

# PLATFORMA

E KANDIDIMIT PËR PROKUROR TË PËRGJITHSHËM

Arta MARKU



## Hyrje

Funksionimi i Prokurorisë në mënyrën e duhur është thelbësor për mbarëvajtjen e shtetit ligjor në çdo shoqëri. Prokuroria është institucion kushtetues, funksioni parësor i së cilës është ai i ndjekjes penale dhe i përfaqësimit të akuzës në gjyq në emër të shtetit, në pavarësi të plotë. Pavarësia e prokurorëve është një nga risitë që solli reforma në drejtësi, si një nga reformat më të thella të sistemit në këto tri dekadat e fundit.

Prokuroria është e organizuar dhe funksionon si një sistem i decentralizuar ku drejtuesit e prokurorive, përfshirë dhe Prokurorin e Përgjithshëm nuk kanë kompetencë të ndërhyjnë në hetimin apo zgjidhjen e çështjeve konkrete. Drejtuesit e prokurorive dhe Prokurori i Përgjithshëm kanë kompetenca të karakterit administrativ, dhe nëpërmjet tyre janë të detyruar të ruajnë një sistem funksional.

Në këtë kuptim, është shumë e rëndësishme që çdo drejtues prokurorie, ashtu si Prokurori i Përgjithshëm, të ushtrojë funksionin e tij mbi bazën e një strategjie të qartë, me objektiva të mirëpërcaktuara dhe veprime konkrete për arritjen e objektivave, me të vetmin ndryshim, që strategjia e Prokurorit të Përgjithshëm përfshin të gjithë sistemin.

Pasja e një vizioni për sistemin e prokurorisë së të nesërmes, përmbushja e misionit duke respektuar disa vlera kryesore, të pacenueshme, është thelbësore për çdo drejtues institucioni apo për çdo kandidat për drejtues.

Por, të jesh vizionar, duhet të njohësh mirë sistemin e sotëm, të kesh prekur problematikat, të dish se ku duhet të adresosh zgjidhjen e problemeve, të kesh prioritete të qarta, qëllime të strukturuar dhe objektiva të njëpasnjëshme për arritjen e qëllimeve dhe realizimin e prioriteteve.

Një drejtues vizionar duhet të ketë imagjinatë dhe nëpërmjet saj të projektojë institucionin e të ardhmes.

Një drejtues vizionar nuk trembet nga sfida e radhës apo nga dështimi i radhës, por është i fokusuar tek qëllimi final.

Një drejtues vizionar është mendjehapur, i ka të qarta pritshmëritë, është i hapur për ide të reja nga bashkëpunëtorët, si dhe e ka të qartë se në destinacion nuk arrihet vetëm.



## **Baza ligjore sipas së cilës ushtron funksionin Prokurori i Përgjithshëm**

### **Neni 148 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë:**

1. Prokuroria ushtron ndjekjen penale, si dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit. Prokuroria kryen edhe detyra të tjera të caktuara me ligj.
2. Prokuroria është organ i pavarur që garanton mbarëvajtjen, kontrollin e veprimeve të saj dhe respekton pavarësinë e brendshme të prokurorëve për hetimin dhe ndjekjen penale, sipas ligjit.
3. Prokuroria është organizuar dhe funksionon pranë sistemit gjyqësor...”

### **Neni 148/b i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë:**

Prokurori i Përgjithshëm ushtron këto kompetenca:

- a. përfaqëson akuzën në Gjykatën e Lartë dhe çështjet në Gjykatën Kushtetuese, me përjashtim të rastit kur përfaqësimi bëhet nga Prokuroria e Posaçme;
- b. nxjerr udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët, me përjashtim të prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme;
- c. siguron mbarëvajtjen e punës në administratën e prokurorisë, me përjashtim të administratës së Prokurorisë së Posaçme. Krijimi dhe mbarëvajtja e strukturave të teknologjisë dhe informacionit në prokurori rregullohet me vendim të Këshillit të Ministrave;
- ç. propozon dhe administron buxhetin e prokurorisë, me përjashtim të buxhetit të Prokurorisë së Posaçme;
- d. raporton në Kuvend për gjendjen e kriminalitetit;
- dh. ushtron kompetenca të tjera të përcaktuara me ligj.”

### **Neni 141 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë:**

“1. Gjykata e Lartë shqyrton çështje lidhur me kuptimin dhe zbatimin e ligjit për të siguruar njësimin ose zhvillimin e praktikës gjyqësore, sipas ligjit.

Për ndryshimin e praktikës gjyqësore, Gjykata e Lartë tërheq për shqyrtim në Kolegjet e Bashkuara çështje të caktuara gjyqësore të vendosura nga kolegjet, sipas ligjit.”

### **Neni 131, pika 1, germa f i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë:**

“1. Gjykata Kushtetuese vendos për:

...f. gjykimin përfundimtar të ankesave të individëve kundër çdo akti të pushtetit publik ose vendimi gjyqësor që cenon të drejtat dhe liritë themelore të garantuara në Kushtetutë, pasi të jenë shteruar të gjitha mjetet juridike efektive për mbrojtjen e këtyre të drejtave, përveçse kur parashikohet ndryshe në Kushtetutë...”

### **Neni 38, pika 1 e ligjit nr.97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”:**

“Prokurori i Përgjithshëm është drejtuesi i Prokurorisë së Përgjithshme dhe ka përgjegjësi për punën e Prokurorisë së Përgjithshme dhe të prokurorive pranë Gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm të apelit dhe të shkallës së parë.”

Prokurori i Përgjithshëm ushtron këto kompetenca:

- a) përfaqëson akuzën në Gjykatën e Lartë dhe çështjet në Gjykatën Kushtetuese, me përjashtim të rastit kur përfaqësimi bëhet nga Prokuroria e Posaçme;



- b) nxjerr udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët e prokurorive të juridiksionit të përgjithshëm dhe mbikëqyr zbatimin e tyre;
- c) siguron mbarëvajtjen e punës në administratën e prokurorisë së juridiksionit të përgjithshëm;
- ç) propozon dhe administron buxhetin e prokurorisë së juridiksionit të përgjithshëm;
- d) raporton në Kuvend për gjendjen e kriminalitetit;
- dh) nxjerr udhëzime të përgjithshme me shkrim për oficerët e Policisë Gjyqësore, në përputhje me këtë ligj;
- e) përcakton strukturën e përgjithshme dhe rregulloren standard të organizimit dhe funksionimit të prokurorive të juridiksionit të përgjithshëm dhe miraton organikën dhe rregulloren e brendshme të funksionimit të Prokurorisë së Përgjithshme, sipas përcaktimeve të nenit 20 të këtij ligji;
- ë) përfaqëson prokurorinë në marrëdhëniet me të tretët dhe ndihmën e ndërsjellë në çështje penale të juridiksionit të përgjithshëm;
- f) kujdeset për ushtrimin e kompetencave ligjore dhe kushtetuese të prokurorisë;
- g) drejton, bashkërendon dhe mbikëqyr veprimtarinë e Policisë Gjyqësore;
- gj) kërkon fillimin e hetimeve për shkelje disiplinore dhe ankesa ndaj oficerëve të Policisë gjyqësore
- h) i dërgon Ministrisë së Drejtësisë të dhënat statistikore të ndjekjes penale, për hartimin e statistikës së njësuar në fushën e drejtësisë;
- i) i kërkon Inspektorit të Lartë të Drejtësisë të kryejë inspektime tematike ose hetime për shkeljet individuale;
- j) administron sistemin e përgjimeve, sipas legjislacionit në fuqi;
- k) kryen detyra të tjera, të parashikuara në ligj..."



## I. Vizioni, politikat dhe strategjitë në Prokurorinë e Përgjithshme gjatë mandatit

### I 1. Vlerësimi për situatën në Prokurorinë e Përgjithshme gjatë katërvjeçarit të fundit

Duhet theksuar paraprakisht se vlerësimi është i njëjtë për gjithë sistemin dhe nuk mund të paraqitet i shkëputur, vetëm për Prokurorinë e Përgjithshme. Institucioni është një i tërë dhe Prokurori i Përgjithshëm, sipas ligjit, mban përgjegjësi për punën e të gjitha prokurorive.

Në katërvjeçarin e fundit, Prokuroria ka funksionuar në dy sisteme të ndryshme juridike. Deri me dt.11.08.2016, kur hynë në fuqi ndryshimet kushtetuese, prokuroria funksiononte si institucion i centralizuar, piramidal. Prokurori i Përgjithshëm kishte autoritetin e plotë qoftë mbi hetimet, qoftë mbi burimet njerëzore. Gjatë kësaj periudhe, besimi i qytetarëve tek sistemi i drejtësisë në përgjithësi dhe tek prokuroria në veçanti, kishte ardhur gjithmonë në rënie. Ky perceptim ishte krijuar qoftë nga sondazhet, qoftë nga raportet monitoruese të organizatave ndërkombëtare dhe vendase. E gjithë kjo mungesë besimi e kishte burimin tek fenomene të tilla mjaft të përhapura si: korrupsioni, mungesa e integritetit, mungesa e profesionalizmit, mungesa e përgjegjshmërisë. Ky perceptim ishte krijuar kur prokuroria funksiononte si një sistem të centralizuar, kur ishte e lehtë të kontrolloheshin disiplina dhe vendimmarrjet e prokurorëve. Prokurori i Përgjithshëm mund të shfuqizonte vendimet e prokurorëve më të ulët, mund të merrte përsipër ndjekjen penale, mund të fillonte vetë hetimet. Por, kur të gjitha këto kompetenca i jepen një njeriu të vetëm, mundësitë për abuzime, për ndërhyrje nga jashtë dhe nga brenda sistemit rriten shumë. Mesa duket kjo ndodhi me institucionin e prokurorisë.

