Instituti për Studimet
Publike & Ligjore

KOMENTAR

MBI REFORMEN KUSHTETUESE NË SISTEMIN E DREJTESISE (2016)

Ky komentar u përgatit nga një grup autorësh i përbërë nga:

Arta Vorpsi, Aurela Anastasi, Gent Ibrahimi, Sokol Berberi dhe Sokol Sadushi.

FONDACIONI SHOQËRIA E HAPUR PËR SHQIPËRINË

Instituti për Studimet Publike & Ligjore

© Të gjitha të drejtat e botimit në gjuhën shqipe i takojnë Insititutit për Studimet Publike & Ligjore (ISPL)

Redaktues teknik: Gent Ibrahimi dhe Arta Vorpsi

Redaktues letrar: Lola Petro

Mbështetur nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë.

Mendimet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht mendimet e donatorit.

Designer: Vlash Papa

ISBN 978-99943-0-???-?
Shtypur në Shtypshkronjën "Guttenberg"
Tiranë, 2019

Adresa: Rruga "Ibrahim Rugova",
Pall. 28, Ap. 29. Tiranë.
Tel. - fax.: 00355 4 2249 944
E-mail: info@botimedudaj.com
Website: www.botimedudaj.com

HYRJE

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë u miratua në nëntor të vitit 1998 përmes referendumit popullor. Që nga ajo kohë, ajo u bë shtrati në të cilën u zhvilluan proceset më të rëndësishme politike e rregullatore të demokracisë së re shqiptare.

Megjithatë, amendamentet që iu bënë Kushtetutës në vitin 2008 gërryen sistemin e balancave dhe kontrolleve reciproke që qëndronte në themel të saj. Për të zbutur pasojat e amendamenteve të vitit 2008, por edhe për adresimin e plagëve afatgjata të sistemit të drejtësisë, në fillim të vitit 2015 Kuvendi nisi procesin e reformimit të thellë të Kushtetutës në lidhje me sistemin e drejtësisë.

Si rezultat i kësaj reforme të thellë të gjitha aspektet e organizimit dhe funksionimit të sistemit të drejtësisë u shndërruan thelbësisht. Ndërhyrjet kryesore përfshinë:

(i) Reduktimin e kompetencave të Presidentit të Republikës në çështjet e drejtësisë;
(ii) Reduktimin e kompetencave të Ministrit të Drejtësisë në çështjet e drejtësisë;
(iii) Rikonceptimin e mënyrës së emërimit dhe përgjegjshmërisë së gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë;
(iv) Zgjerimin e rolit të Gjykatës Kushtetuese në mbrojtje të të drejtave të njeriut;
(v) Reduktimin e rolit të Gjykatës së Lartë në një gjykatë që punon kryesisht përmes krijimit të precedentëve;

(vi) Forcimin e vetëqeverisjes së gjyqësorit përmes forcimit të statusit të gjyqtarëve dhe zgjerimit të kompetencave të Këshillit të Lartë Gjyqësor;
(vii) Rikonceptimin e sistemit dhe të procedurave disiplinore ndaj magjistratëve;
(viii) Krijimin e kushteve për avancimin e meritokracisë në karrierat e magjistratëve;
(ix) Decentralizimin e sistemit të prokurorisë dhe rikonceptimin e qeverisjes se sistemit të prokurorisë;
(x) Prezantimin e strukturave të posaçme për hetimin dhe gjykimin e veprave penale të korrupsionit dhe;
(xi) Prezantimin e një sistemi të përkohshëm e të jashtëzakonshëm për verifikimin e integritetit dhe profesionalizmit të magjistratëve (vetting-u).

Ndryshimet masive dhe institutet e reja të treguara më lart, sado të mirëpritura, priten të shkaktojnë vështirësi të mëdha në interpretimin dhe zbatimin e kuadrit të ri kushtetues. Në këto kushte Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë (OSFA) dhe Instituti për Studime Publike & Ligjore (ISPL) morën nismën dhe mbeshtetën përgatitjen e këtij komentari i cili tregon gjenezën dhe kuptimin autentik të instituteve dhe procedurave të reja të përfshira në Kushtetutë.

Kuptimi autentik i dispozitave të reja identifikohet në këtë Komentar përmes referimit tek travaux preparatoires, dokumentat e rëndësishëm analitikë që paraprinë hartimin e dispozitave, modelet ndërkombëtare që shërbyen si shembuj për zgjidhjet e reja, dhe zhvillimet e deritanishme të jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese.

Në këtë mënyrë shpresojmë të japim një kontribut të rëndësishëm për interpretimin e njëtrajtshëm dhe parimor të Kushtetutës së re (amendamentet mbi sistemin e drejtësisë).

Komentari përqëndrohet vetëm tek dispozitat e reja kushtetuese të miratuara në kuadrin e reformës së vitit 2016. Në ato raste kur interpretimi i normave të reja lidhet me normat që ishin në fuqi përpara amendamenteve, komentet do të përfshijnë edhe këto të fundit, por vetëm në funksion të shpjegimit të normave të reja ose për të evidentuar dallimet midis rregullimit para dhe pas reformës.

Ndonëse në këtë fazë Komentari vjen për publikun vetëm në formë të shkruar, në një kohë të dytë ai do të vihet në dispozicion të të interesuarve edhe on-line për të lehtësuar procesin e përditësimit me zhvillimet që do të rezultojnë nga praktika e punës së organeve kushtetuese, së Gjykatës Kushtetuese si dhe me çdo amendament që mund t'i bëhet Kushtetutës në të ardhmen.

Puna për përgatitjen e komentarit është kryer nga një grup autorësh i përbërë nga Arta Vorpsi, Aurela Anastasi, Gent Ibrahimi, Sokol Berberi dhe Sokol Sadushi. Përveç përgjegjësisë parësore mbi nene të ndryshme të komentarit, autorët kanë shqyrtuar dhe komentuar mbi produket e njëri tjetrit duke bërë të mundur në këtë mënyrë kohezionin e materialit si nga pikëpamja e organizimit të lëndës ashtu edhe (për aq sa ka qenë e mundur) nga pikëpamja e stilit të shkrimit.

Me botimin e këtij komentari, OSFA dhe ISPL shpresojnë të japin një kontribut të rëndësishëm për interpretimin cilësor dhe koherent të Kushtetutës duke ndihmuar kështu në arritjen e qëllimeve madhore të reformës dhe pritshmërive e aspiratave të shoqërisë.

Gent Ibrahimi

Lista e shkurtimeve

KV	-	Komisioni i Venecies
KED	-	Këshilli i Emërimeve në Drejtësi
KLGj	-	Këshilli i Lartë Gjyqësor
KLP	-	Këshilli i Lartë i Prokurorisë
GjEDNj	-	Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut
KEDNj	-	Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut
ONM	-	Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit
KPA	-	Komisioni i Posaçëm i Apelimit
KPK	-	Komisioni i Pavarur i Kualifikimit
PP	-	Prokurori i Përgjithshëm
GjK	-	Gjykata Kushtetuese
GjL	-	Gjykata e Lartë
KLD	-	Këshilli i Lartë i Drejtësisë
ILDKPKI	-	Inspektorati i Lartë i Drejtësisë dhe Kontrollit të Pasurive dhe Kontrollit të Interesave
GENL	-	Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë
ILD	-	Inspektori i Lartë i Drejtësisë
DSIK	-	Drejtoria e Sigurisë së Informacionit të Kualifikuar

Përmbajtja

Neni 43. Autor: Sokol Sadushi.....29
I. Komente.....30
A. Qëllimi i normës.....30
B. Objekti i rregullimit.....31
C. Komente për çështje të ndryshme.....31
II. Konteksti historik.....37
III. Standarde ndërkombëtare.....39

Nenet: 73, 126, 137. Autor: Gent Ibrahimi.....40
I. Komente.....41
A. Qëllimi i normës.....41
B. Objekti i rregullimit.....41
C. Komente për çështje të ndryshme.....41
II. Konteksti historik.....48
III. Standarde ndërkombëtare.....49

Neni 124. Autor: Sokol Sadushi.....52
I. Komente.....52
A. Qëllimi i normës.....22
B. Objekti i rregullimit.....53
C. Komente për çështje të ndryshme.....54
II. Konteksti historik.....57
III. Standarde ndërkombëtare.....60

Neni 125. Autor: Sokol Sadushi.....62
I. Komente.....63
A. Qëllimi i normës.....63
B. Objekti i rregullimit.....64
C. Komente për çështje të ndryshme.....66
II. Konteksti historik.....70
III. Standarde ndërkombëtare.....72

Neni 127. Autor: Sokol Sadushi.....74
I. Komente.....75
A. Qëllimi i normës.....75
B. Objekti i rregullimit.....75
C. Komente për çështje të ndryshme.....76
II. Konteksti historik.....79
III. Standarde ndërkombëtare.....81

Neni 128. Autor: Sokol Sadushi.....82
I. Komente.....83
A. Qëllimi i normës.....83
B. Objekti i rregullimit.....84
C. Komente për çështje të ndryshme.....85
II. . Konteksti historik.....89
III. Standarde ndërkombëtare.....91

Neni 130. Autor: Sokol Sadushi.....93
I.Komente.....94
A. Qëllimi i normës.....94
B. Objekti i rregullimit.....94
C. Komente për çështje të ndryshme.....96
II. Konteksti historik.....98
III. Standarde ndërkombëtare.....100

Neni 131. Autor: Sokol Sadushi.....101
I. Komente.....102
A. Qëllimi i normës.....102
B. Objekti i rregullimit.....103
C. Komente për çështje të ndryshme.....104
II. Konteksti historik.....108
III. Standarde ndërkombëtare.....111

Neni 132. Autor: Sokol Sadushi.....113
I. Komente.....114
A. Qëllimi i normës.....114
B. Objekti i rregullimit.....115
C. Komente për çështje të ndryshme.....116
II. Konteksti historik.....118
III. Standarde ndërkombëtare.....120

Neni 133. Autor: Sokol Sadushi.....122
I. Komente.....123
A. Qëllimi i normës.....123
B. Objekti i rregullimit.....124
C. Komente për çështje të ndryshme.....125
II. Konteksti historik.....128
III. Standarde ndërkombëtare.....130

Neni 134. Autor: Sokol Sadushi.....131
I. Komente.....132
A. Qëllimi i normës.....132
B. Objekti i rregullimit.....133
C. Komente për çështje të ndryshme.....134
II. Konteksti historik.....138
III. Standarde ndërkombëtare.....142

Neni 135. Autor: Arta Vorpsi.....143
I. Komente.....144
A. Qëllimi i normës.....144
B. Objekti i rregullimit.....144
C. Komente për çështje të ndryshme.....146
II. Konteksti historik.....151
III .Standarde ndërkombëtare.....153

Neni 136. Autor: Arta Vorpsi.....155
I. Komente.....156
A. Qëllimi i normës.....156
B. Objekti i rregullimit.....156
C. Komente për çështje të ndryshme.....157
II. Konteksti historik.....164
III. Standarde ndërkombëtare.....165

Neni 136/a. Autor: Arta Vorpsi.....166
I. Komente.....167
A. Qëllimi i normës.....167
B. Objekti i rregullimit.....167
C. Komente për çështje të ndryshme.....167
II. Konteksti historik.....169
III. Standarde ndërkombëtare.....170

Neni 138. Autor: Arta Vorpsi.....171
I. Komente.....172
A. Qëllimi i normës.....172
B. Objekti i rregullimit.....172
C. Komente për çështje të ndryshme.....172
II. Konteksti historik.....177
III. Standarde ndërkombëtare.....179

Neni 139. Autor: Arta Vorpsi.....181
I. Komente.....182
A. Qëllimi i normës.....182
B. Objekti irregullimit 182
C. Komente për çështje të ndryshme.....183
II. Konteksti historik.....186
III. Standarde ndërkombëtare.....187

Neni 140. Autor: Arta Vorpsi.....188
I. Komente.....189
A. Qëllimi i dispozitës.....189
B. Objekti i rregullimit.....190
C. Komente për çështje të ndryshme.....193
II. Konteksti historik.....195
III. Standarde ndërkombëtare.....197

Neni 141. Autor: Arta Vorpsi.....199
I. Komente.....200
A. Qëllimi i normës.....200
B. Objekti i rregullimit.....200
C. Komente për çështje të ndryshme.....201
II.Konteksti historik.....203
III. Standarde ndërkombëtare.....205

Neni 143. Autor: Arta Vorpsi.....207
I.Komente.....208
A. Qëllimi i normës.....208
B. Objekti i rregullimit.....208
C. Komente për çështjetë ndryshme.....209
II. Konteksti historik.....211
III. Standarde ndërkombëtare.....212

Neni 147. Autor: Gent Ibrahimi.....214
I. Komente.....216
A. Qëllimi i dispozitës.....216
B. Objekti i rregullimit.....216
C. Komente për çështjetë ndryshme.....217
II. Konteksti historik.....228
III. Standarde ndërkombëtare.....230

Neni 147/a. Autor: Gent Ibrahimi.....234
I.Komente.....235
A. Qëllimi i normës.....235
B. Objekti i rregullimit.....235
C. Komente për çështjetë ndryshme.....235
II. Konteksti historik.....239
III. Standarde ndërkombëtare.....240

Neni 147/b. Autor: Gent Ibrahimi.....242
I. Komente.....243
A. Qëllimi i normës.....243
B. Objekti i rregullimit.....243
C. Komente për çështje të ndryshme.....244
II. Konteksti historik.....248
III. Standarde ndërkombëtare.....249

Neni 147/c. Autor: Gent Ibrahimi.....250
I. Komente.....251
A. Qëllimi i normës.....251
B. Objekti i rregullimit.....251
C. Komente për çështje të ndryshme.....252
II. Konteksti historik.....256
III. Standarde ndërkombëtare.....256

Neni 147/ç. Autor: Gent Ibrahimi.....259
I. Komente.....260
A. Qëllimi i normës.....260
B. Objekti i rregullimit.....260
C. Komente për çështje të ndryshme.....261
II. Konteksti historik.....263
III. Standarde ndërkombëtare.....264

Neni 147/d. Autor: Sokol Berberi.....265
I. Komente.....266
A. Qëllimi i dispozitës.....266
B. Objekti i rregullimit.....267
C. Komente për çështje të ndryshme.....269
II.Konteksti historik.....275
III. Standarde ndërkombëtare.....279

Neni 147/dh. Autor: Sokol Berberi.....282
I. Komente.....283
A. Qëllimi i dispozitës.....283
B. Objekti i rregullimit.....283
C. Komente për çështje të ndryshme.....285
II. Konteksti historik.....290
III. Standarde ndërkombëtare.....291

Neni 147/e. Autor: Sokol Berberi.....294
I. Komente.....295
A. Qëllimi i dispozitës.....295
B. Objekti i rregullimit.....295
C. Komente për çështje të ndryshme.....298
II. Konteksti historik.....300
III. Standarde ndërkombëtare.....301

Neni 147/ë. Autor: Sokol Berberi.....304
I. Komente.....305
A. Qëllimi i dispozitës.....305
B. Objekti i rregullimit.....305
C. Komente për çështje të ndryshme.....306
II. Konteksti historik.....308
III. Standarde ndërkombëtare.....308

Neni 148. Autor: Sokol Berberi.....310
I. Komente.....311
A. Qëllimi i dispozitës.....311
B. Objekti i rregullimit.....311
C. Komente për çështje të ndryshme.....313
II. Kontekstihistorik 318
III. Standarde ndërkombëtare.....322

Neni 148/a. Autor: Sokol Berberi.....324
I. Komente.....325
A. Qëllimi i dispozitës.....325
B. Objekti i rregullimit të dispozitës.....325
C. Komente për çështje të ndryshme.....328
II. Konteksti historik.....330
III. Standarde ndërkombëtare.....333

Neni 148/b. Autor: Sokol Berberi.....335
I. Komente.....336
A. Qëllimi i dispozitës.....336
B. Objekti i rregullimit.....336
C. Komente për çështje të ndryshme.....338
II. Konteksti historik.....340
III. Standarde ndërkombëtare.....341

Neni 148/c. Autor: Sokol Berberi.....344
I. Komente.....345
A. Qëllimi i dispozitës.....345
B. Objekti i rregullimit.....345
C. Komente për çështje të ndryshme.....346
II. Konteksti historik.....349
III. Standarde ndërkombëtare.....352

Neni 148/ç. Autor: Sokol Berberi.....354
I. Komente.....355
A. Qëllimi i dispozitës.....355
B. Objekti i rregullimit.....355
C. Komente për çështje të ndryshme.....356
II. Konteksti historik.....357
III. Standarde ndërkombëtare.....359

Neni 148/d. Autor: Sokol Berberi.....361
I. Komente.....362
A. Qëllimi i dispozitës.....362
B. Objekti i rregullimit.....362
C. Komente për çështje të ndryshme.....365
II. Konteksti historik.....368
III. Standarde ndërkombëtare.....370

Neni 148/dh. Autor: Sokol Berberi.....373
I. Komente.....374
A. Qëllimi i dispozitës.....374
B. Objekti i rregullimit.....375
C. Komente për çështje të ndryshme.....377
II. Konteksti historik.....381
III. Standarde ndërkombëtare.....384

Neni 149. Autor: Gent Ibrahimi.....387
I. Komenti.....389
A. Qëllimi i dispozitës.....389
B. Objekti i rregullimit.....389
C. Komente për çështje të ndryshme.....390
II. Konteksti historik.....402
III. Standarde ndërkombëtare 404

Neni 149/a. Autor: Gent Ibrahimi.....408
I. Komente.....409
A. Qëllimi i normës.....409
B. Objekti i rregullimit.....409
C. Komente për çështje të ndryshme.....409
II. Konteksti historik.....412
III. Standarde ndërkombëtare.....413

Neni 149/b. Autor: Gent Ibrahimi.....415
I. Komente.....416
A. Qëllimi i normës.....416
B. Objekti i rregullimit.....417
C. Komente për çështje të ndryshme.....417
II. Konteksti historik.....421
III. Standarde ndërkombëtare.....422

Neni 149/c. Autor: Gent Ibrahimi.....423
I Komente.....424
A. Qëllimi i normës.....424
B. Objekti i rregullimit.....424
C. Komente për çështje të ndryshme.....425
II. Konteksti historik.....429
III. Standarde ndërkombëtare.....430

Neni 149/ç. Autor: Gent Ibrahimi.....432
I Komente.....433
A. Qëllimi i normës.....433
B. Objekti i rregullimit.....433
C. Komente për çështje të ndryshme.....434
II. Konteksti historik.....436
III. Standarde ndërkombëtare.....437

Neni 149/d. Autor: Arta Vorpsi.....438
I. Komente.....439
A. Qëllimi i normës.....439
B. Objekti i rregullimit.....439
C. Komentembiçështje të ndryshme.....440
II. Konteksti historik.....445
III. Standarde ndërkombëtare.....446

Neni 179. Autor: Arta Vorpsi.....447
I. Komente.....450
A. Qëllimi i normës.....450
B. Objekti i rregullimit.....450
C. Komente për çështje të ndryshme.....451
II. Konteksti historik.....458
III. Standarde ndërkombëtare.....458

Neni 179/b. Autor: Aurela Anastasi.....459
I. Komente.....461
A. Qëllimi i normës.....461
B. Objekti i rregullimit.....463
C. Komente për çështje të ndryshme.....465
II. Konteksti historik.....468
III. Standarde ndërkombëtare.....469

Neni A. Autor: Aurela Anastasi.....474
I. Komente.....475
A. Qëllimi i normës.....475
B. Objekti i rregullimit.....475
C. Komente për çështje të ndryshme.....476
II. Konteksti historik.....483
III. Standarde ndërkombëtare.....484

Neni B. Autor: Aurela Anastasi.....486
I. Komente.....487
A. Qëllimi i normës.....487
B. Objekti i rregullimit.....489
C. Komente për çështje të ndryshme.....491
II. Konteksti historik.....495
III. Standarde ndërkombëtare.....497

Neni C. Autor: Aurela Anastasi.....500
I. Komente.....503
A. Qëllimi i normës.....503
B. Objekti i rregullimit.....504
C. Komente për çështje të ndryshme.....505
II. Konteksti historik.....511
III. Standarde ndërkombëtare.....513

Neni Ç. Autor: Aurela Anastasi.....515
I. Komente.....516
A. Qëllimi i normës.....516
B. Objekti i rregullimit.....517
C. Komente për çështje të ndryshme.....518
II. Konteksti historik.....524
III. Standarde ndërkombëtare.....525

Neni D. Bashkautor: Aurela Anastasi, Arta Vorpsi & Sokol Sadushi.....526
I. Komente.....527
A. Qëllimi i normës.....527
B. Objekti i rregullimit.....527
C. Komente për çështje të ndryshme.....529
II. Konteksti historik.....541
III. Standarde ndërkombëtare.....543

Neni DH. Bashkautor: Aurela Anastasi, Arta Vorpsi & Sokol Sadushi.....544

I. Komente.....545

A. Qëllimi i normës.....545

B. Objekti i rregullimit.....546

C. Komente për çështje të ndryshme.....547

II Konteksti historik.....559

III. Standarde ndërkombëtare.....561

Neni E. Bashkautor: Aurela Anastasi, Arta Vorpsi & Sokol Sadushi.....563

I. Komente.....564

A. Qëllimi i normës.....564

B. Objekti i rregullimit.....565

C. Komente për çështje të ndryshme.....568

II Konteksti historik.....572

III. Standarde ndërkombëtare.....574

Neni Ë. Autor: Aurela Anastasi.....575

I. Komente.....576

A. Qëllimi i normës.....576

B. Objekti i rregullimit.....576

C. Komente për çështje të ndryshme.....578

II. Konteksti historik.....579

III. Standarde ndërkombëtare.....580

Neni F. Autor: Aurela Anastasi.....581
I. Komente.....582
A. Qëllimi i normës.....582
B. Objekti i rregullimit.....583
C. Komente për çështje të ndryshme.....584
II. Konteksti historik.....589
III. Standarde ndërkombëtare.....590

Neni G. Bashkautor: Aurela Anastasi, Arta Vorpsi & Sokol Sadushi.....593
I. Komente.....594
A. Qëllimi i normës.....594
B. Objekti i rregullimit.....595
C. Komente për çështje të ndryshme.....597
II. Konteksti historik.....604
III. Standarde ndërkombëtare.....604

Ligj

Nr. 76/2016

PËR DISA SHTESA DHE NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 8417, DATË 21.10.1998 "KUSHTETUTA E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË", TË NDRYSHUAR

Neni 43

Kushdo ka të drejtë të ankohet kundër një vendimi gjyqësor në një gjykatë më të lartë, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në ligj për kundërvajtje të lehta penale, për çështje civile ose administrative me rëndësi ose vlerë të vogël, në përputhje me kushtet e parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Synimi kryesor i amendimit të kësaj dispozite është garantimi i së drejtës së ankimit ndaj vendimeve gjyqësore në një gjykatë më të lartë, por edhe sanksionimi, në kuptim të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNj), i rasteve përjashtimore për një përshtatje korrekte me standardet europiane. Rekomandimi i shprehur nga Komisioni i Venecies (KV) në Opinionin e ndërmjetëm se e drejta për të paraqitur ankimim "duhet kuptuar si e drejtë për të apeluar një vendim gjyqësor" dhe se "është me rëndësi që kjo e drejtë të garantohet në Kushtetutë",[1] nxjerr në pah edhe qëllimin e amendimit të nenit 43.

2. Standardi i nenit 43 të Kushtetutës duhet të shihet i lidhur ngushtë me "të drejtën e apelit në çështjet penale",[2] përcaktuar në nenin 2 të Protokollit 7 Shtesë të kësaj Konvente. Kjo dispozitë synon që, nga njëra anë, "të ekzistojë e drejta për të apeluar kundër dënimeve penale, me përjashtime të caktuara"[3] dhe, nga ana tjetër, "të ketë fundshmëri në çdo sistem gjykatash"[4] . Sistemi i apelimeve, sipas rekomandimeve të KV-së, që kanë gjetur vend në amendimet e nenit 43, "nuk duhet të lejojë rishikimin e pafundmë të gjykimeve "përfundimtare" dhe legjislacioni duhet të përcaktojë qartë çastin kur vendimet e gjykatave bëhen "përfundimtare" e për pasojë nuk mund t'i nënshtrohen ndonjë rishikimi të mëtejshëm"[5].

3. Formula e përdorur në nenin 43, që lidhet me mundësinë për të përjashtuar ankimin kundër vendimeve gjyqësore, për kundërvajtje të lehta pe-

---

1) Opinion i ndërmjetëm i Komisionit të Venecies "Mbi projektndryshimet kushtetuese për gjyqësorin e Shqipërisë", nr. 824/2015, CDL-AD (2015) 045, datë 21 dhjetor 2015, pika 16.

2) Në nenin 2 të Protokollit 7 Shtesë të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut thuhet: "E drejta e apelimit në çështje penale:1. Cilido që dënohet për një kundërvajtje penale nga një gjykatë, duhet të ketë të drejtën që vendimi i dënimit ose masa e dënimit të rishikohet nga një gjykatë më e lartë. […] 2. Kjo e drejtë mund t'u nënshtrohet përjashtimeve në lidhje me kundërvajtje të një karakteri minor, sipas përcaktimit ligjor, ose në rastet kur personi në fjalë është gjykuar në shkallën e parë nga gjykata më e lartë ose është dënuar pas një apelimi kundër një vendimi për rënie akuzash.".

3) Opinion i ndërmjetëm i Komisionit të Venecies "Mbi projektndryshimet kushtetuese për gjyqësorin e Shqipërisë", nr. 824/2015, CDL-AD (2015) 045, datë 21 dhjetor 2015, pika 16.

4) Po aty, pika 16.

5) Shih gjykimin nga GjEDNj-ja, në rastin Brumarescu kundër Rumanisë [GC], nr. 28342/95, § 61 et seq., KEDNj 1999-VII.

nale, për çështje civile ose administrative me rëndësi ose vlerë të vogël, ka për qëllim që të përafrohet "me tekstin e neneve përkatëse të Konventës Europiane dhe të ICCPR-së".[6]

4. Kufizimi i kësaj të drejte, sipas amendamenteve të bëra në vitin 2016, lejohet vetëm në përputhje me standardet e parashikuara nga neni 17 i Kushtetutës. Synimi kryesor është ruajtja e garancisë kushtetuese për të ushtruar të drejtën e ankimit ndaj vendimeve gjyqësore, por njëkohësisht edhe moscenimi i efektivitetit dhe efiçencës së sistemit gjyqësor.

B. Objekti i rregullimit

5. Neni 43, i ndërtuar nga pikëpamja strukturore me një dispozitë të vetme, nuk ka pësuar ndryshim në drejtim të sanksionimit të së drejtës për t'u ankuar ndaj vendimeve gjyqësore në një shkallë më të lartë. Ndryshimi është orientuar në pjesën e kufizimit të arsyeshëm të kësaj të drejte. Për parashikimin e rasteve përjashtimore në ushtrimin e kësaj të drejte kushtetuese është përdorur teknika e delegimit legjislativ për çështje konkrete, që orientohet nga standardi i vendosur nga Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut. Gjithsesi, parashikimi i rasteve përjashtimore, nëpërmjet rregullimit që do t'i bëhet me ligj, lejohet vetëm në respektim të kritereve të nenit 17 të Kushtetutës.

6. Ndryshimi që ka pësuar dispozita, duke lejuar ligjvënësin të ushtrojë pushtetin legjislativ për kufizimin e së drejtës jo vetëm për apelin në çështjet penale, por edhe për kundërvajtjet e lehta penale, për çështje civile ose administrative me rëndësi ose në vlerë të vogël, është mënyra më e mirë për të shmangur keqkuptimin që është krijuar në praktikë për natyrën e këtij kufizimi. Kjo teknikë e ndjekur në formulimin e normës kushtetuese i ka dhënë hapësirë ligjvënësit të rregullojë hollësisht të gjitha rastet e kufizimit të kësaj të drejte.

C. Komente për çështje të ndryshme

7. E drejta e ankimit, e sanksionuar në nenin 43 të Kushtetutës, është një e drejtë procedurale, që shërben për të mbrojtur një të drejtë substanciale. Kjo e drejtë bazohet në parimin se "*...nuk mund të ekzistojë një e drejtë pa të drejtën e ankimit*", ose "*...nuk ka të drejtë ankimi pa pasur një të drejtë*"[7]. Si e tillë,

6) Neni 14, pika 5.
7) Shih vendimin nr. 12, datë 14.04.2010 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

e drejta e ankimit përbën një nga të drejtat themelore të njeriut, që parashikohet edhe në KEDNj dhe në protokollet e saj shtesë. Është e qartë se "të drejtën e ankimit" për në instancat më të larta gjyqësore e gëzon çdo individ që është gjykuar nga gjykatat. Rregullimi që i bëhet kësaj të drejte evidenton një standard më të lartë në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut se "ankimi efektiv" që përcaktohet në nenin 13 të Konventës, nen që pranon si respektim të standardeve të Konventës lejimin e ankimit efektiv në një instancë më të lartë pa e kushtëzuar domosdoshmërisht me ankimin në instancat e tjera gjyqësore.

8. Administrimi i mirë i drejtësisë fillon me garancinë që një individ të ketë akses në gjykatë, për t'i siguruar atij të gjitha aspektet e një forme gjyqësore të shqyrtimit të çështjes. "Mohimi i së drejtës për t'iu drejtuar një gjykate më të lartë për të marrë një përgjigje përfundimtare prej saj për pretendimet e ngritura, përbën cenim të së drejtës themelore për një proces të rregullt ligjor."[8] E drejta e ankimit kundër një vendimi gjyqësor është një nga të drejtat themelore të individit, e cila mbi bazën e parashikimit kushtetues gjen zbatim në dispozitat materiale e procedurale. Ajo duhet kuptuar si mundësi e çdo individi për të pasur mjete të caktuara procedurale për të kundërshtuar në një gjykatë më të lartë vendimin e dhënë ndaj tij nga një gjykatë më e ulët. Pra, Kushtetuta i garanton kujtdo të drejtën "për t'u ankuar të paktën një herë kundër çdo vendimi gjyqësor të dhënë ndaj tij."[9] Megjithëse nga pikëpamja formale dispozita e amenduar duket sikur e kufizon më tepër këtë të drejtë, në krahasim me përjashtimin *"kur në Kushtetutë parashikohet ndryshe",* që ishte përpara ndryshimit, është e rëndësishme të theksohet se në jurisprudencën kushtetuese e drejta për t'u ankuar kundër një vendimi gjyqësor, nuk është konsideruar si një e drejtë absolute.

9. Me formulimin e mëparshëm të nenit 43, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë kishte vendosur një standard më të lartë në krahasim me Konventën Europiane të të Drejtave të Njeriut. Kjo garanci e rëndësishme kushtetuese, shprehet Gjykata Kushtetuese (GjK) në jurisprudencën e saj, "është edhe një tejkalim pozitiv krahasuar me standardet që ofron në këtë drejtim Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut"[10]. Megjithatë, ky rregullim kushtetues nuk është kuptuar sikur e drejta e ankimit ndaj një vendimi gjyqësor është e pakufizuar. Kapitulli i të drejtave themelore, i parashikuar në Kushtetutë, si rregull, nuk përjashton ndonjë të drejtë nga kufizimi dhe,

---

8) Shih vendimet nr. 4, datë 23.02.2011; nr. 14, datë 3.6.2009, nr.7, datë 11.03.2008 dhe nr. 6 datë 10.02.2014 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
9) Shih vendimin nr.14, datë 05.07.2005 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
10) Po aty.

në këtë kuptim, "vlera e nenit 43 të Kushtetutës nuk mund të qëndrojë e ndarë nga vlerat e tjera kushtetuese, siç është dhe ajo e rasteve përjashtimore për kufizimin e një të drejte themelore. Jo vetëm kaq, por formulimi dhe kuptimi juridik i nenit 17 të Kushtetutës është i tillë që përfshin të gjitha të drejtat themelore, përderisa thekson se kufizimi i tyre nuk mund të prekë thelbin e së drejtës"[11].

10. Pra, pavarësisht se sipas formulimit të mëparshëm e drejta e ankimit "dukej" si e pakufizuar, për arsye se në Kushtetutë rregullimi ndryshe gjendej për ndonjë rast tepër të veçantë, bazuar në standardet ndërkombëtare dhe praktikën e GjK-së, e drejta e ankimit është interpretuar si një e drejtë që mund t'u nënshtrohet kufizimeve, duke ju referuar kritereve të nenit 17 të Kushtetutës dhe në veçanti "nenit 2 të Protokollit 7 Shtesë të kësaj Konvente"[12]. Për t'i bërë një interpretim më të zgjeruar kufizimit të kësaj të drejte, një ndihmë ka dhënë jurisprudenca e konsoliduar e Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut (GjEDNj), së cilës në jo pak raste i është referuar edhe GjK-ja.

11. Ky interpretim është i përligjur edhe për një arsye tjetër thelbësore, atë të zgjerimit gjithnjë e më shumë të mosmarrëveshjeve në fushën e së drejtës. Vihet re një tendencë në rritjen e aksesit në gjykatë për subjektet e së drejtës, mbingarkesa e punës së gjykatave është rritur ndjeshëm, duke bërë që edhe procedurat gjyqësore që kryejnë gjykatat të zgjaten në kohë. Një situatë e tillë e ka vendosur strukturën disashkallëshe të sistemit të gjykimit nën një presion të vazhdueshëm. Fakti që një procedurë gjyqësore, qoftë edhe për çështje që, në kuptimin kushtetues a konventor, vlerësohen si "vepra të lehta", zgjat për disa vite, ka sjellë në vëmendje të ligjvënësit europian kufizimin e së drejtës për apel. "Në rastet kur gjykata më e lartë shqyrton një çështje si një gjykatë e shkallës së parë ose kur çështja juridike kategorizohet si "një vepër e lehtë", asnjë mjet juridik nuk mund t'i vihet në dispozicion individit për të kundërshtuar këtë vendim."[13]

12. Ky është një lloj kufizimi i së drejtës për ankim ndaj një vendimi gjyqësor, që është pranuar edhe në sistemin shqiptar të gjykimit. Neni 2 i Protokollit nr.7 të KEDNj-së pranon kufizimin e së drejtës për apel, duke u orientuar nga natyra penale e çështjes. Sipas pikës 2 të kësaj dispozite konventore nga e drejta për apel në çështjet penale "mund të ketë përjashtime për vepra të lehta penale, siç përcaktohen me ligj, ose kur i interesuari ka

---

11) Shih vendimin nr. 12, datë 14.04.2010 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
12) Po aty.
13) Sokol Sadushi, "Gjykata Administrative dhe kontrolli ligjor mbi administratën", Botimet Toena, Tiranë 2014, f. 290.

qenë gjykuar në shkallë të parë nga gjykata më e lartë, ose shpallur fajtor dhe dënuar në vijim të një apeli kundër pafajësisë së tij"[14]. Përderisa kufizimi i së drejtës për apel pranohet si i lejueshëm kushtetutshmërisht, atëherë një kufizim i tillë nuk do të jetë i papranueshëm edhe për çështjet me natyrë civile ose administrative. GjK-ja në vendimin nr. 12, datë 14.04.2010, duke interpretuar standardin kushtetues të së drejtës për apel në një gjykatë më të lartë, ka mbajtur qëndrimin se nuk mund të konsiderohet cenim i dispozitave të KEDNj-së "nëse në rrugë ligjore, ligjvënësi i një prej shteteve palë në Konventë do të zëvendësonte ose anulonte (hiqte) një mjet ankimi ekzistues, të parashikuar në legjislacionin e tij»[15].

13. Kufizimi i së drejtës për apel, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, ka qenë i parashikuar, përpara ndryshimeve kushtetuese, në nenet 450, 451, 452 dhe 472 të Kodit të Procedurës Civile. Sidoqoftë, standardin e sanksionuar nga KEDNj-ja, që lidhet me kufizimin e apelit për "vepra të lehta", të cilin e ka elaboruar jurisprudenca e GjK-së, e ka parashikuar edhe ligji nr. 49, datë 3.05.2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative". Sipas nenit 45 të tij, nuk lejohet ankimi në Gjykatën Administrative të Apelit ndaj vendimeve përfundimtare të gjykatës administrative, të cilat kanë objekt kundërshtimin e aktit administrativ ose dënimin për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi. Kur një gjë e tillë rezulton në një çështje gjyqësore, atëherë vendimet e gjykatës administrative të shkallës së parë janë vendime të formës së prerë dhe ndaj tyre mund të përdoret vetëm kërkesa për rishikim në Gjykatën e Lartë (GjL), nëse ekzistojnë kushtet ligjore për një mjet të tillë. I njëjti kufizim, por për një vlerë që, për këto akte, nuk e kalon dyzetfishin e pagës minimale, në shkallë vendi, parashikohet në nenin 56 të LGJA-së në lidhje me rekursin që paraqitet në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë.[16]

---

14) Neni 2 i Protokollit nr.7 të KEDNj-së.

15) Shih vendimin nr. 12, datë 14.04.2010 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

16) Në nenin 56 të LGJA-së thuhet: "Nuk lejohet rekurs ndaj vendimeve përfundimtare të Gjykatës Administrative të Apelit për padi me objekt:

a) kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;

b) kundërshtimin e aktit administrativ që përmban detyrim në të holla, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;

c) kundërshtimin e aktit administrativ që ka refuzuar dhënien e detyrimit në të holla, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;

ç) mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjorë, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi.".

14. Për sa i përket parimit të parashikueshmërisë dhe qartësisë së sistemit të së drejtës për të shfrytëzuar mjetet e ankimit, doktrina kushtetuese mban linjën se mjafton që qytetari të ketë mundësinë e njohjes me mjetet e mundshme të ankimit dhe kushtet që duhet të plotësojë për shfrytëzimin e tyre në interes të tij. Parimi i shtetit të së drejtës do të konsiderohet i respektuar, nëse individit i sigurohet minimalisht ose vetëm një mundësi ankimi efektiv. Garancia e mjeteve të ndryshme të ankimit ka për qëllim riparimin e një shkeljeje ligjore nga një instancë më e lartë. Më tej kjo garanci nuk shkon. Nuk mund të ngrihet në nivel kushtetues pretendimi se vendimi i gjykatës rishikuese (rishqyrtuese) duhet patjetër t'i nënshtrohet një kontrolli tjetër për të parë nëse ka respektuar apo jo siç duhet normën ligjore, ose ka vepruar sipas udhëzimeve të gjykatës më të lartë apo jo. Në të mirë të sigurisë juridike dhe parashikueshmërisë së sistemit ligjor, gjykatat duhet të kujdesen që të zbatohet siç duhet kuadri ligjor dhe kushtetues.[17]

15. Gjykata Kushtetuese vazhdimisht ka theksuar se e drejta e ankimit, në kuptim të nenit 43 të Kushtetutës, duhet parë si një mundësi e çdo individi për të pasur mjete të caktuara procedurale, me qëllim kundërshtimin e vendimit të dhënë ndaj tij nga një gjykatë më e ulët në një gjykatë më të lartë. Kjo garanci është konsideruar si një tejkalim pozitiv krahasuar me standardet që ofron në këtë drejtim KEDNj-ja. Megjithatë, sipas paragrafit të dytë të nenit 2 të Protokollit 7 të Konventës, shtetet kanë liri mjaft të gjerë vlerësimi dhe veprimi për të përjashtuar nga e drejta e ankimit vepra të lehta penale, rastet kur personi është gjykuar në shkallë të parë nga gjykata më e lartë, etj. Madje edhe në rastet kur parashikohet shprehimisht e drejta e ankimit në çështjet penale, shtetet palë janë të lira ta vlerësojnë lejimin ose jo të ankimit për çështje të faktit dhe të ligjit ose ta kufizojnë vetëm për çështje të ligjit.[18] Pavarësisht kësaj, kur e drejta e ankimit ndaj një vendimi gjyqësor parashikohet nga Kushtetuta apo legjislacioni i brendshëm i shteteve palë në këtë Konventë, proceset që do të zhvillohen në gjykatat e apelit ose kasacionit duhet të respektojnë me rigorozitet garancitë themelore të këtij neni.[19] Për aq sa është e mundur, këto kërkesa apo standarde duhet të zbatohen edhe në gjykimet që zhvillojnë gjykatat kushtetuese të këtyre shteteve.[20] Këtë linjë ka ndjekur edhe GjK-ja, e cila ka theksuar se shteti nuk ka detyrim të parashikojë më shumë se një shkallë ankimi, për sa kohë që ka një ankim në një gjykatë të parashikuar me ligj, në kuptim të nenit 43 të Kushtetutës, si dhe nenit 13 të KEDNj-së. Në këto kushte, Gjykata ka

17) Arta Vorpsi, "Procesi i rregullt ligjor në praktikën e Gjykatës Kushtetuese shqiptare", (2011) Botimet Maluka, f. 203.
18) Shih çështjen *Krombach k. Francës*, 13 shkurt 2001.
19) Shih çështjen Monnell & Morris k. Mbretërisë së Bashkuar, 2 mars 1987.
20) Frowein/Peukert, EMRK–Komentar (1996), f. 209.

vlerësuar se kriteri i kontrollit gjyqësor të akteve të pushtetit publik është i garantuar nga ligji nëse parashikon ankim ndaj një akti administrativ direkt në një gjykatë apeli dhe jo në shkallë të parë.[21]

16. Megjithëse, GjK-ja, referuar jurisprudencës së GjEDNj-së, ka interpretuar në mënyrë të zgjeruar nenin 43, ashtu si edhe ligji ka sanksionuar në jo pak raste kufizimin e së drejtës për apel, për të shmangur çdo keqkuptim në praktikë u pa i nevojshëm një amendim i nenit 43 të Kushtetutës. Pikërisht mbi këto standarde, u sugjerua edhe riformulimi i nenit 43 të Kushtetutës, i cili tashmë lejon si përjashtim kufizimin e ankimit në një gjykatë më të lartë, nëse çështja ka për objekt kundërvajtje të lehta penale ose çështje civile apo administrative me vlerë të vogël. Përcaktimin e detajuar për të vlerësuar se cilat përfshihen në "kundërvajtje të lehta penale" apo çështje "me rëndësi ose vlerë të vogël", e bën ligjvënësi mbi bazën e delegimit legjislativ të dhënë me amendimin e këtij neni.

II. Konteksti historik

17. Garancia e individit për të pasur akses në gjykatë dhe për t'i siguruar atij të gjitha aspektet e një forme gjyqësore të shqyrtimit të çështjes është një standard i pranuar me miratimin e ligjit nr.7692, datë 31.3.1993 "Për një shtojcë në ligjin nr. 7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese"". Në nenin 13 të këtij ligji, që titullohet "E drejta për apelim", i njihet kujtdo dhe pa asnjë kufizim, e drejta për të ankimuar "një vendim gjyqësor në një gjykatë më të lartë të krijuar me ligj".[22]

18. E drejta për apel, si një nga të drejtat themelore të njeriut gjen të njëjtin parashikim edhe në Kushtetutën e vitit 1998, por këtë radhë me një përjashtim. Neni 43 i Kushtetutës lejon apelimin ndaj një vendimi gjyqësor në një gjykatë më të lartë, "përveçse kur në Kushtetutë parashikohet ndryshe". Parashikimi i rasteve përjashtimore dhe, për rrjedhojë, kufizimi i së drejtës për apel, tashmë pranohet si një standard kushtetues. Në fakt, lejimi i kufizimit, përveçse në ato raste kur Kushtetuta parashikon ndryshe, duket si një normim jo shumë i qartë. Për shkak të kësaj paqartësie, Gjykatës Kushtetuese i është dashur, në jo pak raste, të bëjë interpretimin e zgjeruar të dispozitës, duke ju referuar kufizimeve që lejon neni 2 i Protokollit 2 të KEDNj-së, në kuptim të pikës 2 të nenit 17 të Kushtetutës. Përderisa Kushtetuta lejon kufizimin e të drejtave dhe lirive themelore, por pa cenuar

---

21) Shih vendimin nr.1/2017 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
22) Ligji nr.7692, datë 31.03.1993 "Për një shtojcë në ligjin nr. 7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese"".

thelbin e tyre dhe pa tejkaluar kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane, GjK-ja ka pranuar se neni 43 i Kushtetutës "ka vënë një standard më të lartë në krahasim me KEDNj-në, por kjo nuk do të thotë që e drejta e ankimit nuk mund, në mënyrë absolute, t'iu shmanget kufizimeve të parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës"[23].

19. Pavarësisht se jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese kishte pranuar si një përjashtim nga rregulli kufizimin e së drejtës për apelim, por edhe disa ligje procedurale kishin filluar të sanksiononin këtë standard, u bë i domosdoshëm amendimi i nenit 43 të Kushtetutës, për t'i krijuar më tepër hapësirë ligjit për parashikimin në mënyrë eksplicite të rasteve të kufizimit, siç parashikonte edhe Protokolli 2 i KEDNj-së. Arsyet e amendimit të këtij neni u bazuan edhe në gjetjet e Analizës së Sistemit të Drejtësisë, që evidentoi, midis të tjerave, edhe një mbingarkesë të gjykatave me çështje të cilat nuk paraqisnin ndonjë rëndësi të konsiderueshme ose vlera monetare e të cilave kalonte shpenzimet gjyqësore. Kjo gjë sillte dhe një mbingarkesë të pajustifikuar të gjykatës së apelit dhe, në veçanti, të GjL-së, e cila shqyrtonte rekurse pa ndonjë efekt të konsiderueshëm për palët. Për shkak të ekonomisë gjyqësore, e cila rritej artificialisht, duke mos sjellë ndonjë dobi për palët ose për shtetin, u pa e nevojshme që Kushtetuta të parashikonte shprehimisht vendosjen e disa kritereve kufizuese për të ushtruar të drejtën e apelit ndaj një vendimi gjyqësor.

20. Konteksti historik në të cilin u miratua jo vetëm dispozita, por në fakt të gjitha amendamentet kushtetuese, lidhet me reformën e thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë.

21. Shqetësimi i paraqitur në Opinionin e KV-së se "ndërkohë që duhet të ekzistojë e drejta për të apeluar kundër dënimeve penale (me përjashtime të caktuara – shih nenin 2 të Protokollit nr. 7 KEDNj-së,[24] duhet të ketë fundshmëri në çdo sistem gjykatash"[25], gjeti reflektim në rishikimin e nenit 43 të Kushtetutës. Me të drejtë u rekomandua nga KV-ja se "sistemi

---

23) Shih vendimin nr.14, datë 05.07.2005 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

24) "E drejta e apelimit në çështje penale:1. Cilido që dënohet për një kundërvajtje penale nga një gjykatë duhet të ketë të drejtën që vendimi i dënimit ose masa e dënimit të rishikohet nga një gjykatë më e lartë. […] 2. Kjo e drejtë mund t'i nënshtrohet përjashtimeve në lidhje me kundërvajtje të një karakteri minor, sipas përcaktimit ligjor, ose në rastet kur personi në fjalë është gjykuar në shkallën e parë nga gjykata më e lartë ose është dënuar pas një apelimi kundër një vendimi për rënie akuzash.".

25) Opinion i ndërmjetëm i Komisionit të Venecies "Mbi projektndryshimet kushtetuese për gjyqësorin e Shqipërisë", nr. 824/2015, CDL-AD (2015) 045, datë 21 dhjetor 2015, pika 16.

i apelimeve nuk duhet të lejojë rishikimin e pafundmë të gjykimeve "përfundimtare" dhe legjislacioni duhet të përcaktojë qartë çastin kur vendimet e gjykatave bëhen "përfundimtare" e për pasojë nuk mund t'i nënshtrohen ndonjë rishikimi të mëtejshëm.[26]

22. Me synimin që amendimi i nenit 43, që do të krijonte mundësinë për të përjashtuar ankimimin kundër vendimeve gjyqësore, të mos ishte tepër i gjerë, sepse ligji mbart rrezikun për të shkuar "përtej kufijve të vendosur ndaj së drejtës për të apeluar në nenin 2 të Protokollit nr. 7 të KEDNj-së dhe praktikës gjyqësore të GjEDNj-së sipas kësaj dispozite",[27] u rekomandua "që të përafrohet kjo dispozitë me tekstin e neneve përkatëse të Konventës Europiane dhe të ICCPR-së"[28].

23. Amendimi që ju bë nenit 43, sipas të cilit "kushdo ka të drejtë të ankohet kundër një vendimi gjyqësor në një gjykatë më të lartë, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në ligj për kundërvajtje të lehta penale, për çështje civile ose administrative me rëndësi ose vlerë të vogël, në përputhje me kushtet e parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës", zgjidhi përfundimisht çdo lloj dyshimi për kufizimin e kësaj të drejte.

III. Standarde ndërkombëtare

24. Bazuar në jurisprudencën e GjEDNj-së, e cila në këtë drejtim është mjaft e pasur, e drejta e ankimimit mund të kufizohet nga legjislacioni i shteteve anëtare në përputhje me kriteret e parashikuara prej saj dhe KEDNj-së. [29]

25. Si standarde mund të përmenden dokumentet e Komisionit të Venecies dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me mandatin e gjyqtarit kushtetues.

i. *Opinione të Komisionit të Venecies:*

a) "Opinion përfundimtar për projektmendamentet kushtetuese të rishikuara për gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009).

---

26) Shih gjykimin nga GjEDNj-ja në rastin Brumarescu kundër Rumanisë [GC], nr. 28342/95, § 61 et seq., KEDNj 1999-VII.

27) "Opinion përfundimtar mbi projektamendamentet kushtetuese të rishikuara mbi gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009), pika 76.

28) Po aty, pika 76.

29) Shih çështjet *Platakou k. Greqisë*, *Krombach k. Francës* dhe *Khalfaoui k. Francës.*

b) Opinion i ndërmjetëm i Komisionit të Venecies "Mbi projektndryshimet kushtetuese për gjyqësorin e Shqipërisë", nr. 824/2015, CDL-AD (2015) 045, datë 21 dhjetor 2015.

ii. "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015.

http://www.reformanedrejtesi.al

iii. Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

iv. Plani i veprimit.

Neni 73[1]

Deputeti mund të ndalohet ose të arrestohet pa autorizim kur kapet në kryerje e sipër ose menjëherë pas kryerjes së një krimi të rëndë. Prokurori i Përgjithshëm ose Drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme njofton menjëherë Kuvendin, i cili, kur konstaton se nuk ka vend për procedim, vendos për heqjen e masës.

Neni 126

Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese gëzon imunitet për mendimet e shprehura dhe vendimet e marra në ushtrim të funksioneve të tij, përveç rasteve kur ai ka vepruar për një interes vetjak ose me keqbesim.

Neni 137

Gjyqtari gëzon imunitet për mendimet e shprehura dhe vendimet e marra në ushtrimin e funksioneve të tij, përveç rasteve të dhënies qëllimisht të një vendimi, si pasojë e një interesi vetjak ose keqbesimi.

---

1) Nenet 73, 126 dhe 137 janë komentuar së bashku pasi trajtojnë të njëjtën çështje, pra kufizimin e imunitetit si për deputetët ashtu edhe për gjyqtarët e çdo niveli. Kjo ka qenë dhe vazhdon të jetë një çështje e mprehtë, sidomos lidhur me faktin e trajtimit jo të njëjtë të gjyqtarëve dhe prokurorëve me funksionarët e tjerë publike për të cilët parashikohet mbrojtja e plotë ose e pjesshme nga imuniteti, gjatë ushtrimit të detyrës.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i kombinuar i neneve 73, 126 dhe 137 të Kushtetutës është i dyfishtë: *nga njëra anë,* këto dispozita të rëndësishme synojnë të garantojnë ushtrimin e qetë dhe të pandikuar të funksioneve të rëndësishme publike nga zyrtarët e lartë të shtetit, të cilët nuk duhet të druhen se veprimtaria e tyre publike mund të bëhet shkas për pasoja personale, si p.sh. një padi civile apo një akuzë penale; *nga ana tjetër*, dispozitat në fjalë synojnë të garantojnë përgjegjshmërinë e këtyre funksionarëve të lartë në qoftë se, në përfundim të verifikimeve përkatëse dhe një procesi të rregullt ligjor, rezulton se veprimet e tyre nuk janë të motivuara nga interesi publik, por nga interesi privat ose keqbesimi.

B. Objekti i rregullimit

2. Për sa i takon objektit të rregullimit mund të thuhet se ka një ndryshim midis 3 neneve të marra në analizë. Kështu, neni 73, i cili rregullon imunitetin e deputetëve, iu ofron këtyre të fundit si *paprekshmëri* nga procedimi penal, ashtu edhe *papërgjegjshmëri*[1] nga pasojat që mund të vijnë si rezultat i ushtrimit të detyrës. Ndërsa nenet 126 dhe 137, të cilat rregullojnë përkatësisht imunitetin e gjyqtarëve të GjK-së dhe të gjyqtarëve të tjerë, u ofrojnë këtyre të fundit vetëm mbrojtje nga pasojat që mund të vijnë si rezultat i ushtrimit të detyrës (pra vetëm papërgjegjshmëri).

C. Komente për çështje të ndryshme

3. Theksojmë se koncepti i imunitetit përfshin në vetvete 2 komponentë (ose aspekte) si më poshtë[2]:

Papërgjegjshmërinë – një formë e mbrojtjes nga përgjegjësia që lind tipikisht si rezultat i ushtrimit të funksioneve publike, si, për shembull, një fjalim apo prononcim zyrtar, opinione teknike ose politike të shprehura ose vota të hedhura në ushtrim e sipër të detyrës; dhe

---

1) Shih më poshtë dallimet midis këtyre dy formave të imunitetit.

2) Ky kuptim i imunitetit rezulton nga koncepti i zhvilluar nga komiteti GRECO (Group of States Against Corruption) i Këshillit të Europës. Për më shumë shih GRECO (2005) 1E Final, Fifth General Activity Report of GRECO, Strasbourg, 18 March 2005. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2005/Greco(2005)1_EN.pdf

Paprekshmërinë – një formë e mbrojtjes së përkohshme nga procedurat e ndryshme ligjore *(p.sh. procedimi penal, paditë civile, procedimet administrative, disiplinore etj.)* për aktet e zyrtarëve publikë që kryhen në ushtrim e sipër të funksionit publik ose jashtë detyrave të tyre publike (*p.sh. kryerja e një krimi, prishja e një kontrate, thyerja e procedurave ligjore, etj.*).

4. Dispozitat origjinale të Kushtetutës së vitit 1998 për imunitetin janë amenduar 2 herë, në vitin 2012 dhe në vitin 2016, në kuadër të reformës së thellë të sistemit të drejtësisë.

Tabelat e paraqitura më poshtë vendosin përkundrejt njëra-tjetrës dispozitat përkatëse të Kushtetutës që rregullojnë imunitetin e këtyre funksionarëve të lartë (pra nenet 73, 126 dhe 137) përpara dhe pas ndryshimeve të viteve 2012 dhe 2016:

5. Tabela e mëposhtme tregon rregullimin e nenit 73 të Kushtetutës për papërgjegjshmërinë e deputetëve.

Neni 73 – Papërgjegjshmëria e deputetëve sipas Kushtetutës të vitit 1998	***Neni 73 - Papërgjegjshmëria e deputetëve pas ndryshimeve të vitit 2012***	***Neni 73 – Papërgjegjshmëria e deputetëve pas ndryshimeve të vitit 2016***
1. Deputeti nuk mban përgjegjësi për mendimet e shprehura në Kuvend dhe votat e dhëna prej tij në ushtrim të funksionit. Kjo dispozitë nuk zbatohet në rastin e shpifjes.	*1. Deputeti nuk mban përgjegjësi për mendimet e shprehura në Kuvend dhe votat e dhëna prej tij në ushtrim të funksionit. Kjo dispozitë nuk zbatohet në rastin e shpifjes.*	*1. Deputeti nuk mban përgjegjësi për mendimet e shprehura në Kuvend dhe votat e dhëna prej tij në ushtrim të funksionit. Kjo dispozitë nuk zbatohet në rastin e shpifjes.*

6. Siç shihet nga kjo tabelë, paragrafi i parë i nenit 73 të Kushtetutës, i cili mbron deputetët nga përgjegjësia që mund të lindë si pasojë e mendimeve të shprehura ose votave të tyre në ushtrim të funksionit, ka mbetur i pandryshuar nga ndryshimet kushtetuese të viteve 2012 dhe 2016.

7. Tabela e mëposhtme tregon evoluimin e paprekshmërisë së deputetëve si rezultat i ndryshimeve kushtetuese të viteve 2012 dhe 2016.

Neni 73 – Paprekshmëria e deputetëve sipas Kushtetutës të vitit 1998	***Neni 73 - Paprekshmëria e deputetëve pas ndryshimeve të vitit 2012***	***Neni 73 – Paprekshmëria e deputetëve pas ndryshimeve të vitit 2016***
2. Deputeti nuk mund të ndiqet penalisht pa autorizimin e Kuvendit. Autorizimi kërkohet edhe në rastin kur ai do të arrestohet.	*2. Deputeti nuk mund të arrestohet ose t'i hiqet liria në çfarëdo lloj forme apo ndaj tij të ushtrohet kontroll personal ose i banesës, pa autorizimin e Kuvendit.*	*2. Deputeti nuk mund të arrestohet ose t'i hiqet liria në çfarëdo lloj forme apo ndaj tij të ushtrohet kontroll personal ose i banesës, pa autorizimin e Kuvendit.*
3. Deputeti mund të ndalohet ose të arrestohet pa autorizim kur kapet në kryerje e sipër ose menjëherë pas kryerjes së një krimi të rëndë. Në këto raste Prokurori i Përgjithshëm njofton menjëherë Kuvendin, i cili, kur konstaton se nuk ka vend për procedim, vendos për heqjen e masës.	*3. Deputeti mund të ndalohet ose të arrestohet pa autorizim kur kapet në kryerje e sipër ose menjëherë pas kryerjes së një krimi. Në këto raste Prokurori i Përgjithshëm njofton menjëherë Kuvendin, i cili, kur konstaton se nuk ka vend për procedim, vendos për heqjen e masës.*	*3. Deputeti mund të ndalohet ose të arrestohet pa autorizim kur kapet në kryerje e sipër ose menjëherë pas kryerjes së një krimi të rëndë. Prokurori i Përgjithshëm ose drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme njofton menjëherë Kuvendin, i cili, kur konstaton se nuk ka vend për procedim, vendos për heqjen e masës.*
4. Për rastet e parashikuara në paragrafët 2 dhe 3 të këtij neni, Kuvendi vendos me votim të fshehtë.	*4. Për çështjet e parashikuara në paragrafët 2 dhe 3 të këtij neni, Kuvendi mund të diskutojë në seancë me dyer të mbyllura, për arsye të mbrojtjes së të dhënave. Vendimi merret me votim të hapur.*	*4. Për çështjet e parashikuara në paragrafët 2 dhe 3 të këtij neni, Kuvendi mund të diskutojë në seancë me dyer të mbyllura, për arsye të mbrojtjes së të dhënave. Vendimi merret me votim të hapur.*

8. Siç shihet nga kjo tabelë, rregullimi i nenit 73 në lidhje me paprekshmërinë e deputetëve (ose thënë ndryshe rregullimi i mbrojtjes së përkohshme që u jep atyre Kushtetuta nga procedimi penal) ka pësuar ndryshime të thella. Si rezultat i këtyre ndryshimeve, prokuroria mund të regjistrojë një çështje penale kundër një deputeti, të kryejë lirisht hetime paraprake, duke përfshirë edhe përdorimin e metodave speciale të hetimit (përgjimin e komunikimit, vëzhgimin, etj.), të thërrasë dhe të marrë në pyetje deputetin pa asnjë autorizim nga Kuvendi (të gjitha këto ishin të pamundura sipas rregullimit origjinal të Kushtetutës së 1998-ës). Autorizimi nga

Kuvendi është i nevojshëm vetëm kur kërkohet arrestimi i tij ose kontrolli i tij personal ose i banesës. Një tjetër ndryshim i rëndësishëm është ai që ka të bëjë me mënyrën e vendimmarrjes nga ana e Kuvendit. Ndërsa rregullimi fillestar i Kushtetutës së 1998-ës parashikonte votimin e fshehtë si mënyrë për marrjen e vendimeve në rastet e kërkesave të prokurorisë për heqje të imunitetit të deputetit, amendamentet e vitit 2012 (të pandryshuara nga amendamentet e vitit 2016) detyrojnë Kuvendin që të vendosë me votim të hapur, duke dhënë kështu një kontribut të rëndësishëm për transparencën e procesit dhe përgjegjshmërinë e deputetëve. Amendamentet e vitit 2016 sollën edhe një tjetër ndryshim: shtimin e drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme në listën e subjekteve (krahas Prokurorit të Përgjithshëm) që kanë detyrimin të njoftojnë Kuvendin për rastet e arrestimit në flagrancë të deputetëve.

9. Tabela e mëposhtme tregon evoluimin e rregullimit të nenit 126 të Kushtetutës, i cili rregullon papërgjegjshmërinë e gjyqtarëve të GjK-së.

Neni 126 – Papërgjegjshmëria e gjyqtarëve të GjK-së sipas Kushtetutës të vitit 1998	***Neni 126 - Papërgjegjshmëria e gjyqtarëve të GjK-së pas ndryshimeve të vitit 2012***	***Neni 137 - Papërgjegjshmëria e gjyqtarëve të GjK-së pas ndryshimeve të vitit 2016***
N/A	*Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese gëzon imunitet për mendimet e shprehura dhe vendimet e marra në ushtrim të funksioneve të tij.*	*Gjyqtari gëzon imunitet për mendimet e shprehura dhe vendimet e marra në ushtrimin e funksioneve të tij, përveç rasteve kur ai ka vepruar për një interes vetjak ose me keqbesim.*

10. Siç shihet, Kushtetuta e vitit 1998 nuk ofronte kurrfarë mbrojtjeje të posaçme për gjyqtarët e GjK-së për sa u takon pasojave (akuza penale, padi civile etj.) që mund të vinin si rezultat i ushtrimit të funksioneve të tyre. Ky rregullim i munguar i Kushtetutës së 1998-ës mbarte rrezikun e cenimit të pavarësisë së tyre për shkak të mundësisë për t'u bërë personalisht përgjegjës për shkak të ushtrimit të funksioneve shtetërore. Amendamentet e vitit 2012 e korrigjuan këtë problem (shih tekstin në tabelën e mësipërme). Ndërsa, amendamentet e vitit 2016, të cilat synonin rritjen e llogaridhënies së të gjithë funksionarëve të sistemit të drejtësisë, shtuan klauzolën e vënë në dukje në tabelë, e cila mundëson përgjegjësinë personale të gjyqtarëve të GjK-së vetëm në ato rase kur vërtetohet se pasojat kanë ardhur si rezultat i mendimeve ose vendimeve të tyre, të cilat janë motivuar nga interesi vetjak i gjyqtarit ose keqbesimi i tij.

11. Tabela e mëposhtme tregon evoluimin e paprekshmërisë së gjyqtarëve të GjK-së si rezultat i ndryshimeve kushtetuese të viteve 2012 dhe 2016.

Neni 126 – Paprekshmëria e gjyqtarëve të GjK-së sipas Kushtetutës të vitit 1998	***Neni 126 - Paprekshmëria e gjyqtarëve të GjK-së pas ndryshimeve të vitit 2012***	***Neni 126 - Paprekshmëria e gjyqtarëve të GjK-së pas ndryshimeve të vitit 2016***
Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese nuk mund të ndiqet penalisht pa pëlqimin e Gjykatës Kushtetuese. Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese mund të ndalohet apo arrestohet vetëm nëse kapet në kryerje e sipër të një krimi ose menjëherë pas kryerjes së tij. Organi kompetent njofton menjëherë Gjykatën Kushtetuese. Kur Gjykata Kushtetuese nuk jep pëlqimin brenda 24 orëve për dërgimin në gjykatë të gjyqtarit të arrestuar, organi kompetent është *i detyruar ta lirojë atë.*	~~*Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese nuk mund të ndiqet penalisht pa pëlqimin e Gjykatës Kushtetuese.*~~ *Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese mund të ndalohet apo arrestohet vetëm nëse kapet në kryerje e sipër të një krimi ose menjëherë pas kryerjes së tij. Organi kompetent njofton menjëherë Gjykatën Kushtetuese. Kur Gjykata Kushtetuese nuk jep pëlqimin brenda 24 orëve për dërgimin në gjykatë të gjyqtarit të arrestuar, organi kompetent* është *i detyruar ta lirojë atë.*	~~*Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese nuk mund të ndiqet penalisht pa pëlqimin e Gjykatës Kushtetuese. Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese mund të ndalohet apo arrestohet vetëm nëse kapet në kryerje e sipër të një krimi ose menjëherë pas kryerjes së tij. Organi kompetent njofton menjëherë Gjykatën Kushtetuese. Kur Gjykata Kushtetuese nuk jep pëlqimin brenda 24 orëve për dërgimin* në gjykatë të gjyqtarit të arrestuar, organi kompetent është *i detyruar ta lirojë atë.*~~

12. Siç shihet, amendamentet e vitit 2012 e kufizuan ndjeshëm imunitetin e gjyqtarëve të GjK-së nga ndjekja penale (pra paprekshmërinë). Teksti i nënvizuar u shfuqizua, dhe si rrjedhim u hoq mbrojtja nga fillimi i hetimit penal / hetimi penal paraprak që u sigurohej më parë këtyre funksionarëve.

13. Si rezultat i këtyre ndryshimeve, prokuroria mund të regjistronte një çështje penale kundër një gjyqtari të GjK-së, të kryente lirisht hetime paraprake, duke përfshirë edhe përdorimin e metodave speciale të hetimit (përgjimin e komunikimit, vëzhgimin, etj.), të thërriste dhe të merrte në pyetje gjyqtarin e GjK-së pa asnjë autorizim nga GjK-ja (të gjitha këto ishin të pamundura sipas rregullimit origjinal të Kushtetutës së 1998-ës). Autorizimi nga GjK-ja ishte i nevojshëm vetëm kur kërkohej arrestimi i gjyqtarit ose kontrolli i tij personal apo i banesës. Ndërsa amendamentet e vitit 2016 shfuqizuan çdo formë të paprekshmërisë së gjyqtarëve të GjK-së nga procedimi penal.

14. Tabela e mëposhtme tregon evoluimin e rregullimit të nenit 137 të Kushtetutës, i cili rregullon papërgjegjshmërinë e gjyqtarëve të tjerë.

Neni 137 – Papërgjegjshmëria e gjyqtarëve të tjerë sipas Kushtetutës të vitit 1998	***Neni 137 - Papërgjegjshmëria e gjyqtarëve të tjerë pas ndryshimeve të vitit 2012***	***Neni 137 - Papërgjegjshmëria e gjyqtarëve të tjerë pas ndryshimeve të vitit 2016***
N/A[1]	*1. Gjyqtari i Gjykatës së Lartë gëzon imunitet për mendimet e shprehura dhe vendimet e marra në ushtrim të funksioneve të tij.* *3. Gjyqtarët gëzojnë imunitet për mendimet e shprehura dhe vendimet e marra në ushtrim të funksioneve të tyre gjyqësore.*	*Gjyqtari gëzon imunitet për mendimet e shprehura dhe vendimet e marra në ushtrimin e funksioneve të tij, përveç rasteve të dhënies qëllimisht të një vendimi, si pasojë e një interesi vetjak ose keqbesimi.*

15. Siç shihet, Kushtetuta e vitit 1998 nuk ofronte kurrfarë mbrojtjeje të posaçme për gjyqtarët e tjerë sa u takon pasojave (akuza penale, padi civile etj.) që mund të vinin si rezultat i ushtrimit të funksioneve të tyre. Ky rregullim i munguar i Kushtetutës së 1998-ës mbartte rrezikun e cenimit të pavarësisë së tyre për shkak të mundësisë për t'u bërë personalisht përgjegjës për shkak të ushtrimit të funksioneve shtetërore. Amendamentet e vitit 2012 e korrigjuan këtë problem (shih tekstin në tabelën e mësipërme). Ndërsa, amendamentet e vitit 2016, të cilat synonin rritjen e llogaridhënies së të gjithë funksionarëve të sistemit të drejtësisë shtuan klauzolën, e cila mundëson përgjegjësinë personale të gjyqtarëve të tjerë vetëm në ato rase kur vërtetohet se pasojat kanë ardhur si rezultat i mendimeve ose vendimeve, të tyre të cilat janë motivuar nga interesi vetjak i gjyqtarit ose keqbesimi i tij.

16. Tabela e mëposhtme tregon evoluimin e paprekshmërisë së gjyqtarëve të tjerë si rezultat i ndryshimeve kushtetuese të viteve 2012 dhe 2016.

Neni 137 – Paprekshmëria e gjyqtarëve të tjerë para ndryshimeve të vitit 2012	***Neni 137 - Paprekshmëria e gjyqtarëve të tjerë pas ndryshimeve të vitit 2012***	***Neni 137 - Paprekshmëria e gjyqtarëve të tjerë pas ndryshimeve të vitit 2016***
*1.Gjyqtari i **Gjykatës s**ë **Lart**ë mund të ndiqet penalisht vetëm me pëlqimin e Kuvendit.*	*~~1. Gjyqtari i **Gjykatës s**ë **Lart**ë mund të ndiqet penalisht vetëm me miratimin e Kuvendit.~~*	*~~1. Gjyqtari i **Gjykatës së Lartë** mund të ndiqet penalisht vetëm me miratimin e Kuvendit.~~*
*2.Gjyqtari i Gjykatës s*ë *Lart*ë *mund* t*ë ndalohet ose* t*ë arrestohet vetëm n*ë *qof*t*ë se kapet n*ë *kryerje e sip*ë*r t*ë *nj*ë *krimi ose menjëherë pas kryerjes s*ë *tij. Organi kompetent njofton menjëher*ë *Gjykat*ë*n Kushtetuese. Kur Gjykata Kushtetuese nuk jep pëlqimin brenda 24 or*ë*ve p*ë*r d*ë*rgimin n*ë *gjykat*ë *t*ë *gjyqtarit t*ë *arrestuar, organi kompetent* ë*sht*ë *i detyruar ta lirojë at*ë.	*2.Gjyqtari i Gjykatës s*ë *Lart*ë *nuk mund t*ë *arrestohet ose t'i hiqet liria n*ë *çfar*ë*do forme apo ndaj tij t*ë *ushtrohet kontroll personal ose i banes*ë*s, pa autorizimin e Gjykat*ë*s Kushtetuese, p*ë*rve*ç*se n*ë*se kapet gjat*ë *kryerjes ose menjëher*ë *pas kryerjes s*ë *nj*ë *krimi. N*ë *k*ë*t*ë *rast, Prokurori i P*ë*rgjithsh*ë*m v*ë *menjëher*ë *n*ë *dijeni Gjykat*ë*n Kushtetuese. Kur Gjykata Kushtetuese nuk jep pëlqimin brenda 24 or*ë*ve p*ë*r d*ë*rgimin n*ë *gjykat*ë *t*ë *gjyqtarit t*ë *arrestuar, organi kompetent* ë*sht*ë *i detyruar ta lirojë at*ë.	*~~2.Gjyqtari i Gjykatës s*ë *Lart*ë *nuk mund t*ë *arrestohet ose t'i hiqet liria n*ë *çfar*ë*do forme apo ndaj tij t*ë *ushtrohet kontroll personal ose i banes*ë*s, pa autorizimin e Gjykat*ë*s Kushtetuese, p*ë*rve*ç*se n*ë*se kapet gjat*ë *kryerjes ose menjëher*ë *pas kryerjes s*ë *nj*ë *krimi. N*ë *k*ë*t*ë *rast, Prokurori i P*ë*rgjithsh*ë*m v*ë *menjëher*ë *n*ë *dijeni Gjykat*ë*n Kushtetuese. Kur Gjykata Kushtetuese nuk jep pëlqimin brenda 24 or*ë*ve p*ë*r d*ë*rgimin n*ë *gjykat*ë *t*ë *gjyqtarit t*ë *arrestuar, organi kompetent* ë*sht*ë *i detyruar ta lirojë at*ë.~~*
*3.Gjyqtar*ë*t e tjer*ë *mund t*ë *ndiqen penalisht vetëm me miratim t*ë *Këshillit t*ë *Lart*ë *t*ë *Drejtësis*ë.	*~~3.Gjyqtar*ë*t e tjer*ë *mund t*ë *ndiqen penalisht vetëm me miratim t*ë *Këshillit t*ë *Lart*ë *t*ë *Drejtësis*ë.~~	*~~3.Gjyqtar*ë*t e tjer*ë *mund t*ë *ndiqen penalisht vetëm me miratim t*ë *Këshillit t*ë *Lart*ë *t*ë *Drejtësis*ë.~~
*4. Gjyqtari mund t*ë *ndalohet ose t*ë *arrestohet vetëm n*ë *qof*t*ë se kapet n*ë *kryerje e sip*ë*r t*ë *nj*ë *krimi ose menjëher*ë *pas kryerjes s*ë *tij. Organi kompetent njofton menjëher*ë *Këshillin e Lart*ë *t*ë *Drejtësis*ë. *N*ë *qof*t*ë se Këshilli i Lart*ë *i Drejtësis*ë *nuk jep pëlqimin brenda 24 or*ë*ve p*ë*r d*ë*rgimin n*ë *gjykat*ë *t*ë *gjyqtarit t*ë *arrestuar, organi kompetent* ë*sht*ë *i detyruar ta lirojë at*ë.	*4. Gjyqtari mund t*ë *arrestohet ose t'i hiqet liria n*ë *çfar*ë*do forme apo ndaj tij t*ë *ushtrohet kontroll personal ose i banes*ë*s, pa autorizimin e Këshillit t*ë *Lart*ë *t*ë *Drejtësis*ë, *p*ë*rve*ç*se n*ë*se kapet gjat*ë *kryerjes ose menjëher*ë *pas kryerjes s*ë *nj*ë *krimi. N*ë *k*ë*t*ë *rast, Prokurori i P*ë*rgjithsh*ë*m v*ë *menjëher*ë *n*ë *dijeni Këshillin e Lart*ë *t*ë *Drejtësis*ë, *i cili mund t*ë *vendos*ë *p*ë*r heqjen e mas*ë*s.*	*~~4. Gjyqtari mund t*ë *arrestohet ose t'i hiqet liria n*ë *çfar*ë*do forme apo ndaj tij t*ë *ushtrohet kontroll personal ose i banes*ë*s, pa autorizimin e Këshillit t*ë *Lart*ë *t*ë *Drejtësis*ë, *p*ë*rve*ç*se n*ë*se kapet gjat*ë *kryerjes ose menjëher*ë *pas kryerjes s*ë *nj*ë *krimi. N*ë *k*ë*t*ë *rast, Prokurori i P*ë*rgjithsh*ë*m v*ë *menjëher*ë *n*ë *dijeni Këshillin e Lart*ë *t*ë *Drejtësis*ë, *i cili mund t*ë *vendos*ë *p*ë*r heqjen e mas*ë*s.~~*

17. Siç shihet, amendamentet e vitit 2012 e kufizuan ndjeshëm imunitetin e gjyqtarëve nga ndjekja penale (pra paprekshmërinë). Teksti i nënvizuar u shfuqizua, dhe si rrjedhim u hoq mbrojtja nga fillimi i hetimit penal / hetimi penal paraprak që u sigurohej më parë këtyre funksionarëve.

18. Si rezultat i këtyre ndryshimeve, prokuroria mund të regjistronte një çështje penale kundër një gjyqtari, të kryente lirisht hetime paraprake, duke përfshirë edhe përdorimin e metodave speciale të hetimit (përgjimin e komunikimit, vëzhgimin, etj.), të thërriste dhe të merrte në pyetje gjyqtarin pa asnjë autorizim nga KLD-ja për gjyqtarët e zakonshëm dhe nga GjK-ja për gjyqtarët e GjL-së (të gjitha këto ishin të pamundura sipas rregullimit origjinal të Kushtetutës së 1998-ës). Autorizimi nga KLD-ja ose GjK-ja ishte i nevojshëm vetëm kur kërkohej arrestimi i gjyqtarit ose kontrolli i tij personal apo i banesës. Ndërsa amendamentet e vitit 2016 shfuqizuan çdo formë të paprekshmërisë së gjyqtarëve nga procedimi penal.

II. Konteksti historik

19. Kushtetuta e vitit 1998 siguronte si papërgjegjshmërinë, ashtu edhe paprekshmërinë për një rang të gjerë zyrtarësh publikë – Presidentin e Republikës, anëtarët e parlamentit, anëtarët e kabinetit qeveritar, gjykatësit e GjK-së, gjykatësit e thjeshtë të të gjitha niveleve, Avokatin e Popullit dhe Kryetarin e Kontrollit të Lartë të Shtetit. Pacenueshmëria i përfshinte të gjitha aspektet/fazat e procedimit penal, duke përfshirë *fillimin e hetimit penal, arrestimin, ndalimin,* si edhe *kontrollin e personit dhe të banesës.*

20. Pas kritikave të shumta nga aktorët ndërkombëtarë dhe vendas, sidomos të KV-së, Projektit kundër Korrupsionit në Shqipëri (PACA) dhe EURALIUS III, si dhe domosdoshmërisë absolute për të adresuar korrupsionin e nivelit të lartë në vend, ndryshimet e Kushtetutës të vitit 2012 ngushtuan paprekshmërinë e zyrtarëve publikë, duke hequr mbrojtjen e zyrtarëve të listuar më sipër nga *hetimet paraprake penale (ose fillimin e procedurës penale)*[1]. Lista e zyrtarëve të mbrojtur nuk u ndryshua, pavarësisht propozimeve për heqjen e imunitetit për Avokatin e Popullit, Kryetarin e Kontrollit

1) Të tjera ndryshime më të vogla përfshinin zgjerimin e aplikimit të klauzolës *në flagrancë (flagrante delicto)* (mundësisë për të arrestuar/ndaluar një zyrtar me imunitet nëse kapej gjatë ose menjëherë pas kryerjes së një krimi) duke iu referuar çdo lloji krimi përveç *krimeve të rënda*, si dhe detyrimit të Kuvendit për të vendosur mbi kërkesën e prokurorisë për autorizimin për të proceduar me votim të hapur.

të Lartë të Shtetit dhe anëtarët e kabinetit qeveritar (vetëm nëse ata janë deputetë njëkohësisht).

21. Në shtator të vitit 2012 Shqipëria ndryshoi Kushtetutën, duke kufizuar ndjeshëm imunitetin (mbrojtjen) e funksionarëve të lartë të shtetit nga ndjekja penale. Objektivi i reformës të vitit 2012 ishte dykrahësh:

Të reduktonte numrin e zyrtarëve që mbroheshin me imunitet.

Të reduktonte shkallën e mbrojtjes që u sigurohej këtyre zyrtarëve.

22. Në fund të këtij procesi, vetëm objektivi i dytë arriti të plotësohej, madje edhe ai jo plotësisht. Ndryshimet preken nenet 73 (Imuniteti i deputetëve), 126 (Imuniteti i gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese) dhe 137 (Imuniteti i gjyqtarëve të tjerë).

23. Implikimi praktik i ndryshimeve të 2012-ës është se prokuroria tani mund të regjistrojë një çështje penale që përfshin një zyrtar me imunitet, të kryejë lirisht hetime paraprake, duke përfshirë edhe përdorimin e metodave speciale të hetimit (përgjimin e komunikimit, vëzhgimin, etj.), të thërrasë dhe të marrë në pyetje zyrtarin me imunitet pa asnjë autorizim nga organet kompetente (të Kuvendit për deputetët dhe ministrat, të GjK-së për gjyqtarët e GjK-së, GjL-së, Avokatin e Popullit dhe Kryetarin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, si dhe të KLD-së për gjyqtarët e tjerë).

24. Format e tjera të paprekshmërisë (mbrojtja nga arrestimi, ndalimi, kontrolli personal dhe i banesës) mbetën, ndonëse ndalimet ndaj arrestimit dhe paraburgimit mund të jenë anashkaluar përkohësisht nga zbatimi i ligjit për rastet e *flagrancë delicto* (kur zyrtari i imunitetit është kapur gjatë ose menjëherë pas kryerjes e një krimi).

III. Standarde ndërkombëtare

25. Ka dy standarde që dalin nga rekomandimet e Komitetit të Ministrave të Këshilli i Europës,[1] që shprehet se interpretimi i ligjit, vlerësimi i fakteve ose peshimi i provave që bëhet nga gjyqtari në çështje të caktuara nuk duhet të bëhet shkak për përgjegjësi penale, përveç rasteve të keqbesimit. Gjyqtari kur nuk ushtron funksionin gjyqësor mund të përgjigjet civilisht, penalisht dhe administrativisht si çdo shtetas tjetër.

26. Gjithashtu, në rezolutën e tij mbi 20 parimet bazë për të luftuar korrupsionin, Komiteti i Ministrave nguli këmbë në arritjen e objektivit që të

1) CM/Rec (2010)12, § 68, 71.

kufizojë imunitetin nga hetimi, ndjekja penale ose gjykimi i rasteve të korrupsionit në atë shkallë që është e nevojshme në një shoqëri demokratike (parimi 6).

27. Më tej, në opinionin e tij, Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Europianë i Këshillit të Europës (CCJE) përkrahu rregullin që gjyqtarët të cilët gjatë ushtrimit të detyrës së tyre kryejnë veprime të cilat mund të konsiderohet si vepra penale (p.sh. pranojnë ryshfet), nuk mund të pretendojnë imunitet nga procesi penal.[2]

28. Parimet e përgjithshme të Kombeve të Bashkuara mbi Pavarësinë e Gjyqësorit parashikojnë se pavarësisht procedurave disiplinore ose së drejtës për t'u ankuar me qëllim kompensimin nga shteti për shkak të pasojave negative sipas legjislacionit vendas, gjyqtarët duhet të gëzojnë imunitet nga paditë civile për kompensim financiar gjatë ushtrimit të detyrës së tyre.[3]

---

2) Shih Opinionin Nr.3 te CCJE, §52.

3) Shih Parimet Bazë të Pavarësisë së Gjyqësorit të Kombeve të Bashkuara, miratuar në Kongresin e 7-të të Kombeve të Bashkuara "Mbi parandalimin e krimit dhe të trajtimit të autorëve të tij", 26 gusht-6 shtator 1985 dhe të miratuara nga Asambleja e Përgjithshme me rezolutën nr.40/32, 29 nëntor 1985.

Neni 124

1. Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës.

2. Gjykata Kushtetuese i nënshtrohet vetëm Kushtetutës.

3. Gjykata Kushtetuese ka buxhet të veçantë, të cilin e administron në mënyrë të pavarur.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Me këtë rregullim që i është bërë në tërësi Pjesës së Tetë të Kushtetutës, synohet që GjK-ja të ndahet jo vetëm nga institucionet e larta shtetërore, por edhe nga vetë gjykatat. Për vetë pozicionin që mban, ajo trajtohet si një gjykatë e veçantë dhe jashtë sistemit të gjykatave të zakonshme dhe gjykatave të specializuara.

2. Qëllimi kryesor i normës është përcaktimi i GjK-së si autoriteti më i lartë që siguron epërsinë e Kushtetutës në të gjithë sistemin ligjor. Një epërsi të tillë ajo e realizon kryesisht nëpërmjet kontrollit të pajtueshmërisë së ligjeve e akteve të tjera me Kushtetutën, zgjidhjes së mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet pushteteve, si dhe ushtrimit të të gjitha kompetencave me të cilat është pajisur.

3. Pushteti që ka Gjykata Kushtetuese për të mbrojtur dhe garantuar respektimin e Kushtetutës, si dhe për të kryer interpretimin përfundimtar të saj është një ndër prioritetet që pika 1 e nenit 124 synon të nxjerrë në pah nëpërmjet mënyrës së formulimit dhe të strukturës së përmbajtjes.

4. Neni 124, në pikën 2 të tij, ka sanksionuar qartësisht standardin e nënshtrimit të GjK-së vetëm ndaj Kushtetutës. Garantimi i një standardi të tillë përbën dhe kriterin orientues për të vlerësuar pavarësinë e gjyqtarëve dhe të gjykatave.[30]

5. Rregullimi që bëhet në pikën 3 të kësaj norme kushtetuese ka si qëllim të evidentojë se pavarësia e gjyqësorit nuk mund të kuptohet pa vetëqeverisjen e tij, brenda së cilës përfshihet edhe e drejta e gjykatave për të pasur një buxhet të veçantë dhe, ajo që është më thelbësore, për ta administruar vetë këtë buxhet. I këtij qëndrimi është edhe KV-ja kur orienton në opinionin e saj se "me qëllim që të forcohet më tej pavarësia e Gjykatës Kushtetuese, mund të jetë e këshillueshme që GjK-ja të lejohet të ketë fjalën e saj jo vetëm për ekzekutimin e buxhetit, por edhe në procesin e planifikimit të buxhetit".[31]

---

30) Shih më gjerë vendimet e Gjykatës Kushtetuese të RSh-së nr. 11, datë 02.04.2008 dhe nr. 25, datë 5.12.2008.

31) Opinion i ndërmjetëm i Komisionit të Venecies, nr. 824/2015, 21 dhjetor 2015, CDL-AD (2015) 045.

B. Objekti i rregullimit

6. "Qëllimi dhe thelbi i drejtësisë kushtetuese nuk mund të kuptohen pa analizuar funksionet që Gjykata Kushtetuese kryen."[32] Pika 1 e nenit 124 rregullon misionin kryesor që ka GjK-ja për zhvillimin në mënyrë të ndjeshme të jurisprudencës së saj. Ajo, nën frymën e parimeve kushtetuese dhe të së drejtës ndërkombëtare, synon t'u japë normave kushtetuese kuptimin e vërtetë të një "kushtetute të gjallë". Në këtë mënyrë ajo jep ndihmesën thelbësore për krijimin dhe zhvillimin e doktrinës kushtetuese, nëpërmjet zgjidhjes së mosmarrëveshjeve kushtetuese, dhe, në veçanti, rasteve që lidhen me interpretimin përfundimtar të Kushtetutës.

7. Rëndësia e kontrollit gjyqësor të kushtetutshmërisë qëndron në faktin se në një mosmarrëveshje të lindur, gjykata, ndërmjet shqyrtimit dhe vlerësimit të kushtetutshmërisë, zgjidh rastin konkret në raport me të drejtën dhe në veçanti me Kushtetutën.

8. Sistemi i kontrollit dhe balancimit ndërmjet pushteteve do të funksionojë ashtu siç duhet, vetëm kur të arrihet të realizohet pavarësia e autoritetit që realizon drejtësinë kushtetuese. Sanksionimi që i bëhet në pikën 2 të këtij neni standardit të varësisë që duhet të ketë GjK-ja vetëm nga Kushtetuta, është një garanci më tepër për pavarësinë e saj.

9. Kjo pavarësi e GjK-së nuk mund të kuptohet pa të drejtën për të pasur një buxhet të veçantë dhe, ajo që është më thelbësore, për ta administruar vetë këtë buxhet. Pika 3 është një formulim i ri për nenin 124. Një rregullim i tillë, që më parë gjendej i parashikuar në nenin 144 të Kushtetutës, është në funksion të teknikës së përdorur për të pasur brenda së njëjtës dispozitë si standardin e nënshtrimit të Gjykatës Kushtetuese vetëm nga Kushtetuta, ashtu edhe administrimin e buxhetit në mënyrë të pavarur nga vetë gjykata.

10. Rregullimi që i është bërë në pikën 3 të nenit 124 administrimit të buxhetit nga vetë GjK-ja është, në të njëjtën kohë, edhe një nga pengesat që Kushtetuta i ka vendosur ligjvënësit dhe ekzekutivit për të ndërhyrë mbi të. Vetëm në rrethana të veçanta mund të justifikohet ndërhyrja në buxhetin e Gjykatës. Sugjerimi i dhënë nga KV-ja dhe që përbën edhe një standard të pranueshëm se "Kushtetuta dhe/ose ligji duhet të përcaktojnë një rregull që do të lejojë uljen e buxhetit të Gjykatës pa pëlqimin e Gjykatës vetëm

32) Sokol Sadushi *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim",* Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 121.

në rrethana të jashtëzakonshme dhe në përpjesëtim me uljen e buxhetit për agjenci të tjera të shtetit[33], ka gjetur parashikim në nenin 138 të Kushtetutës.

C. Komente për çështje të ndryshme

11. Ndonëse GjK-ja për nga emërtimi dhe mënyra e funksionimit është përcaktuar si një institucion gjyqësor, një çështje e diskutueshme për doktrinën juridike ka qenë:

11.1 . Ekzistenca e GjK-së si një gjykatë, në kuptimin e vërtetë të fjalës, apo si një autoritet i veçantë kushtetues dhe jashtë pushtetit gjyqësor?

(i) Dilemës për ta konsideruar Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë si një gjykatë, i ka dhënë zgjidhje jurisprudenca kushtetuese. Me vendimin nr. 11, datë 06.04.2010 është konfirmuar qëndrimi "se ajo është një gjykatë, por një gjykatë *sui generis*, e cila administron drejtësinë kushtetuese". Ekzistenca e dy pjesëve të dallueshme në Kushtetutë, njëra për Gjykatën Kushtetuese (Pjesa VIII) dhe tjetra për Gjykatat (Pjesa IX), "nuk mohon faktin që Gjykata Kushtetuese, e cila është ngarkuar të ushtrojë kontrollin gjyqësor kushtetues, është gjykatë, por përkundrazi thekson statusin e saj të posaçëm në krahasim me gjykatat e tjera, qëllimin dhe veçoritë e saj. Është vetë Kushtetuta që nëpërmjet kompetencave me të cilat ka pajisur organin që realizon drejtësinë kushtetuese, e ka njohur atë si gjykatë".[34]

(ii) Emërtimi i jep këtij autoriteti kushtetues natyrën e një institucioni gjyqësor. Për qëllimin që ka dhe statusin kushtetues me të cilin është pajisur, GjK-ja shihet si hallka më e lartë e gjyqësorit. Mënyra e fillimit të procesit gjyqësor, jo me nismën e saj, por me kërkesë të subjekteve konkrete, hetimi gjyqësor dhe aspekte të tjera të procedurës që kryen, si dhe natyra ligjore e vendimeve që merr, konfirmojnë se ajo është një gjykatë.

(iii) Njëkohësisht, GjK-ja trajtohet edhe si trupa më e lartë kushtetuese që ka autorizimin të kontrollojë pajtueshmërinë me Kushtetutën të akteve juridike të organeve të larta shtetërore. Ky autoritet i lartë mbron epërsinë e Kushtetutës në sistemin ligjor dhe administron drejtësinë kushtetuese.

12. Gjykata Kushtetuese është një institucion kushtetues i specializuar, i autorizuar për të zgjidhur mosmarrëveshjet kushtetuese dhe për të bërë interpretimin përfundimtar të Kushtetutës.

---

33) Opinion i ndërmjetëm i Komisionit të Venecies, nr. 824/2015, 21 dhjetor 2015, CDL-AD (2015) 045.

34) Shih vendimin nr. 11/2010 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

12.1 . *Objekt diskutimi për shumë vite në jurisprudencën kushtetuese ka qenë çështja e interpretimit përfundimtar të Kushtetutës.*

12.1.1. Debati është fokusuar nëse interpretimi përfundimtar i Kushtetutës duhet trajtuar si një çështje objekti apo metode në juridiksionin e GjK-së. Opinionet e ndryshme kanë lindur nga mënyra e formulimit të normës në ligjin "Për dispozitat kryesore kushtetuese"[35], që e listonte interpretimin përfundimtar të Kushtetutës si një ndër aspektet kryesore të juridiksionit të Gjykatës dhe si një kompetencë funksionale të saj. Një funksion i tillë nuk gjendej i parashikuar në rrethin e çështjeve që përbënin kompetencat e Gjykatës Kushtetuese, me rregullimin që ju bë nenit 124 dhe nenit 131 në Kushtetutën e vitit 1998.

(i) 12.1.2. Kryerja e interpretimit përfundimtar të Kushtetutës, vetëm në rastet që iniciohej një çështje e cila duhej lidhur domosdoshmërisht me një nga kompetencat e GjK-së, ka qenë njëra nga pikëpamjet e shfaqura në doktrinën tonë kushtetuese. Sipas pikëpamjes tjetër, që i jepte një kuptim më të zgjeruar juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese, interpretimi përfundimtar i Kushtetutës duhej kryer në një mënyrë të pavarur nga rrethi i çështjeve që përfshiheshin në kompetencat e parashikuara në nenin 131.

(ii) 12.1.3. Shqyrtimi i çështjeve me objekt "interpretimin përfundimtar të Kushtetutës" dhe pa qenë i detyruar kërkuesi të evidentonte ekzistencën e një mosmarrëveshjeje konkrete me natyrë kushtetuese, janë pranuar fillimisht si pjesë e juridiksionit të GjK-së. Kërkesa të tilla shtronin përpara kësaj Gjykate pyetje të karakterit kushtetues.

12.1.4. Për tri kërkesa të paraqitura nga një grup deputetësh, të cilët shtronin pyetje të karakterit kushtetues, Gjykata ka kryer interpretimin përfundimtar, duke pranuar juridiksionin e saj për çështje të kësaj natyre.[36] I njëjti qëndrim është mbajtur edhe në çështjen e paraqitur nga Avokati i Popullit, me objekt interpretimin përfundimtar të pikës 2 të nenit 134 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë".[37]

(iii) 12.1.5. Pas vendimit nr. 18, datë 14.05.2003, GjK-ja e ka konsoliduar praktikën në lidhje me kërkesat me objekt "interpretimin përfundimtar të Kushtetutës", vetëm për rastet kur për shkak të ekzistencës së qëndrimeve dhe interpretimeve të ndryshme të Kushtetutës ka lindur një mosmarrëveshjeje me natyrë kushtetuese. Në këtë vendim, Gjykata thekson se vetëm kur "...janë vërejtur qëndrime të ndryshme ... dhe me qëllim, evitimin në të ardhmen të interpretimeve kontradiktore në praktikën parlam-

35) Ligji nr. 7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese" ka kryer funksionin e Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë deri në datën 28.11.1998, kohë në të cilën populli nëpërmjet një referendumi kushtetues miratoi Kushtetutën, e cila është aktualisht në fuqi.

36) Shih vendimet nr. 37, 38 dhe 39 të datës 23.06.2000 të Gjykatës Kushtetuese.

37) Vendimi nr. 49, datë 31.07.2000 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

entare" paraqitja e një kërkese do e investoj "të ushtrojë juridiksionin e saj kushtetues për të realizuar interpretimin përfundimtar".[38]

12.1.6. Një interpretim përfundimtar i Kushtetutës, i realizuar për shkak të shfaqjes së interpretimeve kontradiktore të dispozitave kushtetuese dhe të pranisë së një çështjeje konkrete, është tashmë një praktikë e konsoliduar e GjK-së, pavarësisht ndonjë devijimi të pajustifikueshëm që mund të jetë vënë re.

(iv) 12.1.7. Kështu, kërkesës së paraqitur nga deputetët e shumicës parlamentare për interpretimin e nenit 125 të Kushtetutës, lidhur me procedurën e kryerjes së rotacionit, Gjykata i është përgjigjur pozitivisht. Duke arsyetuar mbi ekzistencën e çështjes konkrete, në vendimin nr. 24, datë 09.06.2011, Gjykata ka pranuar të kryejë një interpretim *in abstracto të Kushtetutës.*

12.1.8. I kundërt është qëndrimi që mban GjK-ja në vendimin nr.29, datë 30.06.2011 për kërkesën e paraqitur nga deputetët e pakicës parlamentare, me objekt interpretimin e rasteve të pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë së deputetëve, në kuptim të neneve 69, 70 dhe 71 të Kushtetutës. Gjykata Kushtetuese ka pranuar se kërkesa e paraqitur nga pakica parlamentare, me objekt interpretimin përfundimtar të Kushtetutës, në të vërtetë, ngrihej mbi një mosmarrëveshje konkrete, ndërkohë që nuk e ka legjitimuar një të pestën e deputetëve.[39]

(v) 12.1.9. Përderisa GjK-ja ka pranuar se çështja konkrete ekziston, është i prezumuar edhe legjitimimi i një të pestës së deputetëve, si një ndër subjektet që sipas nenit 134, shkronja "c", të Kushtetutës kanë legjitimitet të pakushtëzuar. Moslegjitimimi i kërkuesit do të kishte kuptim, në rast se nuk do të ekzistonte një çështje konkrete.

13. Pavarësia e GjK-së është e shprehur qartë në standardin e lartë të parashikuar në pikën 2 të nenit 124 sipas së cilës "Gjykata Kushtetuese i nënshtrohet vetëm Kushtetutës".

13.1. Pavarësia e Gjykatës "vlerësohet si në nivelin institucional, që ka të bëjë me ndarjen e pushteteve, ashtu edhe në atë individual, që kryesisht u referohet procedurave e praktikave që lidhen me emërimin e gjyqtarit, karrierën, përmbushjen e detyrave profesionale dhe me përgjegjësinë e tij sipas ligjit".[40]

13.2. Ky parim i rëndësishëm prezumon liri nga ndikimet e panevojshme të jashtme apo të brendshme. Faktorët që mund të pengojnë pavarësinë e saj janë si "ndikimi i padrejtë i legjislativit dhe ekzekutivit ose ndikimi i pav-

38) Vendimi nr. 18, datë 14.05.2003 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
39) Vendimi nr. 29, datë 30.06.2011 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
40) Sokol Sadushi. *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 514.

end i partive politike, i publikut, duke mos përjashtuar as medien, ashtu dhe ndikimi i padrejtë që mund të vijë nga brenda vetë gjykatës".[41]

13.3. Në kuadrin e parimit të kontrollit dhe balancës ndërmjet pushteteve, pavarësia e GjK-së nuk kuptohet pa vetëqeverisjen e saj, brenda së cilës përfshihet edhe e drejta për të pasur një buxhet të veçantë, me synimin për ta administruar vetë këtë buxhet. Ky është një standard kushtetues dhe përbën një nga pengesat që Kushtetuta i ka vendosur ligjvënësit dhe ekzekutivit për të ndërhyrë mbi pushtetin gjyqësor.

13.4. Mënyrën e miratimit të buxhetit Kushtetuta e ka lënë në kompetencën e pushtetit ekzekutiv dhe atij legjislativ, por administrimin e tij ia ka njohur GjK-së, duke e ngritur në një standard kushtetues. Pika 3 e nenit 124 i njeh Gjykatës Kushtetuese një lloj autonomie në mundësinë për të pasur dhe për të propozuar buxhetin e saj sipas ligjit, ndërkohë që ka sanksionuar një pavarësi financiare për administrimin e këtij buxheti. Pikërisht janë aspektet e kësaj pavarësie financiare të lidhura me konceptin e autonomisë buxhetore, që nuk lejojnë nga pikëpamja kushtetuese ndërhyrjen e pushteteve të tjera në administrimin e buxhetit të GjK-së.

13.5. Ndërhyrja e Këshillit të Ministrave, përmes një akti nënligjor, në strukturën e institucioneve gjyqësore është bërë objekt shqyrtimi në GjK, e cila me vendimin nr. 11, datë 06.04.2010 e ka konsideruar "si cenim të standardit kushtetues të administrimit të buxhetit nga vetë gjykatat". "Kjo mënyrë veprimi, në vlerësimin e Gjykatës Kushtetuese, është konsideruar si një ndërhyrje e pajustifikuar në pushtetin gjyqësor, që, për rrjedhojë, sjell dhe cenimin e pavarësisë së këtij pushteti".[42]

II. Konteksti historik

14. Çështjet kryesore të shtruara për GjK në Analizën e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri kanë qenë të fokusuara te pavarësia, paanësia, përgjegjshmëria dhe shmangia e politizimit të këtij institucioni. Konkluzioni i nxjerrë nga analiza e gjetjeve, por edhe nga relacioni i paraqitur në Kuvend për amendamentet kushtetuese, është se të gjitha mangësitë e vërejtura "kanë çuar edhe në mungesën e cilësisë dhe efikasitetit në vendimmarrjen e Gjykatës Kushtetuese".[43] Kjo ka bërë të mundur rishikimin jo vetëm të nenit 124, që rithekson qëllimin dhe objektivin kryesor të institucionit për të siguruar epërsinë e Kushtetutës në sistemin ligjor, nëpërmjet zgjidhjes së mosmarrëveshjeve dhe kryerjes së

41) Po aty, f. 514.
42) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 519-520.
43) Shih relacionin për projektligjin "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e RSh-së"", të ndryshuar, në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/relacion-shtesa-dhe-ndryshime-ne-ligjin-nr.-84172c-date-21.10.1998-kushtetura-e-r.sh-te-ndryshuar.pdf.

interpretimit përfundimtar të saj, por edhe krijimin e të gjitha kushteve për realizimin e pavarësisë institucionale të tij.

15. Nga mënyra sesi është formuluar neni 124, GjK-ja evidentohet si "gjykatësi suprem", që i është besuar realizimi, në të gjitha drejtimet, i funksionit të drejtësisë kushtetuese. Kryerja e këtij funksioni nga autoriteti më i lartë që shërben edhe si një garant i respektimit të epërsisë së Kushtetutës në raport me normat e tjera të së drejtës, përbën një pengesë ndaj veprimeve arbitrare të mbartësve të funksioneve të pushtetit publik.

16. Ky pushtet me të cilin është pajisur Gjykata Kushtetuese ka njohur formulime të ndryshme në vite, por misioni për të garantuar respektimin e Kushtetutës dhe për të kryer interpretimin përfundimtar të saj nuk ka ndryshuar.

16.1. Në ligjin nr. 7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1992 "Për dispozitat kryesore kushtetuese" pranohej se "Gjykata Kushtetuese është autoriteti më i lartë, që mbron dhe garanton respektimin e Kushtetutës dhe të legjislacionit, si dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës. Në ushtrimin e funksioneve të saj, ajo është e pavarur dhe i nënshtrohet vetëm Kushtetutës" .[44]

16.2. Kushtetuta e vitit 1998 ka bërë një ndryshim në formë, duke u fokusuar te pushteti i GjK-së për të garantuar respektimin e Kushtetutës (dhe jo shprehimisht edhe të ligjit), ndërkohë që thelbi i normës ka mbetur i pandryshuar. Sipas nenit 124 "1. Gjykata Kushtetuese garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj. 2. Gjykata Kushtetuese i nënshtrohet vetëm Kushtetutës".

16.3. Një tjetër ndryshim midis tyre lidhet me qartësimin dhe me evoluimin e konceptit të interpretimit përfundimtar të Kushtetutës, nga një çështje objekti në juridiksionin e kësaj Gjykate, në një çështje metodologjie që ndihmon për zgjidhjen e çdo mosmarrëveshjeje kushtetuese. Në dallim nga rregulli i sanksionuar në ligjin "Për dispozitat kryesore kushtetuese"[45], që e listonte interpretimin përfundimtar të Kushtetutës si një nga kompetencat kryesore të Gjykatës Kushtetuese, me ndryshimin që iu bë nenit 131 të Kushtetutës, ky funksion kushtetues nuk gjendet i parashikuar në rrethin e çështjeve që përbëjnë dhe kompetencat bazë të saj.

---

44) Neni 17, ligji nr. 7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491,datë 29.04.1992 "Për dispozitat kryesore kushtetuese"".

45) Në nenin 24 të ligjit nr. 7491, datë 29.04.1992 "Për dispozitat kryesore kushtetuese" thuhet: "Gjykata Kushtetuese ka këto kompetenca: "1. Bën interpretimin e Kushtetutës dhe të ligjeve kushtetuese".

17. Me miratimin e amendamenteve kushtetuese të vitit 2016, neni 124 pësoi një tjetër ndryshim në formulim, por pa shmangur evidentimin e GjK-së si organi që i nënshtrohet vetëm Kushtetutës, zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese, si dhe bën interpretimin përfundimtar të saj.

18. Gjatë 20 vjetëve të veprimtarisë së saj, GjK-ja ka ndikuar pozitivisht në funksionimin e shtetit të së drejtës, krahasuar me shumë organe të tjera të sistemit të drejtësisë. Janë qëndrimet konsekuente të jurisprudencës kushtetuese shqiptare që të gjitha raportet ndërkombëtare të viteve të fundit e kanë vlerësuar pozitivisht rolin që ka luajtur Gjykata Kushtetuese "për një demokraci funksionale në përputhje me shtetin e së drejtës" dhe si një institucion që "ka demonstruar pavarësi në rritje".[46]

19. Sidoqoftë, problemet e vërejtura në Analizën e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri, që kanë evidentuar mungesën e efiçencës së Gjykatës Kushtetuese dhe tendencën për një politizim të këtij institucioni, çështje të cilat fokusohen kryesisht në disa drejtime, si në dështimin e formulës konsensuale për emërimin e gjyqtarëve, në *"mungesën e një procesi transparent për mbledhjen dhe seleksionimin e kandidaturave për gjyqtarë", në "vonesën e tejzgjatur në plotësimin e vendeve vakante", në "mungesën e rregullave të qarta, mbi bazën e të cilave të funksionojë procesi i emërimit të gjyqtarëve, dhe të kritereve ligjore që duhet të përmbushin kandidatët të dështojnë për objektivitet dhe paanshmëri të vendimmarrësve*",[47]etj. Të gjitha këto kanë ndikuar për të bërë një qartësim të formulimit të nenit 124, por edhe të të gjitha dispozitave të Pjesës së Tetë të Kushtetutës, të titulluar "Gjykata Kushtetuese".

20. Sipas formulimit të ri synohet të theksohet më tepër se GjK-së i nënshtrohet vetëm Kushtetutës dhe gëzon pavarësi të plotë organizative, administrative e financiare.

21. Gjyqtari mund të ushtrojë drejtësi kushtetuese vetëm duke qenë i pavarur nga palët pjesëmarrëse në proces, nga institucionet e pushtetit shtetëror ose zyrtarët e tyre, nga çdo lloj organizmi publik a politik, si dhe çdo person fizik a juridik. Pavarësia e Gjykatës Kushtetuese sigurohet edhe nëpërmjet aspekteve të tjera të rëndësishme, që lidhen me patundshmërinë e gjyqtarit, me pasjen e imunitetit vetjak, si dhe me sigurimin e disa garan-

---

46) Shih më gjerë dokumentin {COM(2010) 680}), në pjesën "B" (Kriteret e anëtarësimit), pika "1" (Kriteret politike), nënpika "1.1" (Demokracia dhe shteti i së drejtës).
47) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al, f. 25.

cive të domosdoshme që kanë të bëjnë me pagën dhe me përfitime të tjera ligjore.

22. E veçanta e ndryshimeve që pësoi neni 124 qëndron te parashikimi në pikën 3 të rregullimit specifik se "Gjykata Kushtetuese ka buxhet të veçantë, të cilin e administron në mënyrë të pavarur".

23. E drejta e Gjykatës Kushtetuese për të pasur një buxhet të veçantë, me synimin për ta administruar vetë, është një standard kushtetues që e gjejmë të parashikuar për herë të parë në amendamentet e vitit 2016. Me një standard të tillë sanksionohet një lloj pavarësie financiare për administrimin e këtij buxheti, por edhe konsolidohet më tepër pavarësia në ushtrimin e funksionit të këtij autoriteti të lartë kushtetues.

III. Standarde ndërkombëtare

24. Ka jo pak dokumente ndërkombëtare që evidentojnë standarde lidhur me rolin që ka GjK-ja në konsolidimin e shtetit të së drejtës. Më të shumta janë opinionet e KV-së dhe në veçanti ato që lidhen me amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë.[48]

a) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December2015);C-DL-AD(2016)009 http://www.venice.coe.int/

b) Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016),http://www.venice.coe.int.

c) Relacion për projektligjin "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e RSh-së", të ndryshuar; http://reformanedrejtesi.al.

---

48) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2016)009-e.

ç) Konventa Europiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (neni 6) dhe jurisprudenca përkatëse e GjEDNj-së.

d) Shih: "Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015, f. 18. http://www.reformanedrejtesi.al.

dh) Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

e) Dokumenti {COM(2010) 680}), në pjesën "B" (Kriteret e anëtarësimit), pika 1(Kriteret politike), nënpika 1.1 (Demokracia dhe shteti i së drejtës).

ë) Raporti i progresit i vitit 2014 për Shqipërinë i Komisionit Europian. https://eudelegationalbania.wordpress.com/albania-and-eu/

Neni 125

1. Gjykata Kushtetuese përbëhet nga 9 anëtarë. Tre anëtarë emërohen nga Presidenti i Republikës, tre anëtarë zgjidhen nga Kuvendi dhe tre anëtarë zgjidhen nga Gjykata e Lartë. Anëtarët përzgjidhen ndërmjet kandidatëve të renditur në tri vendet e para të listës nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, sipas ligjit.

2. Kuvendi zgjedh gjyqtarin e Gjykatës Kushtetuese me jo më pak se tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij. Nëse Kuvendi nuk zgjedh gjyqtarin brenda 30 ditëve nga paraqitja e listës nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, kandidati i renditur i pari në listë shpallet i emëruar.

3. Gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese qëndrojnë në detyrë për 9 vjet, pa të drejtë riemërimi.

4. Gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese duhet të kenë arsim të lartë juridik, të paktën 15 vjet përvojë pune si gjyqtarë, prokurorë, avokatë, profesorë ose lektorë të së drejtës, nëpunës të nivelit të lartë në administratën publike, me një veprimtari të spikatur në fushën e së drejtës kushtetuese, të drejtave të njeriut ose në sfera të tjera të së drejtës.

5. Gjyqtari nuk duhet të ketë mbajtur funksione politike në administratën publike ose pozicione drejtuese në një parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit. Kritere të tjera, si dhe procedura për emërimin dhe zgjedhjen e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese rregullohen me ligj.

6. Përbërja e Gjykatës Kushtetuese përtërihet çdo 3 vjet me një të tretën e saj, sipas procedurës së përcaktuar me ligj.

7. Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese vazhdon në detyrë deri në zgjedhjen e pasardhësit të tij, me përjashtim të rasteve të parashikuara në nenin 127, paragrafi 1, nënparagrafët “c”, “ç”, “d” dhe “dh”.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi kryesor i normës është që nëpërmjet formulës së zgjedhur të synohet depolitizimi i këtij institucioni përmes emërimeve të anëtarëve të GjK-së, shmangia e vonesave të pajustifikuara në emërimin e gjyqtarëve, si edhe qëndrimi në detyrë tej mandatit të gjyqtarëve me mandat të përfunduar apo të gjyqtarëve të dorëhequr, si dhe rritja e cilësisë së përbërjes, duke parashikuar kritere profesionale të matshme.

