurorial është pjesë përbërëse e Kapitullit VII të Kushtetutës lidhur me Sistemin e Drejtësisë dhe bashkë me Këshillin Gjyqësor, kanë kompetencën e administrimit të sistemit gjyqësor dhe prokurorial, respektivisht dhe pavarësisht ngjashmërive e dallimeve përkatëse, në ushtrimin e funksioneve të tyre, Kushtetuta u akordon të dyjave “*pavarësi të plotë kushtetuese*”. Aktgjykimi sqaron që kjo pavarësi e plotë kushtetuese, bazuar në nenin 4 të Kushtetutës lidhur me ndarjen dhe balancimin e pushteteve, i nënshtrohet edhe balancimit e ndërveprimit me pushtetet tjera, gjithnjë në përputhje me vlerat demokratike siç janë të përcaktuara në nenin 7 të Kushtetutës.

Nga leximi i përbashkët i dispozitave kushtetuese dhe për aq sa është relevante në rrethanat e rastit konkret, në parim, dhe në kontekst të Këshillit Prokurorial, është i rëndësishëm ndërveprimi i Këshillit Prokurorial me Kuvendin, sipas përcaktimeve të neneve 65 dhe 110 të Kushtetutës. Ndërveprimi i këtyre dispozitave, në esencë, përcakton ushtrimin e kompetencës së Kuvendit për të përcaktuar përbërjen e Këshillit Prokurorial dhe për të zgjedhur anëtarët e Këshillit, megjithatë gjithnjë në funksion të ruajtjes së pavarësisë së plotë të Këshillit Prokurorial në ushtrimin e funksioneve të tij kushtetuese, siç është përcaktuar në paragrafin 1 të nenit 110 të Kushtetutës; dhe njëkohësisht, të respektimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, siç është përcaktuar në paragrafin 1 të nenit 4 të Kushtetutës.

Në Aktgjykimin e Gjykatës, parimet e përmbledhura më lart, janë aplikuar në shqyrtimin e secilit nen të vlerësuar të Ligjit të kontestuar veç e veç. Thënë këtë dhe për qëllime të kësaj përmbledhje, Gjykata do të sqarojë të gjeturat dhe konstatimet kryesore përkitazi me çështjet më kontestuese të Ligjit të kontestuar, përkatësisht: (i) përbërjen e ndryshuar të Këshillit Prokurorial dhe proporcionin në mes të anëtarëve prokurorë dhe jo-prokurorë; (ii) zgjedhjen e anëtarëve jo-prokurorë përmes shumicës së votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë në Kuvend; (iii) kompetencën e Avokatit të Popullit për të caktuar, përkatësisht zgjedhur një (1) anëtar jo-prokuror të Këshillit Prokurorial; (iv) dallimin në trajtim në mes të anëtarëve prokurorë dhe jo-prokurorë lidhur me të drejtën në mjet juridik dhe mbrojtje gjyqësore të të drejtave, në rast të vendimit për shkarkimin e tyre si anëtarë të Këshillit Prokurorial; dhe (v) ndërprerjen e mandateve ekzistuese të anëtarëve të Këshillit Prokurorial pas hyrjes në fuqi të Ligjit të kontestuar.

(i) *Balanci i anëtarëve prokurorë dhe jo-prokurorë në Këshillin Prokurorial*

Aktgjykimi sqaron që Ligji i kontestuar përcakton që Këshilli Prokurorial përbëhet nga shtatë (7) anëtarë, përfshirë Kryeprokurorin i cili përfaqësohet në Këshill sipas detyrës zyrtare, tre (3) anëtarë prokurorë të përzgjedhur nga sistemi prokurorial dhe tre (3) anëtarë jo-prokurorë, për dallim nga Ligji bazik sipas të cilit, Këshilli Prokurorial përbëhet nga trembëdhjetë (13) anëtarë, përkatësisht Kryeprokurori i cili përfaqësohet sipas detyrës zyrtare, nëntë (9) anëtarë prokurorë të përzgjedhur nga sistemi prokurorial dhe tre (3) anëtarë jo-prokurorë të zgjedhur nga Kuvendi, sipas propozimeve të Odës së Avokatëve dhe Fakulteteve Juridike dhe konkursit publik lidhur me një (1) anëtar të shoqërisë civile, sipas specifikave të ligjit të aplikueshëm.