Pas hyrjes në fuqi të ndryshimeve kushtetuese, sistemi i prokurorisë u projektua të funksiononte plotësisht i decentralizuar dhe prokurorët të jenë të pavarur në mënyrën se si i zgjidhin çështjet e tyre. Kontrolli i vendimeve të tyre bëhet nga gjykata. Prokurori i Përgjithshëm tashmë ka kompetenca të karakterit administrativ, por nuk ka të drejtë të ndërhyjë në çështjet konkrete. Kompetencat janë listuar më lart, mban përgjegjësi për punën e të gjitha prokurorive, por kompetencat janë tipike administrative. Por, nga hyrja në fuqi e ndryshimeve kushtetuese, e më pas e ndryshimeve të Kodit të Procedurës Penale që reflektojnë ndryshimet kushtetuese në veprimtarinë procedurale të prokurorëve, dhe deri në konstituimin e Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Prokurori i Përgjithshëm vazhdoi të kishte disa kompetenca të kufizuara që i takonin Prokurorit të Përgjithshëm para ndryshimeve kushtetuese. Këto kompetenca të kufizuara janë përcaktuar në një dispozitë tranzitore, konkretisht neni 160, pika 2, 4 dhe 5 të ligjit nr.96/2016 "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë". Kjo dispozitë është ende funksionale, përse i përket kompetencës për kryerjen e hetimeve disiplinore ndaj prokurorëve, deri në zgjedhjen e Inspektorit të Lartë të Drejtësisë. Pra, ka qenë një periudhë ku prokurorët kanë qenë të pavarur dhe askush, qoftë dhe Prokurori i Përgjithshëm nuk kishte mundësi të ndërhynte në këtë pavarësi, por kjo periudhë, për shkak të mungesës së institucioneve dhe shfuqizimit të disa dispozitave ligjore nga Gjykata Kushtetuese, ka qenë jo e lehtë dhe jo gjithmonë veprimtaria e Prokurorit të Përgjithshëm në veçanti, si dhe ajo e prokurorëve në përgjithësi, është perceptuar si objektive. Shkakët për këtë lloj perceptimi mendoj se kanë qenë këto:

1. Caktimet e përkohshme të prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorive janë bërë pa një procedurë konkurrimi, pasi një procedurë e tillë nuk parashikohet në ligj, në rastet e caktimit të përkohshëm.
2. Janë filluar disa hetime disiplinore, të cilat, pasi janë përfunduar, në mungesë të dispozitave që përcaktojnë se cilat sjellje të magistratëve përbëjnë shkelje disiplinore dhe çfarë shkelje



konkretisht, si dhe në mungesë të Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, janë mbyllur pa arritur ndonjë rezultat. Duhet theksuar se kontrolli disiplinor është një proces që përfshin tri faza: verifikimin, hetimin disiplinor dhe procedimin disiplinor. Kontrolli është në kompetencën e Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, i cili pasi konkludon, mundet që të propozojë përpara Këshillit të Lartë të Prokurorisë masa disiplinore për prokurorët. Në dispozitën kalimtare që u citua më lart, Prokurorit të Përgjithshëm i është dhënë kompetenca që në këtë periudhë kalimtare deri në zgjedhjen e Inspektorit, të bëjë vetëm hetimin disiplinor. Pra, Prokurori i Përgjithshëm nuk e ka kompetencën që të kalojë në fazën tjetër, atë të procedimit disiplinor dhe për të dalë më pas me propozime për masa disiplinore përpara Këshillit.

3. Ankesat e individëve drejtuar Prokurorit të Përgjithshëm kanë qenë të shumta në numër. Të gjitha janë adresuar për zgjidhje pranë prokurorive kompetente, por ka qenë objektivisht e pamundur që të ndiqen në dinamikë për shkak të mungesës së kompetencave dhe për shkaqet e parashikuara në pikën 2, më lart.
4. Prokurorët kanë qenë të çorientuar për shkak të procesit të *vetting*-ut, dhe ka qenë e vështirë të motivoheshin.
5. Pavarësia që u është njohur prokurorëve në aktivitetin e tyre, në mungesë të mekanizmave disiplinorë nuk është kuptuar dhe zbatuar drejt.

## I 2. Përparësitë kryesore të Prokurorit të Përgjithshëm dhe arsyet e përzgjedhjes së tyre

Përparësitë e Prokurorit të Përgjithshëm janë të njëjta me përparësitë e sistemit të prokurorisë si i tërë:

1. Lufta kundër korrupsionit, nëpërmjet:
  - Rritjes së hetimeve proaktive dhe teknikave speciale të hetimit.
  - Hetimeve pasurore dhe rritjes së numrit të aseteve të sekuestruara dhe të konfiskuara.
  - Forcimit të bashkëpunimit me agjencitë ligjzbatuese vendase dhe të huaja.
  - Cilësisë hetimore në rritje.
  - Ashpërsimit të politikës penale në drejtim të masave të sigurimit dhe atyre të dënimit.
  - Trajnimeve të prokurorëve dhe të oficerëve të policisë gjyqësore që hetojnë veprat penale kundër korrupsionit.
2. Lufta kundër krimit të organizuar, nëpërmjet:
  - Rritjes së hetimeve proaktive dhe teknikave speciale të hetimit.
  - Hetimeve pasurore dhe rritjes së numrit të aseteve të sekuestruara dhe të konfiskuara.
  - Forcimit të bashkëpunimit me agjencitë ligjzbatuese vendase dhe të huaja.
  - Cilësisë hetimore në rritje.
  - Ashpërsimit të politikës penale në drejtim të masave të sigurimit dhe atyre të dënimit.
  - Trajnimeve të prokurorëve dhe të oficerëve të policisë gjyqësore që hetojnë veprat penale kundër krimit të organizuar.
3. Respektimi i të drejtave të njeriut, nëpërmjet:
  - Zbatimit të kuadrit të ri ligjor lidhur me drejtësinë penale për të mitur në funksion të garantimit të procesit të rregullt ligjor, aplikimit të masave alternative të shmangies nga ndjekja penale
  - Hetimit të shpejtë dhe garantimit të të drejtave procedurale qoftë për të miturin në konflikt me ligjin, qoftë viktimë apo dëshmitar i veprës penale.
  - Ashpërsimit të politikës penale për veprat penale të dhunës në familje.



- Trajnimeve të prokurorëve dhe oficerëve të policisë gjyqësore që hetojnë këtë kategori çështjesh.
- 4. Rritje e bashkëpunimit ndërinstitucional me policinë e shtetit dhe agjencitë e tjera ligjzbatuese, në funksion të kryerjes së hetimeve proaktive për çështje penale që lidhen me veprimtarinë terroriste dhe pastrimin e parave.
- 5. Implementimi i marrëveshjes me Eurojust, duke bërë të mundur caktimin e një prokurori shqiptar pranë këtij institucioni shumë të rëndësishëm të Bashkimit Evropian.
- 6. Rishikimi i rregullores standarde të organizimit dhe funksionimit të prokurorive me juridiksion të përgjithshëm, për të siguruar efikasitet në organizimin, drejtimin dhe kontrollin e punës në çdo prokurori.
- 7. Përgatitja e Udhëzimeve të Përgjithshme të Prokurorit të Përgjithshëm dhe të drejtuesve të prokurorive të juridiksionit të përgjithshëm me natyrë administrative dhe procedurale, në bashkëpunim me misionin/projektin EURALIUS V, me synim qartësimin e kuptimit dhe zbatimit në praktikë të kuadrit ligjor përkatës.
- 8. Referuar tendencave në rritje të kriminalitetit për disa grupvepra penale dhe krime të rënda, nxjerrje e një udhëzim të përgjithshëm për të orientuar aspërsimin e politikës penale.
- 9. Marrja e masave për të adresuar e rekomanduar zgjidhje lidhur me ngarkesën që krijohet në prokurori nga referimet jociësore dhe kërkesat e viktimës akuzuese të cilat proceduralisht duhet t'i drejtohen drejtpërdrejt gjykatës.
- 10. Ngritja e strukturave të posaçme dhe forcimi i kapaciteteve të prokurorëve dhe oficerëve të policisë gjyqësore për ushtrimin me efikasitet të ndjekjes penale dhe hetimit pasuror në çështjet që do jenë në kompetencën e tyre lëndore pas krijimit të SPAK-ut.
- 11. Forcimi i bashkëpunimit me agjencitë e zbatimit të ligjit brenda vendit, për rritjen e efektivitetit në kryerjen e hetimeve proaktive, për goditjen e veprave penale të rënda dhe me tendenca në rritje.
- 12. Implementimi me përgjegjësi dhe efikasitet i kuadrit të pritshëm ligjor për organizimin dhe funksionimin e policisë gjyqësore, në bashkëpunim me strukturat e reja që ligji parashikon të ngrihen.
- 13. Rritje e bashkëpunimit me partnerët ndërkombëtarë në gjitha fushat e bashkëpunimit ndërgjyqësor dhe në shkëmbimin e eksperiencave.
- 14. Unifikimi i mënyrës së ushtrimit të ndjekjes penale në kuadër të zbatimit të Kodit të Drejtësisë Penale për të Miturit dhe në veçanti aplikimi i masave alternative të shmangies nga dënimi.
- 15. Unifikimi në përgjithësi i mënyrës së ushtrimit të ndjekjes penale për grupvepra të caktuara, duke krijuar praktika të njëjta, për aq sa është e mundur, për raste të ngjashme.
- 16. Rritje e përdorimit të instituteve procedurale si: urdhri penal, marrëveshja e fajësisë, gjykimi drejtpërdrejtë, në mënyrë efektive, për t'i shërbyer shpejtësisë së procesit dhe qëllimit të ligjit penal.
- 17. Trajnimi i prokurorëve, oficerëve të policisë gjyqësore dhe punonjësve me qëllim rritjen e mëtejshme të aftësive profesionale.