2. Për shkak se procesi i caktimit të gjyqtarëve të rinj për GjK-së, që sipas gjetjeve të Analizës së Sistemit të Drejtësisë "ka sjellë tensione, pasi disa nga kandidatët e propozuar u hodhën poshtë, ngaqë, sipas shumicës parlamentare, nuk përmbushnin kriteret e caktuara, me pretendimin se ata kanë qenë politikisht aktivë gjatë regjimit komunist (raporti 2010–2011)"[49], u parashikua një mënyrë e re zgjedhjeje.

3. Mënyra e formulimit të normës ka si qëllim kryesor që procesi për emërimin e gjyqtarëve kushtetues të garantohet nga filtra përzgjedhëse dhe me prurje nga shumë drejtime, me synim kryesor uljen e ndikimit politik në procesin e emërimit.

4. Përfshirja e më shumë aktorëve në emërimin e gjyqtarëve të GjK-së, që zgjeron spektrin profesional të përbërjes, duke shpërndarë përgjegjësinë, por edhe duke e bërë më autonome zgjedhjen e secilit organ, pa krijuar ngërçe institucionale që bllokojnë emërimin e gjyqtarëve, synon rritjen e cilësisë së kësaj gjykate dhe qëndrueshmërinë e saj përballë presioneve politike të çdo lloji.

5. Zgjedhja e një sistemi të tillë përzgjedhjeje nga norma konkrete planifikon të prezantojë një model që ekziston në shumë shtete të Europës Lindore, ku Presidenti, ligjvënësi dhe gjyqësori marrin pjesë në përbërjen e GjK-së. Presidenti dhe Kuvendi duhet të zgjedhin nga një listë e paraqitur prej Këshillit të Emërimeve në Drejtësi (KED), ku gjyqtarët luajnë një rol vendimtar. Në parim, ky është një ndryshim pozitiv, sepse kufizon hapësirën për manipulime politike dhe si i tillë duhet mirëpritur.[50]

---

49) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al, f. 18.
50) Opinion i ndërmjetëm për projektndryshimet kushtetuese për gjyqësorin e Shqipërisë; opinion nr. 824/2015, 21 dhjetor 2015, CDL-AD (2015) 045.

6. Emërimet që bëhen nga Presidenti, Kuvendi dhe GjL-ja (standard i përdorur edhe në kushtetuta të tjera, si ajo italiane), bazohen mbi renditjen cilësore të kandidatëve nga KED-ja, i cili u dërgon këtyre organeve kandidaturat që i konsideron të denja për pozicionin. Diskrecioni i Presidentit të Republikës, Kuvendit dhe GjL-së është shumë i kufizuar. Synimi kryesor i normës rezulton, ashtu siç me të drejtë shprehet edhe KV-së, se "pjesëmarrja e KED-së në përzgjedhjen paraprake të kandidatëve që do të emërohen nga Presidenti dhe Parlamenti ul më tej rrezikun e emërimeve politike (neni 125)"[51].

7. Norma ka për qëllim vendosjen në Kushtetutë të kritereve objektive, të qarta dhe të matshme profesionale dhe etike për përzgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të GjK-së me integritet të lartë moral dhe profesional, të shkëputur nga politika dhe që fokusohen kryesisht te meritat. Për këtë qëllim janë parashikuar edhe procedurat përkatëse transparente, efikase dhe gjithëpërfshirëse, me afate për fillimin dhe përmbylljen e procesit, deri te finalizimi i emërimit.

8. Mandati 9-vjeçar dhe i parinovuar, i ndërthurur me vijimin e mandatit për pjesën e mbetur të mandatit të gjyqtarit të larguar, por edhe me kryerjen në kohë normale të ripërtëritjes çdo tre vjet në një të tretën e përbërjes së Gjykatës Kushtetuese, është një tjetër pikësynim i normës konkrete që shmang emërimin e njëkohshëm të të gjithë gjyqtarëve dhe bën të mundur kombinimin e qëndrueshmërisë në vendimmarrje me prurjet e reja.

B. Objekti i rregullimit

9. Në pikën 1 të dispozitës, ndryshe nga formula e mëparshme, ku për shkak të mosarritjes së konsensusit ndërmjet Presidentit dhe Kuvendit, konfliktualiteti i vazhdueshëm politik mes tyre ishte bërë i pashmangshëm, parashikohet emërimi i gjyqtarëve kushtetues nga tri organe të pavarura, gjë e cila shmang bllokimin e procesit të emërimit, ul mundësinë e politizimit të GjK-së, por edhe zgjeron ndjeshëm spektrin profesional të përbërjes së saj. Renditja e kandidaturave për gjyqtarë kushtetues mbi bazën e kritereve objektive dhe shkencore, që bëhet nga KED-ja dhe përzgjedhja ndërmjet kandidatëve të renditur në tri vendet e para të listës, është një lloj kufizimi i diskrecionit të organeve vendimmarrëse dhe që ndikon ndjeshëm në emërimin e kandidaturave më cilësore.

---

51) Opinioni përfundimtar i Komisionit të Venecies për projektndryshimet e rishikuara kushtetuese për gjyqësorin, nr. 824/2015, datë 14 mars 2016, cdl(2016)009.

10. Në pikën 2 parashikohet miratimi me shumicën prej 3/5-ve të anëtarëve të Kuvendit të kandidaturave që zgjidhen prej tij, si edhe mekanizmi zhbllokues në rastet e moskrijimit të kësaj shumice. Renditja që bëhet nga KED-ja është vendimtare për shmangien e qëndrimit në detyrë tej mandatit të gjyqtarit të larguar, por edhe për zgjedhjen e gjyqtarit të ri.

11. Rregullimi që gjyqtarët e GjK-së qëndrojnë në detyrë për 9 vjet, pa të drejtë riemërimi, konfirmon në pikën 3 edhe praktikën e njohur të shumë vendeve të tjera në Europë e më gjerë.

12. Pika 4 e dispozitës përcakton kriteret që duhet të plotësojnë gjyqtarët kushtetues, të cilët duhet të përzgjidhen nga një spektër shumë më i gjerë juristësh që angazhohen në fusha të ndryshme dhe që kanë lidhje të drejtpërdrejtë me drejtësinë kushtetuese.

13. Shmangia e politizimit të procesit të emërimit dhe përbërjes së GjK-së edhe nëpërmjet parashikimit të kufizimit të mbajtjes së funksioneve politike në administratën publike ose pozicioneve drejtuese në një parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit, si dhe delegimi me ligj i procedurave për emërimin dhe i kritereve të tjera objektive, të qarta, të matshme dhe shkencore, parashikohen në pikën 5 të dispozitës.

14. Pika 6 e nenit konfirmon ripërtëritjen çdo 3 vjet me një të tretën e përbërjes së GjK-së, si një standard i mirënjohur, që ndihmon në moskapjen politike të institucionit dhe qëndrueshmërinë e jurisprudencës kushtetuese.

15. "Qëndrimi i gjyqtarëve në detyrë për më shumë se një vit pas përfundimit të mandatit cenon dispozitën kushtetuese, që e kufizon mandatin e tyre në nëntë vjet."[52] Konkluzione të tilla e detyruan Kuvendin t'i japë zgjidhje kësaj çështjeje. Vijimësia e qëndrimit në detyrë vetëm në rastin e mbushjes së moshës së daljes në pension dhe të përfundimit të mandatit të gjyqtarëve të larguar, duke përjashtuar të gjitha rastet e tjera, është rregullimi i ri që parashikohet në pikën 7 të dispozitës konkrete.

---

52) Raporti i kryetarit të Prezencës së OSBE-së në Shqipëri në Këshillin e Përhershëm të OSBE-së, 8 shtator 2011 (i aksesueshëm në http://www.osce.org/sq/albania/82274?download=true), f. 3. Kjo gjetje është evidentuar edhe në raportin e vitit 2010, ku nënvizohet se "kjo situatë kërkon një zgjidhje legjislative brenda pak vjetëve të ardhshëm për të siguruar se nuk do të përsëritet".

C. Komente për çështje të ndryshme

16. Përzgjedhja e gjyqtarëve është një nga faktorët që ndikon ndjeshëm në rritjen e autoritetit të Gjykatës Kushtetuese. Mënyra e zgjedhjes apo e emërimit të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, e parashikuar në dispozitën konkrete, siguron pjesëmarrjen, por edhe ushtrimin e një kompetence thelbësore dhe të pandarë me të tjerët, nga disa institucione të larta kushtetuese, duke kaluar nga organet përfaqësuese, në organet ekzekutive dhe deri tek ato gjyqësore.[53]

17. Sistemi kushtetues i emërimit të gjyqtarëve kushtetues, që përfshin Presidentin, Kuvendin dhe Gjykatën e Lartë, synon arritjen e një garancie më të madhe për pavarësinë e këtyre gjyqtarëve.[54] Prurjet e kandidaturave nga disa institucione kushtetuese shmangin politizimin dhe garantojnë një institucion *par excellence* të vlerave dhe ekuilibrit kushtetues, me synimin për ta kryer këtë funksion në mënyrë të pavarur e të paanshme.[55] Përfshirja domosdoshmërisht edhe e Gjykatës së Lartë në zgjedhjen e gjyqtarëve kushtetues e imponon prezencën e të paktën 3 gjyqtarëve të sistemit në Gjykatën Kushtetuese, duke i krijuar mundësinë Presidentit dhe Kuvendit t'i zgjedhin anëtarët nga profesione të tjera, si: avokat, prokuror, profesorë të së drejtës ose bota akademike, gjë e cila krijon edhe mundësinë e miksimit të përvojave.

18. Anëtarët që zgjidhen nga Presidenti, Kuvendi dhe Gjykata e Lartë kalojnë një proces verifikimi të përmbushjes së kushteve ligjore dhe të kritereve profesionale e morale nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi. Ky organ bën renditjen e kandidaturave, sipas kritereve shkencore të parashikuara në ligjin organik. Verifikimi paraprak i kritereve ligjore e profesionale, si dhe renditja e kandidatëve nga KED-ja shmangin politikën nga përzgjedhja e kandidatëve, por edhe garantojnë mosbllokimin e procesit (shih komentin e nenit 149/d).

---

53) Sipas opinionit CDL-AD(2009)024 që lidhet me emërimin e gjyqtarëve kushtetues në Ukrainë, Komisioni i Vencies ka mirëpritur spostimin e kompetencës ekskluzive të emërimit nga Presidenti te një sistem miks, i cili siguron zgjedhjen e gjyqtarëve nga 3 degët kryesore të pushtetit. Sipas këtij opinion, një sistem i tillë garanton më shumë legjitimitet demokratik. Mospranimi i këtij sistemi, shprehet Komisioni i Venecies, dhe shkuarja drejt një kombinimi emërimi nga Presidenti, me miratimin e parlamentit, nuk është e mirëpritur.
54) Formulë të tillë zgjedhjeje ka Italia dhe Ukraina *(shënim i autorit)*.
55) Shih "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015, f. 24, http://www.reformanedrejtesi.al.

19. Zgjedhja nga Kuvendi e tre anëtarëve të GjK-së, me jo më pak se tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, është një rregullim që nevojitet të komentohet më gjerë.

19.1. Nevoja për parashikimin e shumicës së cilësuar

19.1.1 Pikësëpari, shumica prej tri të pestash e anëtarëve të Kuvendit garanton *parimin kushtetues të ndarjes, kontrollit dhe balancimit të pushteteve*. Parashikimi i një shumice të cilësuar krijon një ekuilibër midis dy principeve bazë të demokracisë; atë të pushtetit të shumicës (populli e instrumentalizon sovranitetin e tij nëpërmjet zgjedhjes së asaj shumice që do ta qeverisë) dhe mbrojtjes së të drejtave themelore të pakicës. Duke përfshirë edhe pakicën në procesin e votimit për arritjen e kuorumit, balancohet pushteti i shumicës parlamentare.

19.1.2 I shërben forcimit të pavarësisë dhe paanshmërisë së GjK-së, duke pasur parasysh rolin garantues të këtij institucioni në drejtim të respektimit të Kushtetutës dhe interpretimit përfundimtar të saj. Ruajtja e pavarësisë dhe paanshmërisë është esenciale për arsye të rëndësisë së çështjeve për të cilat vendos Gjykata, por edhe impaktit të vendimeve të saj në shoqëri (pajtueshmëria e ligjit me Kushtetutën apo marrëveshjet ndërkombëtare; pajtueshmëria e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën; mosmarrëveshjet e kompetencës mes pushteteve; shkarkimi nga detyra i Presidentit të Republikës, kushtetutshmëria e referendumit, etj.)[56]. Nëse gjyqtarët kushtetues zgjidhen vetëm me pëlqimin e shumicës, kjo ngre dyshime në lidhje me paanshmërinë e pavarësinë e gjyqtarëve, të cilët, gjatë kontrollit kushtetues të akteve normative të miratuara nga shumica, mund të shfaqin një aktivizim politik në shenjë besnikërie ndaj shumicës që i ka zgjedhur.

19.1.3 Kandidati i zgjedhur me shumicë të cilësuar gëzon një konsensus të gjerë të ligjvënësve, si përfaqësues të popullit, sepse nuk shmang pjesëmarrjen e pakicës parlamentare në vendimmarrje. Përkundrazi duhet vlerësuar dhe inkurajuar roli i pakicës parlamentare në këtë aspekt. Pra, kur bëhet fjalë për garantimin e institucioneve kushtetuese të pavarura, kjo shumicë siguron një mbështetje me bazë të gjerë dhe jo një mbështetje të ngushtë e të njëanshme të një fraksioni politik. Kjo eviton një përbërje të politizuar të GjK-së dhe e "çliron" gjyqtarin nga presioni i një lidhjeje tepër të ngushtë me shumicën që e ka zgjedhur.

19.1.4 Arritja e një shumice të cilësuar në zgjedhjen nga Kuvendi të një gjyqtari kushtetues forcon besimin e publikut ndaj procesit të votimit dhe kandidaturës së zgjedhur. Besimi i publikut te pavarësia dhe paanshmëria e GjK-së është mjaft i rëndësishëm për vetë legjitimitetin e këtij institucioni.

---

56) Për më shumë shih nenin 131 të Kushtetutës.

20. Pranimi i shumicës së cilësuar ndihmon edhe në zgjedhjen e një kandidati cilësor e të ekuilibruar, një figure solide e të spikatur në fushën e së drejtës, dhe mbi të gjitha të një gjyqtari më të pavarur. Gjyqtarët kushtetues, për shkak të natyrës së çështjeve që zgjidh Gjykata, duhet të jenë personalitete, që jo vetëm kanë kualifikimin e duhur profesional në sensin e ngushtë tekniko-juridik, por që gëzojnë edhe një sensibilitet në aspektin politik, institucional, etik dhe shoqëror, çka reflekton një formim të përshtatshëm për këtë pozicion.

21. Kriteret që duhet të plotësojnë gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, sipas pikës 4 të dispozitës konkrete, bëjnë të mundur përzgjedhjen e kandidaturave nga disa fusha, të cilat janë të domosdoshme për autoritetin që realizon drejtësinë kushtetuese. Përvoja si jurist prej jo më pak se 15 vjetësh, formimi profesional si gjyqtarë, prokurorë, avokatë, profesorë ose lektorë në fushën e së drejtës,[57] nëpunës të nivelit të lartë në administratën publike, me një veprimtari aktive dhe të evidentuar në fushën e së drejtës kushtetuese, të drejtave të njeriut ose të sferave të tjera të së drejtës, e shoqëruar me verifikimin e hollësishëm të kritereve, si dhe me renditjen e kryer nga KED-ja, janë garanci për të rritur nivelin e përbërjes dhe rrjedhimisht të vendimmarrjes në këtë institucion kushtetues.

22. Kufizimi i mbajtjes së funksioneve politike në administratën publike ose pozicione drejtuese në një parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit, është një kriter shumë i fortë që shmang cilindo kandidat me një politikë aktive për të qenë pjesë e trupës gjyqësore kushtetuese.

23. Parashikimi i rezervës ligjore në pikën 5 të dispozitës, që delegon me ligj vendosjen e kritereve të tjera objektive për përzgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të GjK-së, por edhe të procedurave më transparente, të qarta e gjithëpërfshirëse, janë një garanci edhe më e madhe për të pasur kandidatë që zgjidhen mbi bazë meritash.[58]

---

57) Shih gjithashtu opinionin e Komisionit të Venecies CDL-AD(2006)006 për ligjin nr. 47/1992 "Për organizimin e Gjykatës Kushtetuese të Rumanisë", § 17, në të cilin thuhet: "Është shumë e mirëpritur që G*jK-ja* të përbëhet jo vetëm nga gjyqtarë karriere dhe prokurorë*, por edhe nga avokatë dhe profesorë të së drejtës. Një përbërje e tillë ka efekt pozitiv në vendimet e gjykatës. Komisioni i Venecies është i mendimit se GjK-ja duhet të jetë e hapur ndaj kandidatëve të të gjitha degëve,* për *sa kohë kualifikimi i duhur juridik është i garantuar."* Gjithashtu, edhe opinionin e Komisionit të Venecias CDL(2011)065 për ligjin e GjK-së të Turqisë.

58) Në opinionin e Komisionit të Venecies CDL(2011)065 është theksuar se "përzgjedhja e gjyqtarëve duhet të bazohet mbi kritere objektive të paracaktuara në ligj ose nga autoritetet kompetente dhe ato (kriteret) duhet të fokusohen kryesisht te meritat".

24. Koha e qëndrimit në detyrë e gjyqtarit kushtetues, në ndryshim nga gjyqtarët e modelit amerikan, është e kufizuar në kohë. Ashtu si shumica e kushtetutave, pika 3 e dispozitës përcakton një afat 9-vjeçar për qëndrimin në detyrë të gjyqtarëve kushtetues. Jo vetëm koha e qëndrimit të gjyqtarëve kushtetues është e kufizuar, por edhe rizgjedhja e tyre nuk lejohet. Gjyqtarët caktohen në këtë detyrë pa të drejtë emërimi. Kjo është veçori e gjyqtarëve kushtetues, për shkak të natyrës politike të këtij organi. Rizgjedhja e gjyqtarëve kushtetues përgjithësisht nuk njihet, përveçse në Hungari, Portugali e Zvicër, në të cilat lejohet riemërimi i gjyqtarit kushtetues edhe për një tjetër mandat. Një veçori paraqet Spanja, e cila nuk lejon rizgjedhjen e menjëhershme të gjyqtarëve kushtetues.

25. Pika 6 e dispozitës konkrete pranon domosdoshmërinë e përtëritjes çdo tre vjet të një të tretës së anëtarëve të GjK-së. Rotacioni apo ripërtëritja, me të cilën arrihet të ruhet një shumicë prej dy të tretave të anëtarëve në detyrë dhe garantohet funksionimi kolegjial i GjK-së, që ndihmon në rifreskimin çdo tre vjet të përbërjes, duke shmangur qëndrimin e tejzgjatur në detyrë të gjyqtarëve, është një standard që ndikon në respektimin e pavarësisë dhe të paanshmërisë së institucionit që realizon drejtësinë kushtetuese. Ripërtëritja si një standard bazë mbi të cilin arrin të rifreskohet rregullisht GjK-ja, çdo tre vjet në një të tretën e saj, ka gjetur një rregullim të hollësishëm edhe në nenin 179, pika 3, të Kushtetutës. "Një dispozitë e hollësishme tranzitore, që rregullon përtëritjen e përbërjes së GjK-së sipas kushteve të reja, është e mjaftueshme për të bërë të mundur që ajo t'iu përgjigjet me efikasitet detyrave të reja dhe mënyrës së re të funksionimit".[59] Sipas këtij parashikimi, që pengon ndryshimin e çrregullt të përbërjes së GjK-së, konsolidohet mekanizmi i rotacionit që detyron ndryshimin në mënyrë të rregullt të një të tretës së gjyqtarëve, fillimisht në vitin 2022, duke vazhduar në vitin 2025 e në vijim (shih komentin e nenit 179).

26. Vazhdimësia është parim kryesor që ndihmon për ushtrimin normal të veprimtarisë së Gjykatës Kushtetuese dhe që shmang bllokimin institucional, sidomos në rastin e përfundimit normal të mandatit apo të mbushjes së moshës 70 vjeç. Vazhdimësia e qëndrimit në detyrë të gjyqtarit kushtetues, të cilit i ka mbaruar mandati në mënyrë normale, është një standard i pranuar tashmë dhe që nuk cenon veprimtarinë e gjykatës. Megjithatë, detyrimi që ka organi i emërtesës për të filluar procedurën për emërimin e pasardhësit, brenda afateve të shkurtra që parashikohen me ligj, nuk e lejon qëndrimin në detyrë, tej një afati të arsyeshëm, të gjyqtarit që i ka

59) Relacion për projektligjin "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e RSh-së", të ndryshuar".

përfunduar mandati.[60] E kundërta ndodh në rastin kur gjyqtarit kushtetues i përfundon mandati para afatit në mënyrë të menjëhershme. Parimi i vazhdimësisë nuk do të zbatohet në rastin kur gjyqtari jep dorëheqjen, shkarkohet, vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit, si dhe vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën. Këto janë raste, vërtetimi i të cilave, nuk lejon vazhdimësinë e ushtrimit të mandatit nga gjyqtari i larguar (shih komentin e nenit 127).

II. Konteksti historik

27. Modeli shqiptar i GjK-së ka ngjashmëri, ashtu siç ka edhe dallim nga gjykatat e tjera homologe europiane.[61] Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, që nga krijimi i saj, ka kaluar disa sisteme në përzgjedhjen e gjyqtarëve kushtetues. Është i njohur sistemi i emërimit dhe ai i zgjedhjes së gjyqtarëve kushtetues dhe rezulton të jetë zbatuar si sistemi ku secili organ është kompetent në emërimin e një pjese të gjyqtarëve kushtetues, pa qenë i ndërvarur nga organi tjetër, ashtu dhe sistemi i përzierë. Me ligjin "Për dispozitat kryesore kushtetuese", 4 gjyqtarë të Gjykatës Kushtetuese zgjidheshin nga Presidenti i Republikës dhe 5 gjyqtarë nga Kuvendi.

28. Formula e zgjedhjes së gjyqtarëve kushtetues u ndryshua me Kushtetutën e vitit 1998, duke u përqendruar në bashkëpunimin mes dy institucioneve të larta të shtetit, Presidentit të Republikës dhe Kuvendit. Gjyqtari kushtetues quhej i zgjedhur, kur dekreti i Presidentit të Republikës e merrte pëlqimin në Kuvend. Kjo procedurë nuk ka qenë e qartë fillimisht, për shkak se Presidenti nuk paraqiste dekret, por një shkresë të thjeshtë, me të cilën merrte opinionin e Kuvendit. Kristaq Traja, një ndër hartuesit e Kushtetutës së vitit 1998, në librin "Drejtësia kushtetuese", shprehet kundër procedurës së ndjekur deri në atë kohë, duke nënvizuar se "mënyra e emërimit të gjyqtarëve kushtetues sipas nenit 125/1 të Kushtetutës duhet kuptuar ndryshe nga sistemi i propozim-miratimit të tyre".[62] Është dekreti që vendos Kuvendin para detyrimit të shprehet për kandidatin e emëruar në formë pëlqimi ose mospëlqim. "Kontrolli dhe ekuilibrimi bëhen në nivelin juridiko-kushtetues dhe jo në planin e konsultimeve joformale."[63] Për shkak të këtyre paqartësive u detyrua të ndërhyjë GjK-ja, e cila, me vendimin nr. 2, datë 19.01.2005, u shpreh se Kuvendi "ka kompetencë të shqyrtojë jo

60) Neni 9, ligji nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë"".
61) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, botimet Toena, Tiranë 2012, f. 121.
62) Kristaq Traja, "*Drejtësia kushtetuese"*, shtëpia botuese "Luarasi", Tiranë 2000, f. 250.
63) Po aty, f. 250.

vetëm përmbushjen e kritereve formale, por të shqyrtojë edhe meritën e emërimit të tyre"[64], duke u shprehur përfundimisht për dhënien ose jo të pëlqimit për emërimet e gjyqtarëve të GjK-së.

29. Nga analiza që u është bërë dispozitave dhe praktikës kushtetuese lidhur me emërimin e gjyqtarëve të GjK-së, ka rezultuar si jo efikas procesi i emërimit/zgjedhjes së kandidatëve për gjyqtarë kushtetues.

30. Zbatimi në praktikë i bashkëpunimit institucional President-Kuvend ka rezultuar i mangët. Një president që për shkak të formulës së zgjedhjes vinte nga shumica parlamentare, por edhe *quorum*-i minimal që kërkohej nga Kushtetuta për miratimin e kandidaturës së zgjedhur nga Presidenti për t'u emëruar gjyqtar kushtetues, nuk ofronte garanci të mjaftueshme në drejtim të respektimit të pavarësisë, të paanshmërisë dhe të cilësisë në përbërje të GjK-së. Pra, formula konsensuale e emërimit të anëtarëve të GjK-së nuk krijoi besueshmëri tek shumica në parlament. Kuvendi me mospranimin e kandidaturave, jo gjithmonë arsyetonte bindshëm, me qëllim respektimin institucional, por edhe të kandidatëve, që duhet të informoheshin për mossuksesin e tyre në këtë proces. Kjo mungesë bashkëpunimi ka ndikuar në mosushtrimin nga Presidenti dhe Kuvendi të kompetencave kushtetuese, si dhe në lindjen e mosmarrëveshjeve së kompetencave.

31. Nga analiza që i është bërë në dokumentin analitik veprimtarisë së GjK-së, ka rezultuar jo efikas procesi i emërimit/zgjedhjes së kandidatëve për gjyqtarë kushtetues edhe për shkak të paqartësisë së kriterit kushtetues "kualifikim i lartë", të mosparashikimit të kritereve objektive për kandidatët, të mungesës së transparencës në përzgjedhje dhe në propozimin e tyre për (mos) pëlqimin nga Kuvendi. Mosparashikimi i afateve për procesin e emërimit, si dhe vonesa e tejzgjatur në plotësimin e vendeve vakante ka ndikuar në qëndrimin në detyrë tej mandatit të gjyqtarëve kushtetues.

32. Mënyra e (mos)ripërtëritjes së GjK-së që nga krijimi i saj është bërë shkak për lindjen e një mosmarrëveshjeje të natyrës kushtetuese ndërmjet Kuvendit dhe vetë Gjykatës.

a) Për rotacionin e përbërjes së *GjK-së*

33. Konflikti i parë i përket vitit 1995, kur Gjykata Kushtetuese mbajti qëndrimin se dorëheqja e tre gjyqtarëve kushtetues, disa muaj para afatit të kryerjes së ripërtëritjes, ishte e mjaftueshme për ta konsideruar të përm-

64) Vendimi nr. 2, datë 19.01.2005 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

bushur detyrimin kushtetues, ndërkohë që Kuvendi ishte i një qëndrimi të kundërt. Ripërtëritjen Kuvendi e realizoi nëpërmjet një ndryshimi që i bëri ligjit kushtetues, duke e detyruar GjK-në të zhvillonte rotacionin e parë brenda një afati ligjor. Pavarësisht se me vendimin nr. 57, datë 05.12.1997 GjK-ja, me nismën e saj, vendosi *"të konstatojë pavlefshmërinë konstitucionale"* të normës kushtetuese, ripërtëritja u krye, sepse Kuvendi vendosi të lërë pa fuqi juridike vendimin e Gjykatës.

34. Çështja e rotacionit vendosi bazat për funksionimin në normalitet të mekanizmit të ripërtëritjes së GjK-së, por njëkohësisht shkaktoi edhe një tronditje në raportin ndërmjet kushtetutshmërisë dhe politikës.

35. Zgjidhja e dhënë nuk ndikoi në rregullimin e ri që parashikoi Kushtetuta e vitit 1998, pavarësisht se mandati i gjyqtarit kushtetues kufizohej nga 12 në 9 vjet. Ky kufizim në mandatin e gjyqtarit kushtetues[65] nuk mori në konsideratë faktin se në vitin 2010 mbaronte në të njëjtën kohë mandati i 6 gjyqtarëve. Ky ometim kushtetues do të bëhej shkak për lindjen e një tjetër mosmarrëveshjeje institucionale për ripërtëritjen e përbërjes së GjK-së.

36. Mbarimi në gjysmën e parë të vitit 2010 i mandatit të 6 gjyqtarëve të GjK-së krijoi një anomali në respektimin e nenit 125, pika 3, të Kushtetutës, për ripërtëritjen e gjykatës çdo tre vjet, në një të tretën e anëtarëve të saj. Pas inicimit të një çështje nga një e pesta e deputetëve, me vendimin nr. 24, datë 09.06.2011, GjK-ja, duke e konsideruar ruajtjen në përbërje të GjK-së të një shumice prej dy të tretave të anëtarëve në detyrë si "një vlerë e mbrojtur nga Kushtetuta", pranoi domosdoshmërinë e përtëritjes çdo tre vjet të një të tretës së anëtarëve të saj, por, nga ana tjetër, lejoi zgjatjen deri në tre vjet të mandatit të gjyqtarëve që u kishte përfunduar mandati normal.

III. Standarde ndërkombëtare

37. Si standarde ndërkombëtare mund të përmenden:

a) *Opinione të Komisionit të Venecies:*

i. Opinioni CDL-AD(2009)024 që lidhet me emërimin e gjyqtarëve kushtetues në Ukrainë. KV-ja ka mirëpritur spostimin e kompetencës ekskluzive të emërimit nga Presidenti te një sistem miks, i cili siguron zgjedhjen e gjyqtarëve nga 3 degët kryesore të pushtetit. Sipas këtij opinioni,

65) Neni 82, ligji nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të RSh-së".

një sistem i tillë garanton më shumë legjitimitet demokratik. Mospranimi i këtij sistemi, shprehet KV-ja, dhe shkuarja drejt një kombinimi emërimi nga Presidenti me miratimin e parlamentit, nuk janë të mirëpritura.

ii. Opinioni i KV-së CDL-AD(2006)006 për ligjin nr. 47/1992 "Për organizimin e Gjykatës Kushtetuese të Rumanisë", § 17, në të cilin thuhet: "Është shumë e mirëpritur që GjK-ja të përbëhet jo vetëm nga gjyqtarë karriere dhe prokurorë, por edhe nga avokatë dhe profesorë të së drejtës. Një përbërje e tillë ka efekt pozitiv në vendimet e gjykatës. Komisioni i Venecies është i mendimit se GjK-ja duhet të jetë e hapur ndaj kandidatëve të të gjitha degëve, për sa kohë kualifikimi i duhur juridik është i garantuar.".

iii. Opinioni i KV-së CDL(2011)065 për ligjin e GjK-së të Turqisë. Në këtë opinion është theksuar se "përzgjedhja e gjyqtarëve duhet të bazohet mbi kritere objektive të paracaktuara në ligj ose nga autoritetet kompetente dhe ato (kriteret) duhet të fokusohen kryesisht te meritat".

iv. Opinion përfundimtar për projektamendamentet kushtetuese të rishikuara për gjyqësorin (datë 15 janar 2016) të Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009).

v. Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania, § 56 .

vi. Opinion i KV-së, CDL -AD (2008) 033 "Mbi ndryshimet e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë", miratuar nga Kuvendi më 21 prill 2008, sipas të cilit: neni 5 që ka ndryshuar nenin 87 të Kushtetutës përcakton zgjedhjen e Presidentit të Republikës. Ndryshimi më i rëndësishëm është se ndërsa shumica prej 3/5-ve e të gjithë anëtarëve të Kuvendit kërkohej për pesë raundet e votimit, tashmë një shumicë absolute është e mjaftueshme në votimin e katërt dhe të pestë. Ndërsa zgjedhja e Presidentit të Republikës duhet, në të vërtetë, të bazohet në konsensusin e forcave kryesore politike, vjen një moment që një vendim duhet marrë dhe parimi i shumicës duhet të lejohet të prevalojë (§13).

vii. Përmbledhje e mendimeve dhe raporteve të KV-së për drejtësinë kushtetuese, § 5.2, f. 19.

viii. "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al

32.2 Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

Neni 127

1. Mandati i gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese mbaron kur:
   a) mbush moshën 70 vjeç;
   b) përfundon mandatin 9-vjeçar;
   c) jep dorëheqjen;
   ç) shkarkohet sipas parashikimeve të nenit 128 të Kushtetutës;
   d) vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit;
   dh) vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën.

2. Mbarimi i mandatit të gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese deklarohet me vendim të Gjykatës Kushtetuese.

3. Në rast se vendi i gjyqtarit mbetet vakant, organi i emërtesës emëron një gjyqtar të ri, i cili qëndron në detyrë deri në përfundimin e mandatit të gjyqtarit të larguar.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i kësaj norme kushtetuese është listimi në mënyrë shteruese i të gjitha rasteve të mbarimit të mandatit të gjyqtarit kushtetues, në kohë, por edhe para afatit. Mandati i gjyqtarit kushtetues as nuk mund të zgjatet dhe as nuk mund të ndërpritet para afatit, përjashtimisht rasteve specifike që dispozita konkrete ka parashikuar.

2. Parashikimi në një dispozitë më vete i rasteve të mbarimit të mandatit, që përgjithësisht nënkuptojnë çështje të konstatimit dhe të vërtetimit të faktit konkret, synon, në të njëjtën kohë, të bëjë edhe dallimin nga rastet e shkarkimit të gjyqtarit, për të cilat kërkohet një vlerësim mbi faktin.

3. Dispozita konkrete ka si qëllim që krahas parashikimit të rasteve konkrete të mbarimit të mandatit, të shmangë edhe paqartësitë që shpesh janë krijuar nëpërmjet konfondimit me rastet e shkarkimit.

4. Parashikimi kushtetues i pikës 3 për vazhdimin e mandatit nga anëtarët që zëvendësojnë gjyqtarët, të cilët lënë mandatin pa e përfunduar, dikur i vlerësuar si problematik, për shkak të dyshimeve që krijonte për pavarësinë dhe paanshmërinë e anëtarëve me mandat të kufizuar, në drejtim të ndikimit të vendimmarrjes së tyre nga interesa politikë apo interesa të organeve me të cilat ka lidhje avancimi i tyre në karrierë, tashmë konsiderohet i kapërcyer. Nëpërmjet rregullit të vazhdimësisë në detyrë, kushtetutëbërësi ka pasur si qëllim të sigurojë mirëfunksionimin e GjK-së, kryerjen e ripërtëritjes së përbërjes së gjyqtarëve, çdo tre vjet në një të tretën e saj, si dhe legjitimitetin për një vendimmarrje të qëndrueshme kushtetuese.

B. Objekti i rregullimit

5. Një mandat kushtetues i parashikuar specifikisht, me një afat të caktuar, shmang rrezikun e influencës dhe të presioneve politike ndaj gjyqtarit, për arsye se i garanton atij kohëzgjatje dhe paprekshmëri të mandatit. Koha e qëndrimit në detyrë e gjyqtarit kushtetues është kufizuar në 9 vjet. Pra, mandati i gjyqtarit kushtetues ka një përfundim normal, ashtu siç nuk mund të përjashtohen rastet kur konstatohen dhe vërtetohen faktet që lidhen me mbarimin e këtij mandati edhe përpara plotësimit të afatit të plotë 9-vjeçar.

6. Në vështrimin e parë, përveç saktësimit të disa rasteve të mbarimit të mandatit, si edhe dallimit që duhej bërë me rastet e shkarkimit, që para-

shikohen në nenin 128, struktura e dispozitës duket sikur nuk ka ndonjë ndryshim të ndjeshëm nga formulimi i mëparshëm. Në të vërtetë, dispozita ka ndryshuar në thelbin e saj.

7. Krahasuar me formulimin e mëparshëm, në dispozitën konkrete nevojitej një parashikim më i hollësishëm dhe shterues i rasteve të mbarimit të mandatit të gjyqtarit kushtetues, që lidhen me përfundimin e afatit 9-vjeçar të qëndrimit në detyrë, me shkarkimin, me vërtetimin e kushteve të pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit apo me vërtetimin e faktit të pamundësisë për të ushtruar detyrën. Prandaj, neni 127 ka parashikuar shprehimisht të gjitha rastet e mbarimit të mandatit të gjyqtarit kushtetues.

C. Komente për çështje të ndryshme

8. Formulimi që është bërë në nenin 127 për rastet e mbarimit të mandatit të gjyqtarit kushtetues ka shmangur mbivendosjen dhe, për pasojë, edhe paqartësinë që krijohej nga rastet e shkarkimit të gjyqtarit kushtetues.

a) Dallimi ndërmjet mbarimit të mandatit dhe shkarkimit të gjyqtarit

a.a) Në fakt, mbarimi i mandatit nuk është domosdoshmërisht edhe shkarkim i gjyqtarit, ndërkohë që shkarkimi i gjyqtarit sjell domosdoshmërisht përfundimin e mandatit të tij.

a.b) Rregullimi i mëparshëm në Kushtetutë nuk qartësonte këto koncepte, kur parashikonte rastet për secilin prej këtyre dy instituteve. Rastet e mbarimit të mandatit dhe ato të shkarkimit janë të dallueshëm nga njëri-tjetri, pasi edhe shkaqet që çojnë te përfundimi i ushtrimit të funksionit të gjyqtarit për secilin rast janë të ndryshme. Ndërkohë që me rregullimin aktual rezulton se krahas rasteve të shkarkimit, që parashikohen në nenin 128, është parashikuar në nenin 127, shkronja "ç", shkarkimi, si një nga rastet e mbarimit të mandatit.

a.c) Nga krahasimi i dispozitave të mëparshme kushtetuese konstatohej paqartësi, sepse për të njëjtin fakt (kryerjen e një krimi) referimi bëhej si në rastet e mbarimit të mandatit (neni 127), ashtu edhe në rastet e shkarkimit nga detyra të gjyqtarit (neni 128). Kështu, në nenin 127/1 parashikohej mbarimi i mandatit kur gjyqtari kushtetues dënohej me vendim të formës së prerë për kryerjen e një krimi (shkronja "a") dhe kur deklarohej i paaftë për të vepruar (shkronja "d"), ndërsa neni 128 parashikonte shkarkimin e gjyqtarit kushtetues, mes të tjerash, për kryerjen e një krimi dhe për paaftësi mendore dhe fizike.

a.ç) Mbarimi i mandatit është thjesht deklarativ dhe lidhet kryesisht me situata a ngjarje që nuk varen nga vullneti i gjyqtarit, por që për arsye të vërtetimit të tyre, ai gjendet në pamundësi për të ushtruar detyrën, si p.sh. paaftësia fizike ose mendore, marrja e një detyre të re nga ana e zyrtarit, dorëheqja e tij nga detyra etj. Për më tepër që në rastin e përfundimit normal të mandatit, si mbushja e moshës apo plotësimi i afatit 9-vjeçar, gjyqtarit i mbaron mandati për shkaqe që nuk bien ndesh me rregullat apo ligjin, por thjesht për shkak të ngjarjeve që passjellin pamundësinë e tij për të ushtruar më tej detyrën.

a.d) Shkarkimi lidhet me sjelljen e zyrtarit, që mund të jetë jo në pajtim me rregullat e ushtrimit të detyrës ose jo etike, që mund të dëmtojë besimin, si p.sh. shkelja e ligjit, mosushtrimi si duhet i detyrës, kryerja e një vepre penale gjatë ushtrimit të detyrës etj. Shkarkimi i gjyqtarit realizohet nëpërmjet një nisme që ndërmerret në kushtet kur ekziston përgjegjësia e tij. Pra, vetë gjyqtari me veprimet apo mosveprimet e tij ka shkaktuar një situatë paligjshmërie gjatë ushtrimit të detyrës, të papajtueshme me dinjitetin e funksionit, siç mund të jetë kryerja e një vepre penale ose akteve që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit. Kjo nënkupton që veprimi i paligjshëm i atribuohet gjyqtarit, i cili në mënyrë të vullnetshme ka vepruar në një mënyrë të caktuar.

a.dh) Kryerja e një krimi, si një nga rastet për të cilin zbatoheshin dy institute të ndryshme (mbarimi i mandatit dhe shkarkimi nga detyra), tashmë rezulton të ketë marrë zgjidhje me nenin 127.

a.e Gjithashtu edhe parashikimi si shkak për mbarimin e mandatit të rastit kur gjyqtari nuk paraqitej pa arsye në detyrë për më shumë se 6 muaj, përbënte një mangësi të nenit 127. GjK-së nuk mund të konsiderohet efiçente kur një anëtar i saj mungon pa arsye për gjashtë muaj. Pa dyshim që ky rast, nëse verifikohet në praktikë, ndikon negativisht në funksionimin dhe efiçencën e Gjykatës Kushtetuese si institucion kolegjial, por ai shërben si një rast për shkarkimin e tij dhe jo për deklarimin e mbarimit të mandatit para afatit.

9. Pazgjedhshmëria e papajtueshmëria në ushtrimin e funksionit janë raste që nuk parashikoheshin në dispozitat e mëparshme të Kushtetutës, ndërkohë që aktualisht gjenden të listuara në shkronjat "d" dhe "dh" të nenit 127, si raste të mbarimit të mandatit. Parashikimi në këtë dispozitë i këtyre dy instituteve si raste të mbarimit të mandatit shmang çdo konflikt, që eventualisht mund të paraqitet në të ardhmen, si p.sh. në rastin kur vërtetohet se zgjedhja e gjyqtarit kushtetues është bërë në kundërshtim të hapur me Kushtetutën. Shkeljet e rënda procedurale në zgjedhjen e gjyqtarit kushtetues janë veprime ose mosveprime që mund të lidhen drejtpërdrejt me veprimtarinë e institucioneve emërtesë dhe jo domosdoshmërisht me

veprimet e gjyqtarit, të cilat do të sillnin shkarkimin e tij nga detyra. Prandaj nevojitej parashikimi i këtyre rasteve në nenin 127, si shkaqe për mbarimin e mandatit të gjyqtarit kushtetues.

10. Pamundësia për të ushtruar detyrën e gjyqtarit është një tjetër shkak për mbarimin e mandatit, të cilin e gjejmë të parashikuar në shkronjën "dh" të nenit 127. Ndryshe nga formulimi i mëparshëm, që parashikonte deklarimin me vendim gjyqësor të paaftësisë për të vepruar, si një nga rastet e mbarimit të mandatit (neni 127/d), por edhe vërtetimin e "paaftësisë mendore a fizike", si një nga rastet e shkarkimit të gjyqtarit kushtetues (neni 128), rregullimi aktual duket si një zgjidhje korrekte. Si deklarimi i paaftësisë për të vepruar, ashtu edhe vërtetimi i paaftësisë mendore a fizike janë shkaqe të cilat nuk lidhen me veprimet apo mosveprimet e gjyqtarit, për shkak të të cilave krijohet një situatë paligjshmërie gjatë ushtrimit të detyrës. Ato janë situata që ndikojnë në pamundësinë e ushtrimit të detyrës prej gjyqtarit. Dhe si të tilla nuk përfshihen si raste të shkarkimit nga detyra, por të mbarimit të mandatit para afatit.

11. Mandati i gjyqtarit kushtetues mbaron edhe në rastin kur ai vendos të japë dorëheqjen (shkronja "c"). Dorëheqja ishte e parashikuar si një rast i përfundimit të mandatit (neni 127/ç), por sipas formulimit të mëparshëm (neni 125, pika 5), pavarësisht nga dhënia e dorëheqjes, gjyqtari vazhdonte në detyrë "deri në emërimin e pasardhësit të tij". Nisur nga fakti se dorëheqja është një akt vullnetar, është e pakuptimtë që gjyqtari të vazhdojë të qëndrojë në detyrë edhe pasi ka shprehur vullnetin për të mos qenë më gjyqtar kushtetues. Për më tepër, një zgjidhje e tillë duket se cenon edhe legjitimitetin e vendimmarrjes së tij. Mbi këtë bazë është bërë edhe një saktësim në nenin 125, pika 7, sipas të cilit gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese do të vazhdojë në detyrë deri në zgjedhjen e pasardhësit të tij, vetëm në rastin e mbushjes së moshës 70 vjeç dhe në rastin e përfundimit të mandatit 9-vjeçar. Një zgjidhje e tillë përjashton qëndrimin në detyrë të gjyqtarit që ka dhënë dorëheqjen apo është shkarkuar.

12. Shkaqet mbi të cilat konfirmohet, në nenin 127, mbarimi i mandatit të gjyqtarit kushtetues kanë të bëjnë, si me mbarimin e mandatit në mënyrë normale, ashtu edhe me përfundimin e tij para afatit. Mbushja e moshës 70 vjeç, por edhe përfundimi i mandatit 9-vjeçar konsiderohen si ndërprerje normale e mandatit, për të cilin janë në dijeni si gjyqtari, ashtu edhe organet e emërtesës, të cilat detyrohen të ndërmarrin në kohë të gjithë hapat proceduralë për zëvendësimin e gjyqtarit të larguar. Të gjitha rastet e tjera, si dorëheqja, shkarkimi sipas parashikimeve të nenit 128, vërtetimi i kushteve të pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit, si

dhe vërtetimi i faktit të pamundësisë për të ushtruar detyrën, janë raste që nuk u japin mundësi organeve të emërtesës për të marrë paraprakisht nismat për zëvendësimin e gjyqtarit të larguar. Për më tepër që vërtetimi i këtyre rasteve krijon vakuum të menjëhershëm institucional, sepse gjyqtari me mandat të përfunduar nuk mund të vazhdojë të qëndrojë në detyrë.

13. Qëndrimi në detyrë pa asnjë kufizim kohor për gjyqtarin, të cilit i ka përfunduar mandati 9-vjeçar, apo ka mbushur moshën 70 vjeç, nuk gjen terren me ndryshimet që ka pësuar Kushtetuta. Është e kuptueshme se ndryshimi i formulës konsensuale të zgjedhjes së gjyqtarëve kushtetues, por edhe parashikimi i mekanizmit zhbllokues, nuk lejojnë përsëritjen e situatave të qëndrimit në detyrë tej mandatit të gjyqtarëve me mandat të përfunduar. Nga ana tjetër, është ligji nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë"", që ka parashikuar procedura të detajuara për kohën e fillimit dhe të përfundimit të emërimit të gjyqtarit të ri.[66]

II. Konteksti historik

14. Shkaqet për të cilat përfundon mandati i gjyqtarit kushtetues nuk kanë pasur të njëjtin rregullim kushtetues në vite. Me ligjin nr. 7561, datë 29.4.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese" parashikohej mbarimi i funksionit të gjyqtarit kushtetues kur "nuk e ushtron pa shkaqe të përligjura detyrën për më shumë se 6 muaj, jep dorëheqje, caktohet në detyra që nuk pajtohen me funksionin e tij, si dhe kur kalon afati, për të cilin është zgjedhur".

15. Sipas ligjit nr. 7561, datë 29.4.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese", mandati i gjyqtarit kushtetues përfundonte para afatit vetëm në tri raste, të cilat kishin të bënin me mosushtrimin e detyrës pa shkaqe të përligjura për më shumë se 6 muaj, me dhënien e dorëheqjes, si dhe me vërtetimin e rasteve të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit. Sipas kësaj dispozite

66) Sipas nenit 9, pika 3 të ligjit nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë"", "Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, jo më vonë se 3 muaj përpara përfundimit të mandatit të një gjyqtari të Gjykatës Kushtetuese, sipas pikës 1, shkronjat "a" dhe "b", të këtij neni, si dhe menjëherë në rastet e mbarimit të mandatit përpara afatit ligjor, njofton organin e emërtesës për vendin vakant. Procedura për emërimin e gjyqtarit të ri përfundon jo më vonë se 60 ditë nga vendimi i Gjykatës Kushtetuese që ka deklaruar përfundimin e mandatit.".

kushtetuese, mandati i gjyqtarit kushtetues përfundonte edhe kur kalonte afati për të cilin ai ishte zgjedhur. Sidoqoftë, dispozita kushtetuese lejonte edhe tej afatit ushtrimin e detyrës nga gjyqtari i larguar, vetëm kur një çështje e filluar nuk ishte përfunduar.

16. Kushtetuta e vitit 1998 bëri disa ndryshime, duke parashikuar si raste të përfundimit të mandatit, dënimin e gjyqtarit me vendim të formës së prerë për kryerjen e një krimi, mosparaqitjen në detyrë për më shumë se 6 muaj, mbushjen e moshës 70 vjeç, dhënien e dorëheqjes, si dhe deklarimin të paaftë për të vepruar, sipas një vendimi gjyqësor të formës së prerë. Vërtetimi i këtyre rasteve kërkon një vlerësim nga vetë GjK-ja, që pas kërkesës së bërë nga kryetari i saj, deklaron mbarimin para afatit të mandatit të gjyqtarit. Vendimi që merr gjykata në raste të tilla ka natyrën e konstatimit të një fakti që mund të ketë ndodhur dhe që është lehtësisht i vërtetueshëm.

17. Koha e qëndrimit në detyrë e gjyqtarit kushtetues, në ndryshim nga gjyqtarët e modelit amerikan, është e kufizuar në kohë. Gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë emërohen për 9 vjet. Para miratimit të Kushtetutës së vitit 1998, koha e qëndrimit në detyrë e gjyqtarëve kushtetues ishte 12 vjet. Shumica e kushtetutave përcakton një afat 9-vjeçar për qëndrimin në detyrë, ndërkohë që njihen edhe mandate më të shkurtra ose më të gjata në kohë. "Në disa gjykata kushtetuese njihen afate 6-vjeçare për qëndrimin në detyrë të gjyqtarit kushtetues, si në Portugali, Burundi etj. Në Gjermani ky afat është 12 vjet, ndërsa në Kirgiztan është 15 vjet. Të vetmet gjykata kushtetuese që e lejonin përjetë qëndrimin në detyrë të gjyqtarit kanë qenë Gjykata Kushtetuese e Serbisë, në ish-Republikën Federative të Jugosllavisë, si dhe një gjykatë kushtetuese në një nga republikat ruse."[67]

18. Për sa i përket moshës maksimale tej së cilës nuk mund të qëndrojë në detyrë një gjyqtar kushtetues, përgjithësisht ka një kufi të pranueshëm. Në nenin 125 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë parashikohet se gjyqtarët kushtetues qëndrojnë në detyrë për 9 vjet, por nuk mund të qëndrojnë në këtë detyrë tej moshës 70 vjeç.[68] Ndërsa në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese", nuk kishte kufizim në moshë për ushtrimin e detyrës së gjyqtarit kushtetues. Për rrjedhojë, në Gjykatën Kushtetuese e ushtronin këtë funksion edhe mbi këtë moshë. Pas miratimit të Kushtetutës së vitit 1998, ju desh Gjykatës Kushtetuese që me

67) Sokol Sadushi, "Drejtësia kushtetuese në zhvillim", Botimet Toena, Tiranë, 2012, f. 130.

68) Të njëjtin rregullim kushtetues ka edhe për gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese të Austrisë, të Belgjikës, të Armenisë, të Bosnjë-Hercegovinës, të Kirgiztanit etj., ndërsa gjyqtarët kushtetues të Turqisë e përfundojnë mandatin në moshën 65 vjeç.

vendimin nr.8, datë 03.03.2000 të konkludonte se rregullat e reja nuk lejonin qëndrimin në detyrën e gjyqtarit kushtetues mbi moshën 70 vjeç. Sipas Gjykatës Kushtetuese "për rastet e ndërprerjes së mandatit para kohe (duke përfshirë dhe ndërprerjen e mandatit me mbushjen e moshës 70 vjeç), ashtu si dhe për elemente të tjera thelbësore të tij, edhe këta anëtarë do t'u nënshtrohen dispozitave të Kushtetutës"[69].

III. Standarde ndërkombëtare

19. Si standarde mund të përmenden dokumentet e KV-së dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me mandatin e gjyqtarit kushtetues.

i. *Opinione të KV-së:*

a) "Opinion përfundimtar për projektamendamentet kushtetuese të rishikuara për gjyqësorin (datë 15 janar 2016) të Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009).

b) Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania.

ii. Raporti i kryetarit të Prezencës së OSBE-së në Shqipëri në Këshillin e Përhershëm të OSBE-së, 8 shtator 2011, http://www.osce.org/sq/albania/82274?download=true.

iii. "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015. http://www.reformanedrejtesi.al

iv. Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

69) Shih vendimin nr.8, datë 03.03.2000 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

Neni 128

1. Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese mban përgjegjësi disiplinore sipas ligjit.

2. Procesi disiplinor ndaj gjyqtarit zhvillohet nga Gjykata Kushtetuese, e cila vendos për shkarkimin e tij kur:
   a) konstaton shkelje të rënda profesionale ose etike që diskreditojnë pozitën dhe figurën e gjyqtarit gjatë ushtrimit të mandatit;
   b) dënohet me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi.

3. Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese pezullohet nga detyra me vendim të Gjykatës Kushtetuese kur:
   a) ndaj tij caktohet masa e sigurimit personal "arrest në burg" ose "arrest në shtëpi" për kryerjen e një vepre penale;
   b) ai merr cilësinë e të pandehurit për një krim të kryer me dashje;
   c) fillon procedimi disiplinor, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi kryesor i kësaj norme është të garantojë, nga njëra anë, përgjegjshmërinë në ushtrimin e funksionit të gjyqtarit të GjK-së, në respekt të Kushtetutës dhe ligjit dhe, nga ana tjetër, të krijojë besimin se asnjë organ kushtetues, pavarësisht vendit që zë në organizimin hierarkik, nuk mund t'i shmanget përgjegjësisë përpara ligjit. Për shkak të rëndësisë që ka ruajtja e pavarësisë dhe rritja e përgjegjshmërisë në ushtrimin e detyrës për funksionarët e këtij institucioni të rëndësishëm, norma sanksionon në trungun e Kushtetutës rregullat bazë që kërkohen për përgjegjësinë disiplinore të tyre.

2. Norma synon të shmangë rrezikun që mbarte formulimi i mëparshëm se për shkak të vendosjes të "sanksionit të shkarkimit nga detyra nga i njëjti organ që emëron gjyqtarin kushtetues (Kuvendi)" jo vetëm që nuk garantohet pavarësia e GjK-së, por krijohet përshtypja "se midis Kuvendit dhe GjK-së ekziston një marrëdhënie varësie e llojit administrativ."[70] Mosparashikimi i një organi të pavarur "që të vlerësojë dhe të vendosë për sanksionet disiplinore të ndryshme nga shkarkimi nuk garanton përgjegjshmërinë e gjyqtarëve kushtetues".[71]

3. Nëpërmjet këtij amendimi që i është bërë normës synohet përfshirja e "gjyqtarëve kushtetues në sistemin e llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë përmes rregullimit të qartë material dhe procedural të përgjegjësisë disiplinore të tyre, duke parashikuar që sistemi i përgjegjësisë disiplinore të tyre të jetë nën autoritetin e ... vetë Gjykatës Kushtetuese."[72]

4. Njëkohësisht, dispozita synon të shmangë edhe paqartësitë e konstatuara ndërmjet neneve 127 dhe 128 të Kushtetutës, që "për të njëjtin fakt (kryerjen e një krimi) zbatohen dy institute të ndryshme (mbarimi i mandatit dhe shkarkimi nga detyra)"[73]. Për rrjedhojë, përcaktimi në mënyrë më të qartë në Kushtetutë i shkaqeve të shkarkimit të gjyqtarit kushtetues, procedurës që duhet ndjekur në raste të tilla, si dhe organit të pavarur që do të duhej të vendoste për fillimin dhe nxjerrjen e përgjegjësisë disiplinore ndaj

---

70) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, f. 26, http://www.reformanedrejtesi.al.
71) Po aty, f. 26.
72) *"Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë"*, objektivi 3 "Garantimi i pavarësisë dhe i efektivitetit të Gjykatës Kushtetuese në këndvështrimin kushtetues", f. 7.
73) Shih: *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, f. 26, http://www.reformanedrejtesi.al.

tij, evidenton edhe qëllimin e amendimit të nenit 128 për moskonfondimin e tij me çdo dispozitë tjetër të Kushtetutës (shih komentin e nenit 127 dhe të nenit 139).

B. Objekti i rregullimit

5. Një ndër gjetjet e evidentuara në Analizën e Reformës në Drejtësi se "përgjegjësia disiplinore e gjyqtarit kushtetues nuk ka rregullim të qartë kushtetues",[74] tashmë ka gjetur rregullimin e plotë në dispozitën konkrete të rishikuar. Kjo normë kushtetuese rregullon si procedurat për shkarkimin e gjyqtarit kushtetues, pas konstatimit të shkeljeve disiplinore, ashtu si edhe rastet e pezullimit të tij nga detyra.

6. Pika 1 e dispozitës, që ka të njëjtin formulim si dhe për organet e tjera të qeverisjes së sistemit të drejtësisë, sanksionon parimin e përgjithshëm të përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarit kushtetues. Duke qenë e pamundur për këtë normë kushtetuese parashikimi me hollësi i të gjithë procesit që ndiqet për përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarit kushtetues, dispozita i ka deleguar ligjvënësit rregullimin e çështjeve të tjera.[75] Sidoqoftë, norma konkrete parashikon disa rregulla të rëndësishme procedurale që lidhen me përcaktimin e organit që fillon hetimin dhe përfundon procedimin, listimin në mënyrë shteruese të rasteve të shkarkimit, si dhe parashikimin, për herë të parë, të institutit të pezullimit nga detyra të gjyqtarit kushtetues.

7. Në pikën 2 të nenit 128, që parashikon se "procesi disiplinor ndaj gjyqtarit zhvillohet nga GjK-ja", ka gjetur pasqyrim rekomandimi i Komisionit të Venecies "në lidhje me autoritetin që do të vendosë masa disiplinore kundër gjyqtarëve të GjK-së",[76] ashtu dhe objektivi i pasqyruar qartësisht në Strategjinë e Sistemit të Drejtësisë se "sistemi i përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarëve kushtetues të jetë nën autoritetin e vetë Gjykatës Kushtetuese"[77].

---

74) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, f. 26; http://www.reformanedrejtesi.al.

75) Shih ligjin nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", dhe në veçanti kreun II/1, me titull "Përgjegjësia disiplinore e gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese".

76) "Opinion përfundimtar për projektamendamentet kushtetuese të rishikuara për gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009)§ 46.

77) *"Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë"*, objektivi 3 "Garantimi i pavarësisë dhe i efektivitetit të Gjykatës Kushtetuese në këndvështrimin kushtetues", f. 7.

8. Gjithashtu, në pikën 2 të kësaj dispozite është parashikuar shkarkimi i gjyqtarit të GjK-së për "shkelje të rënda profesionale ose etike që diskreditojnë pozitën dhe figurën e gjyqtarit gjatë ushtrimit të mandatit", si dhe kur ai "dënohet me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi". Për evidentimin e shkeljeve që lidhen me shkakun e parë për shkarkim (shkronja "a"), i mbetet ligjvënësit të parashikojë me hollësi të gjitha rastet që mund të përfshihen në këtë koncept kushtetues[78] dhe, në vijimësi, vetë GjK-së për të vlerësuar përfundimisht se cilat konsiderohen si shkelje të rënda. Lidhur me rastin e dytë (shkronja "b"), dispozita të referon te kuptimi që i bën legjislacioni penal "vendimit gjyqësor të formës së prerë", si dhe "kryerjes së një krimi".

9. Në pikën 3 është parashikuar pezullimi nga detyra i gjyqtarit nga vetë GjK-ja. Për sa u përket dy rasteve të parashikuara në shkronjat "a" dhe "b" të pikës 3, të cilat janë të lidhura me një pozitë shumë të veçantë që merr gjyqtari kushtetues për shkak të procedimit penal të filluar ndaj tij, rregullimi i bërë nga dispozita konkrete e konsideron pezullimin e gjyqtarit nga detyra si një lloj pezullimi automatik, ndryshe nga pezullimi sipas shkronjës "c", ku rezulton se mënyrën e rregullimit ia ka deleguar ligjit.

10. Dispozita bën një rregullim kushtetues për çështjet e shkarkimit e të pezullimit, si dhe për organin kompetent që është ngarkuar për fillimin dhe përfundimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarit kushtetues. Për ato çështje, të cilat nuk mund të parashikohen hollësisht me këtë dispozitë kushtetuese, ngarkohet ligjvënësi për të rregulluar me ligj aspekte të veçanta të tyre, pa cenuar përcaktimet dhe kufizimet kushtetuese.

C. Komente për çështje të ndryshme

a) *Shkarkimi nga detyra i gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese*

11. Procedura e fillimit të procedimit disiplinor ndaj gjyqtarit kushtetues, si edhe vendimmarrja përfundimtare janë rekomanduar si nga KV-ja, ashtu edhe nga gjetjet në Analizën e Sistemit të Drejtësisë të "jenë një funksion i vetë GjK-së".[79] **"**Në shumicën e vendeve vetëm gjykata kushtetuese mund ta shkarkojë nga detyra gjyqtarin e saj, siç parashikohet në Bullgari, Gjermani, Letoni, Portugali, Rumani, Zvicër, Turqi, etj., ndërsa në Kosovë mund të

78) Shih ligjin nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", dhe në veçanti nenin 10.
79) Draftopinioni përfundimtar lidhur me draftin e rishikuar të amendamenteve kushtetuese për sistemin gjyqësor shqiptar (më 15 janar 2016) i datës 26 shkurt 2016.

shkarkohen nga Presidenti i Republikës pas propozimit të 2/3 të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese."[80]

12. Dispozita konkrete është rishikuar tërësisht, duke parashikuar "përfshirjen edhe të gjyqtarëve kushtetues në sistemin e llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë, përmes rregullimit të qartë material dhe procedural të përgjegjësisë disiplinore të tyre."[81] Ajo që vlen të theksohet nëpërmjet amendimit të normës, është fakti se procesi i nxjerrjes së përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarëve kushtetues, i konsideruar si i domosdoshëm edhe për autoritetin që zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës, nuk mund të kryhet "nga i njëjti organ që emëron gjyqtarin kushtetues (Kuvendi)", për arsye se "nuk garanton pavarësi dhe të krijon përshtypjen se midis Kuvendit dhe GjK-së ekziston një marrëdhënie varësie e llojit administrativ"[82].

13. Në lidhje me shkarkimin nga detyra të gjyqtarëve të GjK-së për një shkelje disiplinore, nevojitet "të sqarohet se çfarë do të konsiderohet shkelje disiplinore mjaftueshëm e rëndë sa për të shërbyer si bazë për largimin nga detyra"[83]. Shkarkimi i gjyqtarit është "një iniciativë që ndërmerret në kushtet kur ekziston përgjegjësia e gjyqtarit, pra vetë gjyqtari me veprimet apo mosveprimet e tij ka shkaktuar një situatë paligjshmërie gjatë ushtrimit të detyrës, p.sh. kryerja e një vepre penale ose akteve që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit. Konkretisht, kjo nënkupton se veprimi i paligjshëm i atribuohet gjyqtarit, që në mënyrë të vullnetshme ka vepruar në një mënyrë të caktuar."[84] Është e kuptueshme se jo çdo shkelje disiplinore duhet të shkaktojë largim nga detyra të gjyqtarit kushtetues. Rishikimi i dispozitës kushtetuese në drejtim të qartësimit të shkaqeve që shërbejnë për shkarkimin nga detyra të gjyqtarit kushtetues, si edhe të organit që ngarkohet për të zhvilluar procedurën përkatëse për vlerësimin e çdo rasti konkret, është një normim i mjaftueshëm që ligjvënësi të parashikojë, nëpërmjet ligjit, të gjithë procedurën që do të ndiqet.

---

80) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë, 2012, faqe 134.
81) *"Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë"*, objektivi 3 "Garantimi i pavarësisë dhe i efektivitetit të Gjykatës Kushtetuese në këndvështrimin kushtetues", f. 7.
82) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, f. 26; http://www.reformanedrejtesi.al.
83) CDL-AD(2015)027, "Opinion për amendamentet e propozuara për kushtetutën e Ukrainës në lidhje me gjyqësorin sipas miratimit të Komisionit Kushtetues më 4 shtator 2015".
84) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, Qershor 2015, f. 26; http://www.reformanedrejtesi.al.

14. Pika 2 e nenit 128 ka sanksionuar vetëm dy raste, të cilat konsiderohen si shkelje të rënda, mbi të cilat merret masa e shkarkimit nga detyra për gjyqtarin kushtetues. "Shkelje të rënda profesionale ose etike që diskreditojnë pozitën dhe figurën e gjyqtarit gjatë ushtrimit të mandatit" është një nga shkaqet që do të duhet të vlerësohet, rast pas rasti, nga vetë GjK-ja. Fillimisht ka qenë jurisprudenca kushtetuese që ka elaboruar në mënyrë parimore cilësimin "e rëndë", si në shkeljet e ligjit, ashtu edhe në rastin e diskreditimit të figurës së gjyqtarit. GjK-ja ka arsyetuar se *"kuptimi i saktë dhe i drejtë i saj i përdorur në këtë dispozitë kushtetuese, por edhe në të tjera, duhet të analizohet dhe vlerësohet në tërësi nga disa faktorë që kanë të bëjnë me rëndësinë e shkeljes së ligjit, pasojat e ardhura apo që mund të vinin nga kjo shkelje, kohëvazhdimin e këtyre pasojave dhe të vështirësive për riparimin e tyre, si dhe vetë qëndrimin subjektiv që mban personi konkret ndaj shkeljes së kryer dhe pasojës së ardhur. Gjithashtu, cilësimi "rëndë", i përdorur si për rastin e diskreditimit të pozitës dhe figurës së gjyqtarit e të prokurorit, ashtu dhe të shkeljes së ligjit, i shërben njëkohësisht organit kompetent që fillon procedurat e shkarkimit për të dalluar këto veprime nga sjelljet e një kategorie më të lehtë, të cilat nuk mund të përdoren për të motivuar shkakun e shkarkimit"*[85].

15. Megjithatë, nuk mjafton vetëm interpretimi kushtetues që organi i ngarkuar me fillimin e procedimit disiplinor të konstatojë dhe të konkludojë për shkeljet e rënda profesionale dhe etike, apo për veprime që diskreditojnë pozitën dhe figurën e gjyqtarit. Nëpërmjet delegimit që ka bërë Kushtetuta, është ligji që përcakton më hollësisht se çfarë konsiderohen shkelje të rënda, të cilat përbëjnë edhe shkak për shkarkimin nga detyra të gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese.[86] Në vlerësimin dhe interpretimin e këtyre rasteve të përcaktuara nga ligji duhet mbajtur parasysh balanca që vendos norma kushtetuese ndërmjet përgjegjshmërisë ndaj kërkesave profesionale dhe etike, nga njëra anë, dhe ushtrimit të detyrës në mënyrë të pavarur jashtë ndikimeve të papërshtatshme, nga ana tjetër. Për këtë qëllim, duhet mbajtur parasysh edhe jurisprudenca kushtetuese.

16. Në dallim nga rasti i parë që kërkon nga organi kryerjen e një verifikimi dhe vlerësimi të shkeljes së rëndë profesionale dhe etike, rasti i dytë, që shërben si shkak për shkarkim (dënimi me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi), është vetëm një konfirmim për faktin e ndodhur. Për këtë rast, referimi do të bëhet në ligjin penal që përcakton natyrën e një vendimi gjyqësor të formës së prerë, si dhe dënimin për kry-

85) Vendimi nr. 75, datë 19.04.2002 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
86) Shih nenin 10 të ligjit nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë".

erjen e një krimi. Në këtë rast, shkarkimi vjen si rrjedhojë e një vendimi gjyqësor që e deklaron fajtor gjyqtarin kushtetues për kryerjen e një krimi, pa i lënë ndonjë hapësirë vlerësimi organit për marrjen e kësaj mase.

17. Procedura që do të ndiqet, nga fillimi i procedimit disiplinor e deri në marrjen e vendimit përfundimtar ndaj gjyqtarit kushtetues, nuk gjendet e parashikuar në Kushtetutë. Mbi orientimin e dhënë nga KV-ja se "ndërkohë që nuk mund të pritet që një rregullim i hollësishëm të përfshihet në Kushtetutë" dhe se "do të ishte me vend një pohim i një parimi të përgjithshëm",[87] me rregullin e sanksionuar në pikën 1 të dispozitës se "gjyqtari i Gjykatës Kushtet1\uese mban përgjegjësi disiplinore sipas ligjit", Kushtetuta ia ka deleguar qartësisht ligjit. Pikërisht, në mungesë të një parashikimi kushtetues do të veprojnë rregullat e përgjithshme të parashikuara në ligjin nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë". Ligji ka pasur në vëmendje rekomandimet e dhëna nga opinioni interim i Komisionit të Venecies e deri në atë përfundimtar se fillimi i hetimit dhe procedimi disiplinor "do të jenë një funksion i vetë Gjykatës Kushtetuese",[88] ku gjyqtari "që ka lidhje me procedurën nuk duhet të jetë pjesë e panelit që e merr këtë vendim"[89].

b) Pezullimi nga detyra i gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese

18. Pika 3 e dispozitës përfshin rastet e pezullimit nga detyra të një gjyqtari të Gjykatës Kushtetuese, në rast se ndaj tij merren masa ekstreme që lidhen me arrestimin për çdo vepër penale të kryer apo marrjen e cilësisë së të pandehurit për një krim të kryer me dashje. Ky rregullim kushtetues "vlen jo vetëm për gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, por edhe për të gjithë post-mbajtësit që mund të jenë nën hetim"[90].

19. Nevoja për "përfshirjen edhe të gjyqtarëve kushtetues në sistemin e llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë përmes rregullimit të qartë material

87) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int;
88) Draftopinioni përfundimtar lidhur me draftin e rishikuar të amendamenteve kushtetuese për sistemin gjyqësor shqiptar (më 15 janar 2016) i datës 26 shkurt 2016.
89) Po aty. Për më tepër shih nenin 10/a të ligjit nr.8577/2000, të ndryshuar.
90) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int;

dhe procedural të përgjegjësisë disiplinore të tyre"[91], ka sanksionuar për herë të parë institutin e pezullimit nga detyra të gjyqtarit kushtetues në nivel kushtetues.

20. GjK-ja vendos për pezullimin nga detyra të gjyqtarit kur plotësohen një nga tri rastet e parashikuara në pikën 3 të dispozitës. Për dy rastet e parashikuara në shkronjat "a" dhe "b", të cilat janë të varura nga një procedim penal i nisur, kërkesa për pezullim duhet të paraqitet nga prokuroria. Qoftë për rastin kur ndaj gjyqtarit kushtetues caktohet masa e sigurimit personal "arrest në burg" ose "arrest në shtëpi" për kryerjen e një vepre penale, ashtu edhe kur ai merr cilësinë e të pandehurit për një krim të kryer me dashje, vlerësimi që bën GjK-ja është i një natyre konstatuese. Ajo veçse verifikon ekzistencën e faktit të marrjes së masës së sigurimit ndaj gjyqtarit kushtetues ose të marrjes së tij me cilësinë e të pandehurit, sipas specifikimeve të dispozitës kushtetuese, ndërkohë që aktet përkatëse i nënshtrohen një kontrolli paraprak nga gjyqësori i zakonshëm, në referim të Kodit të Procedurës Penale.

21. Për rastin e pezullimit nga detyra të gjyqtarit kushtetues, kur ndaj tij fillon procedimi disiplinor, ka një tjetër procedurë vlerësimi, për të cilën ngarkohet vetë GjK-ja. Ligji parashikon procedurën që ndiqet nga fillimi e deri në përfundim të procedimit disiplinor. Natyrisht që pezullimi nga detyra i gjyqtarit kushtetues është një masë e rëndë që kërkon vendimmarrje të kujdesshme dhe që nuk është e lidhur domosdoshmërisht me çdo masë disiplinore që kërkohet të merret ndaj tij. Sipas ligjit, kur ndaj gjyqtarit kushtetues fillon procedimi disiplinor, mund të merren disa masa, si vërejtje me shkrim, vërejtje publike, ulje e përkohshme e pagës deri në 50 për qind për një periudhë jo më të gjatë se 1 vit, pezullim nga detyra për një periudhë nga 3 muaj deri në 6 muaj, si dhe shkarkim nga detyra. Pezullimi nga detyra si masë e parashikuar në Kushtetutë nuk është një masë që mund të aplikohet në çdo rast kur ndaj gjyqtarit kushtetues fillon procedimi disiplinor. Mbledhja e Gjyqtarëve është organ i ngarkuar për të vendosur pezullimin nga detyra të gjyqtarit kur ndaj tij/saj ka filluar procedimi disiplinor.

II. Konteksti historik

22. Dispozitat kryesore kushtetuese me të cilat rregullohej mënyra e organizimit dhe e funksionimit të GjK-së nuk parashikonin ndonjë normë specifike për shkarkimin e gjyqtarit kushtetues. Me përjashtim të parashikimit të institutit të mbarimit të mandatit, në nenin 23 të ligjit nr. 7561,

91) *"Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë"*, objektivi 3 "Garantimi i pavarësisë dhe i efektivitetit të Gjykatës Kushtetuese në këndvështrimin kushtetues", f. 6.

datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese",[92] nuk gjendej ndonjë rregullim i hollësishëm që normonte shkarkimin e gjyqtarit kushtetues. E vetmja dispozitë kushtetuese që vendoste një standard pavarësie, por edhe paprekshmërie, ishte neni 22 i këtij ligji, sipas të cilit gjyqtari kushtetues "nuk mund të procedohet, të ndalohet, të arrestohet ose të dënohet pa autorizimin e Gjykatës Kushtetuese"[93].

23. Kushtetuta e vitit 1998 bëri një rregullim më të plotë, duke e lënë vendimmarrjen përfundimtare për shkarkimin e gjyqtarit në pushtetin e vetë GjK-së. "Procedura për shkarkimin e gjyqtarit kushtetues kërkon arritjen e një shumice të cilësuar prej dy të tretave të Kuvendit dhe vetëm për raste të shkeljes së Kushtetutës, të kryerjes së një krimi, të paaftësisë mendore ose fizike dhe të akteve e sjelljeve që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e tij. I përket GjK-së të vlerësojë kushtetutshmërinë e vendimit të Kuvendit dhe të vërtetojë ekzistencën ose jo të shkaqeve që kanë shërbyer për shkarkimin e gjyqtarit, nëpërmjet deklarimit të shkarkimit të gjyqtarit ose shfuqizimit të vendimit të Kuvendit."[94]

24. Në një interpretim përfundimtar që GjK-ja i ka bërë në vendimin nr. 75, datë 19.04.2002 procedurës, e cila duhet të ndiqet nga Kuvendi për shkarkimin e gjyqtarëve të lartë e kushtetues, ka theksuar se "veprimet apo mosveprimet e këtyre funksionarëve të lartë të shtetit, të cilat mund të përfshihen në shkaqet kushtetuese që shërbejnë për shkarkimin e tyre, janë të tilla që mund të vlerësohen rast pas rasti nga vetë organi që kryen këtë procedurë shkarkimi"[95]. Sidoqoftë, nënvizon GjK-ja, në çdo rast "ato janë të lidhura me sjelljet e parregullta e të padenja që këta funksionarë të lartë kryejnë jo vetëm gjatë ushtrimit të detyrës dhe për shkak të saj, por edhe jashtë detyrës, me abuzimin apo dhunimin që ata i bëjnë besimit publik dhe që lidhen kryesisht me dëmet që i sjellin shoqërisë dhe shtetit. Aktet dhe sjelljet e padenja që ata kryejnë duhet të jenë aq serioze, të kenë diskrediturar aq rëndë figurën dhe pozitën e gjyqtarit apo prokurorit dhe të kenë ulur dinjitetin e organit që përfaqësojnë, sa të detyrojnë organin kompetent për të marrë masën e largimit nga detyra"[96].

---

92) Shih ligjin nr. 7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese".
93) Shih nenin 22 të ligjit nr. 7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese".
94) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë, 2012, faqe 134.
95) Vendimi nr. 75, datë 19.04.2002 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
96) Po aty.

25. Duke qenë se sipas nenit 128 "përgjegjësia disiplinore e gjyqtarit kushtetues nuk kishte një rregullim të qartë kushtetues"[97], në veçanti, në kufizimin e delegimit të ligjvënësit për t'i dhënë një kuptim të plotë akteve dhe sjelljeve që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit, si dhe në mosparashikimin e "një organi të pavarur që të vlerësojë dhe të vendosë për sanksione të ndryshme disiplinore, përveç shkarkimit", që të garantojë "përgjegjshmërinë e gjyqtarëve kushtetues",[98] u pa i nevojshëm rishikimi i dispozitave konkrete të Kushtetutës.

26. Ashtu siç rekomandohej edhe nga KV-ja neni 128 i Kushtetutës "duhet të sqarojë se largimi mund të vijë vetëm pas rasteve të shkeljes së rëndë nga një gjyqtar i Gjykatës Kushtetuese"[99], se "zgjidhja më e mirë do të ishte të shprehej qartë se pushteti për vendosur për sanksionet disiplinore ndaj gjyqtarëve të GjK-së i përket vetë Gjykatës Kushtetuese" [100] dhe se "ky qartësim duhet mirëpritur"[101], tashmë është amenduar në mënyrë tërësore kjo dispozitë kushtetuese.

III. Standarde ndërkombëtare

27. Si standarde mund të përmenden dokumentet e Komisionit të Venecies dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me mandatin e gjyqtarit kushtetues.

i. *Opinione të Komisionit të Venecies:*

a) "Opinion përfundimtar për projektmendamentet kushtetuese të rishikuara për gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009).

b) Draftopinioni përfundimtar lidhur me draftin e rishikuar të amendamenteve kushtetuese për sistemin gjyqësor shqiptar (më 15 janar 2016) i datës 26 shkurt 2016.

---

97) Shih "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, f. 26; http://www.reformanedrejtesi.al.

98) Po aty.

99) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/

100) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/

101) Draftopinioni përfundimtar lidhur me draftin e rishikuar të amendamenteve kushtetuese për sistemin gjyqësor shqiptar (më 15 janar 2016) i datës 26 shkurt 2016.

c) Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania.

d) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx-?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

ii. "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015. http://www.reformanedrejtesi.al

iii. Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

Neni 130

Qenia gjyqtar i Gjykatës Kushtetuese nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër politike, shtetërore, si dhe me veprimtari profesionale që ushtrohen kundrejt pagesës, me përjashtim të atyre të mësimdhënies, akademike dhe shkencore, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi kryesor i kësaj dispozite është garantimi i ushtrimit të detyrës së gjyqtarit kushtetues në mënyrë të pavarur, të paanshme dhe të përgjegjshme, në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin, duke ruajtur besimin e publikut te ky institucion. Ndalimi i ushtrimit të më shumë se një funksioni krijon mundësinë për një angazhim maksimal dhe pa rezerva të gjyqtarit në kryerjen e detyrës së marrë përsipër prej tij.

2. Parashikimi në nivel kushtetues i ndalimit të gjyqtarit kushtetues për ushtrimin e detyrave apo funksioneve të tjera përveç atij të gjyqtarit, synon shmangien e gjendjes së papajtueshmërisë apo të konfliktit të interesit që mund të krijohet ndërmjet detyrës publike, që lidhet me funksionin e gjyqtarit kushtetues dhe interesave publikë ose privatë.

3. Rastet kur evidentohet se një gjyqtar kushtetues ka interes privat, të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, që ndikon, mund të ndikojë ose duket sikur ndikon në kryerjen në mënyrë të padrejtë të detyrave dhe përgjegjësive të tij publike shmangen nëpërmjet ndalimit të ushtrimit njëkohësisht të këtij funksioni, si dhe të veprimtarive të tjera.

4. Përmes ndalimit të ushtrimit të funksioneve të tjera, veç atij të gjyqtarit, kjo dispozitë synon, gjithashtu, jo vetëm garantimin e zbatimit të ndarjes së pushteteve, duke mos i lejuar gjyqtarit ushtrimin e ndonjë detyre tjetër publike, por edhe ndalimin e aktiviteteve private e politike, me ose pa shpërblim, me qëllim mbajtjen e tij larg ndikimeve të mundshme të çdo lloj natyre.

B. Objekti i rregullimit

5. Kjo normë kushtetuese, që nga pikëpamja normative ka natyrë ndaluese, përcakton veprimtaritë që janë të papajtueshme me qenien gjyqtar kushtetues dhe imponon njëkohësisht detyrimin për respektimin e këtyre kufizimeve. Nga pikëpamja materiale ndalimet e parashikuara në këtë dispozitë kanë natyrë organike dhe përbëjnë një aspekt të rëndësishëm për ushtrimin e mandatit të gjyqtarit kushtetues, në mënyrë të pavarur dhe të përgjegjshme.

6. Ndalimet që vendos kjo dispozitë janë të njëjta me ato që janë vendosur për gjyqtarët[102], prokurorët[103], Inspektorin e Lartë të Drejtësisë,[104] si dhe anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor[105] (KLGj) dhe të Këshillit të Lartë të Prokurorisë[106] (KLP). Në këtë kuptim, interpretimi i kësaj dispozite duhet të jetë në harmoni dhe koherencë me interpretimet e dispozitave të tjera analoge.

7. Veprimtaritë e papajtueshme me ushtrimin në të njëjtën kohë edhe të funksionit të gjyqtarit kushtetues janë, në radhë të parë, politike, shtetërore, por edhe profesionale. Parashikimi nga kushtetutëbërësi i rasteve të papajtueshmërive përbën një garanci për respektimin e parimit të ndarjes së pushteteve, pavarësisë në ushtrimin e funksionit të gjyqtarit, si dhe evitimin e konflikteve të interesave. Dispozita për papajtueshmërinë, e formuluar në një paragraf të vetëm, ndalon gjyqtarin kushtetues të kryejë ndonjë veprimtari tjetër shtetërore, përveç asaj të gjyqtarit. Nga ana tjetër, dispozita nuk pengon kryerjen nga ana e gjyqtarit kushtetues të veprimtarisë profesionale në fushën e mësimdhënies, akademike e shkencore, për arsye se ushtrimi i tyre nuk ka ndonjë përfitim të mirëfilltë ekonomik, por i shërben një qëllimi po aq të rëndësishëm, që lidhet me zhvillimin e doktrinës juridike. Sidoqoftë, kryerja e një veprimtarie të tillë nuk mund të jetë e pakufizuar në kohë.[107]

8. Dispozita kushtetuese ngarkon ligjvënësin për të bërë rregullimet e nevojshme me ligj. Në ligjin nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", në nenin 16/a parashikohen disa nga veprimtaritë e papajtueshme me funksionin e gjyqtarit kushtetues.

9. Gjithashtu, Kushtetuta nuk lë jashtë rregullimit të saj rastet kur një gjyqtar mund të ngarkohet me kryerjen e një funksioni tjetër brenda sistemit, si p.sh. caktimi i tij me short si anëtar i KED-së. Në këtë rast kemi të bëjmë me një lejim nga vetë Kushtetuta, në nenin 149/d, të ushtrimit nga dy gjyqtarë kushtetues të një detyre tjetër, pikërisht për shkak të funksionit të tyre primar.

---

102) Neni 143.
103) Neni 147/ç.
104) Neni 147/ë.
105) Neni 149/ç.
106) Neni 149/b.
107) Sipas nenit 16/a të ligjit nr.8577/2000, të ndryshuar "kohëzgjatja e veprimtarisë profesionale të lejueshme parashikohet me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve".

C. Komente për çështje të ndryshme

10. Instituti i papajtueshmërisë mbron ushtrimin e mandatit të dhënë dhe garancitë e paanshmërisë së të zgjedhurit. Ai konsiston në pamundësinë juridike që subjekti i zgjedhur apo emëruar në mënyrë të vlefshme të mbajë një detyrë tjetër ose të zhvillojë disa aktivitete të caktuara, të konsideruara nga ligjvënësi si të papajtueshme me mandatin.

11. Papajtueshmëria për gjyqtarin kushtetues nënkupton ndalimin për të mbajtur dy funksione shtetërore, apo ndalimin për të mbajtur një funksion publik dhe një privat. Ndalimi për të mbajtur dy funksione synon parandalimin e mbivendosjes së kompetencave të ndara tek i njëjti funksion dhe, në këtë mënyrë, moscenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe të shtetit të së drejtës. Gjithashtu, ndalimi i ushtrimit të më shumë se një funksioni garanton edhe angazhimin e plotë të gjyqtarit në kryerjen e detyrës që ka marrë përsipër të kryejë.

12. Koncepti i papajtueshmërisë së funksionit të gjyqtarit me çdo detyrë apo funksion tjetër është një nga elementet përbërëse që lidhet jo vetëm me parimin e ndarjes së pushteteve, por edhe me përgjegjshmërinë e gjyqtarit në kryerjen sa më mirë të detyrës së tij. GjK-ja ka theksuar se "për papajtueshmërinë, si koncept ndalues i kryerjes së më shumë se një detyre/funksioni, nuk është e rëndësishme nëse funksionari bie në kushtet e përfitimit për shkak të detyrës ose jo apo në konflikt interesi midis detyrës së tij dhe interesave privatë. Vetëm fakti i ushtrimit të dy funksioneve/detyrave (publike-publike, publike-private) mjafton që ai ta konsumojë këtë ndalim"[108].

13. Sipas GjK-së, në thelbin e papajtueshmërisë qëndron një nga parimet bazë të ushtrimit të funksioneve publike, sipas të cilit: një pagë/shpërblim për një detyrë/funksion. Edhe në rastet kur një funksionari i lejohet të mbajë dy detyra/funksione publike, ai përsëri ka të drejtë të marrë një pagë/shpërblim. Kjo i shërben parimit për një shërbim sa më të mirë ndaj qytetarëve dhe parimit të demokracisë, ku çdo funksionar publik duhet të ushtrojë me të gjitha forcat dhe energjitë e veta detyrën për të cilën është zgjedhur ose emëruar, detyrë të cilën ai e ka pranuar me vullnetin e tij të plotë dhe të lirë. E kundërta mbart, natyrshëm, dyshime lidhur me besueshmërinë e publikut në cilësinë e përfaqësimit të tij.[109]

---

108) Shih vendimet nr. 44/2011 dhe nr.32/2016 *të Gjykatës Kushtetuese të* RSh-së.
109) Shih vendimin nr.44/2011 të Gjykatës Kushtetuese, ku trajtohet për herë të parë në detaje koncepti i papajtueshmërisë së një funksioni publik me çdo funksion tjetër publik ose private.

14. Për arsye të nevojës që paraqitej për një rritje të besueshmërisë së publikut te funksioni i gjyqtarit dhe tek angazhimi i tij maksimalisht në detyrën për të cilën është ngarkuar, një nga risitë e reformës në drejtësi lidhej edhe me rishikimin e situatave të papajtueshmërisë dhe të ndalimeve që duhet të ketë për të gjithë ata që ushtrojnë funksionin e gjyqtarit. Kjo erdhi edhe si nevojë nga evidentimi i rasteve të ushtrimit të detyrave apo angazhimeve të tjera nga gjyqtarët, duke sjellë si pasojë moszhvillimin në kohë dhe brenda një afati të arsyeshëm të seancave gjyqësore.[110]

15. Në fakt, kjo dispozitë nuk është tërësisht e re; ajo ka qenë edhe më parë, por me një formulim disi të ndryshëm.[111] Gjithashtu, në disa raste është bërë edhe objekt shqyrtimi para GjK-së çështja nëse gjyqtari mund të ushtrojë funksione të tjera paralelisht me atë të gjyqtarit. Gjykata ka mbajtur qëndrimin se *"detyra e parë dhe kryesore është qenia gjyqtar, në kuptimin që gjyqtarët japin vendime e bëjnë drejtësi në mënyrë të vazhdueshme. Lidhur me këtë detyrë, Kushtetuta ka bërë përjashtim për sa i përket veprimtarisë jo permanente të tyre në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, në të cilin ata përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues. Përjashtimet nga rregullimi kushtetues nuk mund të vendosen me ligj. Vetë kushtetutëbërësi, kur e ka gjykuar të arsyeshme, ka bërë përjashtime në mënyrë të posaçme."*[112]. Në këtë aspekt, ai ka lejuar shprehimisht edhe anëtarësinë e Presidentit të Republikës ose të ministrit të Drejtësisë në KLD, megjithëse nenet 89 e 103/2 të Kushtetutës kanë përcaktuar përkatësisht se Presidenti i Republikës "nuk mund të mbajë asnjë detyrë tjetër publike", ashtu si "ministri i Drejtësisë nuk mund të ushtrojë asnjë veprimtari tjetër shtetërore"[113].

16. Nisur nga standardi i vendosur nga GjK-ja, formulimi fillestar i hartuar nga Grupi i ekspertëve të nivelit të Lartë (GENL) ishte i tillë: "Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës dhe akademik, për zhvillimin e doktrinës. Kohëzgjatja e veprimtarisë profesionale të lejueshme si dhe masa e shpërblimit kundrejt të cilës ajo ushtrohet parashikohen me ligj. Ushtrimi i funksionit të gjyqtarit nuk pajtohet me qenien anëtar në një parti politike apo pjesëmarrjen në aktivitete publike të organizuara nga një

110) Shih "Analiza e sistemit të drejtësisë", kreu VIII "Analiza e masave ligjore antikorrupsion".
111) Përmbajtja e vjetër e nenit 143: "Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private.".
112) Shih për më tepër vendimin nr. 23/2015 të GjK-së me objekt ndryshimet në ligjin nr.8811, datë 17.5.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", me qëllim prezantimin e anëtarëve gjyqtarë me kohë të plotë pranë KLD-së. Shih gjithashtu edhe vendimin nr.14/2006 të GjK-së.
113) Shih vendimin nr.14/2006 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

parti politike.". Ky formulim iu përshtat më pas vlerësimit të bërë nga KV-ja në Opinionin interim, që konstatoi se autorizimi në ligj për veprimtaritë profesionale të lejueshme dhe masa e shpërblimit i lë hapësirë shumë të gjerë ligjvënësit, prandaj është mirë që të shmanget rregullimi i mëtejshëm me ligj. Në fakt, ligji parashikon vetëm procedurat dhe limitet kohore apo financiare të aktivitetit dytësor, duke përcaktuar edhe pasojën në rast të mosrespektimit, konkretisht fillimin e procedimit disiplinor.[114] Gjithashtu, sipas KV-së, aktivitete të tilla me karakter akademik, shkencor, që nuk kanë qëllim fitimin, duhen parashikuar si të lejuara, por duhen ndaluar të gjitha ato me natyrë politike, pavarësisht shpërblimit.[115] Në këto kushte, dispozita u riformulua nga ekspertët dhe u aplikua për të gjitha rastet e tjera, ku duhej parashikuar ndalimi i ushtrimit të aktiviteteve të tjera nga organet e sistemit të drejtësisë.[116]

II. Konteksti historik

17. Dispozitat kryesore kushtetuese që sanksiononin organizimin dhe funksionimin e GjK-së për konceptin e papajtueshmërisë së gjyqtarit kushtetues kishin një formulim pak më të zgjeruar në drejtim të evidentimit të funksioneve shtetërore që ndalohej t'i kryente, por në thelb mbetej i njëjtë me formulimin aktual. Sipas nenit 21 të ligjit nr. 7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese", gjyqtari kushtetues "nuk mund të jetë deputet, anëtar i Këshillit të Ministrave, gjyqtar, hetues ose prokuror, anëtar i një partie a organizate tjetër politike ose sindikate, si dhe nuk mund të kryejë veprimtari të tjera publike a private, që mund të cenojnë pavarësinë ose paanësinë e tij".

18. Kushtetuta e vitit 1998 me formulimin e nenit 130 se "qenia gjyqtar i Gjykatës Kushtetuese nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private", e linte pak të paqartë se deri ku nuk pajtohej kjo veprimtari e gjyqtarit kushtetues me veprimtarinë aq të nevojshme të mësimdhënies apo atë me natyrë akademike e shkencore.

19. Konteksti historik në të cilin është miratuar jo vetëm dispozita konkrete, por të gjitha amendamentet kushtetuese aktuale lidhet me reformën e thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë të vitit 2016. Vlen të për-

114) Shih nenin 16/a pika 3 e ligjit nr.8577/2000, të ndryshuar.
115) Opinion interim i Komisionit të Venecies, § 53.
116) Shih nenet 130, 147/ç dhe 149/ç të Kushtetutës. Gjithashtu, për të kuptuar *ration* pas këtij formulimi shih procesverbalet e Komisionit *ad hoc* të Reformës në Drejtësi, datë 13 maj dhe 16 maj 2016.

mendet se reforma në drejtësi u parapari nga dy dokumente të rëndësishme strategjike: (i) Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë[117], (ii) Strategjia e Reformës në Drejtësi dhe Plani i veprimit.[118] Këto dokumente të rëndësishme, që u miratuan nga Komisioni i Posaçëm *Ad Hoc* për Reformën në Drejtësi, përcaktuan problemet e sistemit dhe zgjidhjet përkatëse për adresimin e tyre.

20. Bazuar në gjetjet e Analizës së Sistemit të Drejtësisë u evidentuan probleme lidhur me sistemin e përgjegjshmërisë së gjyqtarëve. Kështu, paga dhe trajtimi financiar i gjyqtarit nuk mbante parasysh në masë të mjaftueshme dinjitetin e detyrës e të profesionit, natyrën e përgjegjësive të funksionit gjyqësor, shkallën e vështirësive në përmbushjen e tij, numrin e lartë të papajtueshmërive dhe ndalimeve të posaçme për të kryer veprimtari të tjera që sjellin të ardhura, nevojën për ta mbrojtur nga presionet dhe ndikimet në veprimtarinë e tij gjyqësore e në sjelljen e tij në tërësi, si edhe nevojat e integrimit social të tij dhe të familjes në shoqëri. Rezultoi se parashikimet lidhur me papajtueshmëritë specifike të funksionit të gjyqtarit dhe ndalimet ndaj tyre për të ushtruar veprimtari të caktuara publike e private ishin shumë të përgjithshme. Ligji nuk parashikonte shprehimisht, qartë dhe mjaftueshëm rastet që lidhen me veprimtaritë e ndaluara dhe të papajtueshme me funksionin e gjyqtarit, si dhe rregullimet e nevojshme dhe të mjaftueshme lidhur me veprimet, procedurat dhe kompetencat që duhet të ushtrohen nga organet shtetërore në rastin e verifikimit të papajtueshmërive me funksionin e gjyqtarit. Gjithashtu, legjislacioni kishte mangësi edhe për sa u përket mekanizmave të bashkërendimit të veprimtarive dhe qartësimit të kompetencave të Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD) për rastet e papajtueshmërisë së gjyqtarit dhe, nga ana tjetër, strukturave të tjera, si Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI), të ngarkuara me ligj për verifikimin e papajtueshmërive, ndalimeve dhe konfliktit të interesave të zyrtarëve publikë etj.[119] Këto çështje u adresuan më tej te strategjia dhe plani i veprimit, ku ushtrimi i aktiviteti jashtë atij të gjyqtarit do të lejohet vetëm për rastet e mësimdhënies apo aktivitetit me karakter shkencor e akademik.[120]

21. Formulimi aktual që i është bërë nenit 130 qartëson jo vetëm ndalimet, por edhe masën e lejimeve që nuk përbëjnë shkelje për ushtrimin e detyrës nga gjyqtari kushtetues. Parashikimi shprehimisht në këtë dispozitë

---

117) Vendimi nr. 14, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
118) Vendimi nr. 15, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
119) Shih "*Analizë e istemit të drejtësisë*", pika 3.1 "Papajtueshmëritë e gjyqtarit".
120) Shih "*Strategjinë e reformës në sistemin e drejtësisë*" kreu II "Pushtetit Gjyqësor"; objektivi 4 "Konsolidimi i garancive të statusit të gjyqtarit, përgjegjësisë dhe llogaridhënies në ushtrimin e detyrës në përputhje me standardet Europiane".

krahas ndalimit edhe i lejimit të ushtrimit të veprimtarisë së mësimdhënies, si dhe të asaj me natyre akademike e shkencore, është një zgjidhje e arsyeshme që më tepër se lehtëson gjyqtarin kushtetues në aspektin e përfitimit ekonomik, është një kontribut i vlefshëm për përgatitjen e brezit të ri të magjistratëve, por edhe për zhvillimin e doktrinës juridike shkencore.

III. Standarde ndërkombëtare

22. Bazuar në standardet e dhëna në Rekomandimet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës[121] rezulton se gjyqtari mund të angazhohet në aktivitete jashtë funksionit zyrtar, në parim. Por me qëllim që të shmangë çdo konflikt interesi, real apo në dukje, pjesëmarrja e tij duhet të kufizohet në pajtim me parimin e pavarësisë dhe të paanshmërisë.

23. Më tej, në opinionin e tij, Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Europianë i Këshillit të Europës (CCJE) përkrahu rregullin që gjyqtarët nuk mund të perceptohen si të shkëputur nga shoqëria ku bëjnë pjesë. Prandaj ata mund të angazhohen edhe në veprimtari jashtëgjyqësore, por duhet të vendoset një balancë e arsyeshme midis shkallës në të cilën gjyqtari përfshihet në shoqëri dhe nevojës që kjo e fundit ta shohë atë si të pavarur dhe të paanshëm në kryerjen e detyrës së tij. Pyetja që duhet të ngrihet në këtë rast është nëse në kontekstin e veçantë social ku ndodhet gjyqtari a do të mund të çonte në një cenim objektiv të pavarësisë dhe paanshmërisë ushtrimi i detyrës jashtëgjyqësore.[122]

Materiale legjislative

24. Materialet legjislative kryesore janë: (i) raporti që shoqëron projektligjin nr. 76/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar[123], "Analiza e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", "Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë".

Vendime gjyqësore

- Vendimi nr. 14, datë 22.05.2006 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
- Vendimi nr. 44, datë 07.10.2011 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
- Vendimi nr. 32, datë 03.06.2016 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

---

121) CM/Rec (2010)12, f.21.
122) Shih opinionin nr.3 të CCJE, "Standardet e sjelljes gjyqësore" (Paanshmëria e gjyqtarit dhe veprimtaritë jashtëgjyqësore), pika 23.
123) Shih http://www.reformanedrejtesi.al

Neni 131

1. Gjykata Kushtetuese vendos për:
   a) pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, siç parashikohet në nenin 122;
   b) pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit të tyre;
   c) pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare;
   ç) mosmarrëveshjet e kompetencës ndërmjet pushteteve, si dhe ndërmjet pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore;
   d) kushtetutshmërinë e partive dhe të organizatave të tjera politike, si dhe të veprimtarisë së tyre, sipas nenit 9 të kësaj Kushtetute;
   dh) shkarkimin nga detyra të Presidentit të Republikës dhe vërtetimin e pamundësisë së ushtrimit të funksioneve të tij;
   e) çështjet që lidhen me zgjedhshmërinë dhe papajtueshmëritë në ushtrimin e funksioneve të Presidentit të Republikës, të deputetëve, të funksionarëve të organeve të parashikuara në Kushtetutë, si dhe me verifikimin e zgjedhjes së tyre;
   ë) kushtetutshmërinë e referendumit dhe verifikimin e rezultateve të tij;
   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.

2. Gjykata Kushtetuese, në rastin kur vihet në lëvizje për shqyrtimin e një ligji për rishikimin e Kushtetutës, të miratuar nga Kuvendi sipas nenit 177, kontrollon vetëm respektimin e procedurës së parashikuar nga Kushtetuta.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi kryesor i kësaj dispozite është evidentimi, nëpërmjet kompetencave që ushtron, i Gjykatës Kushtetuese si autoriteti i lartë kushtetues "që ka për mision final ruajtjen e kushtetutshmërisë dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut"[124]. Me gjithë rolin e rëndësishëm e të pazëvendësueshëm të GjK-së në vendosjen dhe respektimin e parimeve dhe të standardeve kushtetuese për krijimin e një jurisprudence të konsoliduar, pengesat me të cilat është ndeshur, në disa raste, kanë sjellë mosfunksionimin efikas të saj nga pikëpamja organizative, ashtu edhe mosqenien efektive në ushtrimin e kompetencave që i janë njohur nga Kushtetuta.

2. Identifikimi në Analizën e Sistemit të Drejtësisë të problemeve që lidhen me pavarësinë e Gjykatës Kushtetuese dhe me efektshmërinë e vendimeve të saj, ka bërë të mundur që nëpërmjet rregullimit të dispozitës konkrete të qartësohen "çështjet që lidhen me juridiksionin e GjK-së, duke synuar shmangien e saj si shkallë e katërt gjykimi"[125].

3. Ndryshimi i formulimit të nenit 131, kryesisht në drejtim të kompetencës së GjK-së për shqyrtimin e ankesave të individëve, synon që së bashku me dispozitat e tjera që rregullojnë subjektet legjitimuese dhe procedurat e gjykimit, të bëjë të mundur shndërrimin e saj, ashtu siç theksohet në disa vendime të GjEDNj-së, në një mjet tërësisht efektiv për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut. Mangësitë e evidentuara, që kanë sjellë edhe një mungesë të cilësisë dhe të efikasitetit në vendimmarrjen e GjK-së, kanë ndikuar në riformulimin e dispozitës konkrete.[126]

4. Pyetja e shtruar rëndom, edhe për shkak të qëndrimeve të mbajtura nga GjEDNj-ja, nëse Gjykata Kushtetuese është një mjet efektiv për mbrojtjen e të drejtave themelore të parashikuara në Kushtetutë, e ka marrë përgjigjen nëpërmjet ndryshimit që i është bërë nenit 131. Në veçanti, shkronja "f" e kësaj norme kushtetuese, që nëpërmjet riformulimit e zgjeron ankimin kushtetues individual kundër çdo akti të pushtetit publik ose vendimi gjyqësor që cenon të drejtat dhe liritë themelore të garantuara në Kushtetutë, synon "një mbrojtje më të madhe të individit ndaj akteve të pushtetit publik

---

124) "*Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë*", f. 7.
125) Po aty, f. 7.
126) Relacion mbi projektligjin "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar.

(*modeli gjerman-Verfassungsbeschwerde*), siç është vlerësuar edhe nga opinioni i KV-së".[127] Pikërisht për këtë çështje, KV-ja, në opinionin nr. 824/2015, 21 dhjetor 2015 shprehet se "nëse qëllimi i hartuesve është që të zgjerohet kompetenca e GjK-së për ankimet lidhur me të tjera të drejta dhe liri bazë, kjo duhet mirëpritur[128]".

5. Neni 131 ka pësuar ndryshim edhe nëpërmjet shtesës së pikës 2, me të cilën pranohet një zgjerim i juridiksionit të GjK-së edhe për "(a) shqyrtimin e kushtetutshmërisë së ligjit që rishikon Kushtetutën, kur nuk është respektuar procedura e miratimit të këtij ligji"[129]. Qëllimi i kësaj norme është të mos mbetet jashtë objektit të kontrollit të GjK-së procedura për miratimin e çdo amendamenti kushtetues.

6. Referuar opinioneve të KV-së, ku, ndërmjet të tjerave, pranohet se "nuk ka një standard të pranuar përgjithësisht në të drejtën krahasuese kushtetuese në lidhje me pjesëmarrjen e gjykatave kushtetuese në procesin e amendamenteve kushtetuese"[130] dhe se "pushteti i gjykatave kushtetuese për të rishikuar dhe zhvlerësuar pjesë të vetë Kushtetutës është një çështje e debatueshme dhe jashtëzakonisht komplekse, sidomos kur Kushtetuta nuk përmban të ashtuquajtura "klauzola të përjetshme"[131], rregulli i parashikuar në pikën 2 të nenit 131 lidhet me nevojën për të bërë të mundur që GjK-së t'i jepej të paktën pushteti "për të verifikuar *procedurën* në të cilën amendamentet kushtetuese janë miratuar (por jo *thelbin* e tyre)".[132]

B. Objekti i rregullimit

7. Neni 131 rregullon fushën e veprimit të Gjykatës Kushtetuese. Listimi në nenin 131 i kompetencave të GjK-së nuk do të thotë se është e vetmja dispozitë që përcakton juridiksionin e saj. Sigurisht që ka edhe dispozita të tjera mbi të cilat Gjykata ushtron pushtetin e vet. Renditja në këtë nen

---

127) Relacion për projektligjin "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar.
128) Shih CDL-AD(2014)026, opinion për shtatë amendamentet e Kushtetutës së "ish-Republikës Jugosllave të Maqedonisë" në lidhje sidomos me këshillin gjyqësor, kompetencën e Gjykatës Kushtetuese dhe zonat e posaçme financiare, §79.
129) Relacion mbi projektligjin "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar.
130) CDL-AD(2010)044, opinion mbi situatën kushtetuese në Ukrainë.
131) Opinion i ndërmjetëm i Komisionit të Venecies "Për projektndryshimet kushtetuese për gjyqësorin e Shqipërisë", nr. 824/2015, CDL-AD (2015) 045, datë 21 dhjetor 2015.
132) Po aty.

është më tepër çështje e teknikës legjislative, në drejtim të përqendrimit të kompetencave kryesore të saj dhe jo e kufizimit të juridiksionit kushtetues të kësaj gjykate.

8. Juridiksioni i GjK-së fokusohet kryesisht te norma juridike, e cila evidentohet nëpërmjet shfaqjes pozitive të vullnetit të pushtetit shtetëror dhe nuk përfshin mosveprimin. Pikërisht, ky vullnet pozitiv i organeve shtetërore, i shpallur në normat juridike përkatëse, si ligje, marrëveshje ndërkombëtare apo akte normative, i nënshtrohet kontrollit kushtetues.

9. Juridiksioni i GjK-së kufizohet kryesisht në kontrollin e pajtueshmërisë së ligjeve, të marrëveshjeve ndërkombëtare para ratifikimit dhe të akteve normative të organeve qendrore e vendore me Kushtetutën.

10. Nga kjo pikëpamje, neni 131 rregullon aspekte të rëndësishme të juridiksionit të GjK-së që lidhen me kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjeve, të marrëveshjeve ndërkombëtare para ratifikimit, të akteve normative të organeve qendrore e vendore, me zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencës ndërmjet pushteteve, me kushtetutshmërinë e partive politike e kontrollin e veprimtarisë që ato ushtrojnë, me verifikimin e zgjedhjeve e të referendumeve, të çështjeve të zgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë së ushtrimit të funksionit të Presidentit të Republikës e të deputetëve dhe në veçanti me sferën e mbrojtjes së të drejtave dhe lirive themelore të individëve.

11. Një rregullim i posaçëm, që përafron me juridiksionin e GjEDNj-së, i bëhet në shkronjën "f" të këtij neni gjykimit përfundimtar të ankesave të individëve ndaj çdo akti të pushtetit publik ose vendimi gjyqësor që cenon të drejtat dhe liritë themelore, pas shterimit të të gjitha mjeteve juridike efektive për mbrojtjen e këtyre të drejtave.

12. Nevoja për kontrollin e kushtetutshmërisë së amendamenteve kushtetuese vetëm në aspektin procedural dhe jo substancial, ka gjetur zbatim në pikën 2 të nenit 131, duke shtuar një kompetencë specifike të kësaj gjykate për një çështje e cila ishte jashtë kontrollit kushtetues.

C. Komente për çështje të ndryshme

13. Gjykata Kushtetuese, si një institucion mjaft i rëndësishëm në sistemin kushtetues të çdo shteti demokratik, garanton zbatimin e parimeve themelore nga të gjitha institucionet kushtetuese, në funksion të forcimit të shtetit të së drejtës. Këtë mision ajo e realizon përmes kontrollit kushtetues.

Prandaj përcaktimi i saktë i çështjeve që përfshihen në juridiksionin e GjK-së ndikon edhe në kryerjen ashtu siç duhet të këtij funksioni determinant për konsolidimin e shtetit të së drejtës.

14. Juridiksioni i GjK-së që ka pasur luhatje si në drejtim të zgjerimit, ashtu dhe të ngushtimit të sferës së tij të veprimit, përqendrohet kryesisht te kontrolli i kushtetutshmërisë së normës juridike, që në pjesën më të madhe identifikohet me pajtueshmërinë kushtetuese të ligjit, të akteve normative dhe të vendimeve gjyqësore, por pa shmangur kontrollin ndaj çdo akti të nxjerrë nga organet e pushtetit publik.

15. Një ndikim të drejtpërdrejtë mbi funksionin e kontrollit kushtetues, të cilin Gjykata e realizon sipas parashikimeve të nenit 131, kanë çështjet që i nënshtrohen kontrollit *ex post*, nga çështjet e kontrollit *ex ante*. Veçoritë që paraqet ushtrimi i kontrollit abstrakt të normës juridike, në dallim nga mënyra e realizimit të kontrolli konkret, kanë, gjithashtu, ndikimin e tyre mbi kontrollin kushtetues.[133]

16. Kontrolli kushtetues kërkon edhe procedura të veçanta gjykimi, në të cilat ndikojnë elemente të ndryshme, që kanë të bëjnë me natyrën dhe llojin e çështjes që kontrollohet, me karakterin e përmbajtjes së normave juridike që kundërshtohen, me të drejtën e subjekteve për të iniciuar një gjykim kushtetues, me afatin dhe mënyrën e paraqitjes së kërkesës, me shterimin e mjeteve të tjera ligjore, me përmbajtjen dhe efektet juridike të vendimeve të dhëna, me shpalljen e vendimeve, me momentin e hyrjes së tyre në fuqi etj.

17. Formulimi i parashikuar në nenin 131 të Kushtetutës, duke ju referuar *"ligjit"* në kuptimin formal, duket sikur përjashton aktet e tjera juridike që nuk kanë këtë emërtim. Pavarësisht se sipas shkronjës "a" të kësaj dispozite, GjK-ja vendos për pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, jurisprudenca i ka trajtuar si çështje të juridiksionit kushtetues edhe "aktet normative me fuqinë e ligjit." Ka raste kur Gjykata Kushtetuese ka konstatuar "pafuqinë juridike"[134] apo shfuqizuar akte normative të Këshillit të Ministrave, duke i përfshirë ato si pjesë të juridiksionit kushtetues.

18. Në Kushtetutë nuk përmendet dhe as jepet ndonjë specifikim për *"ligjet kushtetuese"*. E vetmja dispozitë që përafron me konceptin e *"ligjit kushtetues"* është neni 177 i Kushtetutës, në të cilin është parashikuar rishi-

133) Sokol Sadushi, "*Drejtësia kushtetuese në zhvillim*", Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 219.
134) Shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh-së.

kimi kushtetues. Duke mos përmendur nocionin *"ligj kushtetues",* ashtu siç parashikohej në ligjin "Për dispozitat kryesore kushtetuese", Kushtetuta, deri përpara ndryshimeve të vitit 2016, nuk krijonte hapësirë për të hetuar pajtueshmërinë e ligjeve të zakonshme me ligjet kushtetuese ose pajtueshmërinë e ligjeve kushtetuese me vetë Kushtetutën.