Në vlerësimin e kushtetutshmërisë së dispozitës së Ligjit të kontestuar që përcakton strukturën e lartcekur, Aktgjykimi sqaron që Kushtetuta përmban dy nene përcaktuese, nenin 65 dhe 110 të Kushtetutës, respektivisht. Kushtetuta, përmes paragrafit 4 të nenit 110 të saj ka përcaktuar, ndër tjerash, që përbërja e Këshillit Prokurorial rregullohet me ligj, ndërsa përmes paragrafit 10 të nenit 65 të saj, ka përcaktuar, ndër tjerash, që anëtarët e Këshillit Prokurorial i zgjedh Kuvendi në pajtim me Kushtetutën. Për dallim prej Këshillit Gjyqësor, në rastin e Këshillit Prokurorial, Kushtetuta nuk përcakton raportin në mes të anëtarëve të përzgjedhur nga vet sistemi prokurorial dhe anëtarëve jo-prokurorë përkatës, duke e deleguar rregullimin e këtij proporcioni në nivel ligji, gjithnjë për aq sa nuk cenohet pavarësia e plotë kushtetuese e Këshillit Prokurorial, siç është e përcaktuar në paragrafin 1 të nenit 110 të Kushtetutës.

Marrë parasysh mungesën e rregullimit specifik kushtetues në kontekst të proporcionit në mes anëtarëve prokurorë dhe jo-prokurorë të Këshillit Prokurorial, Aktgjykimi i referohet edhe Opinioneve të Komisionit të Venecias, përfshirë dy Opinioneve për Kosovën, të cilat, ndër tjerash, theksojnë që është më rëndësi që përbërja e këshillave prokurorial të shmang dy rreziqe, përkatësisht: (i) në kontekst të anëtarëve prokurorë, tendencën e *“korporatizimit”* apo perceptimit të tillë, duke marrë parasysh *“organizimin hierarkik të sistemit prokurorial dhe kulturës së subordinimit”*; dhe njëkohësisht, (ii) në kontekst të anëtarëve jo-prokurorë, mundësinë e *“politizimit”* të Këshillit, përkatësisht ndikimit politik përmes mënyrës së zgjedhjes së tyre. Ky balancim, në parim, dhe ndër tjerash, sipas Opinioneve të lartcekura, mund të arrihet përmes një përbërje pluraliste të Këshillit në të cilën prokurorët e përzgjedhur nga vet sistemi përbëjnë *“pjesë substanciale”*, por jo detyrimisht shumicën e anëtarëve të Këshillit dhe e cila eviton mundësinë që prokurorët të qeverisin të vetëm, por në të njëjtën kohë, pamundëson që anëtarët jo-prokurorë të mund t'i bllokojnë apo *“mbivotojnë lehtë ata”*.

Bazuar në sqarimet e përmbledhura më sipër dhe marrë parasysh faktin që (i) sipas paragrafit 4 të nenit 110 të Kushtetutës, ndër tjerash, përbërja e Këshillit Prokurorial rregullohet me ligj; dhe (ii) standardet e Komisionit të Venecias reflektojnë rëndësinë e Këshillave Prokurorial të balancuar në mes të anëtarëve prokurorë të përzgjedhur nga vet sistemi dhe atyre jo-prokurorë, gjithnjë me garancitë e nevojshme për të shmangur rrezikun e *“korporatizimit”* por edhe *“politizimit”* të Këshillit, Gjykata konstatoi që përbërja, përkatësisht proporcioni në mes anëtarëve prokurorë dhe jo-

prokurorë të Këshillit Prokurorial, sipas përcaktimeve të Ligjit të kontestuar, nuk është në kundërshtim me Kushtetutën.

(ii) Shumica e nevojshme në Kuvend për zgjedhjen e anëtarëve jo-prokurorë të Këshillit Prokurorial

Për sa i përket shumicës së nevojshme për zgjedhjen e anëtarëve jo-prokurorë të Këshillit Prokurorial nga Kuvendi, Aktgjykimi vë theks në dy dispozita përcaktuese, nenin 65 dhe 80 të Kushtetutës, respektivisht. Neni 65 i Kushtetutës, në paragrafin 10 të tij përcakton që anëtarët e Këshillit Prokurorial zgjedhen nga Kuvendi në pajtim me Kushtetutën, ndërsa neni 80 i Kushtetutës, në paragrafin 1 të tij, përcakton që ligjet, vendimet dhe aktet tjera miratohen nga Kuvendi me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, përveç në rastet kur është ndryshe e përcaktuar me Kushtetutë.

Zgjedhja e anëtarëve jo-prokurorë të Këshillit Prokurorial nga Kuvendi, marrë parasysh që Kushtetuta nuk ka përcaktuar ndryshe, bie në kuadër të fushëveprimit të paragrafit 1 të nenit 80 të Kushtetutës. Për pasojë dhe në mungesë të një rregullimi tjetër specifik në Kushtetutë, Aktgjykimi sqaron që zgjedhja e anëtarëve jo-prokurorë të Këshillit Prokurorial me shumicë të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, nuk është në kundërshtim me Kushtetutën.