18. Sigurimi i bashkëpunimit, koordinimit dhe shkëmbimit të informacionit me të gjitha institucionet që kanë shërbime të policisë gjyqësore, si dhe institucionet e tjera ligjzbatuese.
19. Përdorimi me efektivitet i fondeve buxhetore për përmirësimin e infrastrukturës në prokurori dhe për sigurimin e aksesit të shtetasve në shërbimin e prokurorisë.

### I 3. Mangësitë e Prokurorit të Përgjithshëm si institucion kushtetues dhe adresimi i zgjidhjeve

Në përgjithësi, funksioni i Prokurorit të Përgjithshëm, është i mirëpërcaktuar, qoftë në Kushtetutë, në ligjin organik apo dhe në ligjin për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve.

Megjithatë, mendoj se në përcaktimin e këtyre funksioneve ka disa mangësi:

**E para:** Sipas dispozitës ligjore të cituar më lart, Prokurori i Përgjithshëm ka përgjegjësi për punën e Prokurorisë së Përgjithshme dhe të prokurorive pranë gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm të apelit dhe të shkallës së parë. Me punë, nënkuptohet hetimi dhe përfaqësimi i çështjeve në gjykim, cilësia e ushtrimit të këtyre detyrave, treguesit statistikorë që matin punën.

Lind pyetja: Në ç'mënyrë e mban Prokurori i Përgjithshëm këtë përgjegjësi, cilat janë kompetencat që mund t'i ushtrojë për të mbajtur këtë lloj përgjegjësie? A ka mekanizma që mund t'i përdorë për të garantuar cilësinë e punës, treguesit e saj, orientimin e veprimtarisë së sistemit në drejtim të prioriteteve që rekomandon Këshilli i Ministrave apo Kuvendi i Shqipërisë me rezolutat e tij?

Lidhur me sa më sipër mendoj se Prokurori i Përgjithshëm ka disa kompetenca që mund t'i ushtrojë, qoftë nëpërmjet nxjerrjes së udhëzimeve të përgjithshme të detyrueshme, qoftë nëpërmjet iniciativës për të kërkuar hetime disiplinore tek Inspektori i Lartë i Drejtësisë (pasi të zgjidhet dhe të fillojë funksionimin), apo dhe një lloj kontrolli që ushtron në veprimtarinë e policisë gjyqësore. Por këto kompetenca janë të tilla që nuk justifikojnë përgjegjësinë që i është ngarkuar për punën e prokurorive të të gjitha niveleve. Nëse nuk ka kompetenca për të garantuar realizimin e pritshmërive si rezultat i përgjegjësisë që mban, atëherë kjo përgjegjësi që i është ngarkuar duhet ripërcaktuar me qëllim që në të ardhmen, si rezultat i mosrealizimit të pritshmërive, të mos cenohet integriteti i tij profesional.

**E dyta:** Një mangësi që konstatohet, është shkëputja mes veprimtarisë së Prokurorit të Përgjithshëm dhe asaj të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, kur në fakt janë dy institucione kushtetuese që menaxhojnë, i pari ushtrimin e funksioneve të prokurorisë (produktin), ndërsa i dyti burimet njerëzore që përdoren për këtë qëllim. Në kushtetutë apo në ligjet organike nuk ka asnjë parashikim që t'u mundësojë këtyre institucioneve një komunikim lidhur me nevojat që ka një zyrë prokurorie apo një tjetër.

Të dyja këto probleme i duhen adresuar për zgjidhje Kuvendit të Republikës së Shqipërisë që mundësojë ndryshimet e duhura ligjore, gjithmonë në funksion të realizimit të pritshmërive dhe krijtje si rezultat i zbatimit të reformës në drejtësi.

**E treta:** Pamundësia e Prokurorit të Përgjithshëm për të ushtruar rekursin, nëse prokurori i apelit është i mendimit që nuk duhet bërë rekurs është një mangësi serioze dhe me pasoja të rënda tek qytetarët. Parashikimi i një të drejte të tillë për Prokurorin e Përgjithshëm nuk është cenim i pavarësisë apo ndërhyrje në punën e prokurorit më të ulët. Është një garanci më shumë në drejtim të parimit të ligjshmërisë pasi mundëson dërgimin e çështjes në një shkallë më të lartë të gjyqësorit,





pavarësisht mendimit të prokurorit të çështjes, të cilin qenia i pavarur nuk e bën domosdoshmërisht të pagabueshëm.

Edhe ky problem i duhet adresuar për zgjidhje Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

#### **I 4. Sfidat e Prokurorit të Përgjithshëm gjatë mandatit**

1. Përmirësimi i treguesve të punës në gjithë sistemin e prokurorisë, pavarësisht terrenit në të cilin prokurorët ushtrojnë funksionet e tyre, duke punuar me një ngarkesë shumë herë më të madhe, si rezultat i shkarkimit në masë të madhe të prokurorëve, si dhe nën presionin e qenies në proces *vetting*-u.
2. Rritje e besimit të publikut në sistemin e prokurorisë.
3. Vënie në funksionim e sistemit *case management* në të gjitha zyrat e prokurorive.
4. Tregues statistikorë të plotë dhe të saktë.

## **II. Aftësia drejtuese dhe lidhshipi për të udhëhequr sistemin e Prokurorisë gjatë periudhës së mandatit**

### **II 1. Vlerat, vizioni dhe misioni gjatë mandatit**

#### **Prokurori i Përgjithshëm do të ushtrojë funksionet e tij duke u drejtuar nga këto vlera:**

- Ndërshtëri dhe integritet duke kërkuar dhe nxitur të gjithë prokurorët dhe punonjësit e tjerë të sistemit të prokurorisë që të synojnë standardet më të larta të etikës në sjelljen dhe në veprimet e tyre.
- Përgjegjshmëri e lartë në ushtrimin e funksioneve.
- Profesionalizëm në rritje.
- Zbatim i ligjit në mënyrë të barabartë për të gjithë. Çdo individ meriton dhe duhet trajtuar në mënyrë të barabartë dhe duhet t'i garantohet drejtësi.
- Respektim i të drejtave të njeriut, duke trajtuar me respekt, dinjitet dhe dhembshuri kolegët në ambientin e punës, qoftë individët që vijnë në kontakt me zyrat e prokurorisë.

#### **VIZIONI**

Prokuroria është një organ kushtetues i pavarur që ushtron ndjekjen penale dhe përfaqëson aktin në gjyq në emër të shtetit. Prokuroria e Përgjithshme është shkalla e tretë e sistemit të prokurorisë dhe Prokurori i Përgjithshëm është drejtuesi i Prokurorisë së Përgjithshme dhe prokurori më i lartë në të gjithë sistemin.

Prokurori i Përgjithshëm do të jetë drejtues i një institucioni *të cilin qytetarët e Shqipërisë do të duhet ta shohin si autoritet përfundimtar i përfaqësimit të çështjeve në gjykim dhe garantues të Kushtetutës dhe respektimit të ligjit.*



Prokuroria e së nesërme, pas zbatimit të plotë të Reformës në Drejtësi, si dhe të ligjeve të reja të sistemit të drejtësisë penale, do të ketë:

Çdo prokuror, lider të hetimit, me një pavarësi kushtetuese të garantuar, i cili ushtron ndjekjen penale në respektim të parimeve themelore të parashikuara në Kodin e Procedurës Penale.