19. Një çështje e diskutueshme për juridiksionin e GjK-së ka qenë kontrolli i kushtetutshmërisë së amendamenteve kushtetuese. Deri përpara miratimit të amendamenteve të vitit 2016, kjo çështje nuk përfshihej në juridiksionin kushtetues. Megjithatë, sanksionimi nëpërmjet disa dispozitave (nenet 4, 116, 124, 131 dhe 132) i parimit të epërsisë së Kushtetutës, por edhe i pozicionit të veçantë të GjK-së, si autoriteti që garanton respektimin e Kushtetutës dhe i pajisur me pushtetin për të shfuqizuar aktet që bien në kundërshtim me të, nuk duket se e përjashto tërësisht kontrollin ndaj ligjeve që rishikojnë Kushtetutën. Një qëndrim të tillë e mbanin edhe studiues të doktrinës kushtetuese që pranonin tezën se "shtrirja e kontrollit kushtetues mbi aspektin procedural të amendamenteve të Kushtetutës nuk përbën ndonjë çështje të re për jurisprudencën kushtetuese, aq sa në të vërtetë përbën kontrolli mbi përmbajtjen e amendamenteve kushtetuese"[135].

20. Përderisa Kushtetuta nuk mund të mendohet si e pacenueshme nga ligjet që e rishikojnë atë, përmbajtja e të cilave mund të jetë në kundërshtim me frymën, parimet dhe vlerat universale që ajo shpreh dhe mbron, tashmë është pranuar, nëpërmjet parashikimit të pikës 2 të nenit 131, shqyrtimi nga GjK-ja i një ligji për rishikimin e Kushtetutës, vetëm në drejtim të respektimit të procedurës. Një pushtet i tillë i GjK-së bëhet më i domosdoshëm, për më tepër, kur amendamentet kushtetuese nuk i nënshtrohen detyrimisht referendumit popullor. "Nuk duhet pritur referendumi që Gjykata të ndërhyjë, por ajo duhet ta bëjë këtë edhe në emër të vlerave të frymës së Kushtetutës, sa herë që amendamenti miratohet përfundimisht në Kuvend."[136]

21. Një tjetër normë juridike që përfshihet në juridiksionin e GjK-së është kontrolli i pajtueshmërisë së marrëveshjes ndërkombëtare para ratifikimit. "Kontrolli *ex ante* që kryen Gjykata Kushtetuese i shërben parandalimit të antikushtetutshmërisë që mund të përmbajë marrëveshja ndërkombëtare, e cila është në pritje të ratifikimit të saj nga Kuvendi. Roli i Gjykatës është në funksion të një organi vendimmarrës dhe jo të një opiniondhënësi ose këshilluesi për një fushë të caktuar. Kontrolli paraprak duket

135) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 222
136) Kristaq Traja, marrë nga parathënia e librit *"Kontrolli kushtetues"*, botuar nga shtëpia botuese "Botimpex", Tiranë, 2004.

sikur e përfshin Gjykatën Kushtetuese në një vlerësues të vullnetit politik të qeverisë në fushën e marrëdhënieve me jashtë."[137] Marrëdhëniet me jashtë janë jo vetëm çështje të rendit të brendshëm kushtetues të një vendi, por edhe të së drejtës ndërkombëtare, për aq sa shteti merr përsipër të drejta dhe detyrime. Në fushën e marrëdhënieve me jashtë dallojmë dy anë: formimin e vullnetit dhe shprehjen e tij. Vlerësimi i nevojës apo interesit për lidhjen e një marrëveshjeje ndërkombëtare është një akt politik. Çështja nëse ky akt politik është në përputhje me kuadrin e brendshëm normativ (kupto: kushtetues) dhe me interesat shtetërorë në tërësi, është e natyrës juridike. Pikërisht këtu përqendrohet kontrolli kushtetues që bën GjK-ja.[138] Sidoqoftë, ky vlerësim që bën Gjykata, çka përligj ndërhyrjen e saj, realizohet vetëm pas një shqyrtimi tërësor të të gjithë rregullimit normativ, bazuar mbi parimet themelore kushtetuese, pa e përfshirë atë në procesin ligjbërës.

22. Në dallim nga kontrolli paraprak i marrëveshjeve ndërkombëtare para ratifikimit, Gjykata Kushtetuese realizon, sipas nenit 180 të Kushtetutës, edhe kontrollin kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara. Sipas kësaj dispozite, marrëveshjet ndërkombëtare që janë ratifikuar përpara hyrjes në fuqi të kësaj Kushtetute dhe që përmbajnë dispozita që vijnë në kundërshtim me të, nuk i shmangen kontrollit kushtetues nëpërmjet inicimit të procedurës nga Këshilli i Ministrave. Një normim i tillë kushtetues, që përbën një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm, jo vetëm e zgjeron juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese në drejtim të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara, por njëkohësisht lejon ushtrimin e kontrollit të kushtetutshmërisë së normave juridike edhe tej afatit 2-vjeçar, i cili gjendet i parashikuar si një afat maksimal në nenin 50 të ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese"[139].

23. Në rrugën e kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, GjK-së nuk i krijohet hapësirë në drejtim të verifikimit të paligjshmërisë së akteve normative. Nga interpretimi që u bëhet dispozitave të Kushtetutës, por edhe nga qëndrimi që ka mbajtur jurisprudenca kushtetuese, shqyrtimi i pajtueshmërisë me ligjin i akteve normative nuk është brenda fushës së kontrollit kushtetues. Pas miratimit të ligjit nr. 49, datë 3.05.2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mos-

137) Sokol Sadushi, "*Drejtësia kushtetuese në zhvillim*", Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 178.
138) Shih vendimin nr.15/2010 të Gjykatës Kushtetuese.
139) Sipas nenit 50 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese", të ndryshuar: "1. Kërkesat në Gjykatën Kushtetuese për pajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera normative me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, sipas pikës 1 dhe pikës 3, shkronjat "a", "b", "c", "ç" dhe "d", të nenit 49 të këtij ligji, mund të paraqiten brenda dy vjetëve nga hyrja në fuqi e aktit.".

marrëveshjeve administrative", kjo çështje ka marrë zgjidhje. Sipas nenit 10, pika 2/b, të këtij ligji është Gjykata Administrative e Apelit që shqyrton "në shkallë të parë, mosmarrëveshjet me objekt aktet nënligjore normative".

24. Me qëllim bërjen më efektive të GjKsë, shkronja "f" e nenit 131 e ka zgjeruar juridiksionin i saj në drejtim të akteve që kundërshtohen, por edhe të të drejtave që pretendohen se janë cenuar. Gjykimi përfundimtar i ankesave të individëve për shkeljen e të drejtave të tyre kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, i ka lënë vendin ankimit për të gjitha të drejtat dhe liritë themelore të garantuara në Kushtetutë.

25. Parashikimi kushtetues për kundërshtimin e çdo akti të organeve të pushtetit publik nuk pengon as ligjin, as aktin normativ për të qenë "objekt i ankimit kushtetues individual".[140] Ligji nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese", i ndryshuar ka bërë një parashikim më të hollësishëm që ndihmon në kuptimin e saktë të "kompetencës së zgjeruar" të GjK-së. Sipas nenit 49, shkronja "e", të këtij ligji, individët inicojnë një gjykim kushtetues për cenimin që u është bërë në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe reale të drejtave dhe lirive të tyre, pasi të kenë shteruar të gjitha mjetet juridike për këtë qëllim, "si dhe kur akti që kundërshtojnë është drejtpërdrejt i zbatueshëm dhe nuk parashikon nxjerrjen e akteve nënligjore për zbatimin e tij". Pikërisht, nëpërmjet kësaj fraze, por edhe mënyrës sesi do të elaborohet në vijimësi jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese, orientohet cilido individ që të përdorë, në funksion të parimit të subsidiaritetit, ato mjete efektive të drejtpërdrejta që ligji parashikon për zgjidhjen e çështjes. GjK-ja nuk është hallka e parë në piramidën institucionale, ku individi do të zgjidhë çështjen e tij. Hapësirat dhe mundësitë që ligji parashikon për individin i krijojnë atij mundësinë e përdorimit edhe të mjeteve të tjera efektive, por pa e penguar ankimin kushtetues.[141]

II. Konteksti historik

26. Parë në kontekstin historik, juridiksioni i GjK-së, pavarësisht ndonjë luhatjeje, ka qenë i orientuar përgjithësisht në çështje që lidhen me kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjeve, të marrëveshjeve ndërkombëtare

---

140) Neni 71/2 i ligjit nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë"".

141) Neni 71/a i ligjit nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë"". Shih edhe Arta Vorpsi/Jan Bergmann, "*Ankimi Kushtetues Individual – Përvoja gjermane dhe perspektiva shqiptare*". Botimet Maluka, Tiranë 2017.

para ratifikimit, të akteve normative të organeve qendrore e vendore, me zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencës ndërmjet pushteteve, me kushtetutshmërinë e partive politike e kontrollin e veprimtarisë që ato ushtrojnë, me verifikimin e zgjedhjeve, të referendumeve, të çështjeve të zgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë së ushtrimit të funksionit të Presidentit të Republikës e të deputetëve dhe në veçanti me sferën e mbrojtjes së të drejtave dhe lirive themelore të individëve.

27. Juridiksioni i GjK-së ka qenë i fokusuar kryesisht në kontrollin e shfaqjes së vullnetit nga organet e pushtetit shtetëror nëpërmjet nxjerrjes së normave juridike. Pavarësisht mënyrës së formulimit të dispozitave kushtetuese, jurisprudenca e GjK-së nuk e ka lënë jashtë juridiksionit të saj edhe ometimin legjislativ. Njihen në jurisprudencën e GjK-së qëndrime të mbajtura, kur në mënyrë të tërthortë ka vlerësuar ometimin legjislativ, por pa konkluduar përfundimisht për antikushtetutshmërinë e tij. Ka jo pak raste kur GjK-ja ka evidentuar cenimin e parimeve kushtetuese, për shkak të ekzistencës së zbrazëtisë ligjore. Në raste të kësaj natyre, ajo ka shpallur antikushtetutshmërinë e normës juridike, duke ia lënë organit ligjbërës përmbushjen e këtij detyrimi.[142] Ka edhe raste kur kjo Gjykatë ka përparuar dukshëm jo vetëm në evidentimin, por edhe në mënjanimin e ometimit legjislativ. [143]

28. Lidhur me terminologjinë e përdorur, në ligjin "Për dispozitat kryesore kushtetuese", krahas shqyrtimit të kushtetutshmërisë së ligjeve, njihej si çështje e juridiksionit kushtetues shqyrtimi i pajtueshmërisë me Kushtetutën të *"akteve që kanë fuqinë e ligjit"* ose të *"akteve dhe dispozitave nënligjore me Kushtetutën dhe me ligjin."*. Ky formulim që përdorej fillimisht në ligjin "Për dispozitat kryesore kushtetuese", pranonte si pjesë të juridiksionit të GjK-së të gjitha aktet e nxjerra nga Kuvendi, pavarësisht formulimit të tyre (si p.sh., vendim[144], rezolutë, rregullore), si dhe dekretet e Presidentit të Republikës, që në raste të veçanta kishin karakter normativ".[145] Pranohej, gjithash-

142) Shih vendimin nr. 75, datë 19.04.2002 dhe vendimin nr. 76, datë 25.04.2002 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
143) Vendimi nr. 34, datë 20.12.2005 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
144) Shih vendimet nr. 1, nr. 2, datë 8.02.1993 dhe nr. 13, datë 22.11.1993 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
145) Sipas nenit 28, pika 19, të ligjit "Për dispozitat kryesore kushtetuese", Presidenti i Republikës "nxjerr dekrete me karakter individual dhe vendime. Në raste të ngutshme nxjerr edhe dekrete me karakter normativ, të cilat i paraqiten për miratim Kuvendit Popullor në sesionin më të afërt".

tu, edhe kompetenca e GjK-së për të shqyrtuar "papajtueshmërinë e akteve dhe dispozitave nënligjore me Kushtetutën dhe me ligjin"[146].

29. Ky formulim ndryshoi me Kushtetutën e vitit 1998. Sipas nenit 131 të Kushtetutës, Gjykata shqyrton pajtueshmërinë me Kushtetutën të ligjeve, të marrëveshjeve ndërkombëtare para ratifikimit, si dhe të akteve normative të organeve qendrore e vendore. Në juridiksionin e GjK-së nuk pranohej gjykimi i papajtueshmërisë së dispozitave nënligjore me ligjin. Një kompetencë e tillë i ka kaluar Gjykatës Administrative të Apelit.

30. Për sa i përket ankimit kushtetues individual, është vënë re një luhatje e theksuar nga miratimi i ligjit "Për dispozitat kryesore kushtetuese", te miratimi i Kushtetutës së vitit 1998 e deri te amendamentet e vitit 2016. Ankimi kushtetues i vitit 1992 ngjasonte me modelin gjerman. E drejta e individit për t'iu drejtuar GjK-së, sipas dispozitave kryesore kushtetuese, ishte e pakufizuar. GjK-së i njihej e drejta për të zgjidhur përfundimisht ankesat e individëve që pretendonin shkeljen e të drejtave të tyre themelore nga aktet e paligjshme. GjK-ja kishte autoritetin jo vetëm për të vendosur njohjen dhe garantimin e këtyre të drejtave, por edhe ndreqjen e pasojave dhe kompensimin e duhur të dëmit të shkaktuar.[147] Gjithashtu, Gjykata Kushtetuese nuk ndalohej të urdhëronte çdo organ shtetëror për të anuluar, shfuqizuar a ndryshuar çdo akt individual nëpërmjet të cilit cenohej e drejta kushtetuese e individit. Objekt i shqyrtimit kushtetues mund të ishte ligji[148], akti normativ i qeverisë,[149] por edhe çdo akt administrativ apo vendim gjyqësor, pa qenë nevoja e shterimit të rrugëve të tjera ligjore për realizimin e të drejtave.[150]

31. Ndryshimi që pësoi ankimi individual në Kushtetutën e vitit 1998 (neni 131, shkronja "f") ishte një kthim pas, në raport me ankimin e drejtpërdrejtë që parashikohej në ligjin "Për dispozitat kryesore kushtetuese" të vitit 1992. "Nga tërësia e sferës së lirive dhe të drejtave themelore, mbrojtja gjyqësore e individit kufizohet vetëm në një prej tyre. E drejta për një proces të rregullt ligjor është orientimi i vetëm për individin për një ankim kushtetues." Megjithëse, aksesi i individit nuk rezulton të ketë qenë i kufizuar, për shkak të numrit të madh të çështjeve të shqyrtuara, GjK-ja "nuk

146) Shih nenin 24 të ligjit nr. 7561, datë 29.4.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr. 7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese"".
147) Po aty.
148) Shih vendimin nr. 10, datë 30.11.1994, si dhe vendimin nr. 53, datë 13.11.1997 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
149) Shih vendimin nr. 8, datë 25.04.1997 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
150) Shih vendimin nr. 8, datë 26.04.1996 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

rezulton të ketë qenë një mjet efektiv, siç kërkon neni 13 i KEDNJ-së"[151]. Në jo pak raste "Gjykata Europiane ka vërejtur se vendimet e GjK-së kanë qenë deklarative, prandaj GjK-ja nuk ka ofruar ndonjë mjet ndreqjeje të përshtatshëm"[152].

32. Evidentimi në jo pak raste nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut se "autoritetet kanë privuar ankuesit nga e drejta për të pasur një mjet efektiv juridik ankimimi, që t'u mundësojë atyre sigurimin e zbatimit të së drejtës së tyre civile për kompensim", si dhe dështimi i autoriteteve "që të marrin hapat e nevojshëm për të siguruar mjetet për ekzekutimin e vendimeve të KKKP-së vendore (shkelje e nenit 13 së bashku me nenin 6 § 1)"[153], janë disa nga gjetjet e rëndësishme të Analizës së Sistemit të Drejtësisë, që kanë ndikuar në riformulimin e ankimit kushtetues të individit në GjK. Kompetenca e GjK-së, që në tekstin e Kushtetutës së vitit 1998 kufizohej në "gjykimin përfundimtar të ankimeve të individëve për shkeljen e të drejtave të tyre kushtetuese për proces të rregullt ligjor"[154], u vlerësua me të drejtë si një kompetencë që duhet zgjeruar dhe që "duhet mirëpritur.[155]

33. Mbi këto gjetje të evidentuara në Analizën e Sistemit të Drejtësisë, në vendimet e GjEDNj-së dhe në opinionet e KV-së, me ndryshimet kushtetuese të vitit 2016 u riformulua neni 131, shkronja "f". Zgjerimi i ankimit kushtetues për individin drejt pretendimit për cenimin e të drejtave dhe lirive themelore dhe ndaj çdo akti të pushtetit publik, së bashku me ndryshimet e tjera të procedurës së gjykimit kushtetues, janë një garanci që GjK-ja të shndërrohet si një mjet efektiv.

III. Standarde ndërkombëtare

34. Ka jo pak dokumente ndërkombëtare që evidentojnë standarde lidhur me rolin që ka GjK-ja në konsolidimin e shtetit të së drejtës. Më të

151) Shih "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, f. 18. http://www.reformanedrejtesi.al.
152) Po aty, f. 17
153) Po aty. f. 17.
154) Opinion i ndërmjetëm për projektndryshimet kushtetuese për gjyqësorin e Shqipërisë, opinion nr. 824/2015, 21 dhjetor 2015, CDL-AD (2015) 045.
155) Shih CDL-AD(2014)026, Opinion për shtatë amendamentet e Kushtetutës së "ish-Republikës Jugosllave të Maqedonisë" në lidhje, sidomos, me këshillin gjyqësor, kompetencën e Gjykatës Kushtetuese dhe zonat e posaçme financiare, §79.

shumtë janë opinionet e KV-së dhe në veçanti ato që lidhen me amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë.[156]

a) Shih CDL-AD(2014)026, Opinion për shtatë amendamentet e Kushtetutës së "ish-Republikës Jugosllave të Maqedonisë" në lidhje, sidomos, me këshillin gjyqësor, kompetencën e Gjykatës Kushtetuese dhe zonat e posaçme financiare, §79.

b) CDL-AD(2010)044, Opinion për situatën kushtetuese në Ukrainë.

c) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009

d) Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e;

e) Relacion për projektligjin "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e RSH-së" të ndryshuar; http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/relacion-shtesa-dhe-ndryshime-ne-ligjin-nr.-84172c-date-21.10.1998-kushtetura-e-r.sh-te-ndryshuar.pdf

f) Konventa Europiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (neni 6) dhe jurisprudenca përkatëse e GjEDNj-së.

g) "Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri", Qershor 2015. http://www.reformanedrejtesi.al

h) Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

---

156) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

Neni 132

1. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë përfundimtare dhe të detyrueshme për zbatim.

2. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese hyjnë në fuqi ditën e publikimit në Fletoren Zyrtare. Gjykata Kushtetuese mund të urdhërojë që vendimi i saj, me të cilin ka shqyrtuar aktin, të fillojë efektet në një datë tjetër.

3. Mendimi i pakicës publikohet bashkë me vendimin përfundimtar.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. GjK-ja e ushtron pushtetin e saj nëpërmjet vendimeve, të cilat kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe marrin fuqi juridike ditën e botimit në Fletoren Zyrtare. Ky është qëllimi kryesor i normës. KV-ja thekson në opinionin e saj se "një atribut tipik i gjykatave kushtetuese, sipas modelit europian, është efekti *erga omnes* i vendimeve të tyre"[157]. Nga ana tjetër, konsiderimi si përfundimtar i vendimit të GjK-së, në këtë dispozitë, synon jo vetëm detyrueshmërinë në zbatim, por evidenton gjithashtu edhe pamundësinë e subjekteve të gjykimit kushtetues për rishikimin dhe kundërshtimin e tij.

2. Dispozita konkrete përcakton *vendimin*, si të vetmin akt të gjykimit kushtetues, ndryshe nga emërtimet e vendimmarrjes kushtetuese që njihen në jurisprudencën ndërkombëtare (*decision, ruling, conclusion, order*) që paraqesin veçori në formë, përmbajtje, qëllimin e veçantë, efektet juridike që sjellin, si dhe hyrjen në fuqi. Me këtë emërtim synohet të mos bëhet dallim as me vendimet që nxirren nga gjykatat e zakonshme.

3. Riformulimi i pikës 1 të dispozitës, e cila lidhej me natyrën vetëm shfuqizuese të vendimeve të GjK-së, synon të theksojë dhe të qartësojë dallimet që kanë vendimet që shqyrtojnë kushtetutshmërinë e normës nga vendimet që merr Gjykata në procedurat *impheachment* për disa funksionarë të lartë, apo vendimet me natyrë konstatuese, si në rastet e pazgjedhshmërisë, të pamundësisë apo të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit.

4. Norma e ndryshuar synon të shmangë mospërputhjen, por edhe një lloj keqkuptimi që duket se e krijonte formulimi i mëparshëm i ligjit, krahasuar me pikën 2 të nenit 132, për sa i përket momentit të fillimit të efekteve juridike të vendimit të GjK-së. Parashikimi në Kushtetutë, krahas botimit të vendimit në Fletoren Zyrtare, si moment i fillimit të efekteve juridike, edhe i një date tjetër të urdhëruar nga GjK-ja, është një ndër synimet që ka norma e ndryshuar dhe që i krijon hapësirë ligjvënësit për të parashikuar me hollësi në ligj efektet e vendimit të Gjykatës.

5. Një lloj juridiksioni më i zgjeruar që i njihet GjK-së, sipas nenit 131, shkronja "f", e bënte më "të përshtatshme që fjalët "ligj apo akt tjetër normativ" të zëvendësohen me referencën ndaj "çdo akti të shqyrtuar nga

157) CDL-AD(2010)039 rev, studim mbi aksesin e individëve në drejtësinë kushtetuese, §167.

GjK-ja"[158]. Pikërisht, një gjë të tillë e realizon pika 2 e nenit 132. I këtij qëndrimi është edhe KV-ja që sugjeron, ndërmjet të tjerave, se "me qëllim rritjen e efektshmërisë së shqyrtimit kushtetues, GjK-ja mund të ketë edhe pushtetin për të urdhëruar pezullimin e aplikimit të aktit normativ të shfuqizuar në lidhje me paditësin e çështjes, edhe nëse vendos ta shtyjë anulimin e aktit". [159]

B. Objekti i rregullimit

6. Pika 1 e dispozitës, megjithëse ka një ndryshim në formulim nga dispozita e ndryshuar, nuk e shmang efektin e përgjithshëm (*erga omnes*) të vendimeve, që me të drejtë vlerësohet si "një atribut tipik i gjykatave kushtetuese, sipas modelit europian" [160] Pavarësisht nga teknika që ka përdorur ligjvënësi kushtetues, efekti detyrues i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, por edhe karakteri përfundimtar i tyre mbeten të pandryshuara.

7. Objekt kryesor i rregullimit që bëhet në pikën 2 është momenti i fillimit të efekteve juridike të vendimit të GjK-s**ë**. Kushtetuta njeh botimin në *Fletoren Zyrtare* si formën klasike të hyrjes në fuqi të vendimeve, ashtu siç pranon edhe fillimin e efekteve juridike në një datë tjetër, të caktuar nga GjK-ja.

8. Parashikimi në fjalinë e dytë të pikës 2, edhe i një date tjetër për fillimin e efekteve juridike, krahas botimit të vendimit në Fletoren Zyrtare, i jep mundësi ligjvënësit që të rregullojë efektet prapavepruese që mund të ketë një vendim i GjK-së, në veçanti ndaj një dënimi penal gjatë kohës që është në ekzekutim, nëse është i lidhur me ligjin ose aktin normativ të shfuqizuar, apo ndaj çështjeve që shqyrtohen nga gjykatat, ndërkohë që vendimet e tyre nuk kanë marrë formë të prerë.

9. Publikimi i mendimit të pakicës së bashku me vendimin përfundimtar, që është objekt i rregullimit të pikës 3 të dispozitës, është një rregull i pranuar ndërkombëtarisht, që dëshmon për përgjegjësinë që duhet të ketë gjyqtari kushtetues dhe që synon të shmangë dykuptimësinë "nëse publikimi i opinionit të pakicës është i detyrueshëm apo varet nga zgjedhja që bëjnë anëtarët e pakicës". [161]

---

158) Opinion i ndërmjetëm për projektndryshimet kushtetuese për gjyqësorin e Shqipërisë; opinion nr. 824/2015, 21 dhjetor 2015, CDL-AD (2015) 045. § 32.
159) Po aty. § 32.
160) CDL-AD(2010)039rev, studim mbi aksesin e individëve në drejtësinë kushtetuese, §167
161) Po aty, § 32.

C. Komente për çështje të ndryshme

10. Pikësëpari, nevojitet të theksohet se vendimi është akti juridik nëpërmjet të cilit Gjykata Kushtetuese shpall përfundimin e një gjykimi kushtetues. Ky akt juridik ka të njëjtin formulim, si dhe elemente të përbashkëta me aktet që nxjerrin gjykatat e sistemit të zakonshëm, ashtu siç nuk mund të mos dallohen edhe disa veçori mes tyre. Zgjidhja e çështjeve konkrete është tipari kryesor i vendimeve që marrin gjykatat e zakonshme, ndërkohë që interpretimi i normës ligjore nga GjK-ja është një interpretim në abstrakt, me synim shpalljen e pajtueshmërisë së saj me normën kushtetuese. "Objekt i vendimeve gjyqësore është paligjshmëria e veprimit ose aktit juridik, ndërkohë që analiza e kushtetutshmërisë së aktit me natyrë normative që nxjerrin organet e larta shtetërore, pa përjashtuar dhe aktet me natyrë individuale, përbëjnë objektin kryesor të vendimit të Gjykatës Kushtetuese."[162]

11. Efekti përfundimtar i vendimeve të GjK-së lidhet me fjalën e fundit që ajo jep për zgjidhjen e çështjes konkrete, por edhe me mosndryshimin e tyre nga asnjë organ tjetër. Formulimi i pikës 1 të nenit 132 shmang ndërhyrjen e çdo organi mbi natyrën përfundimtare të vendimeve të GjK-së. Karakteri përfundimtar i vendimeve të saj nuk lejon moszbatimin e tyre nga organe të tjera, pavarësisht ndonjë rasti të veçantë që mund të jetë vërejtur. Vënia në dyshim e zbatimit të vendimeve të GjK-së është një defekt i rëndë në funksionimin e shtetit të së drejtës. Sa herë që është vënë në diskutim, veçanërisht nga parlamenti apo ekzekutivi, zbatimi i një vendimi të GjK-së, kjo ka qenë veçse një çështje e natyrës politike. Pas miratimit të Kushtetutës së vitit 1998, rasti i parë, në të cilin është vënë në dyshim natyra përfundimtare e vendimit të GjK-së, lidhet me vendimin nr. 76, datë 25.04.2002. Vendimi i Gjykatës detyronte Kuvendin për të rishqyrtuar të gjithë procedurën e shkarkimit të ish - Prokurorit të Përgjithshëm. Ky vendim mbeti i pazbatuar.

12. Fuqia juridike e vendimit të GjK-së realizohet nëpërmjet botimit të vendimit në Fletoren Zyrtare. Ky aspekt i rëndësishëm procedural kërkohet për një kategori të caktuar aktesh juridike që nxjerrin organet më të larta të shtetit, në varësi të rëndësisë së aktit dhe të karakterit të marrëdhënieve juridike që ai rregullon. Botimi në Fletoren Zyrtare është përcaktues, sepse nga ky moment lindin për subjektet të drejta dhe detyrime ligjore. Mosbotimi i aktit, kur kjo kërkohet nga ligji, shkakton moshyrjen në fuqi të tij dhe, për rrjedhojë, nuk shkakton asnjë efekt ligjor. Në jurisprudencën e

162) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 376.

GjK-së është i njohur qëndrimi, sipas të cilit ajo nuk ka pranuar të shqyrtojë kushtetutshmërinë e një norme juridike, për shkak të mosbotimit të saj në Fletoren Zyrtare. Në vendimin nr. 47, datë 07.07.1999, GjK-ja ka theksuar se "ndonëse rasti në shqyrtim përbën një praktikë të Këshillit të Ministrave që vjen ndesh me kërkesat e Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese nuk mund të vendosë për një akt që në bazë të Kushtetutës nuk ka marrë fuqi juridike e për pasojë kërkesa, meqenëse i mungon objekti, duhet të rrëzohet"[163]. Për këtë arsye, botimi në Fletoren Zyrtare i vendimeve të GjK-së dhe i akteve normative të institucioneve qendrore nuk ka thjeshtë karakter teknik, por merr efektet e një detyrimi kushtetues dhe me pasoja juridike.

13. Kompetencat që ushtron GjK-ja, sipas nenit 131, e identifikojnë atë si një lloj *"ligjvënësi negativ"*. Vendimet që ajo merr, pasi konkludon për papajtueshmërinë me Kushtetutën të normës juridike të kundërshtuar, përfundojnë me shfuqizim. Formulimi i mëparshëm i fjalisë së dytë të pikës 1 të nenit 131, sipas të cilit "Gjykata Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton", krijonte një problematikë në vendimmarrjen e saj, për arsye se ajo nuk ka vetëm pushtet shfuqizues.

14. Sidoqoftë, juridiksioni i Gjykatës Kushtetuese nuk kufizohet vetëm në rastet e parashikuara në nenin 131. Ka jo pak dispozita të tjera në Kushtetutë, kur pas verifikimit që ajo kryen duhet të shprehet për kushtetutshmërinë e procedurave hetimore të kryera nga organe të ndryshme shtetërore, si p.sh., kur Gjykata konstaton papajtueshmërinë në ushtrimin e detyrës së deputetit (neni 70/4); kur vërteton një nga kushtet e pazgjedhshmërisë së deputetit (neni 69); kur verifikon procedurat e zgjedhshmërisë ose të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksioneve të Presidentit të Republikës (nenet 87, 94 dhe 131/e); kur vërteton përfundimisht faktin e pamundësisë së Presidentit të Republikës për të ushtruar detyrën për më shumë se 60 ditë (neni 91/2); kur deklaron shkarkimin e Presidentit të Republikës nga detyra, si rrjedhojë e vërtetimit të fajësisë së tij (neni 90/3); kur shkarkon nga detyra anëtarin e KLGj-së (neni 147/c), Prokurorin e Përgjithshëm (PP), anëtarin e Këshillit të Lartë të Prokurorisë (neni 149/c), Inspektorin e Lartë të Drejtësisë (neni 147/e) etj. Gjithashtu, duke iu referuar nenit 127 të Kushtetutës, edhe deklarimi i mbarimit të mandatit të gjyqtarit kushtetues është një lloj tjetër gjykimi, i cili bëhet me vendim të GjK-së. Ka jo pak vendime kur GjK-ja në rastet e mosekzekutimit të vendimeve gjyqësore të formës së prerë ka marrë veçse një vendim konstatimi. Në të gjitha rastet e sipërpërmendura, GjK-ja nuk shfuqizon ndonjë normë juridike. Pikërisht,

163) Shih më gjerë vendimet nr. 47, datë 07.07.1999 dhe nr. 53, datë 28.09.1999 të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.

për këtë arsye, ligjvënësi kushtetues ka ndryshuar pikën 1 të nenit 132, duke e shmangur atë pushtet të kufizuar të GjK-së për shfuqizimin e normës.

15. Përcaktimi nga GjK-ja i një date të mëvonshme për shfuqizimin e një ligji ose akti tjetër normativ, është një tjetër moment që përcakton fillimin e efekteve juridike të vendimit të saj. Nëpërmjet këtij rregullimi, Kushtetuta i ka dhënë një efekt të vonuar fuqisë juridike të vendimit të GjK-së. Në nenin 132 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është parashikuar se GjK-ja mund të urdhërojë që vendimi i saj, me të cilin ka shqyrtuar aktin, të fillojë efektet në një datë tjetër nga data e botimit të vendimit në Fletoren Zyrtare. Sipas kësaj dispozite kushtetuese, krahas botimit të vendimit në Fletoren Zyrtare, në varësi të rrethanave konkrete që lidhen me pasojat që mund të vijnë nga zbrazëtia ligjore e krijuar për shkak të shpalljes së antikushtetutshmërisë së normës juridike, vetë GjK-ja mund ta vlerësojë të domosdoshme shtyrjen e fillimit të efekteve juridike të vendimit të saj. "Pasi shprehet për papajtueshmërinë me Kushtetutën të normës juridike objekt shqyrtimi dhe për pasojat e rënda që mund t'i shkaktohen funksionimit normal të shtetit të së drejtës nga fuqia e menjëhershme e vendimit të saj, por edhe për shkak se ligjvënësi mund të mos veprojë në kohë për të plotësuar vakuumin ligjor të krijuar, Gjykata Kushtetuese mund të përcaktojë një datë të mëvonshme për fillimin e efekteve juridike të vendimit të saj" [164]. Në këto rrethana, norma juridike do të vazhdojë të konsiderohet si e pajtueshme me Kushtetutën, deri në datën që vetë GjK-ja ka përcaktuar për shfuqizimin e saj. "Një rregullim i tillë duket se e cenon epërsinë e Kushtetutës, pasi lejon vlefshmërinë për një kohë të caktuar të normës juridike të shpallur si antikushtetuese"[165].

II. Konteksti historik

16. Vendimet e GjK-së kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare. Pavarësisht nga mënyrat e ndryshme të formulimit që janë ndjekur në vite, efekti përfundimtar i vendimeve evidentohet në çdo normë kushtetuese. "Vendimet e gjykatës janë përfundimtare dhe të formës së prerë". Ky është rregullimi që bëhej në nenin 26 të ligjit nr. 7561, datë 29.04.1992 ""Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese"". Pra, me vendimet që nxjerr GjK-ja ka fjalën e fundit kur zgjidh çështjen konkrete. Kjo mënyrë formulimi e shmang ndërhyrjen e organeve të tjera, qoftë edhe të Kuvendit, për natyrën përfundimtare të vendimeve të GjK-së.

---

164) Sokol Sadushi,*"Drejtësia Kushtetuese në zhvillim*", Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 401.
165) Po aty, f. 402

17. Ndryshimi që pësoi ky rregullim me Kushtetutën e vitit 1998 ishte në drejtim të dhënies së një fuqie të përgjithshme (*erga omnes*) vendimeve të GjK-së. Formulimi i nenit 132 të Kushtetutës se "vendimet e GjK-së kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare", nënkupton se çdo vendim i saj e ka efektin *erga omnes*, sepse është i detyrueshëm për të gjithë. Sidoqoftë, efektet *erga omnes* lidhen kryesisht me natyrën e gjykimit kushtetues. Një efekt të tillë e kanë, në veçanti, vendimet që merr Gjykata gjatë shqyrtimit të kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës juridike.

18. Pavarësisht nga mosparashikimi i termit "të përgjithshme", në formulimin që pësoi neni 132, pas ndryshimeve kushtetuese të vitit 2016, sipas të cilit "vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë përfundimtare dhe të detyrueshme për zbatim", fuqia *erga omnes* e tyre nuk humbet. Në veçanti jo vetëm përmbajtja e dispozitivit të vendimit, por edhe arsyetimi i tij (*rationes decidenti)* formojnë pjesë të efekteve *erga omnes*. Pra, detyrimi për zbatimin e vendimeve nuk mund të kufizohet. Ai mbetet "një detyrim, që u vihet të gjithëve në lidhje me një çështje konkrete (p.sh. vendimi për mbrojtjen e një të drejte individuale detyron të gjithë ta respektojnë) dhe një detyrim që u vihet të gjithëve jo për një çështje konkrete, por për një çështje të përgjithshme (p.sh. vendimi që anulon një ligj ose dispozitë të tij)"[166]. Detyrimi për zbatim ritheksohet edhe në Analizën e Sistemit të Drejtësisë, sipas të cilës "vendimet e Gjykatës janë të detyrueshme për të gjitha organet kushtetuese, autoritetet publike dhe gjykatat. Ato përbëjnë jurisprudencë kushtetuese dhe për rrjedhojë kanë efektet e forcës së ligjit. I detyrueshëm nuk është vetëm dispozitivi i vendimeve të GjK-së, por dhe pjesa arsyetuese e vendimit"[167].

19. Botimi në Fletoren Zyrtare, si dhe caktimi i një date nga vetë GjK-ja për fillimin e efekteve të vendimeve të saj, është një rregullim kushtetues që, me gjithë ndryshimet në formulim, në thelbin e tij ka mbetur i njëllojtë. Ndryshimi ndërmjet normave kushtetuese në vite qëndron në lidhje me momentin që përcakton fillimin e efekteve juridike; pra nëse do të jetë data e botimit të vendimit në Fletoren Zyrtare, apo nga e nesërmja e këtij botimi. Sipas nenit 26 të ligjit nr. 7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese", ligji, akti që ka fuqinë e ligjit, akti nënligjor dhe dispozitat e veçanta të tyre që shpallen si

166) Kristaq Traja, *"Drejtësia kushtetuese"*, shtëpia botuese "Luarasi", Tiranë 2000, f. 103.
167) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al, f.41.

antikushtetuese "e humbasin fuqinë të nesërmen e shpalljes së vendimit në «Gazetën zyrtare». Sipas nenit 132, pika 2 të Kushtetutës së vitit 1998 "vendimet e Gjykatës Kushtetuese hyjnë në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare". Të njëjtin formulim e gjejmë edhe në ndryshimet kushtetuese të vitit 2016: "vendimet e Gjykatës Kushtetuese hyjnë në fuqi ditën e publikimit në Fletoren Zyrtare". Përdorimi i termit "publikim" në vend të termit "botim", në pamje të parë nuk krijon ndonjë dallim thelbësor. Megjithatë, kjo është një çështje që mbetet të qartësohet në vijimësi nga jurisprudenca kushtetuese, sepse publikim mund të konsiderohet edhe vendosja në faqen zyrtare të Qendrës së Publikimeve Zyrtare, në dallim nga "botimi", që nënkupton nxjerrjen fizikisht nga shtypi të Fletores Zyrtare.

20. Fillimi i efekteve juridike të vendimit të GjK-ja realizohet edhe nëpërmjet vendosjes së një afati nga vetë Gjykata Kushtetuese. Në nenin 26 të ligjit nr. 7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese", parashikohej se "në rastet e tjera vendimi i Gjykatës Kushtetuese hyn në fuqi në afatin e parashikuar prej tij". Kushtetuta e vitit 1998 bëri një saktësim nëpërmjet riformulimit se "Gjykata Kushtetuese mund të vendosë që ligji ose akti tjetër normativ të shfuqizohet në një datë tjetër". Sipas këtij rregullimi, nuk ndryshonte botimi në Fletoren Zyrtare si datë e hyrjes në fuqi të vendimit, por norma juridike e shfuqizuar do të mbetej në fuqi deri në datën që e vendoste GjK-ja. Pikërisht këtë kuptim iu dha me riformulimin e nenit 132 pas ndryshimeve kushtetuese të vitit 2016, sipas të cilit "Gjykata Kushtetuese mund të urdhërojë që vendimi i saj, me të cilin ka shqyrtuar aktin, të fillojë efektet në një datë tjetër".

21. Nevojën për një saktësimin të nenit 132 e paraqet edhe KV-ja në Opinionin e ndërmjetëm të datës 21 dhjetor 2015, ku thekson: "Gjykata Kushtetuese mund të vendosë që ligji apo akti tjetër normativ të shfuqizohet në një datë tjetër. Për sa zgjerohen pushtetet e GjK-së (shih 131 (f)) mund të jetë më e përshtatshme që fjalët "ligj apo akt tjetër normativ" të zëvendësohen me referencën ndaj "çdo akti të shqyrtuar nga GjK-ja."[168].

III Standarde ndërkombëtare

• Si standarde ndërkombëtare mund të përmenden :

i. *Opinione të Komisionit të Venecies:*

168) Opinion i ndërmjetëm për projektndryshimet kushtetuese për gjyqësorin e Shqipërisë; opinion nr. 824/2015, 21 dhjetor 2015, CDL-AD (2015) 045. § 32.

a) "Opinion përfundimtar për projektamendamentet kushtetuese të rishikuara për gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009).

b) Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania, §56 .

c) Opinion i Komisionit të Venecies, CDL -AD (2008) 033 "Për ndryshimet e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë", miratuar nga Kuvendi më 21 Prill 2008.

ii. "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al

iii. Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

Neni 133

1. Pranimi i ankesave për gjykim vendoset nga një numër gjyqtarësh, siç përcaktohet me ligj.

2. Gjykata Kushtetuese merr vendim përfundimtar me shumicën e të gjithë anëtarëve të saj, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe në ligj.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Mbrojtja dhe garantimi efektiv i të drejtave dhe lirive themelore të individit "duke parashikuar procedurat që mungojnë në ligjin për Gjykatën Kushtetuese"[169], mbetet qëllimi kryesor i ndryshimit që ka pësuar neni 133. Me rregullimin që i është bërë dispozitës konkrete synohet që çdo kërkesë e paraqitur nga subjektet që vënë në lëvizje GjK-në të kalojë paraprakisht në një filtër seleksionimi të një numri të caktuar gjyqtarësh, pa qenë e nevojshme që për shqyrtimin e saj të ngarkohet e gjithë trupa gjyqësore.

2. Ky rregullim i bërë në nenin 133 orientohet edhe nga KV-ja, q**ë** me të drejtë sugjeron në Opinionin final se "Rregullat procedurale në lidhje me pranueshmërinë e ankesave kushtetuese (neni 133, § 1), përfshirë rregullat për formacionet gjyqësore që vendosin për pranueshmërinë, mund t'i lihen rregullimit të brendshëm të GjK-së. Megjithatë, Kushtetuta duhet ta përcaktojë këtë, përndryshe mund të kuptohet që çdo vendim duhet të merret gjithnjë nga gjykata në procese gjyqësore"[170].

3. Nëpërmjet delegimit legjislativ që i bëhet procedurës së pranimit të ankesave në gjykim, i jepet mundësia ligjvënësit të parashikojë disa rregullime ligjore që synojnë, në radhë të parë, shmangien e zvarritjeve në gjykim, dhënien e një përgjigjeje shumë më të shpejtë për subjektet iniciuese, mospërfshirjen e trupës së GjK-s**ë**, në përbërje të plotë, për të gjitha çështjet e paraqitura, si dhe rritjen e efektivitetit të gjykimit kushtetues.

4. Mungesa e mekanizimit ligjor "për të shmangur bllokimin e vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese, për shkak të mosformimit të shumicës së kërkuar"[171], ka bërë që ajo të rezultojë "joefektive në kuptim të nenit 13 të KEDNJ-së"[172]. Pika 2 e nenit 133, që është edhe risia e kësaj dispozite, dhe që u amendua me ndryshimet kushtetuese, synon të rregullojë këtë situatë problematike të krijuar në gjykimin kushtetues, duke i dhënë mundësinë ligjvënësit të parashikojë marrjen e vendimit përfundimtar në një mënyrë të ndryshme nga rregulli i shumicës absolute.

---

169) Strategjia e Reformës në Sistemin e Drejtësisë, f. 8.
170) "Opinion përfundimtar për projektamendamentet kushtetuese të rishikuara për gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009) § 46.
171) Shih "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al, f. 42.
172) Po aty, f. 42.

5. Arsyetimi i përdorur nga GjEDNj-ja në çështjen "Marini kundër Shqipërisë", që konstatonte, ndërmjet të tjerave, se "parashikimi për ndarjen e votave në mënyrë të barabartë në nenin 74 të ligjit organik të Gjykatës Kushtetuese nuk i shërben sigurisë juridike dhe mund të privojë ankuesin nga e drejta efektive për një vendim përfundimtar për kërkesën e tij drejtuar Gjykatës Kushtetuese",[173] ka shërbyer për të amenduar pikën 2 të nenit 133 të Kushtetutës.[174]

B. Objekti i rregullimit

6. Neni 133 nuk ka pësuar ndryshim tërësor. Pika 1 e dispozitës konkrete ka mbetur e pandryshuar, për arsye se nuk ka shkaktuar ndonjë problematikë në praktikën kushtetuese. Të gjitha ankimet që paraqiten në GjK do të shqyrtohen sipas një procedure konkrete, në numër të kufizuar gjyqtarësh kushtetues dhe sipas disa rregullave që përcaktohen në ligjin organik.

7. Kjo teknikë e ndjekur në formulimin e normës kushtetuese i jep mundësi ligjvënësit të rregullojë hollësisht të gjithë hapat proceduralë që duhet të ndiqen nga momenti i pranimit të kërkesës, mënyra e caktimit të gjyqtarit relator, numri i gjyqtarëve që do të shqyrtojnë paraprakisht kërkesën, nga pikëpamja formale, si dhe vendimet që merren në këtë fazë seleksionuese.

8. Pika 2 e dispozitës, me ndryshimin që ka pësuar, i ka dhënë mundësi ligjvënësit për të shmangur problematikën e krijuar, për shkak të ndarjes së votave në mënyrë të barabartë në GjK, gjë e cila "çon në marrjen e një vendimi, i cili formalisht nuk i jep zgjidhje çështjes në shqyrtim"[175]. Shtesa e parashikuar në pikën 2, që i jep mundësi GjK-së, në raste përjashtimore, të marrë vendimin përfundimtar edhe pa shumicën e anëtarëve të saj, konsiderohet, nga pikëpamja e teknikës legjislative, si një formulim i arsyeshëm që nuk pengon, por që zgjidh ngërçin në vendimmarrje.

9. Neni 133 është një dispozitë kushtetuese me natyrë procedurale, që, nga njëra anë, jep një zgjidhje konkrete për mënyrën e marrjes së vendimit përfundimtar, por, nga ana tjetër, i njeh pushtetin ligjvënësit për të zgjeruar, në raste përjashtimore, kuptimin për mënyrën e marrjes së vendimit për-

---

173) Çështja *"Marini kundër Shqipërisë"*, ankimi nr.3738/02) i datës 18 dhjetor 2007.
174) Kjo dispozitë është detajuar më tej në nenin 73 të ligjit nr.8577/2000 të ndryshuar.
175) Po aty.

fundimtar, një kuptim i ndryshëm nga rregulli klasik, ku kërkohet prania e shumicës së gjyqtarëve të GjK-së.

C. Komente për çështje të ndryshme

10. Neni 133, pika 1, i Kushtetutës, sipas të cilit "pranimi i ankesave për gjykim vendoset nga një numër gjyqtarësh, siç përcaktohet me ligj", sanksionon parimin e kolegjialitetit, si një ndër parimet kryesore të gjykimit kushtetues, por i delegon ligjvënësit pushtetin për një rregullim më të hollësishëm të procedurës së paraqitjes dhe të shqyrtimit të ankimimit kushtetues.

11. Kjo pikë nuk ka ndryshuar nga formulimi i mëparshëm. Një parashikim i tillë në Kushtetutë mbetet tepër i nevojshëm, sepse pranon domosdoshmërinë e rregullimit të procedurës së gjykimit kushtetues nga paraqitja e ankimit e deri në vendimmarrjen përfundimtare nëpërmjet ligjit. Me këtë formulim të dispozitës kushtetuese ligjvënësi nuk pengohet të përmirësojë, në vijimësi, ato rregulla procedurale që krijojnë problematikë për gjykimin kushtetues.

12. Rregullimi kushtetues që lejon pranimin e ankesave për gjykim nga një numër gjyqtarësh, që mund të jetë edhe më i vogël se numri maksimal prej 9 gjyqtarësh, është një normë e domosdoshme që ndihmon pikësëpari për rritjen e efektivitetit të gjykimit kushtetues. Shqyrtimi me kolegjialitet i të gjitha çështjeve që paraqiten për gjykim është karakteristikë për gjykimin në GjK. Kolegjialiteti ka gjetur pasqyrimin e tij të plotë në nenin 20 të ligjit të GjK-së, sipas të cilit: "Shqyrtimi i çështjeve nga Gjykata Kushtetuese bëhet kolegjialisht. Vendimi merret vetëm nga ata gjyqtarë që kanë marrë pjesë në shqyrtimin e çështjes.".

13. Çdo kërkesë e paraqitur nga subjektet që vënë në lëvizje GjK-së duhet të kalojë paraprakisht në një filtër seleksionimi të një kolegji prej 3 gjyqtarësh. Nëpërmjet kësaj procedure bëhet seleksionimi i ankesave të paraqitura, duke evidentuar ankesat, haptazi të pabazuara, nga ato që përfshihen në juridiksionin e GjK-së. Shqyrtimi i ankesave bëhet në aspektin formal dhe orientohet te legjitimimi i subjektit, si dhe te juridiksioni i GjK-së.

14. Shqyrtimi paraprak i ankesës është një gjykim i veçantë, sepse kolegji me 3 gjyqtarë "nuk shqyrton themelin e çështjes në këtë fazë"[176]. Një shqyrtim i tillë shërben për të seleksionuar ato çështje me natyrë kushtetuese, të cilat plotësojnë kriteret ligjore. Gjyqtarët, gjatë shqyrtimit paraprak të çështjes në kolegj, "duhet të vlerësojnë nëse kërkesa përmban argumente për një gjykim kushtetues dhe jo motive të natyrës politike, morale, shoqërore etj., të cilat e bëjnë atë të papranueshme për shqyrtim. E veçanta e shqyrtimit seleksionues është kushti ligjor që kërkohet për arritjen e unanimitetit ndërmjet gjyqtarëve të kolegjit për kalimin ose moskalimin e çështjes në seancë plenare."[177] Mosarritja e unanimitetit ndërmjet gjyqtarëve të kolegjit seleksionues bën kompetente për shqyrtimin paraprak një tjetër hallkë që është Mbledhja e Gjyqtarëve, e cila merr funksionet e kolegjit dhe vendos me shumicë votash për kalimin ose jo të çështjes në seancë plenare. Arritja e unanimitetit ndërmjet gjyqtarëve të kolegjit, si dhe *quourumi* që kërkohet për marrjen e vendimeve nga Mbledhja e Gjyqtarëve janë komponentë shumë të rëndësishëm të parimit të shqyrtimit kolegjial të çështjeve në GjK. Ata janë të lidhur si me parimin e ligjshmërisë në veprimtarinë gjyqësore, ashtu edhe me barazinë e të gjithë gjyqtarëve në proces. Ky rregull është, nga njëra anë, një garanci për subjektet që i drejtohen gjykatës për të realizuar një gjykim kushtetues por, nga ana tjetër, synon krijimin e një jurisprudence kushtetuese të qëndrueshme që arrihet vetëm nëpërmjet kolegjialitetit të të gjithë trupës vendimmarrëse të gjyqtarëve.

15. Gjatë shqyrtimit paraprak, kolegji i gjyqtarëve ose Mbledhja e Gjyqtarëve vlerëson njëkohësisht nëse "kërkimet e paraqitura në kërkesë janë objekt i një vendimi të mëparshëm të GjK-së ose rivendosja në vend e së drejtës së shkelur nuk është e mundur",[178] nëse kërkesa është paraqitur brenda afateve që parashikohen në ligj, nëse kërkuesi nuk ka shteruar mjetet juridike efektive para se t'i drejtohet GjK-së, ose nëse legjislacioni në fuqi parashikon mjete efektive në dispozicion.

16. Formulimi i mëparshëm kushtetues i pikës 2 të nenit 133, sipas të cilit "Gjykata Kushtetuese vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve të saj", nuk lejonte hapësirë për ligjvënësin që të parashikonte një tjetër shumicë vendimmarrëse, të ndryshme nga shumica me 5 vota të gjyqtarëve

---

176) Shih nenin 31 të ligjit nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë".

177) Sokol Sadushi*,"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 363.

178) Shih nenin 31/a të ligjit nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë".

kushtetues. Mbi këtë rregullim të pikës 2, ligjvënësi parashikonte në nenin 74 të ligjit organik të GjK-së pamundësinë e marrjes së një vendimi përfundimtar kur votat ndaheshin në mënyrë të barabartë ose në atë mënyrë që asnjë përfundim i çështjes nuk votohej nga shumica e kërkuar. Një vendim refuzues, pra jo përfundimtar, që merrte GJK-ja nuk përbënte pengesë që kërkuesi ta riparaqiste kërkesën në rast se krijoheshin kushtet në të ardhmen për formimin e shumicës së kërkuar. Përfundimi i arritur nga GjEDNj-ja "se parashikimi për ndarjen e votave në mënyrë të barabartë në nenin 74 të LOGjK-së nuk i shërben sigurisë juridike dhe mund të privojë ankuesin nga e drejta efektive për një vendim përfundimtar për kërkesën e tij drejtuar Gjykatës Kushtetuese"[179], krijoi kushtet për amendimin e pikës 2 të nenit 133. "Pamundësia e Gjykatës Kushtetuese për të siguruar shumicën e kërkuar të votave për çështjet në shqyrtim"[180] i linte ankuesit pa një vendim përfundimtar dhe, për rrjedhojë, kufizonte thelbin e së drejtës për t'u dëgjuar nga gjykata. Vendimmarrja e GjEDNj-së, në veçanti qëndrimi i mbajtur prej saj në rastin "Marini kundër Shqipërisë", kishte sjellë domosdoshmërinë e ndryshimit të pikës 2 të nenit 133. Përderisa "ruajtja e vazhdimësisë së drejtësisë kushtetuese (funksionimi kolegjial) dhe mosbllokimi i vendimmarrjes së GjK-së janë të rëndësishme"[181], me amendimin e bërë në pikën 2 të nenit 133, u bë e mundur shmangia e ngërçit kushtetues që vijonte prej shumë vitesh të ishte i pranishëm në veprimtarinë e GjK-së.

17. Formulimi i ri që i njeh të drejtën GjK-së për të marrë "vendim përfundimtar me shumicën e të gjithë anëtarëve të saj, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe në ligj", detyroi ligjvënësin që në kuadër të mbrojtjes dhe garantimit efektiv të të drejtave dhe lirive themelore të individit, të parashikojë "procedurat që mungonin në ligjin për Gjykatën Kushtetuese"[182]. Mbi këtë rregullim të ri kushtetues, nisur edhe nga jurisprudenca e GjEDNj-së, në nenin 73 të ligjit nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë" u shtua një pikë tjetër që parashikon se "kur nuk formohet shumica prej 5 gjyqtarësh, kërkesa konsiderohet e rrëzuar".

18. Ky rregullim i ri që parashikohet në ligjin organik të GjK-së, duket si zgjidhja më e përshtatshme. Është i njohur prezumimi i kushtetutshmërisë së normës juridike. "Të gjitha aktet ligjore janë në përputhje me Kushte-

179) Çështja *"Marini kundër Shqipërisë"*, ankimi nr.3738/02) i datës 18 dhjetor 2007.
180) Po aty.
181) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al, f. 27.
182) Strategjia e Reformës në Sistemin e Drejtësisë, f. 8.

tutën, për aq kohë sa nuk është vendosur ndryshe nga Gjykata Kushtetuese. Ligji nuk duhet vlerësuar dhe gjykuar me bindjen se është në kundërshtim me Kushtetutën. Nga një parim i tillë udhëhiqet gjyqtari kushtetues në shqyrtimin e çështjeve me natyrë kushtetuese. Një ligj prezumohet kushtetues derisa parlamenti në procedurat parlamentare ose gjykata në procesin e një gjykimi kushtetues shprehen për të."[183] Sipas këtij parimi, i përket ankuesit që vë në lëvizje GjK-në të provojë para saj antikushtetutshmërinë e aktit, objekt shqyrtimi. Nëse ankuesi nuk është në gjendje të bindë shumicën e gjyqtarëve kushtetues për antikushtetutshmërinë e aktit që konteston, kjo mbetet një çështje e argumenteve të pamjaftueshme që ai ka paraqitur, por jo si një çështje e ligjit. Në vendimin nr. 16, datë 25.07.2008 GjK-ja vë në dukje se "në vlerësimin e kushtetutshmërisë së kufizimit të të drejtave e lirive individuale, kjo Gjykatë niset nga prezumimi i kushtetutshmërisë së ligjit me Kushtetutën"[184]. Kjo do të thotë se Gjykata nuk ka autoritet të kontrollojë synimet dhe drejtësinë e zgjidhjeve të zbatuara nga ana e ligjvënësit. Detyrë e GjK-së është të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të zbatuara nuk shkelin normat dhe vlerat kushtetuese. Sidoqoftë, një vendimmarrje e tillë nga GjK-ja nuk mendohet se ndodh shpesh. Për shkak të rrethanave mbetet vetëm një rast përjashtimor.

II. Konteksti historik

19. Mënyra e paraqitjes së ankesave, vlerësimi paraprak i tyre, si dhe numri i gjyqtarëve që nevojitet për shqyrtimin e këtyre ankesave nuk ka qenë i rregulluar shprehimisht me norma kushtetuese. Historikisht, Kushtetuta ka sanksionuar rregullin e përgjithshëm se procedura e zgjidhjes së çështjeve rregullohet me ligj. Kështu, sipas nenit 28 të ligjit nr. 7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese"", ligjvënësit i është deleguar "procedura e zgjidhjes së çështjeve, si dhe çështjet e tjera themelore për kryerjen e detyrave". Ndërkohë, formulimi që kishte neni 26 i ligjit "Për dispozitat kryesore kushtetuese" se "Gjykata Kushtetuese vendos me shumicë votash", nuk qartësonte numrin minimum të gjyqtarëve që nevojiten për marrjen e vendimit përfundimtar.

20. Vetëm mbi këtë normë kushtetuese të vitit 1992 dhe pa një ligj organik të miratuar ka funksionuar GjK-ja deri në miratimin e ligjit nr.8373, datë 15.07.1998 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të

183) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 352.
184) Shih vendimin nr. vendimin nr. 16, datë 25.07.2008 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

Republikës së Shqipërisë". Neni 38 i këtij ligji rregulloi për herë të parë procedurat që ndiqen për paraqitjen e ankesave, mënyrën e shqyrtimit të tyre, fillimisht nga gjyqtari relator dhe, më pas, nga kolegji me tre gjyqtarë, që ngarkohej me seleksionimin e tyre. Kjo dispozitë ligjore sanksionon parimin e kolegjialitetit, si një ndër parimet kryesore të gjykimit kushtetues. Sipas nenit 38 të ligjit të vitit 1998 kërkohej konsensusi si për mospranimin, ashtu edhe për kalimin e çështjes në seancë plenare. Mosarritja e konsensusit e kalonte çështjen për shqyrtim në Mbledhjen e Gjyqtarëve që vendoste me shumicën e anëtarëve të pranishëm.

21. Një rregullim më i plotë dhe më i qartë, krahasuar me dispozitat kryesore kushtetuese, bëhet në Kushtetutën e vitit 1998, ku në nenin 133 parashikohet shprehimisht: "1. Pranimi i ankesave për gjykim vendoset nga një numër gjyqtarësh, siç përcaktohet me ligj. 2. Gjykata Kushtetuese vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve të saj.". Ky formulim kushtetues jepte më tepër hapësirë që ligjvënësi të përcaktonte rregulla më të hollësishme si për pranimin e ankesave dhe shqyrtimin e tyre në trupë gjyqësore me numër më të vogël gjyqtarësh, ashtu edhe për vendimmarrjen përfundimtare të GjK-së, me një shumicë jo më të vogël se gjysma e numrit të gjyqtarëve kushtetues.

22. Ligji nr.8577, datë 10.02.2000, që doli në zbatim të Kushtetutës së vitit 1998, bëri një parashikim shumë të hollësishëm të mënyrës së organizimit dhe të funksionimit të GjK-së, të paraqitjes së kërkesave dhe shqyrtimit të tyre, të parimeve dhe rregullave të gjykimit kushtetues, si dhe të marrjes së vendimeve. Ligji i jepte zgjidhje edhe situatave që mund të lidheshin me çështje që nuk rregulloheshin nga ky ligj, duke pranuar marrjen parasysh të dispozitave të gjykimit procedural.

23. Sipas nenit 31 të këtij ligji kërkesa shqyrtohet paraprakisht nga kolegji i përbërë nga 3 gjyqtarë të GjK-së, ku bën pjesë dhe relatori, që vendos për kalimin ose jo të çështjes në seancë plenare. Shqyrtimi me kolegjialitet i të gjitha çështjeve që paraqiten për gjykim është karakteristikë për gjykimin në GjK. Në dallim nga gjykimi i zakonshëm që paraqet veçorinë e shqyrtimit të çështjes edhe nga një gjyqtar i vetëm, gjyqtari kushtetues nuk merr vetë vendime. Ai si relator drejton individualisht vetëm ato faza të procesit kushtetues që lidhen me përgatitjen fillimisht të çështjes, si dhe me paraqitjen e saj për shqyrtim paraprak kolegjit me tre gjyqtarë, të cilët vendosin për kalimin në seancë plenare.

24. Mbi formulimin kufizues që paraqiste Kushtetuta e vitit 1998, dhe konkretisht pika 2 e nenit 133, sipas të cilës "Gjykata Kushtetuese vendos

me shumicën e të gjithë anëtarëve të saj", neni 74 i ligjit organik sanksionoi rregullin e refuzimit të kërkesës në rast të pamundësisë së marrjes së një vendimi përfundimtar. Ndarja e votave në mënyrë të barabartë, ose në atë mënyrë që asnjë përfundim i çështjes nuk votohej nga shumica e kërkuar, lejonte marrjen e një vendimi refuzues dhe jo përfundimtar nga GjK-ja. Qëndrimi i mbajtur nga GjEDNj-ja "se parashikimi për ndarjen e votave në mënyrë të barabartë në nenin 74 të LOGjK-së nuk i shërben sigurisë juridike dhe mund të privojë ankuesin nga e drejta efektive për një vendim përfundimtar për kërkesën e tij drejtuar Gjykatës Kushtetuese"[185], krijoi kushtet për amendimin kushtetues të pikës 2 të nenit 133.

25. Amendimi i pikës 2 të nenit 133, që parashikonte përjashtimin nga rregulli i marrjes së vendimeve përfundimtare me shumicën e të gjithë gjyqtarëve, bëri të mundur që edhe në nenin 73 të ligjit nr. 99/2016 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", të bëhet një tjetër formulim, sipas të cilit "kur nuk formohet shumica prej 5 gjyqtarësh, kërkesa konsiderohet e rrëzuar".

III. Standarde ndërkombëtare

• Si standarde mund të përmenden dokumentet e KV-së dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me mandatin e gjyqtarit kushtetues.

i. *Opinione të Komisionit të Venecies:*

a) "Opinion përfundimtar mbi projektamendamentet kushtetuese të rishikuara mbi gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009).

b) Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania.

ii. "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al

iii. Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

185) Çështja *"Marini kundër Shqipërisë"*, ankimi nr.3738/02) i datës 18 dhjetor 2007.

Neni 134

1. Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje me kërkesë të:
   a) Presidentit të Republikës;
   b) Kryeministrit;
   c) jo më pak se një të pestës së deputetëve;
   ç) Avokatit të Popullit;
   d) Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit;
   dh) çdo gjykate, sipas nenit 145, pika 2, të kësaj Kushtetute;
   e) çdo komisioneri të krijuar me ligj për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të garantuara nga Kushtetuta;
   ë) Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Këshillit të Lartë të Prokurorisë;
   f) organeve të qeverisjes vendore;
   g) organeve të bashkësive fetare;
   gj) partive politike;
   h) organizatave;
   i) individëve.

2. Subjektet e parashikuara nga nënparagrafët "d", "dh", "e", "ë", "f", "g", "gj", "h" dhe "i" të paragrafit 1 të këtij neni mund të bëjnë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi kryesor i rregullimit që iu bë nenit 134 buron nga nevoja për një identifikim "më të qartë të çështjeve që lidhen me juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese, duke synuar shmangien e saj si shkallë e katërt gjykimi, si dhe qartësimin e legjitimitetit të subjekteve të kushtëzuara e të pakushtëzuara që iniciojnë çështje për një gjykim kushtetues"[186] . "Nga mënyra se si nis një gjykim kushtetues dhe nga subjektet që e kanë këtë të drejtë varet pozicioni që merr autoriteti që realizon drejtësinë kushtetuese"[187] Një përcaktim shumë më korrekt i subjekteve që vënë në lëvizje GjK-në krijon hapësirë për çdo aplikant për të shpresuar në një zgjidhje përfundimtare prej këtij organi.

2. Me këtë amendim të pjesshëm të nenit 134 synohet, nga njëra anë, të saktësohet rrethi i subjekteve të pakushtëzuara që i drejtohen GjK-së dhe, nga ana tjetër, të shtohet numri i subjekteve, që me ndryshimet e thella kushtetuese e impononin përfshirjen e tyre krahas subjekteve tradicionale të një gjykimi kushtetues. Për shkak se Gjykata Kushtetuese "gjatë praktikës ka hasur në disa pengesa kushtetuese dhe ligjore, të cilat në disa raste kanë sjellë si pasojë mosfunksionimin efikas të saj nga pikëpamja organizative ose mosqenien efektive në ushtrimin e kompetencave që asaj i janë njohur nga Kushtetuta"[188], amendimi i nenit 134 synon të sjellë një ndikim edhe në këtë drejtim.

3. Një pozicionim ndryshe i Kontrollit të Lartë të Shtetit, në radhët e subjekteve me legjitimitet të kushtëzuar, nëpërmjet shkëmbimit të vendit me Avokatin e Popullit, synon që ta bëjë më efektiv këtë organ të lartë të kontrollit ekonomik e financiar për ato çështje që lidhen drejtpërdrejt me interesin e tij institucional. Për shkak të pozitës së veçantë që Kushtetuta i ka dhënë institucionit të Avokatit të Popullit, por edhe të efektivitetit që paraqet përdorimi prej tij, në mënyrë të pakushtëzuar, i nismës për një gjykim kushtetues, me të drejtë KV-ja ka rekomanduar se "është e këshil-

186) Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë, f. 7.
187) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 261.
188) Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë, f. 7.

lueshme të lejohet Ombudsman– i që të paraqesë *actio popularis* në çdo rast (me kushtin që çështja të jetë parimisht në pajtim me mandatin e tij/saj)"[189].

4. Orientimet e vazhdueshme të dhëna nga organizmat ndërkombëtarë dhe, në veçanti, nga vendimet e GjEDNj-së për konsiderimin e GjK-së si një mjet efektiv për mbrojtjen e të drejtave themelore të parashikuara në Kushtetutë, kanë dhënë ndikimin e tyre për amendimin e nenit 134. Në veçanti, parashikimi si subjekte i Avokatit të Popullit, në shkronjën "ç", dhe i çdo komisioneri të krijuar me ligj, në shkronjën "e", kanë zgjeruar së tepërmi ankimin kushtetues në mbrojtje të të drejtave të individit kundër çdo akti të pushtetit publik. Me këtë zgjidhje u kërkua "një ridimensionim i subjekteve që mund të iniciojnë një gjykim kushtetues, duke shtuar subjektet që kanë si thelb të veprimtarisë së tyre mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut"[190].

5. Ndryshimet e thella që pësoi në organizimin institucional i gjithë sistemi i drejtësisë, por edhe nevoja për të realizuar një mbrojtje efektive ndaj sulmeve të çdo pushteti tjetër publik, e bënin të domosdoshëm parashikimin e organeve të qeverisjes së sistemit, si KLGj-ja dhe KLP-ja, krahas subjekteve të tjera që iniciojnë gjykimin kushtetues.

B. Objekti i rregullimit

6. Neni 134 parashikon se cilat subjekte kanë të drejtë të vënë në lëvizje GjK-në. Renditja në nenin 134 e subjekteve që nisin një gjykim kushtetues nuk duhet kuptuar si një dispozitë që parashikon në mënyrë shteruese listën e të gjitha subjekteve. "Disa nga çështjet që shqyrton Gjykata Kushtetuese, të cilat kanë gjetur parashikimin e tyre në dispozita të tjera të Kushtetutës",[191] si, p.sh., rasti i shkarkimit nga detyra i Presidentit të Republikës apo vërtetimi i pamundësisë së ushtrimit të funksioneve të tij, nuk mund të fillohen nga subjektet që listohen në nenin 134 të Kushtetutës.

---

189) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

190) Shih relacion për projektligjin "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e RSH-së" të ndryshuar në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/relacion-shtesa-dhe-ndryshime-ne-ligjin-nr.-84172c-date-21.10.1998-kushtetura-e-r.sh-te-ndryshuar.pdf.

191) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 275.

7. Objekti i rregullimit të kësaj dispozite ka të bëjë me evidentimin e subjekteve kryesore, të ndara në dy grupe, që mund të nisin një gjykim kushtetues. Me përjashtim të katër subjekteve kryesore, të cilat përfaqësojnë organet më të larta të shtetit dhe që në mënyrë të pakushtëzuar mund t'i drejtohen Gjykatës Kushtetuese, subjektet e parashikuara në pikën 2 të nenit 134 të Kushtetutës "mund të bëjnë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre"[192].

8. Kjo dispozitë përcakton qartë rrethin e subjekteve që gëzojnë të drejtën për të vënë në lëvizje GjK-në në mënyrë të pakushtëzuar dhe të kushtëzuar. Në grupimin e parë liston Presidentin e Republikës, Kryeministrin, jo më pak se një të pestën e deputetëve dhe Avokatin e Popullit, ndërsa Kryetarin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, gjykatat e zakonshme, organet e qeverisjes vendore, organet e bashkësive fetare, partitë politike, organizatat, si dhe individët i ka klasifikuar në grupimin e dytë.

9. Katër subjekteve të para, të cilat përfaqësojnë institucionet kryesore të shtetit, në dallim nga subjektet e tjera, ku përfshihen organizma shtetërorë, entitete private, si dhe individë, Kushtetuta nuk u ka vendosur ndonjë kufizim në ushtrimin e nisjes së gjykimit kushtetues. Të gjitha subjektet e tjera kanë të drejtë të vënë në lëvizje GjK-në, vetëm nëse ato argumentojnë "interesin e tyre" në një çështje të veçantë.

C. Komente për çështje të ndryshme

10. "Në doktrinën kushtetuese njihen dy mënyra për nisjen e një gjykimi kushtetues. Si rregull, procedurat para Gjykatës Kushtetuese janë të bazuara në kërkesën përkatëse të paraqitur nga një subjekt i veçantë kushtetues ose nga kërkues që duhet të provojnë legjitimitetin e tyre. Paraqitja e kërkesës nga subjekte që legjitimohen në mënyrë të pakushtëzuar ose të kushtëzuar për procesin kushtetues përbën formën kryesore mbi të cilën çdo gjykatë kushtetuese fillon shqyrtimin gjyqësor"[193]. Përjashtim nga ky rregull, dhe që është "një tjetër mënyrë e fillimit të gjykimit kushtetues, është nisma (*proprio motu*) e institucionit, i cili është ngarkuar për të përmbushur funksionin e drejtësisë kushtetuese[194].

11. Parashikimi në nenin 134 të Kushtetutës i subjekteve që legjitimohen për të nisur një gjykim kushtetues nuk merr kuptimin e një dispozite

192) Shih nenin 134, pika 2, të Kushtetutës.
193) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 264.
194) Shih më gjerë: Sokol Sadushi. *"Kontrolli kushtetues",* Botimex, Tiranë 2004.

me natyrë shteruese. Jo vetëm çështjet që përfshihen në juridiksionin e kësaj Gjykate, por as subjektet që mund të fillojnë një gjykim kushtetues nuk kufizohen vetëm në nenet 131 dhe 134 të Kushtetutës. Rregullimet kushtetuese, të parashikuara në nenet 90 dhe 91, kanë përcaktuar Kuvendin si një subjekt që inicion gjykime të kësaj natyre. Vendimi i Kuvendit për shkarkimin e Presidentit të Republikës ose për vërtetimin përfundimisht të faktit të pamundësisë së ushtrimit të funksioneve të tij zëvendësohet ose njësohet me kërkesën që paraqet çdo subjekt legjitimues. E njëjta procedurë ndiqet edhe në rastet kur Kuvendi sipas nenit 70/4 të Kushtetutës vendos për dërgimin e çështjes në Gjykatën Kushtetuese, e cila konstaton papajtueshmërinë.

12. Zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet pushteteve është një tjetër çështje që evidenton subjekte të ndryshme nga parashikimi i nenit 134 të Kushtetutës. Formulimi që përdor ligji nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese" për "subjektet në konflikt" ose "subjektet e cenuara drejtpërdrejt nga konflikti" e zgjerojnë shumë më tepër rrethin e subjekteve që vënë në lëvizje GjK-në. Jurisprudenca kushtetuese ka njohur si subjekte legjitimuese për çështje të kësaj natyre Prokurorin e Përgjithshëm[195], një të katërtën e deputetëve të Kuvendit[196] dhe bashkinë[197]. Subjekte të tjera që legjitimohen për t'iu drejtuar GjK-së janë kryetari i bashkisë ose i komunës, si dhe organi i qeverisjes vendore, kur për shkarkimin ose shpërndarjen e tyre është shprehur Këshilli i Ministrave. Për çështjet që shtrohen për referendum, neni 150 i Kushtetutës njeh si subjekt legjitimues popullin, nëpërmjet 50 mijë shtetasve me të drejtë vote. Me qëllim bërjen të realizueshme dhe sa me efektive të ushtrimit të kësaj të drejte, nga 50 mijë shtetas me të drejtë vote, Kodi Zgjedhor ka sanksionuar si një subjekt legjitimues "grupin nismëtar prej 12 vetësh".[198] Këtë subjekt e ka pranuar edhe GjK-ja në jurisprudencën e saj. Ndryshe nga neni 134, shkronja "b", që njeh Kryeministrin, si një nga subjektet e pakushtëzuara për nisjen e gjykimit kushtetues, neni 180 legjitimon Këshillin e Ministrave për të kërkuar kontrollin *ex post* të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara para hyrjes në fuqi të Kushtetutës.[199] Të gjitha dispozitat e sipërcituara kushtetuese dëshmojnë për një numër më të madh subjektesh që legjitimohen për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese, të cilat nuk gjenden të listuara në nenin 134.

---

195) Shih vendimet nr. 26 datë 04.12.2006 dhe nr. 12, datë 20.05.2008 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
196) Vendimi nr. 20, datë 04.05.2007 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
197) Vendimi nr. 29, datë 21.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
198) Vendimi nr. 33, datë 23.10.2003 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
199) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 274.

13. Neni 134 i Kushtetutës ka përcaktuar qartë rrethin e subjekteve që gëzojnë të drejtën për të vënë në lëvizje GjK-në. Ato janë Presidenti i Republikës, Kryeministri, jo më pak se një e pesta e deputetëve, Avokati i Popullit, Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, gjykatat e zakonshme, çdo komisioner i krijuar me ligj për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të garantuara nga Kushtetuta, KLGj-ja dhe KLP-ja, organet e qeverisjes vendore, organet e bashkësive fetare, partitë politike, organizatat, si dhe individët.

14. Për ushtrimin e së drejtës së vënies në lëvizje të Gjykatës Kushtetuese, neni 134 i Kushtetutës u ka njohur disa prej organeve të larta shtetërore një pozicion të privilegjuar në raport me të tjerët, pa qenë i nevojshëm vërtetimi i ekzistencës së interesit për çështjen në shqyrtim. Kushtetuta ka pranuar se interesi i bartësve të funksionit publik, që i është njohur Presidentit të Republikës[200], Kryeministrit[201], një të pestës së deputetëve[202] dhe Avokatit të Popullit, me qëllim mbrojtjen e sistemit normativ dhe parimeve shtetformuese, si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj., nuk mund të kushtëzohet[203]. "Proceset kushtetuese që kanë për iniciues katër subjektet e sipërcituara synojnë të mbrojnë objektivisht jetën e shtetit dhe të së drejtës dhe jo aspekte subjektive private. Për këtë arsye, kjo formë quhet ndryshe dhe kontroll objektiv i kushtetutshmërisë"[204]. Këto subjekte përjashtohen nga detyrimi për të provuar ekzistencën e interesit përpara GjK-së, "për shkak se Kushtetuta e prezumon interesin e tyre, duke i konsideruar ata përfaqësues të interesave të larta të funksionimit të shtetit dhe të mbrojtjes së interesit publik. Prandaj ndërhyrja e këtyre subjekteve në këtë proces është në të mirë të kushtetutshmërisë dhe nuk i nënshtrohet ndonjë kriteri kufizues."[205] Ato mund të vënë në lëvizje GjK-në për të gjitha çështjet që përfshihen në juridiksionin e saj, si për kontrollin *ex post facto*, ashtu edhe për kontrollin *ex ante*, pa iu nënshtruar ndonjë kufizimi.

15. Subjektet që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për të iniciuar një gjykim kushtetues, kanë legjitimitet vetëm për çështjet për të cilat

---

200) Shih vendimet nr. 8, datë 03.03.2000, nr. 26, datë 24.04.2001 dhe nr. 2, datë 18.01.2005 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
201) Shih vendimet interpretuese të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së, nr. 27, datë 27.04.2001 dhe nr. 28, datë 21.02.2002.
202) Shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese të RSh-së nr. 20, datë 04.05.2007, nr. 36, datë 15.10.2007, nr. 9, datë 23.03.2010 etj.
203) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së nr. 18, datë 29.07.2008.
204) Starck & Weber, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, f. 68.
205) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 276.

arrijnë të provojnë interesat e tyre. "Për këto subjekte qëndron detyrimi për të provuar lidhjen e drejtpërdrejtë midis misionit për të cilin janë krijuar ose të veprimtarisë që kryejnë, si dhe pasojave që rrjedhin nga dispozitat, për të cilat kërkojnë shpalljen si të papajtueshme me Kushtetutën."[206]

16. Neni 134, pika 2, i Kushtetutës e kushtëzon të drejtën e subjektit për të paraqitur një kërkesë me pasjen e një interesi konkret. Shkelja që pretendon subjekti legjitimues, para së gjithash, ka të bëjë me konceptin për një interes kushtetutshmërisht të mbrojtur, i cili përbën një kusht thelbësor për pranueshmërinë e kërkesës. Interesi lidhet me aksesin e subjektit për të kërkuar nëpërmjet GjK-së njohjen ose rivendosjen e një të drejte që garantohet nga Kushtetuta dhe që rezulton e mohuar ose e cenuar prej normës konkrete. Në gjykimin kushtetues interesi "është aktual, i sigurt dhe i drejtpërdrejtë për kërkuesin, edhe për shkak se është i lidhur me faktin se pa ndërhyrjen e gjykatës, konflikti do të vazhdojë të ekzistojë dhe pala ndihet nën kërcënimin e një dëmi të mundshëm"[207].

17. Statusi i subjekteve që parashikohen në pikën 2 të nenit 134 të Kushtetutës është me legjitimitet të kushtëzuar, për shkak të detyrimit (*onus probandi incumbit actori)*[208] që kanë për të provuar interesin e tyre me çështjen në shqyrtim. Pra, barra e të provuarit për të argumentuar përpara Gjykatës Kushtetuese interesin për shpalljen e antikushtetutshmërisë së normës së kundërshtuar i bie kërkuesit. Shkelja që pretendohet se i vjen kërkuesit duhet provuar se lidhet me atë vetë ose me funksionet që ushtron për shkak të veprimtarisë që ai ka. Këtu përfshihen interesat me karakter kolektiv, që në një gjykim kushtetues përfaqësojnë organizatat e tjera, të cilat identifikohen me shoqatat, fondacionet, sindikatat etj. [209]

18. Rrethi i subjekteve që duhet të argumentojnë interesin e tyre me çështjen në shqyrtim ka paraqitur një rëndësi të veçantë për jurisprudencën kushtetuese, sidomos në drejtim të përcaktimit të disa kritereve standarde që duhet të përmbushin. Në jurisprudencën kushtetuese janë vërejtur luhatje për sa u përket standardeve të vendosura për legjitimimin e grupit të dytë të subjekteve që parashikon neni 134 i Kushtetutës. Fraza kushtetuese *"interesat e tyre",* pavarësisht interpretimit të kryer që në fillimin e zbatimit të Kushtetutës dhe në vijimësi, përherë ka rezultuar problematike. Qëndrimi i dyzuar që ka mbajtur jurisprudenca kushtetuese për pozicionin e Avokatit

206) Shih vendimet nr. 9, datë 19.03.2008 dhe nr. 17, datë 25.07.2008 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
207) Vendimi nr. 17, datë 25.07.2008 i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
208) Barra e provës i bie kërkuesit (latinisht).
209) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 284.

të Popullit, i ngarkuar nga Kushtetuta për të mbrojtur të drejtat e interesat e ligjshëm të individit, ka ndikuar ndjeshëm në domosdoshmërinë e amendimit të nenit 134 për njohjen e tij, si një ndër subjektet me legjitimitet të pakushtëzuar.

19. Ngushtimi i hapësirës për individin, i cili sipas ligjit organik të GjK-së dhe jurisprudencës kushtetuese nuk lejohej të kishte të njëjtin pozicion si subjektet e tjera për kontrollin e kushtetutshmërisë së normës, ka qenë një tjetër arsye kryesore që ka nxitur amendimin e Kushtetutës dhe, në veçanti, ndryshimin e ligjit organik, për t'i dhënë atij të njëjtin pozicion me subjektet e tjera që duhet të provojnë interesin e tyre.

20. Problematika që kanë pasur në jurisprudencën kushtetuese organizatat e ndryshme, në veçanti ato që mbronin interesat e gjyqtarëve e të prokurorëve, për të provuar legjitimimin e tyre, është një tjetër argument që ka ndikuar në amendimin e nenit 134 lidhur me shtimin e subjekteve kushtetuese që vënë në lëvizje GjK-në. Dy organet kryesore të qeverisjes së sistemit të drejtësisë, Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Këshilli i Lartë i Prokurorisë, pas ndryshimit të nenit 134 të Kushtetutës janë subjekte me legjitimitet të kushtëzuar që ngarkohen drejtpërdrejt për të nisur një gjykim kushtetues.

II. Konteksti historik

21. Njihen dy mënyra për nisjen e gjykimit kushtetues. Forma kryesore bazohet në kërkesën që paraqitet nga një subjekt kushtetues. Një tjetër mënyrë e fillimit të gjykimit kushtetues, si një përjashtim nga rregulli, është nisma e vetë gjykatës. Mbi këto dy mënyra të nisjes së procesit kushtetues evidentohen dhe llojet e subjekteve përkatëse që kanë legjitimitetin për të bërë kërkimet dhe për të parashtruar argumentet për çështjen në shqyrtim.

22. E analizuar në kontekstin historik, pavarësisht ndonjë luhatjeje të viteve të fillimit, nisma e gjykimit kushtetues ka qenë e orientuar drejt kërkesës që paraqitet nga subjektet konkrete. Kur u krijua GjK-ja me ligjin nr. 7561 datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr. 7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese"" kanë qenë të njohura të dyja mënyrat e nisjes së procesit. Sipas nenit 25[210] pranohej vënia në lëvizje e GjK-së "me kërkesë ose edhe me nismën e saj".

---

210) Shih ligjin nr.7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491,- datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese"".

23. Nisja e një gjykimi kushtetues nga vet GjK-ja është një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm i çdo gjykate, sipas të cilit nuk lejohet fillimi i një gjykimi pa kërkesën e një subjekti konkret. "Gjykimi *proprio motu,* që e vendos Gjykatën Kushtetuese, për shkak të misionit të rëndësishëm që kryen, në një pozicion të ndryshëm nga ai që kanë gjykatat e zakonshme, shkakton një lloj kundërshtimi paragjykues. Varet nga aftësia e Gjykatës Kushtetuese për të paraqitur veten si një institucion i pavarur dhe që garanton paanësinë e saj në gjykim, me qëllim që të fitojë besimin e opinionit për vendimmarrjen e saj. Megjithatë, fillimi i çështjeve kushtetuese me nismën e vet gjykatës, për shkak të problematikës që mbart, nuk konsiderohet si një çështje e së ardhmes për drejtësinë kushtetuese"[211].

24. Formulimi i mëparshëm, që i njihte kësaj Gjykate të drejtën e nismës, ishte i parakohshëm jo vetëm për një institucion të ri që po konturohej në një realitet të pamësuar me konceptet për drejtësinë kushtetuese, por edhe për demokracinë e brishtë shqiptare. Realiteti i paqëndrueshëm politik dhe shoqëror i periudhës së fillimit të viteve '90, mungesa e përvojës së vetë GjK-së për të shmangur aktivizmin në funksion të një vetëpërmbajtjeje, natyra tejet e politizuar e disa çështjeve kushtetuese, me të cilat u desh të përballej, nuk ndikuan në përdorimin në mënyrë të kujdesshme dhe efektive të këtij instrumenti nga autoriteti më i lartë, të cilin Kushtetuta e kish ngarkuar me përmbushjen me paanësi të misionit të drejtësisë kushtetuese. Megjithatë, ajo që vihet re nga analiza që mund t'i bëhet pas kaq vitesh rreth shtatë gjykimeve kushtetuese të filluara me nismën e vet Gjykatës, është se një pjesë e mirë e këtyre vendimeve kanë hedhur themelet për krijimin e jurisprudencës kushtetuese shqiptare,[212] ashtu si në ndonjë rast, nëpërmjet shfuqizimit të vetë normës kushtetuese, kanë shkaktuar tronditje në marrëdhëniet institucionale.[213]

25. Nisur nga një lloj problematike që krijonte për realitetin shqiptar nisma *ex officio* nga vetë Gjykata*,* por edhe për faktin se nuk kishte një përhapje në gjykatat homologe, në Kushtetutën e vitit 1998 nuk u parashikua si një nga format e fillimit të procesit kushtetues. Vënia në lëvizje e GjK-së me nismën e saj, si një pushtet aktivist në dukje i organit të ngarkuar me përmbushjen në mënyrë të paanshme të misionit të drejtësisë kushtetuese, konsiderohet i lënë mënjanë nga rregullimi i ri që vendos neni 134 i Kushtetutës. "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në krahasim

211) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 265.
212) Shih vendimin nr. 34, datë 24.09.1996, vendimin nr. 13, datë 29.05.1997, si dhe vendimin nr. 55, datë 21.11.1997 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
213) Shih vendimin nr.57, datë 05.12.1997 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.

me rregullimin që parashikohet në ligjin nr. 7561, datë 29.4.1992 "Për dispozitat kryesore kushtetuese", i dha një tjetër përmasë nisjes së gjykimit kushtetues, si në drejtim të pozicionit *self-restraint* – të vetëpërmbajtjes së Gjykatës Kushtetuese, ashtu edhe të rrethit të subjekteve legjitimuese, që e ushtrojnë këtë të drejtë."[214]

26. Konstatohet se me krijimin e GjK-së, numri i subjekteve të pakushtëzuara që legjitimoheshin për të nisur një proces kushtetues për çdo çështje ka qenë i vogël. Në ligjin nr. 7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491,datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese", njiheshin si të tilla: "Presidenti i Republikës, një grup parlamentar, një e pesta e deputetëve, Këshilli i Ministrave, gjykatat, organet lokale të pushtetit, si dhe çdo person, lidhur me shkeljen e lirive e të drejtave të tij të parashikuara nga Kushtetuta"[215].

27. Rrethi i kufizuar i subjekteve legjitimuese, por të pakushtëzuara në ushtrimin e së drejtës së tyre, që parashikon neni 25 i ligjit nr. 7561 datë 29.4.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr. 7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese""[216], në Kushtetutën e vitit 1998 i lë vendin një rregullimi të ndryshëm. Neni 134 i Kushtetutës liston një numër më të madh subjektesh, në krahasim me rregullimin e mëparshëm, por, nga ana tjetër, e kushtëzon të drejtën e disa subjekteve për të nisur një gjykim kushtetues me ekzistencën e interesit të tyre me çështjen në shqyrtim. [217]

28. Kushtetuta e vitit 1998 e qartëson rrethin e subjekteve që gëzojnë të drejtën për të vënë në lëvizje GjK-në. Katër subjekteve të para, që janë Presidenti i Republikës, Kryeministri, jo më pak se një e pesta e deputetëve dhe Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, të cilët përfaqësojnë institucionet kryesore të shtetit, Kushtetuta nuk u vendos ndonjë kufizim në ushtrimin e nisjes së gjykimit kushtetues. Të gjitha subjektet që parashikohen në nenin 134, pika 1, shkronjat "dh", "e", "ë", "f" dhe "g" të Kushtetutës (si Avokati i Popullit, organet e qeverisjes vendore, organet e bashkësive fetare, partitë politike e organizatat e tjera, si dhe individët) kanë të drejtë të

---

214) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 262.
215) Shih ligjin nr.7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491,-datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese"".
216) Sipas nenit 25 të ligjit nr. 7491, datë 29.4.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese", "Për fillimin e procedurës kanë të drejtë të bëjnë kërkesë Presidenti i Republikës, një grup parlamentar, një e pesta e deputetëve, Këshilli i Ministrave, gjykatat, organet lokale të pushtetit, si dhe çdo person, lidhur me shkeljen e lirive e të drejtave të tij të parashikuara nga Kushtetuta.".
217) Sokol Sadushi, *"Drejtësia kushtetuese në zhvillim"*, Botimet Toena, Tiranë 2012, f. 272.

vënë në lëvizje GjK-në, vetëm nëse ato argumentojnë "interesin e tyre" në një çështje të veçantë.

29. Një pozicion disi të veçantë, në kuptim të këtij formulimi kushtetues, merr gjykata e zakonshme, kur në rrugën e gjykimit incidental mund të nisë një gjykim kushtetues. Gjykata e zakonshme, duke mos u përfshirë në grupin e dytë të subjekteve, rezulton si një prej atyre që nisjen e gjykimit kushtetues nuk e kanë të kushtëzuar nga ndonjë interes konkret. Pavarësisht këtij ometimi kushtetues, GjK-ja nuk shmanget nga detyrimi për të hetuar për legjitimimin e gjykatës së zakonshme, në rast se në bazë të nenit 145 ajo kërkon të fillojë një gjykim kushtetues.

30. Megjithatë, nevoja për një reformim të thellë të sistemit gjyqësor, në përgjithësi, identifikimi më i saktë i çështjeve "që lidhen me juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese, duke synuar shmangien e saj si shkallë e katërt gjykimi, si dhe qartësimi i legjitimitetit të subjekteve të kushtëzuara e të pakushtëzuara që iniciojnë çështje për një gjykim kushtetues",[218] ndikuan në një rishikim të nenit 134 të Kushtetutës.

31. Rrethi i kufizuar i subjekteve që parashikonte Kushtetuta e vitit 1998, por me një objektiv shumë të gjerë për të nisur një gjykim kushtetues, do ia linte vendin, pas amendimit të kryer në vitin 2016, një numri më të madh subjektesh legjitimuese dhe me një sferë jo aq të kufizuar të çështjeve të juridiksionit të GjK-së. Parashikimi i Avokatit të Popullit si subjekt i pakushtëzuar në vend të Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit shkonte në të njëjtën linjë edhe me rekomandimin e KV-së se duhet "të lejohet Ombudsman –i që të paraqesë *actio popularis* në çdo rast (me kushtin që çështja të jetë parimisht në pajtim me mandatin e tij/saj)"[219].

32. Shtimi i numrit të subjekteve që nisin një gjykim kushtetues nuk është aq përcaktues, sa është në të vërtetë larmia e çështjeve që u mundësohet për t'i parashtruar përpara GjK-së. Brenda grupimit të subjekteve, të cilat e kanë të kushtëzuar legjitimimin përpara Gjykatës me ekzistencën e interesit me çështjen në shqyrtim, janë parashikuar edhe disa subjekte të reja, si KLGj-ja, KLP-ja apo edhe çdo komisioner, të cilat marrin një rol të veçantë për shkak të nevojave që ka sjellë reformimi i thellë institucional i sistemit të drejtësisë, si edhe për një mbrojtje më të zgjeruar të të drejtave

218) Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë, f. 7.
219) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

dhe lirive themelore të individit. Në këtë aspekt vlen të theksohet edhe një pozicion i veçantë që merr individi në lidhje me ankesat "kundër çdo akti të pushtetit publik ose vendimi gjyqësor që cenon të drejtat dhe liritë themelore të garantuara në Kushtetutë".

III. Standarde ndërkombëtare

33. Ka disa dokumente ndërkombëtare që evidentojnë standardet lidhur me rolin që ka GjK-ja në konsolidimin e shtetit të së drejtës. Më të shumta janë opinionet e KV-së dhe në veçanti ato që lidhen me amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë.[220]

a) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int.

b) Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int.

c) Relacion për projektligjin "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e RSH-së" të ndryshuar; http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/relacion-shtesa-dhe-ndryshime-ne-ligjin-nr.-84172c-date-21.10.1998-kushtetura-e-r.sh-te-ndryshuar.pdf

d) "Analizë e sistemit të Drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015. http://www.reformanedrejtesi.al

e) Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

220) Po aty.

Neni 135

1. Pushteti gjyqësor ushtrohet nga Gjykata e Lartë, si dhe nga gjykatat e apelit e gjykatat e shkallës së parë, të cilat krijohen me ligj.

2. Gjykatat e posaçme gjykojnë veprat penale të korrupsionit dhe të krimit të organizuar, si dhe akuzat penale kundër Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, anëtarit të Këshillit të Ministrave, gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, Prokurorit të Përgjithshëm, Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, kryetarit të bashkisë, deputetit, zëvendësministrit, anëtarit të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, dhe drejtuesve të institucioneve qendrore ose të pavarura të përcaktuara në Kushtetutë ose në ligj, si dhe akuzat kundër ish-funksionarëve të sipërpërmendur.

3. Kuvendi mund të krijojë me ligj gjykata të tjera për fusha të veçanta, por në asnjë rast gjykata të jashtëzakonshme.

4. Gjyqtarët e gjykatave të posaçme, që parashikohen në paragrafin 2 të këtij neni, emërohen nga Këshilli i Lartë Gjyqësor, sipas ligjit. Gjyqtarët e gjykatave të posaçme shkarkohen nga detyra me dy të tretat e anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor. Kandidatët për gjyqtarë dhe nëpunës civilë gjyqësorë në gjykatat e posaçme, si dhe familjarët e afërm të kandidatëve, para emërimit, i nënshtrohen verifikimit të pasurisë dhe të figurës, si dhe japin pëlqimin për kontrollin periodik të llogarive të tyre bankare dhe të telekomunikimeve vetjake, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i pjesës së nëntë të Kushtetutës, "Gjykatat", ku bën pjesë edhe neni 135, është përcaktimi në nivel kushtetues i organeve që kanë në kompetencë të japin drejtësi; pra parashikimi i gjykatave që veprojnë në vend në të gjitha nivelet hierarkike, madje duke përcaktuar edhe juridiksionin material të tyre. Qëllimi është të garantohet parimi i krijimit të gjykatave me ligj. Gjithashtu, kjo pjesë synon të përcaktojë disa nga garancitë bazë për gjyqtarët e të gjitha niveleve, si dhe rregulla të posaçme që lidhen me përgjegjshmërinë e tyre.

2. Më tej, në këtë pjesë parashikohen edhe organet kushtetuese të ngarkuara me sigurimin e pavarësisë, përgjegjshmërisë dhe mbarëvajtjen e pushtetit gjyqësor. Pra, e gjithë pjesa e nëntë, e cila i kushtohet gjykatave, ka qenë objekt i ndryshimeve kushtetuese të vitit 2016 (me përjashtim të pikës 1 të nenit 135 dhe nenit 142 të Kushtetutës). Qëllimi i këtyre ndryshimeve ishte rishikimi i rregullave bazë që bëjnë të mundur rikonceptimin e një sistemi gjyqësor efikas, profesional dhe të përgjegjshëm në një shtet të së drejtës, elemente të cilat i kanë munguar ose nuk kanë qenë efikase në masën e duhur për të ofruar drejtësi ndaj publikut.

3. Në këtë kontekst, qëllimi i nenit 135, si dispozita që hap pjesën e posaçme për pushtetin gjyqësor, është përcaktimi i gjykatave që veprojnë në territorin e Republikës së Shqipërisë, duke iu referuar kryesisht ndërtimit hierarkik të tyre, pra shkallëve të gjykimit. Gjithashtu, qëllimi i kësaj dispozite është të parashikojë në nivel kushtetues dhe, për herë të parë, ngritjen e një gjykate të re me juridiksion lëndor të përcaktuar qartë: Gjykatën e Posaçme që do të gjykojë akuzat penale të korrupsionit, të krimit të organizuar, si dhe akuzat penale kundër funksionarëve të lartë (*shih më poshtë:* gjykata e posaçme). Në këtë kontekst, ligjvënësi kushtetues ka përcaktuar edhe çështjen e emërimit dhe të shkarkimit nga detyra të gjyqtarëve të këtyre gjykatave, me qëllim mbrojtjen e veçantë të tyre.[221]

B. Objekti i rregullimit

4. Neni 135 strukturohet në 4 pika, ku në pikën e parë jepen të renditura nivelet e gjykatave që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në territorin shqiptar. Konkretisht, parashikohen tri nivele gjykimi: Gjykata e Lartë, gjykatat e

221) Çështja e parashikimit në nivel kushtetues të kësaj gjykate do të trajtohet më poshtë gjerësisht.

apelit dhe gjykatat e shkallës së parë. Krijimi i tyre bëhet vetëm me ligj, duke parashikuar në këtë mënyrë rezervën ligjore absolute. Kjo pikë nuk arriti të pësojë ndryshime në vitin 2016, megjithëse pati përpjekje serioze, të cilat nuk u finalizuan për shkaqe që lidheshin me vullnetin politik. Pavarësisht këtij fakti, është me rëndësi të theksohet se GENL-ja propozoi fillimisht krijimin e Gjykatës së Lartë Administrative (GJLA), e cila do të plotësonte më në fund një boshllëk në hierarkinë e gjykimit administrativ, i cili paraqitej i mangët për sa i takon gjykimit në shkallën më të lartë. Problemet që shfaqte kjo mangësi lidheshin me tejzgjatjen e afateve të gjykimit para Gjykatës së Lartë (Kolegjit Administrativ), për shkak se këto çështje i nënshtroheshin të njëjtit proces regjistrimi dhe rendi gjykimi si çështjet e tjera, apo me faktin se Kolegji Administrativ nuk ishte i përbërë nga gjyqtarë të specializuar në të drejtën administrative, ndryshe nga gjyqtarët e shkallës së parë dhe ata të apelit. Propozimi për ngritjen e GJLA-së u mirëprit edhe nga KV-ja, që në Opinionin *interim* theksoi se ky rregullim mund të ketë disa efekte të qarta pozitive, si p.sh. rritjen e profesionalizimit në gjykimin administrativ për shkak të specializimit të gjyqtarëve. Nga pikëpamja e të drejtave të njeriut, gjykimi administrativ është një element i rëndësishëm në procesin e kontrollit të performancës së administratës publike.[222] Megjithatë, ky propozim nuk gjeti përkrahje nga opozita, e cila e shihte si të panevojshëm krijimin e një gjykate të lartë të posaçme administrative, pasi, sipas tyre, gjykimin në shkallë të fundit të konflikteve administrative mund të vazhdojë ta kryejë Kolegji Administrativ, duke i shtuar numrin e gjyqtarëve apo specifikuar specializimin e tyre në gjykimin administrativ.[223]

5. Më tej, në pikën e dytë, parashikohet krijimi i Gjykatës së Posaçme, për të cilën është përcaktuar edhe juridiksioni i saj specifik. Kjo gjykatë është krijuar për të shqyrtuar veprat penale të korrupsionit, të krimit të organizuar, si dhe akuzat penale kundër funksionarëve të lartë, të cilët në pjesën më të madhe janë përcaktuar në mënyrë shteruese.

6. Pika 3 e nenit 135 parashikon të drejtën e Kuvendit për të krijuar gjykata të tjera për fusha të veçanta, por në asnjë rast gjykata të jashtëzakonshme. Sjellim në vëmendje se kjo pikë nuk i është nënshtruar ndryshimeve të vitit 2016.

---

222) Shih Opinionin interim të KV-së mbi ndryshimet kushtetuese, datë 21 dhjetor 2015, § 36. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

223) Shih procesverbalin e mbledhjes së Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi, datë 16.05.2016.

7. Së fundmi, në pikën 4 parashikohet mënyra e emërimit dhe e shkarkimit të gjyqtarëve të Gjykatës së Posaçme, si dhe detyrimi që gjyqtarët dhe nëpunësit civilë gjyqësorë, si dhe familjarët e tyre, para emërimit, i nënshtrohet verifikimit të pasurisë dhe figurës, si dhe japin pëlqimin për kontrollin periodik të llogarive të tyre bankare dhe telekomunikimeve vetjake, sipas ligjit.

8. Nga pikëpamja e përmbajtjes, neni 135 paraqet një miksim të rregullave që lidhen specifikisht me gjykatat që veprojnë në vend, si dhe të rregullave që i përkasin statusit të një kategorie të posaçme të gjyqtarëve dhe të nëpunësve, duke i dhënë dispozitës një natyrë atipike për rregullimet kushtetuese. Shpjegimet për këtë zgjidhje do të jepen më poshtë.

C. Komente për çështje të ndryshme

9. Duke qenë se neni 135 paraqet disa elemente të veçanta për sa i takon përmbajtjes së tij, më poshtë do të trajtojmë çështjet më të rëndësishme, me qëllimin për të qartësuar idenë përse ligjvënësi ka bërë këtë zgjedhje të veçantë.

a) *Dallimi midis gjykatave të posaçme dhe gjykatave të jashtëzakonshme*

10. Përpara se të ndalemi te çështja përse krijimi i Gjykatës së Posaçme është parashikuar në Kushtetutë, vlen të sqarojmë dallimin që ekziston midis *"gjykatave të posaçme/veçanta" dhe "gjykatave të jashtëzakonshme"*. Në këtë mënyrë bëhet më i qartë edhe kuptimi i pikës 3 të nenit 135, që autorizon ligjvënësin për të krijuar me ligj gjykata të veçanta, pa qenë nevoja të parashikojë specifikisht në Kushtetutë krijimin e një të tillë.

11. Parashikimi kushtetues për ndalimin e krijimit të gjykatave të jashtëzakonshme ka për qëllim të ndalojë parlamentin të krijojë gjykata jashtë hierarkisë gjyqësore dhe pa ia nënshtruar rregullave standarde të gjykimit. Një gjykatë e jashtëzakonshme ose një "gjykatë speciale" krijohet për një qëllim të jashtëzakonshëm dhe është një gjykatë e përkohshme. Gjykatat e jashtëzakonshme krijohen për gjykimin dhe zgjidhjen e çështjeve specifike individuale. Ngritja e tyre është e ndaluar, sepse ato krijohen pasi ka ndodhur ngjarja/episodi mbi të cilin duhet të gjykojnë, duke rënë ndesh me parimin e gjykatës së caktuar me ligj. Sipas këtij parimi, çdo individ duhet të dijë paraprakisht se cili do të jetë gjyqtari natyral, pra gjyqtari i caktuar me ligj që do të gjykojë rastin e tij, nëse kryen një vepër penale. Përfundimi i gjykimeve nga gjykatat e jashtëzakonshme si rregull është i pritshëm ose i parashikueshëm që në momentin e krijimit të tyre, sepse kur shteti vendos të

krijojë këto gjykata për gjykimin e ngjarjeve/veprimeve specifike, ka vendosur që këto ngjarje/veprime janë të dënueshme.[224] Ka shembuj të gjykatave të jashtëzakonshme në nivel ndërkombëtar, të cilat krijohen pas ngjarjeve të rënda të abuzimit me civilë apo me krime lufte.[225] Krahas kushtetutave që parashikojnë ndalim absolut për gjykatat e jashtëzakonshme, siç është ajo shqiptare, ka dhe kushtetuta të cilat parashikojnë se gjykatat e jashtëzakonshme mund të krijohen vetëm gjatë periudhës së luftës.[226]

12. Nga ana tjetër, *gjykatat e veçanta ose speciale* janë ato gjykata të cilat gjykojnë mbi fusha të caktuara të së drejtës. Pra, këto gjykata kanë juridiksion të kufizuar dhe ekskluziv në fusha të veçanta të së drejtës, si p.sh. gjykatat tregtare, administrative, ushtarake, të të miturve, financiare etj. Gjykatat e specializuara krijohen për zgjidhjen e konflikteve në fusha të caktuara të së drejtës, duke synuar edhe specializimin e gjyqtarëve dhe përshpejtimin e proceseve gjyqësore të profilizuara. Arsyet pse krijohen gjykatat e specializuara kanë të bëjnë me: (i) rritjen e efikasitetit të sistemit gjyqësor; (ii) sigurimin e unifikimit të praktikës dhe ekspertizës; (iii) menaxhimin më të mirë të çështjeve dhe (iv) eliminimin e konflikteve midis juridiksioneve.

13. Pra, siç shihet nga më sipër, dallimi midis tyre qëndron kryesisht te këto elemente: (i) *qëllimi i krijimit*, i cili lidhet me fakte të ndodhura para ngritjes së gjykatës, pra pasi ka ndodhur konflikti që duhet zgjidhur. Si rregull, gjykata e jashtëzakonshme krijohet pas ndodhjes së faktit, ndërsa gjykata e posaçme para tij; (ii) *kohëzgjatja në funksionim*, gjykata e jashtëzakonshme krijohet për një kohë të kufizuar derisa të zgjidhet çështja për të cilën është krijuar, ndërsa gjykata e posaçme nuk ka kufizim në kohë; (iii) *rregullat procedurale* të posaçme, gjykata e jashtëzakonshme i nënshtrohet rregullave të ndryshme procedurale nga ato të gjykatave të tjera. Madje në disa raste, të parat nuk respektojnë të gjitha elementet e garancisë për një proces të rregullt ligjor, për shkak të ritmit të veçantë që kanë në zhvillimin e procesit, për shkak të mandatit kohor të kufizuar apo së drejtës për t'u njohur me të

224) Në Itali, në periudhën e regjimit fashist, ka funksionuar si gjykatë e jashtëzakonshme Tribunali për Mbrojtjen e Shtetit nga kundërshtarët politikë të sistemit fashist (Tribunale Speciale per la difesa dello Stato). Mund të përmendim një gjykatë që gjykon mbi krime lufte, si p.sh. gjykata speciale që do të krijohet në Kosovë për të gjykuar për krimet e luftës në vitet 1998-1999. Në këtë rast parlamenti ka miratuar një ndryshim kushtetues për t'i hapur rrugën krijimit të kësaj gjykate, pasi konsiderohet si gjykatë e jashtëzakonshme dhe për më tepër juridiksioni i saj shtrihet tej sovranitetit të shtetit të Kosovës.
225) Extraordinary African Chambers in Senegal, Chad 2013; Khmer Rouge Tribunal Cambodia 2006; Special Court for Sierra Leone Sierra Leone 2002; Special Panels of the Dili District Court East Timor 2000-2006; Special Tribunal for Lebanon Lebanon 2009.
226) Neni 175 i Kushtetutës së Polonisë.

gjitha aktet procedurale etj. Për këto arsye, gjykatat e jashtëzakonshme sot ngrihen kryesisht në nivel ndërkombëtar dhe për të gjykuar krime lufte apo krime kundër njerëzimit.

b) *Krijimi nga ligjvënësi kushtetues i Gjykatës së Posaçme.*

14. Vlen për t'u theksuar se krijimi i gjykatave të posaçme nuk është risi për sistemin gjyqësor shqiptar. Të tilla janë ngritur më parë me ligj të posaçëm, si p.sh gjykata për krimet e rënda[227] ose gjykatat administrative.[228] Ajo që është e re te neni 135 lidhet me nivelin e aktit që e krijon atë. Për herë të parë parashikohet në nivel kushtetues ngritja e një gjykate të posaçme. Lind pyetja: përse duhej krijuar me anë të dispozitave kushtetuese gjykata e posaçme, ndërkohë që neni 135, pika 3 parashikon që gjykatat e veçanta mund të krijohen me ligj?[229]

15. Përgjigjja për këtë mund të gjendet tek Analiza e Sistemit të Drejtësisë. Disa nga gjetjet e analizës ishin: niveli i lartë i korrupsionit në radhët e gjyqtarëve dhe prokurorëve, niveli i ulët profesional i tyre, mungesa e mekanizmave efikas të kontrollit mbi ta, si dhe politizimi i tyre për shkak të gjykimit të çështjeve me ndikim politik. Përpjekjet e herëpashershme të qeverive të ndryshme për t'i adresuar këto probleme (dhe shkaqet që qëndrojnë në themel të tyre) kanë dështuar, sepse ndërhyrjet e propozuara ligjore kanë qenë të pjesshme dhe në asnjë rast nuk kanë prekur rregullimet përkatëse kushtetuese. Nisur nga këto gjetje, GENL-ja është shprehur pa ekuivok se gjendja në të cilën ndodhej sistemi i drejtësisë në Shqipëri diktonte nevojën e ndryshimeve thelbësore kushtetuese, sepse Kushtetutës në fuqi i mungonin disa mekanizma dhe procedura thelbësore, të cilat do të bënin të mundur garantimin e pavarësisë, përgjegjshmërisë dhe efiçencës së sistemit të drejtësisë. Krijimi i një gjykate të posaçme, si dhe e një prokurorie të decentralizuar, e cila do të ketë brenda saj një strukturë me kompetenca që mund të hetojë në mënyrë të pavarur krimin e organizuar dhe korrupsionin, kërkonte dhe ndryshime kushtetuese, me qëllim qartësimin e së drejtës së prokurorit të një niveli më të ulët për vijuar ndjekjen penale nëse çështja pushohet nga prokurori më i lartë. Kjo është kërkesa minimale për të luftuar korrupsionin gjyqësor. Ngritja brenda prokurorisë e Strukturës së

227) Ligji nr.9110, datë 24.07.2003 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave për krimet e rënda".
228) Ligji nr.49/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative".
229) Përmbajtja e kësaj pike nuk ka ndryshuar në vitin 2016, vetëm nga pika 2 ka kaluar në pikën 3 të nenit 135.

Posaçme Antikorrupsion do të sjellë më tepër efikasitet në luftën kundër korrupsionit.