Thënë këtë dhe marrë parasysh paragrafin 1 të nenit 110 të Kushtetutës lidhur me pavarësinë e plotë kushtetuese të Këshillit Prokurorial dhe në kontekst të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve siç janë përcaktuar në nenet 4 dhe 7 të Kushtetutës, respektivisht, Aktgjykimi gjithashtu vë theks në faktin që (i) Raportet dhe Opinionet relevante të Komisionit të Venecias, përfshirë edhe Opinionet për Kosovën lidhur me Ligjin e kontestuar, theksojnë që preferohet që zgjedhja e anëtarëve jo-prokurorë të këshillave prokurorial, të bëhet me shumicë të kualifikuar dhe jo me shumicë të thjeshtë, duke theksuar edhe mundësinë e përcaktimit të mekanizmave pasues de-blokues apo edhe sistemeve proporcionale të votimit, në mënyrë që e njëjta shumicë parlamentare të mos ketë mundësinë që të zgjedh njëkohësisht dhe me shumicë të thjeshtë anëtarët jo-prokurorë të Këshillit, duke rezultuar kështu në mundësinë e politizimit të Këshillit dhe cenimin e pavarësisë së tij; dhe (ii) ligjet e Republikës së Kosovës, përfshirë ato për Këshillin Prokurorial, por dhe Këshillin Gjyqësor, ndër vite, kanë përcaktuar edhe shumica më të larta për zgjedhjen dhe shkarkimin e anëtarëve të tyre, duke përfshirë edhe shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit.

(iii) Kompetenca e Avokatit të Popullit për të zgjedhur anëtarë jo-prokurorë të Këshillit Prokurorial

Në kontekst të dispozitave përkatëse të Ligjit të kontestuar përmes të cilit Avokatit të Popullit i përcaktohet kompetenca për të caktuar/zgjedhur dhe shkarkuar një (1) anëtar jo-prokuror të Këshillit Prokurorial, Aktgjykimi së pari vë theks në faktin që sipas Opinionëve të Komisionit të Venecias, (i) në përcaktimin e proporcionit të duhur në mes të anëtarëve prokurorë të përzgjedhur nga sistemi prokurorial dhe atyre jo-prokurorë të zgjedhur nga Kuvendi, një numër anëtarësh mund të

përfaqësojnë edhe institucione të pavarura dhe/ose shoqërinë civile; dhe (ii) në përbërje të këshillave prokurorial, të njëjtat mund të përfaqësohen edhe sipas detyrës zyrtare apo përmes propozimit/nominimit të kandidatëve përkatës. Një kombinim i tillë mekanizmesh, reflektohet ndër tjera, edhe në Ligjin bazik për Këshillin Prokurorial, i cili përfshin mekanizmin e përfaqësimit sipas detyrës zyrtare në Këshill të Kryeprokurorit të Shtetit dhe rolin e Odës së Avokatëve, Fakulteteve Juridike dhe shoqërisë civile në propozimin/nominimin e anëtarëve jo-prokurorë të Këshillit dhe të zgjedhur më pas nga Kuvendi.

Thënë këtë, Aktgjykimi, ndër tjerash, sqaron që pikënisja e vlerësimit të kompetencës së Avokatit të Popullit për të caktuar/zgjedhur por edhe shkarkuar njërin nga anëtarët jo-prokuror të Këshillit Prokurorial, është Kushtetuta, përkatësisht (i) paragrafi 10 i nenit 65 të Kushtetutës, sipas të cilit e ndër tjerash, Kuvendi zgjedh anëtarët e Këshillit Prokurorial; (ii) kompetencat kushtetuese të Kuvendit për të zgjedhur bartësit e funksioneve të institucioneve të pavarura kushtetuese të përcaktuara në Kapitujt VII dhe XII të Kushtetutës, respektivisht; dhe (iii) neni 132 i Kushtetutës, sipas të cilit, dhe ndër tjerash, Avokati i Popullit, ka kompetenca për të mbikëqyrur të gjitha autoritetet publike, përfshirë Këshillin Prokurorial, në kontekst të veprimeve e mosveprimeve të paligjshme lidhur me të drejtat dhe liritë themelore. Në aspekt të kësaj të fundit, Aktgjykimi gjithashtu rikujton që përderisa Opinioni i Komisionit të Venecias, kishte sqaruar që përfshirja e Avokatit të Popullit në përbërjen e Këshillit Prokurorial, jo detyrimisht është në kundërshtim me standardet, gjithashtu kishte tërhequr vëmendjen që një përfshirje e tillë *“të mos e dëmtojë aftësinë e tij apo saj [Avokatit të Popullit] që të bëjë përcaktime të pavarura lidhur me çështjet që ndërlidhen me KPK-në”*.