**I drejtuar nga Kushtetuta dhe nga ligjet e dala në zbatim të saj**, Prokurori i Përgjithshëm do t'i kontribuojë:

*Konsolidimit të pavarësisë procedurale të prokurorëve dhe ushtrimit të funksioneve me përgjegjshmëri të lartë.*

*Rritjes së aksesit të publikut në veprimtarinë e sistemit të prokurorisë, pa cenuar rregullat për ruajtjen e sekretit hetimor, pasi një akses i tillë nxit përgjegjshmërinë.*

**Thelbi i vizionit është: Prokurorë të pavarur, por të përgjegjshëm.**

## MISIONI

Prokurori i Përgjithshëm dhe i gjithë sistemi i prokurorisë është duke u përballur dhe do të përballët në vitet në vazhdim me sfida të konsiderueshme gjatë përmbushjes së funksioneve. Sistemi është në proces reformimi të plotë dhe duke marrë shkas nga të dhënat aktuale, parashikohet që në sistem të mbetet vetëm 1/3 e numrit të përgjithshëm të prokurorëve.

Por pavarësisht kësaj situatë, misioni i Prokurorit të Përgjithshëm si drejtues i një institucioni kushtetues është:

- *Zbatim i parimit të sundimit të ligjit, në mbrojtje të interesave të shtetit dhe shtetasve shqiptarë, duke ushtruar ndjekjen penale me profesionalizëm dhe me integritet, në një kohë të arsyeshme.*
- *Ushtrim i funksioneve duke respektuar të drejtat dhe liritë themelore të individëve, sidomos të kategorive më vulnerabël të shoqërisë.*
- *Të japë kontributin e tij në zhvillimin, njësimin dhe ndryshimin e praktikës gjyqësore, duke përfaqësuar me profesionalizëm çështjet në Gjykatën e Lartë.*
- *Të japë kontributin e tij në rivendosjen e të drejtave dhe rikthimin e lirive themelore të njeriut, të cenuara nga vendimet gjyqësore, nëpërmjet përfaqësimit me profesionalizëm të çështjeve në Gjykatën Kushtetuese.*

Misioni është shumë kompleks, por objektivat dhe strategjitë që duhen ndjekur për realizimin e objektivave janë këto:

### Objektivi strategjik 1

Ushtrim i funksioneve, qoftë nga prokurorët, qoftë nga policia gjyqësore apo punonjësit administratës, me shpejtësi, cilësi, objektivitet, transparencë, përgjegjshmëri dhe të orientuar gjithmonë nga parimi i llogaridhënies së sistemit të prokurorisë.

Për të realizuar këtë objektiv strategjik duhet punuar në drejtim të:

Ngritjes së urave të komunikimit mes drejtuesit të prokurorisë dhe prokurorëve të çështjes, duke garantuar të pacenuar pavarësinë procedurale, por duke theksuar një varësi administrative që i shërben ushtrimit të funksionit prej secilit.

Për arritjen e këtij objektiv strategjik duhet hartuar dhe miratuar një udhëzim i përgjithshëm i detyrueshëm që normon këtë marrëdhënie.



Po kështu, me një udhëzim të përgjithshëm të detyrueshëm duhet normuar edhe veprimtaria e policisë gjyqësore dhe e punonjësve të administratës.

Në vazhdimësi do të bëhet mbikëqyrja e zbatimit të këtyre udhëzimeve.

Gjithashtu do t'i kushtohet rëndësi e veçantë trajnimit të vazhdueshëm të prokurorëve, oficerëve të policisë gjyqësore, si dhe punonjësve të administratës, për të rritur gjithnjë e më tepër cilësinë dhe standardet e veprimtarisë dhe shërbimeve që ofrojnë zyrat e prokurorive.

### Objektivi strategjik 2

Ngritja e strukturave për marrëdhëniet me publikun pranë çdo zyre prokurorie për të administruar kërkesat e qytetarëve dhe përgjigjet ndaj këtyre kërkesave, si dhe për të mbajtur kontaktet me median.

Strategjia që duhet ndjekur për realizimin e këtij objekti është hartimi dhe miratimi i një udhëzimi të përgjithshëm të detyrueshëm që detajon mënyrën e funksionimit të kësaj strukture, si dhe krijimi i kushteve infrastrukturore që nevojiten për kryerjen e këtyre detyrave.

Po kështu, do të kërkohet shtimi i personelit administrativ të çdo zyre prokurorie.

### Objektivi strategjik 3

Krijimi i ambienteve të veçanta në çdo zyrë prokurorie për pyetjen e të miturit qoftë në konflikt me ligjin, qoftë viktimë apo dëshmitar, si dhe çdo viktimë tjetër të dhunës nga vepra penale.

Ky objektivi ka filluar të realizohet, pasi ambiente të tilla janë krijuar në Prokurorinë e Shkodrës dhe në atë të Elbasanit, por synimi është që të krijohen në çdo zyrë prokurorie. Prokurori i Përgjithshëm, gjatë vitit 2018 ka miratuar një udhëzim të përgjithshëm të detyrueshëm, për garantimin e të drejtave të viktimave të dhunës, por për zbatimin e tij, si objektivi kryesor parashikohet trajnimi i prokurorëve, i oficerëve të policisë gjyqësore dhe i stafit administrativ që asistojnë në këto lloje çështjesh penale.

Gjithashtu, në strukturat organike të prokurorive të rretheve është shtuar koordinatori, i cili do jetë personi i parë, i specializuar që do të kontaktojë me viktimat e dhunës. Ka filluar puna për përcaktimin e kriterëve që duhen mbajtur parasysh për rekrutimin e koordinatorëve nga drejtuesit e çdo zyre. Pas rekrutimit do të bëhet trajnimi i tyre me ndihmën e OPDAT-it.

## II 2. Vështirësitë e rolit të Prokurorit të Përgjithshëm gjatë mandatit dhe masat për kapërcimin e tyre

Jemi në një fazë kur reforma në drejtësi po implementohet dhe institucionet e reja të drejtësisë kanë filluar të ushtrorjnë funksionet e tyre për ngritjen e institucioneve për të luftuar krimin e organizuar dhe korrupsionin. Duke qenë një periudhë reformimi, vështirësitë janë të parashikueshme dhe sfidat të vazhdueshme. Vështirësitë janë të pranishme edhe aktualisht dhe mendohet që do të jenë në rritje. Konkretisht, në këndvështrimin tim, **vështirësitë dhe sfidat janë këto:**



1. Procesi i rivlerësimit kalimtar është në vazhdim dhe rezultatet e tij po sjellin një numër në rënie të prokurorëve.
2. Rënia e numrit të prokurorëve sjell rritje ngarkese dhe kjo ul efektivitetin e punës.
3. Rezultati i ngarkesës së shtuar është rënia dhe përkeqësimi i treguesve statistikorë me të cilët matet performanca.
4. Ndërkohë, pritshmëritë janë në rritje dhe kërkohen rezultate të prekshme të reformës në drejtësi.
5. Mungesa e mekanizmave të kontrollit disiplinor deri në zgjedhjen dhe fillimin e funksionimit të ILD-së krijon terrenin për papërgjegjshmëri në ushtrimin e funksioneve duke cenuar më tej imazhin e sistemit të prokurorisë në sytë e publikut.

Për kapërcimin e këtyre vështirësive duhen marrë masa, por roli i Prokurorit të Përgjithshëm është ridimensionuar si rezultat i ndryshimit të mënyrës së organizimit të Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë dhe kompetencat e tij janë të karakterit administrativ. Pra, sfida është që nëpërmjet masave me karakter administrativ, të përmirësohen treguesit e ndjekjes penale që është detyra funksionale e çdo prokurori. **Masat konkrete që do të merren janë:**

- Nxjerrje e udhëzimeve të përgjithshme të detyrueshme që rregullojnë marrëdhëniet mes drejtuesve të prokurorive dhe prokurorëve duke vënë theksin tek bashkëpunimi dhe komunikimi, qoftë mes kolegëve, qoftë me drejtuesin. Nëpërmjet këtij udhëzimi mendoj se mund të orientohen prokurorët që pa cenuar pavarësinë e tyre vendimmarrëse, t'i japin drejtuesit të prokurorisë mundësinë që të ushtrojë funksionet e tij për aq sa i lejon ligji, duke dhënë udhëzime me shkrim në çështje konkrete, në funksion të zgjidhjes sa më të drejtë të çështjes.
- Takime periodike me drejtuesit e prokurorive për të diskutuar në lidhje me problematikat e ngjashme në çdo zyrë prokurorie dhe për të marrë dhe zbatuar praktikatat më të mira për zgjidhjen e problemeve.
- Kërkesa të vazhdueshme drejtuar zyrave të prokurorive për të dhëna statistikore që u përkasin grup veprave të caktuara penale sipas prioriteteve. Kjo do të bëhet me qëllim që të kemi tregues të saktë dhe një panoramë dinamike të tyre, për të konkluduar me udhëzime që nxisin zbatimin e politikave të caktuara penale për të përmbushur prioritetet, rekomandimet e Këshillit të Ministrave apo Rezolutën e Kuvendit të Shqipërisë.
- Kryerje e verifikimeve dhe hetimeve disiplinore pas konstatimit të problematikave të ndryshme, për të bërë të mundur ushtrimin e një presioni pozitiv në funksion të rritjes së përgjegjshmërisë, pavarësisht se në mungesë të dispozitave ligjore për masat disiplinore, një proces i tillë duhet thënë se është formal.
- Kontroll i shtuar mbi veprimtarinë e policisë gjyqësore duke vënë theksin në rritjen e cilësisë së hetimeve dhe në rritjen e rolit të tyre ndihmës ndaj prokurorëve.