16. Një element tjetër i veçantë i pikës 2 të nenit 135 është edhe parashikimi thuajse shterues i kategorive të zyrtarëve që mund të jenë subjekt gjykimi nga gjykatat e posaçme. Vlen për t'u theksuar se në draftin e parë që iu dërgua KV-së për opinion paraprak (tetor 2015), GENL-ja propozoi që Gjykata e Posaçme të gjykojë akuzat penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar kundër "funksionarëve të lartë". KV-ja vlerësoi se ishte e nevojshme të jepej një përkufizim i termit "funksionar i lartë" në Kushtetutë, me qëllim identifikimin e qartë të subjekteve, ndërsa rregullimet e detajuara mund të gjenin pasqyrim në legjislacionin zbatues.[230]

17. Gjykata e Posaçme së bashku me Prokurorinë e Posaçme dhe Njësinë e Posaçme hetimore do të hetojnë, procedojnë dhe gjykojnë të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me veprat penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar.[231] Kjo njësi do të jetë përgjegjëse për ndjekjen penale të Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, anëtarit të Këshillit të Ministrave, gjyqtarit të GjK-së dhe të GjL-së, PP-së, ILD-së, kryetarit të Bashkisë, deputetit, zëvendësministrit, anëtarit të KLGj-së dhe të KLP-së, dhe drejtuesve të institucioneve qendrore ose të pavarura të përcaktuara në Kushtetutë ose në ligj, si dhe akuzat kundër ish-funksionarëve të sipërpërmendur. Siç shihet, rrethi i zyrtarëve të lartë që do të jenë subjekt i kësaj gjykate është mjaft i gjerë. Ai madje shtrihet edhe ndaj atyre personave që kanë qenë më parë në këto funksione, nëse ndaj tyre ngrihet një akuzë për veprën penale të korrupsionit gjatë kohës që kanë ushtruar detyrën. Çështjet gjyqësore në ngarkim të një pjese të madhe të këtyre funksionarëve, para ndryshimeve të vitit 2016, ishin në juridiksionin e GjK-së, e cila gjykonte si gjykatë themeli, pasi kishte juridiksion fillestar, pavarësisht veprës së kryer.[232] Kjo kompetencë e GjL-së u konsiderua si shkak për rritjen e ndikimit të politikës te gjyqësori, si dhe mosgarantimin e së drejtës për proces të rregullt ligjor për subjektet, duke qenë se pas vendimit të GjL-së, subjekti nuk kishte mundësi ankimi të paktën në një shkallë.

18. Pra, nisur nga sa më sipër, rezulton se arsyeja e krijimit të Gjykatës së Posaçme (dhe prokurorisë) me dispozitat kushtetuese, ka të bëjë me garancinë më të madhe që i duhet dhënë kësaj strukture jo vetëm për të qenë

230) Shih Opinionin final të Komisionit të Venecies, datë 12 mars 2016 § 50, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.
231) Shih komentin e nenit 148/dh të Kushtetutës.
232) Kjo kompetencë ka qenë e parashikuar në nenin 141, pika 1, që u shfuqizua nga ndryshimet kushtetuese të vitit 2016.

e pavarur nga politika, por edhe për të pasur më tepër garanci lidhur me statusin e tyre kundrejt strukturave të tjera të sistemit të drejtësisë, me qëllim bërjen e saj sa më efikase në luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit. Kështu p.sh. megjithëse edhe gjyqtarët e Gjykatës së Posaçme emërohen nga KLGj-ja, ata mund të shkarkohen vetëm me vendim të marrë me 2/3 e anëtarëve të Këshillit. Kjo shumicë e cilësuar në vendimmarrjen për shkarkimin e tyre është një nga garancitë që ka në ushtrimin e detyrës kjo kategori gjyqtarësh. Gjithashtu, ky parashikim kushtetues erdhi edhe si nevojë e kufizimit që i bëhet sferës private të personave që do të përfshihen në këtë strukturë, së bashku me familjarët e tyre, siç trajtohet më poshtë. Parashikimi në Kushtetutë i kësaj strukture me kompetencat e veta dhe e pavarur nga PP-ja do të bëjë të mundur sigurimin e mirëfunksionimit të saj pa hasur në pengesa që mund të vijnë si pasojë e ndryshimeve të shpeshta të legjislacionit. Gjithashtu, parashikimi në Kushtetutë tregon edhe përparësinë që i jep Shqipëria luftës kundër korrupsionit, si një nga kriteret kryesore për pranimin e saj në BE.[233]

c) *Kufizimi i sferës private për gjyqtarët dhe nëpunësit e gjykatave të posaçme*

19. Çështja tjetër me rëndësi që trajton neni 135, pika 4 lidhet me kufizimin që ai vendos jo vetëm për gjyqtarët e Gjykatës së Posaçme dhe nëpunësit civilë që do të punojnë me ta, por edhe për familjarët e afërt të tyre. Konkretisht, këtyre 3 grupeve (gjyqtarëve, nëpunësve civilë gjyqësorë dhe familjarëve të tyre të afërt) do t'u verifikohet pasuria dhe integriteti para emërimit në detyrë të gjyqtarëve dhe nëpunësve. Ndërsa pas emërimit në detyrë ata dhe familjarët e tyre do t'i nënshtrohen verifikimit periodik të llogarive të tyre bankare dhe telekomunikimeve vetjake, sipas ligjit.[234]

20. Çështja lidhur me verifikimin paraprak dhe periodik të pasurisë dhe figurës për të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët (këshilltarët ligjorë dhe nëpunës civilë gjyqësorë) është një nga risitë që sjellë reforma në sistemin e drejtësisë, si një nga masat e rrepta për të luftuar korrupsionin në drejtësi, por edhe lidhjen direkte ose indirekte të tij me elementë të krimit të organizuar. Për këtë qëllim ndryshimet kushtetuese të vitit 2016 e përfshinë verifikimin e pasurisë dhe të figurës si kushte të detyrueshme për t'u plotësuar, me qëllim emërimin në funksionin e gjyqtarit dhe të prokurorit. Kjo masë do të zbatohet për të

233) Shih për më tepër materialin shoqërues të projektdispozitave kushtetuese që iu dërguan për vlerësim paraprak Komisionit të Venecies. Ky komision dha Opinionin paraprak mbi to në 18 dhjetor 2015 http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

234) Këtu bëhet fjalë për ligjin nr.95/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar".

gjitha emërimet e reja. Ndërsa për gjyqtarët dhe prokurorët në detyrë, përfshi edhe këshilltarët ligjorë të tyre në të gjitha nivelet, u hartuan dispozita më vete me efekt juridik të përkohshëm, të cilat u përfshinë pjesërisht në nenin 179/b dhe pjesërisht në Aneksin e Kushtetutës[235].

21. E veçanta e nenit 135, pika 4 është se në të përfshihen edhe familjarët e subjekteve kryesore, gjë e cila te vlerësimi kalimtar (*vetting*) ose ai periodik, megjithëse nuk shprehet, gjithsesi nënkuptohet, nëse vërejmë përmbajtjen e deklaratave të pasurisë. Fakti që kjo dispozitë parashikon kufizimin për familjarët në nivel kushtetues dhe që lidhet me rëndësinë e posaçme që ka pastërtia e figurës jo vetëm e gjyqtarëve, por edhe e familjarëve të tyre, tregon për domosdoshmërinë që paraqet marrja e masave jo të zakonshme, me qëllim luftën kundër korrupsionit. Të njëjtin vlerësim ka bërë edhe KV-ja në Opinion final për ndryshimet kushtetuese.[236] Nga ana tjetër, për shkak të kufizimit jo të zakonshëm që bën dispozita, pra që shtrihet edhe te familjarët e gjyqtarëve dhe nëpunësve civilë gjyqësorë, ligjvënësi e ka vlerësuar të arsyeshme që ky kufizim të sanksionohet në dispozita kushtetuese, me qëllim që ligji i nxjerrë në zbatim të saj të reflektojë aq sa ka parashikuar Kushtetuta.[237] Bazuar mbi këtë dispozitë, ligji ka parashikuar se "anëtar i afërt i familjes" nënkupton bashkëshortin, fëmijët mbi 18 vjeç dhe çdo person të lidhur nga gjaku apo martesa, i cili banon më shumë se 120 ditë në vit në të njëjtin vendbanim.[238]

II. Konteksti historik

22. Konteksti historik në të cilin është miratuar jo vetëm dispozita, por në fakt të gjitha amendamentet kushtetuese lidhet me reformën e thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë të vitit 2016. Vlen të përmendet se reforma në drejtësi u parapari nga dy dokumente të rëndësishme strategjike: (i) Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë[239]; dhe (ii) Strategjia e Reformës në Drejtësi.[240] Këto dokumente të rëndësishme që u miratuan nga Komisioni i Posaçëm *Ad Hoc* për Reformën në Drejtësi përcaktuan problemet e sistemit dhe zgjidhjet përkatëse për adresimin e tyre.

---

235) Shih komentet për nenin 179/b dhe aneksin e Kushtetutës.
236) Shih http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e § 51.
237) Shih procesverbalin e mbledhjes së Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi, datë 16.05.2016.
238) Neni 3 i ligjit nr.95/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar".
239) Vendimi nr. 14, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi
240) Vendimi nr. 15, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi

23. Strategjia e Reformës në Drejtësi, midis të tjerave, thekson se është domosdoshmëri ngritja e një strukture të specializuar për zbulimin, hetimin dhe gjykimin veprave penale në fushën e korrupsionit. Një strukturë e tillë duhet të funksionojë sipas parimeve të qëndrueshmërisë, besueshmërisë dhe qartësisë së kompetencave, si dhe duhet të jetë e pavarur nga ndikimi i jashtëm i grupeve kriminale apo politike, por edhe e pavarur brenda saj, në mënyrë që një prokuror më i lartë të mos ndikojë ose të pushojë çështjet. Struktura duhet të jetë e qëndrueshme, në mënyrë që gjyqtarët dhe prokurorët të mos lëvizen, të penalizohen apo të ndihen të rrezikuar për shkak të hetimeve apo çështjeve. Këta funksionarë do t'i nënshtrohen kontrollit të së shkuarës së tyre dhe do të jenë objekt i monitorimit të vazhdueshëm, sikurse ndodh në disa funksione të suksesshme në disa vende të rajonit. Po ashtu, ata duhet të trajnohen dhe të gëzojnë përfitimet e duhura financiare, si dhe të kenë akses të gjerë në bazat e të dhënave të ekzekutivit, të ngjashme me aksesin që kanë zyrat ekuivalente në vendet me modele të suksesshme në këto fusha. Kushtetuta duhet të parashikojë edhe krijimin e një policie të specializuar, përgjegjëse për rastet e rënda të korrupsionit, sikurse mund të jetë Byroja Kombëtare e Hetimit apo një formë tjetër e përshtatshme. Punonjësit e kësaj strukture duhet t'i nënshtrohen një procesi skanimi rigoroz të integritetit të tyre profesional dhe moral, të pasurisë së tyre, bazuar në kritere objektive të së shkuarës, me qëllim që të mos ketë asnjë hapësirë për rekrutimin e personave të korruptuar. Rastet e korrupsionit që hetohen nga Struktura e Posaçme Antikorrupsion nuk duhet t'u nënshtrohen afateve parashkruese.

24. Pas miratimit të ndryshimeve kushtetuese, Kuvendi miratoi ligjet organike, si dhe disa ligje të tjera që do të krijonin bazën ligjore të mjaftueshme dhe të përshtatshme për zbatimin e parashikimeve të reja kushtetuese. Kështu, u miratua ligji nr. 96/2016 "Për statusin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve"; ligji nr. 98/2016 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor"; ligji nr.115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë"; ligji nr. 97/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë"; ligji nr.95/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar". Gjithashtu, për këtë qëllim u bënë edhe disa ndryshime të konsiderueshme në Kodin e Procedurës Penale, Kodin Penal, si dhe u miratuan ligje të tjera në lidhje me hetimin dhe gjykimin efikas të veprave penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar.

25. Këto ndryshime ligjore arritën të realizojnë objektivat e strategjisë konkretisht, krijimin e strukturës së posaçme antikorrupsion (SPAK), me polici gjyqësore, prokurori dhe gjykata të shkallës së parë dhe të apelit, ba-

zuar në modelet e suksesshme në rajon[241]; garantimin e statusit të veçantë për gjyqtarët dhe prokurorët e SPAK-ut, si dhe hetuesit e Byrosë së Hetimit, duke theksuar veçanërisht palëvizshmërinë nga detyra dhe paanshmërinë e tyre. Kjo pritet të mundësojë përzgjedhjen në këto funksione të individëve me integritet të lartë etiko-moral dhe profesional. Gjithashtu, në kuadër të rëndësisë që do të ketë kjo strukturë për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar, u bënë gjithashtu ndryshimet përkatëse në Kodin e Procedurës Penale dhe legjislacionit për komunikimet elektronike, duke parashikuar dispozita që lehtësojnë hetimin e veprave penale në fushën e korrupsionit, të tilla, si: afate të posaçme, aksesi i papenguar i hetuesve në të dhënat telefonike dhe elektronike, zgjerimi i rrethit të provave tej parashikimeve klasike dhe në përputhje me standardet ndërkombëtare, duke lejuar përdorimin e regjistrimeve dhe filmimeve të marra nga individët dhe media, të dëshmive të dhëna nga dëshmitarët anonimë etj.[242]

III. Standarde ndërkombëtare

26. E drejta ndërkombëtare e detyrueshme për Republikën e Shqipërisë nuk përmban dispozita që të jenë drejtpërsëdrejti relevante për nivelin e gjykatave dhe juridiksionin e tyre si elemente të domosdoshme për t'u parashikuar në Kushtetutë. E rëndësishme është që gjykatat të jenë të krijuara me ligj dhe të jenë të pavarura nga pushtetet e tjera. Gjithashtu, e drejta ndërkombëtare garanton edhe ngritjen e mekanizmave të nevojshëm kushtetues dhe ligjorë për të luftuar korrupsionin, si një nga shkaktarët e cenimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, konkretisht të së drejtës për akses në drejtësi, në kuptimin formal dhe substancial të saj.

27. Si standarde mund të përmenden dokumentet e KV-së dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me ngritjen e gjykatave të posaçme dhe kontrollin fillestar e periodik të llogarive bankare dhe

---

241) Modelet e konsultuara deri tani janë ai i Kroacisë me USKOK dhe modeli i Rumanisë me DNA. Modeli i cili është përkrahur më tepër në diskutimet me grupet e ekspertëve është modeli rumun për ngritjen e një prokurorie kombëtare antikorrupsion. Gjithsesi, ky model parashikon një këshill të lartë magjistrature me dy dhoma të ndara për gjyqësorin dhe prokurorinë. Në këtë mënyrë, varianti shqiptar do të ishte një variant "hibrid", pasi nga diskutimet e grupeve të Ekspertëve të Nivelit të Lartë ka marrë pak përkrahje ngritja e një **k**ëshilli të **l**artë me dy dhoma, thënë ndryshe e një prokurorie brenda gjyqësorit.

242) Shih Strategjinë e Reformës në Drejtësi, kapitullin IV "Masat antikorrupsion", objektivi 4 "Ndëshkueshmëria e veprave penale në fushën e korrupsionit, duke synuar forcimin e zbulimit dhe hetimit proaktiv dhe krijimin e strukturave të specializuara antikorrupsion.". Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

telekomunikimeve vetjake. Kështu, në Opinionin final për projektdispozitat kushtetuese, në paragrafin 50 të dokumentit, KV-ja u shpreh si më poshtë:

"Komisioni i Venecies e kupton që shkalla e problemit të korrupsionit në Shqipëri kërkon masa të veçanta të mbikëqyrjes në lidhje me veprime financiare të atyre që mbajnë pozicione në gjyqësor dhe prokurori, dhe që këta të fundit duhet të përgatiten që të jenë të hapur ndaj transparencës më të madhe dhe kontrolleve shtesë. Megjithatë, Kushtetuta nuk duhet t'u japë një carte blanche shërbimeve të inteligjencës për të përgjuar të gjitha komunikimet e një prokurori/gjyqtari të specializuar dhe sidomos të familjarëve të tyre. Ky "kontroll i komunikimeve" duhet të shoqërohet nga garanci të duhura dhe të efektshme procedurale, që i mbrojnë këta persona nga abuzimi dhe që janë të përshkruara qartazi në ligj; në veçanti, duhet të jepet autorizim gjyqësor bazuar në dyshim të arsyeshëm që personi në fjalë është i përfshirë në veprimtari të paligjshme. Përgjimi i komunikimeve të familjarëve pa pëlqimin e tyre paraprak ose në mungesë të miratimit gjyqësor, bazuar në disa fakte specifike dhe që çojnë në një dyshim të arsyeshëm të një veprimtarie kriminale përbën qartazi një ndërhyrje të rëndë në jetën e tyre private. Ndërsa gjyqtarët dhe prokurorët e specializuar mund të heqin dorë nga të drejtat e tyre për privaci, kjo heqje dorë mund të mos përfshijë të gjithë të afërmit e tyre dhe ligji duhet të parashikojë një mekanizëm të posaçëm për të mbrojtur interesat privatë të atyre që në mënyrë aksidentale mund të preken nga masat mbikëqyrëse."[243]

243) Opinion përfundimtar për projekt-amendamentet kushtetuese të rishikuara mbi gjyqësorin, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009): http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e § 50-51

Neni 136

1. Gjyqtarët e Gjykatës së Lartë emërohen nga Presidenti i Republikës, me propozim të Këshillit të Lartë Gjyqësor, për një mandat 9-vjeçar, pa të drejtë riemërimi.

2. Presidenti i Republikës, brenda 10 ditëve nga data e marrjes së vendimit të Këshillit të Lartë Gjyqësor, emëron gjyqtarin e Gjykatës së Lartë, me përjashtim të rasteve kur Presidenti konstaton se kandidati nuk plotëson kriteret e kualifikimit ose kushtet e zgjedhshmërisë, sipas ligjit. Dekreti i Presidentit të Republikës për mosemërimin e kandidatit humbet fuqinë kur kundër tij votojnë shumica e anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor. Në këtë rast, si dhe kur Presidenti nuk shprehet, kandidati shpallet i emëruar dhe fillon detyrën brenda 15 ditëve nga data e vendimit të Këshillit të Lartë Gjyqësor.

3. Gjyqtari i Gjykatës së Lartë zgjidhet nga radhët e gjyqtarëve me të paktën 13 vjet përvojë në ushtrimin e profesionit. Një e pesta e gjyqtarëve në këtë gjykatë përzgjidhet mes juristëve të spikatur me jo më pak se 15 vjet përvojë si avokatë, profesorë ose lektorë të së drejtës, juristë të nivelit të lartë në administratën publike ose në fusha të tjera të së drejtës. Kandidatët që përzgjidhen nga radhët e juristëve duhet të kenë gradë shkencore në drejtësi.

4. Kandidati jogjyqtar nuk duhet të ketë mbajtur funksione politike në administratën publike, ose pozicione drejtuese në parti politike, gjatë 10 vjetëve të fundit para kandidimit. Kritere të tjera dhe procedura e përzgjedhjes së gjyqtarit parashikohen me ligj.

5. Gjyqtari i Gjykatës së Lartë qëndron në detyrë deri në emërimin e pasardhësit, përveç rasteve të parashikuara në nenin 139, paragrafi 1 (gabim material, është 3 duhet 1), nënparagrafët "c", "ç", "d" dhe "dh"".

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i nenit 136 është parashikimi i rregullave bazë mbi kriteret, procedurat dhe organet përgjegjëse të përfshira në procesin e emërimit të gjyqtarëve të GjL-së. Kjo dispozitë prezanton një nga risitë e reformës në drejtësi, konkretisht përfshirjen edhe të gjyqtarëve më të lartë në një sistem të vetëm dhe unik emërimi. Për herë të parë edhe gjyqtarët e GjL-së do t'u nënshtrohen të njëjtave rregulla jo vetëm për sa i takon emërimit, por edhe vlerësimit, promovimit dhe përgjegjshmërisë së tyre gjatë ushtrimit të detyrës.

2. Gjithashtu, një qëllim tjetër i kësaj dispozite është edhe vendosja e një raporti të arsyeshëm midis anëtarëve gjyqtarë dhe jogjyqtarë në përbërjen e GjL-së, me synimin që të ketë miksim të përvojave në gjykatën më të lartë të vendit. Arsyeja për këtë lidhet me faktin se, sipas rregullimeve të reja kushtetuese dhe ligjore, GjL-ja konsiderohet gjykatë karriere, që nënkupton përbërjen e saj nga gjyqtarë, të cilët spikasin për ecurinë dhe arritjet e tyre profesionale gjatë gjithë karrierës së tyre. Pra, në masën më të madhe është e pritshme që GjL-ja të ketë më së shumti gjyqtarë karriere në përbërjen e saj. Megjithatë prurjet nga radhët e tjera të profesionistëve të së drejtës, jogjyqtarë, sjellin përvoja të ndryshme, të cilat i shërbejnë pozitivisht rritjes cilësore të vendimmarrjes së kësaj Gjykate, duke u nisur edhe nga natyra e çështjeve që ajo gjykon dhe për të cilat duhet të sigurojë njësimin ose zhvillimin e praktikës gjyqësore, me qëllim vendosjen e standardeve unike për t'u zbatuar nga të gjithë gjyqtarët.

B. Objekti i rregullimit

3. Neni 136 ka 5 pika, ku në pikën e parë jepet formula e zgjedhjes së gjyqtarëve të GjL-së dhe mandati i tyre i kufizuar në kohë. Ata tashmë zgjidhen sipas një formule të re, e cila e ndan kompetencën midis KLGj-së dhe Presidentit të Republikës. Modaliteti për procesin e zgjedhjes jepet në pikën 2 të këtij neni, i cili përmban edhe mekanizmin zhbllokues, në rast se Presidenti nuk emëron kandidatin.

4. Më tej, në pikat e 3 dhe të 4 jepen kriteret dhe kushtet që duhet të plotësojë kandidati për gjyqtar të GjL-së, pavarësisht nëse vjen nga radhët e gjyqtarëve apo të juristëve. Në pikën 4 janë vendosur kushte ndaluese bazë, ndërsa kriteret e tjera profesionale, si dhe procedura të detajuara i janë deleguar ligjvënësit për t'i rregulluar me ligj.

5. Në pikën 5 parashikohet mundësia e qëndrimit në detyrë të gjyqtarit të GjL-së deri në emërimin e pasardhësit, përveç rasteve kur ai jep dorëheqjen, shkarkohet, vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë së funksionit ose fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën.[244]

6. Nga pikëpamja e përmbajtjes, neni 136 paraqet një miksim të rregullave materiale dhe procedurale për zgjedhjen e gjyqtarëve të GjL-së, pasi në të ka rregullime që lidhen me kriteret, kushtet, kohëzgjatjen e mandatit, si dhe me procedurën e emërimit të gjyqtarit të GjL-së. Ky nen ka parashikimet bazë, ndërsa detajet lidhur me kriteret profesionale, si dhe me zhvillimin e procedurës së përzgjedhjes dhe emërimit të gjyqtarëve, i janë deleguar ligjit.

C. Komente për çështje të ndryshme

7. Neni 136 i kundrejtohet organeve të caktuara të pushtetit publik, të cilat i ngarkon me funksionin kushtetues të zgjedhjes dhe emërimit të gjyqtarëve të GjL-së, duke iu përcaktuar kompetencat dhe procedurat bazë për këtë qëllim. Gjithashtu, kjo dispozitë i kundrejtohet edhe kandidatëve për gjyqtarë të GjL-së, duke i prezantuar kriteret dhe kushtet bazë të emërimit në këtë funksion.

8. I gjithë neni 136 paraqet një rregullim të ri lidhur me emërimin e gjyqtarëve të GjL-së. Përmbajtja e mëparshme e nenit 136 i referohej jo vetëm zgjedhjes së anëtarëve të GjL-së (pika 1 e nenit 136 para ndryshimeve të 2016), por edhe të gjyqtarëve të tjerë (pikat 4 dhe 5). Ndryshimet midis përmbajtjes së mëparshme të nenit 136 dhe asaj aktuale janë disa dhe konsistojnë kryesisht në këto drejtime:

a) *Përfshirja tërësore e GjL-së në sistemin gjyqësor*

9. Një nga mangësitë që është konstatuar në vite lidhur me statusin dhe pozicionin e GjL-së, si gjykatë, por edhe si organ kushtetues, ka qenë edhe fakti se ajo në disa raste konsiderohej si maja e hierarkisë gjyqësore në aspektin e juridiksionit që i kishte njohur Kushtetuta dhe ligji, por, nga

244) Neni 139, pika 1. Rezulton se ka një gabim material gjatë printimit, pasi neni 136, pika 5 bën referim te pika 3 e nenit 139, shkronjat "c", "ç", "d" dhe "dh", të cilat parashikojnë rastet e përfundimit të mandatit të gjyqtarit të GjL-së, por në fakt këto janë të parashikuara në pikën 1 të nenit 139.

ana tjetër, nuk u nënshtrohej të njëjtave rregulla emërimi, shkarkimi, llogaridhënieje si gjyqtarët e tjerë.[245]

10. Distancën midis gjyqtarëve të tjerë dhe atyre të GjL-së në status e thellonte edhe fakti se këta të fundit emëroheshin dhe shkarkoheshin nga organe me përbërje të theksuar politike (Kuvendi dhe Presidenti, i cili zgjidhet nga shumica parlamentare), ndryshe nga gjyqtarët e tjerë, të cilët emëroheshin dhe zgjidheshin nga KLD-ja. Madje gjyqtarët e GjL-së gjatë gjithë kohës së qëndrimit të tyre në detyrë nuk i nënshtroheshin asnjë procedure vlerësimi profesional, ndryshe nga gjyqtarët e tjerë, për të cilët parashikohej vlerësimi periodik.[246] Pra, me pak fjalë, gjyqtarët e GjL-së, *de facto*, ishin jashtë kontrollit të institucioneve përgjegjëse për mirëfunksionimin dhe administrimin e pushtetit gjyqësor, ndërkohë që institucionalisht GjL-ja është në pikëpamjen procedurale dhe materiale të së drejtës gjykata më e lartë e vendit, e cila njëson ose ndryshon praktikën gjyqësore. Pikërisht për të eliminuar këtë papërputhshmëri midis funksionit dhe statusit të GjL-së, një nga zgjidhjet e propozuara nga GENL-ja për këtë qëllim ishte edhe përfshirja në të gjitha aspektet e GjL-së në sistemin e drejtësisë, duke filluar që nga formula e emërimit, statusi, përgjegjësia disiplinore etj.[247]

b) *Formula e zgjedhjes/emërimit*

11. Nisur nga sa u tha më lart, si pikënisje për rikonceptimin e GjL-së dhe përfshirjen e saj brenda sistemit gjyqësor jo vetëm lidhur me rregullat procedurale dhe materiale të gjykimit, por edhe për sa u takon rregullave që u nënshtrohen gjyqtarët e saj, shërben formula e zgjedhjes/emërimit të tyre. Prej saj mund të përcaktohet, në pamje të parë, edhe shkalla e pavarësisë nga pushtetet e tjera, si dhe premisat për garantimin e profesionalizmit dhe të cilësisë në instancën më të lartë të gjykimit.

12. Përveç atyre që u thanë më sipër, formula e emërimit deri përpara ndryshimeve të vitit 2016 nuk kishte funksionuar për shkak të mosarritjes së bashkëpunimit institucional midis Presidentit të Republikës dhe Kuven-

---

245) Raportet e progresit të BE-së për vitet 2013 dhe 2014 https://eudelegationalbania.wordpress.com/albania-and-eu/. "Për sa i përket pavarësisë dhe paanshmërisë së gjyqësorit nuk janë marrë masa për integrimin e Gjykatës së Lartë brenda sistemit gjyqësor".
246) Shih ligjin nr. 9877, datë 18.2.2008 "Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor" (i shfuqizuar).
247) Shih Opinionin interim të Komisionit te Venecies http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e § 44-45.

dit.[248] Kjo çështje është bërë disa herë objekt gjykimi pranë GjK-së, e cila në vazhdimësi ka theksuar se të dyja institucionet kushtetuese të ngarkuara me emërimin e gjyqtarëve të GjL-së dhe GjK-së duhet të nisen nga parimi i luajalitetit kushtetues, me qëllim përmbushjen e këtij misioni kushtetues *(shih komentin e nenit 125 të Kushtetutës)*.[249] Procesi i përzgjedhjes së gjyqtarëve, parimet ku ai mbështetet dhe mënyra sesi zhvillohet ndikojnë drejtpërdrejt në rritjen e autoritetit të GjL-së brenda sistemit, por edhe të prestigjit të saj kundrejt publikut. Sistemi kushtetues i emërimit të gjyqtarëve të lartë tashmë përfshin Presidentin dhe KLGj-në (dhe jo më Kuvendin), duke synuar të ofrojë më shumë pavarësi të gjyqtarëve nga politika.[250] Dallimi midis formulës së re dhe të vjetër nuk qëndron vetëm te fakti se emërimi ndahet tashmë midis Presidentit dhe KLGj-së dhe jo midis Presidentit dhe Kuvendit. Ai lidhet edhe me thelbin e kompetencave që ka secili prej tyre në procesin e emërimit. Procesi i seleksionimit paraprak, si dhe vlerësimi profesional dhe moral i të gjithë kandidatëve për gjyqtar të GjL-së bëhet tërësisht nga KLGj-ja, e cila në përfundim të procesit rendit kandidatët sipas pikëve të marra gjatë vlerësimit. Lista me kandidatët e renditur sipas pikëve të marra gjatë vlerësimit i dërgohet Presidentit, i cili bën emërimin e gjyqtarit të vlerësuar me më shumë pikë, nëse ka disa kandidatë për një vend vakant. Detajet e këtij procesi i rregullon ligji nr.96/2016 për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve.[251]

13. Neni 136 ka parashikuar edhe rastet kur Presidenti mund të refuzojë të emërojë kandidatin e vlerësuar nga KLGj-ja. Kjo mund të ndodhë në dy raste: (i) nëse kandidati nuk plotëson *kriteret e kualifikimit* dhe (ii) nëse kandidati nuk plotëson *kushtet e zgjedhshmërisë*. Nëse Presidenti konstaton njërin

---

248) Para ndryshimeve të vitit 2016, anëtarët e GjL-së emëroheshin nga Presidenti me pëlqim të Kuvendit. E njëjta formulë parashikohej edhe për anëtarët e GjK-së. Në të dyja organet prej vitesh ekzistonin vështirësi në plotësimin e vakancave, pasi për shkak të mosbashkëpunimit midis Presidentit dhe Kuvendit, dekretet e emërimit të të parit rrëzoheshin vazhdimisht dhe pa dhënë shkaqe nga i dyti. Kjo solli mosfunksionimin si duhet, sidomos të GjL-së, e cila rëndonte situatën ligjore të qytetarëve, të cilët përballeshin me vonesa në gjykimin e çështjeve të tyre para kësaj gjykate.

249) Shih vendimet nr.2/2005 dhe nr.24/2011 të GjK-së.

250) Raportet e progresit të BE-së për vitet 2013 dhe 2014 https://eudelegationalbania.wordpress.com/albania-and-eu/ *"Statusi i Gjykatës së Lartë dhe procesi i emërimit të anëtarëve të saj mbeten shqetësues në kuptimin e politizimit të mundshëm,* për sa kohë dispozitat kushtetuese përkatëse nuk ndryshohen. Pavarësia dhe paanshmëria e Gjykatës së Lartë ende nuk *janë garantuar plotësisht. Në janar Kuvendi hodhi poshtë kandidaturat e Presidentit për tre anëtarët e Gjykatës së Lartë dhe këto vende vakante nuk janë plotësuar ende. Edhe dy dekretet e fundit të Presidentit për emërimin e gjyqtarëve në Gjykatën e Lartë janë refuzuar nga Kuvendi. Funksionimi i sistemit të drejtësisë vazhdon të cenohet nga politizimi, llogaridhënia e kufizuar, bashkëpunimi i dobët ndërinstitucional, burimet e pamjaftueshme, zvarritjet e procedimeve dhe çështjet e prapambetura. Korrupsioni në sistemin e drejtësisë mbetet shqetësim."*.

251) Shih nenet 48 dhe 49 të ligjit nr.96/2016.

nga këto dy shkaqe, atëherë ai me dekret refuzon emërimin, duke dhënë në çdo rast arsyet ku e mbështet refuzimin. Dekreti i Presidentit për refuzimin e emërimit i dërgohet KLGj-së, e cila pasi merr në shqyrtim arsyet e refuzimit vendosë rrëzimin e tij ose rivlerësimin e kandidatit. Në rast se KLGj-ja pas shqyrtimit të dekretit vendos rrëzimin e këtij të fundit, si dhe në rast se Presidenti nuk shprehet brenda 15 ditëve nga data e vendimit të KLGj-së që rendit kandidatët për gjyqtar, atëherë kandidati i renditur më lart me pikë konsiderohet automatikisht i emëruar. Kjo zgjidhje e parashikuar në pikën 2 të nenit 136 njihet si mekanizmi zhbllokues i procesit të emërimit, kur organet përgjegjëse për plotësimin e vakancave në institucionet përkatëse nuk veprojnë ose veprojnë me vonesë. Mekanizmi zhbllokues, me përshtatjet e nevojshme aty ku është parë e arsyeshme, është parashikuar për të gjitha rastet e emërimeve në organet e drejtësisë, me qëllim që t'i jepet fund bllokimit të procesit të emërimit dhe të mundësojë mirëfunksionimin e institucioneve të drejtësisë, siç ka ndodhur shpesh në të kaluarën.[252]

14. Procedura e emërimit të gjyqtarëve të GjL-së është e njëjtë për të gjithë kandidatët, pra si për ata që vijnë nga radhët e gjyqësorit, ashtu edhe për ata që vijnë nga fusha të tjera të së drejtës. Dallimi mes tyre qëndron në faktin se kriteret profesionale të tyre vlerësohen sipas metodologjive të ndryshme të hartuara nga KLGj-ja, me qëllim që t'i përshtaten përvojës së kandidatëve, e cila është e ndryshme.

c) *Kriteret profesionale dhe kushtet e tjera*

15. Një nga risitë e reformës në drejtësi është vendosja e kritereve të matshme profesionale për të gjitha organet e këtij sistemi. Nëse i kthehemi përmbajtjes së nenit 136 para ndryshimeve të vitit 2016, ajo që bie në sy është mungesa tërësore e kritereve profesionale për të qenë gjyqtar i GjL-së. Ndërkohë që pika 5 e atij neni parashikonte vetëm kushtin e pasjes së arsimit të lartë juridik për gjyqtarët. Nisur nga fakti se pikat 1-3 të nenit 136 parashikonin rregulla emërimi për anëtarët e GjL-së, duke i veçuar nga gjyqtarët e tjerë (pika 4 e po këtij neni), arrihet në përfundimin se kriteri për të pasur arsim të lartë juridik lidhet me gjyqtarët e tjerë jo magjistratë. Pra, ajo që dëshirojmë të vëmë në dukje është se Kushtetuta kishte heshtur tërësisht lidhur me kriteret për gjyqtar të GjL-së. Në fakt, ato u parashikuan në ligjin organik të GjL-së, i cili vendosi disa kritere bazike, si: qenien gjyqtar, me vjetërsi jo më pak se 10 vjet ose jurist i shquar, me jo më pak se 15 vjet përvojë. Këto ishin të vetmet kritere profesionale për kategorinë më të lartë të gjyqtarëve.

---

252) Shih nenin 125, pikat 1 dhe 2; nenin 147, pika 7; nenin 147/d, pika 4; nenin 148/a, pika 4 të Kushtetutës.

16. Për shkak të mungesës së transparencës në përzgjedhjen e kandidatëve për gjyqtar në GjL, si dhe për shkak të evidentimit të uljes së cilësisë së vendimmarrjes së asaj gjykate në vite, në periudhën 2013-2014 u bënë ndërhyrje në ligjin organik të GjL-së, me qëllim shtimin e kritereve profesionale, si dhe përmirësimin e procedurës së emërimit të gjyqtarëve të GjL-së, duke parashikuar edhe një organ të posaçëm që do të bënte përzgjedhjen paraprake të kandidatëve, bazuar mbi merita profesionale, përpara se ato t'i dërgoheshin Presidentit për emërim. Ndryshimet ligjore u diktuan, gjithashtu, edhe nga nevoja e ngritjes së Kolegjit Administrativ pranë GjL-së, i cili do të shqyrtonte në shkallë të fundit konfliktet administrative.[253] Me gjithë kriteret profesionale, si dhe procedurën paraprake të detajuar përzgjedhëse që sollën dy ligjet ndryshuese, nuk erdhi asnjë përmirësim në procesin e emërimit, pasi ato nuk gjetën zbatim. KED-ja, e cila do të bënte vlerësimin dhe renditjen e kandidatëve, sipas arritjeve profesionale, nuk dha asnjë produkt konkret, për shkak të konfliktualitetit politik të krijuar mes kandidaturave të paraqitura nga Presidenti i Republikës dhe qëndrimit politik të mbajtur nga Kuvendi në mosdhënien e pëlqimit për to.

17. Në këto kushte, nisur nga mosfunksionimi si duhet jo vetëm i formulës së emërimit, por edhe i mosparashikimit si duhet të kritereve të mjaftueshme profesionale dhe morale që duhet të mishërojë kandidati për gjyqtar të GjL-së, një nga synimet e reformës së vitit 2016 ishte edhe korrigjimi i këtyre mangësive dhe të metave. Për të garantuar respektimin e kritereve profesionale, si dhe për të mos lënë mundësi të devijimit të tyre me anë të ligjeve organike, u pa e nevojshme, ashtu si edhe për organet e tjera kushtetuese, që kriteret dhe kushtet e domosdoshme të parashikoheshin në Kushtetutë, duke autorizuar ligjvënësin e zakonshëm të rregullojë detajet e tjera.

18. Konkretisht, pika 3 parashikon këto kritere profesionale:

a) Kandidatët që vijnë nga radhët e gjyqësorit duhet të kenë të paktën 13 vjet përvojë në ushtrimin e profesionit.

b) Kandidatët që vijnë nga radhët e juristëve duhet të kenë jo më pak se 15 vjet përvojë. Kjo përvojë duhet të jetë e përqendruar në: avokati, veprimtari mësimdhënëse/akademike (profesorë ose lektorë të së drejtës), juristë të nivelit të lartë në administratën publike ose në fusha të tjera të së drejtës. Kandidatët që përzgjidhen nga radhët e juristëve duhet të kenë gradë shkencore në drejtësi.

---

253) Shih nenin 2, pika 4 të ligjit nr.49/2012 "Për gjykatat administrative".

19. Për kandidatët që vijnë nga radhët e gjyqësorit, Kushtetuta ka parashikuar minimumin e viteve të përvojës si magjistratë, duke ia lënë ligjit vlerësimin e ecurisë në karrierë për këtë qëllim. Konkretisht, neni 48 i ligjit nr.96/2016 parashikon një sërë rregullash për vlerësimin e magjistratit, me qëllim ngritjen në detyrë, ku përfshihet edhe emërimi në GjL. Ndërsa për sa u takon kandidatëve që vijnë nga radhët e juristëve jogjyqtarë, përveç kriterit të vjetërsisë (15 vjet) dhe pasjes së gradës shkencore, neni 49 i ligjit nr.96/2016 përcakton mënyrën sesi vlerësohen aftësitë profesionale, duke përfshirë hartimin e dokumenteve ligjore, vlerësimin e punës në vite dhe aftësinë në zotërimin e gjuhëve të huaja (njohja e një gjuhe të huaj të një shteti anëtar të BE-së ka përparësi).

20. Prurjet e kandidaturave nga radhët e gjyqtarëve në detyrë, si dhe të juristëve të tjerë (avokatë, profesorë të së drejtës, nëpunës të nivelit të lartë në administratën publike etj.) tentojnë të shmangin politizimin, i cili vinte jo vetëm për shkak të formulës së emërimit e shkarkimit, por edhe të disa kompetencave që GjL-ja kishte dhe që me kuadrin ligjor të reformës në 2016 u rikonceptuan *(shih komentin e nenit 135 për krijimin e gjykatës së posaçme)*.

21. Në fund të vlerësimit, KLGj-ja i rendit kandidatët sipas vlerësimit të aftësive profesionale dhe intervistës. KLGj-ja propozon me shkrim emërimin e kandidatëve. Propozimi duhet të jetë i arsyetuar dhe në të duhet të evidentohet përmbushja e kritereve ligjore të kandidatëve, por edhe renditja e tyre sipas meritave. Këshilli bën publik vendimin përfundimtar të propozimit për emërim në faqen e tij zyrtare. Pas kësaj, lista i dërgohet Presidentit të Republikës, i cili emëron gjyqtarin me renditjen më të lartë.[254]

22. Përveç kritereve profesionale, neni 136 parashikon edhe disa kushte të detyrueshme për t'u plotësuar nga kandidatët. Ato konsiderohen si kushte ndaluese, ku mosplotësimi qoftë edhe i njërit prej tyre sjell automatikisht eliminimin e kandidatit nga gara. Konkretisht, kandidati jogjyqtar nuk duhet të ketë mbajtur funksione politike në administratën publike, ose pozicione drejtuese në parti politike, gjatë 10 vjetëve të fundit para kandidimit. Për sa i takon rrethit të funksioneve politike në administratën publike, si dhe pozicioneve drejtuese në parti politike, duhet t'i referohemi ligjit për statusin, i cili parashikon se ndalimi për mbajtjen e pozicioneve drejtuese në një parti politike do të thotë që kandidati nuk ka qenë anëtar i organeve drejtuese të parashikuara në statusin e partisë politike.[255]

ç) *Vazhdimësia e funksionit*

---

254) Neni 49 i ligjit nr.96/2016.

255) Shih nenin 2, shkronja "p", të ligjit për statusin.

23. Pika 5 e nenit 136 parashikon se gjyqtari i GjL-së qëndron në detyrë deri në emërimin e pasardhësit, përveç rasteve kur jep dorëheqjen, shkarkohet nga detyra, vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit, si dhe kur vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën (shih komentin e nenit 139).[256] Çështja e vazhdimësisë së funksionit për gjyqtarin e GjL-së ka qenë një problem, i cili deri në ndryshimet kushtetuese të vitit 2016 nuk aplikohej. Ndryshe nga parashikimi i nenit 125, pika 7, të Kushtetutës për gjyqtarët e GjK-së,[257] i cili ka qenë edhe më parë (dispozita e vjetër e nenit 125, pika 5), për gjyqtarët e GjL-së Kushtetuta nuk shprehej më parë. Kjo solli si pasojë vështirësi në punën e GjL-së, e cila për shkak të mosplotësimit në kohë të vendeve vakante nga organet përgjegjëse duhej të funksiononte me numër më të paktë gjyqtarësh për një periudhë relativisht të gjatë. Me ndryshimet e vitit 2013 u tentua që në ligjin organik të GjL-së të zgjidhej ky problem, duke parashikuar qëndrimin në detyrë të gjyqtarëve deri në emërimin e gjyqtarëve pasues. Megjithatë, ky parashikim ligjor u gjet si i papajtueshëm me Kushtetutën nga GjK-ja dhe u shfuqizua. GjK-ja argumentoi se ndërsa në rastin e gjyqtarit të GjK-së kushtetutëbërësi kishte parashikuar një rregullim të ndryshëm, si rast përjashtimor, për shkak të kompetencave që ushtron dhe mënyrës së organizimit dhe funksionimit të kësaj Gjykate, në rastin e gjyqtarit të GjL-së, ajo vlerësoi se dispozita kushtetuese që parashikon mënyrën e organizimit dhe të funksionimit të GjL-së jo vetëm që nuk përmbante një parashikim të tillë të shprehur, por as nuk i kishte deleguar ligjvënësit të zakonshëm kompetencën për rregullimin me ligj të kësaj çështjeje. Sipas saj, në praktikë nuk rezultonte që norma kushtetuese të ishte interpretuar në një mënyrë të ndryshme apo të kishte paqartësi në zbatimin e saj, çka do të mund të justifikonte një ndërhyrje në nivel ligjor të ligjvënësit. Në këto kushte, e vetmja zgjidhje mbetej ndërhyrja në dispozitat kushtetuese, e cila u realizua me ndryshimet e vitit 2016.[258]

24. Rregulli i vazhdimësisë së qëndrimit në detyrë të gjyqtarit kushtetues është parashikuar për të garantuar, mbi të gjitha, funksionimin normal të gjykatës në rast të krijimit të vendeve vakante si pasojë e mosveprimit të ndonjërit prej organeve, të cilave Kushtetuta u njeh një rol të veçantë në këtë moment për zëvendësimin e gjyqtarëve të vjetër me gjyqtarë të rinj.[259]

---

256) Shih nenin 139, pika 1, të Kushtetutës, shkronjat "c", "ç", "d" dhe "dh".
257) Shih komentin e nenit 125.
258) Shih procesverbalin e mbledhjes së Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi, datë 16.05.2016.
259) Shih vendimin nr.24, datë 09.06.2011 të Gjykatës Kushtetuese.

II. Konteksti historik

25. Nëse i referohemi kontekstit historik, parashikimi i mëparshëm i nenit 136 e ndante kompetencën e emërimit midis Presidentit të Republikës, i cili emëronte gjyqtarët e GjL-së, dhe Kuvendit, i cili jepte pëlqimin. Me të njëjtën formulë emërohej edhe kryetari i GjL-së. Ndërsa gjyqtarët e tjerë propozoheshin nga KLD-ja dhe emëroheshin nga Presidenti i Republikës. Për të gjitha kategoritë e gjyqtarëve i vetmi kriter profesional i parashikuar në nivel kushtetues ishte arsimi juridik, duke ia lënë ligjvënësit kushtet dhe procedurat e tjera. Kjo dispozitë u konsiderua e mangët nga analiza e sistemit të drejtësisë në disa aspekte, konkretisht për sa i takon mungesës së kritereve të nevojshme profesionale për t'u zgjedhur gjyqtar i të gjitha niveleve.

26. Por mangësia kryesore vinte për shkak të formulës së emërimit të gjyqtarëve të GjL-së, e cila prej vitesh nuk kishte rezultuar efektive, duke lënë vakanca të paplotësuara për një kohë mjaft të gjatë. Analiza evidentoi se zbatimi në praktikë i bashkëpunimit institucional President-Kuvend ka rezultuar i mangët. Një president që për shkak të formulës së zgjedhjes vinte nga shumica parlamentare, por edhe *quorum*-i minimal që kërkohej nga Kushtetuta, për miratimin e kandidaturës së zgjedhur nga Presidenti për t'u emëruar gjyqtar kushtetues, nuk ofronte garanci të mjaftueshme në drejtim të respektimit të pavarësisë, të paanshmërisë dhe të cilësisë në përbërje të GjL-së. Pra, formula konsensuale e emërimit nuk krijoi besueshmëri te shumica parlamentare. Kuvendi me mospranimin e kandidaturave jo gjithmonë arsyetonte bindshëm, me qëllim respektimin institucional, por edhe të kandidatëve, që duhet të informoheshin për mossuksesin e tyre në këtë proces. Kjo mungesë bashkëpunimi ka ndikuar në mosushtrimin nga Presidenti dhe Kuvendi të kompetencave kushtetuese, si dhe në lindjen e mosmarrëveshjeve së kompetencave.

27. Nga analiza që i është bërë në dokumentin analitik veprimtarisë së GjL-së procesi i emërimit/zgjedhjes së kandidatëve për gjyqtarët e GjL-së nuk ka rezultuar efikas, edhe për shkak të mosparashikimit të kritereve objektive për kandidatët, si dhe të mungesës së transparencës në përzgjedhje dhe në propozimin e tyre për (mos) pëlqimin nga Kuvendi. Mosparashikimi i afateve për procesin e emërimit, si dhe vonesa e tejzgjatur në plotësimin e vendeve vakante ka shkaktuar vështirësi reale në realizimin e funksionit që i ka ngarkuar Kushtetuta.

III. Standarde ndërkombëtare

28. E drejta ndërkombëtare e detyrueshme për Republikën e Shqipërisë nuk përmban dispozita që të jenë drejtpërsëdrejti relevante për nivelin e gjykatave dhe juridiksionin e tyre si elemente të domosdoshme për t'u parashikuar në Kushtetutë. E rëndësishme është që gjykatat të jenë të krijuara me ligj dhe të jenë të pavarura nga pushtetet e tjera. Gjithashtu, e drejta ndërkombëtare garanton edhe ngritjen e mekanizmave të nevojshëm kushtetues dhe ligjorë për të luftuar korrupsionin, si një nga shkaktarët e cenimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, konkretisht të së drejtës për akses në drejtësi, në kuptimin formal dhe substancial të saj.

29. Si standarde mund të përmenden dokumentet e KV-së dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me ngritjen e gjykatave të posaçme dhe kontrollin fillestar e periodik të llogarive bankare dhe telekomunikimeve vetjake. Kështu, në Opinionin e saj final për projektdispozitat kushtetuese, në paragrafët 26 dhe 27 të dokumentit, KV-ja u shpreh se formula e zgjedhjes së gjyqtarëve është në përputhje me standardet europiane. Gjithashtu, aty theksohet se është e rekomandueshme që Presidenti të japë arsyet e refuzimit të kandidaturës.[260]

30. Gjithashtu në lidhje me përfshirjen e GjL-së në sistemin unik të emërimit, KV-ja është shprehur pozitivisht, duke e konsideruar arritje edhe faktin që tashmë ka kritere dhe procedurë transparente.[261]

---

260) Shih http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e § 25-26.

261) Shih Opinionin Interim të Komisionit të Venecies http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e § 44-45.

Neni 136/a

1. Gjyqtarë mund të jenë shtetasit shqiptarë që emërohen nga Këshilli i Lartë Gjyqësor, pas përfundimit të Shkollës së Magjistraturës dhe pas kryerjes së procesit të verifikimit paraprak të pasurisë dhe të figurës së tyre, sipas ligjit.

2. Kritere të tjera për përzgjedhjen dhe emërimin e gjyqtarëve parashikohen me ligj.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i nenit 136/a është vendosja e kritereve bazë, si dhe përcaktimi i organit përgjegjës për emërimin e gjyqtarëve, pavarësisht juridiksionit, me përjashtim të atyre të GjL-së dhe GjK-së. Kjo dispozitë prezanton një nga risitë e reformës në drejtësi, që lidhet me shmangien e ndikimit të politikës mbi sistemin e drejtësisë, por edhe me rritjen e profesionalizmit. Vendosja e një kriteri profesional më të lartë se më parë për të qenë gjyqtar, që lidhet me përfundimin e Shkollës së Magjistraturës dhe jo vetëm me përfundimin e arsimit juridik, si dhe me kushtin e pasjes së një figure të pastër morale para marrjes së detyrës, është qëllimi kryesor i dispozitës. Të dyja këto elemente kanë qenë në bazë të të gjitha ndryshimeve që i janë bërë Kushtetutës dhe ligjeve organike të organeve të sistemit të drejtësisë, gjë që është reflektuar edhe në këtë dispozitë.

B. Objekti i rregullimit

2. Neni 136/a ka 2 pika, ku në pikën e parë jepen kriteret bazë profesionale që duhet të plotësojnë gjyqtarët para emërimit, si dhe kushtet e tjera që lidhen me figurën e tyre morale. Të parat kanë të bëjnë me qenien shtetas shqiptar dhe përfundimin e studimeve pranë Shkollës së Magjistraturës të dytat lidhen me kontrollin e pasurisë dhe të figurës para marrjes së detyrës.

3. Në pikën 2 parashikohet autorizimi kushtetues i ligjvënësit për të parashikuar në mënyrë më të detajuar rregulla lidhur me kriteret profesionale për përzgjedhjen dhe emërimin e gjyqtarëve. Ligji i cili ka për objekt rregullimin e këtyre çështjeve është ligji nr.96/2016 "Për statusin...", ndërsa kontrolli paraprak i pasurisë dhe i figurës për sa kohë do të jetë në fuqi Aneksi i Kushtetutës është ligji nr.84/2016 "Për rivlerësimin kalimtar..." të magjistratëve (ligji i *vetting*-ut). Pas këtij momenti, ligji i zbatueshëm është ligji nr.96/2016 "Për statusin e magjistratëve" dhe ligji nr.115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë".

C. Komente për çështje të ndryshme

4. Neni 136/a ka për subjekt kandidatët për gjyqtarë të të gjitha niveleve dhe juridiksioneve, me përjashtim të gjyqtarëve të GjL-së dhe të GjK-së. Dispozita prezanton kriteret dhe kushtet bazë të emërimit në funksionin e gjyqtarit, të cilat duhet t'i ketë në vëmendje organi kryesor i parashikuar për

administrimin e drejtësisë, KLGj-ja, që një ndër kompetencat kryesore ka edhe emërimin e gjyqtarëve.

5. Neni 136/a u parashikua si nen më vete në ndryshimet kushtetuese të vitit 2016, por rregullime të pjesshme të tij kanë qenë të përfshira në nenin e mëparshëm 136, pikat 4 dhe 5. Ajo që ka ndryshuar lidhet me organin përgjegjës për emërimin, si dhe me kriteret shtesë.

6. Konkretisht, emërimi i gjyqtarëve sipas nenit 136/a bëhet ekskluzivisht vetëm nga KLGj-ja, ndërsa sipas rregullimit të mëparshëm emërimi ishte kompetencë e Presidentit të Republikës, mbi propozimin e ardhur nga KLD-ja. Ky i fundit, pasi bënte vlerësimin në meritë të kandidatëve për gjyqtarë, i propozonte Presidentit emërimin e tyre. Presidenti kishte të drejtë të mos emëronte ndonjë gjyqtar të propozuar, pavarësisht qenies së tij si kreu i KLD-së. Për shkak të rikonfigurimit të rolit të Presidentit, në raport me sistemin e drejtësisë, që rezultoi me reduktimin e ndjeshëm të kompetencave të tij në këtë fushë, tashmë kompetencën e emërimit të gjyqtarëve e ka ekskluzivisht KLGj-ja. Në këtë rast, Presidenti nuk është përfshirë në proces, në dallim nga kompetenca e tij për emërimin e gjyqtarëve të GjL-së. Ky model i përshtatet tërësisht rolit dhe misionit që ka tashmë ky organ kushtetues pas ndryshimeve të vitit 2016. KLGj-ja është organi që siguron pavarësinë, përgjegjshmërinë dhe mbarëvajtjen e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë (shih komentin e nenit 147).[262]

7. Një nga risitë e reformës në drejtësi është vendosja e kritereve të matshme profesionale për të gjitha organet e këtij sistemi. Nëse i kthehemi përmbajtjes së mëparshme të nenit 136, pikat 4 dhe 5, që i korrespondojnë rregullimit aktual të nenit 136/a, ajo që bie në sy është se i vetmi kriter profesional për të qenë gjyqtar është arsimi juridik. Kriteret e tjera u shtuan me kalimin e viteve në ligjin për organizimin e pushtetit gjyqësor.[263] Vendosja në Kushtetutë e kriterit të përfundimit të Shkollës së Magjistraturës erdhi si një nevojë e natyrshme për t'i dhënë fund emërimeve të gjyqtarëve jashtë kësaj kategorie, duke qenë se tashmë Shkolla e Magjistraturës ka një përvojë të gjatë të funksionimit të saj dhe për rrjedhojë arrin të plotësojë nevojat për magjistratë në shkallë vendi. Ligji parashikon më tej kritere të detajuara lidhur me pikët minimale të përfundimit të studimeve, si dhe vlerësimin profesional gjatë stazhit në përfundim të kursit për formimin fillestar.[264]

---

262) Shih http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e § 25.
263) Shih nenin 11 të ligjit nr. 9877, datë 18.2.2008 "Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor" (të shfuqizuar).
264) Neni 35, pika 1, shkronjat "a" dhe "b" të ligjit nr.96/2016.

8. Një risi tjetër lidhur me emërimin e gjyqtarëve është edhe verifikimi paraprak i pasurisë dhe i figurës për të gjithë kandidatët për gjyqtarë. Ligji për statusin e magjistratëve ka parashikuar procedurat e verifikimit të pasurisë dhe të figurës, proces i cili zhvillohet jo vetëm para emërimit gjyqtar/prokuror, por edhe para pranimit në kursin e formimit fillestar të Shkollës së Magjistraturës.[265]

9. Për të garantuar respektimin e kritereve profesionale, si dhe për të mos lënë mundësi të devijimit të tyre me anë të ligjeve organike, u pa e nevojshme, ashtu si edhe për organet e tjera kushtetuese, që kriteret dhe kushtet e domosdoshme të parashikoheshin në Kushtetutë, duke autorizuar ligjvënësin e zakonshëm të rregullojë detajet e tjera. Në bazë të nenit 136/a, pika 2 është miratuar ligji nr.96/2016 "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve", i cili parashikon kritere të tjera dhe procedura të detajuara për procesin paraprak të përzgjedhjes dhe emërimit të gjyqtarëve.

II. Konteksti historik

10. Siç duket edhe nga emërtimi i tij, neni 136/a është i shtuar, ndërsa përmbajtja e tij ka qenë e përfshirë më parë në nenin "e vjetër" 136, pika 5. Për efekt të teknikës legjislative neni 136 iu kushtua tërësisht GjL-së, ndërsa 136/a rregulloi emërimin e gjyqtarëve të tjerë. Kriteret e shtuara, përfundimi i Shkollës së Magjistraturës dhe verifikimi paraprak i pasurisë dhe i figurës janë pjesërisht risi. Ndërsa i pari ka qenë i përfshirë si kriter në ligjin e mëparshëm për organizimin e pushtetit gjyqësor,[266] kriteri i dytë është tërësisht i ri dhe i parashikuar në kuadër të masave antikorrupsion në sistemin e drejtësisë.

11. Bazuar në gjetjet e Analizës së Sistemit të Drejtësisë u evidentuan probleme lidhur me statusin, karrierën dhe sistemin e përgjegjshmërisë së gjyqtarëve, konkretisht: (i) qartësimi dhe kodifikimi (përmbledhja në një ligj të vetëm) i dispozitave që lidhen me statusin e gjyqtarit; (ii) kriteret e përzgjedhjes së kandidatëve për gjyqtarë, procedurat e emërimit dhe të transferimit të tyre, procedurat e promovimit, procesi disiplinor, rastet e largimit nga detyra dhe të gjitha elementet e tjera të statusit); (iii) garantimi se procesi i emërimit dhe promovimit të gjyqtarëve do të bazohet në kritere transparente, objektive dhe meritokratike, të tilla si: kualifikimet, integriteti, aftësitë profesionale dhe pastërtia e figurës. Këto probleme dhe mangësi u pasqyruan më tej në strategjinë e reformës në drejtësi, e cila konkludoi me

265) Shih nenin 35, pika 1 dhe nenin 32, pikat 2-6 të ligjit nr.96/2016.
266) Shih nenin 11/1, pika "c", të ligjit nr.9877/2008, të shfuqizuar.

hartimin e dispozitave përkatëse, përfshi edhe nenin 136/a të Kushtetutës. Për këtë arsye, dispozita përmban jo vetëm kritere profesionale për garantimin e integritetit profesional, por edhe kushte që lidhen me pastërtinë e figurës morale, me qëllim që të parandalohet futja në sistem e gjyqtarëve të papërshtatshëm me të. Ky mekanizëm garanton zbatimin në mënyrë të përhershme të kontrollit që do t'i nënshtrohen të gjithë personat që do të përfshihen në sistemin e drejtësisë.

III. Standarde ndërkombëtare

12. Referuar standardeve europiane, *"të gjitha vendimet në lidhje me karrierën profesionale të gjyqtarëve duhet të jenë bazuar në kritere objektive dhe përzgjedhja dhe karriera e gjyqtarëve duhet të bazohet në merita, duke pasur parasysh kualifikimet, integritetin, aftësinë dhe efikasitetin. Autoriteti merr vendimin në përzgjedhjen dhe karrierën e gjyqtarëve duhet të jenë të pavarur nga qeveria dhe Administrata."*.[267] Në demokracitë e reja që nuk kanë krijuar traditë në emërimin e pavarur të gjyqtarëve nevojitet që parashikimi i garancive të jetë i shprehur në dispozita kushtetuese, me qëllim ruajtjen nga abuzimi i pushtetit politik.[268] Gjithashtu, në lidhje me parashikimin e disa kritereve bazë KV-ja është shprehur pozitivisht duke e konsideruar arritje edhe faktin që tashmë ka kritere dhe procedurë transparente.[269]

---

267) Rekomandimi nr. R (94)12 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës për pavarësinë dhe rolin e gjyqtarëve.

268) Shih materialin e Komisionit të Venecies për emërimin e gjyqtarëve CDL-JD(2007)001, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2007)001-e § 3-5.

269) Shih http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e § 25-26.

Neni 138

Paga dhe përfitimet e tjera të gjyqtarit nuk mund të ulen, përveç rasteve kur:

a) nevojitet marrja e masave të përgjithshme ekonomiko-financiare për të shmangur situata të vështira financiare të vendit ose emergjenca të tjera kombëtare;

b) gjyqtari kthehet në detyrën që mbante para emërimit;

c) i jepet një masë disiplinore ose vlerësohet i pamjaftueshëm profesionalisht, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i nenit 138 është njohja dhe garantimi në nivel kushtetues i disa prej elementeve të rëndësishme të statusit të gjyqtarit, konkretisht pagës dhe përfitimeve të tjera. Këto të drejta janë të paprekshme, me përjashtim të rasteve të parashikuara nga vetë neni 138, i cili nuk lë vend për autorizim të ligjvënësit, me qëllim detajimin e mëtejshëm të kësaj garancie.

2. Kjo normë synon, nga njëra anë, ruajtjen e pavarësisë së gjyqtarëve, duke i garantuar paprekshmërinë e elementit më të rëndësishëm të statusit, pagën, bashkë me përfitimet e tjera për shkak të detyrës dhe, nga ana tjetër, parashikimin shterues të rasteve kur këto elemente mund të preken. Raporti i drejtë i vendosur midis kufizimit të të drejtave dhe qëllimit legjitim që kërkon të arrijë ligjvënësi kushtetues ka qenë shqetësimi kryesor i këtij të fundit, i cili për këtë qëllim nuk ka autorizuar rregullime me ligj të zakonshëm.

B. Objekti i rregullimit

3. Kjo normë përmban vetëm një pikë, e cila ka për objekt parashikimin e garancisë kushtetuese të paprekshmërisë së pagës dhe të përfitimeve të tjera të gjyqtarëve. Gjithashtu, në këtë dispozitë gjejnë vend edhe tri raste përjashtimore, të cilat mund të bëhen shkak që paprekshmëria e pagës dhe e përfitimeve të tjera mund të kufizohet. Këto janë raste shteruese dhe nuk kanë nevojë për rregullim të mëtejshëm ligjor, gjë që i jep kësaj norme karakterin e rezervës absolute kushtetuese. Një gjë e tillë shkon edhe në favor të ruajtjes së pavarësisë së gjyqësorit nga ndërhyrjet e mundshme të ekzekutivit ose legjislativit me masa kufizuese në drejtim të pagës së gjyqtarit.

C. Komente për çështje të ndryshme

4. Është e pashmangshme që para se të analizohen rregullime të nivelit kushtetues ose ligjor lidhur me statusin e gjyqtarit, ku bën pjesë edhe paga apo përfitime të tjera, të mos trajtohet kuptimi i përgjithshëm i pavarësisë së gjyqësorit. Kjo vjen natyrshëm, pasi nuk mund të ketë pavarësi pa elemente konkrete që e bëjnë atë të mundur.

a) Raporti midis pavarësisë së gjyqtarit dhe pagës

5. Neni 145, pika 1, i Kushtetutës e garanton shprehimisht pavarësinë e gjyqtarëve. Kjo dispozitë është tërësisht në përputhje me standardet ndër-

kombëtare për pavarësinë e gjyqtarëve. Pavarësia e gjyqësorit ka një element objektiv, pra cilësinë e qenies një nga degët më të rëndësishme të pushtetit, dhe një element subjektiv, të drejtën e individëve që e përbëjnë atë (kupto: gjyqtarët) për të qenë të pavarur në ushtrimin e detyrës. Pa gjyqtarë të pavarur do të ishte e pamundur mbrojtja e ligjshme e të drejtave dhe lirive. Si rrjedhojë, pavarësia e gjyqësorit nuk është çështje e brendshme e tij. Pavarësia nuk është privilegj i gjyqtarëve, por ajo legjitimohet nga nevoja për të bërë të mundur krijimin e rrethanave të përshtatshme që ata të përmbushin rolin e tyre si gardianë të të drejtave dhe lirive të njeriut.

6. Pavarësia e gjyqësorit dhe bashkë me të edhe reputacioni i tij në një shoqëri varet nga shumë faktorë. Përveç garancive institucionale për të garantuar pavarësinë e gjyqësorit, marrin rëndësi të madhe cilësitë personale dhe profesionale të secilit gjyqtar që vendos në një çështje të caktuar. Pavarësia e gjyqtarit nuk është qëllim në vetvete, por i shërben një qëllimi: administrimit të paanshëm dhe cilësor të drejtësisë, si dhe garantimit të së drejtës për një proces të rregullt.

7. Një nga elementet e pavarësisë është edhe trajtimi financiar, i cili si komponent kryesor ka pagën/shpërblimin për punën/funksionin që kryen. Ka vende, kushtetutat e të cilave ndalojnë shprehimisht uljen e pagave të gjyqtarëve. Në këtë kuadër, gjykatat kushtetuese të disa vendeve kanë mbajtur qëndrimin se edhe në situata të vështira ekonomiko-financiare, ekzekutivi duhet të bëjë të gjitha përpjekjet që pagat e gjyqtarëve të mbrohen, veçanërisht kundër uljeve drastike dhe të pamenduara mirë.[270] E drejta e gjyqtarit për një pagë e cila nuk mund t'i nënshtrohet reduktimit nga ekzekutivi ose legjislativi, duhet parë gjithmonë në dritën e cenimit të pavarësisë së gjyqësorit.[271]

8. Edhe GjK-ja shqiptare ka analizuar se pavarësia e gjyqtarëve dhe gjykatave është një nga parimet themelore të shtetit demokratik. Sipas saj, parimi i pavarësisë së gjyqësorit përfshin një gamë të gjerë aspektesh, të cilat të marra së bashku krijojnë kushtet e nevojshme që gjykatat të përmbushin rolin dhe detyrat e tyre, veçanërisht në fushën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Garancitë kushtetuese që lidhen me palëvizshmërinë e gjyqtarëve, si dhe me paprekshmërinë e pagës e të përfitimeve të tjera, për shkak të funksionit, ndikojnë në mënyrën sesi gjyqtari ushtron funksionin e tij. Siguria në lidhje me pagën dhe me ushtrimin e qëndrueshëm të detyrës krijojnë kushtet e nevojshme që gjyqtarët të zbatojnë ligjin në mënyrë të drejtë e

270) Vendim i Tribunalit Kushtetues të Polonisë, 18 shkurt 2004.
271) Vendim i Gjykatës Kushtetuese çeke, 15 shtator 1999.

të paanshme. GjK-ja në vazhdimësi ka theksuar se paprekshmëria e pagës dhe e përfitimeve të tjera janë ngritur në nivel kushtetues, me qëllim që të drejtat/përfitimet, të cilat burojnë nga ushtrimi i funksionit të gjyqtarit, të mos ndryshohen me efekt negativ. Të gjitha këto garanci janë të lidhura ngushtësisht ndërmjet tyre dhe mbi këto standarde kushtetuese duhet të orientohet veprimtaria ligjvënëse, me qëllim moscenimin e statusit të gjyqtarëve dhe të të drejtave e përfitimeve që ata duhet të gëzojnë për shkak të detyrës që kryejnë. Statusi i gjyqtarëve synon sigurimin e kompetencës, pavarësisë dhe paanësisë, elemente këto që çdo individ i pret në mënyrë legjitime nga gjykatat dhe nga çdo gjyqtar, të cilit i është besuar mbrojtja e të drejtave të individëve.[272]

9. Vlerësimi i sistemit të garancive dhe pavarësia e gjyqtarëve dhe gjykatave janë ngushtësisht të ndërlidhura ndërmjet tyre. Gjyqtari, i cili është i detyruar të marrë në shqyrtim konfliktet që ngrihen ndërmjet individëve, si dhe mes tyre dhe shtetit jo vetëm që duhet të ketë kualifikimet më të larta profesionale dhe një reputacion të mirë, por duhet, gjithashtu, të jetë edhe financiarisht i pavarur. Gjykata ka vlerësuar gjithashtu se gjyqtarët duhet të marrin pagesë për shërbimin e tyre në një nivel të përshtatshëm, në raport me pagën e zyrtarëve të tjerë publikë, e cila duhet të jetë në përpjesëtim me statusin e tyre dhe e paprekshme për sa kohë që ata janë duke ushtruar detyrën e gjyqtarit. Gjyqtari duhet të marrë një pagë të mjaftueshme për të siguruar një pavarësi të vërtetë ekonomike, e cila nuk duhet të varet nga rezultatet e punës dhe që nuk mund të ulet gjatë qenies së tij në detyrë.[273]

b) Kufizimi i pagës për shkak të krizës ekonomike-financiare

10. Pra, siç u tha më lart, rregulli i përgjithshëm është që paga dhe të ardhurat e tjera të barasvlershme me të nuk mund të preken gjatë kohës së ushtrimit të detyrës. E kundërta do të sillte ndërhyrje në pavarësinë e gjyqtarëve, gjë e cila bie ndesh me kërkesat e shtetit të së drejtës. Megjithatë, një ulje e përkohshme dhe e justifikuar e pagës nuk mund të konsiderohet si ndërhyrje në pavarësinë e gjyqtarit.[274] Një mbrojtje e përgjithshme e uljes së pagës së gjyqtarit, pavarësisht nëse qëllimi është sigurimi i stabilitetit apo unifikimit brenda sistemit, duhet të kuptohet si mbrojtje kundër çdo ndërhyrjeje e cila mund të passjellë një ulje të pagës së gjyqtarit, gjë e cila nuk është e pritshme për të kur ka filluar detyrën.[275]

---

272) Shih vendimet nr.31, datë 02.12.2009; nr.40, datë 07.07.2014; nr.37/2017 të Gjykatës Kushtetuese.
273) Shih vendimin nr.26/2009 të Gjykatës Kushtetuese.
274) Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese çeke, 2 mars 2010.
275) Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese sllovene, 7 dhjetor 2006.

11. Megjithatë, pavarësisht garancisë kushtetuese që parashikohet për paprekshmërinë e pagave, ligjvënësi ka sadopak hapësirë që në raste të situatave të jashtëzakonshme (p.sh. krizave ekonomike) të ndërhyjë minimalisht dhe përkohësisht. Gjyqtarët janë shtetas në radhë të parë. Kjo nënkupton se statusi dhe roli i tyre nuk u jep atyre imunitet në situata kur shteti përballet me vështirësi komplekse dhe është i detyruar të marrë masa të veçanta ekonomike e financiare, me qëllim ndalimin e recesionit ekonomik. Njëra prej këtyre masave mund të jetë edhe ulja e pagave për të gjitha institucionet që financohen nga buxheti i shtetit, përfshi edhe gjyqësorin. Në këtë rast, ndërhyja në pagat e gjyqtarëve është e legjitimuar.[276]

12. Ndalimi qoftë edhe i nivelit kushtetues për të mos ulur pagat e gjyqtarëve nuk mund të jetë absolut. Ndërhyrja në paga mund të jetë e legjitimuar nëse ndodh në situata përjashtimore, mbi bazën e një analize të thellë dhe të detajuar të situatës konkrete. Pra, ulja e pagave është e ndaluar, me përjashtim të rasteve kur ndodhemi para kushteve të jashtëzakonshme.[277] Ky parim duhet të gjejë zbatim në mënyrë të vazhdueshme.

13. Si përfundim, mund të pranohet se, në mungesë të një ndalimi të shprehur kushtetues, ulja e pagave të gjyqtarëve mund të justifikohet në situata të jashtëzakonshme dhe në kushte specifike të diktuara prej tyre. Në këtë rast, kjo ulje nuk mund të konsiderohet si cenim i pavarësisë së gjyqësorit. Në procesin e uljes së pagave të diktuara nga krizat ekonomike, i duhet kushtuar vëmendje e madhe faktit nëse paga vazhdon të jetë e përshtatshme dhe në përputhje me dinjitetin e gjyqtarit dhe përgjegjësive që ai ka. Nëse ulja nuk përputhet me kërkesat e një shpërblimi të përshtatshëm, thelbi i garancisë që ofron paga si një nga elementet e stabilitetit dhe të palëvizshmërisë nga detyra të gjyqtarit, është i cenuar. Si pasojë, administrimi cilësor dhe i pavarur i drejtësisë është i kërcënuar, duke i hapur rrugë kështu korrupsionit.[278]

c) Kufizimi i pagës për shkak të procedimit disiplinor dhe vlerësimit profesional

14. Përveç rasteve të diktuara nga krizat ekonomike, neni 138 parashikon se ulja e pagës mund të bëhet edhe kur gjyqtari kthehet në detyrën që mbante para emërimit, si dhe kur ndaj tij merret një masë disiplinore ose vlerësohet pamjaftueshëm profesionalisht. Rasti i shkronjës "b", pra kthimi në

276) Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese të Letonisë, 18 janar 2010.
277) Shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Sllovenisë, 11 dhjetor 2009 dhe të Lituanisë, 15 janar 2009.
278) Ky interpretim është në linjë edhe me raportin e Komisionit të Venecies për pavarësinë e gjyqësorit.

detyrën e mëparshme, ka të bëjë me situatën kur gjyqtari lëviz nga një pozicion në një tjetër, sipas skemës së komandimit ose lëvizjes paralele, por paga në këto pozicione nuk është e njëjtë. Parashikimi i shkronjës "b" mund të jetë edhe në rastin kur gjyqtari i GjL-së, i zgjedhur nga radhët e juristëve, në përfundim të mandatit të tij, kthehet në pozicionin e tij të mëparshëm. Pra, gjyqtari do të marrë atë pagë që i është caktuar një pozicioni specifik, sipas skemës që përcakton ligji për statusin. Në rast se pozicioni i tij i mëparshëm parashikonte një pagë më të vogël, atëherë kjo nuk mund të konsiderohet si ulje e pagës dhe, si rrjedhim, nuk përbën cenim të statusit të tij.

15. Rasti më specifik është ai i parashikuar në shkronjën "c", pra kur ndaj gjyqtarit merret masë disiplinore, gjë e cila shoqërohet me uljen e pagës përkohësisht ose kur ai vlerësohet pamjaftueshëm profesionalisht. Rregullat, procedurat dhe organet përgjegjëse të ngarkuara me procedimin disiplinor, si dhe me vlerësimin profesional të gjyqtarëve janë të parashikuara pjesërisht në Kushtetutë dhe pjesërisht në ligjin për statusin, si dhe në ligjin për organet e qeverisjes së sistemit gjyqësor. Për këtë arsye, referimi duhet bërë tek këto ligje organike, të cilat përmbajnë rregullime të detajuara lidhur me të gjithë sistemin e vlerësimit dhe të kontrollit të gjyqtarëve që është ngritur mbi bazë të parimeve të rëndësishme të profesionalizmit dhe llogaridhënies.

16. Nisur nga sa më sipër, është parashikuar edhe situata që nëse një gjyqtar merr një masë disiplinore, e cila shoqërohet me caktimin në një gjykatë më të ulët (ulje në detyrë)[279] ose me ulje të përkohshme të pagës, rrjedhimisht ai do të paguhet më pak. Gjithashtu, edhe nëse një gjyqtar do të vlerësohet pamjaftueshmërisht nga pikëpamja profesionale, ai do të caktohet në një gjykatë më të vogël, gjë e cila do të shoqërohet edhe me një pagë më të ulët.[280]

17. Ashtu si çdo lloj masë tjetër disiplinore, "ulja e përkohshme e pagës" ka si qëllim thelbësor të deklarojë përgjegjësinë disiplinore të magjistratit, për shkak të shkeljes që ai ka kryer, si dhe ta nxisë atë të mos kryejë shkelje të tilla në të ardhmen apo të bëjë më shumë përpjekje për rritje profesionale. Në këtë kuadër, duhet përmendur se ligji për statusin parashikon dy elemente të rëndësishme për uljen e pagës: *a) përkohshmërinë*, pra jo më shumë se një vit dhe *b) masën maksimale* të reduktimit, e cila nuk është më shumë se 40 %. Masa e reduktimit të pagës mbetet në diskrecionin e KLGj-së, që duhet të bazohet tek parimi i proporcionalitetit. Vlen të përmendet se

279) Shih nenin 109 të ligjit për statusin.
280) Ulja e përkohshme e pagës listohet në nenin 105, pika 1, shkronja "c", të ligjit për statusin.

arsyeja përse ligjvënësi ka vendosur maksimumin e uljes dhe maksimumin e kohëzgjatjes së saj lidhet drejtpërdrejt me garancinë kushtetuese të parashikuar në nenin 138, fjalia e parë, për të mos ulur pagat deri në atë masë sa gjyqtari ta ketë të pamundur një jetë dinjitoze.

18. Zgjedhja e ligjvënësit për masën dhe kohëzgjatjen e uljes së pagës bazohet gjithashtu edhe në dy faktorë të tjerë të rëndësishëm, ku u mbështet reforma në drejtësi: *së pari,* në rritjen e ndjeshme të pagave të magjistratit me ligjin për statusin, që garanton jetesën e denjë edhe pas ndonjë uljeje të mundshme të pagës për shkaqet që parashikon neni 138 i Kushtetutës; *së dyti*, në synimin për të mbajtur magjistratin brenda sistemit, pavarësisht se ndaj tij është marrë një masë disiplinore. Ai vazhdon të jetë i përshtatshëm për të kryer funksionin, duke e motivuar që të kryejë një punë cilësore, të mos bëjë më shkelje të ngjashme dhe të marrë masa për të rritur nivelin e tij profesional, aty ku konstatohen mangësi.

II. Konteksti historik

19. Rregullimi i Kushtetutës së vitit 1998 lidhur me paprekshmërinë e pagës dhe të përfitimeve të tjera financiare të gjyqtarëve ka qenë absolut. Ato nuk i nënshtroheshin asnjëherë rregullimeve ligjore që rezultonin me ulje të tyre. Interpretimi i nenit të mëparshëm 138 është bërë disa herë objekt shqyrtimi nga GjK-ja, e cila e vendosi si standard kushtetues të garantimit të pavarësisë së gjyqësorit paprekshmërinë e pagës dhe të përfitimeve të tjera financiare. Sipas jurisprudencës së Gjykatës, neni 138 i Kushtetutës përcakton elemente përbërëse të statusit të gjyqtarit, pa të cilat nuk mund të garantohet ushtrimi i pavarur i funksionit të tyre. Garancitë e kësaj norme të Kushtetutës u njohin gjyqtarëve një trajtim specifik jo vetëm në pagë, por edhe në elemente të tjera që burojnë nga ushtrimi i funksionit të tyre. Paprekshmëria e pagës dhe e përfitimeve të tjera janë ngritur në nivel kushtetues, me qëllim që të drejtat/përfitimet, të cilat burojnë nga ushtrimi i funksionit të gjyqtarit, të mos ndryshohen me efekt negativ. Formulimi i togfjalëshit "përfitime të tjera" është i një natyre të përgjithshme dhe nuk konkretizon në mënyrë shteruese rrethin e përfitimeve të gjyqtarëve. Kushtetutëbërësi, jo pa qëllim, e ka lënë të hapur kuptimin që i duhet dhënë rrethit të përfitimeve, pasi ka synuar të përfshijë në të tërësinë e të drejtave që gjyqtarët i gëzojnë në funksion të ushtrimit të detyrës së tyre[281].

20. Bazuar në gjetjet e *Analizës së Sistemit të Drejtësisë* u evidentuan probleme lidhur me statusin, pagat dhe elemente të tjera të tij, të cilat rregullo-

281) Shih vendimet nr.31/2009 dhe nr.40/2014 të Gjykatës Kushtetuese.

heshin me disa ligje.[282] Në bazë të atyre ligjeve, gjyqtari, familja dhe prona e tij gëzonin një mbrojtje të veçantë. Ky parashikim ishte i përgjithshëm dhe aktualisht nuk u ofronte pothuajse asnjë përfitim konkret gjyqtarëve, pasi nuk kishte asnjë lloj subvencioni apo kompensimi për gjyqtarët apo familjarët e tyre, në rast se ata punonin larg vendbanimit familjar. Sistemi i pagave, shpërblimeve dhe kujdesit social e shëndetësor të gjyqtarëve, si një nga mjetet për garantimin e pavarësisë dhe paanshmërisë së tyre në detyrë, nuk i përgjigjej trajtimit financiar adekuat dhe dinjitoz të tyre. Paga dhe trajtimi financiar aktual i gjyqtarit nuk mbante parasysh në masë të mjaftueshme dinjitetin e detyrës e të profesionit, natyrën e përgjegjësive të funksionit gjyqësor, shkallën e vështirësive në përmbushjen e tij, numrin e lartë të papajtueshmërive dhe ndalimeve të posaçme për të kryer veprimtari të tjera që sjellin të ardhura, nevojën për ta mbrojtur nga presionet dhe ndikimet në veprimtarinë e tij gjyqësore e në sjelljen e tij në tërësi, si edhe nevojat e integrimit social të tij dhe të familjes në shoqëri.

21. Vlen të përmendet se sistemi i pagave dhe trajtimit financiar nuk garantonte respektimin e parimit të paprekshmërisë së tyre, përderisa në nivelin neto më se njëherë, në mënyrë të heshtur dhe pa ndonjë motivim të arsyeshëm, ishin ulur nga qeveria herë pas here, për shkak të ndryshimeve të herëpashershme të politikës fiskale shtetërore. Pavarësisht përmirësimeve të vazhdueshme, sistemi i kujdesit social nuk garantonte që paga e gjyqtarit pas daljes në pension të ishte sa më e përafërt me atë që përfitonte gjatë kohës së punës. Po kështu, legjislacioni nuk parashikonte pensione të posaçme invaliditeti për gjyqtarin në rast paaftësie mendore dhe fizike për të vazhduar detyrën, pensione të posaçme familjare për bashkëshorten dhe fëmijët e gjyqtarit, nëse ai humb jetën gjatë karrierës gjyqësore apo edhe gjatë pensionimit, apo lehtësira dhe përfitime të posaçme financiare për gjyqtarin dhe familjen e tij për sa i përket kujdesit shëndetësor, ose forma të tjera shpërblimi dhe kompensimi efektiv për gjyqtarin që caktohet të ushtrojë detyrën jashtë vendbanimit të tij.[283]

22. Pra, siç rezulton nga analiza, me gjithë formulimin e mëparshëm të nenit 138, i cili nuk lejonte përjashtime nga rregulli i mosreduktimit të pagës dhe përfitimeve të tjera, në praktikë ky ndalim nuk ishte respektuar. Madje edhe termi "përfitime të tjera", që parashikon neni 138 (i vjetër dhe i

---

282) Ligji nr. 9877/2008 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar me ligjin nr. 114/2013; ligji nr. 8588, datë 15.03.2000 "Për organizimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë"; ligji nr.9584, datë 17.07.2006 "Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura".

283) Shih "*Analizë në sistemin të drejtësisë*" http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, kreu 3.9 "Paga, trajtimi financiar dhe social i gjyqtarit".

ri) kishte mbetur fiktiv në praktikë, duke mos u shoqëruar me parashikime mbrojtëse konkrete. Synimi i kuadrit të ri kushtetues e ligjor në lidhje me pagat dhe përfitimet e tjera të magjistratëve është të ofrojë një skemë reale dhe dinjitoze të shpërblimit për funksionin që ata ushtrojnë, si dhe të parandalojë aktet korruptive, të cilat nxiten në mjaft raste nga pamundësia për të bërë një jetë të përshtatshme me funksionin dhe përgjegjësitë që kanë.[284]

III. Standarde Ndërkombëtare

23. Ka mjaft standarde lidhur me pavarësinë e gjyqësorit me fokus paprekshmërinë e pagave dhe përfitimeve të tjera. Për shembull, opinioni nr. 1 i Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (CCJE) për standardet e pavarësisë së gjyqtarëve dhe palëvizshmërisë së tyre thekson se pavarësia e gjyqtarëve duhet të garantohet në rastin më të mirë në dispozita kushtetuese ose në ato të nivelit ligjor më të lartë të mundshëm të miratuara nga parlamenti. Gjithashtu, vlen të përmendet edhe Karta Europiane për Statusin e Gjyqtarëve, miratuar në vitin 1998 nga Këshilli i Europës.

24. KV-ja, gjithashtu, përkrah qëndrimin se parimet bazë që sigurojnë pavarësinë e gjyqësorit duhet të jenë të parashikuara në kushtetutë ose tekst të barasvlershëm me të.[285]

25. Lidhur me pagën e gjyqtarëve, rekomandimi nr. 94 i CCJE-së parashikon që shpërblimi i gjyqtarëve për punën e tyre duhet të jetë i denjë për profesionin dhe përgjegjësitë që kanë. Sidomos vendet me demokraci të reja duhet të parashikojnë dispozita specifike që garantojnë pagat e gjyqtarëve nga ulja gjatë kohës së ushtrimit të detyrës. Niveli i pagës përcaktohet në raport me standardin e përgjithshëm të jetesës të çdo vendi, bazuar në kritere objektive dhe transparente dhe jo sipas vlerësimit të performancës së secilit gjyqtar. Bonuse apo përfitime shtesë, të cilat përfshijnë elemente të vlerësimit diskrecional, duhet të përjashtohen.

26. Karta Europiane për Statusin e Gjyqtarit, në paragrafin 1/1 shprehet se statusi i gjyqtarëve synon sigurimin e kompetencës, pavarësisë dhe paanësisë, elemente këto që çdo individ i pret në mënyrë legjitime nga gjykatat dhe nga çdo gjyqtar, të cilit i është besuar mbrojtja e të drejtave të individëve. Gjithashtu, "Parimet bazë për pavarësinë e Gjyqësorit" (miratuar

---

284) Shih procesverbalin e komisionit *ad hoc* http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_24.06.2016_0.pdf.
285) Shih raportin e Komisionit të Venecies CDL-AD(2010)004 për pavarësinë e gjyqësorit, § 22.

me rezolutat 40/32, datë 29 nëntor 1985 dhe 40/146, datë 13 dhjetor 1985 të Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së), në paragrafin 11 sanksionojnë se mandati i gjyqtarëve, pavarësia e tyre, siguria, paga e përshtatshme, kushtet e shërbimit, pensionet dhe mosha e daljes në pension duhet të sigurohen nga ligji në mënyrë të përshtatshme.

Neni 139

1. Mandati i gjyqtarit të Gjykatës së Lartë mbaron në rastet e mëposhtme:
   a) mbush moshën e pensionit;
   b) përfundon mandatin 9-vjeçar;
   c) jep dorëheqjen;
   ç) shkarkohet sipas parashikimeve të nenit 140 të Kushtetutës;
   d) vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit;
   dh) vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën.

2. Mbarimi i mandatit të gjyqtarit të Gjykatës së Lartë deklarohet me vendim të Gjykatës së Lartë.

3. Procedura për emërimin e gjyqtarit në një gjykatë tjetër pas përfundimit të mandatit rregullohet me ligj.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i kësaj norme kushtetuese është parashikimi i situatave dhe shkaqeve për të cilat një gjyqtar i Gjykatës së Lartë nuk mund të vazhdojë më ushtrimin e këtij funksioni. Përcaktimi i këtyre rasteve në dispozitë kushtetuese sjell si pasojë pamundësinë e zgjatjes apo të ndërprerjes përtej këtyre situatave. Një gjë e tillë konsiderohet tashmë si standard i vendosur, me qëllim garantimin e ushtrimit të funksionit të gjyqtarit, i njohur edhe me termin "palëvizshmëria e gjyqtarit" nga detyra.

2. Kjo dispozitë, megjithëse nuk është tërësisht e re, gjithsesi sjell një risi. Për të gjitha nivelet e gjyqtarëve dhe të prokurorëve ndryshimet kushtetuese të vitit 2016 sollën parashikimin në dispozitë më vete të rasteve që çojnë në mbarimin e mandatit kushtetues dhe në një dispozitë tjetër të rasteve të përgjegjësisë disiplinore. Për këtë arsye, një nga qëllimet e kësaj dispozite është dallimi mes këtyre rasteve, verifikimi dhe pasoja e të cilave kanë dallim thelbësor nga rastet e përgjegjësisë disiplinore. Dispozita konkrete ka si qëllim që krahas parashikimit të rasteve konkrete të mbarimit të mandatit, të shmangë edhe paqartësitë që shpesh janë krijuar nëpërmjet konfondimit me rastet e shkarkimit *(shih komentin e nenit 127)*.

3. Një tjetër qëllim i dispozitës është edhe parashikimi i mundësisë që gjyqtarët e Gjykatës së Lartë të vazhdojnë karrierën në sistemin gjyqësor pas përfundimit të mandatit të tyre. Megjithëse ky parashikim ka qenë pjesë e ligjit organik për GjL-në, nuk ka gjetur zbatimin e duhur. Me ndryshimet kushtetuese dhe ligjore të vitit 2016 janë parashikuar mekanizma dhe procedura konkrete, që do të bëjnë të mundur zbatimin e këtij detyrimi kushtetues, me qëllim mbajtjen brenda sistemit gjyqësor të atyre gjyqtarëve që e meritojnë.

B. Objekti i rregullimit

4. Kjo dispozitë nuk është tërësisht e re, ajo është rishikuar, siç u tha më lart, me qëllimin për të ndarë konceptin e përfundimit të mandatit nga koncepti i shkarkimit, si masë disiplinore dhe si e tillë e rregulluar me një regjim të veçantë kushtetues dhe ligjor. Pra, mbarimi i mandatit sipas nenit të ri do të ndodhë (i) për shkaqe ligjore (përfundon mandati 9-vjeçar ose arrihet mosha e pensionit, shkarkohet apo deklarohet pamundësia e ushtrimit të detyrës ose vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë); (ii) për shkaqe që lidhen me vullnetin e gjyqtarit (dorëheqja).

5. Neni i riformuluar paraqitet thuajse me të njëjtën strukturë, duke shtuar një pikë të re (pika 3), që lidhet me mundësinë e gjyqtarit të GjL-së që pas mbarimit të mandatit të vazhdojë karrierën në gjyqësor, sipas ligjit.

C. Komente për çështje të ndryshme

6. Neni 139 i riformuluar prezanton disa elemente të reja që lidhen me konceptin e mbarimit të mandatit. Të tilla janë:

6.1. Dënimi penal i formës së prerë nuk konsiderohet më si shkak për mbarimin e mandatit, por tashmë është shkak për shkarkim (neni i vjetër 139/1/a, tashmë neni 140/2/b). Ndërsa vendimi i shkarkimit i KLGj-së çon në mbarimin e mandatit të gjyqtarit. Pra, logjikisht duhet që pas dënimit penal organi kompetent, KLGj-ja të vendosë shkarkimin dhe pas këtij vendimi, GjL-ja deklaron mbarimin e mandatit.

6.2. Nuk parashikohet më mundësia që një gjyqtar të mos paraqitet në punë për një periudhë 6-mujore pa arsye (neni i vjetër 139/b). Ky parashikim është konsideruar ndër vite si i papajtueshëm me konceptin e ushtrimit korrekt të detyrës publike, pasi janë evidentuar raste kur gjyqtarët kanë munguar për një periudhë disamujore (deri në 6 muaj) pa arsye, duke penguar punën e gjykatave, duke përdorur këtë dispozitë si justifikim. Funksioni i gjyqtarit është i tillë që kërkon impenjim me kohë të plotë dhe përgjegjshmëri në kryerjen e detyrës, koncepte të cilat nuk përputhen me një parashikim të tillë, i cili u jepte mundësi gjyqtarëve të mos paraqiteshin në punë pa arsye për një periudhë relativisht të gjatë. Kjo situatë u evidentua si shqetësuese edhe në Analizën e Sistemit të Drejtësisë që i parapriu reformës në drejtësi në vitin 2016.

6.3. Dispozita e re e nenit 139 tashmë i referohet jo moshës 65 vjeç për mbarimin e mandatit, por konceptit të pensionit. Në këtë kontekst, ligjvënësi kushtetues ka bërë një unifikim për sa i takon ushtrimit të detyrës nga të gjithë gjyqtarët, me përjashtim të gjyqtarëve të GjK-së, të cilët kanë si kufi maksimal moshor për të ushtruar detyrën moshën 70 vjeç (neni 127). Moshën maksimale të pensionit për gjyqtarët e parashikon ligji special për këtë qëllim. Kjo zgjidhje është në funksion të rikonceptimit të GjL-së dhe përfshirjes së saj brenda sistemit gjyqësor jo vetëm lidhur me rregullat procedurale dhe materiale të gjykimit, por edhe për sa u takon rregullave që përcaktojnë statusin e tyre[286].

Megjithatë, duhet theksuar se GjK-ja, në shqyrtimin e dispozitës ligjore që parashikonte si moshë maksimale të pensionit moshën e caktuar me ligjin për sigurimet shoqërore, e ka konsideruar si antikushtetuese referencën te ligji special, pasi sipas saj cenon sigurinë juridike dhe barazinë

286) Shih komentin e nenit 136.

para ligjit, duke qenë se ligji parashikon mosha të ndryshme për gratë dhe burrat. Sipas GjK-së *"...ligjvënësi, duke ulur moshën e daljes në pension nga 65 vjeç që ishte më parë, në një moshë të papërcaktuar shprehimisht, por të përcaktueshme rast pas rasti nga kuadri ligjor për pensionet e pleqërisë në RSH-së, ka krijuar një gjendje pasigurie juridike në radhët e magjistratëve, kjo për faktin se referuar bazës kushtetuese për miratimin e ligjit nr.7703, datë 11.05.1993, i ndryshuar, ai është ligj që miratohet me shumicë të thjeshtë, çka mbart rrezikun potencial që mund të ndryshohet në mënyrë të vazhdueshme, në varësi të politikave sociale për përshtatjen e skemës së pensioneve apo rishikimin e moshës së pensionit me nevojat ekonomike dhe sociale të vendit. Nga ana tjetër, prania e parashikimeve ligjore të paharmonizuara për pensionin e parakohshëm dhe atë të pleqërisë, ku për të dyja rastet mosha e përcaktuar nga ligjvënësi është 60 vjeç, si dhe rreziku i trajtimit të pabarabartë të gjyqtarëve për shkak të gjinisë, pasi, sipas legjislacionit në fuqi, mosha e daljes në pension e femrave ndryshon nga ajo e meshkujve, në vlerësimin e Gjykatës përbëjnë arsye bindëse për të arritur në përfundimin se pretendimi i kërkuesve për papajtueshmërinë me nenet 18 dhe 138 të Kushtetutës të nenit 64, pika 5 është i bazuar dhe duhet pranuar".*[287]

6.4. Në funksion të renditjes shteruese të shkaqeve të mbarimit të mandatit është listuar këtu edhe shkarkimi i gjyqtarit, i cili bëhet nga KLGj-ja për të gjithë nivelet, me përjashtim të gjyqtarëve të GjK-së. Pas shkarkimit të gjyqtarit të GjL-së nga KLGj-ja, bëhet edhe deklarimi i mbarimit të mandatit të tij nga GjL-ja.

6.5. Një nga shkaqet e reja të cilat çojnë në mbarimin e mandatit është kur konstatohet pazgjedhshmëria ose papajtueshmëria në ushtrimin e funksionit. Konstatimi i tyre mund të bëhet gjatë kohës që gjyqtarët janë në detyrë, në këtë rast atyre u mbaron mandati. Duke qenë se neni 139 nuk parashikon një rregullim të ndryshëm, prezumohet se mbarimi i mandatit në këtë rast do të bëhet me efekt *ex nunc*.

6.6. Është riformuluar gjithashtu edhe rasti që lidhet me pamundësinë për të ushtruar detyrën. Dispozita e mëparshme e nenit 139, shkronja "d", parashikonte paaftësinë për të vepruar si shkak për mbarimin e mandatit, nëse një gjë e tillë deklarohej me vendim gjykate. Ndërkohë neni i mëparshëm 140 parashikonte se paaftësia mendore a fizike ishte një nga kushtet për të shkarkuar gjyqtarin e GjL-së. Të dyja këto parashikime krijonin një konfondim, nëse paaftësia ishte shkak për shkarkim apo për mbarimin e mandatit. Në nenin 139 të ndryshuar është parashikuar vërtetimi i faktit të pamundësisë si shkak vetëm për mbarimin e mandatit, pasi kjo të jetë konstatuar me vendim gjykate.

---

287) Vendimi nr.34/2017 i GjK-së për ligjin statusi i magjistratëve, kerkues: Unioni i Gjyqtarëve.

7. Është me rëndësi të theksohet se parashikimi shterues i shkaqeve për mbarim mandati lidhet ngushtë me dy rregullime të tjera për statusin dhe vazhdimësinë në detyrë të gjyqtarit të GjL-së. Së pari, pika 3 e nenit 139 parashikon mundësinë për të emëruar gjyqtarin e GjL-së në një gjykatë tjetër. Së dyti, pika 5 e nenit 136 parashikon se gjyqtari i GjL-së qëndron në detyrë deri në emërimin e pasardhësit, përveç disa rasteve të parashikuara nga neni 139, pika 3. Pra, në të dyja këto raste, gjyqtari do të përfitojë nga këto rregulla vetëm nëse mandati i tij ka përfunduar për shkaqe të caktuara.

8. Në rastin e nenit 139/3, pra emërimi në një gjykatë tjetër, mund të ndodhë vetëm nëse gjyqtari i GjL-së mbaron rregullisht mandatin 9-vjeçar (neni 139/1, shkronja "b"). Ndërsa neni 136, pika 5 do të gjejë zbatim vetëm nëse (i) mbush moshën e pensionit dhe (ii) përfundon mandatin 9-vjeçar. Në rast se gjyqtarit i mbaron mandati për shkaqe të tjera, si p.sh.: jep dorëheqjen, shkarkohet nga detyra, vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit, si dhe vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën, atëherë ai nuk mund të qëndrojë më në detyrë deri në emërimin e gjyqtarit të ri dhe as nuk mund të emërohet në një gjykatë tjetër *(shih komentin e nenit 136)*. Në këto dy raste del e domosdoshme që KLGj-ja të nisë menjëherë procedurën e zëvendësimit të gjyqtarit. Në rastet kur mbarimi i mandatit është i parashikueshëm (përfundimi i mandatit 9-vjeçar ose mbushja e moshës së pensionit), procedura për emërimin e gjyqtarit të ri duhet të fillojë sa më parë, sipas afateve të parashikuara në ligjet organike për këtë qëllim. Plotësimi i vendeve vakante sa më shpejt dhe brenda afateve të përcaktuara saktë ka qenë një nga risitë e kuadrit ligjor të reformës, me qëllim mosbllokimin e punës së gjykatave apo uljen e efiçencës së tyre në dëm të interesave të shtetasve.

9. Një çështje që është diskutuar në vijimësi ka qenë edhe qëndrimi ose jo më tej në detyrë i gjyqtarit të GjL-së deri në emërimin e gjyqtarit të ri, kur për arsye të ndryshme nuk bëhej zëvendësimi në kohë i tij. Lidhur me këtë situatë, e cila është bërë edhe objekt interpretimi kushtetues, GjK-ja ka theksuar se në ndryshim nga gjyqtari i GjL-së, neni 125/5 i Kushtetutës parashikon se gjyqtari i GjK-së vazhdon në detyrë deri në emërimin e pasardhësit të tij. Rregulli i vazhdimësisë së qëndrimit në detyrë të gjyqtarit kushtetues është parashikuar për të garantuar, mbi të gjitha, funksionimin normal të Gjykatës në rast të krijimit të vendeve vakante, si pasojë e mosveprimit të ndonjërit prej organeve, të cilave Kushtetuta u njeh një rol të veçantë në këtë moment për zëvendësimin e gjyqtarëve të vjetër me gjyqtarë të rinj. Ajo vlerësoi se dispozita kushtetuese që parashikon mënyrën e organizimit dhe funksionimit të GjL-së jo vetëm që nuk përmbante një parashikim të tillë të shprehur, por as nuk i kishte deleguar ligjvënësit të zakonshëm

kompetencën për rregullimin me ligj të kësaj çështjeje. GjK-ja vlerësoi se neni 136/3 i Kushtetutës nuk i kishte deleguar ligjvënësit mënyrën e rregullimit të kohëzgjatjes së mandatit të gjyqtarit të GjL-së tej afatit 9-vjeçar të parashikuar nga Kushtetuta. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se Kushtetuta nuk ka ometuar duke mos parashikuar një autorizim të shprehur për ligjvënësin e zakonshëm për rregullimin e kësaj çështjeje. Në rastin konkret ligjvënësi, duke ndryshuar ligjin organik të GjL-së, me qëllim parashikimin e mundësisë së gjyqtarit të GjL-së për të qëndruar në detyrë deri në emërimin e gjyqtarit pasardhës, kishte vepruar në tejkalim të normës kushtetuese dhe në mungesë të një delegimi të shprehur, duke rregulluar me akt ligjor një marrëdhënie që i përket fushës së rregullimit të kushtetutëbërësit.[288] Me ndryshimet e vitit 2016 kjo çështje gjeti zgjidhje të njëjtë si për GjK-në, pra tashmë sipas nenit 136, pika 5 gjyqtari i GjL-së qëndron në detyrë deri në emërimin e pasardhësit, me përjashtim të rastit kur jep dorëheqjen, shkarkohet, vërtetohet fakti i pamundësisë ose konstatohet pazgjedhshmëria ose papajtueshmëria me funksionin *(shih komentin e nenit 136)*.

II. Konteksti historik

10. Kushtetuta e vitit 1998 bëri disa ndryshime, duke parashikuar si raste të përfundimit të mandatit, dënimin e gjyqtarit me vendim të formës së prerë për kryerjen e një krimi, mosparaqitjen në detyrë për më shumë se 6 muaj, mbushjen e moshës 65 vjeç, dhënien e dorëheqjes, si dhe deklarimin të paaftë për të vepruar, sipas një vendimi gjyqësor të formës së prerë. Vërtetimi i këtyre rasteve kërkonte një vlerësim nga vetë GjL-ja, e cila deklaron mbarimin para afatit të mandatit të gjyqtarit. Vendimi që merrte Gjykata në raste të tilla ka natyrën e konstatimit të një fakti që mund të ketë ndodhur dhe që është i vërtetueshëm nga Gjykata ose organe të tjera kompetente. Në këtë kontekst nuk ka ndryshim, pasi është sërish GjL-ja që deklaron përfundimin e mandatit. Ndryshimi lidhet, siç u tha dhe më lart, me saktësimin e shkaqeve të mbarimit të mandatit, duke bërë dallimin mes tyre dhe rasteve të shkarkimit.

11. Koha e qëndrimit në detyrë të gjyqtarëve të GjL-së përgjithësisht është e kufizuara ose me moshën maksimale (65-70 vjeç)[289], ose me mandat kohor (7-9-12 vjet).[290] Arsyeja për këtë qëndron te fakti se për shkak të natyrës së posaçme që ka gjykimi në GjL, pra në funksion të interpretimit final të, si dhe të unifikimit të praktikës gjyqësore, është në të mirë të zhvil-

288) Shih vendimin nr.55/2017 të GjK-së.
289) Austria, Gjermania, Estonia, Finnlanda etj.
290) Franca, Hungaria, Lituania, Rumania etj.

limit koherent të doktrinës juridike që të ketë dinamikë në përbërjen e kësaj Gjykate.

III. Standarde ndërkombëtare

12. Si standarde mund të përmenden dokumentet e KV-ja dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me mandatin e gjyqtarit kushtetues.

1. *Opinione të Komisionit të Venecies:*

a) "Opinion përfundimtar për projektamendamentet kushtetuese të rishikuara për gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë", nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009).

b) Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania.

2. "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015 http://www.reformanedrejtesi.al.

3. Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë.

Neni 140

1. Gjyqtari mban përgjegjësi disiplinore, sipas ligjit.

2. Gjyqtari shkarkohet nga Këshilli i Lartë Gjyqësor kur:
   a) kryen shkelje të rënda profesionale ose etike që diskreditojnë pozitën dhe figurën e gjyqtarit gjatë ushtrimit të detyrës;
   b) është dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi.

3. Prokurori pezullohet nga detyra me vendim të Këshillit të Lartë Gjyqësor kur:
   a) ndaj tij caktohet masa e sigurimit personal "arrest në burg" ose "arrest në shtëpi" për kryerjen e një vepre penale;
   b) ai merr cilësinë e të pandehurit për një krim të rëndë të kryer me dashje;
   c) fillon procedimi disiplinor, sipas ligjit.

4. Kundër vendimit të shkarkimit bëhet ankim në Gjykatën Kushtetuese.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Dispozita synon të garantojë ushtrimin e funksionit të gjyqtari me përgjegjshmëri dhe etikë në respekt të Kushtetutës dhe ligjit. Ky qëllim buron nga ideja se të gjitha organet kushtetuese duhet të mbajnë përgjegjësi sipas ligjit dhe duhet t'u nënshtrohen standardeve më të larta profesionale dhe etike.

2. Gjithashtu, dispozita synon të krijojë garancitë e nevojshme për autoritetin dhe pavarësinë e gjyqësorit në të gjitha nivelet nëpërmjet përcaktimit në mënyrë të qartë në Kushtetutë të rasteve dhe procedurës së shkarkimit, organeve të ngarkuara me këtë përgjegjësi dhe kërkesave për respektimin e procesit të rregullt.

3. Masa disiplinore "shkarkim nga detyra" ka si qëllim thelbësor të deklarojë përgjegjësinë disiplinore të magjistratit për shkak të shkeljes disiplinore që ai ka kryer dhe ta largojë atë përfundimisht nga funksioni. Gjithashtu, kjo masë ka si qëllim të riparojë dëmin e interesit publik që ka ardhur nga shkelja disiplinore, qoftë edhe në formën e cenimit të besimit publik te sistemi i drejtësisë. Së fundmi, kjo masë disiplinore ka edhe efekt parandalues të përgjithshëm ndaj magjistratëve të tjerë, duke dhënë mesazhin se shkelje të tilla disiplinore hetohen dhe sanksionohen me shkarkim nga detyra. "Shkarkimi nga detyra" është sanksioni më i rëndë disiplinor, për këtë arsye ligjvënësi e ka parashikuar këtë masë në Kushtetutë, duke dhënë edhe garancitë përkatëse. Vetëm kur KLGj-ja vërteton përgjegjësinë disiplinore të magjistratit për një shkelje shumë të rëndë, që e bën atë të papërshtatshëm ose të padenjë për të vazhduar ushtrimin e funksionit, mund të shkarkohet nga detyra. Papërshtatshmëria ose padenjësia e magjistratit për të vazhduar funksionin mund të ketë si shkak: (i) dënimin e magjistratit për kryerjen e një krimi; (ii) paaftësinë e rëndë dhe të dukshme të magjistratit; (iii) sjelljen e kryer me pakujdesi të rëndë, që shkel haptazi vlerat themelore të sistemit gjyqësor dhe të prokurorisë.

4. Për ruajtjen e autoritetit dhe të besimit të publikut te ky institucion, dispozita parashikon edhe rastet e pezullimit nga detyra të gjyqtarit, kur ndaj tij merret një masë sigurimi, kur merret me cilësinë e të pandehurit ose kur procedohet për shkelje disiplinore, sipas përcaktimeve dhe kufizimeve të veçanta.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

5. Dispozita rregullon procedurat për shkarkimin e gjyqtarëve për shkelje disiplinore dhe për pezullimin e tyre nga detyra. Këto rregulla procedurale përfshijnë rastet kur vendoset shkarkimi, rastet kur vendoset pezullimi dhe organet vendimmarrëse.

6. Së pari, në pikën 1 të dispozitës deklarohet parimi i përgjithshëm për përgjegjësinë disiplinore që përshkon, si rregull, të gjitha organet kushtetuese të sistemit të drejtësisë, ku përfshihet logjikisht edhe gjyqtari i çdo niveli, tashmë edhe ai i GjL-së. Përjashtim bëjnë gjyqtarët e GjK-së, për të cilët gjen zbatim neni 128 dhe anëtarët gjyqtarë të KLGj-së, të cilët mbajnë përgjegjësi disiplinore sipas nenit 147/c. Së dyti, dispozita i delegon ligjvënësit kompetencën për të rregulluar çështjen e përgjegjësisë disiplinore në mënyrë më të detajuar. Shkarkimi nga detyra listohet në nenin 105, pika 1, shkronja "dh", të ligjit për statusin si masa më e rëndë disiplinore, ndërsa neni 111 përcakton përmbajtjen e kësaj mase.[291]

7. Në pikën 2 përcaktohen dy raste kur vendoset shkarkimi: a) për shkelje të rënda profesionale ose etike dhe; b) kur dënohet me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi. Për rastin e parë, fillimisht duhet të përcaktohet se cilat janë kërkesat profesionale dhe etika që i imponohen gjyqtarit në ushtrimin e detyrës dhe, më pas, të vlerësohen shkeljet e këtyre kërkesave, të cilat konsiderohen si shkelje të rënda. Ligji që është nxjerrë në zbatim të dispozitës ka përcaktuar se çfarë konsiderohen shkelje disiplinore, të cilat përbëjnë dhe shkak për marrjen e masës disiplinore ndaj gjyqtarit.[292] Masa disiplinore e shkarkimit jepet vetëm në këto raste: a) kur shkelja është shumë e rëndë; b) kur KLGj-ja çmon se natyra dhe rrethanat e kryerjes së shkeljes e bëjnë magjistratin të papërshtatshëm ose të padenjë për të ushtruar funksionin e tij, për shkak të dënimit për kryerjen e një krimi, për shkak të paaftësisë së rëndë dhe të dukshme, ose për shkak të një sjelljeje që kryhet të paktën me pakujdesi të rëndë, sipas nenit 101, shkronja "b", të ligjit për statusin, dhe që shkel haptazi vlerat themelore të sistemit gjyqësor

291) Shih ligjin nr.96/2016 "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë" (ligji për statusin), pjesa V, nenet 100-116.
292) Po aty, nenet 101 (Shkeljet disiplinore dhe çështje të veprimtarisë), 102 (Shkeljet disiplinore në lidhje me ushtrimin e funksionit), 103 (Shkeljet disiplinore jashtë ushtrimit të funksionit) dhe 104 (Shkeljet disiplinore për shkak të kryerjes së veprave penale).

e të prokurorisë.[293] Në vlerësimin dhe interpretimin e këtyre rasteve të përcaktuara nga ligji duhet mbajtur parasysh balanca që synohet të garantohet nga dispozita kushtetuese ndërmjet përgjegjshmërisë ndaj kërkesave profesionale dhe etike, nga njëra anë, dhe ushtrimit të detyrës në mënyrë të pavarur jashtë ndikimeve të papërshtatshme, nga ana tjetër. Ligji për statusin ka përcaktuar kriteret për caktimin e masës disiplinore.[294] Për këtë qëllim duhet mbajtur parasysh edhe jurisprudenca kushtetuese.[295] Për rastin e dytë, referimi bëhet në ligjin penal, që përcakton se çfarë kuptojmë me vendim gjyqësor të formës së prerë dhe me krim. Në këtë rast, shkarkimi vjen si pasojë e një vendimi gjyqësor që e deklaron fajtor gjyqtarin për kryerjen e një krimi dhe nuk presupozon vlerësim dhe diskrecion nëse duhet marrë masa e shkarkimit apo jo.