Në kontekst të dispozitave të lartcekura në tërësinë e tyre, Aktgjykimi së pari sqaron që përderisa në rastin e Këshillit Prokurorial, për dallim nga Këshilli Gjyqësor, përcaktimi i përbërjes dhe mënyrës së zgjedhjes/emërimit të anëtarëve përkatës është ndarë në mes të Kushtetutës dhe ligjit, kompetenca e Kuvendit për të zgjedhur anëtarët përkatës të Këshillit Prokurorial është e përcaktuar me Kushtetutë dhe për pasojë, bazuar në parimet që burojnë nga praktika gjyqësore e Gjykatës, nuk mund të bartet në institucionin e Avokatit të Popullit përmes ligjit të miratuar sipas paragrafit 4 të nenit 110 të Kushtetutës. Në lidhje me këtë dhe së dyti, Aktgjykimi sqaron që në kontekst të të gjitha institucioneve të pavarura kushtetuese të përcaktuara me Kapitullin VII lidhur me Sistemin e Drejtësisë dhe Kapitullin XII lidhur me Institucionet e Pavarura, dhe pavarësisht nëse Kushtetuta (i) e ka specifikuar kompetencën e Kuvendit për të zgjedhur/emëruar në nivel të Kushtetutës; apo (ii) ka saktësuar që mënyra e zgjedhjes/emërimit rregullohet në nivel ligji, bartësit e funksioneve të institucioneve të pavarura kushtetuese, zgjedhen nga Kuvendi, me përjashtim të anëtarëve të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, përbërja e të cilit është e përcaktuar në Kushtetutë. Ky është rasti me anëtarët e saktësuar të Këshillit Gjyqësor, Avokatin e Popullit, zëvendës Avokatët e Popullit, Auditorin e Përgjithshëm, Guvernatorin e anëtarët e Bordit të Bankës Qendrore dhe anëtarët e Komisionit të Pavarur të Medieve, e të cilët zgjedhen nga Kuvendi në mënyrën e saktësuar në Kushtetutë dhe/ose ligjet përkatëse. Së treti, bazuar në nenin 132 të Kushtetutës, Avokati i Popullit ka kompetenca kushtetuese të mbikëqyrjes, përkatësisht dhe ndër tjerash, (i) mbikëqyrë dhe mbron të drejtat dhe liritë e

individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike, përfshirë ato të Këshillit Prokurorial; dhe (ii) ka detyrimin të mos pranojë udhëzime e ndërhyrje nga asnjë autoritet që ushtron pushtet në Republikën e Kosovës dhe të njëjtit janë të detyruar t'i përgjigjen kërkesave të tij/saj. Bazuar në këto karakteristika kushtetuese, Kuvendi i Republikës së Kosovës, përmes ligjeve përkatëse, i ka përcaktuar Avokatit të Popullit, autorizime të theksuara, përfshirë funksione të mbikëqyrjes, në kontekst të procedurave disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve, që administrohen nga Këshillat përkatës. Në fakt dhe marrë parasysh natyrën e funksioneve kushtetuese të Avokatit të Popullit, të njëjtit, ligjëvënasi nuk ia ka akorduar as kompetencën për të caktuar/zgjedhur zëvendësit e tij/saj, e të cilët i zgjedh Kuvendi me shumicën e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë. Për pasojë, Aktgjykimi sqaron që kompetenca e Avokatit të Popullit për të zgjedhur anëtarë jo-prokurorë të Këshillit Prokurorial, nuk është në përputhshmëri me Kushtetutën.

(iv) Shumica vendimmarrëse në Këshillin Prokurorial

Për sa i përket mënyrës së vendimmarrjes në Këshill Prokurorial, Aktgjykimi fillimisht sqaron që neni 110 i Kushtetutës ka dy paragrafë përcaktues, paragrafin 4 të nenit 110 të Kushtetutës, sipas të cilit, ndër tjerash, rregullat e procedurës së Këshillit përcaktohen me ligj të miratuar nga Kuvendi; dhe paragrafin 1 të nenit 110 të Kushtetutës, sipas të cilit, Këshilli ka pavarësi të plotë në ushtrimin e kompetencave kushtetuese. Në kontekst të kësaj të fundit, Aktgjykimi gjithashtu rikujton që bazuar në Opinionet e referuara të Komisionit të Venecias, por edhe në praktikën e saj gjyqësore, mënyra e vendimmarrjes së institucioneve të pavarura kushtetuese është esenciale në përmbushjen e pavarur të funksioneve të tyre.