### III. Aftësitë menaxheriale gjatë periudhës së mandatit

Menaxhimi i prokurorisë është një proces kompleks. Sapo përmendim prokurorinë, mendja na shkon tek hetimi. Por në fakt, prokuroria është një sistem dhe ka infrastrukturën e saj, ka burimet njerëzore, ka buxhetin e saj, nuk funksionon e shkëputur nga pjesa tjetër institucioneve dhe organeve shtetërore, por në marrëdhënie të ndërsjella me ta, ka ngarkesën e saj të punës. Menaxhimi përfshin disa sektorë njëkohësisht:

- Menaxhimi i infrastrukturës
- Menaxhimi i burimeve njerëzore



- Menaxhimi i shpërndarjes së punës
- Menaxhimi i marrëdhënieve me institucionet e tjera kombëtare dhe ndërkombëtare.
- Menaxhimi i buxhetit

**Infrastruktura** përfshin ndërtesat ku ushtron funksionet çdo zyrë prokurorie, bazën materiale, automjetet, rrjetin kompjuterik etj.

Mendoj se një menaxhim i mirë nënkupton:

**Së pari**, një inventarizim të të gjitha asetëve të prokurorisë, në mbarë vendin.

**Së dyti**, nxjerrje jashtë përdorimi të asetëve të amortizuara.

**Së treti**, duhen marrë mendime nga çdo zyrë prokurorie për nevojat që ata kanë dhe në bazë të nevojave, do të bëhet planifikimi i plotësisht të tyre duke renditur përparësitë.

Përparësi të lartë paraqet krijimi i ambienteve të përshtatshme të punës për Prokurorinë e Tiranës. Është një prokurori me një numër të madh prokurorësh, i mungon një arkiv i përshtatshëm dhe është prokuroria që praktikisht mban peshën më të madhe të hetimit në shkallë vendi. Por të gjitha nevojat duhen përkthyer në kosto financiare dhe për t'u realizuar nuk mjafton dëshira dhe planifikimi, por duhet patjetër mbështetje nga ekzekutivi.

Po kështu, në një situatë të ngjashme është edhe Prokuroria e Durrësit dhe për këtë prokurori kanë filluar tashmë procedurat e pajisjes me leje ndërtimi dhe përzgjedhja e projektit fitues.

Rëndësi e veçantë do t'i kushtohet sistemit të sigurisë nëpër të gjitha zyrat e prokurorive nëpër rrethe duke i pajisur me kamera në ambientet e brendshme dhe të jashtme.

Gjithashtu, sistemi *case management* do përmirësohet duke reflektuar në të, të gjitha ndryshimet e fundit ligjore dhe do bëhet funksional në të gjitha zyrat e prokurorive.

Mjaft sfidues paraqitet plani për digjitalizimin e arkivave dhe për fuqizimin e teknologjisë hetimore, me shtim dhe modernizim të pajisjeve të përgjimit që vazhdojnë të jenë nën administrimin e Prokurorit të Përgjithshëm.

Aktualisht, prokuroria ka akses në disa databaza të disa institucioneve. Në vazhdim do mundësohet aksesimi edhe në databaza të tjera.

Është në projekt krijimi i një databaze të përbashkët mes prokurorisë dhe policisë, por ende nuk është realizuar praktikisht.

**Menaxhimi i burimeve njerëzore** është një nga aspektet më të rëndësishme të menaxhimit të një institucioni. Burimet njerëzore që mund të menaxhohen prej Prokurorit të Përgjithshëm janë administrata dhe policia gjyqësore. Të gjitha zyrat e prokurorive do të paraqesin gjendjen aktuale të burimeve njerëzore dhe kërkesat e tyre sipas përparësive. Edhe këto kërkesa shoqërohen me faturë financiare dhe duhet një studim i mirëfilltë për të bindur Ministrinë e Financave dhe me pas Kuvendin e Shqipërisë për miratimin e tyre dhe shtimin e burimeve njerëzore. Burimet njerëzore do të menaxhohen në një mënyrë të tillë që të bëjnë të mundur përballimin e një ngarkese në rritje. Në pikën IV është trajtuar me detaje vizioni për menaxhimin e burimeve njerëzore.

**Menaxhimi i shpërndarjes së ngarkesës** është i lidhur ngushtë me menaxhimin e burimeve njerëzore. Në zyrat e prokurorive me ngarkesën më të madhe do të jetë dhe përqendrimi më i madh i burimeve njerëzore. Ngarkesa nënkupton numrin e çështjeve nën hetim dhe nga ky numër derivon edhe ngarkesa administrative, është e lidhur pazgjidhshmërisht me të. Menaxhimi i ngarkesës së prokurorëve bëhet nga drejtuesi i çdo prokurorie duke mbajtur parasysh disa kritere, si: natyra e



veprave penale, kompleksiteti etj. Për ngarkesën dhe tendencat e saj do të merren informacione periodike nga çdo zyrë prokurorie, si dhe të dhëna statistikore në çdo tre muaj. Prokurori i Përgjithshëm do të angazhojë strukturat e veta për të bërë studim të mirëfilltë të tendencës së ngarkesës në çdo zyrë prokurorie me qëllim që menaxhimi i saj dhe i burimeve njerëzore të angazhuara për ta përballuar këtë ngarkesë të jetë sa më efikas dhe të reflektojë stabilitet.

**Prokuroria e Përgjithshme, si dhe çdo zyrë prokurorie nëpër rrethe e ushtron aktivitetin duke ndërvepruar në mënyrë të pandërprerë me institucione vendase dhe të huaja.** Drejtuesi i prokurorisë dhe Prokurori i Përgjithshëm e përfaqësojnë institucionin në marrëdhënie me të tretët. Menaxhimi i këtyre marrëdhënieve nënkupton nxjerrjen e ndonjë urdhri apo udhëzimi që të normojë mënyrën e përfaqësimit të institucionit me të tretët.

**Rëndësi të madhe në këtë fushë paraqet Drejtoria e Marrëdhënieve Juridiksionale me Jashtë.** Kjo drejtori trajton dhe përcjell të gjitha kërkesat për jashtë shtetit dhe nga jashtë shtetit, qofshin këto letërporosi, kërkesa për njohje vendimesh, për ekstradim, për transferim të dënuarish. Ligji procedural penal që rregullon marrëdhëniet juridiksionale me jashtë ka pësuar ndryshime dhe në zbatim të ligjit të ndryshuar, aktualisht Prokurori i Përgjithshëm ka ngritur një grup pune që me ndihmën e ekspertëve të EURALIUS-it të përgatisin një projektudhëzim të përgjithshëm. Pasi të miratohet, udhëzimi mendohet që do qartësojë procedurën që duhet ndjekur dhe afatet. Kjo pasi, çdo kërkesë që ka të bëjë me marrëdhëniet juridiksionale me jashtë kalon nga Ministria e Drejtësisë në Prokurorinë e Përgjithshme, në prokurorinë kompetente të shkallës së parë, në gjykatën kompetente të shkallës së parë, në gjykatën e apelit dhe në Gjykatën e Lartë, për t'u përcjellë përsëri në Prokurorinë e Përgjithshme dhe nga kjo, në Ministrinë e Drejtësisë. Vetëm me rregulla të përcaktuara qartë për çdo institucion apo çdo hallkë, përgjegjësitë do të jenë të identifikueshme. Aktualisht, Drejtoria e Marrëdhënieve me Jashtë ka vetëm një prokuror dhe disa oficerë të policisë gjyqësore. Në varësi të fluksit të ngarkesës, kjo strukturë mund të pësojë ndryshime.

Misione të ndryshme ndërkombëtare që operojnë në Shqipëri në ndihmë të gjyqësorit, prokurorisë dhe policisë kanë mbajtur dhe do të inkurajohen të mbajnë kontakte të rregullta, qoftë me Prokurorinë e Përgjithshme, qoftë me prokurorë të ndryshëm, të caktuar si pika kontakti për komunikimet me ta. Kjo do të bëhet me qëllim që disa nevoja infrastrukture që mund të ketë sistemi mund t'u adresohen atyre për zgjidhje pasi ai është qëllimi për të cilin këto misione ekzistojnë dhe funksionojnë dhe ata kërkojnë vazhdimisht që ne të prezantojmë nevojat tona. Ndiha që kanë dhënë dhe që do vazhdojnë të japin është e vyer.