8. Pretendimet për shkelje disiplinore të kryera nga gjyqtari hetohen nga ILD-ja.[296] Nëse ka dyshime të arsyeshme që gjyqtari ka kryer shkelje disiplinore, ILD-ja fillon procedimin disiplinor, duke ia paraqitur raportin e hetimit së bashku me dosjen hetimore KLGj-së.[297] Pas shqyrtimit të fakteve dhe provave, nëpërmjet një procesi të rregullt, KLGj-ja rrëzon kërkesën për procedim disiplinor ose e pranon atë dhe vendos një ose disa masa disiplinore, duke përfshirë edhe shkarkimin. KLGj-ja nuk është e detyruar t'i qëndrojë masës disiplinore të propozuar dhe jep vendim të arsyetuar me shkrim, të paktën brenda dy javëve nga përfundimi i seancës.[298]

9. Në pikën 3 të dispozitës parashikohet e drejta e gjyqtarit për të kundërshtuar në GjK shkarkimin e tij nga KLGj-ja. Rishikimi nga GjK-ja përbën

---

293) Po aty, neni 111. Po t'i referohemi nenit 148/d, por edhe ligjit për statusin e magjistratit shihet se ligjvënësi jo vetëm në nivel kushtetues, por edhe në nivel ligjor ka preferuar të bëjë të njëjtin rregullim për rastet dhe procedurën e përgjegjësisë disiplinore, si për gjyqtarët, ashtu edhe për prokurorët. Arsyeja për këtë ka të bëjë me funksionin e ngjashëm për nga rëndësia që kanë në dhënien e drejtësisë.
294) Po aty, neni 115.
295) Shih vendimin nr.75/2002 të GjK-së:"…Gjykata Kushtetuese arsyeton se kuptimi i saktë dhe i drejtë i saj i përdorur në këtë dispozitë kushtetuese, por edhe në të tjera, duhet të analizohet dhe vlerësohet në tërësi nga disa faktorë që kanë të bëjnë me rëndësinë e shkeljes së ligjit, pasojat e ardhura apo që mund të vinin nga kjo shkelje, kohëvazhdimin e këtyre pasojave dhe të vështirësive për riparimin e tyre, si dhe vetë qëndrimin subjektiv që mban personi konkret ndaj shkeljes së kryer dhe pasojës së ardhur. Gjithashtu, cilësimi "rëndë", i përdorur si për rastin e diskreditimit të pozitës dhe figurës së gjyqtarit e të prokurorit, ashtu dhe të shkeljes së ligjit, i shërben njëkohësisht organit kompetent që fillon procedurat e shkarkimit për të dalluar këto veprime nga sjelljet e një kategorie më të lehtë, të cilat nuk mund të përdoren për të motivuar shkakun e shkarkimit...".
296) Shih komentin për nenin 147/d; ligjin për statusin, nenet 117-147.
297) Ligji për statusin, neni 138/1.
298) Po aty, neni 146, pikat 2-3.

një garanci të rëndësishme për mbrojtjen e statusit dhe të të drejtave të magjistratëve.

10. Në pikën 4 përcaktohen rastet e pezullimit nga detyra të gjyqtarit dhe organi që vendos pezullimin. Dy rastet e para lidhen me një procedim penal ndaj gjyqtarit, ndërsa rasti i tretë me një procedim disiplinor. Në rastet penale, të parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b", pezullimi vjen si pasojë e masës së sigurimit personal të kufizimit të lirisë ose marrjes me cilësinë e të pandehurit. Masa e sigurimit personal duhet të jetë "arrest me burg" ose "arrest në shtëpi", pavarësisht nga vepra penale për kryerjen e së cilës akuzohet. Ndërsa për rastin kur merret me cilësinë e të pandehurit, vepra për të cilën ai akuzohet duhet të jetë krim i rëndë i kryer me dashje.[299] Për pezullimin për shkak të fillimit të procedimit disiplinor, të parashikuar nga shkronja "c" e pikës 4, duhet t'i referohemi rregullimit ligjor në ligjin për statusin të përmendur më sipër.[300]

11. KLGj-ja vendos pezullimin e gjyqtarit kur plotësohet një nga kushtet e parashikuara në pikën 4. Dy rastet e para lidhen me një procedim penal ndaj gjyqtarit, ndërsa rasti i tretë me një procedim disiplinor. Në rastet penale, të parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b", pezullimi vjen si pasojë e masës së sigurimit personal të kufizimit të lirisë ose marrjes me cilësinë e të pandehurit. Për rastin e tretë, kur fillon një procedim disiplinor, kërkesa paraqitet nga ILD-ja.

12. Rregullat e parashikuara në këtë dispozitë kanë natyrë organike. Për të dyja çështjet normative, të shkarkimit dhe pezullimit, përcaktohen rastet dhe kushtet përkatëse për marrjen e këtyre masave, organi vendimmarrës dhe ai rishikues. Dispozita, krahas detyrimit për organet përkatëse për të vepruar kur plotësohen kushtet e përcaktuara nga kjo dispozitë, i njeh të drejtën gjyqtarit për të kundërshtuar veprimet që ndërmerren jo në respekt të rregullimeve kushtetuese. Ligjvënësi kushtetues ka veçuar këto rregulla nga rregullimi normativ që kërkohet për përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarit, duke i ngurtësuar ato në Kushtetutë, për shkak të rëndësisë që kanë në drejtim të pavarësisë dhe përgjegjshmërisë në ushtrimin e detyrës së këtij institucioni. Në pikat 1 dhe 4 të dispozitës ngarkohet ligjvënësi për të rregulluar me ligj në mënyrë më të hollësishme aspekte të veçanta të këtyre çështjeve, pa cenuar përcaktimet dhe kufizimet kushtetuese.

---

299) Për përkufizimin e termit "krim i rëndë i kryer me dashje", bazohemi në masën e dënimit dhe elementin subjektiv sipas përcaktimit të Kodit Penal.
300) Ligji për statusin, neni 138.

C. Komente për çështje të ndryshme

a) *Procedimi disiplinor dhe vendimmarrja e KLGj-së*

13. Siç u përmend më sipër, KLGj-ja vihet në lëvizje nga ILD-ja për procedimin disiplinor të gjyqtarit. Dispozita krijon një ndarje të qartë të funksionit të hetimit dhe procedimit disiplinor nga ai vendimmarrës. Sipas rregullimeve të mëparshme në ligjin për pushtetin gjyqësor, ministri i Drejtësisë kishte autoritetin për të filluar procedimin disiplinor, kryesisht ose me rekomandimin e Inspektoratit. Procedimi disiplinor mbështetej në të dhënat e nxjerra nga inspektimi.[301] Masa e shkarkimit nga detyra vendosej nga KLGj-ja.[302]

14. KLGj-ja, pas marrjes së raportit dhe dosjes së hetimit, përcakton datën për seancë dëgjimore, e cila duhet të jetë brenda një muaji nga dita e marrjes së dosjes nga ILD-ja, dhe njofton palët për datën e seancës dëgjimore të paktën 15 ditë para saj.[303] KLGj-ja shqyrton të gjithë faktorët që kanë rëndësi për çështjen, merr prova shtesë, duke përfshirë edhe thirrjen e dëshmitarëve dhe, kur e konsideron të nevojshme, thërret ekspertë ose ia kërkon ILD-së ta kryejë këtë veprim.[304]

15. Gjatë procedimit disiplinor, gjyqtari ose përfaqësuesi i tij ka të drejtë të ketë akses në dosjen hetimore.[305] Gjithashtu, kur ai njoftohet se ndaj tij ka filluar procedimi disiplinor, duhet t'i bëhen të ditura të drejtat: për të paraqitur një parashtresë me shkrim në afatin e caktuar; për të marrë pjesë në seancën dëgjimore; për të thirrur dëshmitarë që mund të dëshmojnë fakte me interes për çështjen; për të paraqitur dokumente; për të marrë masa të tjera për paraqitjen e provave në mbështetje të mbrojtjes së tij; për t'u përfaqësuar, sipas parashikimeve në Kodin e Procedurave Administrative; për t'u kompensuar për shpenzimet e arsyeshme ligjore të tij/saj në rastet kur nuk vendoset masë disiplinore.[306]

16. Seanca dëgjimore para KLGj-së për procedimin disiplinor të gjyqtarit si rregull është publike.[307] Në këtë seancë, ILD-ja paraqet argumentet

301) Neni 33, pika 2, e ligjit nr. 9877/2008 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor", i ndryshuar.
302) Neni 140 i Kushtetutës përpara ndryshimeve me ligjin nr.76/2016.
303) Po aty, neni 138/2 i ligjit për statusin.
304) Po aty, neni 138/4 i ligjit për statusin.
305) Po aty, neni 141/1.
306) Po aty, neni 141/2.
307) Po aty, neni 142/1.

për kryerjen e shkeljes disiplinore dhe propozon masën disiplinore që duhet të merret. Gjyqtari, ndaj të cilit kërkohet marrja e masës disiplinore, ose përfaqësuesi i tij ka të drejtë të paraqesë argumentet mbrojtëse.[308]

17. Pas shqyrtimit të fakteve dhe provave, KLGj-ja mund të vendosë rrëzimin e kërkesës, kur faktet e pretenduara nuk kanë ndodhur apo ato nuk përbëjnë shkelje disiplinore, ose pranimin e kërkesës dhe përcaktimin e masës disiplinore. Vendimi duhet të arsyetohet me shkrim dhe të shpallet të paktën brenda dy javëve nga përfundimi i seancës.[309]

18. Rregullimet ligjore të përmendura më sipër, në zbatim të dispozitës kushtetuese, reflektojnë në mënyrë të qartë kërkesat që imponojnë të drejtat për një proces të rregullt që duhen respektuar gjatë procedimit disiplinor të gjyqtarit.

b) *E drejta e ankimit kundër vendimit të shkarkimit dhe rishikimi nga GjK-ja*

19. Sipas pikës 3 të dispozitës, gjyqtari ndaj të cilit është marrë masa e shkarkimit ka të drejtë ta kundërshtojë këtë vendim në GjK.[310] Përfshirja e GjK-së si shkallë rishikuese për rastet e shkarkimit të magjistratëve (gjyqtarëve dhe prokurorëve) përbën një garanci të rëndësishme për mbrojtjen e statusit dhe të të drejtave të tyre. Ky është një standard më i lartë i vendosur nga ndryshimet kushtetuese, të lidhura me reformën në drejtësi, krahasuar me rregullimet e mëparshme për këtë çështje.

20. Sipas rregullimit të mëparshëm kushtetues, gjyqtari kishte të drejtën e ankimit ndaj këtij vendimi para Kolegjeve të Bashkuara të GjL-së.[311] Pas vendimit të GjL-së, gjyqtari mund të ushtronte ankim në GjK, nëse mendonte se gjatë procesit të zhvilluar në KLGj ose në GjL nuk ishin respektuar elementet e procesit të rregullt ligjor.[312] Standardet e përcaktuara ndër

308) Po aty, neni 142/3.
309) Po aty, neni 146, pikat 2-3.
310) Sipas dispozitës kalimtare 179, pika 7, të Kushtetutës, gjatë mandatit të tyre 9-vjeçar, gjyqtarët e KPA-së, sipas nenit 179/b, kanë juridiksion disiplinor, ndër të tjera, edhe ndaj vendimeve të KLP-së për vendosjen e masave disiplinore ndaj prokurorëve.
311) Neni 147/6 i Kushtetutës, përpara ndryshimeve të ligjit nr.76/2016.
312) Ligji nr.8737, datë 12.02.2001, ndryshuar me ligjin nr. 9102, datë 10.07.2003, neni 34/2.

vite nga GjK-ja në shqyrtimin e rasteve të shkarkimit të gjyqtarëve janë mishëruar sërish te dispozita e re e nenit 140.[313]

21. Për ankimin në GjK, sipas dispozitës kushtetuese, zbatohen rregullat e parashikuara për shqyrtimin e ankimit kushtetues individual në ligjin organik të GjK-së.[314] Ankimi në GjK kundër vendimit të KLGJ-së që ka vendosur masën e shkarkimit, duhet të bëhet brenda 4-muajve nga konstatimi i cenimit.[315] GjK-ja shqyrton ankimin, duke respektuar të drejtat për një proces të rregullt, të reflektuara në procedurat përkatëse të ligjit organik. Ajo vlerëson si aspektet procedurale, ashtu dhe meritën, pasi në këtë rast asaj i kalon kompetenca e shqyrtimit të ankimit që kishte më parë GjL-ja në Kolegjet e Bashkuara. Pra, në këtë rast, GjK-ja vepron si gjykatë fakti.[316] Në përfundim të shqyrtimit, GjK-ja vendos lënien në fuqi të aktit ose shfuqizimin e tij kur arrin në konkluzionin se akti i shkarkimit nuk është në përputhje me kërkesat e Kushtetutës dhe të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara.

II. Konteksti historik

22. Në Shqipëri, përpara miratimit të ligjit për statusin, sanksionet disiplinore të gjyqtarëve dhe të prokurorëve përcaktoheshin nga ligjet nr. 9877/2008 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor në RSh", i ndryshuar dhe nr. 8737/2001 "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në RSh", i ndryshuar. Kështu në nenin 33, pika 2, të ligjit nr. 9877/2008 listoheshin gjithsej 5 masa, tek të cilat bënte pjesë edhe shkarkimi nga detyra. Shkarkimi

313) Shih vendimin nr.11/2004 të GjK-së: *"Në kuptim të nenit 147, pika 4 të Kushtetutës dhe ligjeve të lartpërmendura, KLD-ja është i vetmi organ që ka kompetencë të marrë masën disiplinore të shkarkimit nga detyra të gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit, pavarësisht se kush ka bërë verifikimin e shkeljes dhe kush bën propozimin për masën disiplinore. Këtë kompetencë KLD-ja e zbaton duke vepruar si organ që dëgjon "palët" dhe administron provat e nevojshme rreth pretendimeve të parashtruara. KLD-ja është e lirë që të mos pranojë asnjë kërkesë apo propozim që vjen për masa disiplinore, kur nuk krijon bindjen se shkelja ekziston dhe nëse është e tillë që justifikon masën. KLD-ja vepron si një organizëm demokratik, sepse gjyqtari jo vetëm që njihet paraprakisht me gjithë materialet në ngarkim të tij, por merr pjesë në mbledhje të KLD-së, mund të përfaqësohet edhe nga avokati, ka të drejtë të bëjë çdo sqarim apo të kundërshtojë çdo akuzë, duke paraqitur edhe prova që i çmon të nevojshme."*.

314) Ligji nr.8577, datë 10.02.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë" (ligji për GjK), ndryshuar me ligjin nr.99/2016, neni 71.

315) Po aty, neni 71/6, pika 1, shkronja "b".

316) Për analogji me këtë objekt, mund të mbahen parasysh procedurat e shqyrtimit që ndiqen nga GjK-ja lidhur me ankimin e organit të zgjedhur të njësisë së qeverisjes vendore kundër vendimit të shkarkimit nga Këshilli i Ministrave, sipas nenit 115 të Kushtetutës.

nga detyra ishte masa e vetme disiplinore që parashikohej për përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve të GjL-së, si dhe për PP-në, nëse verifikohej shkelja e Kushtetutës, kryerja e një krimi, paaftësia mendore a fizike ose akte e sjellje që diskreditonin figurën e gjyqtarit/prokurorit[317].

23. GjK-ja ka interpretuar shprehjen "akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën…", parashikuar nga nenet 128, 140 dhe 149, pika 2, të Kushtetutës, si një hipotezë që përmbledh në vetvete një sërë elementesh, të cilat mund dhe duhet të identifikohen rast pas rasti nga organi përkatës që merr vendimin për shkarkimin e gjyqtarit të GjK-së, të gjyqtarit të GjL-së dhe PP-së. Ato lidhen me akte dhe sjellje të parregullta e të padenja që këta funksionarë të lartë kryejnë gjatë ushtrimit të detyrës, për shkak të saj, por edhe jashtë detyrës. Këto veprime apo mosveprime që analizohen në bazë të rrethanave të kryerjes së tyre, momentit subjektiv, si dhe nga dëmet që ato i sjellin shoqërisë e shtetit, janë të asaj natyre që e bëjnë të pamundur kryerjen e mëtejshme të funksioneve kushtetuese nga këto subjekte. Shprehja "shkelje e rëndë e ligjit gjatë ushtrimit të funksioneve" nga PP-ja, parashikuar nga neni 149, pika 2, i Kushtetutës, lidhet me një sërë elementesh që kanë të bëjnë me ato shkelje të dispozitave ligjore të kryera gjatë ushtrimit të detyrës dhe për shkak të saj. Këto shkelje marrin karakterin e rëndë të tyre lidhur ngushtë me rëndësinë e ligjit të shkelur, me pasojat e ardhura, apo që mund të vinin nga shkelja, me frekuencën e shkeljes, kohëzgjatjen e pasojave dhe të vështirësive për riparimin e tyre, si dhe me qëndrimin subjektiv që mban autori i shkeljes kundrejt saj dhe pasojës së ardhur[318].

24. Procedura e shkarkimit nga detyra e gjyqtarit apo e prokurorit i është nënshtruar disa herë kontrollit nga GjK-ja për cilësinë e procesit të rregullt ligjor. Në mënyrë të përmbledhur, nga kjo jurisprudencë është pranuar se vlerësimi i veprimeve të gjyqtarit, pasoja e ardhur dhe masa disiplinore që duhet marrë, janë në kompetencën e KLD-ja dhe të GjL-së. Kushtetuta ka parashikuar në disa norma detyrimin e gjyqtarëve për të respektuar me përpikëri Kushtetutën, ligjet dhe për të ruajtur paanësinë e figurën e pastër në funksion të dhënies së një drejtësie bindëse. Nëse konstatohen raste të inkriminimit të gjyqtarëve, akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën e figurën e gjyqtarit ose pamjaftueshmëri profesionale, neni 147/6 i Kushtetutës ka ngarkuar KLD-në të mbajë qëndrimet e duhura deri në shkarkimin nga detyra të gjyqtarit[319]. Nga ana tjetër, gjyqtari nuk mund të shkarkohet nga

317) *Shih* nenet 140 dhe 149, pika 2, të Kushtetutës, përpara ndryshimit me ligjin nr. 76/2016.
318) *Shih* vendimin nr. 75/2002 të GjK-së.
319) S*hih* vendimin nr. 12/2004 të GjK-së.

detyra për mënyrën e interpretimit dhe të zbatimit të ligjit, për sa kohë që nga rrethanat objektive dhe subjektive nuk rezulton se veprimet e tij mund të kenë qenë të qëllimshme dhe në kundërshtim të hapur e flagrant me ligjin apo me praktikat unifikuese të gjykatave më të larta[320].

25. Ligji për statusin ishte pjesë e paketës së ligjeve të reformës së thellë të drejtësisë të vitit 2016. Në Analizën e Sistemit të Drejtësisë është identifikuar problematika specifike që lidhej me procedurën parlamentare të shkarkimit të gjyqtarëve të GjL-së dhe të PP-së, me zgjidhjen që çështja e përgjegjësisë disiplinore të tyre të vendosej në kompetencën e Këshillit. Po ashtu, është identifikuar si problematikë mungesa e diferencimit të paaftësisë fizike dhe mendore të gjyqtarit, si rast që nuk duhet të njësohet me përgjegjësinë disiplinore të tij me pasojë shkarkimin nga detyra.

III. Standarde ndërkombëtare

• Rrjeti Europian i Këshillave të Gjyqësorit, Standardet Minimale Gjyqësore V: Procedimet disiplinore dhe përgjegjësia e gjyqtarëve, 5 qershor 2015.

• Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Evropianë, Opinioni Nr. 3(2002) për rregullat dhe parimet e qeverisjes së sjelljes profesionale të gjyqtarëve, veçanërisht etikës, paanshmërisë dhe papajtueshmërisë me detyrën i Këshillit.

• Komiteti i Ministrave i Këshillit të Europës, Rekomandimi nr. (2010)12 për shtetet anëtare për gjyqtarët: pavarësia, efiçenca dhe përgjegjësitë.

• Këshilli i Europës, mbledhja shumëpalëshe për statutin e gjyqtarëve në Europë, Karta Europiane për Statusin e Gjyqtarit.

• Komiteti i Ekspertëve me Gjyqtarë dhe Prokurorë, projektparimet mbi pavarësinë e gjyqësorit (Parimet e Sirakuzës), 1981.

• Grupi i Integritetit Gjyqësor, masat për zbatimin efektiv të parimeve të Bangalorit për sjelljen gjyqësore, 2010.

• *Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri*, qershor 2015, hartuar nga Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë pranë Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, vizituar për herë të fundit më 28.01.2018.

• Relacioni për projektligjin "Për statusin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/07/, relacioni-1.pdf, vizituar për herë të fundit më 21.02.2018.

---

320) *Shih* vendimin nr. 17/2004 të GjK-së.

• Procesverbal datë 24.06.2016 i Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi për shqyrtimin dhe miratimin e projektligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_24.06.2016_0.pdf, vizituar për herë të fundit më 28.01.2018.

• Vendimi nr. 75, datë 19.04.2002 i Gjykatës Kushtetuese, kërkues një grup deputetësh të Kuvendit, për interpretimin përfundimtar të neneve 128, 140 dhe 149, pika 2, të Kushtetutës.

• Vendimi nr. 12, datë 17.06.2004 i Gjykatës Kushtetuese, kërkues I.D., për shfuqizimin e vendimit të KLD-së për shkarkimin nga detyra e gjyqtarit, si dhe të vendimit të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

• Vendimi nr. 17, datë 12.11.2004 i Gjykatës Kushtetuese, kërkues M.M., për shfuqizimin e vendimit të KLD-së për shkarkimin nga detyra e gjyqtarit, si dhe të vendimit të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatë së Lartë.

• Vendimi nr. 34, datë 10.04.2017 i Gjykatës Kushtetuese, kërkues Shoqata Kombëtare e Gjyqtarëve dhe Unioni i Gjyqtarëve, për kushtetutshmërinë e ligjit për statusin.

Neni 141

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

2. 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.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i nenit 141 është të jepet një konceptim më i qartë dhe i saktë i rolit të GjL-së, si një gjykatë që kujdeset për zbatimin e njësuar dhe korrekt të ligjit, nga të gjitha gjykatat më të ulëta. Interpretimi përfundimtar i ligjit, duke synuar zhvillimin e praktikës gjyqësore dhe sidomos unifikimin e saj, aty ku është e mundur dhe e nevojshme, është misioni i gjykatës më të lartë në vend. Qëllimi i nenit 141 është rikonfirmimi i këtij roli, i cili për disa arsye ishte modifikuar ndër vite, duke ndryshuar natyrën e gjykimit të GjL-së nga një gjykatë ligji në një gjykatë fakti.

B. Objekti i rregullimit

2. Neni 141 përbëhet nga dy pika, ku në pikën e parë prezantohet roli dhe misioni i GjL-së, si gjykatë që kujdeset për zbatimin dhe interpretimin e njësuar të ligjit. Kjo Gjykatë ka si funksion kryesor njësimin dhe zhvillimin e praktikës gjyqësore, duke u ndalur te çështje që lidhen me mënyrën sesi interpretohet ligji material dhe procedural nga gjykatat më të ulëta. Ndërsa çështje që lidhen me hetimin gjyqësor, si marrja dhe administrimi i provave, vlerësimi i tyre dhe i fakteve të tjera të lidhura me to, me qëllim zgjidhjen e drejtë të çështjes, mbeten në juridiksionin e gjykatave më të ulëta në dy nivele. Ky qëndrim është në përputhje edhe me praktikën e vazhdueshme të GjK-së lidhur me juridiksionin rishikues të GjL-së.

3. Ndërsa në pikën 2 parashikohet rasti dhe organi kompetent brenda GjL-së, që ka të drejtë të vendosë për ndryshimin e praktikës gjyqësore. Kjo pikë ka parashikuar se Kolegjet e Bashkuara të GjL-së, pra Mbledhja e Përbashkët e Kolegjit Civil, Kolegjit Penal dhe Kolegjit Administrativ, kur kanë një çështje për gjykim në çdonjërin prej këtyre kolegjeve dhe gjatë shqyrtimit konstatojnë se është e nevojshme të ndryshojë praktika aktuale gjyqësore, tërheqin çështjen për interpretim, duke vendosur një mënyrë të re të të kuptuarit dhe të zbatuarit të ligjit nga gjykatat më të ulëta. Vlen të theksohet se ligjvënësi kushtetues me riformulimin e dispozitës 141 ka parashikuar për Kolegjet e Bashkuara kompetencën për ndryshimin e praktikës dhe jo për njësimin, siç ka qenë para ndryshimeve të vitit 2016. Arsyeja për këtë qëndron në faktin se vendimi i çdo kolegji pranë GjL-së, në thelb, është një vendim që i shërben njësimit të praktikës, duke qenë se ai është i detyrueshëm për të gjitha gjykatat më të ulëta. Me këtë formulim i është dhënë një autoritet edhe më i lartë çdo kolegji të GjL-së. Por e rëndësishme është se kur lind nevoja për ta ndryshuar praktikën aktuale, e cila kërkon të

bëhet vetëm në raste që e justifikojnë vërtet këtë ndryshim, kompetenca i mbetet vetëm Kolegjeve të Bashkuara.

C. Komente për çështje të ndryshme

4. Përcaktimi i juridiksionit të gjykatës më të lartë është një mision jo i lehtë, por i domosdoshëm. Këtë e ka treguar edhe zhvillimi historik kushtetues e ligjor i kësaj gjykate në Shqipëri, e cila brenda një harku kohor prej 25 vjetësh u shndërrua nga "Gjykatë e Lartë", në "Gjykatë Kasacioni" e më pas sërish në "Gjykatë të Lartë". Gjykata e kasacionit në teorinë e së drejtës konceptohet si një organ kontrolli që ka kompetencë të shfuqizojë vendimet e gjykatave më të ulëta. Kasacion vjen nga lat. *Cassare* – të bësh të pavlefshëm një veprim ose akt (administrativ ose normativ). *Cassatur billa* – nënkupton një gjykim që ka për objekt pretendimin për shfuqizimin e një akti[321]. Pra, kasacioni nënkupton shfuqizimin e një vendimi mbi bazën e një mjeti ligjor. Gjykata nuk mund të vendosë mbi themelin e çështjes, por ka të drejtë vetëm ta kthejë për gjykim çështjen në gjykatën kompetente, vendimi i së cilës shfuqizohet. Gjykata e kasacionit shqyrton vetëm për të vendosur mbi një çështje të së drejtës. Ajo nuk procedon kurrë me një shqyrtim të ri të fakteve. Funksioni i saj ka të bëjë me verifikimin e faktit, nëse rregullimi normativ është interpretuar dhe zbatuar në mënyrë korrekte nga juridiksioni që ka dhënë vendimin e atakuar. Më thjesht, gjykata e kasacionit gjykon vendimet, por jo konfliktet në vetvete[322]. Ndërsa gjykata e lartë vendos çështje të ligjit, duke shqyrtuar edhe faktet. Megjithatë, shqyrtimi i fakteve dhe provave të çështjes konkrete nuk është funksion primar i saj, kjo bëhet vetëm në lidhje dhe për aq sa ndihmon në interpretimin e ligjit.

5. Megjithatë, *de facto* dallimet në praktikë nuk ishin thelbësore dhe çuan me kalimin e kohës në një deformim të rolit dhe të misionit të GjL-së, e cila në vend të orientonte gjykatat në dhënien e një drejtësie cilësore dhe në kohë të arsyeshme, u kthye vetë në një gjykatë problematike, duke mos arritur të shqyrtonte në kohë dhe cilësisht rekurset e paraqitura, në disa raste për shkaqe të paqarta ose përtej atyre që parashikonte kuadri ligjor, si dhe duke e shndërruar rolin e saj, në jo pak raste, nga një gjykatë ligji, në një gjykatë fakti.[323] Funksioni rishikues i Gjykatës së Lartë kërkon që Gjykata e Lartë, së pari, të aplikojë të drejtën mbi faktet e konstatuara e të vlerësuara në mënyrë të pavarur nga gjykatat e rrethit dhe apelit dhe, së dyti,

321) Përkufizimi i fjalorit terminologjik juridik Black's Law Dictionary (1999) f. 208.
322) *Institucionet gjyqësore franceze*, botuar nga Ministria e Drejtësisë Franceze (në gjuhën frënge) (1992).
323) Shih më poshtë tek nëndarja *Konteksti historik* për shkaqet që çuan në reformën lidhur me GjL-në.

të njësojë praktikën gjyqësore në bazë të interpretimit që u bën problemeve juridike, pra të interpretojë ligjin për t'u zbatuar në mënyrë të njëjtë në të gjithë territorin. Vendimet për zgjidhjen e çështjeve konkrete, ndonëse nuk kanë efekte jashtë kufijve objektivë të çështjes në gjykim, ndihmojnë për një funksionim harmonik të së drejtës dhe marrin vlera të veçanta për sa i përket koherencës dhe vazhdueshmërisë së orientimeve jurisprudenciale.[324]

6. Neni i mëparshëm 141/1 i Kushtetutës parashikonte se GjL-ja ka juridiksion fillestar dhe rishikues. Ky i fundit presupozohej të mundësonte rishikimin e çështjeve të vendosura nga gjykatat më të ulëta, nëse ato nuk kishin zbatuar drejt ligjin. Megjithatë, praktika ka treguar se termi juridik i përdorur "rishikimi" nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar nëse ky funksion përfshin vetëm verifikimin e zbatimit uniform të ligjit nga gjykatat më të ulëta, apo edhe shqyrtimin e themelit të çështjes nga GjL-ja.

7. Nga analiza e kryer në kuadrin e reformës në sistemin e drejtësisë rezultoi se lidhur me efektivitetin e gjykimit në GjL, në aspektin kushtetues, përveç faktit që procesi i emërimit/zgjedhjes së kandidatëve për GjL nuk bazohej mbi kritere të qarta për kandidatët dhe se vakancat nuk plotësoheshin në kohë, për shkak të mosfunksionimit të formulës së emërimit, jurisprudenca e kësaj Gjykate kishte mangësi që konsistonin kryesisht në mungesën e efiçencës së gjykimit dhe kapërcimin e kompetencës rishikuese të saj, duke marrë vazhdimisht rolin e gjykatave të themelit. Gjithashtu, edhe juridiksioni fillestar i parashikuar për të nuk iu përgjigjej garancive kushtetuese.[325]

8. Në thelb, juridiksioni rishikues i GjL-së duhet të nënkuptojë se ajo ndërhyn vetëm për çështje të interpretimit dhe zbatimit të ligjit, duke përjashtuar gjykimin mbi themelin e çështjeve, pasi e kundërta do të thotë që edhe kjo gjykatë të përsërisë hetimin gjyqësor të gjykatave të zakonshme, çka nuk përputhet me rolin e saj. Pikërisht, nisur nga ky qëllim, u konceptua edhe ndërhyrja në nenin 141 të Kushtetutës, duke saktësuar dhe qartësuar juridiksionin e GjL-së, si gjykatë kompetente për zbatimin e njësuar të ligjit dhe ndryshimin e praktikës gjyqësore, aty ku është e nevojshme. Në këtë mënyrë do të bëhet i mundur interpretimi uniform i ligjit nga të gjitha gjykatat.

---

324) Shih vendimin nr.25/2003 të GjK-së. Ndër vite ka pasur disa vendime të GjK-së të cilat evidentuan shmangien e GjL-së nga roli i saj rishikues, duke anuar më shumë nga qenia e saj gjykatë fakti dhe jo ligji. Shih për më tepër vendimet e GjK-së nr.31/2005; nr.13/2008; nr.11/2016; nr.44/2016.

325) Shih komentin e nenit 135 të Kushtetutës.

9. Rikonceptimi i juridiksionit të GjL-së jo vetëm në nivelin kushtetues, por në të gjithë kuadrin ligjor, do të mund t'i japë fizionominë e vërtetë kësaj Gjykate, si gjykatë supreme në vend. Kjo gjë, së bashku me ndërhyrjet përkatëse në procesin e emërimeve të gjyqtarëve të saj, si dhe në sistemin e përgjegjshmërisë dhe profesionalizmit që prezantojnë ligjet e tjera të reformës në drejtësi, do të ndikojë ndjeshëm në uljen e numrit të rekurseve para kësaj Gjykate. Kështu, p.sh. ligjvënësi ka marrë edhe masa të tjera në funksion të uljes së mbingarkesës së paarsyeshme të kësaj Gjykate. Konkretisht, është bërë ndërhyrje në dispozitat kushtetuese dhe ato ligjore lidhur me kufizimin e së drejtës së ankimit për kategori të caktuara të çështjeve, me rëndësi ose vlerë të vogël.[326] Kufizimi i së drejtës së ankimit (rekursit) në GjL për disa kategori çështjesh është i arsyeshëm dhe mund të kontribuojë në uljen e numrit të rekurseve në atë gjykatë. Kjo gjë është në përputhje edhe me standardet më të mira europiane. [327]

10. Për këto arsye u pa i nevojshëm një formulim i ri në nivel kushtetues, që u pasua me ndryshimet e nevojshme ligjore përkatëse lidhur me rolin dhe misionin e GjL-së. Në nocionin kushtetues të rishikimit futet, në radhë të parë, shqyrtimi i rekurseve bazuar mbi pretendime për shkeljen e ligjit material ose procedural, çka përbën funksionin kryesor të GjL-së. Në ushtrim të juridiksionit të saj rishikues, një nga funksionet kryesore të saj është ai i sigurimit të interpretimit dhe zbatimit uniform të ligjit, të unitetit të së drejtës dhe respektimi të kufijve të juridiksioneve të ndryshme apo i zgjidhjes së konflikteve mes dy gjykatave të faktit. Ky është përgjithësisht modeli që kanë zgjedhur gjykatat supreme të vendeve europiane.

II. Konteksti historik

11. Neni 141 para ndryshimeve kushtetuese të vitit 2016 parashikonte se GjL-ja kishte juridiksion fillestar kur "gjykonte akuzat penale kundër Presidentit të Republikës, Kryetarit dhe anëtarëve të Këshillit të Ministrave, deputetëve, gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese". Këto raste, megjithëse përjashtimore, kishin sjellë efekte negative për dy arsye: *së pari*, ai parashikim përfshinte GjL-në në politikën e ditës për shkak të figurave politike që ajo gjykonte. Theksojmë se duke pasur parasysh edhe formulën e mëparshme të emërimit të gjyqtarëve të GjL-

326) Shih përmbajtjen e nenit 43 të Kushtetutës, të riformuar pas ndryshimeve të vitit 2016, si dhe ndryshimet që kanë sjellë dispozitat e KPC-së dhe KPP-së në vitin 2017.
327) Shih opinionin e KV-së për ndryshimet në KPC dhe KPP në Shqipëri, CDL-AD(2014)016. Komisioni i Venecies theksoi se kufizimi i aksesit në GjL për disa kategori çështjesh mund të ketë efekt pozitiv për uljen e mbingarkesës dhe zgjidhjen e çështjeve brenda një afati të arsyeshëm.

së (emërimi nga Presidenti me pëlqim të Kuvendit), politizimi i saj mund të merrte përmasa shqetësuese. *Së dyti*, këto çështje gjykoheshin përherë me përparësi, pra nuk i nënshtroheshin hedhjes së shortit sipas radhës, ndryshe nga çështjet e tjera, pavarësisht se akuza ndaj tyre mund të ishte e lehtë (p.sh. fyerje ose shpifje). Kjo mënyrë procedimi çonte në vonesa të paarsyeshme në shqyrtimin e rekursve të shtetasve të zakonshëm që mund të prisnin prej vitesh datën e gjykimit të çështjeve të tyre. Një praktikë e tillë nuk ishte në përputhje me parimin e barazisë së shtetasve para ligjit. *Së treti*, duke qenë se vendimi i GjL-së për këto çështje ishte i pamundur të shqyrtohej nga një gjykatë më e lartë, meqenëse GjL-ja shqyrtonte si shkallë e parë, u arrit në përfundimin se ky parashikim binte ndesh me të drejtën e të gjykuarve për të pasur të paktën një mjet efektiv ankimi. Për të gjitha këto arsye, juridiksioni fillestar i GjL-së u konsiderua si i tejkaluar dhe jo në përputhje me standardin e procesit të rregullt. Prandaj u sugjerua nga GENL-ja shfuqizimi i dispozitës për këtë qëllim dhe parashikimi i kësaj kompetence, pra i çështjeve që lidheshin me ndjekjen penale të zyrtarëve të lartë, në nenin 135 të Kushtetutës, me të cilin u krijua Gjykata e Posaçme.

12. Lidhur me juridiksionin e GjL-së, gjatë analizës së sistemit të drejtësisë u evidentuan edhe faktorë të tjerë që ndikonin negativisht në efiçencën e GjL-së, si p.sh. (i) kompetenca e gjerë lëndore në lidhje me shkaqet për të cilat lejohet ankimi (rekursi) në GjL; (ii) nuk kishte kufizime apo përcaktime të sakta për rrethin e vendimeve gjyqësore ndaj të cilave mund të ushtrohej rekurs ose rishikim në GjL; (iii) rrjedhimisht, numri i gjyqtarëve rezultoi të ishte i pamjaftueshëm për të përballuar numrin e çështjeve që shqyrton kjo gjykatë, duke pasur parasysh edhe shtimin e juridiksionit administrativ; (iv) mungonin parashikimet e formave të ndryshme procedurale të gjykimit për lloje të ndryshme të ankimeve (rekurseve) në varësi të rëndësisë së çështjes.

13. Si rezultat i mangësive kushtetuese dhe ligjore të mësipërme rezultoi se gjykimi në GjL nuk ka qenë efektiv, pasi: (i) vonesat deri në disa vite në gjykimin e çështjeve kalojnë çdo afat të arsyeshëm; (ii) ndryshimi i shpeshtë i praktikës gjyqësore nëpërmjet vendimeve unifikuese, në disa raste vetëm me një votë më shumë apo dhënia e vendimeve unifikuese kur kjo nuk ishte e nevojshme ose mosdhënia e këtyre vendimeve kur lindte nevoja, krijoi konfuzion në gjykatat më të ulëta; (iii) dhënia e vendimeve të ndryshme për të njëjtën çështje ose natyrë çështjeje nga vetë GjL-ja, ka çuar në cenim të parimit të sigurisë juridike.

14. Sipas nenit të mëparshëm 141 të Kushtetutës, GjL-ja ishte parashikuar si gjykatë rishikuese, krahas ushtrimit të juridiksionit fillestar, në raste të caktuara. Në thelb juridiksioni rishikues që i njihej edhe më parë GjL-së

ishte interpretimi dhe zbatimi uniform i ligjit dhe jo zgjidhja e çështjeve të themelit. Kjo është fryma me të cilën e ka interpretuar GjK-ja përcaktimin e kompetencave konkrete të GjL-së dhe kufijtë e juridiksionit të saj. GjL-ja nuk mund të bëjë vlerësimin e fakteve dhe të provave, sepse kjo nuk përputhet me funksionin e saj si gjykatë e ligjit. Në jurisprudencën e GjL-së janë vënë re mangësi që kanë të bëjnë me kapërcimin e kompetencës rishikuese të saj dhe marrjen e rolit të gjykatave të themelit. Gjithashtu, nga kuadri rregullator konstatohet një pozicion i veçantë i GjL-së në aspektin organizativ. GjL-ja, sipas nenit 135 të Kushtetutës, është pjesë e sistemit gjyqësor, madje organi më i lartë i këtij pushteti.[328] Një ndër prioritetet e reformës në drejtësi ishte edhe shndërrimi i GjL-së në një gjykatë ligji që të ketë si detyrë kryesore: (i) garantimin e interpretimit uniform të ligjit me anë të procesit të unifikimit të praktikës gjyqësore; dhe (ii) garantimin e kohëzgjatjes së arsyeshme të gjykimeve nga gjykatat më të ulëta.[329]

III. Standarde ndërkombëtare

15. Nuk ka ndonjë standard për juridiksionin e gjykatave më të larta kombëtare. Parimi është që gjykata më e lartë në vend duhet të jetë instanca e fundit e rishikimit të një vendimi gjyqësor, kryesisht për të siguruar zbatimin uniform të ligjit. Juridiksioni rishikues varion sipas traditave juridike të vendit përkatës, por kryesisht ato kanë juridiksion rishikues në çështje civile, penale dhe/ose administrative.[330]

16. Pavarësish mungesës së një standardi zyrtar, vlen të përmendet se në një sistem ku sanksionohet pavarësia e gjyqësorit, gjykatat e larta sigurojnë qëndrueshmërinë e praktikës gjyqësore në të gjithë territorin nëpërmjet vendimeve të tyre në çështje specifike. Gjykatat më të ulëta nuk janë të detyruara të respektojnë formalisht precedentët, të paktën në sistemin e së drejtës civile, por janë të detyruara të zbatojnë parimet e zhvilluara në jurisprudencën e gjykatave më të larta, me qëllim që të shmanget prishja e mundshme e vendimeve të tyre në instancat më të larta. Për këtë qëllim miratohen rregulla të posaçme procedurale, që bëjnë të mundur qëndrueshmërinë e praktikës gjyqësore midis juridiksioneve të ndryshme. KV-ja ka theksuar se gjykatat më të larta dhe drejtuesit e tyre mund të ndërhyjnë

---

328) *Analizë e sistemit të drejtësisë,* kreu III "Përmbledhja e gjetjeve për organet kushtetuese, përfshirë edhe GjL-në".
329) Shih *Strategjinë e drejtësisë,* kreu I "Sistemi i drejtësisë sipas Kushtetutës", objektivi 2-*Ridimensionimi nga pikëpamja kushtetuese i institucioneve që lidhen me gjyqësorin, si Gjykata e Lartë, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, Prokurori i Përgjithshëm, me synimin kryesor garantimin e një gjyqësori të pavarur, të paanshëm, efektiv dhe llogaridhënës.*
330) https://*en.wikipedia.org/wiki/Supreme_court#Civil_law_jurisdictions.*

në administrimin e drejtësisë në gjykatat më të ulëta. *Curia* siguron uniformitetin e zbatimit të ligjit (i), duke nxjerrë vendime të detyrueshme për zbatim nga gjykatat më të ulëta, (ii) duke publikuar vendime gjyqësore dhe vendime të natyrës administrative, me qëllim standardizimin e vendimeve, si dhe (iii) duke bërë një analizë të thellë të jurisprudencës së gjykatave më të ulëta.[331]

331) Shih Opinionin e Komisionit të Venecies CDL-AD(2014)007 mbi ndryshimet e ligjit për kodin gjyqësor në Armeni, § 15 dhe 18. Shih gjithashtu opinionin CDL-AD(2005)003 mbi propozimet për ndryshime kushtetuese në Gjeorgji, § 101.

Neni 143

Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër politike ose shtetërore, si dhe veprimtari profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës, akademik, shkencor, si dhe delegimit pranë institucioneve të sistemit të drejtësisë, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i nenit 143 është vendosja e një ndalimi të përgjithshëm për ushtrimin e detyrave apo funksioneve të tjera përveç atij të gjyqtarit. Synimi është përcaktimi në nivel kushtetues se qenia gjyqtar është një detyrë jo vetëm me kohë të plotë, por që kërkon një angazhim të tillë që nuk mund të konkurrojë me funksione të tjera, publike ose private. Përkushtimi i gjyqtarit për të realizuar funksionin në lartësinë që kërkohet duhet të jetë i vetmi shqetësim i tij.[332]

2. Nëpërmjet ndalimit të ushtrimit të funksioneve të tjera, veç atij të gjyqtarit, kjo dispozitë synon, gjithashtu, jo vetëm garantimin e zbatimit të ndarjes së pushteteve, duke mos i lejuar gjyqtarit ushtrimin e ndonjë detyre tjetër publike, por edhe ndalimin e aktiviteteve private e politike, me ose pa shpërblim, me qëllim mbajtjen e tij larg ndikimeve të mundshme të çdo lloj natyre.

B. Objekti i rregullimit

3. Neni 143 është i përbërë vetëm nga një pikë, e cila përfshin të gjitha rastet e ndalimit për të mos kryer asnjë veprimtari tjetër krahas dhënies së drejtësisë, përveç atyre me karakter mësimdhënës, akademik e shkencor. Këto të fundit nuk ndalohen, pasi qëllimi i ushtrimit të tyre jo vetëm nuk lidhet me fitimin ekonomik, por i shërben edhe një qëllimi tjetër të rëndësishëm, zhvillimit të doktrinës dhe përgatitjes së brezave të rinj të juristëve nga gjyqtarë me përvojë në fushën akademike e profesionale.

4. Kjo normë nuk lë jashtë rregullimit të saj rastet kur një gjyqtar mund të ngarkohet me kryerjen e një funksioni brenda sistemit, si p.sh. anëtar i ndonjë komisioni apo bordi, me qëllim mirëfunksionimin e sistemit të drejtësisë (p.sh. qenia e gjyqtarit anëtar i KED-së, nëse zgjidhet me short). Në këtë rast nuk kemi të bëjmë me dy funksione, pasi detyra e dytë ushtrohet për shkak të funksionit primar dhe është e lidhur ngushtë me të.

5. Dispozita ka karakter ndalues dhe nuk bën asnjë autorizim për ligjvënësin e zakonshëm, duke moslejuar ndonjë rregullim më të detajuar. Megjithatë, ligji për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, si dhe ligji për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë përcakton rastet e pjesëmarrjes

---

332) Shih ENCJ WORKING GROUP´s Judicial Ethics Report 2009-2010, f. 2.

së një gjyqtari në detyra të tjera brenda sistemit apo procedurën e marrjes së miratimit nga KLGj-ja për mësimdhënien apo veprimtari të tjera akademike, si dhe ngarkesën përkatëse. Këto rregullime janë në funksion të nenit 143, me qëllim që të mos pengohet dhënia e drejtësisë si detyrë primare e gjyqtarit.[333]

C. Komente për çështje të ndryshme

6. Koncepti i papajtueshmërisë së funksionit të gjyqtarit me çdo detyrë apo funksion tjetër është një nga elementet përbërëse që lidhet jo vetëm me parimin e ndarjes së pushteteve, por edhe me përgjegjshmërinë e gjyqtarit në kryerjen sa më mirë të detyrës së tij. GjK-ja ka theksuar se për papajtueshmërinë, si koncept ndalues i kryerjes së më shumë se një detyre/funksioni, nuk është e rëndësishme nëse funksionari bie në kushtet e përfitimit për shkak të detyrës ose jo apo në konflikt interesi midis detyrës së tij dhe interesave privatë. Vetëm fakti i ushtrimit të dy funksioneve/detyrave (publike-publike, publike-private) mjafton që ai ta konsumojë këtë ndalim. Sipas Gjykatës, në thelbin e papajtueshmërisë qëndron një nga parimet bazë të ushtrimit të funksioneve publike, sipas të cilit: një pagë/shpërblim për një detyrë/funksion. Edhe në rastet kur një funksionari i lejohet të mbajë dy detyra/funksione publike, ai përsëri ka të drejtë të marrë një pagë/shpërblim. Kjo i shërben parimit të shërbimit sa më të mirë ndaj qytetarëve dhe parimit të demokracisë, ku çdo funksionar publik duhet të ushtrojë me të gjitha forcat dhe energjitë e veta detyrën për të cilën është zgjedhur ose emëruar, detyrë të cilën ai e ka pranuar me vullnetin e tij të plotë dhe të lirë. E kundërta mbart, natyrshëm, dyshime lidhur me besueshmërinë e publikut në cilësinë e përfaqësimit të tij.[334]

7. Për këtë arsye, një nga risitë e reformës ishte edhe rishikimi i situatave të papajtueshmërisë dhe i ndalimeve që duhet të ketë për të gjithë ata që ushtrojnë funksionin e gjyqtarit. Kjo erdhi edhe si nevojë nga evidentimi i rasteve të ushtrimit të detyrave apo angazhimeve të tjera nga gjyqtarët, duke sjellë si pasojë moszhvillimin në kohë dhe brenda një afati të arsyeshëm të seancave gjyqësore.[335]

---

333) Shih nenin 9 të ligjit për statusin, ku parashikohet me detaje lloji i veprimtarisë dhe kohëzgjatja maksimale, si dhe procedura e marrjes së miratimit nga KLGj-ja.
334) Shih vendimin nr.44/2011 të Gjykatës Kushtetuese, ku trajtohet për herë të parë në detaje koncepti i papajtueshmërisë së një funksioni publik me çdo funksion tjetër publik ose privat.
335) Shih "*Analizë e sistemit të drejtësisë*", kreu VIII "Analiza e masave ligjore antikorrupsion".

8. Në fakt, kjo dispozitë nuk është tërësisht e re, ajo ka qenë edhe më parë me një formulim disi të ndryshëm.[336] Gjithashtu, në disa raste është bërë objekt shqyrtimi para GjK-së çështja nëse gjyqtari mund të ushtrojë funksione të tjera paralelisht me atë të gjyqtarit. Gjykata ka mbajtur qëndrimin se detyra e parë dhe kryesore është qenia gjyqtar, në kuptimin që gjyqtarët japin vendime e bëjnë drejtësi në mënyrë të vazhdueshme. Lidhur me këtë detyrë, Kushtetuta ka bërë përjashtim për sa i përket veprimtarisë jopermanente të tyre në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, në të cilin ata përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues. Përjashtimet nga rregullimi kushtetues nuk mund të vendosen me ligj.[337]

9. Nisur nga standardi i vendosur nga GjK-ja, formulimi fillestar i hartuar nga GENL-ja ishte i tillë: *"Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës dhe akademik për zhvillimin e doktrinës. Kohëzgjatja e veprimtarisë profesionale të lejueshme, si dhe masa e shpërblimit kundrejt së cilës ajo ushtrohet, parashikohen me ligj. Ushtrimi i funksionit të gjyqtarit nuk pajtohet me qenien anëtar në një parti politike apo pjesëmarrjen në aktivitete publike të organizuara nga një parti politike."*. Ky formulim iu përshtat më pas vlerësimit të bërë nga KV-ja në Opinionin *interim*, ku konstatoi se autorizimi në ligj për veprimtaritë profesionale të lejueshme dhe masa e shpërblimit i lë hapësirë shumë të gjerë ligjvënësit, prandaj është mirë që të shmanget rregullimi i mëtejshëm me ligj. Gjithashtu, sipas KV-së, aktivitete të tilla me karakter akademik, shkencor, që nuk kanë qëllim fitimin, duhen parashikuar si të lejuara, por duhen ndaluar të gjitha ato me natyrë politike, pavarësisht shpërblimit.[338] Në këto kushte, dispozita u riformulua nga ekspertët dhe u aplikua për të gjitha rastet e tjera ku duhej parashikuar ndalimi i ushtrimit të aktiviteteve të tjera nga organet e sistemit të drejtësisë.[339]

---

336) Përmbajtja e vjetër e nenit 143: "Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private".

337) Shih për më tepër vendimin nr. 23/2015 të GjK-së me objekt ndryshimet në ligjin nr.8811, datë 17.5.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", me qëllim prezantimin e anëtarëve gjyqtarë me kohë të plotë pranë KLD-së. Shih gjithashtu edhe vendimin nr.14/2006 të GjK-së.

338) Opinion Interim i Komisionit të Venecies, § 53.

339) Shih nenet 130, 147/ç dhe 149/ç të Kushtetutës. Gjithashtu, për të kuptuar *ration* pas këtij formulimi shih procesverbalet e Komisionit *Ad Hoc* të Reformës në Drejtësi, datë 13 maj dhe 16 maj 2016.

II. Konteksti historik

10. Ndalimi i ushtrimit të funksioneve të tjera nga gjyqtari nuk është risi, ai ka qenë i parashikuar si ndalim absolut, duke u shtrirë ndaj të gjitha aktiviteteve shtetërore, politike ose private. Si i tillë, megjithëse ai synonte të mos lejonte ushtrimin e asnjë veprimtarie tjetër përveç asaj të gjyqtarit, si punë me kohë të plotë, në praktikë kjo gjë nuk përputhej me dispozitën kushtetuese. Mjaft gjyqtarë, krahas të qenit të tillë, ushtronin veprimtari akademike mësimdhënëse, e cila nëse do të shikohej në prizmin e nenit të mëparshëm 143, duhej të ishte e ndaluar, pavarësisht kohës që zinte ky aktivitet. Gjithashtu, disa gjyqtarë ishin të angazhuar në veprimtari të tjera shtetërore, si anëtarë të KLD-së, gjë e cila, bazuar në interpretimin strikt të nenit 143, duhej të ishte e ndaluar. Kjo çështje është shqyrtuar edhe nga GjK-ja, e cila ka mbajtur qëndrimin se "detyra e parë dhe kryesore është qenia gjyqtar, në kuptimin që gjyqtarët japin vendime e bëjnë drejtësi në mënyrë të vazhdueshme. Lidhur me këtë detyrë, Kushtetuta ka bërë përjashtim për sa i përket veprimtarisë jopermanente të tyre në KLD, ku ata përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues. Përjashtimet nga rregullimi kushtetues nuk mund të vendosen me ligj. Vetë kushtetutëbërësi, kur e ka gjykuar të arsyeshme, ka bërë përjashtime në mënyrë të posaçme"[340]. Në këtë aspekt, ai ka lejuar shprehimisht edhe anëtarësinë e Presidentit të Republikës ose të ministrit të Drejtësisë në KLD, megjithëse nenet 89 e 103/2 të Kushtetutës kanë përcaktuar përkatësisht se Presidenti i Republikës "nuk mund të mbajë asnjë detyrë tjetër publike", ashtu si "ministri i Drejtësisë nuk mund të ushtrojë asnjë veprimtari tjetër shtetërore".[341]

11. Nisur nga sa më lart, ashtu siç është evidentuar në gjetjet e Analizës së Sistemit të Drejtësisë, rezultoi se parashikimet aktuale lidhur me papajtueshmëritë specifike të funksionit të gjyqtarit dhe ndalimet ndaj tij për të ushtruar veprimtari të caktuara publike e private ishin shumë të përgjithshme. Ligji nuk parashikonte shprehimisht, qartë dhe mjaftueshëm rastet që lidhen me veprimtaritë e ndaluara dhe të papajtueshme me funksionin e gjyqtarit, si dhe rregullimet e nevojshme dhe të mjaftueshme lidhur me veprimet, procedurat dhe kompetencat që duhet të ushtrohen nga organet shtetërore në rastin e verifikimit të papajtueshmërive me funksionin e gjyqtarit. Gjithashtu, legjislacioni kishte mangësi edhe për sa u përket me-

340) Shih për më tepër vendimin nr. 14/2006 të GjK-së me objekt ndryshimet në ligjin nr.8811, datë 17.5.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", me qëllim prezantimin e anëtarëve gjyqtarë me kohë të plotë pranë KLD-së.
341) Shih vendimin nr.16/2015 të GjK-së lidhur me zgjedhjen e zëvendëskryetarit të KLD-së.

kanizmave të bashkërendimit të veprimtarive dhe qartësimit të kompetencave të KLD-së për rastet e papajtueshmërisë së gjyqtarit dhe, nga ana tjetër, strukturave të tjera, si ILDKPKI-ja, të ngarkuara me ligj për verifikimin e papajtueshmërive, ndalimeve dhe konfliktit të interesave të zyrtarëve publikë etj.[342] Këto çështje u adresuan më tej te strategjia dhe plani i veprimit, ku ushtrimi i aktivitetit jashtë atij të gjyqtarit do të lejohet vetëm për rastet e mësimdhënies apo aktivitetit me karakter shkencor e akademik.[343]

12. Vlen të theksohet se fillimisht formulimi i paraqitur nga GENL-ja ishte disi më ndryshe: *"Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës dhe akademik për zhvillimin e doktrinës. Kohëzgjatja e veprimtarisë profesionale të lejueshme, si dhe masa e shpërblimit kundrejt së cilës ajo ushtrohet, parashikohen me ligj. Ushtrimi i funksionit të gjyqtarit nuk pajtohet me qenien anëtar në një parti politike apo pjesëmarrjen në aktivitete publike të organizuara nga një parti politike."*. Ky formulim iu përshtat më pas vlerësimit të bërë nga KV-ja në Opinionin interim , ku konstatoi se autorizimi në ligj për veprimtaritë profesionale të lejueshme dhe masa e shpërblimit i lë hapësirë shumë të gjerë ligjvënësit, prandaj është mirë që të shmanget rregullimi i mëtejshëm me ligj.[344] Gjithashtu, sipas KV-së, aktivitete të tilla me karakter akademik, shkencor, që nuk kanë qëllim fitimin, duhen parashikuar si të lejuara, por duhen ndaluar të gjitha ato me natyrë politike, pavarësisht shpërblimit. Në këto kushte, dispozita u riformulua nga ekspertët dhe u aplikua për të gjitha rastet e tjera, ku duhej parashikuar ndalimi i ushtrimit të aktiviteteve të tjera nga organet e sistemit të drejtësisë.[345]

III. Standarde Ndërkombëtare

13. Bazuar në standardet e dhëna në rekomandimet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës[346], rezulton se gjyqtari mund të angazhohet në aktivitete jashtë funksionit zyrtar, në parim. Por me qëllim që të shmangë çdo konflikt interesi, real apo në dukje, pjesëmarrja e tyre duhet të kufizohet në pajtim me parimin e pavarësisë dhe të paanshmërisë.

---

342) Shih "*Analizë e sistemit të drejtësisë*", pika 3.1, "Papajtueshmëritë e gjyqtarit".
343) Shih "*Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë*", kreu II "Pushtetit gjyqësor"; objektivi 4 "Konsolidimi i garancive të statusit të gjyqtarit, përgjegjësisë dhe llogaridhënies në ushtrimin e detyrës në përputhje me standardet europiane".
344) Opinion interim i Komisionit të Venecies, § 53.
345) Shih nenet 130, 147/ç dhe 149/ç të Kushtetutës. Gjithashtu, për të kuptuar *ration* pas këtij formulimi, shih procesverbalet e Komisionit *Ad Hoc* të Reformës në Drejtësi, datë 13 maj dhe 16 maj 2016.
346) CM/Rec (2010)12, § 21.

14. Më tej, në opinionin e tij, Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Europianë i Këshillit të Europës (CCJE) përkrahu rregullin që gjyqtarët nuk mund të perceptohen si të shkëputur nga shoqëria ku bëjnë pjesë. Prandaj ata mund të angazhohen edhe në veprimtari jashtëgjyqësore, por duhet të vendoset një balancë e arsyeshme midis shkallës në të cilën gjyqtari përfshihet në shoqëri dhe nevojës që kjo e fundit ta shohë atë si të pavarur dhe të paanshëm në kryerjen e detyrës së tij. Pyetja që duhet të ngrihet në këtë rast është nëse në kontekstin e veçantë social ku ndodhet gjyqtari a do të mund të çonte në një cenim objektiv të pavarësisë dhe paanshmërisë ushtrimi i detyrës jashtëgjyqësore.[347]

347) Shih opinionin nr. 3 te CCJE, *Standardet e Sjelljes Gjyqësore* "Paanshmëria e gjyqtarit dhe veprimtaritë jashtëgjyqësore", pika 23.

Neni 147

1. Këshilli i Lartë Gjyqësor siguron pavarësinë, përgjegjshmërinë dhe mbarëvajtjen e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë.

2. Këshilli i Lartë Gjyqësor përbëhet nga 11 anëtarë, gjashtë prej të cilëve zgjidhen nga gjyqtarët e të gjitha niveleve të pushtetit gjyqësor dhe pesë anëtarë i zgjedh Kuvendi, nga radhët e juristëve jogjyqtarë.

3. Anëtarët gjyqtarë përzgjidhen nga radhët e gjyqtarëve me integritet të lartë moral dhe profesional, sipas një procedure transparente dhe publike që siguron një përfaqësim të drejtë të të gjitha niveleve të gjyqësorit. Anëtarët jogjyqtarë përzgjidhen nga radhët e juristëve të spikatur me jo më pak se 15 vjet përvojë pune në profesion, me integritet të lartë moral dhe profesional. Ata nuk duhet të kenë mbajtur funksione politike në administratën publike ose pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit. Kritere të tjera dhe procedura për përzgjedhjen e kandidatëve rregullohen me ligj.

4. Dy anëtarë jogjyqtarë zgjidhen nga radhët e avokatëve, dy anëtarë nga trupa e pedagogëve të fakulteteve të drejtësisë dhe të Shkollës së Magjistraturës, si dhe një anëtar nga shoqëria civile. Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit, bazuar në një procedurë transparente dhe publike, shpall vendet vakante, sipas ligjit.

5. Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit, jo më vonë se 10 ditë nga paraqitja e kandidaturave, verifikon nëse kandidatët plotësojnë kushtet e parashikuara nga Kushtetuta dhe ligji, si dhe vlerëson kriteret profesionale e morale për anëtarin e Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe përgatit listën. Në rast se kandidatët nuk i plotësojnë kushtet dhe kriteret për t'u zgjedhur, Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit nuk i përfshin emrat e tyre në listë.

6. Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit pas përfundimit të verifikimeve, i dërgon menjëherë listën e kandidatëve që plotësojnë kriteret formale nënkomisionit, sipas paragrafit 7 të këtij neni.

7. Komisioni i përhershëm përgjegjës për çështjet ligjore në Kuvend krijon një nënkomision për vlerësimin e mëtejshëm dhe përzgjedhjen e kandidatëve jo më vonë se 3 ditë nga paraqitja e listës. Nënkomisioni përbëhet nga 5 deputetë, prej të cilëve 3 caktohen nga shumica dhe 2 nga pakica parlamentare. Nënkomisioni, me të paktën katër vota, mund të përfshijë në listën e kandidatëve edhe ata që janë përjashtuar nga Sekretari i Përgjith-

shëm i Kuvendit për mospërmbushje të kritereve formale. Nënkomisioni përzgjedh kandidatët me mbështetjen e të paktën 4 anëtarëve. Nëse nuk arrihet shumica e kërkuar, kandidatët përzgjidhen me short.

8. Emrat e kandidatëve të përzgjedhur nga nënkomisioni përmblidhen në një listë dhe i dërgohen Kryetarit të Kuvendit. Brenda 10 ditëve, Kuvendi miraton listën e kandidatëve me 2/3 e të gjithë anëtarëve. Nëse lista rrëzohet, procedura përsëritet në nënkomision sipas pikës 7 të këtij neni, por jo më shumë se dy herë. Në rast se pas zhvillimit për herë të tretë të procedurës Kuvendi nuk miraton listën e paraqitur, kandidatët e kësaj liste konsiderohen të zgjedhur. Procedura e detajuar rregullohet me ligj.

9. Kryetari i Këshillit të Lartë Gjyqësor zgjidhet në mbledhjen e parë të Këshillit nga radhët e anëtarëve jogjyqtarë, sipas ligjit.

10. Anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor e ushtrojnë detyrën me kohë të plotë për një periudhë prej pesë vjetësh, pa të drejtë rizgjedhjeje të njëpasnjëshme. Në përfundim të mandatit, anëtarët gjyqtarë kthehen në vendet e mëparshme të punës. Gjyqtarit të Gjykatës së Lartë ose të gjykatës së posaçme i pezullohet mandati si gjyqtar gjatë kohës që ushtron funksionin si anëtar i Këshillit të Lartë Gjyqësor. Anëtarët jogjyqtarë që përpara emërimit punonin me kohë të plotë në sektorin publik, rikthehen në vendet e mëparshme të punës ose në pamundësi, në detyra të barasvlershme me to.

I. Komente

A. Qëllimi

1. Neni 147 i Kushtetutës themelon Këshillin e Lartë Gjyqësor të Republikës së Shqipërisë. Paragrafi i parë i këtij neni mund të konsiderohet, për të gjitha efektet, kartëvizita e institucionit të ri. Teksa përvijon fushën e përgjegjësive të Këshillit (*siguron pavarësinë, përgjegjshmërinë dhe mbarëvajtjen e pushtetit gjyqësor*....), paragrafi përcakton qartë modelin që ka zgjedhur legjislatori kushtetues për Këshillin shqiptar midis simotrave anembanë kontinentit tonë. Në të vërtetë në kontinentin europian ekzistojnë, *grosso modo,* dy modele të këshillave gjyqësorë: (i) i ashtuquajturi model i Europës Jugore, ku këshillat, tipikisht, kanë kompetenca vetëm në fushën e statusit të gjyqtarëve. Thënë ndryshe këshillat janë përgjegjës vetëm për emërimin, vlerësimin e performancës, promovimin dhe disiplinimin e gjyqtarëve. Shembujt më të spikatur të këtij modeli mund të gjenden në Francë, Itali, Spanjë, Portugali etj. dhe (ii) i ashtuquajturi model i Europës Veriore, ku këshillat, tipikisht, përveç funksioneve primare në fushën e statusit, ushtrojnë përgjegjësi në fusha të tilla, si administrimi i gjykatave, menaxhimi i çështjeve gjyqësore dhe i buxhetit gjyqësor etj. Shembujt më të spikatur të këtij modeli mund të gjenden në Suedi, Danimarkë, Irlandë etj. Ndonëse lista e përgjegjësive të Këshillit detajohet në nenin pasardhës (147/a), është më se e qartë që në paragrafin e parë të nenit 147 se Këshilli shqiptar i përket modelit të Europës Veriore. Në të vërtetë fraza *siguron [....] mbarëvajtjen e pushtetit gjyqësor* është tregues i qartë i fizionomisë së një organizate që ka përgjegjësi të qarta në fushën e administrimit të gjyqësorit. Ndërsa fraza *siguron [...] pavarësinë [dhe] përgjegjshmërinë* është, më tepër, tregues i përgjegjësive në fushën e statusit të gjyqtarëve.

B. Objekti i rregullimit

2. Objekti i rregullimit të nenit 147 është i pesëfishtë. Ai (objekti i rregullimit) mund të përmblidhet si më poshtë: (i) themelon Këshillin e Lartë Gjyqësor (paragrafi 1); (ii) rregullon përbërjen e Këshillit (paragrafët 2 – 4); (iii) rregullon mënyrën e veprimit të Kuvendit për përzgjedhjen e kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve jogjyqtarë të Këshillit (paragrafët 5 – 8); (iv) urdhëron zgjedhjen e kryetarit të Këshillit nga vetë anëtarët e Këshillit midis anëtarëve jogjyqtarë (paragrafi 9); (v) jep disa elemente të statusit të anëtarëve të Këshillit (paragrafi 10).

4. Për sa i takon mënyrës së veprimit të Kuvendit, duhet theksuar se dispozita kushtetuese që komentohet rregullon vetëm atë pjesë të proce-

durës përzgjedhëse që zhvillohet brenda Kuvendit (fazën parlamentare)[348]. Nga ana e saj, faza parlamentare e procedurës përzgjedhëse ndahet në 3 etapa: (i) verifikimi parapërfundimtar i plotësimit të kushteve ligjore dhe vlerësimi parapërfundimtar i plotësimit të kritereve morale e profesionale të kandidatëve nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit; (ii) përzgjedhja përfundimtare e kandidatëve nga nënkomisioni i posaçëm që ngrihet pranë komisionit të përhershëm të çështjeve ligjore; (iii) zgjedhja e anëtarëve të KLGj-së nga seanca plenare e Kuvendit. Siç shihet, kjo pjesë e dispozitës (pjesa që rregullon mënyrën e veprimit të Kuvendit) është, në një masë të madhe, procedurale.

5. Dispozita përmban edhe elemente të rregullimit thelbësor teksa themelon Këshillin, urdhëron përbërjen e tij dhe mënyrën e zgjedhjes së kryetarit, si dhe përcakton disa elemente të statusit të anëtarëve.

C. Komente për çështje të ndryshme

a) *Përbërja e KLGj-së*

6. Paragrafi i parë i nenit 147 themelon KLGj-në. Vlen të theksohet edhe ndryshimi në emërtimin e organit (në krahasim me organin paraardhës) nga KLD në KLGj, duke reflektuar kështu natyrën e vërtetë të këtij institucioni si organ i qeverisjes vetëm të gjyqësorit (jo i të gjithë sistemit të drejtësisë).

7. Paragrafi i dytë i nenit 147 të Kushtetutës urdhëron përbërjen e Këshillit KLGj-së. Këshilli do të ketë 11 anëtarë. Gjashtë prej tyre janë gjyqtarë nga të gjitha nivelet e pushtetit gjyqësor. Pesë të tjerët janë juristë jogjyqtarë (2 avokatë, 2 pedagogë të së drejtës dhe një jurist aktivist i shoqërisë civile). Paragrafi 10 i nenit shton se këta 11 anëtarë shërbejnë në detyrë me kohë të plotë.

8. Për sa i takon përbërjes së Këshillit, kontrasti me rregullimin ekuivalent të ish-KLD–së, sipas Kushtetutës së vitit 1998 nuk mund të ishte më i fortë. *Së pari*, Kushtetuta e vitit 2016 zbret numrin e anëtarëve të Këshillit nga 15 në 11. *Së dyti*, raporti gjyqtarë – jogjyqtarë kalon nga 10–5 në 6–5.

---

348) Bazuar në autorizimin e nenit 147/3, fjalia e fundit e të cilit urdhëron "Kritere të tjera dhe procedura për përzgjedhjen e kandidatëve [për anëtarë të KLGj] rregullohen me ligj", ligji nr 115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë" i shton procedurës parlamentare edhe një procedurë përzgjedhëse paraparlamentare që zhvillohet për të përzgjedhur 19 – 30 kandidatë nga radhët e avokatëve, pedagogëve të drejtësisë dhe të aktivistëve të shoqërisë civile.

Së fundi, kalohet nga shërbimi me kohë të pjesshme në shërbim me kohë të plotë.

9. Zanafilla e këtij ndryshimi "tektonik" në rregullimin e përbërjes së Këshillit (më konkretisht në numrin e anëtarëve dhe në mënyrën e shërbimit të tyre) gjendet në dokumentin Analiza e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri, miratuar nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, me vendimin nr. 14, datë 30.07.2015. Në fakt, analiza theksonte se "*pavarësisht vullnetit të kushtetutëbërësit (atij të vitit 1998), në praktikë KLD-ja nuk kishte funksionuar si një organ i vërtetë kolegjial, pasi anëtarët e KLD-së (përveç zëvendëskryetarit) nuk shërbenin me kohë të plotë. Për pasojë, përfshirja e tyre në punët e k*ëshillit *reduktohej vetëm në hedhjen e votës gjatë mbledhjes plenare të KLD-së*". Natyrisht edhe reduktimi i numrit të anëtarëve nga 15 në 11 pritet ta forcojë kolegjialitetin, pasi numri më i vogël, i shoqëruar me ndarjen e anëtarëve në komisione të përhershme (shih nenin 147/a/2), do të diktojë një përfshirje më të madhe të tyre (anëtarëve) në punët e Këshillit dhe, për pasojë, do të forcojë kolegjialitetin e organit.

b) Lista e kandidatëve

10. Në përfundim të procesit përzgjedhës që zhvillohet jashtë parlamentit[349], strukturat përzgjedhëse të krijuara nga ligji "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë" (*Komisioni i Pavarur Ad Hoc* për kandidatët nga avokatia, *Mbledhja e Posaçme e Drejtuesve të Institucioneve të Arsimit të Lartë – IAL* - për kandidatët nga pedagogjia dhe *Komisioni i Shoqërisë Civile* për kandidatët nga shoqëria civile) i përcjellin Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit listat përkatëse të kandidatëve të përzgjedhur në përfundim të procedurave përzgjedhëse paraprake, të cilat rregullohen nga ligji për qeverisjen (jo nga Kushtetuta). Lista e kandidatëve nga avokatia duhet të përmbajë 6 deri në 10 kandidatët që kanë marrë më shumë pikë në renditjen e bërë sipas nenit 34 të ligjit për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë. Lista e kandidatëve nga pedagogjia duhet të përmbajë 6 deri në 10 kandidatët që kanë marrë më shumë pikë në renditjen e bërë sipas nenit 34 të ligjit për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë. Lista e kandidatëve nga shoqëria civile duhet të përmbajë 3 deri në 10 kandidatët që kanë marrë më shumë pikë në renditjen e bërë sipas nenit 34 të ligjit për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë. Kjo nënkupton se strukturat përzgjedhëse të krijuara nga ligji për qeverisjen kanë diskrecion të vendosin për numrin e kandidatëve që përc-

349) Siç u tregua më lart, procesi përzgjedhës paraprak që zhvillohet jashtë Kuvendit nuk rregullohet nga Kushtetuta, por nga ligji nr. 115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë", falë delegimit të nenit 147/3 të Kushtetutës.

jellin, brenda këtyre kufijve, në varësi të cilësisë së kandidatëve të kualifikuar dhe gjykimit të tyre për cilësitë e nevojshme për të qenë anëtarë të KLGj-së. Megjithatë, është e qartë sesa më i madh të jetë numri i kandidatëve të përcjellë nga strukturat e përzgjedhjes paraprake, aq më i madh do të jetë diskrecioni i organeve politike (parlamentit në rastin konkret) në zgjedhjen e kandidatit final dhe rreziku i zbehjes së kritereve profesionale. Prandaj është e këshillueshme që në përgjithësi strukturat e përzgjedhjes paraprake jashtë Kuvendit të dërgojnë numrin minimal të kandidaturave të kërkuar nga ligji. Në këtë mënyrë zvogëlohet hapësira e gjykimit/vlerësimit politik dhe, për pasojë, forcohet pavarësia e anëtarëve të Këshillit nga politika.

11. Në fakt, vlen për t'u theksuar se KV-ja, në opinionet e saj, ka rekomanduar zgjidhje edhe më drastike për të shmangur mundësinë e politizimit të anëtarëve të Këshillit për shkak të mënyrës së emërimit. Kështu, në një opinion që i drejtohet Serbisë, KV-ja ka mbështetur një zgjidhje sipas së cilës organet sektoriale të përzgjedhjes paraparlamentare mund të propozojnë vetëm një kandidat. Në këto kushte, parlamentit do t'i mbetej esencialisht vetëm e drejta e vetos mbi kandidatin e propozuar.[350] Kjo nuk do të ishte e mundur në kuadrin tonë kushtetues, por citohet për të theksuar rëndësinë e një liste sa më të shkurtër që kalohet në procedurën parlamentare.

12. Një problem ligjor dhe praktik, i cili është vërtetuar tashmë në përzgjedhjen e kandidatëve nga trupa pedagogjike dhe shoqëria civile, ndodh kur strukturat e përzgjedhjes paraprake konstatojnë se numri i kandidatëve të kualifikuar (pra që përmbushin kushtet ligjore) është më i vogël se minimumi i kërkuar nga ligji (pra më pak se 6 në rastin e kandidaturave nga avokatia ose trupa e pedagogëve dhe më pak se 3 në rastin e kandidaturave nga shoqëria civile). Zgjidhja që i është dhënë këtij problemi në rastet e sipërpërmendura të pedagogëve dhe shoqërisë civile ka qenë rihapja e thirrjes për shprehje interesi nga kandidatë të tjerë, me argumentin se një hap i tillë ishte i nevojshëm për të përmbushur kërkesat e ligjit dhe frymën e Kushtetutës për të pasur një proces sa më të hapur dhe pluralist të përzgjedhjes së kandidatëve të KLGj-së.

c) *Procedura parlamentare për përzgjedhjen finale të kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve të KLGj-së*

13. Paragrafët 5 – 8 të nenit 147 rregullojnë momentin fundor të procesit të zgjedhjes së anëtarëve jogjyqtarë të KLGj-së. Nga pikëpamja ko-

350) Doc. CDL-AD(2008)006, *Opinion mbi Projektligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë të Republikës së Serbisë*, § 48.

hore rregullimi i këtij neni "hyn në lojë" pasi është konsumuar procesi i verifikimit paraprak të kushteve ligjore dhe i vlerësimit paraprak të cilësive morale e profesionale të kandidatëve, që kryhet jashtë Kuvendit nga strukturat përzgjedhëse të ngritura nga ligji "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë".

14. Më konkretisht, paragrafët 5–8 normojnë mënyrën dhe procedurën e veprimit të 3 aktorëve që përfshihen në fazën parlamentare të përzgjedhjes dhe zgjedhjes së anëtarëve jogjyqtarë: (i) të Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit, i cili bën verifikimin parapërfundimtar të plotësimit të kushteve ligjore nga kandidatët dhe vlerësimin parapërfundimtar të cilësive të tyre morale e profesionale[351]; (ii) të nënkomisionit me 5 anëtarë që krijohet nga komisioni i përhershëm parlamentar përgjegjës për çështjet ligjore, i cili bën përzgjedhjen finale të 5 kandidatëve jogjyqtarë[352]; (iii) të mbledhjes plenare të Kuvendit, e cila zgjedh përfundimisht anëtarët e KLGj-së, duke i votuar ata në bllok me 2/3 e votave[353].

15. Në thelb, metoda e zgjedhjes së anëtarëve jogjyqtarë të KLGj-së, e artikuluar në paragrafët 5–8 të nenit 147 të Kushtetutës (dhe e detajuar në nenin 35 të ligjit për organet e qeverisjes), synon të bëjë të mundur që Kuvendi t'i zgjedhë anëtarët e KLGj-së bazuar vetëm në cilësi morale e profesionale (jo në konsiderata politike). Ky është një objektiv i vështirë për t'u arritur, për faktin e thjeshtë se Kuvendi është një organ politik dhe i prirur të veprojë si i tillë. Një tjetër vështirësi është fakti se Kuvendi nuk është një organ kompakt nga pikëpamja e përbërjes. Ai është gjithnjë i ndarë në shumicë dhe pakicë parlamentare, të cilat priren të jenë në pozita kundërthënëse në raport me njëra-tjetrën. Në qoftë se në punën e tij të zakonshme Kuvendi vendos falë votave të shumicës, kushtetutëbërësi ka zgjedhur që në rastin e krijimit të organeve qeverisëse të sistemit të drejtësisë, Kuvendi të veprojë në mënyrë të tillë që të përfshijë në vendimmarrje edhe pakicën parlamentare.

---

351) Paragrafi 4 i nenit 147 të Kushtetutës urdhëron, midis të tjerash, se "Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit [...] verifikon nëse kandidatët plotësojnë kushtet e parashikuara nga Kushtetuta dhe ligji, si dhe vlerëson kriteret profesionale e morale për anëtarin e Këshillit të Lartë Gjyqësor".

352) Paragrafi 7 i nenit 147 të Kushtetutës urdhëron, midis të tjerash, se "nënkomisioni përzgjedh kandidatët me mbështetjen e të paktën 4 anëtarëve. Nëse nuk arrihet shumica e kërkuar, kandidatët përzgjidhen me short".

353) Paragrafi 8 i nenit 147 të Kushtetutës urdhëron, midis të tjerash, se "Kuvendi miraton listën e kandidatëve me 2/3 e të gjithë anëtarëve".

16. Pra Kushtetuta (dhe ligji për organet e qeverisjes) ka synuar që objektivi i depolitizimit të KLGj-së të sigurohet në 2 mënyra: (i) *së pari,* duke zhvilluar një proces paraprak përzgjedhës të kandidaturave jashtë Kuvendit dhe (ii) *së dyti,* duke përfshirë në vendimmarrje pakicën parlamentare në atë pjesë të procesit që zhvillohet brenda Kuvendit. Për këtë arsye, paragrafi 7 i nenit 147 të Kushtetutës (dhe paragrafi 14 i nenit 35 të ligjit për qeverisjen) parashikon që kandidati për anëtar i KLGj-së miratohet me 4 vota (nga 5 të mundshme) të anëtarëve të nënkomisionit që krijohet pranë komisionit të përhershëm të ligjeve. Në rast se në përfundim të procesit të votimit, asnjë nga kandidatët nuk ka marrë minimumin e 4 votave, kandidati zgjidhet me short. Kjo zgjidhje bën të mundur që preferencat e palëve politike për njërin apo tjetrin kandidat të mos jenë të dukshme. Do të ishte vërtet mëkat që kandidatët për anëtarë të KLGj-së, që janë përzgjedhur në procesin e verifikimit paraprak bazuar vetëm në kritere profesionale e morale, të "njolloseshin" në fazën e fundit të procesit që zhvillohet brenda Kuvendit si të preferuar të njërës apo tjetrës palë politike. Në një afat më të gjatë, kjo zgjidhje mendohet se do t'i shërbejë depolitizimit dhe pavarësisë së KLGj-së.

17. Ndonëse vetë neni 147 nuk parashikon ndonjë kufizim (dysheme ose tavan) për numrin e kandidatëve që i paraqiten Kuvendit, ligji për organet e qeverisjes (paragrafi 1 i nenit 35), duke marrë shkas nga rezerva ligjore e paragrafit 3 të nenit 147 të Kushtetutës, i cili disponon se "*kritere të tjera dhe procedura për përzgjedhjen e kandidatëve rregullohen me ligj*", e zhvillon urdhërimin kushtetues duke vendosur kufij minimalë dhe maksimalë për numrin e kandidatëve që i paraqiten Kuvendit. Paskëtaj, Kuvendi bën përzgjedhjen finale të kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve të Këshillit. Pikërisht në paragrafin e parë të nenit 35 të ligjit për qeverisjen shfaqet për herë të parë kufizimi i numrit të kandidatëve që i paraqiten Kuvendit nga strukturat e ngarkuara me detyrën e verifikimit dhe të vlerësimit paraprak të kandidatëve (*Komisioni i Pavarur Ad Hoc* për avokatët, *Mbledhja e Përgjithshme e Drejtueve të IAL-ve* për pedagogët dhe *Komisioni i Shoqërisë Civile* për aktivistët e shoqërisë civile). Urdhërimi i nenit 35 është që Kuvendit i paraqiten (në agregat për të tria burimet e sipërcituara të kandidaturave) jo më pak se 19 dhe jo më shumë se 30 kandidatët që kanë marrë më shumë pikë në vlerësimin paraprak. Ky rregullim, ndonëse nuk është bërë në nivel kushtetues, por atë ligjor, meriton një vëmendje të veçantë në komentin që i bëhet nenit 147, pasi ai (rregullimi i nenit 35 të ligjit) është detajim i qëllimit të vetë nenit 147. Kështu, neni 147, i plotësuar dhe detajuar nga neni 35 i ligjit të qeverisjes), duket se ndjek një qëllim të dyfishtë: (i) nga njëra anë, synon të garantojë që Kuvendi të ketë zgjedhje reale midis një numri të arsyeshëm kandidatësh; (ii) nga ana tjetër, të bëjë të mundur që vendimi i Kuvendit të jetë i pandikuar (ose sa më pak i ndikuar) nga konsiderata politike.

18. Në lidhje me "shtrëngimin" e Kuvendit për të zgjedhur vetëm midis kandidatëve të kualifikuar, KV-ja ka theksuar se " ... *procesi i kandidimit duhet të bëjë të mundur që Parlamenti të jetë i detyruar të zgjedhë midis kandidatëve më të kualifikuar dhe jo midis kandidatëve të politizua*r"[354]. Zgjedhja e legjislatorit të zakonshëm në këtë pikë, falë autorizimit që ka dhënë legjislatori kushtetues në fjalinë e fundit të paragrafit 3 të nenit 147, synon të garantojë 2 rezultate: (i) respektimin sa më të madh të mundshëm nga Kuvendi të rezultateve të përzgjedhjes paraprake dhe (ii) një farë lirie zgjedhjeje të Kuvendit pa cenuar gjithsesi profesionalizmin e kandidatëve dhe kredencialet e KLGj-së si institucion i pavarur i qeverisjes së gjyqësorit.

19. Siç u theksua edhe më lart, "shtrëngimi" i Kuvendit që të veprojë bazuar në konsiderata teknike është një objektiv i vështirë për t'u arritur, për faktin e thjeshtë se Kuvendi është një organ politik dhe i prirur të veprojë si i tillë. Sidoqoftë, kjo është mënyra e vetme për të zbatuar urdhërimin e Kushtetutës që anëtarët e KLGj-së duhet të jenë persona me integritet të lartë moral e profesional. Me fjalë të tjera, zgjidhja e vetme për të bërë të mundur që një organ politik si Kuvendi të veprojë brenda kufijve të meritokracisë, është kufizimi i zgjedhjes së tij (Kuvendit) në një numër të caktuar kandidatësh, ku të gjithë kandidatët janë të kualifikuar për të shërbyer si anëtarë të KLGj-së. Vetëm në këtë nivel Kuvendi mund të shprehë preferencat e tij politike, të cilat gjithsesi maskohen, duke qenë se kandidatët përzgjidhen ose me 4 vota (nga 5 të mundshme), ose me short në nënkomision dhe emërohen përfundimisht me votat e 2/3 të anëtarëve të Kuvendit.

20. Konflikti në dukje midis urdhërimit të nenit 147 të Kushtetutës, i cili nuk vendos kufizime mbi numrin e kandidatëve për anëtarë të KLGj-së, dhe urdhërimit të nenit 35 të ligjit për qeverisjen për kufizimin e numrit të kandidatëve që i paraqiten Kuvendit nga strukturat e përzgjedhjes paraprake, është bërë shkas për kontrollin e kushtetutshmërisë së këtij rregullimi nga GjK-ja[355]. Kërkuesi (*1/5 e deputetëve të Kuvendit*) iu drejtua GjK-së, duke kërkuar, midis të tjerash, edhe shfuqizimin e nenit 35 të ligjit për organet e qeverisjes, me pretendimin se kufizimi i numrit të kandidatëve është një kufizim i së drejtës së Kuvendit për të zgjedhur dhe për pasojë ai (kufizimi) bie ndesh me nenin 147 të Kushtetutës. Sipas kërkuesit, neni 147 i Kushtetutës urdhëron që procedura për përzgjedhjen e kandidatëve të bazohet në "*modelin e kandidimit të lirë dhe eliminimin e organeve propozuese*"[356]. GjK-ja nuk

354) CDL-AD(2016)009 Final Opinion of the Venice Commission on the revised draft constitutional amendments on the judiciary of Albania.
355) Shih kërkesën e datës 21.12.2016 të Grupit Parlamentar të Partisë Demokratike.
356) Shih kërkesën e datës 21.12.2016 të Grupit Parlamentar të Partisë Demokratike, f. 10.

e pranoi arsyetimin e sipërcituar të kërkuesit. Ajo theksoi, midis të tjerash, se "*rregullimet që bën Kushtetuta nuk mund të jenë gjithmonë të plota e shteruese [...]. Gjithsesi mbeten mjaft aspekte të organizimit të jetës institucionale për t'u parashikuar nga ligjet ose akte të tjera normative*[357]". Në këtë mënyrë, GjK-ja sanksionoi kuptimin e legjislatorit të zakonshëm, sipas të cilit, fjalia e fundit e paragrafit 3 të nenit 147 të Kushtetutës *(Kritere të tjera dhe procedura për përzgjedhjen e kandidatëve rregullohen me ligj.*) është një autorizim i mjaftueshëm për legjislatorin e zakonshëm që ky i fundit të parashikojë në ligj, midis të tjerash, një proces të përzgjedhjes paraprake të kandidatëve dhe kufizim të numrit të kandidatëve që i paraqiten Kuvendit.

21. Paragrafët 5–6 të nenit 147 shtjellojnë *modus operandi* të Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit në procedurën e përzgjedhjes parapërfundimtare të kandidatëve jogjyqtarë për anëtarë të KLGj-së. Në thelb Sekretari i Përgjithshëm kryen 2 detyra: (i) verifikon nëse kandidatët e përzgjedhur nga strukturat përzgjedhëse jashtë Kuvendit plotësojnë kushtet e parashikuara nga Kushtetuta dhe ligji dhe (ii) vlerëson kriteret profesionale e morale të kandidatëve. Në përfundim të këtij procesi, Sekretari i Përgjithshëm harton listën përfundimtare të kandidatëve të renditur sipas meritës. Në rast se një ose disa nga kandidatët, në gjykimin e Sekretarit të Përgjithshëm, nuk i plotësojnë kushtet ligjore, ai i përjashton ata nga konkurrimi i mëtejshëm. Lista i dërgohet pastaj nënkomisionit (nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit). Kjo mënyrë veprimi shtjellohet më tej në paragrafët 2–10 të nenit 35 të ligjit për organet e qeverisjes. Të para së bashku, këto nene të Kushtetutës dhe të ligjit (paragrafët e sipërpërmendur) përcaktojnë rolin e Sekretarit të Përgjithshëm në procesin e përzgjedhjes së kandidatëve për anëtarë të Këshillit. Kështu, Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit vepron si filtri i fundit administrativ përpara fillimit të procedurës së mirëfilltë politike/parlamentare. Detyrat e Sekretarit të Përgjithshëm janë një replikim i plotë i detyrave të kryera në fazën paraprake nga organet përzgjedhëse të krijuara nga ligji për organet e qeverisjes (*Komisioni i Pavarur Ad Hoc* për avokatët, *Mbledhja e Përgjithshme e Drejtuesve të LAL-ve* për pedagogët dhe *Komisioni i Shoqërisë Civile* për aktivistët e shoqërisë civile) për verifikimin e plotësimit të kushteve ligjore nga kandidatët dhe për vlerësimin e cilësive të tyre morale e profesionale. Madje edhe metodologjia e ndjekur nga Sekretari i Përgjithshëm për vlerësimin e cilësive morale e profesionale të kandidatëve është identike me atë të përdorur nga strukturat përzgjedhëse jashtë Kuvendit (shih nenin 34 të ligjit për organet e qeverisjes). Në përgjithësi të gjithë këta paragrafë (si të Kushtetutës, ashtu edhe të ligjit) ilustrojnë zellin procedural të legjislatorit

357) Vendimi nr. 41, datë 16.05.2017, 1/5 e deputetëve për kushtetutshmërinë e ligjit për organet e qeverisjes.

që priret ta rregullojë sa më në detaj që të jetë e mundur procedurën. Kjo reflekton nevojën për të ofruar garanci maksimale që procesi i përzgjedhjes së kandidatëve për anëtarë të KLGj-së nuk do të ndikohet nga interesat e shumicës politike në Kuvend, por do të sigurojë, deri në fund (pra deri në momentin kur është legjitime shprehja e preferencës politike), transparencën dhe meritokracinë në zgjedhjen e anëtarëve.

22. Në përfundim të verifikimeve të tij, Sekretari i Përgjithshëm i dërgon listën e kandidatëve që plotësojnë kriteret për të qenë anëtarë të KLGj-së nënkomisionit me 5 anëtarë që krijohet nga komisioni i përhershëm përgjegjës për çështjet ligjore (paragrafi 6). Në praktikën që u krijua në raundin e parë të përzgjedhjes së kandidatëve jogjyqtarë për anëtarë të KLGj-së, u vërejt se organet përzgjedhëse dhe propozuese jashtë Kuvendit i propozuan Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit numrin minimal të kandidatëve për çdo kategori (pra 3 kandidatë nga shoqëria civile, 6 kandidatë nga avokatia dhe 6 nga trupa e pedagogëve). Nga ana tjetër, në ushtrim të funksioneve të tij kushtetuese, Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit përjashtoi nga lista disa prej kandidatëve. Në këto kushte, numri i kandidatëve që iu përcoll nënkomisionit parlamentar, i cili bën përzgjedhjen finale të kandidatëve (përpara se këta të votohen nga seanca plenare), ishte më i vogël se kufiri i poshtëm i urdhëruar nga ligji për organet e qeverisjes. Sidoqoftë, mënyra sesi u interpretua kjo situatë (dhe dispozitat kushtetuese dhe ligjore mbi të cilat ajo u zhvillua) ishte se procesi i përzgjedhjes që kryhet nga Sekretari i Përgjithshëm është pjesë integrale e procesit të përzgjedhjes parlamentare. Duke qenë kështu, detyrimi ligjor për një numër minimal kandidatësh nga secila kategori konsiderohet i zbatuar në qoftë se numri i kandidaturave që paraqiten pranë Sekretarit të Përgjithshëm (nga organet e përzgjedhjes paraprake) është ai që kërkohet nga ligji (pra 6, 6 dhe 3). Në rast se pas verifikimeve të këtij të fundit numri i kandidatëve reduktohet më tej (pra nën minimumin e kërkuar nga ligji), kjo nuk përbën shkelje të urdhërimit të ligjit.

23. Paragrafi 7 rregullon mënyrën e veprimit të komisionit të përhershëm parlamentar përgjegjës për çështjet ligjore dhe, ç'ka është më e rëndësishme, mënyrën e veprimit të nënkomisionit me 5 anëtarë, si dhe përbërjen e tij. Urdhërimi i paragrafit 7 detajohet nga paragrafët 11 – 15 të nenit 35 të ligjit "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë". Të marra së bashku, këto nene dhe paragrafë rregullojnë sa dhe si më poshtë: (i) *Së pari,* mënyrën e veprimit të komisionit të përhershëm parlamentar përgjegjës për çështjet ligjore. Roli i këtij komisioni kufizohet thjesht në krijimin e një nënkomisioni të posaçëm me 5 anëtarë (të zgjedhur nga radhët e anëtarëve të komisionit të përhershëm të ligjeve), i cili bën përzgjedhjen përfundimtare të

kandidatëve për anëtarë të KLGj-së. (ii) *Së dyti*, paragrafët e sipërpërmendur rregullojnë procedurat e veprimit të nënkomisionit, i cili është edhe forumi që ka rolin më të rëndësishëm në përzgjedhjen finale të kandidatëve.

24. Për hir të efektivitetit në fazën finale të përzgjedhjes së kandidatëve (faza që zhvillohet në nënkomisionin e posaçëm), por edhe për hir të garantimit të pjesëmarrjes së opozitës në këtë proces të rëndësishëm, Kushtetuta dhe ligji urdhërojnë që përzgjedhja përfundimtare e kandidatëve të mos bëhet nga komisioni i përhershëm i Kuvendit në formatin e tij të plotë, por nga një nënkomision (i zgjedhur nga komisioni i përhershëm) me 5 anëtarë. Përbërja e këtij nënkomisioni reflekton ndarjen e Kuvendit në shumicë dhe pakicë parlamentare. Shumica përfaqësohet me 3 anëtarë (mes tyre është edhe kryetari i nënkomisionit) dhe pakica përfaqësohet me 2 anëtarë (mes tyre është edhe nënkryetari i nënkomisionit). Sidoqoftë, siç shihet në fjalinë e parafundit të paragrafit 7, ky raport në përbërjen e nënkomisionit nuk mundëson veprimin e njëanshëm të shumicës, pasi në çdo rast vendimet në nënkomision merren me 4 vota (pra me përfshirjen e pakicës).

25. Në përgjithësi, rregullimi i paragrafit 7 të nenit që komentohet (rregullimi i të cilit plotësohet nga paragrafët 11-15 të nenit 35 të ligjit për organet e qeverisjes) karakterizohet nga 2 objektiva që janë evidentë për çdo lexues të vëmendshëm: (i) përfshirja e pakicës parlamentare në vendimet për përzgjedhjen finale të kandidatëve për anëtarë të KLGj-së dhe (ii) kapërcimi i çdo forme obstruksionizmi që tipikisht vjen nga pakicat. Objektivi i parë (përfshirja e pakicës) arrihet përmes urdhërimit që çdo vendim i nënkomisionit të merret me 4 vota. Në këtë mënyrë shumica, sado kompakte që të jetë, nuk mund të marrë vendime të njëanshme. Objektivi i dytë (kapërcimi i obstruksionizmit) arrihet përmes zgjidhjes së dhënë nga fjalia e fundit e paragrafit 7, e cila urdhëron që "*nëse nuk arrihet shumica e kërkuar (pra 4 vota), kandidatët përzgjidhen me short*". Sidoqoftë, duke pasur parasysh se obstruksionizmi mund të marrë forma të ndryshme (pra jo vetëm mohimi i mbështetjes së mjaftueshme të kandidatëve me 4 vota), në funksion të kapërcimit të tij janë artikuluar zgjidhje të mëtejshme në nenin 35 të ligjit për organet e qeverisjes. Konkretisht, në zbatim të vullnetit të kushtetutëbërësit për kapërcimin e çdo forme obstruksionizmi, ligji për qeverisjen jep 2 zgjidhjet e mëposhtme: (i) Pjesa e dytë e paragrafit 11 të nenit 35 të ligjit përmban një mekanizëm zhbllokues kundër atyre situatave kur obstruksionizmi i pakicës merr formën e moscaktimit të përfaqësuesve në nënkomision. Ky model sjelljeje u vërejt në rastin e krijimit të komisioneve parlamentare përgjegjëse për përzgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të institucioneve të *vetting*-ut. Në atë rast moscaktimi i përfaqësuesve nga opozita në komisionet parlamentare ishte një pengesë e pakapërcyeshme

me mjete juridike, sepse ligji i *vetting*-ut nuk parashikon asnjë mekanizëm zhbllokues në këtë fazë. Për të kapërcyer këtë lloj pengese, paragrafi 11 i nenit 35 të ligjit (duke ndjekur dhe detajuar urdhërimin e paragrafit 7 të nenit 147 të Kushtetutës) parashikon që "*kur njëra nga palët nuk cakton përfaqësuesit e saj në nënkomision, komisioni i përhershëm [...] krijon nënkomisionin me deputetë nga grupet e tjera parlamentare, duke ruajtur raportet ndërmjet shumicës dhe pakicës parlamentare. Në rast se nuk është i mundur përsëri krijimi i nënkomisionit, atëherë krijohet nënkomisioni vetëm me përfaqësuesit e shumicës parlamentare, por në çdo rast me jo më pak se 3 deputetë*". (ii) Duke pasur parasysh se përveç moscaktimit të përfaqësuesve në nënkomision obstruksionizmi shfaqet tipikisht edhe në formën e mosmarrjes pjesë në mbledhjet e nënkomisionit, paragrafi 12 i nenit 35 të ligjit (gjithnjë duke ndjekur dhe detajuar urdhërimin e paragrafit 7 të nenit 147 të Kushtetutës) parashikon që "*në qoftë se një ose disa anëtarë të nënkomisionit nuk marrin pjesë në mbledhje, nënkomisioni i vazhdon punimet me anëtarët që janë të pranishëm. Në këtë rast, nënkomisioni zgjedh anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor me short ...*".

26. Paragrafi 7 autorizon nënkomisionin që (me 4 vota) të përfshijë në listën e kandidatëve edhe ata kandidatë të cilët janë përjashtuar nga Sekretari i Përgjithshëm për shkak se, sipas gjykimit të tij, nuk plotësojnë kushtet ligjore për të qenë anëtarë të KLGj-së. Në një përpjekje për t'i mbyllur shtegun çdo arbitrariteti të bazuar në konsiderata politike nga ana e nënkomisionit, paragrafi 13 i nenit 35 të ligjit për organet e qeverisjes, i cili plotëson urdhërimin e mësipërm të paragrafit 7 të Kushtetutës, urdhëron që çdo vendim i tillë i nënkomisionit të arsyetohet dhe të bëhet publik.

27. Po kështu, në ndjekje të objektivit kushtetues për të garantuar përfshirjen e pakicës në përzgjedhjen e kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve të KLGj-së, paragrafi 7 urdhëron që nënkomisioni bën përzgjedhjen finale të kandidatëve me 4 vota (nga 5 të mundshme). Nëse nuk arrihet kjo shumicë, kandidatët përzgjidhen me short. Kjo pjesë e rregullimit të paragrafit 7 është ilustrimi më i mirë i qëllimit të dyfishtë të legjislatorit (të shpjeguar më sipër) për të garantuar depolitizimin e KLGj-së përmes garantimit të pjesëmarrjes së pakicës në procesin e përzgjedhjes së kandidatëve dhe "fshehjes" së preferencave politike për kandidatët në këtë proces.

28. Natyrisht që nevoja për të garantuar pjesëmarrjen e pakicës në vendimmarrje, duke shmangur njëkohësisht edhe obstruksionizmin që mund të vijë prej kësaj të fundit, shfaqet edhe në fazën finale të zgjedhjes së anëtarëve të KLGj-së: votimi në seancën plenare të Kuvendit. Paragrafi 8 i nenit 147 kërkon që anëtarët e KLGj-së të zgjidhen përfundimisht me votat e 2/3 të anëtarëve të Kuvendit. Kjo është padyshim një "super shu-

micë" (e njëjtë me atë që kërkohet për të ndryshuar Kushtetutën e vendit). Vendimi për t'ia nënshtruar zgjedhjen e anëtarëve të Këshillit kësaj super shumice është rezultat i negociatave të vështira mes palëve politike në procesin e hartimit dhe miratimit të amendamenteve të vitit 2016. Megjithatë, ndonëse shumë e vështirë, arritja e kësaj shumice nuk është e pamundur për 2 arsye: (i) së pari, kandidatët kanë marrë tashmë një mbështetje të një pjese të madhe të spektrit politik, duke qenë se janë votuar me 4 vota në nënkomision. Tipikisht 4 votat në nënkomision mund të korrespondojnë me shumicën prej 2/3 të anëtarëve të Kuvendit; (ii) së dyti, në ato raste kur kandidatët janë përzgjedhur në nënkomision me short (pra jo me të paktën 4 vota), mbledhja plenare e Kuvendit duhet të jetë gjithsesi e prirur për të gjetur konsensus në lidhje me zgjedhjen e anëtarëve të KLGj-së, sepse në çdo rast ligji ka parashikuar një mekanizëm zhbllokues si më poshtë: n.q.s. shumica prej 2/3 të anëtarëve të Kuvendit nuk arrihet në 3 raunde (seanca plenare) të njëpasnjëshme, të cilat duhet të konsumohen maksimalisht brenda 3 javëve kalendarike, anëtarët e përzgjedhur nga nënkomisoni, qoftë edhe me short, konsiderohen përfundimisht të zgjedhur. Në këto kushte, e ballafaquar me rrezikun që të dalë krejtësisht jashtë loje, klasa politike mund t'i "thërrasë mendjes" dhe të gjejë një kompromis të minutës së fundit për të lënë një gjurmë sado të vogël në krijimin e organit më të rëndësishëm të qeverisjes së gjyqësorit.

d) *Zgjedhja e kryetarit të Këshillit*

29. Paragrafi 9 i nenit 147 disponon: "Kryetari i Këshillit të Lartë Gjyqësor zgjidhet në mbledhjen e parë të Këshillit nga radhët e anëtarëve jogjyqtarë ...". Edhe në këtë pikë kontrasti me rregullimin e Kushtetutës së vitit 1998 nuk mund të ishte më i dukshëm. Ndërsa KLD-ja (organi pararendës i KLGj-së në Kushtetutën e vitit 1998) kryesohej *ex officio* nga Presidenti i Republikës dhe administrohej në punën e përditshme nga zëvendëskryetari, i cili ishte i vetmi anëtar me kohë të plotë i Këshillit, KLGj-ja do të kryesohet nga njëri prej anëtarëve jogjyqtarë, i zgjedhur me votë të fshehtë nga kolegët e tij. Zgjedhja e kryetarit nga kolegët, e kombinuar me faktin që tashmë të gjithë anëtarët shërbejnë me kohë të plotë, pritet të forcojë kolegjialitetin e Këshillit. Në këtë kuptim, edhe kjo zgjidhje e dhënë nga paragrafi 9 është në linjë me konstatimin e Analizës së Sistemit të Drejtësisë, e cila vërente se KLD-ja kishte shfaqur mangësi të theksuara për sa i takon kolegjialitetit. Kjo mënyrë zgjedhjeje e kryetarit mbyll edhe shtegun e fundit të ndikimit të mundshëm të Këshillit nga politika, që do të ishte i pranishëm në qoftë se do të ishte parashikuar zgjedhja e kryetarit nga Kuvendi. Gjithashtu, kjo zgjidhje thekson statusin e kryetarit të Këshillit si një *primus inter pares* në raport me kolegët e tij/saj.

30. Së fundi, paragrafi 10 i nenit 147 jep disa elemente fillestare të statusit të anëtarëve të KLGj-së, të cilat detajohen më tej në ligjin "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve". Elementet e rregulluara nga Kushtetuta janë: (i) shërbimi me kohë të plotë; (ii) kohëzgjatja e shërbimit (5 vjet); (iii) kufizimi i së drejtës për t'u zgjedhur për një mandat të dytë menjëherë pas përfundimit të mandatit të parë; (iv) garantimi i kthimit në vendet e mëparshme të punës për anëtarët që punonin në sektorin publik para se të zgjidheshin; (v) pezullimi i mandatit të atyre anëtarëve që kanë ardhur në Këshill nga Gjykata e Lartë ose Gjykata e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar. Kjo e fundit do të thotë që n.q.s. një anëtar i Gjykatës së Lartë zgjidhet anëtar i KLGj-së, pasi ka shërbyer p.sh. 3 vjet në Gjykatën e Lartë, në mbarim të mandatit si anëtar i Këshillit ai/ajo kthehet në gjykatë dhe shërben atje edhe për 6 vjet të tjera deri në përfundim të mandatit 9-vjeçar.

II. Konteksti historik

31. Konteksti historik në të cilin është miratuar dispozita (në fakt të gjitha dispozitat kushtetuese të amenduara që kanë të bëjnë me sistemin e drejtësisë) është ai i reformës së thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë të vitit 2016. Dispozita që komentohet u miratua në kuadër të reformës kushtetuese të miratuar nga Kuvendi në korrik 2016, në bazë të një marrëveshjeje mes të gjitha forcave politike kryesore në vend dhe pas një procesi të gjatë konsultimesh me bashkësinë ndërkombëtare dhe institucionet e specializuara në fushën e shtetit të së drejtës, veçanërisht KV-në (organ i Këshillit të Europës).

32. Në një përpjekje të mëtejshme për të kontekstualizuar dispozitën juridike që komentohet, vlen të përmendet se reforma në drejtësi (në kuadrin e së cilës u miratuan amendamentet kushtetuese në fjalë) u parapri nga dy dokumente të rëndësishme strategjike: (i) Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë[358] dhe (ii) Strategjia e Reformës në Drejtësi[359]. Këto dokumente të rëndësishme që u miratuan nga Komisioni i Posaçëm *Ad Hoc* për Reformën në Drejtësi (ndonëse i dyti vetëm në parim për shkak të mosmarrëveshjeve politike) përcaktuan problemet e sistemit dhe drejtimet që do të ndiqte reforma për t'i adresuar ato (problemet). Në fushën e qeverisjes së sistemit gjyqësor, dhe më konkretisht në lidhje me mënyrën e funksionimit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë/KLD-së (organi pararendës i KLGj-së), si organi kryesor i vetëqeverisjes së gjyqësorit, Dokumenti Analitik identifikoi problemet e mëposhtme: (i) fryma korporatiste (ose vetëshërbyese) në

358) Vendimi nr. 14, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
359) Vendimi nr. 15, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.

punën e KLD-së e përcaktuar nga dominimi i gjyqtarëve në përbërje të saj dhe nënpërfaqësimi i aktorëve të tjerë të rëndësishëm të sistemit gjyqësor[360]; (ii) pavarësia e cunguar e anëtarëve të KLD-së që zgjidheshin nga Kuvendi me shumicë të thjeshtë, pa ndonjë sistem të verifikimit paraprak të cilësive të tyre morale e profesionale[361]; (iii) mungesa e kritereve profesionale për kandidatët për anëtarë të KLD-së, që nuk garantonte cilësinë e anëtarëve të saj dhe njëkohësisht u hapte rrugë konsideratave politike në zgjedhjen e anëtarëve[362]. Këto probleme u shprehën në formën e objektivave që kërkonin zgjidhje në Strategjinë e Reformës në Drejtësi[363] dhe, më tej, në dispozita kushtetuese e ligjore si kjo që po komentohet.

33. Në vijim të gjetjeve të analizës dhe objektivave të strategjisë, neni 147 i Kushtetutës riformatoi mënyrën e kompozimit të KLGj-së, që është organi i vetëqeverisjes së gjyqësorit që zëvendëson ish-KLD-në. Përbërja e KLGj-së ndryshon në aspekte të rëndësishme nga përbërja e KLD-së së vjetër. Në veçanti, reforma kushtetuese solli një ribalancim mes anëtarëve gjyqtarë dhe anëtarëve jogjyqtarë ("laikë") të organit, duke vendosur një raport 6-5 në anëtarësinë e tij. Ndërkohë që anëtarët e zgjedhur nga radhët e vetë gjyqësorit përsëri kontrollojnë shumicën në KLGj, 5 anëtarët e zgjedhur nga radhët e profesioneve të lira të lidhura me fushën e drejtësisë (avokatia, akademia juridike dhe organizatat e shoqërisë civile aktive në këtë fushë) sjellin një element korrektues dhe balancues në lidhje me problemet e identifikuara në veprimtarinë e KLD-së së vjetër (shih më lart): në veçanti korporatizmin e theksuar dhe të pashëndetshëm të krijuar mes anëtarëve gjyqtarë dhe mungesën e përgjegjshmërisë ndaj përdoruesve të sistemit të drejtësisë dhe shoqërisë në përgjithësi.

34. Në këtë kontekst, rregullimi i nenit 147 të Kushtetutës, duke autorizuar konceptin e përzgjedhjes paraprake të kandidatëve për anëtarë të KLGj-së nga struktura të pavarura jashtë Kuvendit (koncept që në fakt detajohet nga ligji "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë") dhe duke parashikuar kritere ekzigjente morale e profesionale për kandidatët, ndihmon në realizimin e objektivave të mëposhtëm: (i) eliminimin e frymës korporatiste që është vërejtur në funksionimin e KLD-së, duke shtuar

360) Shih http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip.pdf f. 29.
361) Idem
362) Idem
363) Shih http://www.reformanedrejtesi.al/dokumenti-strategjik-dhe-plani-i-veprimit pjesa II, objektivi 3, f. 12.

numrin e anëtarëve jogjyqtarë të KLGj-së[364]; (ii) garantimin e cilësisë sa më të lartë të anëtarëve përmes parashikimit të kritereve ekzigjente morale e profesionale për kandidatët për anëtarë të KLGj-së që zgjidhen nga Kuvendi[365]; (iii) krijimin e kushteve për garantimin e pavarësisë së anëtarëve të ardhshëm përmes një procesi përzgjedhjeje paraprake (bazuar krejtësisht në meritë) dhe një emërimi me shumicë të cilësuar nga Kuvendi.

35. Nga ana tjetër, ky rregullim i procesit përzgjedhës së kandidatëve për anëtarë të Këshillit ka marrë "dritën jeshile" në nivel qëllimi (jo në nivel rregullimi konkret) edhe nga "arbitri suprem" i reformës në drejtësi, KV-ja, që në paragrafin 16 të Opinionit final mbi projektamendamentet kushtetuese të vitit 2016 theksonte, midis të tjerash: "*Së dyti, për sa u takon anëtarëve jogjyqtarë [të KLGj/KLP][...] distancimi i tyre nga politika mund të sigurohet nëpërmjet një procesi emërimi transparent dhe të hapur, me propozimin e organeve emëruese autonome (universitetet, OJF-të, dhomat e avokatisë etj.)[…]. Një proces i tillë emërimesh duhet të bëjë të mundur që parlamenti të detyrohet të përzgjedhë mes kandidatëve më të kualifikuar dhe jo të emëruarve politikë.*"[366].