Aktgjykimi më tej sqaron që, dispozita përkatëse e cila përcakton mënyrën e vendimmarrjes, saktëson që vendimet në Këshill merren me pesë (5) vota, përkatësisht shumicën e kualifikuar prej dy të tretash (2/3) në një përbërje prej shtatë (7) anëtarësh, me kushtin që në këtë shumicë të jenë edhe dy (2) vota të anëtarëve jo-prokurorë. Pas vërejtjes së Opinionit të Komisionit të Venecias lidhur me mundësinë e bllokimit të vendimmarrjes dhe rrjedhimisht rekomandimit të përfshirjes së një mekanizimi de-blokues të vendimmarrjes, Ligji i kontestuar është plotësuar në Kuvend, duke e shtuar radhën e dytë të votimit, duke përcaktuar sërish shumicën vendimmarrëse prej dy të tretash (2/3) të anëtarëve të Këshillit, që nënkupton votën e të paktën një (1) anëtari jo-prokuror të Këshillit të zgjedhur me shumicë të thjeshtë nga Kuvendi.

Në kontekst të vlerësimit kushtetues të kësaj dispozite të Ligjit të kontestuar dhe nëse e njëjta cenon pavarësinë e plotë kushtetuese të Këshillit, Aktgjykimi thekson që është e rëndësishme të merren parasysh (i) natyra e çështjeve që i nënshtrohet një vendimmarrjeje të tillë; dhe (ii) përbërja e Këshillit Prokurorial, përfshirë mënyra e zgjedhjes së anëtarëve jo-prokurorë të tij.

Lidhur me çështjen e parë, Aktgjykimi sqaron që vendimmarrja e Këshillit që i nënshtrohet shumicës së kualifikuar prej dy të tretash (2/3) në dy radhë të votimit, ndër tjerash, ndërlidhet me funksionet më thelbësore të Këshillit Prokurorial, në

ushtrimin e të cilave i njëjti ka pavarësi të plotë kushtetuese, të përcaktuara me nenet 109 dhe 110 të Kushtetutës, përkitazi me (i) propozimin e Kryeprokurorit të Shtetit; dhe miratimin e akteve lidhur me (ii) rekrutimin, propozimin, avancimin, transferimin dhe disiplinimin e prokurorëve. Ndërsa, lidhur me çështjen e dytë, Aktgjykimi sqaron që (i) në kontekst të konstatimit të Gjykatës që kompetenca e Avokatit të Popullit për të caktuar/zgjedhur një (1) anëtar të Këshillit nuk është në përputhshmëri me Kushtetutën; dhe (ii) duke marrë parasysh përcaktimin e Ligjit të kontestuar që anëtarët jo-prokurorë të Këshillit të zgjedhen njëkohësisht dhe me shumicë të thjeshtë në Kuvend, rezulton që vendimmarrja në Këshill Prokurorial lidhur me funksionet kushtetuese më thelbësore të tij, do të mund të kushtëzohej nga vota e njërit nga anëtarët jo-prokurorë të zgjedhur nga Kuvendi me shumicë të thjeshtë. Gjykata thekson që një zgjidhje e tillë, nuk është as në përputhje me Opinionet e Komisionit të Venecias, as me pavarësinë kushtetuese të garantuar për Këshillin sipas paragrafit 1 të nenit 110 të Kushtetutës, as me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve në një shtet demokratik. Për pasojë, Aktgjykimi sqaron që mënyra e përcaktuar e vendimmarrjes së Këshillit sipas Ligjit të kontestuar nuk është në përputhshmëri me Kushtetutën.

Thënë këtë, duke ju referuar edhe Opinioneve të Komisionit të Venecias, Aktgjykimi gjithashtu vë në pah që në kontekst të përbërjes së saktësuar të Këshillit përmes Ligjit të kontestuar, edhe shumica e thjeshtë, por edhe ajo e kualifikuar, kanë mangësitë e tyre, sepse (i) në rast të votimit me shumicë të thjeshtë, do t'u mundësohej anëtarëve prokurorë që të qeverisin të vetëm dhe një zgjidhje e tillë do të mund të cenonte edhe esencën e parimit që Këshillat duhet të kenë përbërje pluraliste; ndërsa, (ii) në rast të votimit me shumicë të kualifikuar dhe pa mekanizëm kuptimplotë e efektiv de-blokimi, do t'u mundësohej anëtarëve jo-prokurorë të zgjedhur njëkohësisht dhe me shumicë të thjeshtë nga Kuvendi, që potencialisht të bllokojnë çdo vendimmarrje. Në këtë kontekst, Aktgjykimi vë në pah parimet e Komisionit të Venecias, lidhur me mundësitë e përbërjeve të këshillave prokurorial, përfshirë balancimin në mes të anëtarëve prokurorë dhe jo-prokurorë dhe mënyrën e zgjedhjes së këtyre të fundit.