**Menaxhimi i buxhetit** është po ashtu, shumë i rëndësishëm. Pa buxhet, çdo fushë tjetër, thjesht është e pamundur të menaxhohet. Prandaj është tejet e rëndësishme që të listohen përparësitë, të bëhen planifikime të studiuar mirë, të përlllogariten kostot financiare për çdo lloj zëri në buxhetin e prokurorisë, të argumentohet çdo kërkesë për buxhet shtesë. Duhet argumentuar domosdoshmëria e bërjes së një investimi të caktuar apo domosdoshmëria e shtimit të burimeve njerëzore. Planifikime të tilla nuk bëhen nga një punonjës i vetëm, qoftë ky edhe Prokurori i Përgjithshëm, por nga një grup pune me njerëz të përgatitur profesionalisht dhe shumë të përgjegjshëm. Një grup pune i tillë është ngritur dhe funksionon në Prokurorinë e Përgjithshme dhe çdo nevojë për shtesa në buxhet diskutohet dhe debatohet përpara se t'i prezantohet Kuvendit.

Në menaxhimin e buxhetit çmoj si shumë të rëndësishëm realizimin e të gjitha investimeve në afatin e duhur. Kjo tregon profesionalizëm dhe përgjegjshmëri të lartë institucionale.



### III 1. Pesë prioritetet kryesore dhe arsyet e përzgjedhjes:

1. Fillimi i funksionimit të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese ndikon drejtpërdrejt në punën e prokurorëve të Prokurorisë së Përgjithshme. Ngarkesa e prokurorëve të Drejtorisë Gjyqësore parashikohet të jetë shumë e lartë, ndërkohë që numri i prokurorëve në Prokurorinë e Përgjithshme është shumë i ulët si rezultat i shkarkimit të disa prokurorëve nga Komisioni i Pavarur i Kualifikimit. Sipas një plani afatgjatë, do kërkohej shtimi i numrit të prokurorëve në Prokurorinë e Përgjithshme, por sipas një plani afatshkurtër, do kërkohej nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë komandimi i ndihmësmagjistratëve që do jenë në ndihmë të prokurorëve. Është shumë e rëndësishme që kjo çështje të trajtohet me rëndësinë e duhur, pasi numri i çështjeve të pagjykuara në Gjykatën e Lartë është shumë i madh dhe si rezultat i kësaj, cilësia e marrjes së drejtësisë nga qytetarët, në një kohë të arsyeshme, është cenuar ndjeshëm. E listoj këtë si prioritet, pasi sipas organizimit të ri të prokurorisë, ky është funksioni kryesor i Prokurorit të Përgjithshëm.
2. Forcimi i kapaciteteve të Sektorit të Dekriminalizimit në Prokurorinë e Përgjithshme. Ky sektor luan një rol shumë të rëndësishëm dhe duhet trajtuar sipas rolit. Duhet theksuar se prokuroria e bën shoqërinë më të mirë, jo vetëm nëpërmjet parandalimit dhe ndëshkimit të shkelësve të ligjit penal, por edhe duke pastruar administratën e lartë shtetërore, nëpërmjet procesit të dekriminalizimit, si një funksion shtesë që i është dhënë Prokurorit të Përgjithshëm nga ligji i dekriminalizimit. Sektori, aktualisht është në përbërje të Drejtorisë së Marrëdhënieve Juridiksionale me Jashtë dhe ka një prokuror dhe disa oficerë të policisë gjyqësore.
3. Rregullimi me udhëzime të përgjithshme të detyrueshme i çdo fushe që ka nevojë për këtë, pas marrjes së opinioneve nga prokurorët, qoftë në aspektin administrativ, qoftë në aspektin procedural. Kjo punë ka filluar prej disa muajsh dhe janë ngritur grupe pune që po merren me këtë, me ndihmën e paçmuar të ekspertëve të EURALIUS-it. E listoj këtë si prioritet, pasi ky është mekanizmi i vetëm që ka në dorë Prokurori i Përgjithshëm për të ndikuar pozitivisht në mënyrën se si funksionon sistemi i prokurorisë, me prokurorë plotësisht të pavarur. Në këtë kuptim, është i domosdoshëm rregullimi me udhëzime të detyrueshme edhe i veprimtarisë së policisë gjyqësore, me qëllim që kjo e fundit të jetë 100 % në shërbim të veprimtarisë së prokurorit. Kjo pasi me një ngarkesë në rritje për shkak të shkarkimit të një numri të madh të prokurorëve, duhen shfrytëzuar me efikasitet burimet njerëzore ekzistuese, në shërbim të veprimtarisë së prokurorëve.
4. Miratimi i kuadrit normativ, udhëzimeve të përgjithshme nga Prokurori i Përgjithshëm, me anë të cilave të rregullohet rritja e aksesit në sistemin e prokurorisë për median, qytetarët, si edhe për subjektet që u derivojnë të drejta dhe detyrime gjatë ushtrimit të ndjekjes penale, duke respektuar detyrimet procedurale penale. Media dhe sistemi i prokurorisë duhet të kenë të drejta dhe detyrime reciproke ndaj njëri-tjetrit. Detyrimi i medias është një gazetari i përgjegjshëm, ndërsa detyrimi i prokurorisë është dhënia e informacionit të duhur dhe të trajtuar me kujdes. Media ka për detyrë të sensibilizojë publikun për kompetencat e prokurorëve dhe për mënyrën se si po i ushtrojnë ata funksionet, pa tejkalluar kompetencat e tyre. Prokuroria nga ana tjetër, duhet të angazhohet në dhënie të informacionit, për aq sa ligji i lejon, si dhe të zbatojë politikën e dyerve të hapura me median, duke respektuar lirinë e saj, por natyrisht në respektim të detyrimeve ligjore për ruajtje të sekretit hetimor dhe moscenim të aktivitetit të prokurorisë. Bashkëpunimi me median është i domosdoshëm pasi i shërben informimit të qytetarëve për punën e prokurorisë, por gjithashtu, nëpërmjet informimit korrekt, etik, rrit besimin e publikut tek sistemi i prokurorisë. E listoj këtë si prioritet pasi jam e mendimit se marrëdhënia e prokurorëve me median nuk ka qenë dhe nuk është



korrekte. Duhet përcaktuar kufij të qartë të informacioneve që mund të jepen dhe të mënyrës se si duhen kërkuar dhe si duhen dhënë ato. Duhet kërkuar nga mediat që në vazhdimësi të respektojnë kodin e tyre të etikës dhe të jenë pasqyruar me vërtetësi të lajmit dhe jo e kundërta. Një marrëdhënie e tillë mund të ndërtohet në shumë pak kohë, nëse ekziston komunikimi dhe vullneti i përbashkët.

5. Forcimi i standardeve etike të sjelljes në institucionin e prokurorisë në raport me qytetarët nëpërmjet miratimit të akteve normative që rregullojnë sjelljen e punonjësve të administratës së prokurorisë dhe oficerëve të policisë gjyqësore gjatë orarit të punës apo jashtë tij. E listoj këtë si prioritet, pasi është shumë e rëndësishme që qytetarët, që në kontaktin e parë me punonjësit e prokurorisë të kenë një impakt pozitiv. Kjo i bën të jenë më bashkëpunues dhe i shërben rritjes së besimit të publikut.

#### IV. Vizioni për të menaxhuar burimet njerëzore në sistemin e Prokurorisë

Sfida kryesore e çdo drejtuesi institucioni është menaxhimi i burimeve njerëzore në një mënyrë sa më efektive dhe me rregulla e strategji të përcaktuara qartë. Vetëm nëse rregullat dhe strategjitë janë të mirëpërcaktuara, institucioni dhe drejtuesi i tij mund të kenë sukses.

Planifikimi i burimeve njerëzore është një proces që i mundëson çdo institucioni të ketë njerëzit e duhur, për të bërë punën e duhur, në momentin e duhur.

Ky proces nënkupton planifikimin e numrit dhe cilësisë së punonjësve që kërkohen për të realizuar punën në sektorë të ndryshëm. Procesi është kompleks dhe përfshin: rekrutimin, caktimin e punëve, ngritjet në detyrë, transferimet, masat disiplinore.

Menaxhimi i burimeve njerëzore nuk mund të kuptohet pa trajnimet e vazhdueshme të personelit për t'iu përshtatur ndryshimit të legjislacionit. Nevojat për trajnime dhe fushat përkatëse duhet të evidentohen për periudha afatshkurtra dhe afatgjata dhe me një strategji të caktuar. Rëndësi të madhe paraqet dhe sistemi i vlerësimit apo i matjes së performancës për secilin punonjës.

##### IV 1. Hapat që do të ndërmerren gjatë dy viteve të para.

Gjatë dy viteve të para të mandatit parashikoj të veprojmë në këtë mënyrë:

**Hapi i parë:** Do të identifikoj të gjitha burimet njerëzore në dispozicion. Më konkretisht, do krijoj një pamje të Burimeve Njerëzore në dispozicion për momentin, në aspektin sasior dhe cilësor sipas çdo zyre prokurorie.