36. Në këtë kontekst, rregullimi i nenit 147 të Kushtetutës (i plotësuar nga rregullimi i nenit 35 të ligjit "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë") zbërthen fazën finale të zgjedhjes së anëtarëve të KLGj-së që zhvillohet brenda Kuvendit. Në këtë mënyrë rregullimi i nenit ndihmon në realizimin e objektivit strategjik të reformës për garantimin e pavarësisë së anëtarëve të ardhshëm të KLGj-së sipas një procesi emërimi që kalon përmes shumë filtrash dhe që votohet me shumicë të cilësuar nga Kuvendi.

III. Standarde ndërkombëtare

• Instrumentet e ndryshme europiane që ju referohen Këshillave gjyqësorë theksojnë rëndësinë e pavarësisë së tyre. Si instrumente relevante për këtë çështje mund të përmenden Rekomandimi i Komitetit të Ministrave

---

364) Sipas Kushtetutës së vitit 1998 KLD-ja përbëhej nga Presidenti i Republikës, kryetari i Gjykatës së Lartë, ministri i Drejtësisë (këta 3 anëtarë ishin *ex officio*), 3 anëtarë të zgjedhur nga Parlamenti dhe 9 gjyqtarë të të gjitha niveleve të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare. Pra në llogari të fundit, 10 nga 15 anëtarët e KLGj vinin nga gjyqësori.

365) Kushtetuta e vitit 1998 dhe ligji nr. 8811, datë 17.05.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë" nuk parashikonin asnjë kriter për anëtarët e KLD-së të zgjedhur nga Kuvendi.

366) Komisioni Europian për Demokraci Nëpërmjet Ligjit "Opinion përfundimtar mbi projektamendamentet kushtetuese të rishikuara mbi gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009): http://www.venice.coe.int/wwbforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

të Këshillit të Europës No. R (94) 12, për pavarësinë, efiçencën dhe rolin e gjyqtarëve, Karta Europiane për Statusin e Gjyqtarëve dhe *Magna Carta* e Gjyqtarëve të miratuara nga Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Europianë (KKGjE), si dhe opinionet e KV-së në veçanti. Sidoqoftë, në asnjë nga këto instrumente nuk mund të gjendet një udhëzim lidhur me shumicat e nevojshme parlamentare për zgjedhjen e anëtarëve jomagjistratë të Këshillave gjyqësorë. Në Opinionin final të KV-së për projektamendamentet e Kushtetutës së Shqipërisë së vitit 2016, Komisioni refuzon të shprehet për shumicën me të cilën parlamenti duhet t'i zgjedhë anëtarët e KLGj-së,[367] duke theksuar vetëm nevojën për një përbërje pluraliste të Këshillit dhe për zgjedhje transparente e meritokratike të anëtarëve.

• Një rrjedhojë logjike e këtyre kërkesave është argumenti që organet e (për)zgjedhjes politike, brenda diskrecionit të tyre, zgjedhin mes kandidatëve të propozuar nga avokatia, trupa e pedagogëve të drejtësisë dhe shoqëria civile. Ato duhet të tregojnë respekt sa më të lartë për propozimet që vijnë nga këta të fundit. Në llogari të fundit, janë standardet që do të përdorë praktika parlamentare ato që do të përcaktojnë kredibilitetin real të procesit të për(zgjedhjes), si dhe të produktit final të tij: cilësinë, pavarësinë dhe përfaqësimin e anëtarësisë së KLGj-së në tërësi.

• Për sa u takon standardeve ndërkombëtare në lidhje me përzgjedhjen e kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve të këshillave gjyqësorë, ato mund të përmblidhen si më poshtë: (i) KV-së nuk ka ndonjë objeksion për sa i takon zgjedhjes së një pjese të qenësishme të Këshillit të Lartë Gjyqësor nga Parlamenti.[368] (ii) Është e këshillueshme që këshillat gjyqësorë të kenë në përbërje të tyre anëtarë që nuk janë përfaqësues të gjyqësorit, por këta anëtarë duhet të zgjidhen nga pushteti legjislativ, jo ai ekzekutiv.[369] (iii) KV-ja gjykon se anëtarët jogjyqtarë duhet të zgjidhen nga parlamenti dhe jo nga Presidenti i Republikës.[370] (iv) Asamblesë Kombëtare nuk duhet t'i jepet mundësia për të zgjedhur kandidatët. Organet të cilave ju është besuar nominimi/propozimi i kandidatëve, duhet të propozojnë vetëm një kandidat për çdo vend vakant. Në këtë mënyrë, Asambleja Kombëtare do të ketë të drejtën e vetos. Kjo duket zgjidhja e vetme që do të shmangte shprehjen e konsideratave politike në propozimin e anëtarëve të Këshillit.[371] (v) Delegacioni përsëriti propozimin e Komisionit që anëtarët e zgjedhur nga par-

367) Shih paragrafët 12 – 18 të Opinionit final.
368) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2, p 75.
369) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3., p 85.
370) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 85.
371) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2.4, p 80.

lamenti të zgjidhen me shumicë të cilësuar. Kjo do të bënte të mundur që kjo pjesë [e anëtarësisë së Këshillit] të reflektonte kompozimin politik të parlamentit dhe do të bënte të pamundur që shumica parlamentare të plotësonte të gjitha vendet vakante me kandidatët e saj, siç ka ndodhur në të kaluarën.[372] (vi) Prandaj duhet gjetur një zgjidhje që bën të mundur që edhe opozita të ketë një farë ndikimi në përbërjen e Këshillit. Një opsion mund të ishte parashikimi i një shumice prej 2/3 ose 3/4 për zgjedhjen e anëtarëve nga parlamenti. Një opsion tjetër mund të ishte që njëri nga 2 anëtarët avokatë të propozohet nga pakica parlamentare. Në çdo rast prania e anëtarëve të propozuar nga opozita, por të emëruar nga parlamenti duhet të sigurohet duke marrë njëkohësisht edhe masat e nevojshme procedurale kundër rrezikut të bllokimit.[373] (vii) Projektligji ia lë të gjithë procesin e zgjedhjes së 2 anëtarëve të Këshillit diskrecionit të Dhomës së Avokatisë dhe mbledhjes së përbashkët të fakulteteve të drejtësisë. Kjo zgjidhje është e diskutueshme, sepse […] zgjedhja e anëtarëve të Këshillit nuk është një çështje e brendshme e universitetit apo e Dhomës së Avokatisë […]. Procedura për zgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të Këshillit, si dhe kriteret e detajuara për kandidatët duhet të parashikohen në ligj.[374]

• Për sa u takon standardeve ndërkombëtare në lidhje me përbërjen e këshillave gjyqësorë, ato mund të përmblidhen në sa më poshtë: (i) anëtarët e organit të vetëqeverisjes së gjyqësorit nuk mund të jenë përfaqësues të pushtetit ekzekutiv apo legjislativ[375]; (ii) së paku 50% e anëtarëve të Këshillit duhet të jenë gjyqtarë të zgjedhur nga kolegët e tyre, ndërsa pjesa tjetër anëtarë jogjyqtarë për të shmangur korporatizmin[376]; (iii) anëtarët gjyqtarë duhet të vijnë në mënyrë proporcionale nga të gjitha shkallët e sistemit gjyqësor, por nuk duhet të jenë në pozicionin e kryetarit në gjykatat përkatëse në momentin e kandidimit; (iv) është jetike që në përbërje të këshillave të ketë, përveç gjyqtarëve, edhe përfaqësues të avokatisë, botës akademike dhe shoqërisë civile, sepse, në rast të kundërt, këshillat do të priren të shndërro-

---

372) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 85.

373) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 85.

374) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 86.

375) Në opinionin e tij nr. 10/2007, KKGjE-ja rekomandon që "kandidatët për anëtarë të Këshillit Gjyqësor, qofshin gjyqtarë ose jogjyqtarë, nuk duhet të jenë politikanë aktivë, anëtarë të parlamentit, funksionarë të ekzekutivit apo të administratës. Kjo do të thotë se as Kreu i Shtetit (n.q.s. ai/ajo është edhe drejtues i qeverisë), as ndonjë ministër nuk mund të jenë anëtarë të Këshillit Gjyqësor" (shih edhe rekomandimet e Kiev-it, f. 4).

376) Në opinionin e tij nr. 677/2012 mbi ligjin për Këshillin Gjyqësor në Malin e Zi, Komisioni i Venecies mbështeti një përbërje të këshillit të ndarë 50 – 50 midis anëtarëve gjyqtarë dhe atyre jogjyqtarë, si dhe zgjedhjen e kryetarit të këshillit nga radhët e anëtarëve jogjyqtarë.

hen në organe vetëshërbyese për gjyqësorin, të cilat do të çalojnë në standardet e përgjegjshmërisë dhe në aftësinë për të kuptuar nevojat dhe kërkesat që vijnë nga jashtë gjyqësorit[377].

• Për sa u takon standardeve ndërkombëtare në lidhje me kryesimin e këshillave gjyqësorë, ato mund të përmblidhen në sa më poshtë: (i) "kryetari i Këshillit duhet të zgjidhet nga vetë anëtarët e Këshillit (jo parlamenti p.sh.)"[378]; (ii) Zgjedhja e kryetarit të Këshillit me votë të fshehtë nga anëtarët […] është e mirëpritur. […]. Do të ishte e këshillueshme që Këshilli të zgjidhte një zëvendëskryetar që do të vepronte në mungesë të kryetarit.[379]

• Për sa u takon standardeve lidhur me kriteret që duhet të përmbushin kandidatët për anëtarë të KLGj-së, ato mund të përmblidhen si më poshtë: (i) Është jetike që anëtarët e Këshillit të kenë përvojë të mjaftueshme praktike për të kryer detyrat e tyre. Prandaj kërkesa për 7 vite përvojë pune duket e përshtatshme.[380] Kërkesa për 10 vite përvojë pune duhet të rishikohet.[381] (ii) Anëtarët e Këshillit nuk duhet të jenë kryetarë gjykatash.

---

377) Përmbledhja e Opinioneve dhe Raporteve të Komisionit të Venecies lidhur me Gjykatat dhe Gjyqtarët, § 4.2.2, f. 77.

378) Shih Pikën 3 të Rekomandimeve të Kiev-it. Po kështu shih edhe Opinionin CDL-AD(2004)044 të Komisionit të Venecias, që i referohet Kartës Europiane për Statusin e Gjyqtarëve e cila thekson rëndësinë e pavarësisë absolute të këshillit nga pushteti legjislativ dhe ai ekzekutiv.

379) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2.6, p 83.

380) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2.4, p 80.

381) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2.4, p 80.

Neni 147/a

1. Këshilli i Lartë Gjyqësor ushtron funksionet e mëposhtme:
   a) emëron, vlerëson, ngre në detyrë dhe transferon gjyqtarët e të gjitha niveleve;
   b) vendos për masat disiplinore ndaj gjyqtarëve të të gjitha niveleve;
   c) i propozon Presidentit të Republikës kandidatët për gjyqtarë të Gjykatës së Lartë, sipas ligjit;
   ç) miraton rregullat e etikës gjyqësore dhe mbikëqyr respektimin e tyre;
   d) drejton dhe kujdeset për mbarëvajtjen e punës në administratën e gjykatave, me përjashtim të mbarëvajtjes së strukturave të teknologjisë së informacionit në gjykata, e cila rregullohet me vendim të Këshillit të Ministrave;
   dh) propozon dhe administron buxhetin e tij dhe të gjykatave;
   e) informon publikun dhe Kuvendin për gjendjen e sistemit gjyqësor;
   ë) ushtron funksione të tjera të caktuara me ligj.

2. Ligji mund të parashikojë krijimin e komisioneve vendimmarrëse pranë Këshillit të Lartë Gjyqësor.

3. Ministri i Drejtësisë mund të marrë pjesë, pa të drejtë vote, në mbledhjet e Këshillit të Lartë Gjyqësor kur diskutohen çështje që lidhen me planifikimin strategjik dhe buxhetin e pushtetit gjyqësor.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Siç u shpjegua në komentet mbi nenin 147 të Kushtetutës, amendamentet kushtetuese të vitit 2016 e rithemeluan KLGj-në sipas të ashtuquajturit model të Europës Veriore[382]. Lista e përgjegjësive të Këshillit që parashikohet nga neni 147/a i Kushtetutës materializon qëllimin e kushtetutëbërësit për ta konceptuar Këshillin shqiptar pikërisht sipas këtij modeli. Në të vërtetë fraza *siguron [...] mbarëvajtjen e pushtetit gjyqësor* është tregues i qartë i fizionomisë së një organizate që ka përgjegjësi të qarta në fushën e administrimit të gjyqësorit. Ndërsa fraza *siguron [...] pavarësinë dhe përgjegjshmërinë* është më tepër treguese e përgjegjësive në fushën e statusit të gjyqtarëve. Thënë shkurt qëllimi i nenit 147/a është të materializojë zgjedhjen e kushtetutëbërësit për modelin e Këshillit, duke parashikuar një set kompetencash e përgjegjësish që i përgjigjet modelit të Europës Veriore.

B. Objekti i rregullimit

2. Për sa i takon objektit të rregullimit të nenit, ai mund të përmblidhet në 3 (tri) pikat e mëposhtme që përkojnë edhe me 3 (tre) paragrafët e tij: (i) vendos kompetencat/përgjegjësitë e Këshillit; (ii) parashikon krijimin e komisioneve pranë Këshillit dhe rezervën ligjore që autorizon legjislatorin e zakonshëm të krijojë komisione me fuqi vendimmarrëse në fushat përkatëse; (iii) përcakton rolin e ministrit të Drejtësisë në raport me Këshillin dhe (vetiu) kompetencat/përgjegjësitë e këtij të fundit (ministrit).

C. Komente për çështje të ndryshme

a) *Portofoli i kompetencave*

3. Analiza e Sistemit të Drejtësisë, që parapriu reformën e thellë kushtetuese të vitit 2018, arriti në përfundimin se përgjegjësitë / kompetencat në fushën e qeverisjes së gjyqësorit janë të fragmentarizuara midis KLD-së dhe Ministrisë së Drejtësisë[383]. Po kështu, dokumenti analitik theksoi se "KLD-ja ka një rol të kufizuar në lidhje me fusha të rëndësishme të mirëqeverisjes"[384].

---

382) Shih komentet për nenin 147 për më shumë informacion mbi karakteristikat e modelit të Europës Veriore dhe dallimet e tij nga modeli i Europës Jugore.
383) http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf f. 104 - 105.
384) Idem.

4. GENL-ja që hartoi dokumentin analitik, i cili u miratua pastaj nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, i bazoi konstatimet dhe rekomandimet e tij (këto të fundit u artikuluan në dokumentin Strategjia e Reformës në Drejtësi) në një standard universal të mirëqeverisjes. Ky standard përmblidhej në idenë e thjeshtë se shpërndarja e përgjegjësive/kompetencave midis organeve të qeverisjes duhet të jetë *e qartë* dhe *funksionale*. Koncepti "shpërndarje funksionale" meriton një sqarim të shkurtër. GENL-ja gjykoi se parakushti parësor për mirëqeverisjen e çdo sistemi është që kompetencat qeverisëse t'i alokohen pikërisht atij organi që ka kapacitetin për t'i ushtruar më mirë ato. Sipas GENL-së, me kapacitet duhej kuptuar në radhë të parë aftësia teknike për të zhvilluar politika dhe monitoruar zbatimin e tyre. Por në rastin e qeverisjes së sistemit gjyqësor me kapacitet nuk duhej kuptuar vetëm zotërimi i aftësive teknike për zbatimin e detyrave, por edhe garancitë që ofron organi për pavarësi dhe paanësi.

5. Një tjetër kriter i rëndësishëm i përdorur nga GENL-ja në procesin e hartimit të hartës së përgjegjësive/kompetencave në fushën e qeverisjes së gjyqësorit ishte edhe aftësia e organeve të cilave do t'iu besoheshin kompetencat për të përfaqësuar në mënyrë të balancuar si interesat e gjyqësorit, ashtu edhe ato të shoqërisë.

6. Pikërisht mbi këto standarde i bazoi GENL-ja rekomandimet për shpërndarjen e kompetencave midis organeve të ndryshme të qeverisjes së sistemit të drejtësisë. Duke e çuar një shkallë më tej analizën, GENL-ja arriti në përfundimin se këto kapacitete nuk vijnë nga hiçi. Ato janë të paracaktuara nga mënyra sesi zgjidhen anëtarët e organit (që duhet të jetë e ndershme dhe transparente), nga cilësitë profesionale dhe morale të anëtarëve (ku anëtarët duhet të zgjidhen bazuar vetëm në merita profesionale dhe morale) dhe nga "distanca sanitare" e organit nga politika.

7. Në fakt, struktura e kompetencave të Këshillit, e parashikuar nga neni 147/a i Kushtetutës është e tillë që bashkon në një dorë të vetme (në dorën e KLGj-së) konceptimin dhe zbatimin e politikave shtetërore në fushën e gjyqësorit, menaxhimin e karrierës dhe të statusit të gjyqtarëve dhe administrimin (në kuptimin menaxherial) e sistemit gjyqësor. Ky set i gjerë kompetencash i është veshur pikërisht KLGj-së, sepse ai është një organ që ka karakteristikat e përmendura më sipër (është zgjedhur në mënyrë meritokratike, profesionale dhe të depolitizuar, si dhe ka një përbërje që mundëson balancimin e interesave të gjyqësorit me ato të shoqërisë në përgjithësi).

8. Një tjetër avantazh që pritet të vijë si rezultat i përqendrimit të shumë kompetencave në duart e Këshillit, është mundësia e korrigjimit të proble-

meve kur ato vijnë si pasojë e aspekteve të ndryshme të qeverisjes. Kështu p.sh. në qoftë se problemet e efiçiencës në punën e gjyqësorit vijnë si rezultat i kufizimeve buxhetore ose të resurseve administrative apo si rezultat i trajnimit të papërshtatshëm të gjyqtarëve, organi qeverisës (KLGj) do të jetë në gjendje të ndërhyjë aty ku duhet dhe ashtu si duhet pa pasur nevojë të kërkojë bashkëpunimin e organeve të tjera.

b) *Komisionet e KLGj-së*

9. Siç u tregua më lart, neni 147/a (paragrafi 1) përcakton në mënyrë shteruese fushën e përgjegjësive (listën e funksioneve) të KLGj-së. Në vijim të përcaktimit të funksioneve / kompetencave, paragrafi 2 i nenit 147/a disponon në mënyrë lakonike se "*ligji mund të parashikojë krijimin e komisioneve vendimmarrëse pranë Këshillit të Lartë Gjyqësor*". Ky formulim kushtetues u interpretua nga legjislatori i zakonshëm si një rezervë ligjore përmes së cilës autorizohej ky i fundit (legjislatori i zakonshëm) për të krijuar, në gjirin e Këshillit, disa komisione me kompetenca / përgjegjësi vendimmarrëse në disa nënfusha të veprimtarisë së Këshillit. Teknika e zgjedhur nga legjislatori i zakonshëm për të materializuar këtë ide (pra krijimin e komisioneve me kompetenca vendimmarrëse) ishte disi e veçantë dhe, njëkohësisht, efikase për arritjen e qëllimit. Kështu, neni 61 i ligjit për qeverisjen listonte të gjitha kompetencat e KLGj-së, të cilat sipas legjislatorit të zakonshëm duhet të ushtrohen nga mbledhja plenare e Këshillit. Lista e nenit 61 përfshinte vetëm disa nga kompetencat që Kushtetuta (neni 147/a) i kishte veshur KLGj-së. Nënkuptohej se të gjitha kompetencat e tjera (*të parashikuara nga Kushtetuta*) do të ushtroheshin nga komisionet e përhershme. Kjo zgjidhje synonte të rriste efiçiencën dhe përgjegjshmërinë e Këshillit, duke pasur parasysh vështirësitë e natyrshme që karakterizojnë funksionimin e një organi me 11 anëtarë. Sidoqoftë, GjK-ja e shfuqizoi nenin 61 të ligjit për qeverisjen, me arsyetimin se të gjitha kompetencat që i janë dhënë Këshillit nga Kushtetuta duhet të ushtroheshin nga mbledhja plenare e Këshillit, jo nga komisioni i përhershëm (*shih paragrafët 21 dhe 22 të vendimit nr. 41, datë 16.05.2017 të Gjykatës Kushtetuese*), i cili mund të ketë vetëm një rol ndihmës. Me fjalë të tjera, sipas vendimit të sipërpërmendur të GjK-së, komisionet e Këshillit mund të kenë kompetenca vendimmarrëse vetëm për ato kompetenca të tjera, të cilat Këshillit ia jep ligji (në fakt pika "ë" e nenit 147/a parashikon se Këshilli "*ushtron [edhe] funksione të tjera të caktuara me ligj*"). Ndërsa kompetencat që jepen drejtpërdrejt nga Kushtetuta (konkretisht nga neni 147/a) nuk mund të ushtrohen veçse nga mbledhja plenare e Këshillit. Në këto kushte është e nevojshme të hartohen dhe miratohen amendamente në ligjin për organet e qeverisjes, të cilat, në respektim të urdhërimit të GjK-së, të parashikojnë se KLGj-ja i ushtron të gjitha kompetencat e saj në

formatin plenar. Për pasojë, në lidhje me funksionet e Këshillit të parashikuara nga Kushtetuta, komisionet e përhershme të KLGj-së thjesht do t'i propozojnë mbledhjes plenare të Këshillit miratimin e projektvendimeve të hartuara prej tyre.

c) *Roli i ministrit të Drejtësisë*

10. Reforma në drejtësi, praktikisht, e "asgjësoi" rolin e ministrit të Drejtësisë në qeverisjen e sistemit gjyqësor. Ndonëse nuk është e padëgjuar që një funksionar politik si ministri i Drejtësisë të ketë rol të rëndësishëm në administrimin e sistemit të drejtësisë (në fakt, një rol i tillë i ministrit ndeshet në shumë demokraci të konsoliduara të perëndimit), është e qartë se ky rol është reminishencë e kohëve të shkuara. Në themel të rolit të ministrit të Drejtësisë në administrimin e sistemit gjyqësor qëndron *mantra* se pavarësia e gjyqësorit fillon dhe mbaron në sallën e gjyqit; se detyrat që ligji i beson ministrit të Drejtësisë në fusha të tilla, si administrimi i gjykatave, inspektimi i gjykatave, buxheti etj. nuk ndikojnë në pavarësinë thelbësore të gjyqtarit për të dhënë drejtësi në raste individuale, për sa kohë statusi i gjyqtarit (emërimi, promovimi dhe disiplinimi) nuk varet nga ministri, por vendoset kolegjialisht nga një organ i përbërë në shumicë nga vetë gjyqtarët (dhe ku ministri është anëtar me të drejtë vote). Po kështu, prania e një funksionari politik në përbërje të organeve kolegjiale (si p.sh. KLD-ja), që vendosin për çështje të statusit të gjyqtarëve (emërim, promovim, disiplinim etj.), është konsideruar si një garanci kundër prirjeve korporatiste që zhvillohen në gjirin e këtyre organeve, të cilat, tipikisht, dominohen nga vetë gjyqtarët.

11. Pikërisht në këto pozita tradicionale qëndronte Kushtetuta e vitit 1998 në lidhje me rolin e ministrit të Drejtësisë në fushën e qeverisjes së sistemit të drejtësisë. Konkretisht, sipas Kushtetutës së vitit 1998 ministri i Drejtësisë kishte të drejtën e inspektimit të gjyqtarëve dhe gjykatave, ekskluzivitetin e fillimit të procedimit disiplinor dhe një rol joproporcional në organizimin dhe funksionimin e administratës gjyqësore (përfshi sistemin e menaxhimit të çështjeve gjyqësore).

12. Analiza e Sistemit të Drejtësisë ishte veçanërisht kritike në lidhje me rolin e ministrit të Drejtësisë në qeverisjen e sistemit gjyqësor. Gjetjet e analizës në lidhje me këtë çështje janë si më poshtë: "*Vërehet se ka pasaktësi konceptuale dhe ligjore në lidhje me rolin e ministrit të Drejtësisë në sferën e administrimit gjyqësor, veçanërisht lidhur me sistemin e menaxhimit të çështjeve, marrëdhëniet me publikun dhe mediet, sistemin e menaxhimit të cilësisë, sistemin e sigurisë dhe stafin administrativ dhe ndihmës të gjykatave.*

Ndikimi i papërshtatshëm politik në veprimtarinë e KLD-së, mbivendosjet ndërmjet kompetencave të këtij Këshilli dhe ministrit të Drejtësisë në lidhje me inspektimet e gjykatave dhe rishikimin e ankesave ndaj gjyqtarëve dhe procedimeve disiplinore ndaj gjyqtarëve janë disa prej çështjeve që duhet të adresohen gjatë reformimit të këtij institucioni.

Mekanizmi i nismës disiplinore ekskluzive nga ministri i Drejtësisë nuk ka rezultuar efektiv dhe ka perceptime të mungesës së objektivitetit dhe profesionalizimit në ushtrimin e saj, aq më tepër në rrethanat kur vetë nisma për inspektimin dhe rezultatet e tij janë nën përgjegjësinë direkte të ministrit".[385]

13. Përkundrejt këtyre gjetjeve shqetësuese dhe bazuar në standardet më të fundit në fushën e qeverisjes së sistemit të drejtësisë neni 147/a i Kushtetutës e kufizon rolin e ministrit si më poshtë: "*Ministri i Drejtësisë mund të marrë pjesë, pa të drejtë vote, në mbledhjet e Këshillit të Lartë Gjyqësor kur diskutohen çështje që lidhen me planifikimin strategjik dhe buxhetin e pushtetit gjyqësor*".

II. Konteksti historik

14. Konteksti historik në të cilin është miratuar dispozita (në fakt të gjitha dispozitat kushtetuese të amenduara që kanë të bëjnë me sistemin e drejtësisë) është ai i reformës së thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë të vitit 2016. Në një përpjekje të mëtejshme për të kontekstualizuar dispozitën juridike që komentohet, vlen të përmendet se reforma në drejtësi (në kuadrin e së cilës u miratuan amendamentet kushtetuese në fjalë) u parapri nga dy dokumente të rëndësishme strategjike: (i) Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë[386] dhe (ii) Strategjia e Reformës në Drejtësi[387]. Këto dokumente të rëndësishme që u miratuan nga Komisioni i Posaçëm *Ad Hoc* për Reformën në Drejtësi (ndonëse i dyti vetëm në parim për shkak të mosmarrëveshjeve politike), përcaktuan problemet e sistemit dhe drejtimet që do të ndiqte reforma për t'i adresuar ato (problemet). Në fushën e qeverisjes së sistemit gjyqësor dhe më konkretisht në lidhje me shpërndarjen e kompetencave midis organeve të ndryshme që qeverisin sistemin gjyqësor, dokumenti analitik identifikoi problemet e mëposhtme: (i) përgjegjësitë / kompetencat në fushën e qeverisjes së gjyqësorit janë të fragmentarizuara midis KLD-së dhe Ministrisë së Drejtësisë[388]; (ii)KLD-ja ka një rol të kufizuar në lidhje me fusha të rëndësishme të mirëqeverisjes"[389].

---

385) http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf f. 105.
386) Vendimi nr. 14, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
387) Vendimi nr. 15, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
388) http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf f. 104 - 105.
389) Idem.

15. Në vijim të këtyre gjetjeve të analizës (dhe të atyre që kishin të bënin me kompetencat e tepruara të ministrit të Drejtësisë) dhe objektivave të strategjisë, neni 147/a i Kushtetutës riformatoi "buqetën" e kompetencave të KLGj-së, që është tashmë, pa diskutim, organi kryesor i vetëqeverisjes së gjyqësorit. Siç u theksua në seksionin C më lart, struktura e kompetencave të Këshillit, e parashikuar nga neni 147/a i Kushtetutës, është e tillë që bashkon në një dorë të vetme (në dorën e KLGj-së) konceptimin dhe zbatimin e politikave shtetërore në fushën e gjyqësorit, menaxhimin e karrierës dhe statusit të gjyqtarëve, si dhe administrimin (në kuptimin menaxherial) e sistemit gjyqësor.

III. Standarde ndërkombëtare

Standardet ndërkombëtare në fushën e kompetencave të organeve qeverisëse të gjyqësorit vijnë në formën e *soft law* nga opinionet, rekomandimet ose komentet e organeve këshillimore të Këshillit të Europës. Ato mund të përmblidhen si më poshtë:

• Përveç rolit menaxherial dhe administrativ mbi gjyqësorin, këshilli gjyqësor duhet të mishërojë qeverisjen autonome të pushtetit gjyqësor, në mënyrë që t'u japë mundësi gjyqtarëve të veçantë që t'i ushtrojnë funksionet e tyre pa kurrfarë kontrolli nga ekzekutivi ose legjislativi, dhe pa kurrfarë ndikimi që vjen nga brenda gjyqësorit. Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Europianë rekomandon që këshilli gjyqësor të ushtrojë në mënyrë të pavarur, vetë ose në bashkëpunim me organe të tjera shtetërore, detyrat e mëposhtme: përzgjedhjen e kandidatëve për gjyqtarë dhe emërimin e gjyqtarëve, ngritjen në detyrë të gjyqtarëve, vlerësimin e performancës së gjyqtarëve, çështjet disiplinore dhe etike, trajnimin e gjyqtarëve, kontrollin dhe menaxhimin e një buxheti të veçantë, administrimin dhe menaxhimin e gjykatave, mbrojtjen e imazhit të gjyqtarëve, dhënien e opinioneve pushteteve të tjera shtetërore, bashkëpunimin me organe të tjera relevante në nivel kombëtar, europian e ndërkombëtar, si dhe përgjegjësinë përpara publikut, duke garantuar transparencë, përgjegjshmëri dhe raportim[390].

• Institucioni kombëtar që është përgjegjës për trajnimin e gjyqtarëve duhet të kontrollohet nga Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe jo nga Ministria e Drejtësisë.[391]

• Gjyqësori duhet të luajë rol kryesor ose të jetë vetë përgjegjës për organizimin dhe mbikëqyrjen e trajnimit [të gjyqtarëve]. Prandaj, në përputhje me rekomandimet e Kartës Europiane mbi Statusin e Gjyqtarëve, Këshil-

390) Opinioni nr. 10 (2007) i Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë.
391) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 3.3, p. 73.

lit Konsultativ i Gjyqtarëve Europain (KKGjE) sugjeron që në të gjitha vendet këto përgjegjësi nuk duhet t'i besohen Ministrisë së Drejtësisë apo ndonjë organi tjetër që jep llogari para legjislativit ose ekzekutivit, por vetë gjyqësorit ose një organi të pavarur (siç është Komisioni i Shërbimit Gjyqësor). Për të siguruar një ndarje të përshtatshme rolesh, ky organ nuk duhet të jetë njëkohësisht përgjegjës edhe për trajnimin, edhe për disiplinimin e gjyqtarëve[392].

• KLGj-ja dhe i KLP-ja kanë kompetenca të gjera. Ata emërojnë gjyqtarët dhe prokurorët, vendosin për pezullimin e tyre, caktojnë kritere për vlerësimin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve, vendosin për apelimet në procedurat disiplinore, japin mendimet e tyre për buxhetin vjetor për gjykatat dhe prokuroritë, jep mendim për projektligjet dhe rregulloret që lidhen me gjyqësorin etj. Kjo shkallë përgjegjësish duket në përputhje me standardet europiane [393].

• Detyrimi i Këshillit për të bërë një raport vjetor para Asamblesë Kombëtare duket i arsyeshëm. Informacioni që i jepet publikut për veprimtaritë e Këshillit do të ndihmojë gjithashtu që puna e gjyqtarëve në Këshill të bëhet transparente. Ajo çka është më e rëndësishme është që do t'i japë mundësi publikut që të shohë se gjyqtarët që kanë kryer shkelje disiplinore i nënshtrohen sanksioneve etj.[394]

• Puna e KLGj-së dhe KLP-së duhet të jetë sa më transparente që të jetë e mundur. Ata duhet të jenë përgjegjës para publikut përmes informacionit dhe raporteve të shpërndara gjerësisht. Detyrimi për të informuar mund të përfshijë edhe detyrimin për të paraqitur një raport para Asamblesë Parlamentare rreth gjendjes në gjyqësor ose në sistemin e prokurorisë. Megjithatë, ky detyrim nuk duhet të shndërrohet në një përgjegjshmëri formale të Këshillit para degëve të pushtetit legjislativ ose ekzekutiv.[395]

---

392) Opinion no 4 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on appropriate initial and in-service training for judges at national and European levels , § 16/17.
393) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 3.3, p 73.
394) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 3.3, p 74.
395) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2.6, p 84.

Neni 147/b

1. Mandati i anëtarit të Këshillit të Lartë Gjyqësor mbaron sipas rasteve të mëposhtme:
   a) mbush moshën e pensionit;
   b) përfundon mandatin 5-vjeçar;
   c) jep dorëheqjen;
   ç) shkarkohet sipas parashikimeve të nenit 147/c të Kushtetutës;
   d) vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit;
   dh) vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën.

2. Mbarimi i mandatit të anëtarit deklarohet me vendim të Këshillit të Lartë Gjyqësor.

3. Kur vendi i anëtarit mbetet vakant, organi që ka emëruar anëtarin paraardhës, sipas
nenit 147, emëron një anëtar të ri, i cili qëndron në detyrë deri në përfundimin e mandatit të anëtarit të larguar.

4. Anëtari i Këshillit të Lartë Gjyqësor qëndron në detyrë deri në emërimin e pasardhësit, përveç rasteve të parashikuara në nënparagrafët "c", "ç", "d" dhe "dh" të paragrafit 1 të këtij neni.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi kryesor i kësaj norme kushtetuese (neni 147/b) është të kontribuojë në forcimin e pavarësisë së KLGj-së, duke qartësuar, në nivel kushtetues, rastet e mbarimit të mandatit të anëtarëve të Këshillit dhe mënyrën e mbarimit të mandatit (mënyrën e konstatimit të fakteve juridike që bëhen shkas për mbarimin e mandatit dhe të deklarimit të tyre). Natyrisht që paqartësitë apo keqkuptimet në lidhje me mënyrën dhe kohën e mbarimit të mandatit të anëtarëve të Këshillit mund të shfrytëzohen nga organet e emërtesës së anëtarëve, ose aktorë të tjerë, për të ushtruar mbi ta ndikim të paligjshëm, duke dëmtuar kështu pavarësinë e Këshillit.

2. Së dyti, norma ka për qëllim të kontribuojë në mirëfunksionimin e Këshillit, duke shmangur situatat e amullisë që mund të krijohen si rezultat i paqartësive apo keqkuptimeve lidhur me mënyrën dhe kohën e mbarimit të mandatit të anëtarëve.

3. Së treti, norma ka për qëllim të garantojë legjitimitetin e vendimeve të Këshillit, duke dhënë siguri që të gjithë anëtarët e tij shërbejnë për aq kohë sa urdhëron Kushtetuta dhe në ato kushte që urdhëron Kushtetuta.

4. Së katërti, një qëllim tjetër i normës mund të konsiderohet nevoja për të bërë një dallim të qartë midis 2 koncepteve të rëndësishme (dhe disi të ngjashme) kushtetuese: rasteve të shkarkimit të anëtarit përkundrejt rasteve të mbarimit të mandatit të anëtarit.

5. Së pesti, norma ka për qëllim të kontribuojë në mirëfunksionimin e Këshillit, duke shmangur paqartësitë lidhur me mënyrën e plotësimit të vendeve që mbeten vakante para përfundimit të mandatit.

B. Objekti i rregullimit

6. Objekti i rregullimit të normës është listimi në mënyrë shteruese i të gjitha rasteve të mbarimit të mandatit të anëtarit të KLGj-së. Lista e nenit 147/b përfshin qoftë mbarimin e zakonshëm të mandatit në përfundim të afatit 5-vjeçar të parashikuar nga Kushtetuta si kohë shërbimi për anëtarët e Këshillit, qoftë rastet e mbarimit të mandatit para përfundimit të këtij afati.

7. Gjithashtu, norma rregullon zgjidhjen e situatave që krijohen si rezultat i mbarimit të parakohshëm të mandatit ose i shkarkimit të anëtarit.

Rregulli i parashikuar nga norma në këto raste është ai i vazhdimësisë në detyrë deri në emërimin e anëtarit pasardhës. Anëtarët që emërohen për të zëvendësuar një anëtar, i cili është shkarkuar ose mandati i të cilit ka mbaruar para shterimit të afatit 5-vjeçar, qëndrojnë në detyrë deri në përfundimin e mandatit të anëtarit të larguar.

8. Së fundi, për sa i takon objektit të rregullimit, norma përcakton organin që konstaton faktet juridike që bëhen shkas për mbarimin e mandatit dhe deklaron mbarimin e mandatit të Këshillit. Ky organ është vetë KLGj-ja. Kjo është një zgjidhje që jep një kontribut të mëtejshëm në drejtim të pavarësisë së Këshillit.

C. **Komente për çështje të ndryshme**

9. Neni 147/b vendos një afat 5-vjeçar shërbimi për anëtarët e KLGj-së. I njëjti afat parashikohej edhe nga Kushtetuta e vitit 1998 për anëtarët e KLD-së (organi pararendës i KLGj-së). Ky është afati më i shkurtër i parashikuar nga Kushtetuta për funksionarët e lartë të sistemit të drejtësisë. Ndonëse nuk ekziston ndonjë standard i mirëfilltë për çështjen e kohëzgjatjes së mandatit të anëtarëve të këshillave[396], kushtetutëbërësi e ka konsideruar afatin 5-vjeçar si një afat të përshtatshëm, duke pasur parasysh fushën e gjerë të përgjegjësive të Këshillit dhe nevojën për ndryshimin periodik të "ekipeve" në Këshill.

10. Një mandat kushtetues i qartë është parakusht thelbësor për pavarësinë e Këshillit dhe atë të anëtarëve të tij, sepse siguria e paprekshmërisë së mandatit dhe e statusit që gëzon anëtari gjatë kohëzgjatjes së mandatit është antidoti më i efektshëm ndaj influencave të papërshtatshme politike, ekonomike e shoqërore.

11. Krahasuar me dispozitën homologe të Kushtetutës së vitit 1998 (dispozitën që rregullonte mandatin e anëtarëve të KLD-së si organi me ngjashmërinë më të madhe organizative dhe funksionale me KLGj-në), neni 147/b shënon një zhvillim të rëndësishëm. Në fakt, rregullimi ekuivalent në Kushtetutën e vitit 1998 konsistonte në vetëm një fjali. Kjo fjali gjendej në pikën 1 të nenit 147. Ajo (fjalia) dispononte se "anëtarët e zgjedhur[397]

396) I vetmi standard i tërthortë mund të gjendet në *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, f. 89,* ku thuhet se "një mandat 3-vjeçar konsiderohet shumë i shkurtër".

397) Në dallim nga anëtarët *ex officio*, Kushtetuta e 1998-s parashikonte se KLD-ja kishte 3 anëtarë *ex officio*: Presidentin e Republikës, kryetarin e Gjykatës së Lartë dhe ministrin e Drejtësisë.

qëndrojnë në detyrë për 5 vjet pa të drejtë rizgjedhjeje të menjëhershme". Kufizimi i së drejtës për t'u rizgjedhur menjëherë pas përfundimit të mandatit të parë mbetet po ai, por parashikimi është bërë në nenin 147, pika 10 (jo në nenin 147/b që komentohet). Por ngjashmëritë midis rregullimit të vitit 1998 dhe atij të vitit 2016 mbarojnë këtu. Në fakt, dispozita aktuale nuk mjaftohet vetëm me përcaktimin e kohëzgjatjes së mandatit dhe ndalimin e rizgjedhjes së njëpasnjëshme. Ajo shton edhe rregullimet e mëposhtme: (i) jep në mënyrë shteruese rastet e mbarimit të mandatit të anëtarit të Këshillit; (ii) rregullon zgjidhjen e situatave që krijohen si rezultat i mbarimit të parakohshëm të mandatit ose i shkarkimit të anëtarit; (iii) përcakton organin që konstaton dhe deklaron mbarimin e mandatit të Këshillit. Gjithashtu, formulimi i nenit 147/b pritet të shmangë çdo keqinterpretim ose paqartësi lidhur me dallimin midis mbarimit të parakohshëm të mandatit dhe shkarkimit të anëtarit të Këshillit (shkarkimi rregullohet në detaj nga neni pasardhës 147/c).

a) Dallimi ndërmjet mbarimit të mandatit dhe shkarkimit të anëtarit të Këshillit

12. Ndonëse shkarkimi është një nga faktet juridike që bëhen shkas për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit të Këshillit, mbarimi i parakohshëm i mandatit nuk mund të konsiderohet i njëjtë me shkarkimin. Dallimi midis këtyre 2 (dy) formave të mbarimit të mandatit qëndron në shkaqet që janë në themel të secilit prej tyre. Në kontrast me kujdesin që i është kushtuar bërjes së këtij dallimi të rëndësishëm në dispozitën që komentohet, Kushtetuta e vitit 1998 nuk kishte kurrfarë rregullimi as për ndërprerjen e parakohshme të mandatit të anëtarit të KLD-së (organi me ngjashmërinë më të madhe organizative dhe funksionale me KLGj-në), as për shkarkimin e tij.

13. Për shkak të faktit se Kushtetuta (ajo e vitit 1998) nuk bënte asnjë rregullim të këtyre 2 (dy) koncepteve/instituteve për rastin e anëtarëve të KLD-së, mundësia për konfuzion në kuptimin dhe zbatimin e tyre ishte eminente. E vetmja "rrethanë lehtësuese" ishte fakti se ky dallim ishte bërë nga Kushtetuta për sa u takon gjyqtarëve të GjK-së dhe ai rregullim, në rast nevoje, mund të zbatohej për analogji edhe për anëtarët e KLD-së. Sidoqoftë, kjo nuk mund të quhej një zgjidhje e kënaqshme për 2 (dy) arsye: *Së pari,* sepse zbatimi i parimit të analogjisë është gjithnjë i diskutueshëm. Nuk është e vështirë të argumentohet se mungesa e rregullimit specifik për mbarimin e parakohshëm të mandatit për anëtarët e KLD-së nuk ishte ometim po një qëndrim i vetëdijshëm i kushtetutëbërësit. Po kështu, ndonëse si anëtarët e KLD-së, ashtu edhe ata të GjK-së janë funksionarë të rëndësishëm të sistemit të drejtësisë, nuk mund të neglizhohen dallimet

e rëndësishme midis tyre qoftë në status, qoftë në natyrën e funksionit që ushtrojnë. *Së dyti*, edhe sikur zbatimi me analogji i dispozitës për anëtarin e GjK-së mbi anëtarin e KLD-së të pranohej, mbetej problemi që vetë dispozitat që rregullonin mbarimin e parakohshëm të mandatit dhe shkarkimin e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese ishin konfonduese, sepse për të njëjtin fakt (kryerjen e një krimi) parashikonin edhe mbarimin e mandatit (neni 127), edhe shkarkimin nga detyra të gjyqtarit (neni 128). Kështu, në nenin 127/1 parashikohej mbarimi i mandatit kur gjyqtari kushtetues dënohej me vendim të formës së prerë për kryerjen e një krimi (shkronja "a") dhe kur deklarohej i paaftë për të vepruar (shkronja "d"). Ndërsa neni 128 parashikonte shkarkimin e gjyqtarit kushtetues, mes të tjerash, për kryerjen e një krimi dhe për paaftësi mendore dhe fizike. Për të gjitha këto arsye, rregullimi i posaçëm dhe i qartë i rasteve të ndryshme të mbarimit të parakohshëm të mandatit për anëtarët e KLP-ja është një risi pozitive dhe e rëndësishme.

14. Tani disa komente lidhur me natyrën / tiparet e institutit të mbarimit të parakohshëm të mandatit të një anëtari të Këshillit, që e bëjnë më të thjeshtë dallimin me institutin e shkarkimit. Mbarimi i parakohshëm i mandatit karakterizohet nga të paktën 2 (dy) tipare të rëndësishme: së pari, në disa raste mbarimi i parakohshëm i mandatit përcaktohet nga vërtetimi i situatave apo rrethanave objektive që nuk varen nga vullneti i anëtarit (ndryshe nga situatat që bëhen shkas për shkarkimin, të cilat janë rezultat i veprimeve të vullnetshme të anëtarit). Situata të tilla objektive janë p.sh. paaftësia fizike ose mendore e anëtarit, vërtetimi i të cilave e bën të pamundur ushtrimin e mëtejshëm të detyrave nga anëtari. Në disa situata të tjera shkak për mbarimin e parakohshëm të mandatit bëhet vullneti i pakthyeshëm i anëtarit për të dhënë dorëheqjen ose për të pranuar një detyrë të re. *Së dyti,* në rastet e treguara më lart, anëtarit i mbaron mandati në mënyrë të parakohshme jo për shkak të kryerjes së veprimeve të paligjshme, por thjesht për shkak të ngjarjeve objektive (të vullnetshme ose jo) që passjellin pamundësinë e tij për të ushtruar më tej detyrën.

15. Shkarkimi, nga ana tjetër, lidhet me sjelljen e paligjshme të zyrtarit/ anëtarit. Një lloj sjelljeje që mund të bjerë ndesh me rregullat e ushtrimit të detyrës ose me normat e gjithëpranuara etike dhe që mund të dëmtojë besimin e publikut apo të organeve të emërtesës tek anëtari. Sjellje të tilla mund të jenë p.sh. shkelja e një ligji, mosushtrimi i rregullt i detyrës, kryerja e një vepre penale gjatë ushtrimit të detyrës etj. Pra, në rastin e shkarkimit janë veprimet ose mosveprimet e vullnetshme dhe të paligjshme të anëtarit që janë bërë shkas për ndërprerjen e parakohshme të mandatit (jo situata objektive si sëmundja apo veprime të ligjshme si dorëheqja). Për sa më sipër, neni 147/b bën një

punë të lavdërueshme, e cila shënon një përmirësim të ndjeshëm në krahasim me rregullimet e ngjashme të Kushtetutës së vitit 1998.

b) *Shkaqe të tjera për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit*

16. Neni 147/b që komentohet (por edhe nenet 149/b, 148/c, 127, pika 1, shkronjat "d" dhe "dh" të Kushtetutës) prezanton një shkak të ri ligjor për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit. Ky shkak i ri është pazgjedhshmëria dhe papajtueshmëria në ushtrimin e funksionit (shih shkronjën "d" të paragrafit 1). Një shkak i tillë nuk parashikohej nga Kushtetuta e vitit 1998 për asnjërin nga funksionarët e lartë të drejtësisë. Po si duhet kuptuar parashikimi i shkronjës "d" të paragrafit 1 të nenit 147/b? Me fjalë të tjera, si duhen kuptuar pazgjedhshmëria dhe/ose papajtueshmëria si shkaqe për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit të Këshillit? Diskutimet e GENL-së dhe të Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi hedhin dritë mbi qëllimin e kushtetutëbërësit teksa miratoi këtë dispozitë. Kështu, qëllimi i këtij rregullimi ishte që t'u jepte zgjidhje atyre situatave hipotetike që mund të ndodhin në praktikë kur një person zgjidhet si anëtar i Këshillit, por më vonë (pas disa muajsh ose vitesh, në çdo rast përpara përfundimit të mandatit) rezulton se nuk duhej të ishte zgjedhur, pasi në të vërtetë nuk i plotësonte kushtet për t'u zgjedhur. Nevoja për zbatimin e kësaj dispozite mund të lindi p.sh. në ato raste kur vendimi i Kuvendit për emërimin e një anëtari është marrë bazuar mbi fakte të pavërteta që nuk kanë mundur të verifikohen në kohën e emërimit (p.sh. kandidati ka gënjyer për sasinë e viteve të punës ose për mungesën e angazhimit në politikë dhe organi i emërtesës nuk ka arritur ta kuptojë të vërtetën) ose kur p.sh. kanë ndodhur shkelje të rënda procedurale në veprimtarinë e institucioneve të emërtesës etj. Pikërisht për të adresuar situata të tilla u gjykua se ishte e nevojshme të parashikohej një shkak tjetër për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit (pazgjedhshmëria dhe papajtueshmëria) në shkronjën "d" të paragrafit 1 të nenit. Natyrisht që ky rregullim përmban një farë rrezikshmërie për pavarësinë e institucioneve të pavarura të sistemit të drejtësisë, prandaj interpretimi dhe zbatimi i tij lypset të jetë i kujdesshëm.

17. Pamundësia për të ushtruar detyrën e anëtarit është një tjetër shkak për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit, të cilin e gjejmë të parashikuar në shkronjën "dh" të paragrafit 1 të nenit.

18. Mandati i anëtarit të Këshillit mbaron në mënyrë të parakohshme edhe në rastin kur ai vendos të japë dorëheqjen (shkronja "c"). Paragrafi 4 i nenit saktëson se anëtari i Këshillit do të vazhdojë në detyrë deri në

zgjedhjen e pasardhësit të tij, vetëm në rastin e mbushjes së moshës së pensionit dhe në rastin e përfundimit të mandatit 5-vjeçar. Një zgjidhje e tillë përjashton qëndrimin në detyrë të gjyqtarit që ka dhënë dorëheqjen apo është shkarkuar.

c) *Shkaqet për mbarimin normal të mandatit*

19. Neni 147/b parashikon qoftë shkaqet për mbarimin e parakohshëm të mandatit (shih më lart), qoftë shkaqet për mbarimin e mandatit në mënyrë normale në përfundim të afatit 5-vjeçar të parashikuar nga Kushtetuta për anëtarët e Këshillit. Rastet e mbarimit normal të mandatit sipas nenit që komentohet janë 2 (dy): (i) mbushja e moshës së pensionit dhe (ii) përfundimi i mandatit 5-vjeçar. Në këto raste organet e emërtesës detyrohen të ndërmarrin në kohë të gjithë hapat proceduralë për zëvendësimin e anëtarit të larguar[398]. Për sa i përket moshës maksimale tej së cilës nuk mund të qëndrojë në detyrë një anëtar i Këshillit, në nenin 149/b parashikohet se anëtarët e Këshillit nuk mund të qëndrojnë në këtë detyrë tej moshës së pensionit, ashtu siç përcaktohet ajo (mosha e pensionit) nga ligjet përkatëse.

II. Konteksti historik

20. Kushtetuta e vitit 1998 nuk kishte kurrfarë rregullimi as për ndërprerjen e parakohshme të mandatit të anëtarit, as për shkarkimin e tij. Për sa i takon shkarkimit, i gjithë rregullimi ishte deleguar tek ligji për Këshillin e Lartë të Drejtësisë, i cili parashikonte në mënyrë lakonike se "anëtari i KLD-së […] shkarkohet në rastet e shkeljes së Kushtetutës dhe ligjeve".

21. Në këto kushte, Analiza e Sistemit të Drejtësisë dhe Strategjia evidentuan nevojën për një rregullim të plotë e bashkëkohor të këtyre çështjeve të rëndësishme për pavarësinë dhe mirëfunksionimin e Këshillit.

---

398) Të gjitha rastet e tjera, si dorëheqja, shkarkimi, vërtetimi i kushteve të pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit, si dhe vërtetimi i faktit të pamundësisë për të ushtruar detyrën, janë raste që nuk u japin mundësi organeve të emërtesës për të marrë paraprakisht nismat për zëvendësimin e gjyqtarit të larguar. Për më tepër që vërtetimi i këtyre rasteve krijon vakuum të menjëhershëm institucional, sepse anëtari me mandat të përfunduar nuk mund të vazhdojë të qëndrojë në detyrë.

III. Standarde ndërkombëtare

• Si standarde mund të përmenden dokumentet e KV-së dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me mandatin e anëtarëve të këshillave, si më poshtë:

• Meqenëse nuk ka një shkallëzim në zëvendësimin e anëtarëve të Këshillit, anëtarët e zgjedhur i mbarojnë mandatet e tyre në të njëjtën kohë. Në këtë mënyrë përbërja e Këshillit do të ndryshonte pothuajse krejtësisht me përjashtim të anëtarëve *ex officio*. Kjo do të forconte peshën/ndikimin e anëtarëve *ex officio* në mënyrë të papërshtatshme. Për më tepër, kjo mund të shkaktojë një mungesë të fortë vazhdimësie në punën e Këshillit, për shkak të faktit se anëtarët e rinj duhet të familjarizohen e detyrat e Këshillit dhe tranzicioni nga një trupë tek tjetra do të bënte që nismat e ndërmarra nga këshilltarët e mëparshëm të braktisen ose harrohen.[399]

• Një mandat trevjeçar konsiderohet shumë i shkurtër.[400]

• Një mandat trevjeçar u konsiderua i përshtatshëm.[401]

399) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 89.

400) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 89.

401) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 89.

Neni 147/c

1. Anëtari i Këshillit të Lartë Gjyqësor mban përgjegjësi disiplinore, sipas ligjit.

2. Ai shkarkohet nga Gjykata Kushtetuese kur:
   a) kryen shkelje të rënda profesionale ose etike;
   b) është dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi.

3. Anëtari i Këshillit të Lartë Gjyqësor pezullohet nga detyra me vendim të Gjykatës Kushtetuese kur:
   a) ndaj tij caktohet masa e sigurimit personal "arrest në burg" ose "arrest në shtëpi" për kryerjen e një vepre penale;
   b) ai merr cilësinë e të pandehurit për një krim të rëndë të kryer me dashje;
   c) fillon procedimi disiplinor, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi kryesor i kësaj norme është të garantojë përgjegjshmërinë e anëtarëve të KLGj-së në ushtrimin e funksionit të tyre. Në të vërtetë, amendamentet kushtetuese të vitit 2016 kanë instaluar një regjim të mirëfilltë disiplinor për të gjithë funksionarët e lartë të drejtësisë, pavarësisht vendit që ata zënë në organizimin hierarkik të sistemit, duke u dhënë kështu fund boshllëqeve në fushën e përgjegjshmërisë së funksionarëve të lartë që kishte lënë Kushtetuta e vitit 1998. Në këtë kuadër, neni 147/c rregullon në trungun e Kushtetutës 2 aspektet më të rëndësishme të përgjegjësisë disiplinore të anëtarëve të Këshillit: (i) rastet e shkarkimit dhe (ii) të pezullimit nga detyra. Rregullimi në nivel kushtetues i këtyre çështjeve duhet të konsiderohet gjithashtu si garancia më e madhe e mundshme për pavarësinë e Këshillit, pasi në këtë mënyrë kufizohet hapësira për legjislatorin e zakonshëm që t'i rregullojë me ligj ato (ndonëse mund të bëhen detajime nga ligji). Natyrisht që jo të gjitha aspektet e përgjegjësisë disiplinore të anëtarëve të Këshillit mund të rregullohen në Kushtetutë. Siç u tha më lart, Kushtetuta (neni 147/c) ka marrë përsipër të rregullojë vetëm 2 format më të ashpra të disiplinimit të anëtarëve të këshillit: rastet e shkarkimit dhe të pezullimit nga detyra. Fjalia e parë e nenit (pika 1) dhe fjalia e fundit e nenit (shkronja c, e pikës 3) përmbajnë delegime të rëndësishme për legjislatorin e zakonshëm që ky i fundit të rregullojë në detaj lloje të tjera të shkeljeve disiplinore dhe sanksionet përkatëse.

2. Me fjalë të tjera, nëpërmjet këtij amendimi që i është bërë normës synohet përfshirja e anëtarëve të KLGj-së në një sistem efektiv të llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë.

B. Objekti i rregullimit

3. Objekti i rregullimit të nenit 147/c është i pesëfishtë, si më poshtë:

Së pari, ai (neni) prezanton një regjim të përgjegjësisë disiplinore për anëtarët e KLGj-së (ky regjim disiplinor shtjellohet më tej në dispozita të tjera kushtetuese ose të ligjeve për qeverisjen dhe statusin).

Së dyti, neni përcakton se cili është organi që shqyrton dhe vendos mbi procedimet disiplinore kundër anëtarëve të Këshillit (ky organ është Gjykata Kushtetuese).

Së treti, neni parashikon rastet se kur mund të shkarkohet nga detyra një anëtar i Këshillit.

Së katërti, neni parashikon rastet se kur mund të pezullohet nga detyra një anëtar i këshillit.

Së fundi, neni përmban 2 delegime të rëndësishme për legjislatorin e zakonshëm. (i) Delegimi i parë gjendet në pikën 1 të nenit. Ajo që duhet kuptuar nga pika 1 e nenit 147/c është se ligji duhet të ngrejë një regjim të plotë disiplinor për anëtarët e Këshillit, sepse Kushtetuta rregullon vetëm 2 aspekte të këtij regjimi (rastet e shkarkimit dhe të pezullimit). (ii) Delegimi i dytë gjendet në shkronjën "c" të pikës 3. Ajo ç'ka duhet kuptuar në këtë rast është se legjislatori i zakonshëm është i autorizuar të rregullojë më në detaj rastet se kur, pasi ka filluar procedimi disiplinor kundër anëtarit të Këshillit, ai/ajo mund të pezullohet. Me fjalë të tjera nëse në rastet e parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b" të pikës 3, pezullimi është automatik, në rastin e parashikuar nga shkronja "c" legjislatori i zakonshëm ka hapësirë për të bërë një rregullim të mëtejshëm (pra pezullimi nuk duhet të jetë automatik në këtë rast).

C. Komente për çështje të ndryshme

4. Tradicionalisht, sistemet ligjore kanë qenë deficitare për sa i takon përgjegjësisë disiplinore të funksionarëve të lartë të drejtësisë. Në pozita të tilla tradicionale ka qenë edhe Kushtetuta shqiptare e vitit 1998, për sa i takon përgjegjshmërisë së anëtarëve të KLD-së (organi pararendës i KLGj-së) dhe funksionarëve të tjerë të lartë si gjyqtarët e GjK-së, të GjL-së dhe PP-ja. Në fakt, Kushtetuta nuk përmbante asnjë rregullim për rastet kur lindte përgjegjësia disiplinore e anëtarëve të KLD-së dhe për procedurën e trajtimit të tyre. Ndryshimet e fundit që iu bënë ligjit për KLD-në në vitin 2014 parashikonin në mënyrë lakonike se "anëtari i KLD-së […] shkarkohet në rastet e shkeljes së Kushtetutës dhe ligjeve". Siç shihet, shkaqet e shkarkimit ishin evazive (disa muaj më vonë GjK-ja e shfuqizoi edhe këtë rregullim minimal). Ndërsa procedura e shkarkimit ishte një *impeachment* i pastër (procedura rregullohej nga Rregullorja e Kuvendit), ku një organ politik si Kuvendi kryente hetimin (përmes një komisioni hetimor) dhe merrte vendimin për disiplinimin (në fakt shkarkimi ishte sanksioni i vetëm i mundshëm) e anëtarëve të KLD-së që zgjidheshin nga Kuvendi. Duke marrë shkas nga 2 çështje të ngritura nga ish-prokurorët e përgjithshëm të shkarkuar nga Kuvendi, GjK-ja kontribuoi me jurisprudencën e saj për t'i dhënë procesit të disiplinimit të funksionarëve të lartë të drejtësisë elementet më të domosdoshme të një procesi të rregullt ligjor (këto rregulla vlenin edhe për disiplinimin e anëtarëve të KLD-së) por, sidoqoftë, garancitë për pavarësinë e Këshillit nuk ishin të mjaftueshme përderisa shkaqet e parashikuara nga ligji për shkarkimin mbeteshin evazive dhe kompetencat e hetimit dhe të gjykimit mbeteshin të përqendruara në një organ politik si Kuvendi.

5. Një ndër gjetjet e spikatura të Analizës së Sistemit të Drejtësisë, që parapriu reformën e thellë në sistemin e drejtësisë, ishte: "Nuk ka një sistem koherent të disiplinës për anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë në kapacitetin e tyre si anëtarë"[402]. Mbi këtë pikënisje u hartua neni 147/c, i cili është guri i themelit në korpusin e dispozitave materiale e procedurale që mundësojnë tashmë një regjim të mirëfilltë dhe të efektshëm disiplinor për anëtarët e KLGj-së. Kështu neni 147/c parashikon shkaqet për të cilat mund të shkarkohen anëtarët e Këshillit dhe rastet e pezullimit të tyre nga detyra. Vlen të theksohet se instituti i pezullimit nga detyra parashikohet për herë të parë për këta funksionarë të rëndësishëm të sistemit të drejtësisë. Po kështu, norma përcakton se cili është organi vendimmarrës në procedurën disiplinore për shkarkimin ose pezullimin nga detyra të anëtarit të Këshillit. Ky organ është GjK-ja.

6. Pika 1 e dispozitës, që ka të njëjtin formulim si edhe për organet e tjera të qeverisjes së sistemit të drejtësisë (KLP, ILD, GjK, PP), sanksionon parimin e përgjithshëm të përgjegjësisë disiplinore të anëtarit të Këshillit. Natyrisht që kjo dispozitë nuk mund të rregullojë ciklin e plotë të përgjegjësisë disiplinore. Në fakt, aspekte të rëndësishme të kësaj çështjeje rregullohen nga dispozita të tjera kushtetuese ose ligjore. Kështu, autoriteti që heton shkeljet e prezumuara disiplinore dhe nis procedimin disiplinor (Inspektori i Lartë i Drejtësisë) përcaktohet nga neni 147/d i Kushtetutës (si dhe nga neni 6 i ligjit për organet e qeverisjes dhe neni 194 i ligjit të statusit); procedura e kryerjes së hetimit jepet nga kreu II i ligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve"; procedura për nisjen e procedimit disiplinor jepet nga kreu III i ligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve"; procedura për marrjen e vendimeve rregullohet nga ligji "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë".

a) Shkelje të rënda profesionale ose etike

7. Në pikën 2 të kësaj dispozite është parashikuar shkarkimi i anëtarit të Këshillit për "shkelje të rënda profesionale ose etike", si dhe kur ai "dënohet me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi". Natyrisht që koncepti kushtetues "shkelje të rënda profesionale ose etike" (parashikuar nga shkronja "a") mbetet për t'u detajuar nga ligjvënësi i zakonshëm, i cili duhet të parashikojë me hollësi të gjitha rastet që mund të përfshihen në këtë koncept kushtetues. Në fakt, legjislatori i zakonshëm ka vepruar për të detajuar këtë koncept kushtetues në ligjin nr. 115/2016 "Për organet

402) Shih: "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015, f. 57; http://www.reformanedrejtesi.al.

e qeverisjes së sistemit të drejtësisë". Legjislatori i zakonshëm ka zgjedhur që ta detajojë konceptin në fjalë (shkelje të rënda profesionale ose etike) përmes nenit 5 të ligjit për organet e qeverisjes. Neni 5 urdhëron që "dispozitat e ligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", mbi shkeljet disiplinore të magjistratëve zbatohen, për aq sa gjejnë zbatim, edhe për anëtarin e Këshillit të Lartë Gjyqësor". Siç shihet, neni 5 është një dispozitë referuese që të përcjellë te ligji për statusin. Nga ana e tij, ligji për statusin parashikon një listë të gjatë të shkeljeve disiplinore për magjistratët në nenet 102-104. Më tej, në nenin 105 ligji për statusin parashikon listën e masave disiplinore që mund të zbatohen mbi magjistratët. Së fundi, në nenin 115 ligji për statusin prezanton një mekanizëm që synon të garantojë që masat disiplinore do të jenë në proporcion të drejtë me rëndësinë e shkeljeve disiplinore të kryera nga magjistratët. Në kuptimin e legjislatorit të zakonshëm, rregullat e sipërpërmendura duhet të zbatohen edhe në rastet kur ka një procedim disiplinor kundër një anëtari të Këshillit. Vetëkuptohet se më tej i takon Inspektorit të Lartë të Drejtësisë dhe GjK-së t'i japin akoma më shumë brendi këtij koncepti (shkelje të rënda) në procesin e hetimit dhe të gjykimit të shkeljeve disiplinore nga anëtarët e Këshillit. Sidoqoftë, GjK-së, me vendimin nr. 41, datë 16.05.2017, vendosi ta shfuqizojë nenin 5 të ligjit për qeverisjen. Në atë vendim, Ajo konstatoi se referenca te ligji i statusit shkaktonte një shkelje të parimit kushtetues për sigurinë ligjore. Gjykata theksoi se për shkak të veçorive të statusit të anëtarëve të KLGj-së dhe KLP-së, ligji duhet të parashikojë shkelje disiplinore specifike për këta zyrtarë (*shiko paragrafin 41 të vendimit të GjK-së*). Për këtë arsye, GjK-ja e shfuqizoi nenin 5. Ky vendim përcakton detyrimin e legjislatorit të zakonshëm për të rishkruar nenin 5 për të ofruar një rregullim specifik dhe të përshtatshëm për çështjen e përgjegjësisë disiplinore të anëtarëve të KLGj-së. Me fjalë të tjera, neni 5 i rishkruar do të duhej të përmbante një listë shteruese me shkeljet disiplinore të anëtarëve të Këshillit, pasi referimi i thjeshtë tek lista e shkeljeve disiplinore të magjistratëve është rrëzuar si antikushtetues nga GjK-ja.

b) *Dënimi me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi*

8. Lidhur me rastin e dytë (shkronja "b"), dispozita të referon te kuptimi që i bën legjislacioni penal "vendimit gjyqësor të formës së prerë", si dhe "kryerjes së një krimi".

c) *Pezullimi i anëtarit të K*ëshillit

9. Në pikën 3 është parashikuar pezullimi nga detyra i anëtarit të këshillit. Sipas parashikimit të kësaj pike pezullimi nga detyra i anëtarit të Këshillit

bëhet në 3 raste: (i) kur ndaj anëtarit caktohet masa e sigurimit personal "arrest në burg" ose "arrest në shtëpi"; (ii) kur anëtari merr cilësinë e të pandehurit për një krim të rëndë të kryer me dashje; (iii) kur ndaj anëtarit të këshillit fillon procedimi disiplinor. Siç shihet, në dy rastet e para (të parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b" të pikës 3), pezullimi i anëtarit të Këshillit është automatik në varësi të zhvillimeve të procesit penal në ngarkim të anëtarit (ndonëse në praktikë mund të ketë diskutime lidhur me klasifikimin e një krimi si i rëndë ose jo i rëndë). Ndërsa në rastin e tretë (të parashikuar nga shkronja "c" e pikës 3), legjislatori kushtetues duket se ia ka deleguar legjislatorit të zakonshëm të drejtën që të rregullojë se në cilat raste dhe për cilat shkaqe mund të pezullohet nga detyra anëtari i Këshillit ndaj të cilit ka filluar procedimi disiplinor. Me fjalë të tjera, hapja e një procedimi disiplinor ndaj një anëtari të Këshillit nuk do të duhej të shpinte automatikisht në pezullimin e atij anëtari (ashtu siç nuk shpie në pezullim automatik marrja e cilësisë së të pandehurit për një krim jo të rëndë). Duke pasur parasysh se hapja e një procedimi disiplinor ndaj një anëtari të Këshillit mund të jetë një procedurë e zakonshme (pas ankesave të shumë personave të dëmtuar), sigurisht që nuk do të ishte proporcionale të vendosej pezullimi sa herë që do të hapej një procedim disiplinor nga ILD-ja. Një gjë e tillë do të cenonte pavarësinë e Këshillit (një synim kryesor i Kushtetutës) dhe funksionalitetin e tij. Për këtë arsye, kushtetutëbërësi i ka deleguar ligjbërësit të zakonshëm detyrën për të përcaktuar se në cilat situata specifike nisja e procedimit disiplinor kundër një anëtari të Këshillit mund të çojë në pezullim. Për këtë arsye përdoret edhe shprehja "*në përputhje me ligjin*". Shprehja "*në përputhje me ligjin*" nuk duhet të kuptohet vetëm si një delegim te ligjbërësi i zakonshëm për të ideuar procedurën përmes së cilës mundësohet pezullimi i anëtarit të Këshillit. Përkundrazi, ajo (shprehja) përfshin një delegim autoriteti te ligjbërësi i zakonshëm për të parashtruar situata konkrete kur mund të justifikohet pezullimi.

10. Mendojmë se ky interpretim imponohet nga vendimi i lartpërmendur i GjK-së (vendimi 41 i datës 16.05.2017). Në të vërtetë pas vendimit të GjK-së neni 5 i ligjit për organet e qeverisjes duhet të ndryshohet për të përfshirë një listë me shkelje të caktuara për anëtarët e Këshillit. Natyrisht, jo të gjitha shkeljet disiplinore që do të shtohen në nenin 5 do të jenë njëlloj të rënda. Disa (si, për shembull, mostregimi i një konflikti interesi) mund të kryhen nga neglizhenca ose paaftësia për të kuptuar situatën (edhe pse në rrethana të caktuara mund të çonte në një shkelje serioze). Shkalla e rëndësisë së shkeljeve do të përcaktohet në procesin e hetimit në përputhje me rregullat dhe procedurat të cilat udhëheqin punën e ILD-së (sipas parashikimit në ligjin e statusit) dhe në procesin e gjykimit në përputhje me rreg-

ullat dhe procedurat të cilat udhëheqin punën e GjK-së (sipas parashikimit në ligjin për GjK-në).

11.Për këtë arsye, është e nevojshme që në ligj të përfshihet një zgjidhje e cila do të mundësonte vendosjen e pezullimit në mënyrë selektive dhe proporcionale vetëm në ato raste kur shkelja e supozuar është kaq e rëndë saqë ajo mund të shpjerë në shkarkim të anëtarit ose mund të jetë shumë diskredituese. Ky kuptim/interpretim i nenit 147/c, pika 3, shkronja "c" dikton nevojën për amendimin e nenit 6, pika 3, të ligjit për organet e qeverisjes.

II. Konteksti historik

12. Neni 147/c është miratuar në kontekstin e reformës së thellë kushtetuese të vitit 2016, e cila rikompozoi strukturën e qeverisjes dhe të organizimit të pushtetit gjyqësor. Siç u tha më lart, Kushtetuta e vitit 1998 nuk përmbante asnjë rregullim për rastet kur lindte përgjegjësia disiplinore e anëtarëve të KLD-së dhe për procedurën e trajtimit të tyre. Pavarësisht disa ndryshimeve që iu bënë ligjit për Këshillin e Lartë të Drejtësisë në vitin 2014, shkaqet e shkarkimit të anëtarëve të KLD-së mbetën evazive. Ndërsa procedura e shkarkimit të anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi ishte një *impeachment* i pastër, ku një organ politik si Kuvendi kryente hetimin (përmes një komisioni hetimor) dhe merrte vendimin për disiplinimin (në fakt shkarkimi ishte sanksioni i vetëm i mundshëm) e anëtarëve të KLD-së që zgjidheshin nga Kuvendi.

13. Në këto kushte, Analiza e Sistemit të Drejtësisë që parapriu reformën e thellë në sistemin e drejtësisë konkludoi se "nuk ka një sistem koherent të disiplinës për anëtarët e KLD-së në kapacitetin e tyre si anëtarë"[403]. Mbi këtë pikënisje u hartua neni 147/c, i cili është guri i themelit në korpusin e dispozitave materiale e procedurale që mundësojnë tashmë një regjim të mirëfilltë dhe të efektshëm disiplinor për anëtarët e KLGj-së.

III. Standarde ndërkombëtare

• Standardet e drejtpërdrejta ndërkombëtare në fushën e përgjegjësisë disiplinore të anëtarëve të KLGj-së gjenden ekskluzivisht në produktet e punës së KV-së, që në procesin e përgatitjes së opinioneve dhe rekomandimeve për projektligje ose projektamendamente kushtetuese të vendeve

403) Shih: "Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri", qershor 2015, f. 57; http://www.reformanedrejtesi.al.

anëtare të Këshillit të Europës (përfshi edhe Shqipërinë) ka thurur një rrjet standardesh *(soft law)* që mund të përmblidhen si më poshtë:

• Thjesht dënimi i një anëtari të Këshillit për kryerjen e një vepre penale e bën atë të papërshtatshëm për ushtrimin e funksionit[404] (prandaj Kushtetuta jonë dhe ligjet parashikojnë pezullimin e anëtarit në raste të tilla).

• Vendimet për pezullimin e një anëtari duhet të bazohen në rëndësinë e akuzave që ngrihen ndaj tij/saj ose në arsyetimin se pezullimi është i nevojshëm për mirëfunksionimin e Këshillit[405] (prandaj Kushtetuta dhe ligjet bëjnë dallimin për vepër të rëndë etj.).

• […] nuk ka ndonjë mekanizëm në projektligj që të mundësojë pezullimin e anëtarëve *ex officio* [të këshillit] nëse ata shkelin Kushtetutën ose ligjin[406].

• Do të ishte më e përshtatshme që rastet e "shkeljes së detyrës" [për anëtarët e këshillave] të trajtoheshin përmes procedurës së zakonshme disiplinore, e cila duhet të parashikohet qartë nga ligji dhe të mundësojë edhe një ankim në gjykatë. Parimi i proporcionalitetit duhet të merret parasysh dhe shkarkimi i anëtarit të Këshillit […] duhet të zbatohet vetëm si masë e fundit.[407]

• Duket sikur ligji do të thotë se një anëtar i Këshillit Gjyqësor apo i Këshillit Prokurorial mund të shkarkohet për sjellje imorale. Kjo duket tepër e pasaktë dhe, për pasojë, e papranueshme nga këndvështrimi i standardeve ligjore.[408]

• Anëtarësia [në këshill] mund të pezullohet edhe në ato raste kur pezullohet statusi i anëtarit si gjyqtar ose si prokuror, p.sh. për shkak të një hetimi penal në vijim ose për arsye të tjera të parashikuara në ligj[409].

• Procedura disiplinore [ndaj një anëtari të këshillit] mund të zbatohet vetëm në rastet e shkeljeve disiplinore dhe jo për shkak të humbjes së besimit [ndaj anëtarit të këshillit] […]. Procedura disiplinore duhet të fokusohet vetëm rreth pyetjes nëse anëtari i këshillit ka dështuar në kryerjen e detyrave të tij/saj sipas Kushtetutës dhe ligjit […]. Për më tepër. procedura disiplinore ndaj anëtarit të këshillit duhet të jetë e tillë që t'i garantojë atij një

---

404) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 89.
405) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 90.
406) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 90.
407) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 90.
408) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 90.
409) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 90.

proces të rregullt ligjor […]. Gjithashtu nuk është e qartë nëse procedura disiplinore mund të iniciohet vetëm në rastet e një veprimi të paligjshëm [të anëtarit] apo edhe në rastet e veprimeve të pamoralshme, joprofesionale apo joetike (të cilat mund të mos jenë të paligjshme, por në kundërshtim me frymën e Kushtetutës dhe të ligjit). Gjithashtu nuk është e qartë nëse parimi i proporcionalitetit merret parasysh. Gjithashtu nuk është e qartë se kush, dhe përmes çfarë procedure, përcakton dhe vlerëson rrethanat faktike të veprimeve të paligjshme ose antikushtetuese […].[410]

410) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 91/92.

Neni 147/ç

Qenia anëtar i Këshillit të Lartë Gjyqësor nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër politike ose shtetërore, si dhe veprimtari profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të veprimtarisë mësimdhënëse, akademike dhe shkencore, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i nenit 147/ç është vendosja e një ndalimi të përgjithshëm për ushtrimin e detyrave apo funksioneve të tjera përveç atij të anëtarit të KL-Gj-së. Synimi është përcaktimi në nivel kushtetues se qenia anëtar i Këshillit është një detyrë jo vetëm me kohë të plotë, por që kërkon një angazhim të tillë që nuk mund të konkurrojë me funksione të tjera, publike ose private. Duke pasur parasysh se statusi i anëtarit të Këshillit njësohet me atë të gjyqtarit, rregullimi i çështjes së papajtueshmërisë për anëtarin e Këshillit është thuajse identik me atë të gjyqtarit. Ashtu si në rastin e gjyqtarit, përkushtimi i anëtarit të Këshillit për të realizuar funksionin në lartësinë që kërkohet, duhet të jetë i vetmi shqetësim i tij.[411]

2. Nëpërmjet ndalimit të ushtrimit të funksioneve të tjera, veç atij të anëtarit të Këshillit, kjo dispozitë synon, gjithashtu, jo vetëm garantimin e zbatimit të ndarjes së pushteteve, duke mos i lejuar anëtarit ushtrimin e ndonjë detyre tjetër publike, por edhe ndalimin e aktiviteteve private e politike, me ose pa shpërblim, me qëllim mbajtjen e tij larg ndikimeve të mundshme të çdo lloj natyre. Në të ardhmen do të jetë vetë Këshilli që me praktikën e tij të punës do t'i japë kuptim dhe brendi konceptit "veprimtari mësimdhënëse, akademike dhe shkencore", të cilat janë të lejueshme në parim për anëtarin e Këshillit. Natyrisht, praktika e KLD-së në interpretimin e një dispozite të ngjashme, që parashikonte Kushtetuta e vitit 1998 për gjyqtarët, do të jetë orientuese në një masë të madhe. Sidoqoftë, pavarësisht ngjashmërisë në statusin e tyre, ekzistojnë dallime të rëndësishme midis anëtarëve të Këshillit (qofshin këta edhe gjyqtarë) dhe gjyqtarëve në detyrë. Për pasojë, kuptimi i lejimit për kryerjen e veprimtarisë mësimdhënëse, akademike dhe shkencore në rastin e anëtarëve të Këshillit mund të rezultojë disi i ndryshëm (ndoshta më liberal).

B. Objekti i rregullimit

3. Neni 147/ç është i përbërë vetëm nga një pikë, e cila përfshin të gjitha situatat e ndalimit që zbatohen mbi anëtarin. Në thelb, mbi anëtarin e Këshillit rëndon detyrimi për të mos kryer asnjë veprimtari tjetër përveç atyre me karakter mësimdhënës, akademik e shkencor. Këto të fundit nuk ndalohen, pasi qëllimi i ushtrimit të tyre jo vetëm nuk lidhet me fitimin ekonomik, por ato i shërbejnë edhe një qëllimi tjetër të rëndësishëm, zhvil-

411) Shih ENCJ WORKING GROUP´s Judicial Ethics Report 2009-2010, f. 2.

limit të doktrinës dhe përgatitjes së brezave të rinj të juristëve nga magjistratë me përvojë në fushën akademike e profesionale.

4. Dispozita ka karakter ndalues dhe nuk bën asnjë autorizim/delegim për ligjvënësin e zakonshëm, duke mos lejuar ndonjë rregullim më të detajuar në nivelin e ligjit të zakonshëm. Megjithatë, ligji për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve (dhe, në një farë mase, ligji për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë) përcakton rastet e pjesëmarrjes së një gjyqtari në detyra të tjera brenda sistemit, procedurën e marrjes së miratimit nga KLGj-ja për mësimdhënien apo veprimtari të tjera akademike, si dhe ngarkesën përkatëse. Me gjasë këto rregullime, të përshtatura, do të përdoren edhe për anëtarët e Këshillit që janë të interesuar ose prirur për t'u angazhuar në veprimtari të këtij lloji. Thelbësore është që kuptimi që do t'i jepet dispozitës nga KLGj-ja të jetë i tillë që në asnjë rast të mos pengohet ushtrimi i funksionit të anëtarit të Këshillit si detyrë primare.[412]

C. Komente për çështje të ndryshme

5. Koncepti i papajtueshmërisë së funksionit të anëtarit të Këshillit me çdo detyrë apo funksion tjetër është një nga elementet përbërëse që lidhet jo vetëm me parimin e ndarjes së pushteteve, por edhe me përgjegjshmërinë në kryerjen sa më mirë të detyrës së tij. GjK-ja, teksa ka trajtuar në jurisprudencën e saj konceptin e papajtueshmërisë së gjyqtarit (ky trajtim është relevant edhe për anëtarin e Këshillit, për shkak të ngjashmërisë në status me gjyqtarin), si koncept ndalues i kryerjes së më shumë se një detyre/funksioni, ka theksuar se nuk është e rëndësishme nëse funksionari bie në kushtet e përfitimit për shkak të detyrës ose jo apo në konflikt interesi midis detyrës së tij dhe interesave privatë. Vetëm fakti i ushtrimit të dy funksioneve/detyrave (publike-publike, publike-private) mjafton që ai ta konsumojë këtë ndalim. Sipas Gjykatës, në thelbin e papajtueshmërisë qëndron një nga parimet bazë të ushtrimit të funksioneve publike, sipas të cilit: duhet të ketë një pagë/shpërblim për një detyrë/funksion. Edhe në rastet kur një funksionari i lejohet të mbajë dy detyra/funksione publike, ai përsëri ka të drejtë të marrë vetëm një pagë/shpërblim. Kjo i shërben parimit të shërbimit sa më të mirë të qytetarëve dhe parimit të demokracisë, ku çdo funksionar publik duhet të ushtrojë me të gjitha forcat dhe energjitë e veta detyrën për të cilën është zgjedhur ose emëruar, detyrë të cilën ai e ka pranuar me vull-

412) Shih nenin 9 të ligjit për statusin, ku parashikohet me detaje lloji i veprimtarisë dhe kohëzgjatja maksimale, si dhe procedura e marrjes së miratimit nga KLGj-ja.

netin e tij të plotë dhe të lirë. E kundërta mbart, natyrshëm, dyshime lidhur me besueshmërinë e publikut në cilësinë e përfaqësimit të tij.[413]

6. Për këtë arsye, një nga risitë e reformës ishte edhe parashikimi i situatave të papajtueshmërisë dhe i ndalimeve që duhet të ketë për të gjithë ata që ushtrojnë funksionin e anëtarit të Këshillit. Kushtetuta e vitit 1998 ishte deficitare në këtë pikë. Një shpjegim i mundshëm për këtë "mungesë" ishte fakti që 10 nga 15 anëtarët e ish-Këshillit të Lartë të Drejtësisë ishin gjyqtarë në detyrë. Për pasojë, çështja e papajtueshmërisë së tyre rregullohej nga ligji që rregullonte statusin e gjyqtarëve. Dy anëtarë të tjerë ishin funksionarë politikë të zgjedhur *ex officio* (Presidenti dhe ministri i Drejtësisë). Sidoqoftë mbetej një boshllëk rregullator për papajtueshmërinë e 3 anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi.

7. Në fakt, kjo dispozitë nuk është tërësisht e re, ajo ka qenë edhe më parë me një formulim disi të ndryshëm.[414] Gjithashtu, në disa raste është bërë objekt shqyrtimi para GjK-së çështja nëse gjyqtari mund të ushtrojë funksione të tjera paralelisht me atë të gjyqtarit. Gjykata ka mbajtur qëndrimin se detyra e parë dhe kryesore është qenia gjyqtar, në kuptimin që gjyqtarët japin vendime e bëjnë drejtësi në mënyrë të vazhdueshme. Lidhur me këtë detyrë, Kushtetuta ka bërë përjashtim për sa i përket veprimtarisë jopermanente të tyre në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, në të cilin ata përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues. Përjashtimet nga rregullimi kushtetues nuk mund të vendosen me ligj.[415]

8. Nisur nga standardi i vendosur nga GjK-ja, formulimi fillestar i hartuar nga GENL-ja ishte i tillë: *"Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës dhe akademik për zhvillimin e doktrinës. Kohëzgjatja e veprimtarisë profesionale të lejueshme, si dhe masa e shpërblimit kundrejt së cilës ajo ushtrohet, parashikohen me ligj. Ushtrimit i funksionit të gjyqtarit nuk pajtohet me qenien anëtar në një parti politike apo pjesëmarrjen në aktivitete publike të organizuara nga një parti politike."*. Ky formulim iu përshtat më pas vlerësimit të bërë nga KV-ja në Opinionin

---

413) Shih vendimin nr.44/2011 të Gjykatës Kushtetuese, ku trajtohet për herë të parë në detaje koncepti i papajtueshmërisë së një funksioni publik me çdo funksion tjetër publik ose privat.

414) Përmbajtja e vjetër e nenit 143: "Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private".

415) Shih për më tepër vendimin nr. 23/2015 të GjK-së me objekt ndryshimet në ligjin nr.8811, datë 17.5.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", me qëllim prezantimin e anëtarëve gjyqtarë me kohë të plotë pranë KLD-së. Shih, gjithashtu, edhe vendimin nr.14/2006 të GjK-së.

interim të tij, ku konstatoi se autorizimi në ligj për veprimtaritë profesionale të lejueshme dhe masa e shpërblimit i lë hapësirë shumë të gjerë ligjvënësit, prandaj është mirë që të shmanget rregullimi i mëtejshëm me ligj. Gjithashtu, sipas KV-së, aktivitete të tilla me karakter akademik, shkencor, që nuk kanë qëllim fitimin, duhen parashikuar si të lejuara, por duhen ndaluar të gjitha ato me natyrë politike, pavarësisht shpërblimit.[416] Në këto kushte, dispozita u riformulua nga ekspertët dhe u aplikua për të gjitha rastet e tjera ku duhej parashikuar ndalimi i ushtrimit të aktiviteteve të tjera nga organet e sistemit të drejtësisë.[417]

II. Konteksti historik

9. Konteksti historik në të cilin është miratuar jo vetëm dispozita, por në fakt të gjitha amendamentet kushtetuese lidhet me reformën e thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë të vitit 2016. Vlen të përmendet se reforma në drejtësi u parapari nga dy dokumente të rëndësishme strategjike: (i) Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë[418]; (ii) Strategjia e Reformës në Drejtësi dhe Plani i Veprimit.[419] Këto dokumente të rëndësishme, që u miratuan nga Komisioni i Posaçëm *Ad Hoc* për Reformën në Drejtësi, përcaktuan problemet e sistemit dhe zgjidhjet përkatëse për adresimin e tyre.

10. Bazuar në gjetjet e Analizës së Sistemit të Drejtësisë u evidentuan probleme lidhur me statusin dhe sistemin e përgjegjshmërisë së anëtarëve të Këshillit. Konkretisht, Analiza e Sistemit të Drejtësisë konstatoi se "mekanizmat e llogaridhënies institucionale për KLD-në dhe për përgjegjësinë individuale të anëtarëve të saj janë të pamjaftueshëm". Më fjalë të tjera mungonte një regjim i arsyeshëm papajtueshmërish dhe ndalimesh për 3 anëtarët e Këshillit të zgjedhur nga Kuvendi. Kurse regjimi i papajtueshmërive për anëtarët gjyqtarë për të ushtruar veprimtari të caktuara publike e private ishte shumë i përgjithshëm. Ligji nuk parashikonte shprehimisht, qartë dhe mjaftueshëm rastet që lidheshin me veprimtaritë e ndaluara dhe të papajtueshme me funksionin e gjyqtarit, si dhe rregullimet e nevojshme dhe të mjaftueshme lidhur me veprimet, procedurat dhe kompetencat që duhet të ushtrohen nga organet shtetërore në rastin e verifikimit të papajtueshmërive me funksionin e gjyqtarit. Gjithashtu, legjislacioni kishte mangësi edhe për

416) Opinion interim i Komisionit të Venecies, § 53.
417) Shih nenet 130, 147/ç dhe 149/ç të Kushtetutës. Gjithashtu, për të kuptuar *ration* pas këtij formulimi shih procesverbalet e Komisionit *Ad Hoc* të Reformës në Drejtësi, datë 13 maj dhe 16 maj 2016.
418) Vendimi nr. 14, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
419) Vendimi nr. 15, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.

sa u përket mekanizmave të bashkërendimit të veprimtarive dhe qartësimit të kompetencave të KLD-së mbi rastet e papajtueshmërisë së gjyqtarit dhe, nga ana tjetër, strukturave të tjera, si ILDKPKI-ja, të ngarkuara me ligj për verifikimin e papajtueshmërive, ndalimeve dhe konfliktit të interesave të zyrtarëve publikë etj.[420] Këto çështje u adresuan më tej te strategjia dhe plani i veprimit, ku u propozua që ushtrimi i aktivitetit jashtë atij të gjyqtarit të lejohej vetëm për rastet e mësimdhënies apo aktivitetit me karakter shkencor e akademik.[421]

III. Standarde ndërkombëtare

• Bazuar në standardet e dhëna në rekomandimet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës[422], rezulton se gjyqtari mund të angazhohet në aktivitete jashtë funksionit zyrtar, në parim. Por me qëllim që të shmangë çdo konflikt interesi, real apo në dukje, pjesëmarrja e tij duhet të kufizohet në pajtim me parimin e pavarësisë dhe të paanshmërisë.

• Më tej, në opinionin e tij, Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Europianë të Këshillit të Europës (CCJE) përkrahu rregullin që gjyqtarët nuk mund të perceptohen si të shkëputur nga shoqëria ku bëjnë pjesë. Prandaj ata mund të angazhohen edhe në veprimtari jashtëgjyqësore, por duhet të vendoset një balancë e arsyeshme midis shkallës në të cilën gjyqtari përfshihet në shoqëri dhe nevojës që kjo e fundit ta shohë atë si të pavarur dhe të paanshëm në kryerjen e detyrës së tij. Pyetja që duhet të ngrihet në këtë rast është nëse në kontekstin e veçantë social ku ndodhet gjyqtari a do të mund të çonte në një cenim objektiv të pavarësisë dhe paanshmërisë ushtrimi i detyrës jashtëgjyqësore.[423]

• Këto standarde ndërkombëtare të përvijuara për gjyqtarët vlejnë edhe për anëtarët e KLGj-së, për shkak të ngjashmërisë në status mes këtyre kategorive.

---

420) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë"*, pika 3.1 "Papajtueshmëritë e gjyqtarit".
421) Shih *"Strategjinë e reformës në sistemin e drejtësisë",* kreu II "Pushteti gjyqësor"; objektivi 4 "Konsolidimi i garancive të statusit të gjyqtarit, përgjegjësisë dhe llogaridhënies në ushtrimin e detyrës në përputhje me standardet europiane".
422) CM/Rec (2010)12, § 21.
423) Shih opinionin nr.3 te CCJE, *Standardet e Sjelljes Gjyqësore* (Paanshmëria e gjyqtarit dhe veprimtaritë jashtëgjyqësore), pika 23.

Neni 147/d

1. Inspektori i Lartë i Drejtësisë është përgjegjës për verifikimin e ankesave, hetimin me nismë të shkeljeve dhe fillimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve të të gjitha niveleve, anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor, anëtarëve të Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe të Prokurorit të Përgjithshëm, sipas procedurës së përcaktuar me ligj.

2. Inspektori i Lartë i Drejtësisë është përgjegjës edhe për inspektimin institucional të gjykatave dhe të zyrave të prokurorisë.

3. Inspektori i Lartë i Drejtësisë zgjidhet me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, për një periudhë 9-vjeçare, pa të drejtë rizgjedhjeje, nga radhët e juristëve të spikatur me jo më pak se 15 vjet përvojë pune në profesion, me integritet të lartë moral dhe profesional. Ai nuk duhet të ketë mbajtur funksione politike në administratën publike, ose pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit.

4. Inspektori i Lartë i Drejtësisë zgjidhet nga lista e pesë kandidatëve të përzgjedhur dhe renditur mbi bazën e meritave nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, sipas një procedure transparente dhe publike. Në rast se Kuvendi nuk arrin shumicën prej tri të pestave për asnjë prej kandidatëve brenda 30 ditëve nga paraqitja e listës, kandidati i renditur i pari shpallet i emëruar.

5. Inspektori i Lartë i Drejtësisë gëzon statusin e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë.

6. Procedura e vendimmarrjes nga Inspektori i Lartë i Drejtësisë rregullohet me ligj. Ankimet ndaj vendimeve lidhur me masat disiplinore ndaj inspektorëve të tjerë shqyrtohen nga Gjykata Kushtetuese.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Qëllimi i kësaj dispozite bazohet në premisën se gjyqtarët dhe prokurorët duhet t'iu nënshtrohen kërkesave më të larta etike dhe profesionale që burojnë nga funksioni që ata ushtrojnë, për ruajtjen e autoritetit dhe besimit të publikut ndaj tyre, sipas Kushtetutës dhe ligjit. Këtë qëllim dispozita synon ta realizojë nëpërmjet vendosjes së një mekanizimi të pavarur, transparent dhe efektiv për kontrollin e përgjegjshmërisë disiplinore dhe llogaridhënien. Ky qëllim reflektohet në disa drejtime specifike, duke pasur parasysh edhe kontekstin historik.

2. Dispozita synon shmangien e mbivendosjeve në ushtrimin e funksionit për procedimin disiplinor të gjyqtarëve dhe prokurorëve ndërmjet institucioneve të ndryshme[424] dhe ndërhyrjen e papërshtatshme të ekzekutivit nëpërmjet qartësimit të rolit të ministrit të Drejtësisë[425], duke krijuar një institucion të pavarur kushtetues, Inspektorin e Lartë të Drejtësisë (ILD), me funksionin ekskluziv për procedimin disiplinor të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Gjithashtu, dispozita synon vendosjen e një sistemi transparent dhe ndarjen e qartë të funksionit të hetimit dhe procedimit nga funksioni i vendimmarrjes për masat disiplinore.[426] Dispozita ka qartësuar edhe rrethin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve që i nënshtrohen procedimit disiplinor të ILD-së.[427]

3. Procedurat dhe kërkesat e parashikuara në këtë dispozitë lidhur me kriteret që duhet të plotësojnë kandidatët për ILD, për përzgjedhjen dhe votimin në Kuvend, synojnë të garantojnë pavarësinë e këtij institucioni, si dhe integritetin e lartë moral dhe profesional të tij. Procedurat e votimit të Kuvendit synojnë arritjen e një konsensusi të gjerë për zgjedhjen e kandidatit. Krahas këtij objektivi, duke pasur parasysh edhe praktikën kushtetuese në këtë drejtim, është synuar shmangia e bllokimit në ngritjen dhe funksionimin e institucionit kushtetues nëpërmjet parashikimit të një mekanizmi të veçantë për këtë qëllim.

---

424) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f. 113.
425) Po aty, f. 11.
426) Shih relacionin për projektligjin "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e RSh", të ndryshuar"", në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/relacion-shtesa-dhe-ndryshime-ne-ligjin-nr.-84172c-date-21.10.1998-kushtetura-e-r.sh-te-ndryshuar.pdf, f. 13.
427) Po aty.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

4. Kjo dispozitë krijon një organ të ri kushtetues, Inspektorin e Lartë të Drejtësisë, dhe përcakton kompetencat, subjektet ndaj të cilëve shtrihet procedimi disiplinor dhe procedurat për zgjedhjen e këtij organi.

5. ILD-ja ngarkohet me funksionin ekskluziv të procedimit disiplinor të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Sipas ligjit për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë, i nxjerrë në zbatim të rregullimeve kushtetuese[428], ai vihet në lëvizje për verifikimin e ankesave me shkrim nga çdo person fizik, juridik ose publik i interesuar; nga Ministria e Drejtësisë; nga Prokurori i Përgjithshëm ; nga secili anëtar i Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Këshillit të Lartë të Prokurorisë ; nga kryetari i gjykatës ku punon gjyqtari që dyshohet se ka kryer shkelje disiplinore; nga drejtuesi i zyrës së prokurorisë ku punon prokurori që dyshohet se ka kryer shkelje disiplinore.[429] ILD-ja, sipas përcaktimit në pikën 1 të kësaj dispozite, i heton shkeljet e dyshuara edhe me nismën e saj. Për hetimet me nismë bazohet në të dhëna publike ose të siguruara në kuadrin e inspektimeve institucionale e tematike, sipas kushteve dhe procedurave të parashikuara në ligjin nr.96/2016 "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë" (ligji për statusin).[430]

6. ILD-ja ngarkohet edhe me përgjegjësinë për inspektimin institucional të gjykatave dhe zyrave të prokurorive. Ky inspektim mbulon çështjet që lidhen me rregullat institucionale dhe shërbimet administrative në këto struktura.[431]

7. Sipas dispozitës, ILD-ja ngarkohet me përgjegjësinë për procedimin disiplinor si të gjyqtarëve, ashtu dhe të prokurorëve të të gjitha niveleve. Në rrethin e gjyqtarëve të të gjitha niveleve përfshihen edhe gjyqtarët e gjykatave të posaçme dhe GjL-së.[432] Në këtë kategori nuk përfshihen gjyqtarët e GjK-së, për të cilët parashikohet një procedurë e veçantë.[433] Procedimit di-

---

428) Ligji nr.115/2016 për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë (ligji për sistemin e drejtësisë).
429) Po aty, neni 194, pika 2.
430) Po aty, neni 194, pika 3.
431) Po aty, pika 4: "Inspektori i Lartë i Drejtësisë kryen inspektime institucionale e tematike mbi çdo aspekt të punës së gjykatave, administratës gjyqësore, zyrave të prokurorive dhe administratës së prokurorisë, bazuar në kërkesën e motivuar me shkrim të Këshillit të Lartë Gjyqësor, të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, të ministrit të Drejtësisë, të Prokurorit të Përgjithshëm dhe në planin vjetor të inspektimeve.".
432) Neni 147/a, pika 1, shkronja "b".
433) Neni 128 i Kushtetutës, ndryshuar me ligjin nr.76/2016, datë 22.07.2016.

siplinor nga ILD-ja i nënshtrohen edhe anëtarët e KLGj-së, ku përfshihen si anëtarët gjyqtarë (6 anëtarë) dhe ata jogjyqtarë (5 anëtarë).[434] Në rrethin e prokurorëve të të gjitha niveleve përfshihen edhe prokurorët e Prokurorisë së Posaçme dhe ata të Prokurorisë së Përgjithshme, anëtarët prokurorë në KLP (6 anëtarë) dhe anëtarët joprokurorë (5 anëtarë).[435] PP-ja i nënshtrohet procedimit disiplinor të ILD-së, si për të gjithë prokurorët.

8. Në pikat tre dhe katër të këtij neni përcaktohen mandati, kufizimet, kushtet dhe procedurat për zgjedhjen e ILD-së. Mandati i ILD-së zgjat/shtrihet për një periudhë 9-vjeçare, pa të drejtë riemërimi.[436] Afati 9-vjeçar synon garancinë e nevojshme për pavarësinë dhe qëndrueshmërinë në ushtrimin e detyrës. Kufizimi i së drejtës për riemërim synon të shmangë një ndikim të papërshtatshëm në ushtrimin e funksionit të ILD-së.

9. Kandidati për ILD duhet të përmbushë një sërë kushtesh, në mënyrë kumulative, pak a shumë të njëjta me ato që duhet të përmbushë kandidati për gjyqtar në GjK[437] dhe kandidati për një të pestën e përbërjes së GjL-së[438]. Këto kushte janë:

a) të jetë jurist i spikatur;

b) të ketë jo më pak se 15 vjet përvojë pune në profesion;

c) të jetë me integritet të lartë moral dhe profesional;

ç) të mos ketë mbajtur funksione politike në administratën publike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit;

d) të mos ketë mbajtur pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit.

10. Përzgjedhja e kandidatëve bëhet nga KED-ja[439], sipas një procedure transparente dhe publike.[440] KED-ja përzgjedh 5 kandidatë dhe i rendit ata mbi bazën e meritave.[441] Këtë listë ia dërgon Kuvendit, i cili duhet të zgjedhë me jo më pak se tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, një nga kandidatët e listës, brenda 30 ditëve nga paraqitja e listës. Nëse Kuvendi nuk arrin të zgjedhë asnjë prej kandidatëve me shumicën e kërkuar brenda këtij afati,

---

434) Po aty, neni 147.

435) Po aty, neni 149.

436) Të njëjtat përcaktime vendosen edhe për sa i përket mandatit të gjyqtarit të GjK-së dhe të GjL-së.

437) Neni 125, ndryshuar me ligjin nr.76/2016, datë 22.07.2016.

438) Po aty, neni 136.

439) Po aty, neni 149/d.

440) Nenet 232-233 të ligjit nr.115/2016 për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë.

441) Po aty, nenet 239-240.

kandidati i renditur i pari shpallet i emëruar. Afati fillon nga momenti i dorëzimit dhe regjistrimit të listës në protokollin e Kuvendit.

11. Dispozita nga pikëpamja normative ka natyrë organike. Ligjvënësi kushtetues, si garanci për pavarësinë, qëndrueshmërinë dhe autoritetin e ILD-së, ka vlerësuar të përcaktojë në Kushtetutë elemente të rëndësishme që lidhen me formimin dhe kompetencat e këtij organi. Për rregullimin e procedurave vendimmarrëse dhe zyrës së ILD-së ngarkohet ligjvënësi për të bërë rregullimet me ligj.[442] ILD-ja është një mekanizëm i veçantë në strukturën institucionale kushtetuese, që është ndërtuar në frymën e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, sipas nenit 7 të Kushtetutës. Në këtë kuptim, interpretimi i kësaj dispozite duhet të bëhet në harmoni me rregullimet e tjera në pjesën e sistemit të drejtësisë.[443]

C. Komente për çështje të ndryshme

12. Në vijim të komenteve të mësipërme, më poshtë, për interesin që paraqesin, trajtohen në mënyrë më të zgjeruar këto çështje: a) statusi i ILD-së dhe përgjegjësia; b) subjektet që i nënshtrohen procedimit disiplinor të ILD-së; c) kushtet që duhet të përmbushë kandidati për ILD dhe zgjedhja.

a) *Statusi i ILD-së dhe përgjegjësia*

13. Në pikën 1 të dispozitës përcaktohet: "*Inspektori i Lartë i Drejtësisë është përgjegjës për verifikimin e ankesave, hetimin me nismë të shkeljeve dhe fillimin e procedimit disiplinor…".*

14. Sipas këtij përcaktimi, ILD-ja është institucion kushtetues në kuptim të neneve 6 dhe 81/2 të Kushtetutës, për arsye se është vetë Kushtetuta që e ka krijuar këtë institucion dhe i ka përcaktuar kompetencën.[444]

15. ILD-ja, sipas interpretimit literal, është organ monokratik, jo kolegjial. Pra, organi vendimmarrës është Inspektori. Në ligjin nr.115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë", në nenin 198 përcaktohet se ILD-ja është "drejtuesi i Zyrës së Inspektorit të Lartë të Drejtësisë". Po në këtë kuptim, në nenin 204, pika 1/a, ndër kompetencat e ILD-së, parashikohet se **"**përfaqëson Zyrën e Inspektorit në marrëdhëniet me të tretët".

442) Ligji për sistemin e drejtësisë, nenet 209-216.
443) Për interpretimin e dispozitave të Kushtetutës shih vendimin nr. 25/2009 të GjK-së, § 8.
444) Shih vendimin nr.25/2008 të GjK-së.

Nëse i interpretojmë literalisht këto përcaktime të ligjit organik, mund të krijohet keqkuptim dhe dykuptimësi për sa i përket organit vendimmarrës. Kjo sqarohet në nenin 214, ku përcaktohet se "inspektorët i ushtrojnë detyrat e tyre në emër të Inspektorit të Lartë të Drejtësisë". Gjithashtu, në pikën 6 të këtij neni, në përputhje me kuptimin kushtetues, përcaktohet se organi vendimmarrës për fillimin e procedimit disiplinor është ILD-ja.

16. ILD-ja ka përgjegjësinë për hetimin dhe fillimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve. Së pari, përcaktohet qartësisht organi që ka ekskluzivitetin për procedimin disiplinor ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve.[445] Në Kushtetutë, përpara ndryshimeve të fundit, nuk ka qenë i parashikuar organi i ngarkuar me përgjegjësinë për fillimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve. Kushtetuta përcaktonte vetëm organin që kishte kompetencën për të vendosur për përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve.[446] Ishin ligjet organike përkatëse, të gjyqësorit dhe të prokurorisë, që përcaktonin organin përgjegjës për fillimin e procedimit disiplinor. Sipas ligjit të mëparshëm organik të gjyqësorit, të drejtën për nisjen e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarit në KLD e kishte ministri i Drejtësisë.[447] Për sa i përket procedimit disiplinor të prokurorëve, ligji organik përkatës e ngarkonte Prokurorin e Përgjithshëm me autoritetin për të filluar procedimin disiplinor, kryesisht ose me rekomandimin e Këshillit të Prokurorisë.[448]

17. Përqendrimi në një institucion i funksionit të procedimit disiplinor është pozitiv për disa arsye. Së pari, rregullimi në pikën 1 të kësaj dispozite ndan në mënyrë të qartë organin e procedimit nga organi vendimmarrës për masat disiplinore. Mosndarja e këtyre funksioneve në mënyrë të qartë në organe të ndryshme në mekanizmin e mëparshëm kushtetues dhe ligjor ka qenë një nga problemet e evidentuara nga Analiza e Sistemit të Drejtësisë.[449] Së dyti, ka një pozicionim të qartë të rolit të ministrit të Drejtësisë. Mekanizmi i nismës disiplinore ekskluzive nga ministri i Drejtësisë nuk ka rezultuar efektiv dhe është kritikuar për mungesë objektiviteti dhe profesionalizimi në ushtrimin e këtij funksioni, aq më tepër në rrethanat kur vetë nisma për inspektimin dhe rezultatet e tij kanë qenë nën përgjegjësinë

445) Shih: Opinion i ndërmjetëm i Komisionit të Venecies (KV), 18-19 dhjetor 2015, pika 75.
446) Neni 147/4 i Kushtetutës, përpara amendimit me ligjin nr.76/, datë 22.07.2016.
447) Neni 34, ligji nr. 9877, datë 18.2.2008 "Për organizmin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar.
448) Shih kreun VII te ligjit nr. 8737, datë 12.2.2001 "Për organizmin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar.
449) Shih: *"Analiza e sistemit të drejtësisë"*, f. 113.

direkte të ministrit.[450] Me ndryshimet kushtetuese, ndërhyrja e ministrit të Drejtësisë në mbledhjet e KLGj-së kufizohet për çështje që lidhen me planifikimin strategjik dhe buxhetin e pushtetit gjyqësor.[451] Ministri i Drejtësisë mund të bëjë ankim me shkrim tek ILD-ja për shkelje disiplinore ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve, si dhe të paraqesë kërkesë të motivuar me shkrim për inspektime institucionale e tematike në gjykatë e prokurori.[452] Së treti, përqendrimi në një institucion i këtij funksioni i shërben edhe ekonomizimit të burimeve njerëzore dhe financiare, si dhe thjeshtëzimit të sistemit.[453]

b) *Subjektet që i nënshtrohen procedimit disiplinor të ILD-së*

18. Sipas pikës 1 të dispozitës, ILD-ja është përgjegjëse për procedimin disiplinor "ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve të të gjitha niveleve, anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor, anëtarëve të Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe të Prokurorit të Përgjithshëm, sipas procedurës së përcaktuar me ligj". Së pari, ILD-ja ngarkohet me përgjegjësinë për procedimin disiplinor si të gjyqtarëve, ashtu dhe të prokurorëve, të të gjitha niveleve, në dallim nga rregullimi i mëparshëm, siç u përmend më sipër, ku mekanizmat për procedimin ndaj këtyre kategorive ishin të veçantë. Së dyti, në rrethin e gjyqtarëve të të gjitha niveleve përfshihen edhe gjyqtarët e gjykatave të posaçme dhe GjL-së[454], në ndryshim nga rregullimi i mëparshëm kushtetues, sipas të cilit gjyqtarët e GjL-së mund të shkarkoheshin nëpërmjet procedimit nga Kuvendi.[455] Në këtë kategori nuk përfshihen gjyqtarët e GjK-së, për të cilët parashikohet një procedurë e veçantë.[456] Procedimit disiplinor nga ILD-ja i nënshtrohen edhe anëtarët e KLGj-së, ku përfshihen si anëtarët gjyqtarë (6 anëtarë) dhe ata jogjyqtarë (5 anëtarë).[457] Së treti, në rrethin e prokurorëve të të gjitha niveleve përfshihen edhe prokurorët e Prokurorisë së Posaçme dhe

450) Po aty, f. 11.
451) Neni 147/a/3 i Kushtetutës, ndryshuar me ligjin nr.76, datë 22.07.2016.
452) Ligji për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë, neni 194, pikat 2 dhe 4. Në bazë të nenit 6/9 të ligjit "Për Ministrinë e Drejtësisë" dhe nenit 31/1 të ligjit "Për Këshillin e Lartë të Drejtësisë", kompetenca për të inspektuar gjykatat e Shkallës së Parë dhe të Apelit i takonte ministrit të Drejtësisë. Ligji "Për Këshillin e Lartë të Drejtësisë" përcaktonte se ministri i Drejtësisë kryen inspektime të gjykatave për të verifikuar nivelin e organizimit të shërbimeve gjyqësore.
453) Shih: Opinion i ndërmjetëm i KV, 18-19 dhjetor 2015, pika 75.
454) Neni 147/a, pika 1, shkronja "b".
455) Neni 140 i Kushtetutës, përpara ndryshimeve. *Analiza e Sistemit të Drejtësisë* e ka evidentuar si një nga çështjet e konsideruara problematike mospërfshirjen e anëtarëve të GjL-së nën juridiksionin e KLD-së për sa u përket çështjeve të procesit disiplinor. f. 118-119. Për më tepër shih komentin e nenit 135 dhe 136 të Kushtetutës.
456) Neni 128 i Kushtetutës, ndryshuar me ligjin nr.76/2016, datë 22.07.2016.
457) Po aty, neni 147.

ata të Prokurorisë së Përgjithshme, anëtarët prokurorë në KLP (6 anëtarë) dhe anëtarët joprokurorë (5 anëtarë).[458] Gjithashtu, në ndryshim nga rregullimi i mëparshëm,[459] PP-ja i nënshtrohet procedimit disiplinor të ILD-së si për të gjithë prokurorët.

c) *Kushtet që duhet të përmbushë kandidati për ILD dhe zgjedhja*

19. Siç u përmend më sipër, kandidati për ILD, sipas pikës 3 të kësaj dispozite, duhet të përmbushë një sërë kushtesh, në mënyrë kumulative, që kanë të bëjnë me cilësitë profesionale dhe kualifikimin, integritetitin moral dhe pavarësinë nga ndikimi politik të kandidatit. Këto kushte janë: a) të jetë jurist i spikatur; b) të ketë jo më pak se 15 vjet përvojë pune në profesion; c) të jetë me integritet të lartë moral dhe profesional; ç) të mos ketë mbajtur funksione politike në administratën publike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit; d) të mos ketë mbajtur pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit. Ligji për sistemin e drejtësisë ka specifikuar kushtet që lidhen me cilësitë profesionale dhe integritetin e kandidatit me këto kërkesa: a) të ketë përfunduar ciklin e dytë të studimeve universitare për drejtësi me diplomë "Master i shkencave", ose diplomë të njësuar me të, ose studimet universitare për drejtësi jashtë shtetit dhe të ketë marrë një diplomë të njësuar, sipas rregullave për njësimin e diplomave, të parashikuara me ligj; b) nuk është dënuar më parë për kryerjen e një vepre penale; c) nuk është pushuar nga puna më parë për shkaqe disiplinore dhe nuk ka masë disiplinore në fuqi në momentin e kandidimit; ç) nuk ka qenë anëtar, bashkëpunëtor ose i favorizuar i ish-Sigurimit të Shtetit para 2 korrikut 1991 në kuptimin e ligjit "Për të drejtën e informimit për dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit të Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë"; d) nuk është bashkëpunëtor, informator ose agjent i shërbimeve të inteligjencës.[460]

20. Për sa u përket dy kushteve negative që kanë të bëjnë me raportet e kandidatit me partitë politike, duhet sqaruar se çfarë kuptohet me "funksione politike në administratën publike" dhe "pozicione drejtuese në parti politike". Nga dispozita kushtetuese dhe ligji për sistemin e drejtësisë kuptimi i këtyre termave nuk përkufizohet.