(v) Dallimi në trajtim lidhur me mjetin juridik dhe mbrojtjen gjyqësore të të drejtave

Për sa i përket të drejtës në mjetin juridik dhe mbrojtjes gjyqësore të të drejtave për anëtarët e Këshillit Prokurorial në rast të shkarkimit të tyre, Aktgjykimi fillimisht sqaron që nenet 24, 32 dhe 54 të Kushtetutës duhet të interpretohen në kontekst të paragrafit 1 të nenit 110 të Kushtetutës, përkatësisht pavarësisë së plotë të Këshillit në ushtrimin e funksioneve të tij. Aktgjykimi vë theks në faktin që pavarësia e Këshillit është e ndërlidhur me pavarësinë e anëtarëve përkatës dhe mënyra e zgjedhjes dhe shkarkimit të anëtarëve të tij, është thelbësore në këtë aspekt. Aktgjykimi vëren që kjo çështje nuk ishte objekt shqyrtimi i dy Opinioneve të Komisionit të Venecias lidhur me Ligjin e kontestuar.

Aktgjykimi më tej sqaron që Ligji i kontestuar, për dallim nga ligjet paraprake, përcakton dallim në trajtim në mes të anëtarëve prokurorë dhe jo-prokurorë të Këshillit Prokurorial, sa i përket mjetit juridik në dispozicion në rast të shkarkimit të

tyre. Aktgjykimi gjithashtu sqaron që sipas Ligjit të kontestuar, (i) anëtarët prokurorë të Këshillit shkarkohen pas votimit me shumicë prej dy të tretash (2/3) në Këshill dhe më pas kanë të drejtën e ankesës drejtpërdrejtë në Gjykatën Supreme, e cila merr vendim brenda tridhjetë (30) ditësh; ndërsa (ii) kolegët e tyre jo-prokurorë, pas propozimit të Këshillit, shkarkohen nga Kuvendi, me shumicën e thjeshtë të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, për dallim nga shumica e të gjithë deputetëve të Kuvendit përcaktuar me Ligjin bazik, dhe nuk e kanë të drejtën e ankesës së drejtpërdrejtë në Gjykatën Supreme. Në aplikimin e parimeve që burojnë nga praktika gjyqësore e saj dhe ajo e GJEDNJ-së në këtë kontekst, Gjykata konstatoi që përderisa një mjet juridik, përkatësisht procedura e konfliktit administrativ në Gjykatën Themelore, ekziston edhe për anëtarët jo-prokurorë, dallimi në trajtim në mes anëtarëve prokurorë dhe jo-prokurorë përkitazi me mjetin juridik përkatës dhe mbrojtjen gjyqësore të të drejtave, nuk është në përputhshmëri me Kushtetutën.

(vi) Ndërprerja e mandateve të një institucioni të pavarur kushtetues përmes ligjit

Për sa i përket ndërprerjes së mandateve të anëtarëve të Këshillit, përkatësisht ndërprerjes së mandateve ekzistuese dhe pa të drejtë në mjete juridike (i) për gjashtë (6) nga nëntë (9) anëtarët prokurorë përmes shortit; dhe (ii) anëtarëve jo-prokurorë përmes ligjit, Aktgjykimi fillimisht sqaron që Kushtetuta ka dy nene përcaktuese, nenin 4 dhe nenin 110 të Kushtetutës, respektivisht. I pari, në paragrafin 1 të tij, përcakton që Kosova është Republikë demokratike e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimit në mes tyre, sikurse është përcaktuar me Kushtetutë, ndërsa i dyti, (i) në paragrafin 1 të tij përcakton që Këshilli Prokurorial është institucion plotësisht i pavarur në kryerjen e funksioneve të tij në pajtim me ligjin; dhe (ii) në paragrafin 4 të tij përcakton që përbërja e Këshillit Prokurorial, përfshirë dispozitat për mandatin, rregullohen me ligj.

Në kontekst të sigurisë së mandateve të anëtarëve të institucioneve të pavarura kushtetuese, Aktgjykimi fillimisht sqaron (i) praktikën përkatëse gjyqësore të Gjykatës; dhe më pas (ii) praktikën gjyqësore të GJEDNJ-së dhe GJDBE-së. Lidhur me të parën, Gjykata ka mbajtur qëndrimin që ndërprerja e parakohshme e mandateve kushtetuese dhe/ose mandateve ligjore të institucioneve të pavarura kushtetuese, i nënshtrohet vetëm kushteve të përcaktuara në Kushtetutë dhe/ose ligje mbi të cilat mandatet përkatëse janë fituar.