**Hapi i dytë:** Do të bëj parashikimin e burimeve njerëzore për periudhën dyvjeçare, duke identifikuar largimet që mund të ndodhin për të gjitha arsyet e mundshme (arritje e moshës për pension, dorëheqjet etj.); parashikimin e hyrjeve të reja si rezultat i largimeve apo në vendet vakante ekzistuese.

**Hapi i tretë:** Gjatë kësaj periudhe do përcaktohen objektivat strategjike. Përcaktimi i këtyre objektiveve do të bëhet duke vlerësuar ngarkesën e punës, tendencën në rritje të kësaj ngarkese, llojin e punës që duhet të kryhet e cila është mjaft dinamike sidomos në këtë fazë të procesit të integritetit të vendit. Duhet theksuar se përveç të tjerave, vetëm procesi *screening*, një proces mjaft





i rëndësishëm i përafrimit të legjislacionit me vendet e BE-së, kërkon burime njerëzore të shtuara, goftë në sasi dhe cilësi.

Si objektiv strategjik gjatë kësaj periudhe do të jetë shfrytëzimi në mënyrën më të mirë të mundshme i burimeve njerëzore, jo vetëm për punët administrative, por çfarë është më e rëndësishme, në ndihmë të punës së prokurorëve, për të cilët, ngarkesa parashikohet të rritet, si rezultat i shkarkimeve nga procesi i *vetting*-ut. Prandaj, gjatë kësaj periudhe të parë të mandatit, do shihet mundësia se si mund të shfrytëzohen burimet njerëzore ekzistuese, në ndihmë të punës së prokurorëve. Në burimet njerëzore ekzistuese që mund të shfrytëzohen në këtë aspekt përfshihen oficerët e policisë gjyqësore të seksioneve të prokurorisë, si dhe sekretarët-juristë. Natyrisht që për këta të fundit nevojiten trajnime me qëllim që të shërbejnë si ndihmës të prokurorëve gjatë kësaj periudhe të nevojës në rritje për prokurorë, por të pamundësisë, të paktën për tre vjet, të prurjeve të reja në sistem.

**Hapi i katërt:** Kontratat e punës do të riformulohen dhe do detajohen, duke pasqyruar qartë të drejtat e përgjithshme të nëpunësit civil, si dhe detyrimet e përgjithshme të nëpunësit civil.

**Hapi i pestë:** Do të bëhet përpilimi i një manuali për menaxhimin e burimeve njerëzore, ku do të përcaktohet ndër të tjera, klasifikimi dhe kategoritë e pozicioneve të punës, mbikëqyrja, trajnimi i nevojshëm (fillestar dhe i vazhdueshëm), vlerësimi i performancës (bazuar në një model formulari të performancës), funksionimi i Komisionit të Përbershëm Disiplinor dhe procedura për masat disiplinore.

Konkretisht, do të identifikohen, emërtohen dhe përshkruhen pozicionet e përgjithshme të punës. Përvoja e fituar në disa vende të tjera anëtare të BE-së demonstroi se zhvillimi i një strategjie moderne dhe gjithëpërfshirëse të menaxhimit të burimeve njerëzore për shërbimin civil kërkon ngritjen, vendosjen dhe trajtimin e kujdesshëm të një sistemi të mirë të klasifikimit të përgjithshëm të punës dhe përshkrimeve të detajuara të vendeve të punës, të zbatuara në të gjitha nivelet hierarkike të administratës.

Mjaft rëndësi paraqet detajimi i kompetencave të secilit pozicion në rregullore (përshkrim i përgjithshëm dhe specifik) duke u bazuar në VKM nr.142, dt.12.03.2014 "Për përshkrimin dhe klasifikimin e pozicioneve të punës në institucionet e administratës shtetërore dhe institucionet e pavarura", i ndryshuar, si dhe në Udhëzimin nr. 1, datë 03.05.2017 "Për hartimin e përshkrimit të pozicioneve të punës në shërbimin civil".

Përshkrimi i përgjithshëm i punës përfshin:

- Titullin e pozicionit të punës.
- Fushën e administratës publike të cilës i takon pozicioni.
- Përmbledhjen e punës duke theksuar misionin dhe qëllimin e përgjithshëm të punës.
- Aktivitetin kryesor, përmendjen e detyrave kryesore që duhet të kryhen në një punë specifike.
- Njohuritë e kërkuara nga aktivitetet që përshkruajnë punën.

Përshkrimi specifik i punës përfshin:



Të dhënat për pozicionin e punës, misionin, kërkesat e posaçme.

#### **IV 2. Hapat që do të ndërmerren gjatë dyvjeçarit të dytë.**

Gjatë dyvjeçarit të dytë të mandatit, parashikohet që ngarkesa e prokurorëve të jetë rritur edhe më tepër dhe ekziston rreziku që ngarkesa të jetë e papërbalueshme, prandaj duhet patjetër që të jenë gjetur ndërkohë mekanizma që shërbejnë për amortizimin e kësaj ngarkese dhe që të krijojnë mundësinë që sistemi të vazhdojë të jetë funksional. Prandaj, nëse është realizuar objektivi strategjik i përcaktuar më lart, duke shfrytëzuar burimet njerëzore ekzistuese në ndihmë të prokurorëve dhe kjo ka funksionuar, hapat që do ndërmerren gjatë kësaj periudhe do të jenë këta:

**Hapi i parë:** Planifikimi i burimeve njerëzore që duhen shtuar për të kryer përveç punëve administrative, funksionin e ndihmësit të prokurorit. Në këtë drejtim do të bëhet një studim i mirëfilltë dhe do përcaktohet qartë, numri i personave që duhen shtuar, sa prej tyre oficerë të policisë gjyqësore dhe sa sekretarë-ndihmës të prokurorit, sa është kostoja financiare e këtyre ndryshimeve strukturore dhe si do jenë të shpërndarë sipas zyrave të prokurorive.

**Hapi i dytë:** I gjithë ky studim do të përkthehet në kërkesa të motivuara drejtuar Kuvendit për buxhet shtesë.

**Hapi i tretë:** Nëse kërkesat do përkrahen dhe miratohen nga Kuvendi, do bëhet rekrutimi i punonjësve sipas procedurave përkatëse ligjore.

**Hapi katërt:** Pas rekrutimit, punonjësit e rinj do të trajnohen dhe do angazhohen menjëherë në ndihmë të prokurorëve.

#### **IV 3. Hapat që do të ndërmerren deri në mbarimin e mandatit.**

Periudha e fundit e mandatit parashikohet të jetë një periudhë stabiliteti në drejtim të burimeve njerëzore. Nëse gjithçka ka shkuar sipas planifikimit, në katër vitet e para, mendohet që burimet njerëzore të jenë të mjaftueshme për të përballuar ngarkesën e punës të krijuar si rezultat i numrit të vogël të prokurorëve të mbetur në sistem. Kështu, gjatë kësaj periudhe mendoj se çdo prokuror do të ketë si ndihmës të tij, dy oficerë të policisë gjyqësore të seksionit të prokurorisë dhe një apo dy sekretarë (sipas nevojave), vetëm për njoftimet apo procedurat ndihmëse të veprimtarisë hetimore. Gjatë kësaj periudhe do i kushtohet rëndësi trajnimeve në vazhdimësi të burimeve njerëzore për një punë sa më cilësore, pasi kërkesa për cilësi duhet të jetë vazhdimisht në rritje.

#### **V. Përvoja praktike në sistemin e drejtësisë penale, duke përfshirë edhe çështje thelbësore të drejtave të njeriut**

##### **V 1. Përvoja e deritanishme**

Në demokracitë bashkëkohore, prokuroria është bërë një aktor gjithnjë më i spikatur dhe i rëndësishëm. Madje në disa vende të mëdha perëndimore, sistemi gjyqësor, përfshirë këtu edhe atë të prokurorisë, ka arritur në disa raste të ndikojë tek pushtetet e tjera, duke u shndërruar në faktor vendimtar për të ardhmen e një vendi dhe garantimin e shtetit të së drejtës në të. Kjo është



trajektorja që duhet të ndiqte sistemi i prokurorisë në Shqipëri. Pas vitit 1991, me vendosjen e demokracisë dhe të shtetit të së drejtës, shpresat se do të ndiqej një qëllim i tillë ishin të dukshme.

Me gjithë arritjet pozitive në këto dekada, sistemi i prokurorisë, ashtu si në tërësi sistemi gjyqësor, u perceptua, ashtu siç vazhdon të perceptohet fatkeqësisht, se vuan nga korrupsioni, nga ndikimet apo influencat e të tretëve në veprimtarinë e tij, nga niveli jo i kënaqshëm i procedurave apo i efektivitetit të ushtrimit të ndjekjes penale, nga transparencja e ulët, si dhe nga mungesa e besimit të publikut. Respektimi i të drejtave të njeriut gjatë ushtrimit të veprimtarisë së saj, pavarësisht se ka qenë një nga objektivat kryesore të prokurorisë për vite me radhë, nuk ka qenë në standardet e kërkuara. Në shumë raste janë konstatuar cenime të të drejtave të viktimave, familjarëve, ose trashëgimtarëve ligjorë të tyre, të drejtave të personave nën hetim, të pandehurve, të paraburgosurve dhe të dënuarve. Të gjithë këta faktorë kanë vepruar në mënyrë të kombinuar duke sjellë gjendjen e tanishme të sistemit të prokurorisë.