21. Si rregull, funksione politike konsiderohen ato detyra për të cilat është përcaktuar zgjedhja me votë nga elektorati i funksionarit që do ta

458) Po aty, neni 149.
459) Neni 149/2 përpara ndryshime me ligjin nr. 76/2016, datë 22.07.2016.
460) Ligji për sistemin e drejtësisë, neni 199.

ushtrojë atë. Përveç këtyre rasteve, funksionarë politikë janë edhe ata të cilët përzgjidhen/emërohen nga titullarët e zgjedhur me votë. Përcaktimi i vijës ndarëse midis organeve që ushtrojnë funksione politike dhe atyre që ushtrojnë funksione administrative bëhet nga ligjvënësi. Sipas ligjit nr.90/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore", ministri drejton politikën shtetërore për fushën që mbulon (neni 11). Po kështu zëvendësministrat janë funksionarë politikë, pasi emërohen nga Kryeministri dhe bazuar po në nenin 11, janë pjesë e hierarkisë administrative vetëm kur zëvendësojnë ministrin. Neni 17 përcakton se kabineti i ministrit mund të ketë një drejtor, këshilltarët dhe sekretarët. Ata emërohen dhe shkarkohen nga ministri dhe kanë statusin e funksionarëve politikë, sipas ligjit. Struktura e kabinetit mbështet drejtpërdrejt ministrin në ndjekjen e politikave përkatëse, realizimin e objektivave, si dhe vlerësimin e zbatimit të tyre. Kabineti nuk është pjesë e strukturës hierarkike të ministrisë. Funksionarët e kabinetit nuk ushtrojnë asnjë kompetencë drejtuese ose administrative mbi stafin ministror (neni 11/4).

22. Gjithashtu po t'i referohemi nenit 2 të ligjit nr. 152/2013 "Për nëpunësin civil", të ndryshuar, vërejmë se ky ligj zbatohet për çdo nëpunës (në vazhdim "nëpunës civil"), që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore, me përjashtim të: a) të zgjedhurve; b) ministrit dhe zëvendësministrit; c) funksionarëve të emëruar nga Kuvendi, Presidenti i Republikës ose Këshilli i Ministrave; ç) gjyqtarit dhe prokurorit; d) nëpunësit të administratës gjyqësore; dh) ushtarakut të Forcave të Armatosura; e) personelit të Shërbimit Informativ Shtetëror; ë) personelit të njësive publike direkte të shërbimit; f) anëtarit dhe kryetarit të organeve kolegjiale drejtuese të komiteteve apo institucioneve në varësi të Kryeministrit apo një ministri; g) punonjësit administrativ; gj) funksionarit të kabinetit. Nga kategoritë e mësipërme, a, b, c, ë, f dhe gj mund të quhen funksione politike në administratën shtetërore, pasi titullarët zgjidhen nga elektorati, në nivel qendror ose vendor, ose zgjidhen nga vetë të zgjedhurit nga elektorati mbi bazën e një raporti besimi që duhet të ekzistojë midis të zgjedhurit dhe zgjedhësit.

23. Lidhur me konceptin "funksion drejtues në parti politike", edhe ligji nr. 8580/2000 "Për partitë politike", i ndryshuar nuk ka përkufizime të këtij

koncepti. Si burim refererues për sqarimin e këtij koncepti mund të shërbejnë statutet e partive politike.[461]

24. Përzgjedhja e kandidatëve, siç u përmend më sipër, bëhet nga KED-ja [462], sipas një procedure transparente dhe publike.[463] Përfshirja e një strukture si KED-ja në procesin e zgjedhjes së ILD-së përbën një garanci për përjashtimin e emërimeve tërësisht politike.[464] KED-ja përzgjedh 5 kandidatë dhe i rendit mbi bazën e meritave.[465] Këtë listë ia dërgon Kuvendit, i cili duhet të zgjedhë me jo më pak se tri të pestat e gjithë anëtarëve të tij, një nga kandidatët e listës, brenda 30 ditëve nga paraqitja e listës. Sipas KV-së, është e dëshirueshme që emërime të rëndësishme, siç është rasti i ILD-së, të kenë një shkallë të gjerë konsensusi dhe (nëse kjo arrihet) pa kompromentuar cilësitë e kandidatit të suksesshëm. Megjithatë, sipas KV-së, lidhur me debatin nëse duhet zgjedhur me shumicë prej 2/3 apo 3/5 të të gjithë anëtarëve të Kuvendit, është e vështirë të shohësh një argument parimor, pasi kjo është më shumë çështje politike sesa ligjore.[466]

---

461) Sipas nenit 35 të statutit të PS-së, organet drejtuese të partisë politike në nivel qendror janë: a) Kongresi i partisë; b) Asambleja Kombëtare e PS-së; c) Kryesia e PS-së; ç) Kryetari i partisë (neni 35 i statutit të PS-së). Funksione të mirëfillta drejtuese në parti, në nivel qendror, kanë: kryetari i partisë; kryesia e partisë, që përbëhet nga kryetari i partisë, sekretari i përgjithshëm, sekretarët dhe anëtarët e kryesisë të zgjedhur nga radhët e Asamblesë. Në nivel vendor funksione drejtuese mbajnë: kryetari/ët dhe sekretari/ët e organizatës socialiste (njësia bazë organizative); kryetari i këshillit socialist; kryetari i partisë i bashkisë; anëtari i kryesisë së partisë i ngarkuar për qarkun (nenet 23-34 të statutit).
Sipas nenit 36 të statutit të PD-së, Këshilli Kombëtar drejton veprimtarinë e partisë në periudhën midis dy Kuvendeve. Ai përbëhet nga: a) kryetari dhe nënkryetarët e PDSH-së; b) sekretari i përgjithshëm dhe sekretarët funksionalë të partisë; c) ish-presidentët, ish-kryeministrat dhe ish-kryetarët e PDSH-së, që janë anëtarë të PD-së në momentin e thirrjes së Këshillit Kombëtar; d) deputetët; e) kryetari i bordit financiar të partisë; f) kryetarët e degëve të PD-së; g) kryetarët e organizatave partnere; h) drejtuesit e departamenteve të PDSH-së; i) kryetarët e bashkive dhe të këshillit të qarkut, që i përkasin Partisë Demokratike; j) anëtarët e zgjedhur sipas nenit 35 të këtij statuti. Ndërsa Kryesia e PD-së (neni 39) përbëhet nga: a) kryetari i partisë; b) nënkryetarët e partisë, c) sekretari i përgjithshëm, drejtuesit e departamenteve dhe sekretarët funksionalë të zgjedhur nga Këshilli Kombëtar; ç) kryesia e grupit parlamentar, ku përfshihen kryetari, nënkryetari, sekretari dhe zëdhënësi; d) Kryetari apo Nënkryetari i Kuvendit që i përket Grupit Parlamentar të PD-së; dh) kryetarët apo nënkryetarët e komisioneve të përhershme parlamentare që i përkasin Grupit Parlamentar të PD-së; e) kryetarët e organizatave partnere.
462) Po aty, neni 149/d.
463) Nenet 232-233 të ligjit nr.115/2016 për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë.
464) Opinioni përfundmtar i KV-së, 14 mars 2016, § 24. Shih për më tepër komentin e nenit 149/d.
465) Ligji për sistemin e drejtësisë, nenet 239-240.
466) Opinioni përfundimtari I KV, 14, mars, 2016, § 23.

25. Nëse Kuvendi nuk arrin të zgjedhë asnjë prej kandidatëve me shumicën e kërkuar brenda këtij afati, kandidati i renditur i pari *ipso iure* shpallet i emëruar. Mekanizmi zhbllokues përbën edhe një instrument nxitës, që synon t'i japë një shtysë parlamentit për të arritur një marrëveshje, sepse përndryshe zgjidhja do të vendoset diku tjetër.[467] Afati 30-ditor, sipas kuptimit literal, është prekluziv.

II. Konteksti historik

26. Sipas nenin 147, pika 4, të Kushtetutës, përpara ndryshimeve të fundit, KLD-ja kishte kompetencën për të vendosur për transferimin e gjyqtarëve, si dhe për përgjegjësinë e tyre disiplinore sipas ligjit. Kushtetuta nuk parashikonte shprehimisht rregullime lidhur me organet dhe procedurat për fillimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve. Këto çështje kanë qenë të rregulluara nga ligjet organike respektive.

27. Në ligjin nr.8678, datë 14.05.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e ministrisë së Drejtësisë", neni 6, pika 9, parashikohej: "Ministri i Drejtësisë kryen inspektime dhe bën procedimin disiplinor të gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe të apelit sipas ligjit"; ndërsa sipas nenit 11, pika 3, shkronja "b": "Drejtoria e Përgjithshme e Çështjeve të Drejtësisë kryen inspektime në gjykata dhe gjyqtarë të veçantë, sipas ligjit dhe përgatit rekomandime për Ministrin e Drejtësisë lidhur me marrjen e masave të nevojshme për zgjidhjen e problemeve dhe për shkeljet e konstatuara". Për të njëjtën çështje në ligjin nr.8811, datë 17.05.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", në nenin 31, pika 1 përcaktohej: "Ministri i Drejtësisë kryen inspektimin e gjykatave të shkallës së parë dhe të gjykatave të apelit për organizimin dhe punën e shërbimeve gjyqësore, administrimin gjyqësor, si dhe realizon e vendos për procedimin disiplinor të gjyqtarëve të tyre", ndërsa pika 3 e këtij neni përcaktonte: "Ministri i Drejtësisë në përfundim të inspektimit dhe në bazë të rezultateve të tij, propozon procedimin disiplinor të gjyqtarëve pranë KLD-së". Veç këtyre, neni 16, pika 1, shkronja "c" parashikonte: "Në rastin kur vërehen shkaqe ligjore për procedim disiplinor, relacioni shpjegues dhe dokumentacioni përkatës, nëpërmjet zëvendëskryetarit të KLD-së, i dërgohen menjëherë ministrit të Drejtësisë për të gjykuar për procedimin disiplinor".

28. Sipas rregullimeve të mësipërme, kompetenca për të filluar procedimin disiplinor i atribuohej ekskluzivisht ministrit të Drejtësisë. Në përfundim të shqyrtimit të ankesave apo inspektimeve të kryera nga inspektorati

467) Po aty, § 24.

i KLD-së, ky i fundit duhet të dërgonte një raport te ministri i Drejtësisë, duke e informuar këtë të fundit për shkelje disiplinore që mund të kishin ndodhur[468], i cili duhet të kryente procedurën e verifikimit brenda 15 ditëve, si dhe të paraqiste raportin përkatës[469]. Ministri i Drejtësisë duhet të fillonte procedimin disiplinor brenda një viti nga data kur ishte konstatuar shkelja[470], ndërkohë që KLD-ja duhet të vendoste brenda një muaji[471]. Siç vërehet më sipër, hetimi disiplinor ishte pjesërisht nën kontrollin e ministrit të Drejtësisë (ekzekutivit) dhe pjesërisht nën kontrollin e Inspektoratit të KLD-së, i cili e ushtronte funksionin e tij nën mbikëqyrjen e nënkryetarit të KLD-së. KLD-ja nuk kishte mundësi ankimi kundër vendimit të ministrit të Drejtësisë për arkivimin e çështjes disiplinore. Nga ana tjetër, ministri i Drejtësisë nuk kishte mundësi të ankohej kundër vendimeve të KLD-së për moszbatimin e masave disiplinore ndaj gjyqtarëve.

29. Raporti ndërmjet KLD-së dhe Ministrisë së Drejtësisë ka tërhequr vazhdimisht vëmendjen e të gjithë aktorëve që operojnë në sistemin e drejtësisë dhe veçanërisht në pushtetin gjyqësor, kryesisht për sa i takon çështjes së mbivendosjes së inspektimeve. Kjo çështje është bërë objekt shqyrtimi edhe në GjK. Në vendimin e saj nr. 11, datë 27.05.2004, GjK-ja ka konstatuar se kjo zgjidhje e ligjit nuk përbën cenim të pavarësisë së gjyqësorit, duke deklaruar: "*Ministri i Drejtësisë është anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë, por që thjesht parashtron çështjen dhe nuk ka të drejtën e votës. […] Fakti që ministri i Drejtësisë ka të drejtën për të filluar procedimin disiplinor, por që nuk ka të drejtën e votës në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, kurse të drejtën e vendimmarrjes e ka ky i fundit, e cila e ndan funksionin e 'akuzës' dhe krijon mundësi më të mëdha që Këshilli i Lartë i Drejtësisë të ruajë paanshmërinë në vendimmarrje, parim ky i rëndësishëm për një proces të rregullt ligjor...*". Megjithëse e ka rrëzuar kërkesën e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në vendimin e saj është shprehur: "*Ekzistenca e dy inspektorateve që duket se dublojnë njëri-tjetrin, përkufizimi dhe përcaktimi i qartë i nocioneve "inspektim", "kontroll", "verifikim", evitimi i ndërthurjes së kompetencave midis dy inspektorateve dhe dy institucioneve (Ministrisë së Drejtësisë dhe KLD-së) lidhur me administrimin e drejtësisë e të shërbimeve si dhe të vendosjes së kufijve të qartë mbi kontrollin në gjykatat dhe gjyqtarët janë disa nga çështjet që në kuadrin e përgjithshëm të përmirësimit të legjislacionit kanë nevojë për studim dhe rishikim nga organet përkatëse.*"

---

468) Neni 16 (1) (c) i ligjit nr.8811, datë 17.05.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", të ndryshuar me ligjin nr. 101/2004.
469) Neni 31 (5) po aty.
470) Neni 34 (2) i ligjit nr. 9877, datë 18.02.2008 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë".
471) Neni 33 (2/1) i ligjit 8811, datë 17.05.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", i ndryshuar me ligjin nr. 101/2004.

30. Struktura dhe organe të BE-së dhe KE-së kanë kritikuar mekanizmin për procedimin disiplinor të magjistratëve dhe rolin e ministrit të Drejtësisë në këtë çështje. Sipas Komisionit Europian, inicimi i procedimit disiplinor vetëm nga ministri i Drejtësisë bie ndesh me standardet e BE-së; sistemi disiplinor për magjistratët duhet të përmirësohet ndjeshëm përmes një sistemi më transparent dhe efikas të inspektimit.[472] Parlamenti Europian ka ritheksuar nevojën për përpjekje të mëtejshme për të siguruar pavarësinë, efiçencën dhe llogaridhënien e gjyqësorit, si dhe për të përmirësuar sistemin e emërimit, promovimit dhe atë disiplinor të gjyqtarëve, prokurorëve dhe avokatëve.[473] Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut[474], ndër të tjera, ka sugjeruar që GjL-ja të përfshihet në juridiksionin e KLD-së, pasi është theksuar se shkarkimi i anëtarëve të GjL-së nga Kuvendi nuk mund të zëvendësojë një procedurë disiplinore.[475] Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO)[476] ka vlerësuar se sistemi i drejtësisë në Shqipëri vuan veçanërisht nga: (i) niveli i ulët i besimit publik; (ii) pozicioni i dobët i tij përballë pushteteve të tjera; (iii) mungesa e kontrollit për përzgjedhjen e gjyqtarëve të GjL-së; (iv) ekskluziviteti i ministrit të Drejtësisë për të iniciuar fillimin e procedimit disiplinor kundër gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit; (v) mosqenia aktive e Konferencës Gjyqësore Kombëtare, gjë që ka pasur ndikim negativ në përzgjedhje, progres të karrierës, trajnime, si dhe procedime disiplinore kundër gjyqtarëve.[477] KV-ja ka vlerësuar se mbivendosja e inspektimeve midis këtyre dy institucioneve duhet të adresohet, duke i përqendruar këto kompetenca në një autoritet të vetëm, idealisht në KLD.[478]

31. Procesi për hartimin e amendamenteve kushtetuese, që u materializuan me miratimin e ligjit nr. 76/2016, u parapri nga një analizë e thellë e sistemit të drejtësisë në vitin 2015.[479] Në këtë analizë, ndër të tjera, janë

472) Shih: *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f. 11.
473) Po aty, f. 15.
474) Raporti i posaçëm i Komisionerit të Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut për Shqipërinë, CommDH (2014)1, 16 janar 2015. http://www.coe.int/en/web/portal/home.
475) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri",* qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f. 16.
476) Raporti i vlerësimit për Shqipërinë nr. 4, 24 –27 qershor 2014 GRECO (grupi i shteteve kundër korrupsionit) http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News%2820140627%29Eval4Albania_en.asp.
477) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri",* qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f. 17.
478) Po aty, f. 113.
479) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf.

evidentuar dhe problematikat që lidhen me mekanizmat për procedimin disiplinor të magjistratëve: mekanizmi i nismës disiplinore ekskluzive nga ministri i Drejtësisë nuk ka rezultuar efektiv dhe ka perceptime të mungesës së objektivitetit dhe profesionalizimit në ushtrimin e saj, aq më tepër në rrethanat kur vetë nisma për inspektimin dhe rezultatet e tij janë nën përgjegjësinë direkte të ministrit; nuk është mënjanuar problematika me ndikimin e papërshtatshëm politik në veprimtarinë e KLD-së, mbivendosjet ndërmjet kompetencave të këtij Këshilli dhe ministrit të Drejtësisë në lidhje me inspektimet e gjykatave, si dhe rishikimin e ankesave ndaj gjyqtarëve dhe procedimeve disiplinore ndaj gjyqtarëve; KLD-ja dhe ministri i Drejtësisë nuk kanë arritur të organizojnë struktura inspektimi me burime të mjaftueshme njerëzore dhe me kapacitete profesionale; përqendrimi i kompetencës ekskluzive për të filluar procedimin disiplinor ndaj një gjyqtari në dorë të ministrit të Drejtësisë, bie ndesh me standardet e BE-së dhe nuk përbën garanci në drejtim të paanshmërisë që duhet të ketë ministri i Drejtësisë në të gjitha rastet e ndëshkimit të gjyqtarëve.

32. Mbi bazën e Analizës së Sistemit të Drejtësisë u hartua Strategjia e Reformës në Drejtësi, ku, ndër tjera, në kreun për gjyqësorin, objektivi 4 "Konsolidimi i garancive të statusit të gjyqtarit, përgjegjësisë dhe llogaridhënies në ushtrimin e detyrës në përputhje me standardet europiane", u parashikua ndërhyrje legjislative për:

- Ngritjen e një inspektorati të pavarur të ngarkuar me përgjegjësinë për të hetuar shkeljet disiplinore të gjyqtarëve dhe për të zhvilluar shërbime të tjera inspektimi për gjykatat.
- Zhvillimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve, prokurorëve në dy shkallë gjykimi: para këshillit gjyqësor brenda KLD-së (shkalla e parë) dhe para tribunalit disiplinor (shkalla e dytë). tribunali disiplinor do të jetë një organ *ad hoc* i përbërë nga anëtarë dhe zëvendësanëtarë (gjyqtarë aktivë shumica dhe jogjyqtarë pakica).
- Zhvillimin e procesit disiplinor në përputhje me parimin e procesit të rregullt, që mundëson respektimin e të drejtave të gjyqtarit të proceduar dhe vendosjen e sanksioneve proporcionale në përputhje me shkeljen e bërë.[480]

33. Ideja e tribunalit disiplinor nuk u mbështet gjatë diskutimeve në Kuvend të projektamendamenteve kushtetuese. Ky rol, si shkallë e dytë, në versionin përfundimtar të miratuar me ligjin 76/2016, për procedimet disiplinore iu ngarkua GjK-së. Për më shumë lidhur me këtë çështje referohu te komenti për nenin 135 të Kushtetutës.

---

480) "*Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë*", botuar në https://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/draft_strategjia_versioni_shqip.pdf, f. 16-17.

34. Gjithashtu, te Strategjia e Reformës në Drejtësi, në kreun për drejtësinë penale, objektivi 2 "Konsolidimi i garancive të statusit të prokurorit, përgjegjësisë dhe llogaridhënies në ushtrimin e detyrës", u parashikua marrja e masave legjislative për krijimin e mekanizmave të pavarur, brenda ose jashtë sistemit të prokurorisë, për të inspektuar dhe marrë vendime lidhur me shkeljet disiplinore të prokurorëve (në varësi të faktit nëse prokuroria do të jetë ose jo pranë pushtetit gjyqësor), duke parashikuar garanci që mundësojnë zhvillimin e një procesi të rregullt ligjor dhe sigurojnë të drejtën e një ankimi efektiv në një instancë më të lartë gjykuese.[481]

III. Standarde ndërkombëtare

• Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me pavarësisë dhe përgjegjshmërinë e gjyqtarëve dhe prokurorëve, ku përfshihen edhe ato për kontrollin e përgjegjësisë disiplinore dhe garancitë përkatëse. Disa nga të cilat, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e KV-së për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[482], janë:

A. *Për gjyqtarët*

• Konventa Europiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (neni 6) dhe jurisprudenca përkatëse e GjEDNj-së.

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të KE-së (94) 12 për pavarësinë, efiçencën dhe rolin e gjyqtarëve: *Recommendation (94)12 of the Committee of Ministers on the Independence, Efficiency and Role of Judges,*
https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true.

• Opinionet nr. 1, 10 dhe 11 të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë: *Opinion No. 1 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges;*

481) Po aty, f. 25.

482) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

Opinions no. 6 on Fair Trial within a Reasonable Time; no. 10 on the "Council for the Judiciary in the Service of Society"; no. 11on the Quality of Judicial Decisions,
https://www.coe.int/en/web/ccje/home.

• Karta Europiane për statusin e gjyqtarëve: KE 1998: *European Charter on the Statute of Judges, Council of Europe in Strasbourg in July 1998,*
https://rm.coe.int/16807473ef.

• Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, neni 10: *Article 10 of the Universal Declaration of Human Rights,*
http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/.

• Parimet bazë për pavarësinë e gjyqësorit miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e KB, 1985: *Basic Principles on the Independence of the Judiciary endorsed by the United Nations General*
Assembly in 1985,
https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/.

• Parimet e sjelljes gjyqësore, Bangalore 2002: *Bangalore Principles of Judicial Conduct of 2002*,
https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-bangalore-principles-of-judicial-conduct/.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa I "Pavarësia e gjyqtarëve", 12-13 mars 2010,
https://rm.coe.int/1680700a63.

B. *Për prokurorët*

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19 për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale:
Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19,
https://rm.coe.int/16804be55a.

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990 për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors,*
https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/.

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999, për standardet për përgjegjshmërinë profesionale dhe deklarimi i detyrave esenciale dhe të drejtave të prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,*

http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society",*

https://rm.coe.int/1680747391.

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, udhëzimet europiane për etikën dhe sjelljen e prokurorëve publikë; The European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor 2010,

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e.

• Në një numër opinionesh, Komisioni i Venecies ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, § 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001).* http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 147/dh

1. Mandati i Inspektorit të Lartë të Drejtësisë mbaron kur:
   a) mbush moshën e pensionit;
   b) përfundon mandatin 9-vjeçar;
   c) jep dorëheqjen;
   ç) shkarkohet sipas parashikimeve të nenit 147/e të Kushtetutës;
   d) vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit;
   dh) vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën.

2. Mbarimi i mandatit të Inspektorit të Lartë të Drejtësisë deklarohet me vendim të mbledhjes së përbashkët të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe të Këshillit të Lartë të Prokurorisë.

3. Inspektori i Lartë i Drejtësisë qëndron në detyrë deri në emërimin e Inspektorit të ri, me përjashtim të rasteve të parashikuara në paragrafin 1, nënparagrafët "c", "ç", "d" dhe "dh".

4. Pas përfundimit të mandatit, me kërkesë të tij, Inspektori i Lartë i Drejtësisë kthehet në detyrën që mbante para emërimit ose në një detyrë të përafërt me të.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Kjo dispozitë ka si qëllim vendosjen e garancive të nevojshme për ushtrimin e mandatit të ILD-së në mënyrë të pavarur dhe të përgjegjshme, si dhe për vazhdimësinë e institucionit.

2. Ky qëllim synohet të realizohet nëpërmjet përcaktimit në mënyrë shteruese të rasteve të mbarimit të mandatit dhe të organit që e deklaron mbarimin e këtij mandati.

3. Garantimi i vazhdimësisë së institucionit është një qëllim që reflektohet në rregullimet për të gjitha organet e parashikuara në Kushtetutë, ku përfshihet edhe ILD-ja.

4. Për të nxitur dhe motivuar kandidatët më të kualifikuar dhe me integritet për ILD-në, si dhe për të garantuar ushtrimin e detyrës jashtë ndikimeve të papërshtatshme, ndër të tjera, dispozita siguron ILD-në, pas mbarimit të mandatit, për rikthimin në detyrën e mëparshme ose në një detyrë të përafërt me të.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

5. Në këtë dispozitë vendosen rregulla për mbarimin e mandatit, vazhdimësinë e institucionit dhe për rikthimin e ILD-së në detyrën e mëparshme pas mbarimit të mandatit.

6. Për çështjen e mbarimit të mandatit përcaktohen rastet dhe organi që deklaron mbarimin e mandatit. Në pikën 1 të dispozitës përcaktohen në mënyrë shteruese rastet kur mbaron mandati i ILD-së. Këto raste janë të njëjta me ato të parashikuara për mbarimin e mandatit të gjyqtarit të GjK-së[483], gjyqtarit të GjL-së[484], PP-së[485], anëtarit të KLGj-së[486] dhe anëtarit të Këshillit të Lartë të Prokurorisë (KLP)[487].

7. Në tri rastet e parashikuara nga shkronjat "a", "b" dhe "c", mbarimi i mandatit deklarohet si rrjedhojë e konstatimit të faktit. Për këto raste nuk kërkohet vlerësim dhe deklarimi nuk është i ndërvarur nga një proces tjetër,

483) Shih nenin 127 të Kushtetutës.
484) Po aty, neni 139.
485) Po aty, neni 148/c.
486) Po aty, neni 147/b.
487) Po aty, neni 149/b.

që duhet t'i paraprijë deklarimit të mbarimit të mandatit. Për tri rastet e parashikuara nga shkronjat "ç", "d" dhe "dh", mbarimi i mandatit vjen pas një procesi tjetër vlerësimi dhe procedure të veçantë. Konkretisht, për rastin e parashikuar nga shkronja "ç", duhet që ILD-ja, përpara deklarimit të mbarimit të mandatit, të shkarkohet nga GjK-ja.[488] Po ashtu, edhe për rastet e parashikuara nga shkronjat "d" dhe "dh" duhet të zhvillohet një proces shqyrtimi, sipas një procedure të rregullt, për të konkluduar nëse janë vërtetuar kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit ose fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën.

8. Në pikën 2 të kësaj dispozite përcaktohet struktura që deklaron mbarimin e mandatit të ILD-së. Kjo strukturë është mbledhja e përbashkët e KLGj-së dhe KLP-së. Ky përcaktim i ka dhënë një status kushtetues kësaj mbledhjeje me karakteristikat e një organi kolegjial, duke përcaktuar edhe detyrën. Detyra në këtë rast është vetëm deklarative pas konstatimit të një prej fakteve të parashikuara në pikën 1 të kësaj dispozite. Ky është i vetmi parashikim ku Kushtetuta i referohet një strukture të tillë. Kjo shpjegohet me faktin se ILD-ja është një institucion i ri kushtetues, i cili ngarkohet me përgjegjësinë për procedimin disiplinor si të gjyqtarëve, ashtu dhe të prokurorëve.

9. Siç u përmend më sipër, ideja e vazhdimësisë së institucionit reflektohet në të gjitha rregullimet respektive të organeve kushtetuese.[489] Këtë objekt rregullon edhe pika 3 e kësaj dispozite për vazhdimësinë e institucionit të ILD-së, në rastin kur i mbaron mandati. ILD-ja, pasi është deklaruar mbarimi i mandatit, ka detyrimin të qëndrojë në detyrë deri në emërimin e Inspektorit të ri. Përjashtim nga ky rregull janë rastet kur mbarimi i mandatit deklarohet për shkak të dorëheqjes, shkarkimit sipas procedurës përkatëse, vërtetimit të kushteve të pazgjedhshmërisë dhe papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit ose faktit të pamundësisë për të ushtruar detyrën. Në këto raste, vazhdimësia sigurohet nga zëvendësinspektori i Lartë i Drejtësisë, sipas parashikimit të ligjit organik për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë.[490]

10. Pika 4 e dispozitës garanton të drejtën e ILD-së për t'u kthyer në detyrën që mbante përpara emërimit ose në një detyrë të përafërt me të. Njëkohësisht, dispozita imponon organin përkatës që ka kompetencën për emërimin për të bërë emërimin sipas kërkesës. Organi duhet të japë shp-

488) Po aty, neni 147/e, pika 2.
489) Po aty, shih nenet 125/7; 136/5; 147/b, pika 4; 149/b, pika 4.
490) Ligji nr.115/2016, "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë", neni 205.

jegime, bazuar në arsye objektive, për pamundësinë e kthimit të ILD-së në detyrën që mbante përpara emërimit. Sipas ligjit organik për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë, në qoftë se në kohën e zgjedhjes ILD-ja ishte gjyqtar ose prokuror, ai kthehet në pozicionin e gjyqtarit ose prokurorit të apelit, pavarësisht nga pozicioni që ka mbajtur në kohën e zgjedhjes.[491] Organet që detyron kjo dispozitë janë KLGj-ja dhe KLP-ja.

11. Kjo dispozitë ka të njëjtën strukturë si dispozitat e tjera që rregullojnë të njëjtat çështje për institucionet kushtetuese të sistemit të drejtësisë. Në këtë kuptim, interpretimi i kësaj dispozite duhet të jetë në harmoni dhe koherencë me interpretimet e dispozitave të tjera analoge. Rregullat e parashikuara në këtë dispozitë kanë natyrë organike dhe përbëjnë një komponent të rëndësishëm të formimit dhe organizmit të institucionit kushtetues të ILD-së. Ligjvënësi kushtetues ka veçuar këto rregulla nga ato që kërkohen për organizimin dhe funksionimin e ILD-së, duke i ngurtësuar në Kushtetutë për shkak të rëndësisë që ato kanë në drejtim të pavarësisë dhe përgjegjshmërisë në ushtrimin e detyrës së këtij institucioni.

C. Komente për çështje të ndryshme

12. Në këtë dispozitë, për një trajtim më të thelluar, veçohen këto çështje: a) mbarimi i mandatit sipas shkronjave "d" dhe "dh" të pikës 1; b) mbledhja e përbashkët e KLGj-së dhe KLP-së, thirrja dhe procedurat vendimmarrëse.

a) *Mbarimi i mandatit sipas shkronjave "d" dhe "dh" të pikës të dispozitës*

13. Sipas shkronjës "d" të pikës 1, mandati i ILD-së mbaron kur vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit. Për këtë rast duhet sqaruar kuptimi i termave "pazgjedhshmërisë" dhe "papajtueshmërisë", si dhe dallimi midis tyre, procedura dhe organi vendimmarrës.

14. Me termin "kushtet e pazgjedhshmërisë", sipas interpretimit literal, kuptojmë kushtet ndaluese për zgjedhjen, në këtë rast, të ILD-së. Në një kuptim të ngushtë, nëse i referohemi nenit 147/d, pika 4, ku përcaktohen kushtet që duhet të përmbushë kandidati për ILD, kushtet ndaluese janë dy: të mos ketë mbajtur funksione politike në administratën publike ose pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit. Në një kuptim të gjerë, kushtet e pazgjedhshmërisë përfshijnë të gjitha kushtet që duhet të përmbushë kandidati, qoftë ato të shprehura në

491) Po aty, neni 203.

formë pohuese, ashtu dhe ato të shprehura në formë negative. Sipas këtij kuptimi, shprehja "vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë", duke ruajtur të njëjtën përmbajtje, mund të formulohej "vërtetohet mungesa e kushteve të zgjedhshmërisë". Pra, kushtet e pazgjedhshmërisë, sipas nenit 147/d të Kushtetutës janë:

1) të jetë jurist i spikatur;

2) të ketë jo më pak se 15 vjet përvojë pune në profesion;

3) të jetë me integritet të lartë moral dhe profesional;

4) ç) të mos ketë mbajtur funksione politike në administratën publike gjatë 10 viteve të fundit përpara kandidimit;

5) të mos ketë mbajtur pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit.

15. Në ligjin për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë, në nenin 119, përcaktohen kushtet e emërimit[492] të ILD-së.[493] Në listën e kushteve të përcaktuara në këtë nen, përveç atyre të dispozitës kushtetuese, ka dhe disa kushte të tjera, të cilat, më shumë, mund të konsiderohen si konkretizim dhe sqarim i kushteve kushtetuese. Kështu, kandidati për ILD, ndër të tjera, duhet të ketë përfunduar ciklin e dytë të studimeve universitare për drejtësi me diplomë "Master i shkencave" ose diplomë të njësuar me të, ose studimet universitare për drejtësi jashtë shtetit dhe të ketë marrë një diplomë të njësuar, sipas rregullave për njësimin e diplomave, të parashikuar me ligj; të mos jetë dënuar më parë për kryerjen e një vepre penale; të mos jetë pushuar nga puna më parë për shkaqe disiplinore dhe të mos ketë masë disiplinore në fuqi në momentin e kandidimit; të mos ketë qenë anëtar, bashkëpunëtor ose i favorizuar i ish-Sigurimit të Shtetit para 2 korrikut 1991 në kuptim të ligjit "Për të drejtën e informimit për dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit të Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë"; të mos jetë bashkëpunëtor, informator ose agjent i shërbimeve të inteligjencës.

16. Kushtet e papajtueshmërisë me ushtrimin e funksionit të ILD-së përcaktohen në nenin 147/ë të Kushtetutës.[494] ILD-ja nuk mund të kryejë njëkohësisht asnjë veprimtari tjetër politike ose shtetërore, si dhe veprimtari profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës, akademik ose shkencor, sipas ligjit. Në ligjin organik të or-

---

492) Titulli i nenit, për të përkuar me përmbajtjen e dispozitës, do të duhej të ishte "Kushtet e zgjedhjes".

493) Ligji nr. 115/2016, neni 199.

494) Këto kushte janë të njëjta me ato të parashikura për funksionin e gjyqtarit kushtetues (neni 130), gjyqtarëve t[t[gjitha niveleve, p[rfshi GjL-së (neni 143), anëtarit të KLGj-së (neni 143/ç), PP-së, prokurorit dhe anëtarit të KLP-së (neni 149/ç).

ganeve të qeverisjes së sistemit të drejtësisë, në nenin 200 përcaktohen në mënyrë më të detajuar papajtueshmëritë me funksionin e ILD-së.[495]

17. Kushtet e zgjedhshmërisë dhe kushtet e papajtueshmërisë dallohen në disa aspekte. Së pari, kushtet e zgjedhshmërisë lidhen me kandidatin dhe vlerësimi nëse përmbushen këto kushte bëhet në procesin e zgjedhjes, ndërsa ato të papajtueshmërisë lidhen me mbajtjen e funksionit dhe vlerësimi për to bëhet në momentin e zgjedhjes dhe gjatë gjithë kohës së ushtrimit të funksionit. Kushtet e zgjedhshmërisë, si rregull, vlerësohen përpara se kandidati të zgjidhet në funksion, ndërsa ato të papajtueshmërisë, pasi zgjidhet në këtë funksion. Së dyti, organi që vlerëson nëse përmbushen kushtet e zgjedhshmërisë është i ndryshëm nga organi që vlerëson kushtet e papajtueshmërisë. Së treti, nëse vërtetohet se ekziston një kusht për pazgjedhshmërinë dhe, për këtë shkak, deklarohet mbarimi i mandatit, zgjedhja konsiderohet e pavlefshme dhe efekti, si rregull, është prapaveprues. Ndërsa, kur deklarohet mbarimi i mandatit për shkak të papajtueshmërisë, nuk vihet në diskutim veprimtaria e ushtruar nga funksionari dhe ky akt i shtrin efektet për të ardhmen. Është ky moment i fundit që ka më rëndësi, sepse lidhet me sigurinë juridike, qëndrueshmërinë dhe autoritetin e institucionit. Për këtë qëllim, si rregull, rivlerësimi i kushteve të zgjedhshmërisë, pas zgjedhjes së kandidatit në funksionin e ILD-së, duhet të jetë i kufizuar në kohë, ndryshe nga kontrolli i kushteve të papajtueshmërisë që shtrihet gjatë gjithë kohës së ushtrimit të mandatit, deri në mbarimin e afatit. Ky dallim, për sa u përket kushteve të pazgjedhshmërisë dhe papajtueshmërisë mund të jetë objekt i ligjit organik përkatës.

---

495) Ligji për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë, neni 200 "Funksioni i Inspektorit të Lartë të Drejtësisë është i papajtueshëm me:
a) çdo funksion tjetër publik;
b) çdo veprimtari tjetër profesionale, që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të veprimtarisë mësimdhënëse, akademike dhe shkencore;
c) anëtarësimin në një parti politike ose pjesëmarrjen në aktivitete publike të organizuara nga një parti politike;
ç) çdo pozicion drejtues ose anëtarësi në organet drejtuese të organizatave fitimprurëse dhe jofitimprurëse, sindikata ose organizata profesionale dhe çdo organizatë tjetër, me përjashtim të angazhimit në organizata, i cili diktohet për shkak të funksionit;
d) çdo veprimtari private, në kuadrin e subjekteve tregtare, që krijon të ardhura në formën e personit fizik tregtar, ortakëri personash fizikë tregtarë të çdo forme, si dhe profesione të lira të avokatisë, noterisë, ekspertit të licencuar, si dhe të konsulentit, agjentit a përfaqësuesit të organizatave të përcaktuara në shkronjën "ç" të këtij neni;
dh) çdo veprimtari tjetër që, sipas ligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", është e papajtueshme me detyrën e magjistratit.".

18. Në shkronjën "dh" të pikës 1 mbarimi i mandatit deklarohet si pasojë e vërtetimit të faktit të pamundësisë për të ushtruar detyrën. Pamundësia për të përmbushur detyrën mund të jetë për shkak të paaftësisë mendore ose fizike.[496] Për verifikimin e faktit të pamundësisë, ligji organik për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë referon te ligji për statusin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve.[497] Sipas këtij ligji, me marrjen dijeni, Këshilli[498] heton rastet për pamundësi fizike a mendore të magjistratit, duke autorizuar një komision për të dhënë mendim të specializuar rreth pamundësisë. Magjistrati ka të drejtë të ketë akses në dosje, të përfaqësohet nga përfaqësuesi i tij dhe të dëgjohet. Këshilli, sipas rastit, vendos pezullimin përkohësisht ose mbarimin e statusit të magjistratit. Magjistrati ka të drejtë të ankimojë vendimin e Këshillit.[499] Të njëjtat të drejta që i njihen magjistratit, sipas referimit, i gëzon edhe ILD-ja kur i nënshtrohet procedurës për hetimin e pamundësisë për ushtrimin e funksionit. Ajo që nuk del e qartë nga dispozita është çështja se cili është organi që bën hetimin, pasi merr dijeni, dhe që autorizon një komision me ekspertë për të dhënë mendim të specializuar, komisioni hetimor i Kuvendit sipas nenit 147/e, pika 3 apo mbledhja e përbashkët e KLGj-së dhe KLP-së, sipas nenit 147/dh, pika 2? Hetimi dhe vërtetimi i faktit të pamundësisë nuk përbëjnë një procedim disiplinor. Komisioni hetimor i Kuvendit, sipas pikës 3 të nenit 147/e, ngarkohet për hetimin e pretendimeve për shkelje disiplinore. Nga ana tjetër, për analogji, sipas referimit te ligji për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, organi që deklaron mbarimin e mandatit është dhe organi që bën hetimin për pamundësinë në ushtrimin e funksionit. Në këtë kuptim, për rastin e pamundësisë në ushtrimin e funksionit nga ILD-ja, organi që duhet të bëjë hetimin dhe të marrë vendimin në fjalë është mbledhja e përbashkët e KLGj-së dhe KLP-së. Këtu, përsëri ngelet dhe një çështje për sqarim: a ka të drejtë ILD-ja të ankohet kundër vendimit të mbledhjes së përbashkët të KLGj-së dhe KLP-së dhe, nëse po, ku mund të ankohet? Më lart, sipas referimit, u pranua se ILD-ja gëzon të drejtat që i njihen magjistratit, duke përfshirë dhe të drejtën e ankimit. Gjithashtu, nisur nga interpretimi sistematik i neneve 147/dh dhe 147/e, ligjvënësi kushtetues ka përfshirë GjK-në si një mekanizëm garantues për pavarësinë e ILD-së. Në këtë kuptim, duke pasur parasysh pasojat që rrjedhin nga mbarimi i mandatit për shkak të pamundësisë, të cilat barazohen me shkarkimin, ILD-ja mund të ankohet në GjK kundër vendimit të mbledhjes

496) Shih ligjin nr.115/2016, "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë", neni 206, pika 2.
497) Po aty.
498) KLGj-ja ose KLP-ja, respektivisht për magjistratin gjyqtar ose prokuror.
499) Shih ligjin nr.96/2016, "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", neni 67.

së përbashkët të KLGj-së dhe KLP-së për mbarimin e mandatit për shkak të pamundësisë së ushtrimit të funksionit.

b) *Mbledhja e përbashkët e KLGj-së dhe KLP-së, thirrja dhe procedurat vendimmarrëse*

19. Sipas pikës 2 të kësaj dispozite, mbarimi i mandatit të ILD-së deklarohet me vendim të mbledhjes së përbashkët të KLGj-së dhe KLP-së. Kjo është një strukturë kolegjiale e ngarkuar nga Kushtetuta vetëm për këtë kompetencë. Në këtë dispozitë nuk parashikohen procedurat për thirrjen e kësaj mbledhjeje dhe vendimmarrjen. Edhe në ligjin për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë nuk parashikohen rregullime specifike lidhur me këto procedura. Në nenit 170 të këtij ligji parashikohet bashkëpunimi ndërinstitucional i aktorëve të sistemit të drejtësisë, ku përfshihet dhe organizimi i mbledhjeve të përbashkëta të KLGj-së dhe KLP-së, por jo në funksion të kompetencës të përcaktuar nga pika 2 e nenit 147/dh të Kushtetutës.[500] Në mungesë të parashikimeve specifike të përmendura më sipër, për analogji, mund të ndiqen rregullimet për organizmin e mbledhjeve dhe vendimmarrjen të KLGj-së[501] dhe KLP-së[502].

20. Mbledhja e përbashkët e KLGj-së dhe KLP-së, si rregull, deklaron mbarimin e mandatit të ILD-së pas njoftimit me shkrim nga ana e Kuvendit dhe KED-së për sa u përket rasteve të parashikuara nga shkronjat "a", "b" dhe "c" të pikës 1 të kësaj dispozite. Në ligjin për organet e qeverisjes në sistemin e drejtësisë parashikohet se ILD-ja, jo më vonë se 3 muaj përpara mbarimit të mandatit për shkak pensioni ose përfundimi të afatit 9-vjeçar, njofton me shkrim Kuvendin dhe KED-në për vendin vakant. Në rastet e tjera të mbarimit të mandatit, njoftimi për vendin vakant përcillet menjëherë pranë Kuvendit dhe KED-së nga zëvendësinspektori i Lartë i Drejtësisë.[503]

21. Kur ILD-ja shkarkohet nga GjK-ja, që është organi i ngarkuar nga Kushtetuta për shkarkimin e ILD-së, sipas nenit 147/e, vendimi i shkarkimit, si rregull, duhet t'i dërgohet Kuvendit, dhe ky i fundit më pas ia përcjell këtë vendim mbledhjes së përbashkët të KLGj-së dhe KLP-së për të deklaruar mbarimin e mandatit, sipas shkronjës "ç" të pikës 1 të kësaj dispozite.

---

500) Ligji nr.115/2016, "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë", neni 170, pika 1.
501) Po aty, nenet 66-68.
502) Po aty, nenet 164-166.
503) Po aty, neni 206.

22. Për rastin e verifikimit të kushteve të papajtueshmërisë, sipas shkronjës "d", procedura për vënien në lëvizje të mbledhjes së përbashkët të KLGj-së dhe KLP-së është e njëjtë si me atë të shkarkimit. Mosrespektimi i kushteve të papajtueshmërisë me ushtrimin e funksionit konsiderohet si shkelje profesionale dhe etike sipas ligjit.[504] Në këtë rast, hetimi për pretendimin e shkeljeve të kushteve të papajtueshmërisë hetohet nga një komision hetimor i Kuvendit, i cili kur konstaton shkelje i propozon GjK-së shkarkimin e ILD-së, sipas nenit 147/e. Ndryshe nga rasti për papajtueshmërinë, procedura për vërtetimin e kushteve të pazgjedhshmërisë nuk është e qartë. Nëse pranojmë se vërtetimi i kushteve të pazgjedhshmërisë, nisur nga natyra e këtij procedimi, nuk konsiderohet si procedim disiplinor, atëherë pretendimet për mosrespektimin e këtyre kushteve nuk kalojnë nëpërmjet hetimit të komisionit të Kuvendit dhe vendimmarrjes së GjK-së. Në nenin 147/e rregullohet procedura për hetimin e shkeljeve disiplinore dhe shkarkimin. Nëse nuk ndiqet procedura sipas nenit të mësipërm, atëherë alternativa është që vërtetimin e kushteve të pazgjedhshmërisë ta kryejë vetë mbledhja e përbashkët e KLGj-së dhe KLP-së. Kjo alternativë do të kundërshtohej në dy aspekte. Së pari, kjo strukturë nuk është parashikuar të funksionojë si një organ procedues në respekt të rregullave për një proces të rregullt. Së dyti, mund të ngrihet çështja e konfliktit të interesave, duke pasur parasysh se anëtarët e KLGj-së dhe KLP-së i nënshtrohen procedimit disiplinor të ILD-së. Kështu që alternativa e parashikuar nga neni 147/e është më e pranueshme, duke pasur parasysh pasojat që rrjedhin kur vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë.

23. Për rastin e parashikuar nga shkronja "dh" e pikës 1 të kësaj dispozite, siç u trajtua më sipër, ndryshe nga rasti i shkronjës "d", mbledhja e përbashkët e KLGj-së dhe KLP-së duhet të zhvillojë hetim për faktin e pamundësisë së ushtrimit të funksionit nga ILD-ja. Bazuar në parashikimin ligjor të përmendur më sipër, kjo mbledhje, si rregull, duhet të marrë njoftim me shkrim, për faktin e pamundësisë, nga zëvendësinspektori i Lartë i Drejtësisë.

II. Konteksti historik

24. Lidhur me komentin për kontekstin historik të kësaj dispozite referohu te komenti për dispozitën kushtetuese 147/d.

---

504) Po aty, neni 207, shkronja "ç".

III. Standarde ndërkombëtare

• Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me pavarësinë dhe përgjegjshmërinë e gjyqtarëve dhe të prokurorëve, ku përfshihen edhe ato për kontrollin e përgjegjësisë disiplinore dhe garancitë përkatëse. Disa nga të cilat, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e KV-së për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[505], janë:

A. *Për gjyqtarët*

• Konventa Europiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (neni 6) dhe jurisprudenca përkatëse e GJEDNJ-së.

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të KE-së, (94) 12, për pavarësinë, efiçencën dhe rolin e gjyqtarëve: *Recommendation (94)12 of the Committee of Ministers on the Independence, Efficiency and Role of Judges,*

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true.

• Opinionet nr. 1, 10 dhe 11 të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë: *Opinion No. 1 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges; Opinions no. 6 on Fair Trial within a Reasonable Time; no. 10 on the "Council for the Judiciary in the Service of Society"; no. 11on the Quality of Judicial Decisions.*

https://www.coe.int/en/web/ccje/home

• Karta Europiane për statusin e gjyqtarëve: KE 1998: *European Charter on the Statute of Judges, Council of Europe in Strasbourg in July 1998,*

https://rm.coe.int/16807473ef.

• Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, neni 10: *Article 10 of the Universal Declaration of Human Rights*

http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/.

---

505) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

• Parimet bazë për pavarësinë e gjyqësorit miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e KB-së, 1985: *Basic Principles on the Independence of the Judiciary endorsed by the United Nations General*

Assembly in 1985,

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/.

• Parimet e sjelljes gjyqësore, Bangalore 2002: *Bangalore Principles of Judicial Conduct of 2002*,

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-bangalore-principles-of-judicial-conduct/.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa I "Pavarësia e gjyqtarëve", 12-13 mars, 2010,

https://rm.coe.int/1680700a63.

B. *Për prokurorët*

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19 për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale:

Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19,

https://rm.coe.int/16804be55a.

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990 për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors*

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/.

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999, për Standardet për Përgjegjshmërinë Profesionale dhe Deklarimi i Detyrave Esenciale dhe të Drejtave të Prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,*

http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society"*

https://rm.coe.int/1680747391.

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, Udhëzimet Europiane për Etikën dhe Sjelljen e Prokurorëve Publikë; The European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

• Raport i KV-së për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor, 2010

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e.

• Në një numër opinionesh, Komisioni i Venecies ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, §. 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001).* http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 147/e

1. Inspektori i Lartë i Drejtësisë mban përgjegjësi disiplinore, sipas ligjit.

2. Ai shkarkohet nga Gjykata Kushtetuese kur:
   a) kryen shkelje të rënda profesionale ose etike;
   b) është dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi.

3. Pretendimet lidhur me shkeljet disiplinore të Inspektorit të Lartë të Drejtësisë hetohen nga një komision hetimor i Kuvendit, duke respektuar të drejtën e tij për proces të rregullt. Komisioni hetimor, në rast se konstaton shkelje sipas paragrafit 2 të këtij neni, i propozon Gjykatës Kushtetuese shkarkimin e Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, sipas ligjit.

4. Inspektori i Lartë i Drejtësisë pezullohet nga detyra me vendim të Gjykatës Kushtetuese kur:
   a) ndaj tij caktohet masa e sigurimit personal "arrest në burg" ose "arrest në shtëpi" për kryerjen e një vepre penale;
   b) ai merr cilësinë e të pandehurit për një krim të rëndë të kryer me dashje;
   c) fillon procedimi disiplinor, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Dispozita synon të garantojë ushtrimin e funksionit të Inspektorit të Lartë të Drejtësisë me përgjegjshmëri dhe etikë në respekt të Kushtetutës dhe ligjit. Ky qëllim buron nga ideja se të gjitha organet kushtetuese duhet të mbajnë përgjegjësi sipas ligjit dhe duhet t'u nënshtrohen standardeve më të larta profesionale dhe etike.

2. Nga ana tjetër, dispozita synon të krijojë garancitë e nevojshme për autoritetin dhe pavarësinë e ILD-së nëpërmjet përcaktimit në mënyrë të qartë në Kushtetutë të rasteve dhe procedurës së shkarkimit, organeve të ngarkuara me këtë përgjegjësi dhe kërkesave për respektimin e procesit të rregullt.

3. Duke pasur parasysh dhe kontekstin historik, për të mos lejuar që procedura e shkarkimit të ILD-së të ndikohet nga motive politike, në proces janë përfshirë dy organe, Kuvendi si organ propozues për shkarkimin dhe GjK-ja si organi vendimmarrës.

4. Për ruajtjen e autoritetit dhe të besimit të publikut te ky institucion, dispozita parashikon dhe rastet e pezullimit nga detyra të ILD-së kur për të merret një masë sigurimi, kur merret me cilësinë e të pandehurit ose kur procedohet për shkelje disiplinore sipas përcaktimeve dhe kufizimeve të veçanta.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

5. Dispozita rregullon procedurat për shkarkimin e ILD-së për shkelje disiplinore dhe për pezullim nga detyra. Këto rregulla procedurale përfshijnë organet për hetimin dhe vendimmarrjen, rastet kur vendoset shkarkimi, rastet kur vendoset pezullimi dhe organin që merr vendimin.

6. Në pikën 1 të dispozitës, së pari, deklarohet parimi i përgjithshëm për përgjegjësinë disiplinore që përshkon, si rregull, të gjitha organet kushtetuese, ku përfshihet edhe ILD-ja. Së dyti, dispozita i delegon ligjvënësit kompetencën për të rregulluar çështjen e përgjegjësisë disiplinore në mënyrë më të detajuar.[506]

---

506) Shih ligjin nr.115/2016 :Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë", nenet 207-208.

7. Në pikën 2 përcaktohen dy raste kur vendoset shkarkimi: a) për shkelje të rënda profesionale ose etike dhe; b) kur dënohet me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi. Për rastin e parë, fillimisht, duhet të përcaktohet se cilat janë kërkesat profesionale dhe etika që i imponohen ILD-së në ushtrimin e detyrës dhe, më pas, të vlerësohen shkeljet e këtyre kërkesave, të cilat konsiderohen si shkelje të rënda. Ligji që është nxjerrë në zbatim të dispozitës ka përcaktuar se çfarë konsiderohen shkelje të rënda, të cilat përbëjnë dhe shkak për shkarkimin nga detyra të ILD-së.[507] Në vlerësimin dhe interpretimin e këtyre rasteve të përcaktuara nga ligji, duhet mbajtur parasysh balanca që synohet të garantohet nga dispozita kushtetuese ndërmjet përgjegjshmërisë ndaj kërkesave profesionale dhe etike, nga njëra anë, dhe ushtrimit të detyrës në mënyrë të pavarur jashtë ndikimeve të papërshtatshme, nga ana tjetër. Për këtë qëllim duhet mbajtur parasysh edhe jurisprudenca kushtetuese.[508] Për rastin e dytë, referimi bëhet në ligjin penal që përcakton se çfarë kuptojmë me vendim gjyqësor të formës së prerë dhe me krim. Në këtë rast, shkarkimi vjen si pasojë e një vendimi gjyqësor që e deklaron ILD-në fajtor për kryerjen e një krimi dhe nuk presupozon vlerësim dhe diskrecion nëse duhet marrë masa e shkarkimit apo jo.

8. Pretendimet për shkelje disiplinore të kryera nga ILD-ja, sipas pikës 3, hetohen nga një komision hetimor i Kuvendit. Komisioni hetimor duhet të respektojë të drejtat për një proces të rregullt të ILD-së në rastin kur për të fillon një procedim disiplinor. Në përfundim të hetimit, komisioni hetimor, nëse konstaton shkelje sipas paragrafit 2 të kësaj dispozite, i propozon GjK-së shkarkimin e ILD-së. Për sa i përket rastit të parashikuar nga shkronja "b" e pikës 2, roli i komisionit hetimor është formal. Ai vetëm verifikon nëse ILD-ja është dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi. Ndërsa për rastin e parashikuar nga shkronja "a" e pikës 2 kërkohet zhvillimi i një hetimi të plotë dhe një procedimi disiplinor, duke respektuar të drejtat për një proces të rregullt.

---

507) Po aty, neni 207.

508) Shih vendimin nr.75/2002 të GjK-së: "…Gjykata Kushtetuese arsyeton se kuptimi i saktë dhe i drejtë i saj i përdorur në këtë dispozitë kushtetuese, por edhe në të tjera, duhet të analizohet dhe vlerësohet në tërësi nga disa faktorë që kanë të bëjnë me rëndësinë e shkeljes së ligjit, pasojat e ardhura apo që mund të vinin nga kjo shkelje, kohëvazhdimin e këtyre pasojave dhe të vështirësive për riparimin e tyre, si dhe vetë qëndrimin subjektiv që mban personi konkret ndaj shkeljes së kryer dhe pasojës së ardhur. Gjithashtu, cilësimi "rëndë", i përdorur si për rastin e diskreditimit të pozitës dhe figurës së gjyqtarit e të prokurorit, ashtu dhe të shkeljes së ligjit, i shërben njëkohësisht organit kompetent që fillon procedurat e shkarkimit për të dalluar këto veprime nga sjelljet e një kategorie më të lehtë, të cilat nuk mund të përdoren për të motivuar shkakun e shkarkimit...".

9. Në pikën 4 përcaktohen rastet e pezullimit nga detyra të ILD-së dhe organi që vendos pezullimin. Dy rastet e para lidhen me një procedim penal ndaj ILD-së, ndërsa rasti i tretë me një procedim disiplinor. Në rastet penale, të parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b", pezullimi vjen si pasojë e masës së sigurimit personal të kufizimit të lirisë ose marrjes me cilësinë e të pandehurit. Masa e sigurimit personal duhet të jetë "arrest me burg" ose "arrest në shtëpi", pavarësisht nga vepra penale për kryerjen e së cilës akuzohet. Ndërsa për rastin kur merret me cilësinë e të pandehurit, vepra për të cilën ai akuzohet duhet të jetë krim i rëndë i kryer me dashje.[509] Për pezullimin për shkak të fillimit të procedimit disiplinor, të parashikuar nga shkronja "c" e pikës 4, duhet t'i referohemi parashikimit të pikës 3. Siç u përmend më sipër, pretendimet për shkeljet disiplinore të ILD-së hetohen nga një komision hetimor i Kuvendit. Momenti i fillimit të procedimit disiplinor, sipas parashikimeve të ligjit për komisionet hetimore parlamentare dhe Rregullores së Kuvendit, konsiderohet momenti i marrjes së vendimit të Kuvendit për ngritjen e komisionit hetimor, ku përcaktohet objekti dhe mandati i komisionit.[510]

10. GjK-ja vendos pezullimin e ILD-së kur plotësohet një nga kushtet e parashikuara në pikën 4. Dy rastet e para lidhen me një procedim penal ndaj ILD-së, ndërsa rasti i tretë me një procedim disiplinor. Në rastet penale, të parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b", pezullimi vjen si pasojë e masës së sigurimit personal të kufizimit të lirisë ose marrjes me cilësinë e të pandehurit. Masa e sigurimit personal duhet të jetë "arrest me burg" ose "arrest në shtëpi", pavarësisht nga vepra penale për kryerjen e së cilës akuzohet. Ndërsa për rastin kur merret me cilësinë e të pandehurit, vepra për të cilën akuzohet duhet të jetë krim i rëndë i kryer me dashje.[511] Për rastin e tretë, kur fillon një procedim disiplinor, kërkesa paraqitet nga komisioni hetimor. GjK-ja vendos për pezullimin, pas shqyrtimit të kërkesës, nëse përmbushet një nga kushtet e parashikuara nga pika 4, sipas përcaktimeve dhe kuptimit të dispozitës kushtetuese.

11. Rregullat e parashikuara në këtë dispozitë kanë natyrë organike. Për të dyja çështjet normative, të shkarkimit dhe pezullimit, përcaktohen rastet dhe kushtet përkatëse për marrjen e këtyre masave, organi që vë në lëvizje procedurën, organi procedues/propozues dhe organi vendimmar-

509) Për përkufizimin e termit "krim i rëndë i kryer me dashje", bazohemi në masën e dënimit dhe elementin subjektiv sipas përcaktimit të Kodit Penal (KP).
510) Shih ligjin nr.8891, datë 2.05.2002 "Për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit"; Rregulloren e Kuvendit, neni 25.
511) Për përkufizimin e termit "krim i rëndë i kryer me dashje" bazohemi në masën e dënimit dhe elementin subjektiv sipas përcaktimit të Kodit Penal.

rës. Dispozita, krahas detyrimit për organet përkatëse për të vepruar kur plotësohen kushtet e përcaktuara nga kjo dispozitë, i njeh të drejtën ILD-së për të kundërshtuar veprimet që ndërmerren jo në respekt të rregullimeve kushtetuese. Ligjvënësi kushtetues ka veçuar këto rregulla nga rregullimi normativ që kërkohet për organizmin dhe funksionimin e ILD-së, duke i ngurtësuar në Kushtetutë për shkak të rëndësisë që ato kanë në drejtim të pavarësisë dhe përgjegjshmërisë në ushtrimin e detyrës së këtij institucioni. Në pikat 1, 3 dhe 4 të dispozitës ngarkohet ligjvënësi për të rregulluar me ligj në mënyrë më të hollësishme aspekte të veçanta të këtyre çështjeve, pa cenuar përcaktimet dhe kufizimet kushtetuese.

C. Komente për çështje të ndryshme

12. Në vijim të komenteve të mësipërme, për interesin që ato paraqesin, më poshtë trajtohen në mënyrë më të zgjeruar këto çështje: a) hetimi i pretendimeve për shkelje disiplinore të ILD-së dhe procedura e shkarkimit; b) pezullimi nga detyra e ILD-së kur për të fillon një procedim disiplinor.

a) *Hetimi i pretendimeve për shkelje disiplinore të ILD-së dhe procedura e shkarkimit*

13. Sipas pikës 3 të dispozitës, pretendimet për shkelje disiplinore të kryera nga ILD-ja hetohen nga një komision hetimor i Kuvendit. Dispozita nuk parashikon sesi vihet në lëvizje Kuvendi dhe kush i ngre pretendimet. Në mungesë të një parashikimi të tillë veprojnë rregullat e përgjithshme të parashikuara në ligjin për komisionet hetimore të Kuvendit dhe Rregulloren e Kuvendit, siç referon edhe ligji organik i organeve të qeverisjes së sistemit të drejtësisë.[512] Pavarësisht nga referimi që bën ligji te dy aktet e mësipërme, kjo është e pamjaftueshme, për arsye se procedura e parashikuar nga pika 3 e kësaj dispozite është specifike dhe nuk ndjek rregullat e përgjithshme për vendimmarrjen e Kuvendit lidhur me komisionet hetimore. Për këtë qëllim, do të duhej një ndërhyrje në Rregulloren e Kuvendit për të rregulluar në mënyrë specifike procedurën për hetimin e shkeljeve disiplinore të ILD-së, siç imponon dhe dispozita kushtetuese. Edhe parashikimet në nenin 208 të ligjit për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë nuk i mbulojnë çështjet e mësipërme.[513]

14. Komisioni hetimor duhet të respektojë të drejtat për një proces të rregullt të ILD-së në rastin kur për të fillon një procedim disiplinor. Njohja

512) Shih ligjin nr.115/2016, neni 208, pika 1; Rregullorja e Kuvendit, neni 25.
513) Po aty, neni 208.

paraprake e ILD-së, kur për të kërkohet të hetohet për shkelje disiplinore që përbëjnë shkak për shkarkim, me materialet që e ngarkojnë atë me përgjegjësi, respektimi i së drejtës për t'u dëgjuar dhe mbrojtur, si me anën e dhënies së sqarimeve paraprake, ashtu dhe gjatë shqyrtimit të çështjes, janë disa nga elementet bazë që garantojnë të drejtën kushtetuese për një proces të rregullt.[514] Dispozita kushtetuese e ngarkon komisionin hetimor të Kuvendit me funksionin kontrollues, me synimin për të realizuar balancën midis pushteteve. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se komisionet hetimore të Kuvendit ngrihen dhe funksionojnë në bazë të parimeve kushtetuese, veçanërisht të ndarjes e balancimit ndërmjet pushteteve, të së drejtës për një proces të rregullt ligjor dhe të prezumimit të pafajësisë e të paanshmërisë.[515]

15. Në përfundim të hetimit, komisioni hetimor, nëse konstaton shkelje sipas paragrafit 2 të kësaj dispozite, i propozon GjK-së shkarkimin e ILD-së. Për sa i përket rastit të parashikuar nga shkronja "b" e pikës 2, siç u përmend më lart, roli i komisionit hetimor është formal. Ai vetëm verifikon nëse ILD-ja është dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi. Ndërsa për rastin e parashikuar nga shkronja "a" e pikës 2 kërkohet zhvillimi i një hetimi të plotë dhe procedimi disiplinor, duke respektuar të drejtat për një proces të rregullt. Sipas kuptimit literal të dispozitës, propozimi i komisionit hetimor i dërgohet GjK-së, pa qenë i detyrueshëm që më parë të miratohet në seancë plenare të Kuvendit.[516] Ky përcaktim bën përjashtim nga rregulli i përgjithshëm që ndiqet për raportet përfundimtare të komisioneve hetimore të Kuvendit, të cilat duhet të miratohen në Kuvend në seancë plenare.[517]

16. GjK-ja, për shqyrtimin e propozimit të komisionit hetimor të Kuvendit për shkarkimin e ILD-së, vlerëson si aspektet formale dhe procedurale të propozimit për shkarkim, ashtu dhe themelin. Në këtë rast, GjK-ja e shqyrton çështjen si gjykatë fakti.[518]

---

514) Shih vendimet e GjK-së nr.75/2002; 76/2002.
515) Shih vendimin 18/2003 të GjK-së.
516) Shih ligjin "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë", neni 208, pika 4.
517) Shih Rregulloren e Kuvendit, neni 114; ligji "Për komisionet hetimore të Kuvendit", neni 22.
518) Për analogji, për këtë rast mund të referohet te procedura që ndjek GjK-ja sipas nenit 115 të Kushtetutës dhe ligjit organik të GjK-së.

b) *Pezullimi nga detyra e ILD-së kur për të fillon një procedim disiplinor*

17. Për pezullimin për shkak të fillimit të procedimit disiplinor, të parashikuar nga shkronja "c" e pikës 4, duhet t'i referohemi parashikimit të pikës 3. Siç u përmend më sipër, pretendimet për shkeljet disiplinore të ILD-së hetohen nga një komision hetimor i Kuvendit. Momenti i fillimit të procedimit disiplinor, sipas parashikimeve të ligjit për komisionet hetimore parlamentare dhe Rregullores së Kuvendit, konsiderohet momenti i marrjes së vendimit të Kuvendit për ngritjen e komisionit hetimor, ku përcaktohet objekti dhe mandati i komisionit.[519]

18. GjK-ja vendos pezullimin e ILD-së kur plotësohet një nga kushtet e parashikuara në pikën 4. Për dy rastet e para që lidhen me një procedim penal, kërkesa duhet të paraqitet nga zyra e prokurorisë. Për këto dy raste, roli i GjK-së është më shumë konstatues, ajo verifikon faktin e marrjes së masës së sigurimit ose të marrjes me cilësinë e të pandehurit, sipas përcaktimeve të dispozitës kushtetuese. Kjo për faktin se këto akte i nënshtrohen kontrollit paraprak të gjyqësorit të zakonshëm sipas Kodit të Procedurës Penale (KPP). Për rastin e tretë, kur fillon një procedim disiplinor, kërkesa paraqitet nga komisioni hetimor. Në këtë rast, ngritja e një komisioni hetimor për të hetuar pretendimet për shkelje disiplinore ndaj ILD-së, nuk i nënshtrohet rregullave strikte apo shtrëngimeve procedurale që garantojnë mospërdorimin e këtij mekanizmi për të ndikuar në mënyrë të papërshtatshme te ILD-ja. Për më tepër, kur kërkohet nga ¼ e të gjithë deputetëve, ngritja e komisionit hetimor është e detyrueshme.[520] Për këto arsye, në këtë rast roli i GjK-së, si garanci për ruajtjen edhe të pavarësisë së ILD-së, nuk duhet jetë formal, duke bërë vetëm konstatimin nëse është ngritur një komisioni hetimor me vendim të Kuvendit për hetimin e pretendimeve për shkelje disiplinore ndaj ILD-së, por ajo duhet të vlerësojë nëse ka pretendime serioze për fillimin e procedimit disiplinor. Në një kuptim, roli i GjK-së mund të ishte i ngjashëm me rolin e Kuvendit kur shqyrton kërkesat e prokurorisë për marrjen e masës së arrestit ndaj deputetit.

II. Konteksti historik

19. Lidhur me komentin për kontekstin historik të kësaj dispozite referohu te komenti për dispozitën kushtetuese 147/d.

---

519) Shih ligjin "Për komisionet hetimore të Kuvendit", neni 8.
520) Shih nenin 77/2 i Kushtetutës, neni 25 i Rregullores së Kuvendit.

III. Standarde ndërkombëtare

• Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me pavarësinë dhe përgjegjshmërinë e gjyqtarëve dhe prokurorëve, ku përfshihen edhe ato për kontrollin e përgjegjësisë disiplinore dhe garancitë përkatëse. Disa nga të cilat, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e KV-së për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[521], janë:

A. Për gjyqtarët

• Konventa Europiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (neni 6) dhe jurisprudenca përkatëse e GjEDNj-së.

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të KE-së, (94) 12, për pavarësinë, efiçencën dhe rolin e gjyqtarëve: *Recommendation (94)12 of the Committee of Ministers on the Independence, Efficiency and Role of Judges,*

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true.

• Opinionet nr. 1, 10 dhe 11 të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë: *Opinion No. 1 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges; Opinions no. 6 on Fair Trial within a Reasonable Time; no. 10 on the "Council for the Judiciary in the Service of Society"; no. 11on the Quality of Judicial Decisions,*

https://www.coe.int/en/web/ccje/home.

• Karta Europiane për statusin e gjyqtarëve: KE 1998: *European Charter on the Statute of Judges, Council of Europe in Strasbourg in July 1998,*

https://rm.coe.int/16807473ef.

• Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, neni 10: *Article 10 of the Universal Declaration of Human Rights,*

http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/.

---

521) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

• Parimet bazë për pavarësinë e gjyqësorit miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e KB-së, 1985: *Basic Principles on the Independence of the Judiciary endorsed by the United Nations General*

Assembly in 1985,

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/.

• Parimet e sjelljes gjyqësore, Bangalore 2002: *Bangalore Principles of Judicial Conduct of 2002*,

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-bangalore-principles-of-judicial-conduct/.

• Raport i KV-së për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa I "Pavarësia e gjyqtarëve", 12-13 mars, 2010,

https://rm.coe.int/1680700a63.

B. *Për prokurorët*

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19, për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale:

Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19, https://rm.coe.int/16804be55a.

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990, për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors,*

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/.

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999, për standardet për përgjegjshmërinë profesionale dhe deklarimi i detyrave esenciale dhe të drejtave të prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,*

http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society",*

https://rm.coe.int/1680747391.

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, udhëzimet europiane për etikën dhe sjelljen e prokurorëve publikë; The European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

• Raport i Komisionit të Venecies për Pavarësinë e Pushtetit Gjyqësor, pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor, 2010,

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e.

• Në një numër opinionesh, Komisioni i Venecies ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, § 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001)*. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 147/ë

Qenia Inspektor i Lartë i Drejtësisë nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër politike ose shtetërore, si dhe veprimtari profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës, akademik ose shkencor, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Kjo dispozitë synon shmangien e konfliktit që mund të krijohet ndërmjet interesit që lidhet me ushtrimin e detyrës së ILD-së dhe interesave të tjerë, publikë ose privatë, nëpërmjet ndalimit të ushtrimit njëkohësisht të këtij funksioni dhe veprimtarive të tjera.

2. Përcaktimi i këtyre kufizimeve në dispozitën kushtetuese synon të krijojë qartësi dhe siguri lidhur me të drejtat dhe detyrimet që lidhen me ushtrimin e mandatit të ILD-së.

3. Qëllimi kryesor është garantimi i ushtrimit të detyrës së ILD-së në mënyrë të pavarur, të paanshme dhe të përgjegjshme, në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin, duke ruajtur besimin e publikut tek institucioni. ILD-ja duhet të jetë i aftë të veprojë pa ndikim të papërshtatshëm, presione, kërcënime ose ndërhyrje, të drejtpërdrejta ose jo, nga kushdo dhe për çfarëdo arsye.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

4. Kjo dispozitë përcakton veprimtaritë që janë të papajtueshme me qenien e ILD-së dhe, njëkohësisht, imponon detyrimin ndaj ILD-së për respektimin e këtyre kufizimeve. Ndalimet që vendos kjo dispozitë janë të njëjta me ato për gjyqtarët kushtetues[522], gjyqtarët[523], prokurorët[524], anëtarët e KLGj-së[525] dhe KLP-së[526].

5. Veprimtaritë e papajtueshme me ushtrimin njëkohësisht të funksionit të ILD-së janë si shtetërore e politike, ashtu edhe profesionale në sektorin privat, që ushtrohen kundrejt pagesës. Përjashtim bëhet për aktivitetin mësimdhënës, akademik ose shkencor. Dispozita kushtetuese ngarkon ligjvënësin për të bërë rregullimet e nevojshme me ligj në zbatim të saj. Në ligjin për organet e qeverisjes në sistemin e drejtësisë specifikohen veprimtaritë e papajtueshme me funksionin e ILD-së: a) çdo funksion tjetër publik; b) çdo veprimtari tjetër profesionale, që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të veprimtarisë mësimdhënëse, akademike dhe shkencore;

522) Neni 130 i Kushtetutës.
523) Po aty, neni 143.
524) Po aty, neni 147/ç.
525) Po aty, neni 149/ç.
526) Po aty.

c) anëtarësimi në një parti politike ose pjesëmarrja në aktivitete publike të organizuara nga një parti politike; ç) çdo pozicion drejtues ose anëtarësi në organet drejtuese të organizatave fitimprurëse dhe jofitimprurëse, sindikata ose organizata profesionale dhe çdo organizatë tjetër, me përjashtim të angazhimit në organizata, i cili diktohet për shkak të funksionit; d) çdo veprimtari private, në kuadrin e subjekteve tregtare, që krijon të ardhura në formën e personit fizik tregtar, ortakëri personash fizikë tregtarë të çdo forme, si dhe profesione të lira të avokatisë, noterisë, ekspertit të licencuar, si dhe të konsulentit, agjentit a përfaqësuesit të organizatave të përcaktuara në shkronjën "ç" të këtij neni; dh) çdo veprimtari tjetër që sipas ligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve në Republikën e Shqipërisë" është e papajtueshme me detyrën e magjistratit.[527]

6. Dispozita, nga pikëpamja normative, ka natyrë ndaluese. Ajo ka të njëjtën strukturë si dispozitat e tjera që rregullojnë të njëjtat çështje për institucionet kushtetuese të sistemit të drejtësisë. Në këtë kuptim, interpretimi i kësaj dispozite duhet të jetë në harmoni dhe koherencë me interpretimet e dispozitave të tjera analoge. Nga pikëpamja materiale ndalimet e parashikuara në këtë dispozitë kanë natyrë organike dhe përbëjnë një aspekt të rëndësishëm për ushtrimin e mandatit kushtetues të ILD-së në mënyrë të pavarur dhe të përgjegjshme.

C. Komente për çështje të ndryshme

7. Për sqarimin e kuptimit të konceptit të papajtueshmërisë dhe ndalimeve konkrete të përcaktuara nga kjo dispozitë, në vijim, referohen disa vendime të GjK-së, pavarësisht nga fakti se jurisprudenca kushtetuese për këtë çështje nuk është shumë e zhvilluar.

8. Në vendimin nr. 23/2015, GjK-ja, e vënë në lëvizje nga një e pesta e deputetëve të Kuvendit, me objekt: "Shpallja si i papajtueshëm me Kushtetutën i ligjit nr.101/2014 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8811, datë 17.5.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", të ndryshuar", ndër të tjera, është shprehur: "Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private". Nga përmbajtja e kësaj norme del që detyra e parë dhe kryesore është qenia gjyqtar, në kuptimin që gjyqtarët japin vendime e bëjnë drejtësi në mënyrë të vazhdueshme. Lidhur me këtë detyrë, Kushtetuta ka bërë përjashtim për sa i përket veprimtarisë jopermanente të tyre në Këshillin e Lartë të Dre-

527) Ligji nr. 115/2016 "Për organet e qeverisjes në sistemin e drejtësisë" (ligj për sistemin e drejtësisë), neni 200.

jtësisë, në të cilin ata përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues. Përjashtimet nga rregullimi kushtetues nuk mund të vendosen me ligj. Vetë kushtetutëbërësi, kur e ka gjykuar të arsyeshme, ka bërë përjashtime në mënyrë të posaçme. Kështu, ai ka lejuar shprehimisht edhe anëtarësinë e Presidentit të Republikës ose të ministrit të Drejtësisë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, megjithëse nenet 89 e 103/2 të Kushtetutës kanë përcaktuar se ai (Presidenti i Republikës) "nuk mund të mbajë asnjë detyrë tjetër publike" ose "ministri i Drejtësisë nuk mund të ushtrojë asnjë veprimtari tjetër shtetërore" *(shih vendimin nr.14/2006 të GjK-së).*"

9. Në vendimi nr. 11/2008, GjK-ja, e vënë në lëvizje nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Durrës, me objekt: "Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i nenit 315 të Kodit Penal", ndër të tjera, është shprehur: "Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private [...]. Gjykata çmon se në vendimmarrje, gjyqtarët duhet të jenë të pavarur dhe të aftë të veprojnë pa ndikim të papërshtatshëm, presione, kërcënime ose ndërhyrje, të drejtpërdrejta ose jo, nga kushdo dhe për çfarëdo arsye. Gjyqtarët duhet të kenë liri të plotë për t'i vendosur rastet me paanësi, në përputhje me ndërgjegjen dhe interpretimin e tyre për faktet dhe në zbatim të normave të së drejtës".

10. Në vendimin nr. 32/2016, GjK-ja, e vënë në lëvizje nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, me objekt: "Konstatimi i papajtueshmërisë së mandatit të deputetit Koço Kokëdhima", ndër të tjera, është shprehur: "Për papajtueshmërinë, si koncept ndalues i kryerjes së më shumë se një detyre/funksioni, nuk është e rëndësishme nëse funksionari bie në kushtet e përfitimit për shkak të detyrës ose jo apo në konflikt interesi midis detyrës së tij dhe interesave privatë. Vetëm fakti i ushtrimit të dy funksioneve/detyrave (publike-publike, publike-private) mjafton që ai ta konsumojë këtë ndalim. Gjykata ka theksuar se në thelbin e nenit 70/3 të Kushtetutës qëndron një nga parimet bazë të ushtrimit të funksioneve publike, sipas të cilit: një pagë/shpërblim për një detyrë/funksion. Edhe në rastet kur një funksionari i lejohet të mbajë dy detyra/funksione publike, ai përsëri ka të drejtë të marrë një pagë/shpërblim. Nëse deputeti përveç pagës që do të merrte si i tillë, do të mund të merrte edhe të ardhura të tjera nga buxheti i shtetit për shkak të profesionit të tij primar, atëherë ky parim do të cenohej. Kjo i shërben parimit të shërbimit sa më të mirë ndaj qytetarëve dhe parimit të demokracisë, ku çdo funksionar publik duhet të ushtrojë me të gjitha forcat dhe energjitë e veta detyrën për të cilën është zgjedhur ose emëruar, detyrë të cilën ai e ka pranuar me vullnetin e tij të plotë dhe të lirë. E kundërta mbart, natyrshëm, dyshime lidhur me besueshmërinë e publikut

në cilësinë e përfaqësimit të tij (*shih vendimin nr.44, datë 07.10.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

II. Konteksti historik

11. Lidhur me komentin për kontekstin historik të kësaj dispozite, referohu te komenti për dispozitën kushtetuese 147/d.

III. Standardet ndërkombëtare

• Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me pavarësisë dhe përgjegjshmërinë e gjyqtarëve dhe të prokurorëve, ku përfshihen dhe ato për kontrollin e përgjegjësisë disiplinore dhe garancitë përkatëse. Disa nga të cilat, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e KV-së për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[528], janë:

• Konventa Europiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (neni 6) dhe jurisprudenca përkatëse e GjEDNj-së.

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të KE-së, (94) 12, për pavarësinë, efiçencën dhe rolin e gjyqtarëve: *Recommendation (94)12 of the Committee of Ministers on the Independence, Efficiency and Role of Judges,*

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true.

• Opinionet nr. 1, 10 dhe 11 të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë: *Opinion No. 1 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges; Opinions no. 6 on Fair Trial within a Reasonable Time; no. 10 on the "Council for the Judiciary in the Service of Society"; no. 11on the Quality of Judicial Decisions,*

https://www.coe.int/en/web/ccje/home.

• Karta Europiane për statusin e gjyqtarëve: KE 1998: *European Charter on the Statute of Judges, Council of Europe in Strasbourg in July 1998,*

https://rm.coe.int/16807473ef.

---

528) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

• Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, neni 10: *Article 10 of the Universal Declaration of Human Rights,*
http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/.
• Parimet bazë për pavarësinë e gjyqësorit miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e KB-së, 1985: *Basic Principles on the Independence of the Judiciary endorsed by the United Nations General*
Assembly in 1985,
https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/.
• Parimet e sjelljes gjyqësore, Bangalore 2002: *Bangalore Principles of Judicial Conduct of 2002*,
https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-bangalore-principles-of-judicial-conduct/.
• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa I "Pavarësia e gjyqtarëve", 12-13 mars, 2010,
https://rm.coe.int/1680700a63.

Neni 148

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.

4. Prokuroria e Posaçme dhe Njësia e Posaçme Hetimore për ndjekjen penale dhe hetimin e veprave penale të korrupsionit, krimit të organizuar dhe çështjeve penale sipas nenit 135, paragrafi 2, të Kushtetutës janë të pavarura nga Prokurori i Përgjithshëm. Njësia e Posaçme Hetimore është në varësi të Prokurorisë së Posaçme.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Dispozita synon të përcaktojë qartë pozicionin dhe funksionin e prokurorisë në strukturën e institucioneve kushtetuese të sistemit të drejtësisë dhe marrëdhëniet me pushtetet e tjera, në harmoni me parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve.[529]

2. Në funksion të pozicionit dhe rolit kushtetues të prokurorisë garantohet pavarësia e këtij organi në raporte me organet e tjera jashtë tij, si dhe pavarësia e brendshme e prokurorëve në hetimin dhe ndjekjen penale, duke kaluar nga një organ i centralizuar në një decentralizim të pjesshëm funksional të prokurorisë.[530] Krahas pavarësisë, dispozita synon të garantojë ushtrimin e këtij funksioni në mënyrë të përgjegjshme dhe efektive.

3. Ligjvënësi kushtetues, me reformën në sistemin e drejtësisë, i ka kushtuar një vëmendje të veçantë ngritjes së mekanizmave për goditjen në mënyrë efektive të veprave penale të korrupsionit, krimit të organizuar dhe abuzimit me detyrën. Për këtë qëllim, krahas krijimit të gjykatave të posaçme, sipas nenit 135 të Kushtetutës, kjo dispozitë përcakton në nivel kushtetues formimin e Prokurorisë së Posaçme dhe Njësisë së Posaçme Hetimore për ndjekjen penale dhe hetimin e këtyre veprave. Për këtë strukturë të veçantë, në funksion të rolit që i është ngarkuar nga dispozita kushtetuese, dispozita garanton pavarësi të brendshme në raport me PP-në.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

4. Kjo dispozitë përcakton funksionin kushtetues të organit të prokurorisë, statusin e këtij organi dhe parimet e organizimit dhe funksionimit institucional të tij. Një rregullim specifik parashikohet për Prokurorinë e Posaçme dhe Njësinë e Posaçme të Hetimit në varësi të saj, si një organ i veçantë kushtetues brenda strukturës së prokurorisë.

5. Prokuroria, sipas pikës 1 të dispozitës, ka kompetencën për të ushtruar ndjekjen penale, si dhe përfaqëson akuzën në emër të shtetit. Ky organ ka autoritetin për të ushtruar këtë funksion thelbësor për sistemin e drejtësisë

529) Raport i Komisionit të Posaçëm Parlamenter për Reformën në Sistemin e Drejtësisë për projektligjin "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar".

530) Po aty.

penale, në emër të shoqërisë dhe për interesin publik, duke mbajtur parasysh si respektimin e të drejtave të njeriut, ashtu dhe efektivitetin e sistemit të drejtësisë penale.[531] Përmbajtja dhe kuptimi i termave "ndjekje penale" dhe "akuzë në emër të shtetit" sqarohen në dispozitat përkatëse të Kodit të Procedurës Penale. Prokuroria kryen edhe funksione të tjera sipas ligjit.[532]

6. Në pikën 2 të dispozitës përcaktohet statusi i prokurorisë si organ i pavarur, në raportet me organet e tjera jashtë tij, dhe pavarësia e brendshme e prokurorëve në hetimin dhe ndjekjen penale. Sipas kuptimit të pavarësisë së jashtme, prokuroria është organ me pavarësi të plotë në ushtrimin e funksioneve, duke iu nënshtruar vetëm Kushtetutës dhe ligjeve, gjë që do të thotë se fillimi i procedimit penal, vënia para përgjegjësisë penale, pushimi, pezullimi i çështjeve ose dërgimi në gjyq janë atribute të prokurorisë. Ushtrimi i këtyre atributeve nuk mund të kontrollohet nga pushteti politik, por vetëm nga prokuroria dhe gjykata sipas ligjit.[533] Lidhur me pavarësinë e brendshme, dispozita kushtetuese parashikon një decentralizim të pjesshëm funksional të prokurorisë, në dallim nga sistemi i mëparshëm, ku prokuroria funksiononte si një organ i centralizuar. [534] Ky element i ri i organizimit të brendshëm të prokurorisë trajtohet në mënyrë më të zgjeruar më poshtë.

7. Sipas pikës 3, prokuroria është e organizuar dhe funksionon pranë sistemit gjyqësor[535]. Në bazë të këtij përcaktimi, prokuroria përbëhet nga: a) Prokuroria e Përgjithshme; b) Prokuroria e Posaçme; c) prokuroritë pranë gjykatave të apelit me juridiksion të përgjithshëm; ç) prokuroritë pranë gjykatave të shkallës së parë me juridiksion të përgjithshëm.[536]

8. Pika 4 e dispozitës përcakton në nivel kushtetues formimin e Prokurorisë së Posaçme dhe Njësisë së Posaçme Hetimore. Këto struktura konsiderohen institucione kushtetuese në kuptim të neneve 6 dhe 81/2 të Kushtetutës dhe jurisprudencës kushtetuese përkatëse.[537] Ato ngarkohen nga Kushtetuta me funksionin për ndjekjen penale dhe hetimin e veprave

---

531) Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të KE-së, Rec (2000) 19 për rolin e prokurorit publik në sistemin e drejtësisë penale.
532) Ligji nr.97/2016 Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë" (ligji për prokurorinë), neni 3: "… merr masa dhe mbikëqyr ekzekutimin e vendimeve penale, drejton dhe kontrollon veprimtarinë e Policisë Gjyqësore, si dhe kryen detyra të tjera të caktuara me ligj.".
533) Shih vendimet nr.26/2006 dhe nr. 12/2008 **të** Gjykatës Kushtetuese.
534) Neni 148/2 i Kushtetutës përpara ndryshimeve të ligjit nr.76/2016: "Prokurorët janë të organizuar dhe funksionojnë pranë sistemit gjyqësor si një organ i centralizuar".
535) Neni 135 i Kushtetutës, pikat 1 dhe 2.
536) Ligji për prokurorinë, neni 13, pika 1.
537) Shih vendimin nr.25/2008 të GjK-së.

penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar, si dhe çështjeve penale ndaj Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, anëtarit të Këshillit të Ministrave, gjyqtarit të GjK-së dhe të GjL-së, PP-së, Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, Kryetarit të Bashkisë, deputetit, zëvendësministrit, anëtarit të KLGj-së dhe të KLP-së dhe drejtuesve të institucioneve qendrore apo të pavarura të përcaktuara në Kushtetutë ose në ligj, si dhe ndaj ish-funksionarëve të sipërpërmendur.[538]Gjykimi i këtyre veprave penale dhe akuzave ndaj funksionarëve dhe ish-funksionarëve të përmendur më sipër bëhet nga gjykatat e posaçme sipas nenit 135 të Kushtetutës. [539]

9. Dispozita ka natyrë organike dhe institucionale. Në katër pikat e kësaj dispozite përcaktohen në nivel kushtetues elemente esenciale të statusit, funksionit dhe organizimit të prokurorisë dhe Prokurorisë së Posaçme. Në këto pika mund të bëhet dallimi ndërmjet rregullave specifike, siç janë ato që përcaktojnë kompetencat, nga formulimet që përcaktojnë standarde si synime normative, siç është "respekton pavarësinë e brendshme të prokurorëve për hetimin dhe ndjekjen penale". Delegimet që parashikohen për ligjvënësin në pikat 1 dhe 2 i përkasin rezervës ligjore absolute në kuptim të neneve 6 dhe 81/2 të Kushtetutës.

C. Komente për çështje të ndryshme

10. Në vijim të komenteve të mësipërme, për interesin që paraqesin, më poshtë trajtohen në mënyrë më të zgjeruar këto çështje: a) organizimi i brendshëm i prokurorisë dhe pavarësia e prokurorëve për hetimin dhe ndjekjen penale; b) Prokuroria e Posaçme dhe Njësia e Posaçme Hetimore: arsyet për krijimin, statusi dhe kompetencat.

a) *Organizimi i brendshëm i prokurorisë dhe pavarësia e prokurorëve për hetimin dhe ndjekjen penale*

11. Në pikën 4 të dispozitës përcaktohen statusi i prokurorisë si organ i pavarur dhe dy parime/standarde bazë për organizimin e brendshëm të saj. Nga njëra anë, prokuroria duhet të garantojë mbarëvajtjen dhe kontrollin e veprimeve të saj, nga ana tjetër, duhet të respektojë pavarësinë e brendshme të prokurorëve për hetimin dhe ndjekjen penale. Këto përcaktime reflektojnë konceptin për kalimin nga një organ i centralizuar në një decentralizim të pjesshëm funksional të prokurorisë.[540]

538) Neni 135 i Kushtetutës.
539) Shih komentin për nenin 135 të Kushtetutës.
540) Po aty.

12. Fillimisht, në projektin e parë të amendamenteve kushtetuese[541] që iu dërgua Komisionit të Venecies, parashikohej se "prokuroria është një organ i pavarur dhe funksionon mbi parimin e decentralizimit, sipas ligjit".[542] Ky formulim përcaktonte vetëm parimin e decentralizimit, duke nënkuptuar, në radhë të parë, pavarësinë e brendshme, d.m.th. që nuk duhet të ketë varësi hierarkike midis prokurorëve të lartë dhe të ulët në lidhje me ndjekjen e çështjeve specifike. Ky rregullim synonte shkëputjen nga sistemi i mëparshëm dhe problematikat që e kishin shoqëruar atë. Sipas dokumentit analitik për sistemin e drejtësisë ishte krijuar një problematikë e rëndësishme për sa i përket organizimit dhe funksionimit të organit të prokurorisë, që ishte rrjedhojë e mungesës të pavarësisë funksionale të prokurorëve gjatë hetimeve paraprake, si rezultat i centralizimit të thellë të sistemit që u njihte kompetenca të gjera prokurorëve më të lartë dhe PP-së, në veçanti, për hetimet e kryera nga prokurorët më të ulët.[543] Sipas KV-së: "Nëse adoptohet modeli i pavarësisë së brendshme, do të jetë e nevojshme të sigurohet në ligjet organike një shkallë e lartë transparence, në mënyrë që vendimet e prokurorëve të mund të vlerësohen objektivisht dhe, nëse ka nevojë, të apelohen."[544] KV-ja, ndërsa ka vlerësuar faktin se prokurorët duhet të punojnë në zbatim të rregullave dhe standardeve të vendosura nga drejtuesit e tyre, nga ana tjetër, është shprehur se kontrolli hierarkik duhet kufizuar.[545] Nga njëra anë organizimi hierarkik vlerësohet për sigurimin e njëtrajtshmërisë në zbatimin e legjislacionit, nga ana tjetër, konsiderohet se ai përbën burim për abuzim me autoritetin.

13. Ky konceptim i ri i organizimit të brendshëm të prokurorisë reflektohet edhe në kompetencat e PP-së. Ai nxjerr udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët, me përjashtim të prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme.[546] Për rregullimin në mënyrë më specifike dhe harmonizimin e dy parimeve bazë për organizimin e brendshëm të prokurorisë nga dispozita kushtetuese ngarkohet ligjvënësi. Sipas relacionit shoqërues të ligjit për prokurorinë, një decentralizim i pjesshëm funksional brenda sistemit të

541) Projekti i amendamenteve kushtetuese i datës 24.09.2015 "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar.
542) Po aty, neni 50 i projektit.
543) Relacioni i projektligjit "Për prokurorinë në Republikën e Shqipërisë", miratuar me ligjin nr.97/2016.
544) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; § 85
545) Shih: "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015. http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f. 17.
546) Neni 148/b, shkronja "b", i Kushtetutës.

prokurorisë do t'i shërbejë qëllimit për të garantuar pavarësinë e brendshme të prokurorëve kundrejt prokurorëve më të lartë në hetimin e çështjeve konkrete dhe ngritjen e akuzës publike. Decentralizimi i pjesshëm funksional i prokurorisë nuk e vë në rrezik funksionimin e organit, sepse do të shoqërohet me ndryshimet e nevojshme në legjislacionin procedural penal, të cilat do t'i japin rol gjykatës në zhvillimin e hetimit penal. Gjykata do të kryejë kontrollin funksional të prokurorëve, që deri tani kryhej nga prokurorët më të lartë. Prokurorët më të lartë do të ruajnë disa kompetenca të mbikëqyrjes funksionale mbi prokurorët më të ulët. Ky ligj, në funksion të garantimit të mbarëvajtjes dhe kontrollit të veprimeve të prokurorisë, parashikon disa instrumente. Kështu: prokurorët u nënshtrohen udhëzimeve të përgjithshme me shkrim të prokurorit më të lartë, sipas dispozitave të ligjit[547]; PP-ja nxjerr udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët e prokurorive të juridiksionit të përgjithshëm dhe mbikëqyr zbatimin e tyre[548]; drejtuesi i prokurorisë garanton zbatimin e vendimeve të KLP-së dhe udhëzimeve të PP-së[549]; prokurorët më të lartë mund të nxjerrin udhëzime të përgjithshme dhe të arsyetuara me shkrim, të cilat janë të detyrueshme për prokurorët më të ulët[550]; kompetencat e drejtuesit të prokurorisë në lidhje me ushtrimin e ndjekjes penale[551]; zëvendësimi i prokurorit në rastet e parashikuara nga ligji procedural penal[552]; raportimi periodik[553].

14. Në ligjin për prokurorinë parashikohen disa mekanizma garantues lidhur me respektimin e pavarësisë së brendshme të prokurorëve për hetimin dhe ndjekjen penale, si: pavarësia e prokurorëve në ushtrimin e funksioneve të tyre[554]; kundërshtimi i udhëzimeve të përgjithshme[555]; kërkimi me shkrim i shpjegimeve të mëtejshme lidhur me udhëzimet jo të detyrueshme për çështje konkrete[556]; garancitë për të kundërshtuar zëvendësimin e prokurorit[557].

b) *Prokuroria e Posaçme dhe Njësia e Posaçme Hetimore: arsyet për krijimin, statusi dhe kompetencat*

547) Ligji për prokurorinë, neni 6/2.
548) Po aty, neni 38/1, shkronja "b".
549) Po aty, neni 42/g.
550) Po aty, neni 179/b.
551) Po aty, neni 43.
552) Po aty, neni 49.
553) Po aty, neni 50.
554) Po aty, nenet 61/1, 45.
555) Po aty, neni 47.
556) Po aty, neni 48.
557) Po aty, neni 49.

15. Siç u përmend më sipër, pika 4 e dispozitës përcakton në nivel kushtetues, për herë të parë, formimin e Prokurorisë së Posaçme dhe Njësisë së Posaçme Hetimore. Arsyet për krijimin e këtyre strukturave i gjejmë tek Analiza e Sistemit të Drejtësisë, ku, ndër të tjera, evidentohet: niveli i lartë i korrupsionit në radhët e gjyqtarëve dhe prokurorëve, niveli i ulët profesional i tyre, mungesa e mekanizmave efikas të kontrollit mbi ta, si dhe politizimi i tyre për shkak të gjykimit të çështjeve me ndikim politik. Gjithashtu, në këtë dokument pranohet se përpjekjet e herëpashershme të qeverive të ndryshme për t'i adresuar këto probleme (dhe shkaqet që qëndrojnë në themel të tyre) kanë dështuar, sepse ndërhyrjet e propozuara ligjore kanë qenë të pjesshme dhe në asnjë rast nuk kanë prekur rregullimet përkatëse kushtetuese. Nisur nga këto gjetje, u konkludua se gjendja në të cilën ndodhej sistemi i drejtësisë në Shqipëri dikton nevojën e ndryshimeve thelbësore kushtetuese, sepse Kushtetutës i mungonin disa mekanizma dhe procedura thelbësore, të cilat do të bënin të mundur garantimin e pavarësisë, përgjegjshmërisë dhe efiçencës së sistemit të drejtësisë. Ngritja e Strukturës së Posaçme Antikorrupsion brenda prokurorisë do të sillte më tepër efikasitet në luftën kundër korrupsionit[558] dhe do të tregonte edhe përparësinë që i jep Shqipëria luftës kundër korrupsionit, si një nga kriteret kryesore për pranimin e saj në BE.[559]

16. Dispozita kushtetuese, në pikën katër, përcakton katër elemente normative: 1) pozicionin e Prokurorisë së Posaçme dhe Njësisë së Posaçme Hetimore si organe kushtetuese; 2) kompetencën në mënyrë shteruese; 3) pavarësinë nga PP-ja dhe; 4) varësinë e Njësisë së Posaçme Hetimore nga Prokuroria e Posaçme. Përcaktimi i këtyre elementeve në Kushtetutë reflekton edhe rekomandimet e KV-së.[560]

17. Formimi i këtyre strukturave në nivel kushtetues përbën garanci jo vetëm në drejtim të pavarësisë nga politika, ndërhyrjeve të papërshtatshme legjislative, por edhe për të pasur qëndrueshmëri dhe harmonizim me strukturat e tjera të sistemit të drejtësisë, me qëllim rritjen e efikasitetit në luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit.

---

558) Për më tepër shih komentin për nenin 135 të Kushtetutës lidhur me arsyet e krijimit të gjykatave të posaçme.

559) Shih për më tepër materialin shoqërues të projektdispozitave kushtetuese që iu dërguan për vlerësim paraprak Komisionit të Venecies. Ky komision dha Opinionin Paraprak mbi to në 18 dhjetor 2015. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

560) Komisioni i Venecias në § 90 të Opinionit të ndërmjetëm rekomandon që autonomia, roli dhe kompetencat e organeve të posaçme hetimore duhet të përmenden, të paktën shkurtimisht, në Kushtetutë.

18. KV-ja, në Opinionin përfundimtar për amendamentet kushtetuese në sistemin e drejtësisë[561] thekson se instrumentet ndërkombëtare që përcaktojnë detyrat e prokurorëve vendosin theksin e veçantë te detyra e prokurorëve për të trajtuar krimet e kryera nga zyrtarët shtetërorë.[562] Zyrat e specializuara për hetimin e këtyre çështjeve janë bërë shumë të zakonshme gjatë viteve të fundit.[563] KV-ja në opinionet e tij e ka mbështetur krijimin e njësive të ndjekjes penale/hetimit të specializuara kundër korrupsionit, të cilat gëzojnë një autonomi të caktuar nga sistemi i përgjithshëm i prokurorisë. Modeli për këto zyra është i ndryshëm. Në disa raste prokuroria e posaçme mbetet formalisht pjesë e strukturës së prokurorisë së përgjithshme, por si njësi e pavarur, kështu që nuk mund të marrë udhëzime nga prokurorë të tjerë të lartë apo nga qeveria. Në raste të tjera, është krijuar një zyrë tërësisht e pavarur.[564]

19. Prokuroria e Posaçme dhe Njësia e Posaçme Hetimore, siç u përmend më sipër, ngarkohen nga Kushtetuta me funksionin për ndjekjen penale dhe hetimin e veprave penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar, si dhe çështjeve penale ndaj Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, anëtarit të Këshillit të Ministrave, gjyqtarit të GjK-së dhe të GjL-së, PP-së, ILD-së, Kryetarit të Bashkisë, deputetit, zëvendësministrit, anëtarit të KLGj-së dhe të KLP-së, dhe drejtuesve të institucioneve qendrore apo të pavarura të përcaktuara në Kushtetutë ose në ligj, si dhe ndaj ish-funksionarëve të sipërpërmendur.[565]Gjykimi i këtyre veprave penale dhe akuzave ndaj funksionarëve dhe ish-funksionarëve të përmendur më sipër bëhet nga gjykatat e posaçme sipas nenit 135 të Kushtetutës. KV-ja vlerësoi se ishte e nevojshme të jepej një përkufizim i termit "funksionar i

561) CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), paragrafi 55, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e; § 47-50.

562) Për shembull, paragrafi 15 i *Udhëzimeve të Organizatës së Kombeve të Bashkuara për Havanën* lexon që "prokurorët do t'i kushtojnë vëmendjen e duhur ndjekjes penale të krimeve të kryera nga nëpunës publikë, sidomos, abuzim i detyrës, shkelje e rëndë e të drejtave të njeriut dhe krime të tjera të njohura nga e drejta ndërkombëtare […]". Paragrafi 16 i Rekomandimit REC(2000)19 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës për rolin e prokurorisë në sistemin e drejtësisë penale i referohet nevojës së prokurorëve për të qenë në gjendje të ndjekin penalisht këto raste pa u penguar.

563) Vitet e fundit vendet që kanë krijuar këto zyra përfshijnë Rumaninë, Kroacinë, Malin e Zi, Ukrainën dhe "ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë". Disa zyra kanë funksionuar për shumë vjet: për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar mashtrimi i rëndë dhe korrupsioni ndiqet dhe hetohet nga Zyra për Mashtrimin e Rëndë, e cila është krijuar që në vitin 1987.

564) Shih CDL-AD(2014)041, Opinion i ndërmjetëm për projektligjin për Zyrën e Posaçme të Prokurorisë të Malit të Zi § 23.

565) Neni 135 i Kushtetutës.

lartë" në Kushtetutë, me qëllim identifikimin e qartë të subjekteve, ndërsa rregullimet e detajuara mund të gjenin pasqyrim në legjislacionin zbatues.[566] Në ligjin nr.95/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar" (ligji për institucionet kundër korrupsionit) në kreun II, specifikohet juridiksioni i Prokurorisë së Posaçme.[567] Për një trajtim më të zgjeruar lidhur me organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë së Posaçme, referohu te komenti për nenin 148/dh të Kushtetutës.

20. Prokuroria e Posaçme dhe Njësia e Posaçme Hetimore janë të pavarura nga PP-ja. Në harmoni me këtë përcaktim, në nenin 148/b të Kushtetutës, ku përcaktohen kompetencat e PP-së, bëhet kujdes duke parashikuar se udhëzimet e përgjithshme me shkrim për prokurorët nuk veprojnë për prokurorët e Prokurorisë së Posaçme; nuk ndërhyn në administratën e Prokurorisë së Posaçme dhe në propozimin dhe administrimin e buxhetit të kësaj strukture. Në ligjet për prokurorinë dhe për institucionet kundër korrupsionit parashikohen rregullime specifike që reflektojnë pavarësinë e brendshme të Prokurorisë së Posaçme në raport me PP.[568] Njësia e Posaçme Hetimore, sipas ligjit për institucionet kundër korrupsionit, emërtohet "Byroja Kombëtare e Hetimit". Në harmoni me përcaktimin në pikën katër të kësaj dispozite kushtetuese, në nenet 5 dhe 31 të ligjit të përmendur më sipër, përcaktohet se kjo strukturë vepron vetëm nën drejtimin e Prokurorisë së Posaçme.

II. Konteksti historik

21. Neni 148 i Kushtetutës, përpara ndryshimeve të fundit, kishte këtë formulim: "*1. Prokuroria ushtron ndjekjen penale, si dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit. Prokuroria ushtron edhe detyra të tjera të caktuara me ligj. 2. Prokurorët janë të organizuar dhe funksionojnë pranë sistemit gjyqësor si një organ i centralizuar. 3. Në ushtrimin e kompetencave të tyre prokurorët u nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve.*" Sipas kësaj dispozite, prokuroria organizohej dhe funksiononte nën drejtimin e PP-së në krye të strukturës së centralizuar, ku përfshiheshin Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm, Këshilli i Prokurorisë dhe prokuroritë pranë sistemit gjyqësor.

566) Shih Opinionin final të KV-së, datë 12 mars 2016, § 50. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e
567) Ligji për institucionet kundër korrupsionit, nenet 8-10; ligji për prokurorinë, neni 15.
568) Ligji për prokurorinë, nenet 12, 13, 15, 38, 46;48, 53, 85; ligji për institucionet kundër korrupsionit, nenet 11-27.

22. Jurisprudenca kushtetuese, nëpërmjet interpretimit të nenit 148, ka evidentuar disa veçori të organit të prokurorisë, të cilat e vendosnin këtë institucion në një pozitë të dallueshme nga pushtetet e tjera, e veçanërisht: a) si organi i vetëm në vend që ushtron ndjekjen penale; b) si organi që përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit, që disponon mbi çështjet që ndodhen në gjykim dhe që është i lirë në kërkimin e llojit dhe të masës së dënimit ndaj personave që i rezultojnë fajtorë; c) si organi me pavarësi të plotë në ushtrimin e funksioneve, duke iu nënshtruar vetëm Kushtetutës dhe ligjeve, gjë që do të thotë se fillimi i procedimit penal, vënia para përgjegjësisë penale, pushimi, pezullimi i çështjeve ose dërgimi në gjyq janë atribute të prokurorisë; ç) si organi i centralizuar, që funksionon sipas rregullit që urdhrat dhe udhëzimet e prokurorit më të lartë janë të detyrueshme për prokurorët më të ulët, ndërsa ligjshmëria e vendimeve ose e veprimeve, si dhe rregullsia ose plotësia e hetimeve të kryera nga prokurorët më të ulët kontrollohen vetëm nga prokurori më i lartë, me përjashtim të rasteve kur ligji procedural ia njeh gjykatës një të drejtë të tillë.[569]

23. Organizimi hierarkik i prokurorisë jo vetëm që nuk ka rezultuar i suksesshëm për përmbushjen e funksionit kushtetues të këtij organi, por ka shkaktuar pasoja të dëmshme në veprimtarinë e saj, me ndikim në respektimin e ligjshmërisë, mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të individit dhe procedimit sipas parimeve të objektivitetit dhe transparencës në vendimmarrje.[570]

24. KV-ja, ndërsa ka vlerësuar faktin se prokurorët duhet të punojnë në zbatim të rregullave dhe standardeve të vendosura nga drejtuesit e tyre, është shprehur se kontrolli hierarkik duhet kufizuar.[571] Nga njëra anë, organizmi hierarkik vlerësohet për sigurimin e njëtrajtshmërisë në zbatimin e legjislacionit, nga ana tjetër konsiderohet se përbën burim për abuzim me autoritetin.[572]

25. Organizimi hierarkik i përcaktuar nga Kushtetuta, ligji organik dhe normat e Kodit të Procedurës Penale kanë shkaktuar përplasje të vazhdueshme midis prokurorëve të niveleve të ndryshme. Problematikat që janë shfaqur në lidhje me prokurorinë kanë të bëjnë me pozicionin kushtetues të organit të prokurorisë në strukturën institucionale shtetërore, me kom-

---

569) Shih vendimet nr.26/2006 dhe nr.12/2008 të Gjykatës Kushtetuese.
570) Relacioni i projektligjit për prokurorinë.
571) Shih: "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f. 17.
572) *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, 2012, f. 6-7.

petencat kushtetuese e ligjore, si dhe me efektivitetin e organizimit dhe funksionimit.[573]

26. Dokumenti analitik mbi sistemin e drejtësisë evidentoi një sërë problemesh të rëndësishme për sa i përket organizimit dhe funksionimit të organit të prokurorisë, ndër të cilat: (i) politizimi i procesit të përzgjedhjes dhe emërimit të PP-së, si pasojë e mungesës së kritereve dhe procedurave të detajuara të përzgjedhjes, të tilla që të garantojnë konkurrimin e hapur, transparent, dhe vlerësimin mbi baza objektive të kandidatëve; (ii) mungesa e pavarësisë funksionale të prokurorëve gjatë hetimeve paraprake, si rezultat i centralizimit të thellë të sistemit aktual, që u njeh kompetenca të gjera prokurorëve më të lartë dhe PP-së, në veçanti, mbi hetimet e kryera nga prokurorët më të ulët; (iii) paqartësi në organizimin hierarkik, lëndor dhe territorial të prokurorisë, si dhe në marrëdhëniet prokurori-polici gjyqësore, të cilat janë bërë shkas për mungesën e efiçencës në punën e prokurorisë, mungesën e hetimeve proaktive dhe pushimin e pajustifikuar të hetimeve penale; (iv) mungesa e përfshirjes së një organi të pavarur vetëqeverisës si Këshilli i Prokurorisë në procesin e përzgjedhjes, karrierës dhe disiplinimit të PP-së dhe prokurorëve të tjerë.[574]

27. Bazuar në problematikën e evidentuar nga Analiza e Sistemit të Drejtësisë, strategjia[575] përcaktoi disa objektiva konkretë për t'u realizuar nëpërmjet ndryshimeve me karakter kushtetues dhe ligjor. Ndër të tjera, parashikohej: rivlerësimi i pozicionit kushtetues të prokurorisë, duke ruajtur modelin aktual të organizimit si një institucion i pavarur, ose zgjedhja e alternativës duke e vendosur atë pranë pushtetit gjyqësor, në aspektin organizativ dhe funksional; riorganizimi i prokurorisë duke synuar: i) garantimin e pavarësisë së brendshme dhe të jashtme të prokurorëve dhe të zyrës së prokurorisë; ii) rishikimin e kompetencave të hetimit dhe përfaqësimit të akuzës në gjykatë, duke nxitur kontrollin efektiv dhe balancimin e këtyre kompetencave nga strukturat përgjegjëse; iii) riorganizimin territorial të prokurorisë, me qëllim që t'i përgjigjet në mënyrë të përshtatshme or-

573) Shih: "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f.35-37.
574) Relacioni i projektligjit "Për prokurorinë në Republikën e Shqipërisë", miratuar me ligjin nr.97/2016.
575) Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

ganizimit të gjykatave; iv) sigurimin e pavarësisë së mjaftueshme të strukturave të veçanta të prokurorisë.[576]

28. Gjithashtu, në Strategjinë e Reformës në Drejtësi u vlerësua si domosdoshmëri ngritja e një strukture të specializuar për zbulimin, hetimin dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit. Një strukturë e tillë, sipas strategjisë, duhet të funksionojë sipas parimeve të qëndrueshmërisë, besueshmërisë dhe qartësisë së kompetencave, si dhe duhet të jetë e pavarur nga ndikimi i jashtëm i grupeve kriminale apo politike, por edhe e pavarur brenda saj, në mënyrë që një prokuror më i lartë të mos ndikojë ose të pushojë çështjet. Struktura duhet të jetë e qëndrueshme, në mënyrë që gjyqtarët dhe prokurorët të mos lëvizen, penalizohen apo të ndihen në rrezik për shkak të hetimeve apo çështjeve. Këta funksionarë duhet t'i nënshtrohen kontrollit të së shkuarës së tyre dhe do të jenë objekt i monitorimit të vazhdueshëm, sikurse ndodh në zyra të suksesshme në disa vende të rajonit. Po ashtu, ata duhet të trajnohen dhe të gëzojnë përfitimet e duhura financiare, si dhe të kenë akses të gjerë në bazat e të dhënave të ekzekutivit, të ngjashëm me aksesin që kanë zyrat ekuivalente në vendet me modele të suksesshme në këto fusha. Gjithashtu, duhet të parashikohet edhe krijimi i një policie të specializuar, përgjegjëse për rastet e rënda të korrupsionit, sikurse mund të jetë Byroja Kombëtare e Hetimit apo një formë tjetër e përshtatshme. [577] Punonjësit e kësaj strukture duhet t'i nënshtrohen një procesi skanimi rigoroz të integritetit të tyre profesional e moral, si dhe të pasurisë së tyre, bazuar në kritere objektive të së shkuarës, me qëllim që të mos ketë asnjë hapësirë për rekrutimin e personave të korruptuar. [578] Rastet e korrupsionit që hetohen nga Struktura e Posaçme Antikorrupsion nuk duhet t'u nënshtrohen afateve parashkruese.