Një qëndrim i tillë, në parim, është mbajtur edhe nga GJEDNJ dhe GJDBE, ndër tjerash, përmes rasteve *Baka kundër Hungarisë*, *Grzeda kundër Polonisë*, C-619/18, *Komisioni Evropian kundër Polonisë* dhe C-192/18, *Komisioni Evropian kundër Polonisë*, respektivisht. Në kontekst të këtyre aktgjykimeve dhe gjithnjë duke marrë parasysh edhe dallimet dhe ngjashmëritë në mes tyre, në parim rezulton që (i) ndërprerja e parakohshme e mandateve në të gjitha rastet, pasonte, ndër tjerash, si rezultat i miratimit të ligjeve të reja në emër të reformave në sistemin e drejtësisë dhe GJEDNJ e GJDBE, në konstatimin e shkeljeve të Konventës Evropiane dhe të së drejtës së Bashkimit Evropian, respektivisht, nuk kishin marrë parasysh argumentet e qeverive përkatëse që ruajtja e mandateve ekzistuese do të përbënte pengesë për reformat e planifikuara; (ii) siguria e mandateve kushtetuese dhe ligjore është esenciale për pavarësinë e institucioneve të pavarura, dhe ndërprerja e parakohshme

e tyre mund të bëhet vetëm bazuar në dispozitat dhe procedurat përkatëse të saktësuar mbi kushtetutat dhe/ose ligjet mbi bazën e të cilave janë fituar; (iii) ekzistenca e mjeteve efektive juridike për të kontestuar vendimet përkatëse bazuar në të cilat mandatet janë ndërprerë në mënyrë të parakohshme është e rëndësishme dhe mungesa e tyre kishte rezultuar në shkelje të Konventës Evropiane në rastet e lartcekura të GJEDNJ-së; dhe (iv) përjashtimisht, mandatet e fituara mund të ndërpriten në mënyrë të parakohshme, megjithatë çdo iniciativë/reformë ligjore e cila mund të rezultojë në ndërprerje të mandateve përkatëse, duhet të ndjek një qëllim legjitim dhe të jetë proporcionale me qëllimin e ndjekur, dhe në këtë kontekst, ndër tjerash, praktika e lartcekur gjyqësore, me theks në rastin *Grzeda*, gjithashtu merr parasysh qasjen e ligjbërësit ndaj sigurisë së mandateve përgjatë ekzistencës së institucioneve përkatëse.

Opinionet relevante të Komisionit të Venecias, siç është sqaruar në Aktgjykim, në parim, gjithashtu mbajnë të njëjtin qëndrim. Të njëjtat theksojnë rëndësinë e ruajtjes së mandateve të anëtarëve të institucioneve kushtetuese, pa marrë parasysh nëse të njëjtat janë të përcaktuara me Kushtetutë dhe/ose ligj. Në parim, dhe sipas Komisionit të Venecias, përfundimi i parakohshëm i mandateve duhet të jetë gjithmonë i lidhur me një shkelje të identifikueshme ose dështim në kryerjen e detyrës të anëtarit përkatës dhe të ndjek bazën, përfshirë procedurën kushtetuese/ligjore për shkarkim apo përfundim të mandatit sipas së cilës janë fituar sepse në të kundërtën dhe ndër tjerash, ndërprerja e mandateve të institucioneve kushtetuese, do të mund të varej në vazhdimësi nga preferencat e pushtetit ekzekutiv dhe/ose legjislativ.

Thënë këtë, dy Opinionet e Venecias lidhur me Ligjin e kontestuar, në këtë kontekst dhe ndër tjerash, theksojnë që (i) dispozitat e Ligjit të kontestuar të cilat mundësojnë vazhdimin e mandateve të një pjese të anëtarësisë së anëtarëve të Këshillit Prokurorial, janë “*më të respektueshme*” ndaj standardeve ndërkombëtare në raport me modelin paraprak të Ligjit të kontestuar, i cili kishte propozuar ndërprerjen e përnjëhershme të të gjitha mandateve të Këshillit Prokurorial; dhe (ii) anëtarët e Këshillit Prokurorial, në parim, duhet të lejohen të përfundojnë mandatin e tyre, por përjashtimisht, ndërprerja e mandateve mund të jetë e pranueshme, nëse rezulton në “*përmirësim të dukshëm të sistemit aktual*” dhe atë nëse “*Qeveria demonstroi bindshëm se zëvendësimi i tyre i shërben një interesi jetik publik dhe çon në përgjithësi në përmirësim të sistemit*”.