Dobësia e sistemit të prokurorisë bëhet edhe më e dukshme në kuadrin e procesit të integritetit evropian të vendit. Në kuadër të këtij procesi, sistemi ynë ligjor do të ekspozohet në mënyrë të pakthyeshme e të vazhdueshme ndaj koncepteve, rregullave dhe parimeve të së drejtës evropiane, të cilat do të bëhen pjesë e pandashme e së drejtës sonë të brendshme.

Ekzistenca e këtyre problemeve dhe sfidave madhore lindi nevojën për ndryshimin rrënjësor të gjendjes në sistemin e prokurorisë. Kjo nevojë diktoi miratimin e reformës në drejtësi, e cila ishte një reformë kushtetuese dhe ligjore, e thellë dhe e qëndrueshme, që t'u përgjigjet në mënyrë të efektshme sfidave të së sotmes dhe të garantojë të ardhmen evropiane të vendit. Në këtë kuadër u bënë përpjekje për krijimin e një legjislacioni të konsoliduar, të sistemuar e të harmonizuar së brendshmi dhe me standardet ndërkombëtare, që zbatohet njëtrajtësisht nga institucionet e sistemit të drejtësisë. Kjo pritet t'i japë një impuls të fortë efikasitetit së sistemit të prokurorisë dhe kulturës së zbatimit të ligjit, duke dërguar në krijimin e proceseve moderne hetimore dhe gjyqësore, të cilat garantojnë një sistem drejtësie të fortë që më e pakta do të thotë garanci më e lartë për të drejtat e qytetarëve.

## **V 2. Hapat të cilët do të ndërmerren për të rritur nivelin e besueshmërisë së publikut në sistemin e prokurorisë**

Besimi i publikut tek sistemi i prokurorisë duhet të përmirësohet. Indekset, hulumtimet, raportet, analizat e sistemit të prokurorisë tregojnë se besimi i publikut në të është i ulët. Në këtë drejtim, pavarësisht masave të marra, hapat që do të ndiqen për të forcuar besimin e publikut janë:

- Përpjekje maksimale, në përputhje me kompetencat e dhëna nga ligji, për të garantuar zbatimin me korrektësi dhe efikasitet të kuadrit ligjor nga prokurorët dhe oficerët e policisë gjyqësore. Nëse veprimet e këtyre të fundit bazohen në parimet e shtetit të së drejtës, qytetarët janë të prirur të kenë besim tek sistemi i prokurorisë dhe mes tyre të bashkëpunojnë si pjesë të së njëjtës shoqëri. Elementi themelor për krijimin e besimit të publikut, është bindja se ligjet zbatohen nga e gjithë shoqëria dhe nga strukturat shtetërore.
- Të vepruarit në mënyrë transparente. Veprimi i sistemit të prokurorisë në mënyrë transparente, krijon probabilitet më të lartë që publiku të ketë besim në të. Rezulton se shumica e popullsisë nuk e kupton se si funksionon sistemi i prokurorisë dhe prandaj nuk besojnë në të. Në këtë drejtim, rëndësi të madhe merr garantimi i të drejtës së informimit të publikut në lidhje me veprimtarinë e saj, brenda kufijve të vendosur nga ligji procedural penal. Prokuroria duhet ta konsiderojë komunikimin me publikun si një mundësi për rritur besimin në sistemin e prokurorisë, si një mundësi që publiku të njohë punën e prokurorisë në mbrojtjen e të drejtave të tij e për pasojë të



- nxitë denoncimin e krimit. Promovimi i trajnimeve dhe tryezave të përbashkëta me institucionet e tjera, si dhe realizimi për publikun i fushatave ndërgjegjësuese për fenomenet kriminale që shfaqin tendencat më shqetësuese, janë nisma, të cilat meritojnë vëmendjen e duhur.
- Rritja e aksesit në sistemin e prokurorisë për publikun e gjerë, median, qytetarët, si edhe për subjektet që u derivojnë të drejta dhe detyrime gjatë ushtrimit të ndjekjes penale, ndikon pozitivisht në forcimin e besimit. Prandaj, në këtë aspekt, është i domosdoshëm miratimi i kuadrit normativ, udhëzimeve të përgjithshme nga Prokurori i Përgjithshëm, me anë të cilave të rregullojë realizimin e kësaj të drejte, komunikimin publik dhe bashkëpunimin ndërinstitucional, mënyrën e komunikimit me publikun, median për aktivitetin dhe punën e prokurorisë, si dhe përcaktimi i qartë i detyrave të zyrës për shërbimet me publikun. Mbështetja dhe përfshirja i magjistratëve dhe studentëve të drejtësisë në realizimin e studimeve të ndryshme, në interes të prokurorisë janë një aspekt tjetër i rritjes së aksesit, i cili duhet të shoqërohet me realizimin e fushatave ndërgjegjësuese për publikun, ose shpërndarja e broshurave me shpjegimet e duhura për aksesin në sistemin e prokurorisë, sjell rritjen e besimit të publikut.
- Llogaridhënia e sistemit të prokurorisë, krahas forcimit të pavarësisë së prokurorit paraqitet si një nga sfidat kryesore të aktualitetit të ri ligjor. Në këtë drejtim, duke respektuar kompetencat e KLP-së dhe Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, rëndësi marrin elementet thelbësore që sigurojnë llogaridhënien, të tilla si: riorganizimi i duhur i administratës së prokurorisë, qasja në informacione publike, krijimi i një sistemi efikas të brendshëm për adresimin e duhur të ankesave të qytetarëve.
- Forcimi i standardeve etike të sjelljes në institucionin e prokurorisë në raport me qytetarët. Konstatohet se mungojnë akte normative, që rregullojnë sjelljen e punonjësve të administratës së prokurorisë dhe oficerëve të policisë gjyqësore gjatë orarit të punës apo jashtë tij. Miratimi me anë të një udhëzimi të përgjithshëm i standardeve etike të sjelljes dhe monitorimi i zbatimit të tyre, do të ndikojë besimin e publikut tek sistemi i prokurorisë.

### **V 3. Hapat dhe planifikimet që do të kryhen për të evidentuar nëse në sistemin e prokurorisë respektohen të drejtat dhe liritë themelore të njeriut.**

Evidentimi i respektimit të drejtave të njeriut gjatë ushtrimit të veprimtarisë nga sistemi i prokurorisë, paraqitet si një aspekt shumë kompleks në realitetin e ri ligjor. Ky objektivi do të arrihet përmes masave të renditura më poshtë, bazuar në njohjen e thellë dhe zbatimin e legjislacionit vendas, *acquis*-së së BE-së dhe standardeve ndërkombëtare:

- Kërkimi i informacioneve periodike lidhur me zbatimin e udhëzimeve të Prokurorit të Përgjithshëm, të cilat kanë për objekt rregullimin dhe garantimin e të drejtave të viktimave, familjarëve, ose trashëgimtarëve ligjorë të tyre, të drejtave të personave nën hetim, të pandehurve, të paraburgosurve dhe të dënuarve. Siç është udhëzimi i Përgjithshëm nr. 5 datë 26.10.2018 "Për garantimin e asistencës ndaj viktimave dhe dëshmitarëve të veprave penale".
- Kërkimi i informacioneve periodike mbi zbatimin e Rezolutës së Kuvendit dhe Planin e Veprimtarisë në zbatim të saj, rekomandimeve të Këshillit të Ministrave, rekomandimeve të Komisionit Evropian, rekomandimeve të Avokatit të Popullit, dhe organizmave të tjerë ndërkombëtarë, të cilat kanë në fokus të tyre respektimin e të drejtave të njeriut.
- Evidentimi gjatë përfaqësimit të akuzës në Gjykatën e Lartë dhe të çështjeve në Gjykatën Kushtetuese, nëse gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre, prokurorët apo oficerët e policisë gjyqësore respektojnë me rigorozitet aspektet procedurale penale, apo ekzistojnë zvarritje të hetimeve në mënyrë të pajustificuar, përpilohen akte procedurale jo-cilësore, apo të paarsyetuara, apo nuk respektohen dispozitat lidhur me të drejtat e viktimës.



- Evidentimi i mosrepektimit të drejtave të njeriut nga analiza e raporteve vjetore mbi gjendjen e kriminalitetit, apo informimeve çdo 3 muaj mbi gjendjen e kriminalitetit.
- Përcaktimi i periudhave të caktuara për të marrë periodikisht të dhëna dhe informacione nga prokuroritë lidhur me ecurinë e veprimtarisë së tyre, që lidhen specifikisht me respektimin e të drejtave të viktimave, familjarëve, ose trashëgimtarëve ligjorë të tyre, të drejtave të personave nën hetim, të pandehurve, të paraburgosurve dhe të dënuarve.

Tiranë, më 26.04.2019

Kandidati

Arta Marku