Në këtë kontekst, Aktgjykimi sqaron që përmirësimi i balancimit në mes të anëtarëve prokurorë dhe jo-prokurorë në Këshillin Prokurorial, në parim, kontribuon në avancimin e legjitimitetit demokratik të të njëjtit, gjithnjë nëse është pasuar me mekanizmat e nevojshëm për të siguruar pavarësinë e plotë të tij. Megjithatë, dhe me kujdes të theksuar në parimet e lartcekura, dhe duke marrë parasysh që (i) praktika gjyqësore e Gjykatës, në mënyrë konsistente ka theksuar që ndërprerja e mandateve të anëtarëve të një institucioni të pavarur kushtetues, duhet të jetë e ndërlidhur me bazat e përcaktuara për përfundimin e mandateve sipas ligjit mbi bazën e të cilit janë fituar; (ii) përkundër reformave të vazhdueshme lidhur me Këshillin Prokurorial ndër vite, përfshirë ndryshimet në përbërjen e tij, me përjashtim të rastit të ndërprerjes së përfaqësimit sipas detyrës zyrtare të Ministrit të Drejtësisë në Këshill,

që ishte propozuar nga vet Ministria përkatëse dhe nuk ishte kontestuar asnjëherë, mandatet e anëtarëve të Këshillit Prokurorial janë ruajtur vazhdimisht deri në skadimin e tyre të natyrshëm, përmes dispozitave tranzitore të të gjitha ligjeve përkatëse, përfshirë kur Këshilli Prokurorial ishte themeluar për herë të parë sipas nenit 110 të Kushtetutës pas shpalljes së pavarësisë së Republikës së Kosovës, dhe kjo në harmoni me praktikën gjyqësore të GJEDNJ-së, është indikator i qartë i rëndësisë së sigurisë së mandateve të institucioneve të pavarura kushtetuese në rendin juridik të Republikës së Kosovës; dhe për më tepër, (iii) faktin që Gjykata ka konstatuar që një numër dispozitash esenciale të Ligjit të kontestuar nuk janë në përputhshmëri me Kushtetutën, Aktgjykimi përfundimisht thekson që ndërprerja e mandateve të anëtarëve të Këshillit Prokurorial sipas Ligjit të kontestuar, nuk mund të shërbejë as si arsye bindëse për një “përmirësim të dukshëm të sistemit” e që mund t’i shërbente një qëllimi legjitim e proporcional, mbi bazën e të cilit do të mund të autorizohet përjashtimisht ndërprerja e mandateve të një institucioni të pavarur kushtetues, duke krijuar kështu një precedent me pasoja në sigurinë dhe pavarësinë e ushtrimit të funksionit të institucioneve të pavarura kushtetuese dhe rrjedhimisht, edhe për rendin demokratik dhe sundimin e ligjit në Republikën e Kosovës.

Në fund, Aktgjykimi sqaron që kërkesat e parashtruesve të kërkesës janë parashtruar në Gjykatë bazuar në paragrafin 5 të nenit 113 të Kushtetutës dhe se kjo kategori e kërkesave ka karakter suspenziv, përkatësisht ligji i tillë mund t’i dërgohet Presidentit të Republikës së Kosovës për shpallje vetëm pas vendimmarrjes së Gjykatës dhe në pajtim me modalitetet e përcaktuara në vendimin final të Gjykatës për rastin e kontestuar. Në kontekst të praktikës së saj gjyqësore, siç është shtjelluar edhe në Aktgjykim, Gjykata vlerëson që marrë parasysh natyrën e dispozitave të Ligjit të kontestuar të shpallura në kundërshtim me Kushtetutën dhe faktin që pjesa tjetër e Ligjit të kontestuar do të ishte vështirë e zbatueshme pas shpalljes së dispozitave të lartcekura si të pavlefshme, Ligji i kontestuar, në shërbim të parimit të sigurisë juridike, duhet të shpallet i pavlefshëm në tërësinë e tij.

Vërejtje:

Ky njoftim për media është përgatitur nga Sekretariati i Gjykatës vetëm për çështje informative. Teksti i plotë i vendimit do t’u dorëzohet palëve të përfshira në rast, do të publikohet në ueb-faqen e Gjykatës dhe në Gazetën Zyrtare, pasi të jenë përfunduar procedurat përkatëse të përcaktuara në Ligjin për Gjykatën Kushtetuese dhe Rregulloren e saj të punës. Përmbledhja e publikuar përmes këtij Njoftimi mund t’i nënshtrohet korrigjimeve gjuhësore dhe teknike në draftin final të vendimit. Për të pranuar njoftimet për vendime nga Gjykata Kushtetuese ju lutemi regjistrohuni në ueb-faqen e Gjykatës: <https://gjk-ks.org>