---

576) Shih "*Strategjinë e Reformës në Drejtësi*", kreu III "Drejtësia penale", objektivi 1. "Rritja e efiçencës dhe efektivitetit të drejtësisë penale nëpërmjet konsolidimit të misionit dhe funksioneve të prokurorisë, riorganizimit të strukturave të saj dhe rishpërndarjes së përgjegjësive mes tyre". Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

577) Modelet e konsultuara deri tani janë ai i Kroacisë me USKOK dhe i Rumanisë me DNA. Modeli i cili është përkrahur më tepër në diskutimet me grupet e ekspertëve është modeli rumun për ngritjen e një prokurorie kombëtare antikorrupsion. Gjithsesi, ky model parashikon një këshill të Lartë Magjistrature me dy dhoma të ndara për gjyqësorin dhe prokurorinë. Në këtë mënyrë, varianti shqiptar do të ishte një variant "hibrid", pasi nga diskutimet e grupeve të ekspertëve të nivelit të lartë, ka marrë pak përkrahje ngritja e një këshilli të lartë me dy dhoma, thënë ndryshe e një prokurorie brenda gjyqësorit.

578) Shih "*Strategjinë e Reformës në Drejtësi*", kapitulli IV, "Masat antikorrupsion", objektivi 4 "Ndëshkueshmëria e veprave penale në fushën e korrupsionit, duke synuar forcimin e zbulimit dhe hetimit proaktiv dhe krijimin e strukturave të specializuara antikorrupsion.". Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

III. Standarde ndërkombëtare

Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me statusin, organizimin, pavarësinë dhe përgjegjshmërinë e prokurorisë. Disa nga këto dokumente, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e KV-së për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[579], janë:

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19 për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale: *Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19*, https://rm.coe.int/16804be55a

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990 për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors,* https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/.

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999, për standardet për përgjegjshmërinë profesionale dhe deklarimi i detyrave esenciale dhe të drejtave të prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,* http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society",* https://rm.coe.int/1680747391.

---

579) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, Udhëzimet europiane për etikën dhe sjelljen e prokurorëve publikë; The European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor, 2010,

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e.

• Në një numër opinionesh, KV-ja ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, § 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001)*. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 148/a

1. Prokurori i Përgjithshëm zgjidhet me tri të pestat e anëtarëve të Kuvendit, mes tre kandidatëve të propozuar nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë, për një mandat 7-vjeçar dhe pa të drejtë riemërimi.

2. Këshilli i Lartë i Prokurorisë, bazuar në një thirrje publike dhe procedurë transparente, përzgjedh dhe rendit tre kandidatët më të kualifikuar dhe ia përcjell Kuvendit, sipas ligjit.

3. Prokurori i Përgjithshëm zgjidhet nga radhët e juristëve të spikatur, me jo më pak se 15 vjet përvojë pune, me integritet të lartë moral dhe profesional, që kanë përfunduar Shkollën e Magjistraturës ose kanë një gradë shkencore në drejtësi. Kandidati nuk duhet të ketë mbajtur funksione politike në administratën publike, ose pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit.

4. Nëse Kuvendi nuk zgjedh Prokurorin e Përgjithshëm brenda 30 ditëve nga paraqitja e propozimeve, kandidati i renditur i pari nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë shpallet i emëruar.

5. Pas përfundimit të mandatit dhe me kërkesë të tij, Prokurori i Përgjithshëm emërohet në detyrën e mëparshme ose gjyqtar në gjykatën e apelit.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Procedurat dhe kërkesat e parashikuara në këtë dispozitë lidhur me kriteret që duhet të plotësojnë kandidatët për pozicionin e PP-së, për përzgjedhjen dhe votimin në Kuvend, synojnë të garantojnë pavarësinë e këtij organi, si dhe integritetin e lartë moral dhe profesional të tij.

2. Procedurat e votimit të Kuvendit synojnë arritjen e një konsensusi të gjerë për zgjedhjen e PP-së. Krahas këtij objektivi, duke pasur parasysh edhe praktikën kushtetuese në këtë drejtim, është synuar shmangia e bllokimit në ngritjen dhe funksionimin e institucionit kushtetues nëpërmjet parashikimit të një mekanizmi të veçantë për këtë qëllim.

3. Për të nxitur dhe motivuar kandidatët më të kualifikuar dhe me integritet për PP, si dhe për të garantuar ushtrimin e detyrës jashtë ndikimeve të papërshtatshme, ndër të tjera, dispozita siguron PP-në, pas mbarimit të mandatit, për rikthimin në detyrën e mëparshme ose gjyqtar në gjykatën e apelit.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

4. Në katër pikat e para të dispozitës përcaktohen kushtet dhe procedurat për zgjedhjen e PP-së. Në ndryshim nga rregullimi i mëparshëm, i cili përcaktonte vetëm organet që ngarkoheshin për emërimin e PP-së[580], kjo dispozitë, përpos këtyre organeve, përcakton edhe kushtet që duhet të përmbushë kandidati për PP, procedurat për përzgjedhjen e kandidatëve dhe ato për votimin në Kuvend.

5. Mandati i PP-së zgjat/shtrihet për një periudhë 7-vjeçare, pa të drejtë riemërimi.[581] Afati 7-vjeçar synon garancinë e nevojshme për pavarësinë dhe qëndrueshmërinë në ushtrimin e detyrës. Kufizimi i së drejtës për riemërim

580) Neni 149/1 i Kushtetutës, përpara ndryshimeve të bëra me ligjin 76/2016, përcaktonte: "Prokurori i Përgjithshëm emërohet nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit, për një mandat 5-vjeçar, me të drejtë riemërimi.".
581) I njëjti kufizim vendoset edhe për sa i përket mandatit të gjyqtarit të GjK-së, të GjL-së dhe ILD-së.

synon të shmangë një ndikim të papërshtatshëm në ushtrimin e funksionit të PP-së. [582]

6. Kandidati për PP duhet të përmbushë një sërë kushtesh, në mënyrë kumulative, pak a shumë të njëjta me ato që duhet të përmbushë kandidati për gjyqtar në GjK[583] dhe kandidati për një të pestën e përbërjes së GjL-së[584]. Këto kushte janë:

d) të jetë jurist i spikatur;

e) të ketë jo më pak se 15 vjet përvojë pune;

f) të jetë me integritet të lartë moral dhe profesional;

ç) të ketë përfunduar Shkollën e Magjistraturës ose të ketë një gradë shkencore në drejtësi;

d) të mos ketë mbajtur funksione politike në administratën publike gjatë 10 viteve të fundit përpara kandidimit;

dh) të mos ketë mbajtur pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit.

7. Ligji për prokurorinë ka specifikuar kushtet që lidhen me integritetin moral dhe profesional që duhet të plotësohen nga kandidati për PP me këto kërkesa: a) të kalojë me sukses verifikimin e plotë të pasurisë dhe figurës së tij, sipas ligjit[585]; b) të plotësojë kërkesat e ligjit "Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike"; c) të mos ketë qenë anëtar, bashkëpunëtor ose i favorizuar nga Sigurimi i Shtetit përpara vitit 1990; ç) të mos jetë bashkëpunëtor, informator ose agjent i asnjë shërbimi sekret; d) të mos jetë dënuar më parë me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale; dh) të mos jetë larguar nga detyra për shkaqe disiplinore, si dhe të mos ketë masë disiplinore në fuqi.[586]

8. Për sa u përket dy kushteve negative që kanë të bëjnë me raportet e kandidatit me partitë politike, duhet sqaruar se çfarë kuptohet me "funksione politike në administratën publike" dhe "pozicione drejtuese në parti

582) Afati 5-vjeçar i mandatit me të drejtë riemërimi, sipas rregullimit të mëparshëm kushtetues, është kritikuar dhe vlerësuar se nuk garantonte pavarësinë dhe shmangien e ndikimit të papërshtatshëm në ushtrimin e funksionit të PP-së. Shih: "*Analiza e sistemit të drejtësisë*, te "*Konteksti historik*" më poshtë.

583) Neni 125, ndryshuar me ligjin nr.76/2016, datë 22.07.2016.

584) Po aty, neni 136.

585) Për këtë kusht referohu komenteve për Aneksin e Kushtetutës, "Rivlerësimi kalimtar i gjyqtarëve dhe prokurorëve".

586) Ligji për prokurorinë, neni 22.

politike". Nga dispozita kushtetuese dhe ligji për prokurorinë, kuptimi i këtyre termave nuk përkufizohet.[587]

9. Përzgjedhja e kandidatëve bëhet nga KLP-ja[588], bazuar në një thirrje publike dhe procedurë transparente.[589] KLP-ja përzgjedh dhe rendit tre kandidatët më të kualifikuar.[590] Kjo listë i dërgohet Kuvendit, i cili duhet të zgjedhë me jo më pak se tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, një nga kandidatët e listës, brenda 30 ditëve nga paraqitja e listës. *(Lidhur me debatin për shumicën e cilësuar të votave që kërkohet për zgjedhjen e PP-së, referohu te komenti për nenin 147/d*). Nëse Kuvendi nuk arrin të zgjedhë asnjë prej kandidatëve me shumicën e kërkuar brenda këtij afati, kandidati i renditur i pari *ipso iure* shpallet i emëruar. Ky mekanizëm zhbllokues përbën dhe një instrument nxitës që synon t'i japë një shtysë parlamentit për të arritur një marrëveshje, sepse përndryshe zgjidhja do të vendoset diku tjetër.[591] Afati 30-ditor, sipas kuptimit literal, është prekluziv.

10. Pika 5 e dispozitës garanton të drejtën e PP-së për t'u kthyer në detyrën që mbante përpara emërimit ose gjyqtar në gjykatën e apelit. Njëkohësisht, dispozita imponon organin përkatës që ka kompetencën për emërimin për të bërë emërimin sipas kërkesës. Organet që detyron kjo dispozitë janë KLGj-ja dhe KLP-ja, nëse PP-ja në detyrën e mëparshme ka qenë prokuror. Kjo garanci nuk ka qenë e parashikuar në dispozitën kushtetuese përpara ndryshimeve të fundit. Ishte ligji organik i prokurorisë që e parashikonte këtë të drejtë të PP-së.[592] Në praktikë ka pasur mosmarrëveshje për kuptimin dhe detyrimin që impononte ky parashikim ligjor. Për rastin e ish-Prokurores së Përgjithshme çështja i është nënshtruar dhe kontrollit gjyqësor administrativ. Gjykata Administrative e Apelit i dha të drejtë ish-Prokurores së Përgjithshme lidhur me kërkesën për t'u emëruar gjyqtare në gjykatën e apelit, duke arsyetuar, ndër të tjera, se "…*Këshilli i Lartë i Drejtësisë kishte detyrimin të merrte në shqyrtim kërkesën e paditëses, kërkesë e cila nuk duhet të shqyrtohet në kuadër të aplikimeve të kandidatëve për vendet vakante të shpallura, por në kuadër të realizimit të së drejtës së ligjshme të paditëses për t'u sistemuar në një vend*

587) Për sqarimin e këtij koncepti referohu te komenti për nenin 147/d.
588) Po aty, neni 149.
589) Neni 183 i ligjit nr.115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë"; nenet 28-32 të ligjit nr. 97/2016 "Për prokurorinë".
590) Po aty, nenet 23-27, 33-35.
591) Po aty, § 24.
592) Ligji nr.8737, datë 12.02.2001 "Për organizmin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar, neni 7.

pune të barasvlershëm me vendin e mëparshëm të punës, pas mbarimit të mandatit të saj si Prokurore e Përgjithshme.[593]

11. Dispozita, nga pikëpamja normative, ka natyrë organike. Ligjvënësi kushtetues, si garanci për pavarësinë, integritetin moral dhe profesional të PP-së, ka vlerësuar të përcaktojë në Kushtetutë elemente të rëndësishme që lidhen me procedurat për zgjedhjen këtij organi. PP-ja është një organ i veçantë në strukturën institucionale kushtetuese, që është ndërtuar në frymën e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, sipas nenit 7 të Kushtetutës. Në këtë kuptim, interpretimi i kësaj dispozite duhet të bëhet në harmoni me rregullimet e tjera në pjesën e sistemit të drejtësisë.[594]

C. Komente për çështje të ndryshme

12. Dispozita kushtetuese e ngarkon KLP-në me një rol të rëndësishëm në procesin e emërimit të PP-së. Parashikimi i këtij mekanizmi synon, së pari, përzgjedhjen e kandidatëve më të kualifikuar për pozicionin e PP-së dhe, së dyti, kufizimin e ndikimit politik në këtë proces përzgjedhjeje dhe emërimi. Përzgjedhja dhe renditja e tre kandidatëve për PP nga KLP-ja luan një rol përcaktues, duke pasur parasysh afatin prekluziv dhe formulën zhbllokuese. Për rregullimin e procedurave që ndiqen nga KLP-ja për këtë detyrë kushtetuese, pika 2 e dispozitës delegon te ligji. Në ligjin për prokurorinë rregullohen në mënyrë të detajuar procedurat për aplikimin dhe vlerësimin e kandidatëve për PP si detyrim i kërkesave kushtetuese.

13. Sipas ligjit, KLP-ja, jo më vonë se 4 muaj përpara mbarimit të mandatit të PP-së, shpall thirrjen për paraqitjen e shprehjes së interesit për pozicionin e PP-së. Në rast të ndërprerjes së parakohshme të mandatit të PP-së, procedura fillon menjëherë. Thirrja shpallet në faqen zyrtare të KLP-së, si dhe në dy gazetat më të lexuara në nivel kombëtar ose me lajmërim në mediet audiovizive kombëtare.[595]

---

593) Shih vendimin nr.2235, datë 26.10.2015 të Gjykatës Administrative të Apelit, paditëse Ina Rama, objekti: *Kundërshtim i vendimit nr. 16 datë 24.02.2014 i Këshillit të Lartë të Drejtësisë "Për shqyrtimin e kërkesës së zonjës Ina Rama për emërimin në detyrën e gjyqtares pranë Gjykatës së Apelit Tiranë".*

594) Për interpretimin e dispozitave të Kushtetutës shih vendimin nr.25/2009 të GjK-së, § 8.

595) Ligji për prokurorinë, neni 29. Sipas pikës 3 të këtij neni "Thirrja për paraqitjen e shprehjes së interesit përmban informacion lidhur me: a) afatin brenda të cilit duhet të dorëzohet shprehja e interesit; b) dokumentacionin që duhet të shoqërojë shprehjen e interesit; c) kriteret, procedurën dhe metodologjinë e vlerësimit të kandidaturave; ç) mënyrën dhe vendin e dorëzimit të kërkesave për kandidim.".

14. Brenda 45 ditëve nga dita kur mbyllet afati për dorëzimin e shprehjeve të interesit, komisioni përgjegjës për emërimet/karrierën në KLP verifikon plotësimin e kushteve nga kandidatët. Komisioni shqyrton dokumentacionin e paraqitur nga kandidatët dhe kërkon raportim nga institucionet kompetente për verifikimin e pasurisë dhe të figurës, si dhe të çdo shkaku tjetër përjashtues, nga Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, prokuroria, organet e administratës tatimore dhe doganore, Byroja Kombëtare e Hetimit, shërbimet shtetërore informative, Autoriteti për Informimin mbi Dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit, si dhe çdo organ disiplinor që ka mbikëqyrur disiplinën në marrëdhëniet e punës së kandidatit. Në përfundim të vlerësimit paraprak, komisioni harton listën e kandidatëve që plotësojnë kushtet ligjore dhe të kandidatëve të përjashtuar dhe ia paraqet atë KLP-së bashkë me raportin për rezultatet e vlerësimit paraprak bazuar në dokumentacionin e paraqitur nga çdo kandidat dhe atë të grumbulluar sipas ligjit.[596]

15. KLP-ja merr vendim për përjashtimin e kandidatëve që nuk plotësojnë kushtet ligjore dhe për lejimin e kandidimit të kandidatëve që i plotësojnë këto kushte. Kandidatët e përjashtuar njoftohen në mënyrë të posaçme dhe të arsyetuar për shkaqet e përjashtimit. Ankimet kundër vendimeve për përjashtimin e kandidatëve bëhen në Gjykatën Administrative të Apelit jo më vonë se 3 ditë nga dita e njoftimit të vendimit. Gjykata Administrative e Apelit vendos brenda 7 ditëve nga dita e depozitimit të ankimit. Vendimi i saj është përfundimtar dhe i formës së prerë.[597]

16. Kandidatët që përmbushin kushtet ligjore, vlerësohen dhe renditen nga KLP-ja bazuar në kriteret profesionale[598], morale[599], organizative e drejtuese[600], si dhe ato plotësuese[601]. Në rastet kur kandidatët kanë të njëjtën meritë, vlerësohet vjetërsia në ushtrimin e profesionit dhe eksperienca profesionale. [602] KLP-ja, për të siguruar zhvillimin e një procedure transparente, publike dhe bazuar në merita, përveç kritereve ligjore, miraton rregulla më të detajuara për: a) mënyrën e organizimit të procesit të vlerësimit të kandidatëve, sipas kritereve të parashikuara në këtë ligj; b) përzgjedhjen dhe pikëzimin e kandidatëve, duke përfshirë edhe rregullat për procedurën e

596) Po aty, neni 31.
597) Po aty.
598) Po aty, neni 24.
599) Po aty, neni 25.
600) Po aty, neni 26.
601) Po aty, neni 27.
602) Po aty, neni 23.

verifikimit të pasurisë, integritetit dhe të së shkuarës profesionale dhe personale të tyre; c) procedurën që ndiqet në rastin e kandidatëve që rezultojnë me pikë të barabarta në procesin e vlerësimit.[603]

17. KLP-ja merr vendim për miratimin e renditjes së kandidatëve, bazuar në rezultatet e vlerësimit të meritave të tyre, sipas ligjit, dhe seancës dëgjimore dhe i publikon ato në faqen zyrtare të institucionit, së bashku me relacionin shpjegues përkatës. Relacioni shpjegon analizën dhe masën e përmbushjes për secilin kriter nga çdo kandidat, si dhe metodologjinë e ndjekur për vlerësimin e njëkohshëm dhe krahasimor të masës së përmbushjes së kritereve prej kandidatëve.[604] Kandidatët kanë të drejtë të ankimojnë vendimin e KLP-së për propozimin e renditjes së tyre në listë, brenda tri ditëve nga data e njoftimit të tij. Ankimi mund të bazohet vetëm në arsyetimin që kanë ndodhur gabime faktike ose procedurale, të cilat mund të kenë ndikuar në rezultatin e renditjes së kandidatëve. Gjykata Administrative e Apelit vendos brenda shtatë ditëve nga data e paraqitjes së ankimit. Gjykata Administrative e Apelit shqyrton vetëm gabimet faktike ose procedurale, të cilat mund të kenë ndikuar në rezultatin e renditjes dhe nuk zëvendëson vlerësimin e kritereve me vlerësimin e saj. Vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit është i formës së prerë dhe kundër tij nuk lejohet rekurs.[605] KLP-ja publikon vendimin përfundimtar në faqen e internetit, duke përfshirë arsyetimin e vendimit, referuar verifikimit të kushteve ligjore, vlerësimit dhe renditjes së kandidatëve të kualifikuar në propozimin e emërimit.[606] Pas këtij veprimi, KLP-ja i paraqet Kuvendit propozimin për të emëruar PP një nga tre kandidatët e renditur më lart në listë. Propozimi përfshin vendimin e arsyetuar të KLP-së.[607]

II. Konteksti historik

18. PP-ja, sipas formulimit të pikës 1 të nenit 149 të Kushtetutës, në versionin e miratuar në vitin 1998, emërohej nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit. Për votimin në Kuvend nuk kërkohej një shumicë e cilësuar. Një formulë e ngjashme ka qenë e parashikuar edhe në dispozitat kryesore kushtetuese për drejtësinë, të miratuara në prill të vitit 1992.[608]

---

603) Po aty, neni 23, pika 3.
604) Po aty, neni 33.
605) Po aty, neni 34, pika 1.
606) Po aty, pika 4.
607) Po aty, neni 35, pika 1.
608) Shih ligjin nr.7561, datë 29.04.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese në Republikën e Shqipërisë", neni 14.

19. Për mandatin e PP-së nuk parashikohej një afat i përcaktuar. Pra, ai e mbante këtë detyrë deri në daljen në pension, përveç rasteve të shkarkimit, sipas pikës 2 të nenit 149, përpara ndryshimeve. Hartuesit e Kushtetutës i kushtuan rëndësi më të madhe garancive për pavarësinë e PP-së nga politika në raport me kontrollin dhe llogaridhënien.[609]

20. Me ndryshimet kushtetuese të vitit 2008[610], statusi kushtetues i PP-së u dobësua për tri arsye: Së pari, ndryshimi i formulës së zgjedhjes së Presidenti të Republikës, duke parashikuar zgjedhjen me shumicë absolute të votave në raundin e katërt, krijoi mundësinë për një ndikim politik më të madh në emërimin e PP-së. Së dyti, kufizimi i mandatit në një afat 5-vjeçar nuk i shërbente pavarësisë dhe qëndrueshmërisë së këtij institucioni. Së treti, parashikimi i mundësisë për riemërim krijonte mundësinë për ndikim të papërshtatshëm në sjelljen e PP-së gjatë ushtrimit të funksionit. Këto ndryshime reflektuan një koncept tjetër për raportin ndërmjet pavarësisë dhe kontrollit, duke theksuar idenë e kontrollit dhe, për pasojë, duke ekspozuar më shumë PP-në ndaj ndikimit politik.

21. Kushtetuta nuk parashikonte kriteret që duhet të plotësonte kandidati për PP. Këto kritere ishin të përcaktuara në ligjin organik të prokurorisë: i) profesioni "*nga radhët e juristëve*", ii) përvoja e punës "*jo më pak se 10 vjet në sistemin e drejtësisë*", iii) "*të shquhet për aftësi profesionale*" dhe iv) "*figurë të pastër etiko-morale*".[611]

22. Emërimi dhe shkarkimi i PP-së, në vazhdimësi, ka qenë objekt i kritikave për një proces të politizuar. Shkak për këtë janë bërë edhe vendimet e shumicave parlamentare për emërimin dhe shkarkimin e prokurorëve të përgjithshëm. Vetë Gjykata Kushtetuese, në dy raste, ka shfuqizuar vendimet e shkarkimit përpara përfundimit të mandatit të Prokurorit të Përgjithshëm.

23. Jurisprudenca kushtetuese ka vlerësuar se megjithëse Kuvendi jep pëlqimin për emërimin e PP-së (neni 149/1 i Kushtetutës), si dhe i propozon Presidentit të Republikës shkarkimin e tij (neni 149/2 i Kushtetutës), PP-ja nuk ka përgjegjësi politike para Kuvendit në kuptimin kushtetues. Ai është drejtues profesional dhe jo politik i prokurorisë, karakteristika të tilla që sigurojnë pavarësinë profesionale të këtij organi[612]. Raportet Kuvend–

609) Shih: "*Debati Kushtetues*", Vëll. II, f. 101-115.
610) Shih ligjin nr.9904, datë 21.04.2008.
611) Shih ligjin nr.8737, datë 12.02.2001, neni 7, pika 1.
612) Vendimi nr.26/2006 i Gjykatës Kushtetuese.

prokurori kanë shfaqur probleme, veçanërisht si rezultat i vendimeve të Kuvendit për ngritjen e komisioneve hetimore për verifikimin e veprimeve ose mosveprimeve të PP-së, që u kanë paraprirë vendimeve për shkarkimin e tij.[613]

24. Komisioni Europian, në raportin e vitit 2014, është shprehur se mungesa e llogaridhënies së Prokurorisë së Përgjithshme mbetet shqetësuese. Procedurat për emërimin dhe shkarkimin e personelit kyç në këtë institucion duhet të jenë transparente. [614] Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut[615] ka vënë në dukje me shqetësim se sistemi aktual i emërimit të PP-së mbart rrezik serioz për ushtrimin e një ndikimi të papërshtatshëm politik. Më tej, autoritetet ftohen që të ndërmarrin masat e duhura legjislative, të cilat do të mundësonin votimin dhe miratimin me shumicë të cilësuar në Kuvend të PP-së, të emëruar nga Presidenti i Republikës.[616] KV-ja,[617] ndër të tjera, ka theksuar se mënyra e zgjedhjes së PP-së ka ndikim të drejtpërdrejtë në funksionimin dhe efektshmërinë e zyrës së prokurorit.[618] Gjithashtu, KV-ja ka theksuar nevojën për pavarësinë e prokurorisë nga ndikimi politik dhe për transparencë. Është e rëndësishme që PP-ja të mos rizgjidhet, të paktën jo nga legjislativi apo ekzekutivi. Periudha kohore nuk duhet të korrespondojë me mandatin e parlamentit apo qeverisë. Kjo heq mundësinë e politizimit të PP-së.[619]

25. Analiza e Sistemit të Drejtësisë lidhur me rregullimet kushtetuese për zgjedhjen dhe mandatin e PP-së ka evidentuar disa probleme. Kushtetuta nuk parashikon kriteret bazë që duhet të plotësojë kandidati për PP. Kohëzgjatja 5-vjeçare e mandatit kushtetues nuk është e mjaftueshme dhe mundësia e ripërtëritjes së mandatit nuk jep garancitë e duhura në ushtrimin e funksionit në pavarësi nga pushteti politik. Miratimi i kandidaturës nga Kuvendi, edhe me një *shumicë minimale* (36 deputetë), nuk i shërben marrjes

---

613) Vendimet nr. 75/2002 dhe nr.12/2008 të Gjykatës Kushtetuese.
614) Shih: "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f.14.
615) *Raporti i posaçëm i Komisionerit të Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut për Shqipërinë*, CommDH (2014)1, 16 janar 2015. http://www.coe.int/en/web/portal/home.
616) *Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri*, f.15.
617) Shih: Komisioni i Venecies: "*Raport mbi ndryshimet e fundit në ligjin për dispozitat kryesore kushtetuese në Republikën e Shqipërisë*", , CDL-INF (98) 9, § 16).
http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=34&year=all
618) Komisioni i Venecies: *Raport mbi standardet europiane për pavarësinë e sistemit gjyqësor*, pjesa II, "Shërbimi i prokurorisë", § 34, CDL-AD(2010)040.)
619) "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", f.17.

së një mbështetjeje të gjerë nga ligjvënësi dhe garantimit të pavarësisë që duhet të karakterizojë këtë funksionar të lartë.[620]

26. Bazuar në problematikën e evidentuar më sipër, strategjia përcaktoi disa objektiva konkretë që do të realizoheshin nëpërmjet ndryshimeve me karakter kushtetues dhe ligjor. Ndër të tjera, parashikohej: qartësimi dhe forcimi i kritereve kushtetuese për emërimin e PP-së; ndryshimi i procesit të emërimit të PP-së, duke i atribuuar Këshillit të Prokurorisë të drejtën për t'i propozuar Presidentit dy kandidatë të kualifikuar; ndryshimi i kompetencave të PP-së, zgjatja e mandatit të tij pa të drejtë riemërimi dhe parashikimi i garancive për statusin dhe karrierën e tij pas mbarimit të mandatit.[621]

27. Formula e propozuar nga strategjia për emërimin e PP-së, gjatë diskutimit në nivel ekspertësh dhe më pas në Kuvend, u ndryshua duke zëvendësuar Presidentin me Kuvendin, si rrjedhojë e rikonceptimit të rolit të Presidentit të Republikës në formimin e institucioneve të sistemit të drejtësisë. Krahas këtij ndryshimi, u përcaktua edhe kushti për zgjedhjen e PP-së me shumicë të cilësuar në Kuvend.

III. Standardet ndërkombëtare

• Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me pavarësinë dhe drejtimin e prokurorisë. Disa nga këto dokumente, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e KV-së për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[622], janë:

---

620) Po aty, f.39.

621) Shih "*Strategjinë e Reformës në Drejtësi*", kreu III "Drejtësia Penale", objektivi 1 "Rritja e efiçencës dhe efektivitetit të drejtësisë penale nëpërmjet konsolidimit të misionit dhe funksioneve të prokurorisë, riorganizimit të strukturave të saj dhe rishpërndarjes së përgjegjësive mes tyre". Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

622) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19 për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale: *Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19*, https://rm.coe.int/16804be55a.

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990 për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors*

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/.

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999 për standardet për përgjegjshmërinë profesionale dhe deklarimi i detyrave esenciale dhe të drejtave të prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,*

http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society"*

https://rm.coe.int/1680747391.

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, udhëzimet europiane për etikën dhe sjelljen e prokurorëve publikë; The European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor, 2010

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e.

• Në një numër opinionesh, Komisioni i Venecies ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, paragraf 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001).* http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 148/b

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 së 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 në ligj.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Dispozita synon të përcaktojë qartë pozicionin dhe kompetencat e PP-së në drejtimin e institucionit të prokurorisë dhe në marrëdhëniet me pushtetet e tjera, në harmoni me parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve.[623]

2. Përcaktimi i kompetencave të PP-së në nivel kushtetues është në funksion edhe të garantimit të pavarësisë së brendshme të prokurorëve në hetimin dhe ndjekjen penale, në harmoni me rikonceptimin e organizimit të prokurorisë nga një organ i centralizuar në një decentralizim të pjesshëm funksional.[624] Dispozita, krahas pavarësisë, nëpërmjet funksionit të PP-së synon të garantojë ushtrimin e këtij funksioni në mënyrë të përgjegjshme dhe efektive.

3. Kjo dispozitë, në harmoni me përcaktimet e nenit 148/4, synon gjithashtu të qartësojë raportet e PP-së me Prokurorinë e Posaçme, për të garantuar pavarësinë e brendshme të kësaj të fundit.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

4. Kjo dispozitë përcakton në nivel kushtetues kompetencat e PP-së për ushtrimin e funksionit të tij drejtues dhe përfaqësues të organit të prokurorisë. Kompetencat janë të natyrës funksionale, normative, administrative dhe financiare. Ato mbulojnë marrëdhëniet e institucionit të prokurorisë me institucionet e tjera dhe marrëdhëniet brenda tij.

5. Në shkronjën "a" përcaktohet kompetenca funksionale e PP-së. Ai përfaqëson akuzën në GjL dhe çështjet në GJK, me përjashtim të rastit kur përfaqësimi bëhet nga Prokuroria e Posaçme.[625]

6. Lidhur me përgjegjësinë administrative, PP-ja siguron mbarëvajtjen e punës në administratën e prokurorisë së juridiksionit të përgjithshëm nëpërmjet instrumenteve përkatëse. Për këtë funksion, në rregulloren standard të organizimit dhe funksionimit të prokurorisë, PP-ja përcakton vep-

---

623) Raport i Komisionit të Posaçëm Parlamenter për Reformën në Sistemin e Drejtësisë për projektiligjin "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar"

624) Po aty.

625) Prokuroria e Posaçme përfaqëson akuzën në GjL dhe GjK, sipas përcaktimeve të nenit 135 të Kushtetutës.

rimtaritë që duhet të kryhen nga shërbimet e prokurorisë, shërbimet administrative dhe shërbimet mbështetëse.[626]

7. PP-ja ka dhe përgjegjësi për propozimin dhe administrimin e buxhetit të prokurorisë, me përjashtim të buxhetit të Prokurorisë së Posaçme. Prokuroria ka buxhet të pavarur, si pjesë e Buxhetit të Shtetit dhe parashikohet në një zë të veçantë të tij.[627] Kjo kompetencë shpreh dhe një aspekt të rëndësishëm të pavarësisë së prokurorisë.

8. Në marrëdhëniet e PP-së me pushtetet e tjera, nga dispozita kushtetuese veçohet ajo me Kuvendin, si organi përfaqësues i zgjedhësve dhe ligjbërës. PP-ja raporton në Kuvend për gjendjen e kriminalitetit. Ky detyrimi kushtetues i PP-së, si drejtues i organit të prokurorisë, nuk nënkupton përgjegjësi politike para Kuvendit. Ai, për sa e lejon ligji, është i detyruar të japë shpjegime dhe të informojë Kuvendin për çështje të ndryshme të veprimtarisë së tij, si dhe të informojë herë pas here Kuvendin për gjendjen e kriminalitetit, por jo për çështje konkrete. Ky detyrim nuk do të thotë se pavarësia e drejtuesit apo ajo e institucionit të drejtuar prej tij është e kufizuar.[628]

626) Ligji për prokurorinë, neni 57.
627) Po aty, neni 40.
628) Shih vendimet e GjK-së nr.26/2006;nr.12/2008.

9. Dispozita kushtetuese delegon te ligji për përcaktimin e kompetencave të tjera të PP-së. Ligjvënësi, në zbatim të këtij delegimi, duhet të mbajë parasysh pozicionin dhe kompetencat kushtetuese të PP-së, si brenda prokurorisë, ashtu dhe në marrëdhënie me institucionet e tjera.[629]

C. Komente për çështje të ndryshme

a) *Kompetencat funksionale të PP-së dhe raportet me prokurorinë e posaçme*

10. Sipas nenit 148 të Kushtetutës, përpara ndryshimeve të fundit, prokuroria organizohej dhe funksiononte nën drejtimin e PP-së, në krye të strukturës së centralizuar, ku përfshiheshin Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm, Këshilli i Prokurorisë dhe prokuroritë pranë sistemit gjyqësor. Si organ i centralizuar, prokuroria funksiononte sipas rregullit që urdhrat dhe udhëzimet e prokurorit më të lartë janë të detyrueshme për prokurorët më të ulët, ndërsa ligjshmëria e vendimeve ose e veprimeve, si dhe rregullsia ose plotësia e hetimeve të kryera nga prokurorët më të ulët kontrollohen vetëm

---

629) Po aty, neni 38/2: "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.".

nga prokurori më i lartë, me përjashtim të rasteve kur ligji procedural ia njeh gjykatës një të drejtë të tillë.[630]

11. Organizimi hierarkik, ligji organik dhe normat e Kodit të Procedurës Penale kishin shkaktuar përplasje të vazhdueshme midis prokurorëve të niveleve të ndryshme. Problematikat që janë shfaqur në lidhje me prokurorinë lidheshin me pozicionin kushtetues të organit të prokurorisë në strukturën institucionale shtetërore, me kompetencat kushtetuese e ligjore, si dhe me efektivitetin e organizimit dhe funksionimit. Dokumenti analitik për sistemin e drejtësisë evidentoi një **sërë problemesh të rëndësishme për sa i përket organizimit dhe funksionimit të organit të prokurorisë, ndër të cilat: (i) politizimi i procesit të përzgjedhjes dhe emërimit të PP-së, si pasojë e mungesës së** kritereve dhe procedurave të detajuara të përzgjedhjes, të tilla që të garantojnë konkurrimin e hapur, transparent dhe vlerësimin mbi baza objektive të kandidatëve; (ii) mungesa e pavarësisë funksionale të prokurorëve gjatë hetimeve paraprake, si rezultat i centralizimit të thellë të sistemit aktual, që i njeh kompetenca të gjera prokurorëve më të lartë dhe PP-së, në veçanti, mbi hetimet e kryera nga prokurorët më të ulët; (iii) paqartësi në organizimin hierarkik, lëndor dhe territorial të prokurorisë, si dhe në marrëdhëniet prokurori - polici gjyqësore, të cilat janë bërë shkas për mungesën e efiçencës në punën e prokurorisë, mungesën e hetimeve proaktive dhe pushimin e pajustifikuar të hetimeve penale; (iv) mungesa e përfshirjes së një organi të pavarur vetëqeverisës si Këshilli i Prokurorisë në procesin e përzgjedhjes, karrierës dhe disiplinimit të PP-së dhe prokurorëve të tjerë. [631]

12. Me ndryshimet kushtetuese, neni i ri 148/b, në harmoni me përcaktimet e nenit 148/4, synon të qartësojë raportet e PP-së me Prokurorinë e Posaçme, për të garantuar pavarësinë e brendshme të kësaj të fundit.

13. Në shkronjën "a" përcaktohet kompetenca funksionale e PP-së. Ai përfaqëson akuzën në GjL dhe çështjet në GjK, me përjashtim të rastit kur përfaqësimi bëhet nga Prokuroria e Posaçme.[632] Kjo nuk nënkupton se PP-ja detyrimisht duhet të përfaqësojë akuzën në këto organe. Përgjegjësia e PP-së është që në çdo rast përfaqësimi i akuzës në këto organe të ushtrohet nga Prokuroria e Përgjithshme[633]. Në këtë kuptim, në ligjin për prokuror-

630) Shih vendimet nr.26/2006; nr.12/2008 të Gjykatës Kushtetuese.
631) Shih: "*Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f.35-37.
632) Prokuroria e Posaçme përfaqëson akuzën në GjL dhe GjK, sipas përcaktimeve të nenit 135 të Kushtetutës.
633) Ligji për prokurorinë, neni 13/1.

inë përcaktohet se "Prokuroria e Përgjithshme përfaqëson çështjet përpara Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese, me përjashtim të çështjeve të juridiksionit të Prokurorisë së Posaçme, dhe kryen detyra të tjera të parashikuara me ligj. Funksionet e Prokurorisë së Përgjithshme ushtrohen nga prokurorët e Prokurorisë së Përgjithshme."[634]

14. PP-ja ka kompetencën normative për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët, me përjashtim të prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme. Fuqia detyruese e këtyre udhëzimeve nuk shtrihet për çështje konkrete. Kjo kompetencë shërben për të ruajtur njëkohësisht qëndrueshmërinë e organit të prokurorisë dhe uniformitetin e veprimtarisë së tij.[635]

b) *Strukturat e teknologjisë së informacionit në prokurori*

15. Në shkronjën "c" të dispozitës parashikohet se "krijimi dhe mbarëvajtja e strukturave të teknologjisë së informacionit në prokurori rregullohen me vendim të Këshillit të Ministrave". Nëpërmjet këtij delegimi ligjvënësi kushtetues synon të vendosë standarde të unifikuara dhe koordinim të strukturave të teknologjisë së informacionit në institucionet shtetërore. Kjo mban parasysh dhe çështjet e sigurisë, si dhe dinamikën e zhvillimit në këtë fushë. Gjatë ushtrimit të kësaj kompetence, e cila është deleguar në nivel kushtetues, Këshilli i Ministrave (KM) duhet të mbajë parasysh garancitë lidhur me pavarësinë e prokurorisë dhe ato lidhur me mbrojtjen e të dhënave konfidenciale.

II. Konteksti historik

16. Bazuar në problematikën e evidentuar nga Analiza e Sistemit të Drejtësisë, Strategjia[636] përcaktoi disa objektiva konkretë për t'u realizuar nëpërmjet ndryshimeve me karakter kushtetues dhe ligjorë. Ndër të tjera, parashikohej: rivlerësimi i pozicionit kushtetues të prokurorisë, duke ruajtur modelin aktual të organizimit si një institucion i pavarur, ose zgjedhja e alternativës, duke e vendosur atë pranë pushtetit gjyqësor, në aspektin organizativ dhe funksional; riorganizimi i prokurorisë, duke synuar: i) garantimin e pavarësisë së brendshme dhe të jashtme të prokurorëve dhe të zyrës së prokurorisë; ii) rishikimin e kompetencave të hetimit dhe përfaqë-

634) Po aty, neni 14.
635) Relacioni i projektligjit për prokurorinë.
636) Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

simit të akuzës në gjykatë, duke nxitur kontrollin efektiv dhe balancimin e këtyre kompetencave nga strukturat përgjegjëse; iii) riorganizimin territorial të prokurorisë, me qëllim që t'i përgjigjet në mënyrë të përshtatshme organizimit të gjykatave; iv) sigurimin e pavarësisë së mjaftueshme të strukturave të veçanta të prokurorisë.[637]

17. Fillimisht, në projektin e parë të amendamenteve kushtetuese,[638] që iu dërgua KV-së, parashikohej se "prokuroria është një organ i pavarur dhe funksionon mbi parimin e decentralizimit, sipas ligjit".[639] Ky formulim përcaktonte vetëm parimin e decentralizimit duke nënkuptuar, në radhë të parë, pavarësinë e brendshme, d.m.th. që nuk duhet të ketë varësi hierarkike midis prokurorëve të lartë dhe të ulët në lidhje me ndjekjen e çështjeve specifike. Ky rregullim synonte shkëputjen nga sistemi i mëparshëm dhe problematikat që e kishin shoqëruar atë. Sipas KV-së: "Nëse adoptohet modeli i pavarësisë së brendshme, do të jetë e nevojshme të sigurohet në ligjet organike një shkallë e lartë transparence në mënyrë që vendimet e prokurorëve të mund të vlerësohen objektivisht dhe, nëse ka nevojë, të apelohen."[640]. KV-ja, ndërsa ka vlerësuar faktin se prokurorët duhet të punojnë në zbatim të rregullave dhe standardeve të vendosura nga drejtuesit e tyre, është shprehur se kontrolli hierarkik duhet kufizuar.[641] Nga njëra anë, organizmi hierarkik vlerësohet për sigurimin e njëtrajtshmërisë në zbatimin e legjislacionit, nga ana tjetër konsiderohet se përbën burim për abuzim me autoritetin.

III. Standardet ndërkombëtare

• Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me statusin, organizimin dhe drejtimin e prokurorisë. Disa nga dokumen-

---

637) Shih "*Strategjinë e reformës në drejtësi*", kreu III "Drejtësia penale", objektivi 1. "Rritja e eficiencës dhe efektivitetit të drejtësisë penale nëpërmjet konsolidimit të misionit dhe funksioneve të prokurorisë, riorganizimit të strukturave të saj dhe rishpërndarjes së përgjegjësive mes tyre". Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

638) Projekti i amendamenteve kushtetuese i datës 24.9.2015 "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar".

639) Po aty, neni 50 i projektit.

640) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; § 85.

641) Shih: "*Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f. 17.

tet, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e Komisionit të Venecies për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[642], janë:

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19, për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale: *Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19*, https://rm.coe.int/16804be55a.

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990, për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors*

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999, për standardet për përgjegjshmërinë profesionale dhe deklarimi i detyrave esenciale dhe të drejtave të prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,*

http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society"*

https://rm.coe.int/1680747391.

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, udhëzimet europiane për etikën dhe sjelljen e prokurorëve publikë; The European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

---

642) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, Pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor, 2010.

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e

• Në një numër opinionesh, Komisioni i Venecies ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, § 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001)*. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 148/c

1. Mandati i Prokurorit të Përgjithshëm mbaron kur:
   a) mbush moshën e pensionit;
   b) përfundon mandatin 7-vjeçar;
   c) jep dorëheqjen;
   ç) shkarkohet sipas nenit 149/c të Kushtetutës;
   d) vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit;
   dh) vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën.

2. Mbarimi i mandatit deklarohet me vendim të Këshillit të Lartë të Prokurorisë.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Kjo dispozitë ka si qëllim vendosjen e garancive të nevojshme për ushtrimin e mandatit të PP-së, në mënyrë të pavarur dhe të përgjegjshme, nëpërmjet përcaktimit në mënyrë shteruese të rasteve të mbarimit të mandatit dhe të organit që e deklaron mbarimin e këtij mandati.

2. Përcaktimi në Kushtetutë i rregullave dhe procedurave për deklarimin e mbarimit të mandatit të PP-së synon të garantojë parashikueshmëri, siguri dhe transparencë për këtë vendimmarrje.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

3. Në këtë dispozitë përcaktohen rastet/kushtet dhe organi që deklaron mbarimin e mandatit të PP-së.[643]

4. Në pikën 1 të dispozitës përcaktohen në mënyrë shteruese rastet kur mbaron mandati i PP-së. Këto raste janë të njëjta me ato të parashikuara për mbarimin e mandatit të gjyqtarit të GjK-së[644], gjyqtarit të GjL-së[645], ILD-së[646], anëtarit të KLGj-së[647] dhe anëtarit të KLP-së[648].

5. Në tria rastet e parashikuara nga shkronjat "a", "b" dhe "c", mbarimi i mandatit deklarohet si rrjedhojë e konstatimit të faktit. Pra, kur mbush moshën e pensionit[649], përfundon mandatin 7-vjeçar dhe jep dorëheqjen. Për këto raste nuk kërkohet vlerësim dhe deklarimi nuk është i ndërvarur nga një proces tjetër, që duhet t'i paraprijë deklarimit të mbarimit të mandatit. Për tri rastet e parashikuara nga shkronjat "ç", "d" dhe "dh", mbarimi i mandatit vjen pas një procesi tjetër vlerësimi dhe procedure të veçantë. Konkretisht, për rastin e parashikuar nga shkronja "ç", duhet që PP-ja, përpara deklarimit të mbarimit të mandatit, të shkarkohet nga GjK-ja.[650] Po ashtu, edhe për rastet e parashikuara nga shkronjat "d" dhe "dh" duhet të zhvillohet një proces shqyrtimi, sipas një procedure të rregullt,

---

643) Kjo është një dispozitë e re kushtetuese që shtohet në pjesën për prokurorinë. Çështja e mbarimit të mandatit të PP-së nuk ka qenë e rregulluar nga dispozitat e mëparshme.
644) Shih nenin 127 të Kushtetutës.
645) Po aty, neni 139.
646) Po aty, neni 147/dh.
647) Po aty, neni 147/b.
648) Po aty, neni 149/b.
649) Moshën 70 vjeç, neni 64/3, ligji për statusin.
650) Po aty, neni 149/c, pika 2.

për të konkluduar nëse janë vërtetuar kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit ose fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën.

6. Në pikën 2 të kësaj dispozite përcaktohet organi që deklaron mbarimin e mandatit të PP-së, që është KLP-ja. Kjo dispozitë ka të njëjtën strukturë si dispozitat e tjera që rregullojnë të njëjtat çështje për institucionet kushtetuese të sistemit të drejtësisë. Në këtë kuptim, interpretimi i kësaj dispozite duhet të jetë në harmoni dhe koherencë me interpretimet e dispozitave të tjera analoge. Rregullat e parashikuara në këtë dispozitë kanë natyrë organike dhe përbëjnë një komponent të rëndësishëm të formimit dhe organizmit të institucionit kushtetues të PP-së. Ligjvënësi kushtetues ka veçuar këto rregulla për mbarimin e mandatit të PP-së, duke i ngurtësuar ato në Kushtetutë, për shkak të rëndësisë që ato kanë në drejtim të pavarësisë dhe përgjegjshmërisë në ushtrimin e detyrës së këtij institucioni.

C. Komente për çështje të ndryshme

7. Në këtë dispozitë, për një trajtim/shpjegim më të thelluar/më të zgjeruar, veçohet kjo çështje: mbarimi i mandatit sipas shkronjave "d" dhe "dh" të pikës 1, si dhe procedurat për marrjen e vendimit nga KLP-ja.

8. Sipas shkronjës "d" të pikës 1, mandati i PP-së mbaron kur vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit. Me termin "kushtet e pazgjedhshmërisë", sipas interpretimit literal, kuptojmë kushtet ndaluese për zgjedhjen, në këtë rast, të PP-së. Në një kuptim të gjerë, nëse i referohemi nenit 148/a, pika 3, ku përcaktohen kushtet që duhet të përmbushë kandidati për PP, kushtet e pazgjedhshmërisë përfshijnë të gjitha kushtet që duhet të përmbushë kandidati, qoftë ato të shprehura në formë pohuese, ashtu dhe ato të shprehura në formë negative.[651] Pra, kushtet e pazgjedhshmërisë, sipas nenit 148/a të Kushtetutës janë:

a) të jetë jurist i spikatur;

b) të ketë jo më pak se 15 vjet përvojë pune;

c) të jetë me integritet të lartë moral dhe profesional;

ç) të ketë përfunduar Shkollën e Magjistraturës ose të ketë një gradë shkencore në drejtësi;

d) të mos ketë mbajtur funksione politike në administratën publike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit;

---

651) Për sqarimin e kuptimit të këtyre termave referohu te komenti për nenin 147/dh.

dh) të mos ketë mbajtur pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit.

9. Ligji për prokurorinë ka specifikuar kushtet që lidhen me integritetin moral dhe profesional, të cilat duhet të plotësohen nga kandidati për PP sipas këtyre kërkesave: a) të kalojë me sukses verifikimin e plotë të pasurisë dhe figurës së tij, sipas ligjit[652]; b) të plotësojë kërkesat e ligjit "Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike"; c) të mos ketë qenë anëtar, bashkëpunëtor ose i favorizuar nga Sigurimi i Shtetit përpara vitit 1990; ç) të mos jetë bashkëpunëtor, informator ose agjent i asnjë shërbimi sekret; d) të mos jetë dënuar më parë me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale; dh) të mos jetë larguar nga detyra për shkaqe disiplinore, si dhe të mos ketë masë disiplinore në fuqi.[653]

10. Për sa u përket dy kushteve negative që kanë të bëjnë me raportet e kandidatit me partitë politike, duhet sqaruar se çfarë kuptohet me "funksione politike në administratën publike" dhe "pozicione drejtuese në parti politike". Sipas ligjit për statusin, me "funksione politike në administratën publike" kuptojmë: deputet, Kryeministër, zëvendëskryeministër, ministër, zëvendësministër ose nëpunës, pjesë e kabinetit të Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, zëvendëskryeministrit ose ministrit, që kryen detyrën e drejtorit të kabinetit, këshilltarit, ndihmësit, zëdhënësit ose sekretarit personal të titullarit të kabinetit.[654]

11. Kushtet e papajtueshmërisë me ushtrimin e funksionit të PP-së përcaktohen në nenin 149/ç të Kushtetutës.[655] PP-ja nuk mund të kryejë njëkohësisht asnjë veprimtari tjetër politike ose shtetërore, si dhe veprimtari profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës, akademik ose shkencor. Dispozita kushtetuese delegon te ligji për përcaktimin në mënyrë më të detajuar të këtyre kushteve/kufizimeve. [656]

12. Kushtet e zgjedhshmërisë dhe kushtet e papajtueshmërisë dallohen në disa aspekte: Së pari, kushtet e zgjedhshmërisë lidhen me kandidatin dhe vlerësimi nëse përmbushen këto kushte bëhet në procesin e zgjedhjes, ndër-

652) Për këtë kusht referohu te komentet për Aneksin e Kushtetutës, "*Rivlerësimi kalimtar i gjyqtarëve dhe prokurorëve*".
653) Ligji për prokurorinë, neni 22.
654) Ligji për statusin, neni 2/ç.
655) Këto kushte janë të njëjta me ato të parashikuara për funksionin e gjyqtarit kushtetues (neni 130), gjyqtarit (neni 143), anëtarit të KLGj-së (neni 143/ç) ILD-së (neni 147/ë).
656) Ligji për statusin, nenet 6-10.

sa ato të papajtueshmërisë lidhen me mbajtjen e funksionit dhe vlerësimi për to bëhet në momentin e zgjedhjes, si dhe gjatë gjithë kohës së ushtrimit të funksionit. Së dyti, kushtet e zgjedhshmërisë, si rregull, vlerësohen përpara se kandidati të zgjidhet në funksion, ndërsa ato të papajtueshmërisë, pasi zgjidhet në këtë funksion. Së treti, nëse vërtetohet se ekziston një kusht për pazgjedhshmërinë dhe, për këtë shkak, deklarohet mbarimi i mandatit, zgjedhja konsiderohet e pavlefshme dhe efekti, si rregull, është prapaveprues. Ndërsa, kur deklarohet mbarimi i mandatit për shkak të papajtueshmërisë, nuk vihet në diskutim veprimtaria e ushtruar nga funksionari, ky akt i shtrin efektet për të ardhmen. Është ky moment i fundit që ka më rëndësi, sepse lidhet me sigurinë juridike, qëndrueshmërinë dhe autoritetin e institucionit. Për këtë qëllim, si rregull, rivlerësimi i kushteve të zgjedhshmërisë, pas zgjedhjes së kandidatit në funksionin e PP-së, duhet të jetë i kufizuar në kohë, ndryshe nga kontrolli i kushteve të papajtueshmërisë që shtrihet gjatë gjithë kohës së ushtrimit të mandatit deri në mbarimin e afatit. Ky dallim, për sa u përket kushteve të pazgjedhshmërisë dhe papajtueshmërisë, mund të jetë objekt i ligjit organik përkatës.[657]

13. Në shkronjën "dh" të pikës 1, mbarimi i mandatit deklarohet si pasojë e vërtetimit të faktit të pamundësisë për të ushtruar detyrën. Pamundësia për të përmbushur detyrën mund të jetë për shkak të paaftësisë mendore ose fizike. Sipas ligjit 96/2016 "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë" (ligji për statusin), me marrjen dijeni, Këshilli[658] heton rastet për pamundësi fizike a mendore të PP-së, duke autorizuar një komision për të dhënë mendim të specializuar rreth pamundësisë. PP-ja ka të drejtë të ketë akses në dosje, të përfaqësohet nga përfaqësuesi i tij dhe të dëgjohet. KLP-ja, sipas rastit, vendos pezullimin përkohësisht ose mbarimin e statusit të PP-së. PP-ja ka të drejtë të ankimojë vendimin e KLP-së.[659]

14. Hetimi dhe vërtetimi i faktit të pamundësisë nuk përbën një procedim disiplinor. Sipas referimit te ligji për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, organi që deklaron mbarimin e mandatit është dhe organi që bën hetimin për pamundësinë në ushtrimin e funksionit. Ligjvënësi kushtetues ka përfshirë GjK-në si një mekanizëm garantues për pavarësinë e magjistratit. Në

657) Ligji për statusin, në nenin 66, nuk bën dallim ndërmjet mbarimit të mandatit për shkak të vërtetimit kushteve të pazgjedhshmërisë dhe atij për shkak të vërtetimit të kushteve të papajtueshmërisë. Sipas pikës 6 të këtij neni, nga interpretimi literal, të krijohet ideja se efektet e vendimit të deklarimit të mbarimit të mandatit, për të dyja rastet, shtrihen për të ardhmen.

658) Ligji për statusin, neni 67: KLGj ose KLP, respektivisht për magjistratin gjyqtar ose prokuror.

659) Shih ligjin për statusin, neni 67.

këtë kuptim, duke pasur parasysh pasojat që rrjedhin nga mbarimi i mandatit për shkak të pamundësisë, të cilat barazohen me shkarkimin, PP-ja mund të ankohet në GjK kundër vendimit të KLP-së për mbarimin e mandatit për shkak të pamundësisë së ushtrimit të funksionit.

15. Sipas pikës 2 të kësaj dispozite, mbarimi i mandatit të PP-së deklarohet me vendim të KLP-së. Në këtë dispozitë nuk parashikohen procedurat për vendimmarrjen. Në ligjin për statusin parashikohen rregullime specifike lidhur me këto procedura.[660]

II. Konteksti historik

16. Për mandatin e PP-së në dispozitën kushtetuese të mëparshme nuk parashikohej një afat i përcaktuar. Pra, ai e mbante këtë detyrë deri në daljen në pension, përveç rasteve të shkarkimit, sipas pikës 2 të nenit 149, përpara ndryshimeve. Hartuesit e Kushtetutës, në raport me kontrollin dhe llogaridhënien, i kushtuan rëndësi më të madhe garancive për pavarësinë e PP-së nga politika.[661]

17. Me ndryshimet kushtetuese të vitit 2008[662], statusi kushtetues i PP-së u dobësua për tri arsye. Së pari, ndryshimi i formulës së zgjedhjes së Presidenti të Republikës, duke parashikuar zgjedhjen me shumicë absolute të votave në raundin e katërt, krijoi mundësinë për një ndikim politik më të madh në emërimin e PP-së. Së dyti, kufizimi i mandatit për një afat 5-vjeçar, nuk i shërbente pavarësisë dhe qëndrueshmërisë së këtij institucioni. Së treti, parashikimi i mundësisë për riemërim krijonte mundësinë për ndikim të papërshtatshëm në sjelljen e PP-së gjatë ushtrimit të funksionit. Këto ndryshime reflektuan një koncept tjetër për raportin ndërmjet pavarësisë dhe kontrollit, duke theksuar idenë e kontrollit dhe, për pasojë, duke ekspozuar më shumë PP-në ndaj ndikimit politik.

18. Emërimi dhe shkarkimi i PP-së, në vazhdimësi, ka qenë objekt i kritikave për një proces të politizuar. Shkak për këtë janë bërë edhe vendimet e shumicave parlamentare për emërimin dhe shkarkimin e prokurorëve të përgjithshëm. Vetë GjK-ja, në dy raste, ka shfuqizuar vendimet e shkarkimit përpara përfundimit të mandatit të PP-së.

---

660) Ligji për organet e qeverisjes, nenet 164-166.
661) Shih Debati Kushtetues, Vëll. II, f. 101-115.
662) Shih ligjin nr.9904, datë 21.04.2008.

19. Jurisprudenca kushtetuese ka vlerësuar se megjithëse Kuvendi jep pëlqimin për emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm (neni 149/1 i Kushtetutës), si dhe i propozon Presidentit të Republikës shkarkimin e tij (neni 149/2 i Kushtetutës), PP-ja nuk ka përgjegjësi politike para Kuvendit në kuptimin kushtetues. Ai është drejtues profesional dhe jo politik i prokurorisë, karakteristika të tilla që sigurojnë pavarësinë profesionale të këtij organi[663]. Raportet Kuvend–prokurori kanë shfaqur probleme, veçanërisht si rezultat i vendimeve të Kuvendit për ngritjen e komisioneve hetimore për verifikimin e veprimeve ose mosveprimeve të PP-së, që u kanë paraprirë vendimeve për shkarkimin e tij.[664]

20. Komisioni Europian në raportin e vitit 2014 është shprehur se mungesa e llogaridhënies së Prokurorisë së Përgjithshme mbetet shqetësuese. Procedurat për emërimin dhe shkarkimin e personelit kyç në këtë institucion duhet të jenë transparente. [665] Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut[666] ka vënë në dukje me shqetësim se sistemi aktual i emërimit të PP-së mbart rrezik serioz për ushtrimin e një ndikimi të papërshtatshëm politik. Më tej, autoritetet ftohen të ndërmarrin masat e duhura legjislative, të cilat do të mundësonin votimin dhe miratimin me shumicë të cilësuar në Kuvend të PP-së, të emëruar nga Presidenti i Republikës.[667] KV-ja,[668] ndër të tjera, ka theksuar se mënyra e zgjedhjes së PP-së ka ndikim të drejtpërdrejtë në funksionimin dhe efektshmërinë e zyrës së prokurorit.[669] Gjithashtu, KV-ja ka theksuar nevojën për pavarësinë e prokurorisë nga ndikimi politik dhe për transparencë. Është e rëndësishme që Prokurori i Përgjithshëm të mos rizgjidhet, të paktën jo nga legjislativi apo ekzekutivi. Periudha kohore nuk duhet të korrespondojë me mandatin e parlamentit apo qeverisë. Kjo heq mundësinë e politizimit të Prokurorit të Përgjithshëm.[670]

---

663) Vendimi nr.26/2006 i Gjykatës Kushtetuese.
664) Vendimet nr. 75/2002 dhe nr. 12/2008 të Gjykatës Kushtetuese.
665) Shih: "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f.14.
666) Raporti i posaçëm i Komisionerit të Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut për Shqipërinë, CommDH (2014)1, 16 janar 2015. http://www.coe.int/en/web/portal/home.
667) "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", f.15.
668) Shih "Raport mbi ndryshimet e fundit në ligjin për dispozitat kryesore kushtetuese në Republikën e Shqipërisë", Komisioni i Venecies, CDL-INF (98) 9, § 16).
http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=34&year=all
669) Raport mbi standardet europiane për pavarësinë e sistemit gjyqësor, pjesa II "*Shërbimi i prokurorisë*", Komisioni i Venecies, § 34, CDL-AD(2010)040.)
670) "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", f.17.

21. Analiza e *Sistemit* të Drejtësisë, lidhur me rregullimet kushtetuese për zgjedhjen dhe mandatin e PP-së, ka evidentuar disa probleme. Kushtetuta nuk parashikon kriteret bazë që duhet të plotësojë kandidati për PP. Kohëzgjatja 5-vjeçare e mandatit kushtetues nuk është e mjaftueshme dhe mundësia e ripërtëritjes së mandatit nuk jep garancitë e duhura në ushtrimin e funksionit në pavarësi nga pushteti politik. Miratimi i kandidaturës nga Kuvendi edhe me një *shumicë minimale* (36 deputetë), nuk i shërben marrjes së një mbështetjeje të gjerë nga ligjvënësi dhe garantimit të pavarësisë që duhet të karakterizojë këtë funksionar të lartë.[671]

22. Bazuar në problematikën e evidentuar më sipër, strategjia përcaktoi disa objektiva konkretë që do të realizoheshin nëpërmjet ndryshimeve me karakter kushtetues dhe ligjorë. Ndër të tjera, parashikohej: qartësimi dhe forcimi i kritereve kushtetuese për emërimin e PP-së; ndryshimi i procesit të emërimit të PP-së, duke i atribuuar Këshillit të Prokurorisë të drejtën për t'i propozuar Presidentit dy kandidatë të kualifikuar; ndryshimi i kompetencave të PP-së, zgjatja e mandatit të tij pa të drejtë riemërimi dhe parashikimi i garancive për statusin dhe karrierën e tij pas mbarimit të mandatit.[672]

23. Gjatë diskutimit në nivel ekspertësh dhe më pas në Kuvend, formula e propozuar nga strategjia për emërimin e PP-së u ndryshua, duke zëvendësuar Presidentin me Kuvendin, si rrjedhojë e rikonceptimit të rolit të Presidentit të Republikës në formimin e institucioneve të sistemit të drejtësisë. Krahas këtij ndryshimi u përcaktua edhe kushti për zgjedhjen e PP-së me shumicë të cilësuar në Kuvend.

---

671) Po aty, f.39.

672) Shih *Strategjinë e Reformës në Drejtësi*, kreu III "Drejtësia Penale", objektivi 1 "Rritja e efiçencës dhe efektivitetit të drejtësisë penale nëpërmjet konsolidimit të misionit dhe funksioneve të prokurorisë, riorganizimit të strukturave të saj dhe rishpërndarjes së përgjegjësive mes tyre". Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

III. Standarde ndërkombëtare

24. Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me pavarësinë dhe drejtimin e prokurorisë. Disa nga këto dokumente, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e Komisionit të Venecies për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[673], janë:

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19 për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale: *Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19*. https://rm.coe.int/16804be55a.

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990 për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors*
https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/.

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999, për standardet për përgjegjshmërinë profesionale dhe deklarimi i detyrave esenciale dhe të drejtave të prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,*
http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society"*
https://rm.coe.int/1680747391

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, udhëzimet europiane për etikën dhe sjelljen e prokurorëve publikë; The European Guide-

673) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

lines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor, 2010,

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e.

• Në një numër opinionesh, Komisioni i Venecies ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, § 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001)*. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 148/ç

1. Prokurorë mund të jenë shtetasit shqiptarë që emërohen nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë pas përfundimit të Shkollës së Magjistraturës dhe pas kryerjes së procesit të verifikimit paraprak të pasurisë dhe të figurës së tyre, sipas ligjit.

2. Kriteret e tjera për përzgjedhjen dhe emërimin e prokurorëve parashikohen me ligj.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Kjo dispozitë kushtetuese synon të sigurojë që prokurorët të gëzojnë cilësitë e nevojshme profesionale dhe morale për ushtrimin e këtij funksioni të rëndësishëm publik në interes të shoqërisë.

2. Përcaktimi i organit kolegjial të prokurorisë me përgjegjësinë për emërimin e prokurorëve, synon shmangien e ndikimit politik në këto procedura emërimi.

3. Sipas frymës së dispozitës për emërimin e prokurorëve duhet të ndiqen procedura të paanshme dhe transparente, bazuar në kritere objektive, të tilla si kompetenca dhe përvoja, të cilat garantojnë moslejimin e favorizimit të grupeve apo interesave të veçantë dhe shmangien e diskriminimit.

4. Kushtet për përfundimin e Shkollës së Magjistraturës dhe për verifikimin paraprak të pasurisë dhe figurës, të përcaktuara nga dispozita kushtetuese, janë në funksion të garancive për të siguruar qëllimin e përmendur më sipër.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

5. Kjo dispozitë përcakton kushtet për t'u emëruar prokuror, si dhe organin që bën emërimin dhe delegon te ligji për përcaktimin e kritereve të tjera për përzgjedhjen dhe emërimin e prokurorëve. Kushtet që vendosen në këtë dispozitë dhe në ligjin organik përkatës zbatohen për prokurorët që emërohen pas hyrjes në fuqi të kësaj dispozite, ndërsa për prokurorët që janë në sistem zbatohen dispozitat kalimtare dhe anekset përkatëse lidhur me rivlerësimin sipas Kushtetutës.

6. Kushtet e përcaktuara nga dispozita kushtetuese për t'u emëruar prokuror janë: 1) të jetë shtetas shqiptar; 2) të ketë përfunduar Shkollën e Magjistraturës; 3) të ketë kaluar procesin e verifikimit paraprak të pasurisë dhe të figurës së tij, sipas ligjit. Kushti i parë është një kërkesë e zakonshme për të gjithë kandidatët për t'u emëruar/zgjedhur në organet kushtetuese. Dy kushtet e tjera parashikohen për herë të parë në Kushtetutë dhe përfshihen te risitë e reformës në drejtësi. Konkretisht, vendosja e një kriteri profesional më të lartë se më parë për të qenë prokuror, pra përfundimi i Shkollës së Magjistraturës dhe jo vetëm arsimi juridik, si dhe kushti i pasjes së një figure të pastër morale para marrjes së detyrës. Të dyja këto elemente

kanë qenë në bazë të të gjitha ndryshimeve që i janë bërë Kushtetutës dhe hartimit të ligjeve organike të organeve të sistemit të drejtësisë, gjë e cila është reflektuar edhe në këtë dispozitë.[674]

7. KLP-ja është organi i ngarkuar nga dispozita kushtetuese për emërimin e prokurorëve, në ndryshim nga parashikimi i mëparshëm, sipas të cilit prokurorët emëroheshin nga Presidenti i Republikës me propozimin e PP-së.[675] KLP-ja siguron pavarësinë, llogaridhënien, disiplinën, statusin dhe karrierën e prokurorëve të Republikës së Shqipërisë.[676]

8. Dispozita kushtetuese delegon te ligji për rregullimin e procesit të verifikimit paraprak të pasurisë dhe të figurës, si dhe për kriteret e tjera për përzgjedhjen dhe emërimin e prokurorëve. Ligji që ka për objekt rregullimin e këtyre çështjeve është ligji nr.96/2016 "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë" dhe ligji nr.115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë".

9. Dispozita nga pikëpamja normative ka natyrë organike. Ligjvënësi kushtetues, si garanci për pavarësinë, integritetin moral dhe profesional të prokurorëve, ka vlerësuar të përcaktojë në Kushtetutë elemente të rëndësishme që lidhen me kushtet për t'u emëruar prokuror. Dispozita ngarkon dhe autorizon ligjvënësin për të rregulluar çështjet konkrete, sipas qëllimit dhe përcaktimeve kushtetuese.

C. Komente për çështje të ndryshme

10. Një nga risitë e reformës në drejtësi është vendosja e kritereve për një nivel më të lartë në formimin profesional për të gjitha organet e këtij sistemi.[677] Dispozita kushtetuese e mëparshme nuk parashikonte kushtet që duhet të plotësonin kandidatët për t'u emëruar prokuror.[678] Në ligjin e mëparshëm organik të prokurorisë[679], një nga kushtet për t'u emëruar prokuror ka qenë edhe kërkesa për përfundimin e Shkollës së Magjistraturës[680]. Por, kjo kërkesë mund të shmangej nëse kandidatët për prokurorë plotësonin disa kushte të veçanta.[681] Vendosja e kriterit të përfundimit të

674) Shih komentin për nenin 136/a.
675) Neni 149/3 i Kushtetutës përpara ndryshimeve të ligjit nr.76/2016.
676) Shih komentin për nenin 149 të Kushtetutës.
677) Shih komentin për nenin 136/a.
678) Neni 149 i Kushtetutës përpara ndryshimeve të ligjit nr.76/2016.
679) Ligji 8737, datë 12.2.2001, i ndryshuar.
680) Po aty, neni 17.
681) Po aty, neni 18.

Shkollës së Magjistraturës në Kushtetutë erdhi si një nevojë e natyrshme për t'u dhënë fund emërimeve të prokurorëve jashtë kësaj kategorie, duke qenë se tashmë Shkolla e Magjistraturës ka një përvojë të gjatë të funksionimit të saj dhe, si rrjedhojë, ajo arrin të plotësojë nevojat për magjistratë në shkallë vendi.[682]

11. Në zbatim të dispozitës kushtetuese, ligji për statusin përcakton rregulla më të detajuara për kriteret që duhet të përmbushin kandidatët për prokurorë, ku përfshihet edhe kushti për diplomimin në Shkollën e Magjistraturës, sipas një vlerësimi të caktuar. [683]

12. Siç u përmend dhe më sipër, kërkesa për kontrollin e integritetit dhe të etikës së magjistratëve ka qenë një element thelbësor i reformës në sistemin e drejtësisë. Në këtë funksion është dhe kushti për verifikimin paraprak të pasurisë dhe figurës së kandidatëve për prokurorë të cilët kanë përfunduar Shkollën e Magjistraturës. Ligji për statusin rregullon procedurat për verifikimin e pasurisë dhe figurës, në zbatim të dispozitës kushtetuese.[684] Procesi i verifikimit zhvillohet jo vetëm para emërimit prokuror, por edhe para pranimit në kursin e formimit fillestar të Shkollës së Magjistraturës.[685]

13. KLP-ja është organi që ka përgjegjësinë dhe kompetencën ekskluzive për emërimin e prokurorëve.[686] Rregullat dhe procedurat specifike për emërimin e prokurorëve nga KLP-ja përcaktohen në ligjin për statusin.[687]

II. Konteksti historik

14. Prokurorët emëroheshin dhe ngriheshin në detyrë nga Presidenti i Republikës me propozim të PP-së, pasi të ishte marrë më parë mendimi i Këshillit të Prokurorisë.[688] Emërimi i kandidatëve për prokurorë, që nuk kishin përfunduar Shkollën e Magjistraturës, sikurse edhe ngritja në detyrë e prokurorëve, bëhej pas një konkurrimi dhe seance dëgjimore të organizuar nga Këshilli i Prokurorisë. Në rastin e emërimit prokuror, konkurrimi konsistonte në një test me shkrim, ndërsa në rastin e ngritjes në detyrë, konkurrimi kryhej mbi bazë dokumentesh. Për këtë të fundit, ligji nuk parashikonte kritere përcaktuese, mendimi i Këshillit të Prokurorisë dhe vlerësimi

682) Shih komentin për nenin 136/a.
683) Ligji për statusin, nenet 35/1, 36/2, shkronja "b".
684) Po aty, neni 35, pika 1.
685) Po aty, neni 32.
686) Neni 149/a i Kushtetutës dhe ligji për organet e qeverisjes, neni 159/2, shkronja "c".
687) Ligji për statusin, nenet 35-36.
688) Ligji nr.8737, datë 12.2.2001, u ndryshuar, neni 21/1.

i marrë në konkurrim nuk përbënin kritere detyruese dhe as kërkohej detyrimi i arsyetimit të vendimit përkatës. Praktika e mëparshme ka treguar se emërimet, në mënyrë të veçantë ato jashtë Shkollës së Magjistraturës, si dhe vendimet që lidhen me karrierën e prokurorëve jo gjithmonë janë udhëhequr nga kritere e procedura objektive dhe transparente. [689]

15. Mungesa e kritereve dhe procedurave objektive e transparente në vendimmarrjen lidhur me emërimin, karrierën, ngritjen në detyrë dhe disiplinimin e prokurorëve, ka ndikuar negativisht në integritetin, motivimin dhe përgjegjshmërinë e trupës së prokurorëve.[690]

16. Dokumenti analitik për sistemin e drejtësisë evidentoi një **sërë problemesh të rëndësishme p**ër sa i përket organizimit dhe funksionimit të organit të prokurorisë, ndër të cilat mungesën e përfshirjes së një organi të pavarur vetëqeverisës, si Këshilli i Prokurorisë, në procesin e përzgjedhjes, karrierës dhe disiplinimit të PP-së dhe prokurorëve të tjerë.[691]

17. Bazuar në problematikën e evidentuar nga *Analiza e Sistemit të Drejtësisë*, strategjia[692] përcaktoi disa objektiva konkretë për t'u realizuar nëpërmjet ndryshimeve me karakter kushtetues dhe ligjorë. Ndër të tjera, parashikohej: rivlerësimi i pozicionit kushtetues të prokurorisë, duke ruajtur modelin aktual të organizimit si një institucion i pavarur, ose zgjedhja e alternativës duke e vendosur atë pranë pushtetit gjyqësor, në aspektin organizativ dhe funksional; riorganizimi i prokurorisë me synim: i) garantimin e pavarësisë së brendshme dhe të jashtme të prokurorëve dhe të zyrës së prokurorisë; ii) rishikimin e kompetencave të hetimit dhe përfaqësimit të akuzës në gjykatë, duke nxitur kontrollin efektiv dhe balancimin e këtyre kompetencave nga strukturat përgjegjëse; iii) riorganizimin territorial të prokurorisë, me qëllim që t'i përgjigjet në mënyrë të përshtatshme organizimit të gjykatave; iv) sigurimin e pavarësisë së mjaftueshme të strukturave të veçanta të prokurorisë.[693]

---

689) Shih: "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f.
690) Po aty.
691) Relacioni i projektligjit "Për prokurorinë në Republikën e Shqipërisë", miratuar me ligjin nr.97/2016.
692) Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.
693) Shih "*strategjia e reformës në drejtësi*", kreu III "*Drejtësia Penale*", objektivi 1 "Rritja e efiçencës dhe efektivitetit të drejtësisë penale nëpërmjet konsolidimit të misionit dhe funksioneve të prokurorisë, riorganizimit të strukturave të saj dhe rishpërndarjes së përgjegjësive mes tyre". Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

III. Standarde ndërkombëtare

18. Sipas rekomandimit të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek (2000)19, për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale *"... Shtetet duhet të marrin masa që të sigurojnë se rekrutimi, promovimi dhe transferimi i prokurorëve publikë të bëhet sipas procedurave të drejta dhe të paanshme që nuk lejojnë ndikime që favorizojnë interesa apo grupe specifike dhe përjashtojnë diskriminimin […] Karriera e prokurorëve publikë, promovimi dhe lëvizja e tyre duhet të udhëhiqen nga kritere të njohura dhe objektive, si kompetenca dhe përvoja".*[694]

19. KV-ja është shprehur pozitivisht lidhur me përcaktimin e kushteve kryesore që duhet të përmbushin kandidatët për magjistratë në dispozitat kushtetuese, duke e konsideruar arritje edhe faktin që tashmë ka kritere dhe procedurë transparente.[695]

20. Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me statusin, organizimin, pavarësinë dhe përgjegjshmërinë e prokurorisë. Disa nga dokumentet, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e Komisionit të Venecies për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[696], janë:

- Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19 për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale: *Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October*

---

694) Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19, https://rm.coe.int/16804be55a, parimi 5.

695) Shih http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e § 25-26.

696) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

2000, Rec(2000)19, https://rm.coe.int/16804be55a

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990 për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors*

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/.

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999 për standardet për përgjegjshmërinë profesionale dhe deklarimi i detyrave esenciale dhe të drejtave të prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,*

http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society"*

https://rm.coe.int/1680747391.

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, udhëzimet europiane për etikën dhe sjelljen e prokurorëve publikë; The European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor, 2010.

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e.

• Në një numër opinionesh, Komisioni i Venecies ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, §. 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001).* http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 148/d

1. Prokurori mban përgjegjësi disiplinore, sipas ligjit.

2. Prokurori shkarkohet nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë kur:
   a) kryen shkelje të rënda profesionale ose etike që diskreditojnë pozitën dhe figurën e prokurorit gjatë ushtrimit të detyrës;
   b) është dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi.

3. Kundër vendimit të shkarkimit bëhet ankim në Gjykatën Kushtetuese.

4. Prokurori pezullohet nga detyra me vendim të Këshillit të Lartë të Prokurorisë kur:
   a) ndaj tij caktohet masa e sigurimit personal "arrest në burg" ose "arrest në shtëpi" për kryerjen e një vepre penale;
   b) ai merr cilësinë e të pandehurit për një krim të rëndë të kryer me dashje;
   c) fillon procedimi disiplinor, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Dispozita synon të garantojë ushtrimin e funksionit të prokurorisë me përgjegjshmëri dhe etikë në respekt të Kushtetutës dhe ligjit. Ky qëllim buron nga ideja se të gjitha organet kushtetuese duhet të mbajnë përgjegjësi sipas ligjit dhe duhet t'u nënshtrohen standardeve më të larta profesionale dhe etike.

2. Nga ana tjetër, dispozita synon të krijojë garancitë e nevojshme për autoritetin dhe pavarësinë e prokurorisë nëpërmjet përcaktimit në mënyrë të qartë në Kushtetutë të rasteve dhe procedurës së shkarkimit, organeve të ngarkuara me këtë përgjegjësi dhe kërkesave për respektimin e procesit të rregullt.

3. Duke pasur parasysh edhe kontekstin historik, për të mos lejuar që procedura e shkarkimit të prokurorëve të ndikohet nga motive joligjore, në proces janë përfshirë dy organe, KLP-ja, si organi vendimmarrës për shkarkimin dhe GjK-ja, si organi rishikues. Dispozita synon shmangien e mbivendosjeve në ushtrimin e funksionit për procedimin disiplinor ndaj prokurorëve ndërmjet institucioneve të ndryshme.[697]

4. Për ruajtjen e autoritetit dhe besimit të publikut te ky institucion, dispozita parashikon dhe rastet e pezullimit nga detyra të prokurorit, kur ndaj tij merret një masë sigurimi, kur merret me cilësinë e të pandehurit ose kur procedohet për shkelje disiplinore, sipas përcaktimeve dhe kufizimeve të veçanta.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

5. Dispozita rregullon procedurat për shkarkimin e prokurorëve për shkelje disiplinore dhe për pezullimin e tyre nga detyra. Këto rregulla procedurale përfshijnë rastet kur vendoset shkarkimi, rastet kur vendoset pezullimi dhe organet vendimmarrëse.

6. Së pari, në pikën 1 të dispozitës deklarohet parimi i përgjithshëm për përgjegjësinë disiplinore që përshkon, si rregull, të gjitha organet kushtetuese, ku përfshihet edhe prokuroria. Kjo dispozitë rregullon përg-

697) Shih: "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015 http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f.113.

jegjësinë disiplinore për prokurorët e të gjitha niveleve, me përjashtim të PP-së dhe anëtarëve të KLP-së.[698] Së dyti, dispozita i delegon ligjvënësit kompetencën për të rregulluar çështjen e përgjegjësisë disiplinore në mënyrë më të detajuar.[699]

7. Në pikën 2 përcaktohen dy raste kur vendoset shkarkimi: a) për shkelje të rënda profesionale ose etike dhe; b) kur dënohet me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi. Për rastin e parë, fillimisht duhet të përcaktohet se cilat janë kërkesat profesionale dhe etike që i imponohen prokurorit në ushtrimin e detyrës dhe, më pas, të vlerësohen shkeljet e këtyre kërkesave, të cilat konsiderohen si shkelje të rënda. Ligji që është nxjerrë në zbatim të dispozitës ka përcaktuar se çfarë konsiderohen shkelje disiplinore, të cilat përbëjnë dhe si shkak për marrjen e masës disiplinore ndaj prokurorit.[700] Masa disiplinore e shkarkimit jepet vetëm në këto raste: a) kur shkelja është shumë e rëndë; b) kur KLP-ja çmon se natyra dhe rrethanat e kryerjes së shkeljes e bëjnë magjistratin të papërshtatshëm ose të padenjë për të ushtruar funksionin e tij, për shkak të dënimit për kryerjen e një krimi, për shkak të paaftësisë së rëndë dhe të dukshme, ose për shkak të një sjelljeje që kryhet të paktën me pakujdesi të rëndë, sipas nenit 101, shkronja "b", të ligjit për statusin, dhe që shkel haptazi vlerat themelore të sistemit gjyqësor e të prokurorisë.[701] Në vlerësimin dhe interpretimin e këtyre rasteve të përcaktuara nga ligji duhet mbajtur parasysh balanca që synohet të garantohet nga dispozita kushtetuese ndërmjet përgjegjshmërisë ndaj kërkesave profesionale dhe etike, nga njëra anë, dhe ushtrimit të detyrës në mënyrë të pavarur jashtë ndikimeve të papërshtatshme, nga ana tjetër. Ligji për statusin ka përcaktuar kriteret për caktimin e masës disiplinore.[702]

---

698) Shih nenin 149/c të Kushtetutës.

699) Shih ligjin nr.96/2016 "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë" (ligji për statusin), nenet 100-116.

700) Po aty, nenet 101 (Shkeljet disiplinore dhe çështje të veprimtarisë), 102 (Shkeljet disiplinore në lidhje me ushtrimin e funksionit), 103 (Shkeljet disiplinore jashtë ushtrimit të funksionit) dhe 104 (Shkeljet disiplinore për shkak të kryerjes së veprave penale).

701) Po aty, neni 111.

702) Po aty, neni 115.

Për këtë qëllim duhet mbajtur parasysh edhe jurisprudenca kushtetuese.[703] Për rastin e dytë, referimi bëhet në ligjin penal, që përcakton se çfarë kuptojmë me vendim gjyqësor të formës së prerë dhe me krim. Në këtë rast, shkarkimi vjen si pasojë e një vendimi gjyqësor që e deklaron prokurorin fajtor për kryerjen e një krimi dhe nuk presupozon vlerësim dhe diskrecion nëse duhet marrë masa e shkarkimit apo jo.

8. Pretendimet për shkelje disiplinore të kryera nga prokurori hetohen nga ILD-ja.[704] Nëse ka dyshime të arsyeshme që prokurori ka kryer shkelje disiplinore, ILD-ja fillon procedimin disiplinor, duke ia paraqitur raportin e hetimit së bashku me dosjen hetimore KLP-së.[705] Pas shqyrtimit të fakteve dhe provave, nëpërmjet një procesi të rregullt, KLP-ja rrëzon kërkesën për procedim disiplinor ose e pranon atë dhe vendos një ose disa masa disiplinore, duke përfshirë edhe shkarkimin. KLP-ja nuk është e detyruar t'i qëndrojë masës disiplinore të propozuar dhe jep vendim të arsyetuar me shkrim, të paktën brenda dy javëve nga përfundimi i seancës.[706]

9. Në pikën 3 të dispozitës parashikohet e drejta e prokurorit për të kundërshtuar vendimin e KLP-së, në rastin e shkarkimin e tij, në GjK. Rishikimi nga GjK-ja përbën një garanci të rëndësishme për mbrojtjen e statusit dhe të të drejtave të prokurorëve (magjistratëve).

10. Në pikën 4 përcaktohen rastet e pezullimit nga detyra të prokurorit dhe organi që vendos pezullimin. Dy rastet e para lidhen me një procedim penal ndaj prokurorit, ndërsa rasti i tretë me një procedim disiplinor. Në rastet penale, të parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b", pezullimi vjen si pasojë e masës së sigurimit personal të kufizimit të lirisë ose marrjes me cilësinë e të pandehurit. Masa e sigurimit personal duhet të jetë "arrest me burg" ose "arrest në shtëpi", pavarësisht nga vepra penale për kryerjen e së cilës akuzohet. Ndërsa për rastin kur merret me cilësinë e të pandehurit,

---

703) Shih vendimin nr.75/2002 të GjK-së:"Gjykata Kushtetuese arsyeton se kuptimi i saktë dhe i drejtë i saj i përdorur në këtë dispozitë kushtetuese, por edhe në të tjera, duhet të analizohet dhe vlerësohet në tërësi nga disa faktorë që kanë të bëjnë me rëndësinë e shkeljes së ligjit, pasojat e ardhura apo që mund të vinin nga kjo shkelje, kohëvazhdimin e këtyre pasojave dhe të vështirësive për riparimin e tyre, si dhe vetë qëndrimin subjektiv që mban personi konkret ndaj shkeljes së kryer dhe pasojës së ardhur. Gjithashtu, cilësimi "rëndë", i përdorur si për rastin e diskreditimit të pozitës dhe figurës së gjyqtarit e të prokurorit, ashtu dhe të shkeljes së ligjit, i shërben njëkohësisht organit kompetent që fillon procedurat e shkarkimit për të dalluar këto veprime nga sjelljet e një kategorie më të lehtë, të cilat nuk mund të përdoren për të motivuar shkakun e shkarkimit...".
704) Shih komentin për nenin 147/d; ligji për statusin, nenet 117-147.
705) Ligji për statusin, neni 138/1.
706) Po aty, neni 146, pikat 2-3.

vepra për të cilën ai akuzohet duhet të jetë krim i rëndë i kryer me dashje.[707] Për pezullimin për shkak të fillimit të procedimit disiplinor, të parashikuar nga shkronja "c" e pikës 4, duhet t'i referohemi rregullimit ligjor në ligjin për statusin të përmendur më sipër.[708]

11. KLP-ja vendos pezullimin e prokurorit kur plotësohet një nga kushtet e parashikuara në pikën 4. Dy rastet e para lidhen me një procedim penal ndaj prokurorit, ndërsa rasti i tretë me një procedim disiplinor. Në rastet penale, të parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b", pezullimi vjen si pasojë e masës së sigurimit personal të kufizimit të lirisë ose marrjes me cilësinë e të pandehurit. Për rastin e tretë, kur fillon një procedim disiplinor, kërkesa paraqitet nga ILD-ja.

12. Rregullat e parashikuara në këtë dispozitë kanë natyrë organike. Për të dyja çështjet normative, të shkarkimit dhe pezullimit, përcaktohen rastet dhe kushtet përkatëse për marrjen e këtyre masave, organi vendimmarrës dhe ai rishikues. Dispozita, krahas detyrimit për organet përkatëse për të vepruar kur plotësohen kushtet e përcaktuara nga kjo dispozitë, i njeh të drejtën prokurorit për të kundërshtuar veprimet që ndërmerren jo në respekt të rregullimeve kushtetuese. Ligjvënësi kushtetues ka veçuar këto rregulla nga rregullimi normativ që kërkohet për përgjegjësinë disiplinore të prokurorit, duke i ngurtësuar ato në Kushtetutë, për shkak të rëndësisë që ato kanë në drejtim të pavarësisë dhe përgjegjshmërisë në ushtrimin e detyrës së këtij institucioni. Në pikat 1 dhe 4 të dispozitës ngarkohet ligjvënësi për të rregulluar me ligj në mënyrë më të hollësishme aspekte të veçanta të këtyre çështjeve, pa cenuar përcaktimet dhe kufizimet kushtetuese.

C. Komente për çështje të ndryshme

a) *Procedimi disiplinor dhe vendimmarrja e KLP-së*

13. Siç u përmend më sipër, KLP-ja vihet në lëvizje nga ILD-ja për procedimin disiplinor të prokurorit. Dispozita krijon një ndarje të qartë të funksionit të hetimit dhe procedimit disiplinor nga ai vendimmarrës. Sipas rregullimeve të mëparshme në ligjin për prokurorinë, PP-ja kishte autoritetin për të filluar procedimin disiplinor, kryesisht ose me rekomandimin e Këshillit të Prokurorisë. Procedimi disiplinor mbështetej në të dhënat e

707) Për përkufizimin e termit "krim i rëndë i kryer me dashje", bazohemi në masën e dënimit dhe elementin subjektiv sipas përcaktimit të Kodit Penal (KP).
708) Ligji për statusin, neni 138.

nxjerra nga inspektimi.[709] Masa e shkarkimit nga detyra vendosej nga Presidenti i Republikës, me propozimin e PP-së.[710]

14. KLP-ja, pas marrjes së raportit dhe dosjes së hetimit, përcakton datën për seancë dëgjimore, e cila duhet të jetë brenda një muaji nga dita e marrjes së dosjes nga ILD-ja, dhe njofton palët për datën e seancës dëgjimore të paktën 15 ditë para saj.[711] KLP-ja shqyrton të gjithë faktorët që kanë rëndësi për çështjen, merr prova shtesë, duke përfshirë edhe thirrjen e dëshmitarëve dhe, kur e konsideron të nevojshme, thërret ekspertë ose ia kërkon ILD-së ta kryejë këtë veprim.[712]

15. Gjatë procedimit disiplinor, prokurori ose përfaqësuesi i tij ka të drejtë të ketë akses në dosjen hetimore.[713] Gjithashtu, kur ai njoftohet se ndaj tij ka filluar procedimi disiplinor, duhet t'i bëhen të ditura të drejtat: për të paraqitur një parashtresë me shkrim në afatin e caktuar; për të marrë pjesë në seancë dëgjimore; për të thirrur dëshmitarë që mund të dëshmojnë fakte me interes për çështjen; për të paraqitur dokumente; për të marrë masa të tjera për paraqitjen e provave në mbështetje të mbrojtjes së tij; për t'u përfaqësuar, sipas parashikimeve në Kodin e Procedurave Administrative; për kompensimin e shpenzimeve të arsyeshme ligjore të tij/saj në raste kur nuk vendoset masë disiplinore.[714]

16. Seanca dëgjimore para KLP-së për procedimin disiplinor të prokurorit si rregull është publike.[715] Në këtë seancë, ILD-ja paraqet argumentet për kryerjen e shkeljes disiplinore dhe propozon masën disiplinore që duhet të merret. Prokurori, ndaj të cilit kërkohet marrja e masës disiplinore, ose përfaqësuesi i tij ka të drejtë të paraqesë argumentet mbrojtëse.[716]

---

709) Ligji nr.8737, datë 12.02.2001, neni 28.
710) Neni 149/3 i Kushtetutës përpara ndryshimeve me ligjin nr.76/2016; ligji nr. 8737, datë 12.02.2001, neni 33/3.
711) Po aty, neni 138/2.
712) Po aty, neni 138/4.
713) Po aty, neni 141/1.
714) Po aty, neni 141/2.
715) Po aty, neni 142/1. Në pikën dy parashikohet se "këshilli, kryesisht ose me kërkesë të palëve, mund të vendosë zhvillimin e seancës me dyer të mbyllura, në rastet:
a) kur publiciteti i seancës mund të dëmtojë moralin e shoqërisë ose mund të bëjë publike të dhëna sekrete në interes të sigurisë kombëtare, nëse kjo kërkohet nga autoritetet kompetente;
b) kur është e nevojshme të mbrohet e drejta e jetës private, të mbrohen të dhënat personale të magjistratit ose një personi tjetër;
c) kur nga publiku ka shfaqje që prishin zhvillimin normal të seancës dëgjimore".
716) Po aty, neni 142/3.

17. Pas shqyrtimit të fakteve dhe provave, KLP-ja mund të vendosë rrëzimin e kërkesës, kur faktet e pretenduara nuk kanë ndodhur apo ato nuk përbëjnë shkelje disiplinore, ose pranimin e kërkesës dhe përcaktimin e masës disiplinore. Vendimi duhet të arsyetohet me shkrim dhe të shpallet të paktën brenda dy javëve nga përfundimi i seancës.[717]

18. Rregullimet ligjore të përmendura më sipër, në zbatim të dispozitës kushtetuese, reflektojnë në mënyrë të qartë kërkesat që imponojnë të drejtat për një proces të rregullt që duhen respektuar gjatë procedimit disiplinor të prokurorit.

b) *E drejta e ankimit kundër vendimit të shkarkimit dhe rishikimi nga GjK-ja*

19. Sipas pikës 3 të dispozitës, prokurori ndaj të cilit është marrë masa e shkarkimit ka të drejtë ta kundërshtojë këtë vendim në GjK.[718] Përfshirja e GjK-së si shkallë rishikuese për rastet e shkarkimit të magjistratëve[719] (gjyqtarëve dhe prokurorëve) përbën një garanci të rëndësishme për mbrojtjen e statusit dhe të të drejtave të tyre. Ky është një standard më i lartë i vendosur nga ndryshimet kushtetuese, të lidhura me reformën në drejtësi, krahasuar me rregullimet e mëparshme për këtë çështje.

20. Sipas rregullimit të mëparshëm kushtetues, ku përcaktohej se prokurori shkarkohej nga Presidenti i Republikës me propozimin e PP-së, e drejta e ankimit nuk parashikohej.[720] Në ligjin e mëparshëm për prokurorinë, fillimisht nuk njihej e drejta e prokurorit për të kundërshtuar dekretin e Presidentit të Republikës për shkarkimin e tij.[721] Kjo çështje u bë objekt shqyrtimi në GjK, e cila, duke e konsideruar si jo në përputhje me Kushtetutën mosnjohjen e së drejtës së ankimit për të kundërshtuar vendimin e shkarkimit, ndër të tjera, shprehet: "... *se e drejta e prokurorëve për t'u ankuar buron nga Kushtetuta e si e tillë ajo duhet të konkretizohej me ligjin "Për prokurorinë". Kufizimi që i bën kësaj të drejte dispozita e ligjit, lidhur me masat që merr ndaj tyre Presidenti i Republikës, nuk gjen mbështetje edhe te neni 17 i Kushtetutës. Sipas kësaj dispozite kufizime mund të vendosen vetëm kur ka interes publik dhe kur mbrohen të drejtat e subjekteve të tjera. Në këtë dispozitë kushtetuese, veç sa më sipër, vihen si kushte që kufizimi të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar, të mos cenojë thel-*

717) Po aty, neni 146, pikat 2-3.
718) Sipas dispozitës kalimtare 179, pika 7, të Kushtetutës, gjatë mandatit të tyre 9-vjeçar, gjyqtarët e Kolegjit të Apelimit, sipas nenit 179/b, kanë juridiksion disiplinor, ndër të tjera, edhe ndaj vendimeve të KLP-së për vendosjen e masave disiplinore ndaj prokurorëve.
719) Neni 140/4 i Kushtetutës: Shih komentin për këtë nen.
720) Neni 149/3 i Kushtetutës, përpara ndryshimeve të ligjit nr.76/2016.
721) Ligji nr.8737, datë 12.02.2001, neni 34/2.

bin e lirive dhe të të drejtave dhe të mos tejkalojë në asnjë rast kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut...".[722] Në zbatim të vendimit të GjK-së, ligjvënësi miratoi ndryshimin në ligjin për prokurorinë, duke parashikuar të drejtën e prokurorëve për t'u ankuar ndaj masës së shkarkimit në Gjykatën e Apelit Tiranë.[723]

21. Për ankimin në GjK, sipas dispozitës kushtetuese, zbatohen rregullat e parashikuara për shqyrtimin e ankimit kushtetues individual në ligjin organik të GjK-së.[724] Ankimi në GjK kundër vendimit të KLP-së që ka vendosur masën e shkarkimit, duhet të bëhet brenda 4-muajve nga konstatimi i cenimit.[725] GjK-ja shqyrton ankimin, duke respektuar të drejtat për një proces të rregullt, të reflektuara në procedurat përkatëse të ligjit organik. Ajo vlerëson si aspektet procedurale, ashtu dhe meritën. Në këtë rast, GjK-ja vepron si gjykatë fakti. Për analogji me këtë objekt, mund të mbahen parasysh procedurat e shqyrtimit që ndiqen nga GjK-ja lidhur me ankimin e organit të zgjedhur të njësisë së qeverisjes vendore kundër vendimit të shkarkimit nga Këshilli i Ministrave, sipas nenit 115 të Kushtetutës. Në përfundim të shqyrtimit, GjK-ja vendos lënien në fuqi të aktit ose shfuqizimin e tij kur arrin në konkluzionin se akti i shkarkimit nuk është në përputhje me kërkesat e Kushtetutës dhe të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara.

II. Konteksti historik

22. Siç u përmend më sipër, sipas rregullimeve të mëparshme në ligjin për prokurorinë, PP-ja kishte autoritetin për të filluar procedimin disiplinor, kryesisht ose me rekomandimin e Këshillit të Prokurorisë. Procedimi disiplinor mbështetej në të dhënat e nxjerra nga inspektimi.[726] Masa e shkarkimit nga detyra vendosej nga Presidenti i Republikës, me propozimin e PP-së.[727] E drejta e ankimit kundër vendimit të shkarkimit nuk parashikohej në Kushtetutë.[728] Në ligjin e mëparshëm për prokurorinë, fillimisht,

722) Shih vendimin nr.25/2002 të GjK-së kërkues: Gjykata e Rrethit Gjyqësor Skrapar, objekti: "Shfuqizimi si antikushtetuese i pikës 2 të nenit 34 të ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë".
723) Ligji nr.8737, datë 12.02.2001, ndryshuar me ligjin nr. 9102, datë 10.07.2003, neni 34/2.
724) Ligji nr.8577, datë 10.02.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë" (ligji për GjK), ndryshuar me ligjin nr.99/2016, neni 71.
725) Po aty, neni 71/6, pika 1, shkronja "b".
726) Ligji nr.8737, datë 12.02.2001, neni 28.
727) Neni 149/3 i Kushtetutës përpara ndryshimeve me ligjin nr.76/2016; ligji nr.8737, datë 12.02.2001, neni 33/3.
728) Neni 149/3 i Kushtetutës përpara ndryshimeve të ligjit nr.76/2016.

nuk njihej e drejta e prokurorit për të kundërshtuar dekretin e Presidentit të Republikës për shkarkimin e tij.[729] Kjo çështje u bë objekt shqyrtimi në GjK, e cila e konsideroi si jo në përputhje me Kushtetutën mosnjohjen e së drejtës të ankimit për të kundërshtuar vendimin e shkarkimit.[730] Në zbatim të vendimit të GjK-së, ligjvënësi miratoi ndryshimin në ligjin për prokurorinë, duke parashikuar të drejtën e prokurorëve për t'u ankuar ndaj masës së shkarkimit në Gjykatën e Apelit Tiranë.[731]

23. Procedura disiplinore sipas ligjit të mëparshëm parashikonte njohjen e prokurorit me dosjen dhe mundësinë e mbrojtjes së tij, përfshirë të drejtën për t'u dëgjuar nga Këshilli i Prokurorisë. Këshilli i Prokurorisë jepte mendimin e tij, jo të detyrueshëm, lidhur me shkeljen disiplinore, por vendimmarrja i përkiste ekskluzivisht PP-së. Ligji nuk përcaktonte masën disiplinore që zbatohej për një shkelje disiplinore, çka e linte në vlerësimin diskrecional të autoritetit zbatues. Ligji nuk kishte përcaktime të qarta lidhur me veprimet që përbëjnë shkelje disiplinore, si veprime që diskreditojnë rëndë figurën e prokurorit, çka linte hapësirë për vlerësime jo objektive dhe abuzime të mundshme.[732]

24. Kontrolli i jashtëm nga Ministria e Drejtësisë është konsideruar si i papërshtatshëm jo vetëm sepse në disa raste është provuar si i motivuar politikisht, por edhe sepse ky inspektim nuk duhej të hynte në vlerësimin e themelit të çështjes. Efektiviteti dhe cilësia e kontrollit të veprimtarisë së prokurorëve kanë pasur mangësi.[733]

25. Procesi për hartimin e amendamenteve kushtetuese, që u materializuan me miratimin e ligjit nr. 76/2016, u parapri nga një analizë e thellë e sistemit të drejtësisë në vitin 2015.[734] Në këtë analizë, ndër të tjera, janë evidentuar dhe problematikat që lidhen me mekanizmat për procedimin disiplinor të magjistratëve: (i) mekanizmi i nismës disiplinore ekskluzive nga ministri i Drejtësisë nuk ka rezultuar efektiv dhe ka perceptime të mungesës së objektivitetit dhe profesionalizimit në ushtrimin e saj, aq më tepër

---

729) Ligji nr.8737, datë 12.02.2001, neni 34/2.
730) Shih vendimin nr.25/2002 të GjK-së, kërkuese: Gjykata e Rrethit Gjyqësor Skrapar, objekti: "Shfuqizimi si antikushtetuese i pikës 2 të nenit 34 të ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë".
731) Ligji nr.8737, datë 12.02.2001, ndryshuar me ligjin nr.9102, datë 10.07.2003, neni 34/2.
732) Shih: "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*", qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf.
733) Po aty.
734) Po aty.

në rrethanat kur vetë nisma për inspektimin dhe rezultatet e tij janë nën përgjegjësinë direkte të ministrit; (ii) nuk është mënjanuar problematika me ndikimin e papërshtatshëm politik në veprimtarinë e KLD-së, mbivendosjet ndërmjet kompetencave të këtij Këshilli dhe ministrit të Drejtësisë në lidhje me inspektimet e gjykatave, rishikimin e ankesave ndaj gjyqtarëve dhe procedimeve disiplinore ndaj gjyqtarëve; (iii) KLD-ja dhe MD-ja nuk kanë arritur të organizojnë struktura inspektimi me burime të mjaftueshme njerëzore dhe me kapacitetet profesionale; (iv) përqendrimi i kompetencës ekskluzive për të filluar procedimin disiplinor ndaj një gjyqtari në dorë të ministrit të Drejtësisë bie ndesh me standardet e BE-së dhe nuk përbën garanci në drejtim të paanshmërisë që duhet të ketë ministri i Drejtësisë në të gjitha rastet e ndëshkimit të gjyqtarëve.

26. Mbi bazën e *Analizës së Sistemit të Drejtësisë* u hartua Strategjia e Reformës në Drejtësi, ku, ndër tjera, në kreun për drejtësinë penale, objektivi 2 "Konsolidimi i garancive të statusit të prokurorit, përgjegjësisë dhe llogaridhënies në ushtrimin e detyrës", u parashikua marrja e masave legjislative për krijimin e mekanizmave të pavarur, brenda ose jashtë sistemit të prokurorisë, për të inspektuar dhe marrë vendime lidhur me shkeljet disiplinore të prokurorëve (në varësi të faktit nëse prokuroria do të jetë ose jo pranë pushtetit gjyqësor), duke parashikuar garanci që mundësojnë zhvillimin e një procesi të rregullt ligjor dhe sigurojnë të drejtën e një ankimi efektiv në një instancë më të lartë gjykuese.[735]

III. Standarde ndërkombëtare

27. Sipas rekomandimit të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19, për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale *"... shtetet duhet të marrin masa që të sigurojnë se procedimet disiplinore ndaj prokurorëve publikë duhet të udhëhiqen nga ligji dhe duhet të garantojnë një vlerësim të drejtë dhe objektiv dhe vendimi duhet të jetë objekt shqyrtimi nga një trupë e pavarur dhe e paanshme".*[736]

28. Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me statusin, organizimin, pavarësinë dhe përgjegjshmërinë e prokurorisë. Disa nga dokumentet, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e Komis-

735) Po aty, f. 25.
736) Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19,
https://rm.coe.int/16804be55a, parimi 5/e.

ionit të Venecies për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[737], janë:

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19 për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale:

Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19, https://rm.coe.int/16804be55a.

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990 për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors*

https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/.

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999 për standardet për përgjegjshmërinë profesionale dhe deklarimi i detyrave esenciale dhe të drejtave të prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,*

http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society"*

https://rm.coe.int/1680747391.

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, udhëzimet europiane për etikën dhe sjelljen e prokurorëve publikë; The European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

---

737) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor, 2010,

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e.

• Në një numër opinionesh, Komisioni i Venecies ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, § 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001),* http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 148/dh

1. Prokuroria e Posaçme ushtron ndjekjen penale dhe përfaqëson akuzën para gjykatave të posaçme të parashikuara në nenin 135, pika 2, të Kushtetutës, si dhe para Gjykatës së Lartë.

2. Prokuroria e Posaçme përbëhet nga të paktën 10 prokurorë, të cilët emërohen nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë për 9 vjet, pa të drejtë riemërimi. Ligji vendos kritere të tjera për përzgjedhjen si dhe për procedurën transparente dhe publike të emërimit.

3. Drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme zgjidhet nga radhët e prokurorëve të kësaj prokurorie me shumicën e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, për 3 vjet, pa të drejtë rizgjedhjeje, sipas ligjit.

4. Prokurori i Prokurorisë së Posaçme shkarkohet për kryerjen e një krimi ose për kryerjen e një shkeljeje të rëndë disiplinore me dy të tretat e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Prokurorisë.

5. Kandidati për prokuror, oficer i hetimit, personel administrativ i Prokurorisë së Posaçme, Njësisë së Posaçme Hetimore, si dhe familjarët e afërm të tij, para emërimit, i nënshtrohen verifikimit të pasurisë dhe të figurës, japin pëlqimin për kontrollin periodik të llogarive të tyre bankare dhe të telekomunikimeve personale, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Ligjvënësi kushtetues me reformën në sistemin e drejtësisë i ka kushtuar një vëmendje të veçantë ngritjes së mekanizmave për goditjen në mënyrë efektive të veprave penale të korrupsionit, krimit të organizuar dhe abuzimit me detyrën. Për këtë qëllim, krahas krijimit të gjykatave të posaçme sipas nenit 135 të Kushtetutës, neni 148/4 përcakton në nivel kushtetues formimin e Prokurorisë së Posaçme dhe Njësisë së Posaçme Hetimore për ndjekjen penale dhe hetimin e këtyre veprave.

2. Kjo dispozitë synon të garantojë pavarësinë, paanshmërinë dhe përgjegjshmërinë e Prokurorisë së Posaçme në ushtrimin e funksionit kushtetues nëpërmjet përcaktimit në Kushtetutë të elementeve kryesore që lidhen me kompetencën, organizimin, emërimin, shkarkimin, kufizimet dhe garancitë.

3. Dispozita synon të përcaktojë qartë pozicionin, organizimin dhe funksionin e Prokurorisë së Posaçme në strukturën e institucionit të prokurorisë, në marrëdhëniet me PP-në, si edhe marrëdhëniet me pushtetet e tjera, në harmoni me parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve.[738]

4. Dispozita synon të garantojë ushtrimin e funksionit të Prokurorisë së Posaçme me përgjegjshmëri dhe etikë në respekt të Kushtetutës dhe ligjit. Ky qëllim buron nga ideja se të gjitha organet kushtetuese duhet të mbajnë përgjegjësi sipas ligjit dhe duhet t'u nënshtrohen standardeve më të larta profesionale dhe etike. Nga ana tjetër, dispozita synon të krijojë garancitë e nevojshme specifike për autoritetin dhe pavarësinë e Prokurorisë së Posaçme nëpërmjet përcaktimit në mënyrë të qartë në Kushtetutë të rasteve dhe procedurës së shkarkimit, si dhe garancive përkatëse.

5. Dispozita, për të garantuar ushtrimin e funksionit nga Prokuroria e Posaçme në mënyrë të pavarur dhe të paanshme, vendos edhe kufizime që lidhen me kontrollin dhe verifikimin e pasurisë dhe integritetit të prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme, oficerëve të hetimit, nëpunësve dhe familjarëve të afërt të tyre.

---

738) Raport i Komisionit të Posaçëm Parlamentar për reformën në sistemin e drejtësisë për projektiligjin "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar".

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

6. Kjo dispozitë kushtetuese përcakton elemente të rëndësishme që lidhen me kompetencën, organizimin, përgjegjësinë, garancitë dhe kufizimet në ushtrimin e detyrës të Prokurorisë së Posaçme.

7. Në pikën 1 të dispozitës përcaktohet kompetenca lëndore e PP-së, duke referuar te neni 135 i Kushtetutës. Prokuroria e Posaçme dhe Njësia e Posaçme Hetimore ngarkohen nga Kushtetuta me funksionin për ndjekjen penale dhe hetimin e veprave penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar dhe çështjeve penale ndaj Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, anëtarit të Këshillit të Ministrave, gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, Prokurorit të Përgjithshëm, Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, Kryetarit të Bashkisë, deputetit, zëvendësministrit, anëtarit të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, dhe drejtuesve të institucioneve qendrore ose të pavarura të përcaktuara në Kushtetutë ose në ligj, si dhe ndaj ish-funksionarëve të sipërpërmendur.[739] Prokuroria e Posaçme përfaqëson akuzën ndaj funksionarëve të përmendur më sipër para gjykatave të posaçme, si dhe para GjL-së.

8. Në pikën 2 përcaktohet përbërja e Prokurorisë së Posaçme, procedura e emërimit dhe mandati i prokurorëve të saj. Prokuroria e Posaçme përbëhet nga të paktën 10 prokurorë. Përcaktimi i numrit minimal të prokurorëve në Prokurorinë e Posaçme mban parasysh si funksionin dhe përgjegjësinë, të cilat Kushtetuta ia ngarkon kësaj strukture, ashtu dhe kërkesën për të përzgjedhur prokurorë me integritet të lartë moral dhe profesional, si dhe specializimin e tyre. Emërimi i prokurorëve në Prokurorinë e Posaçme nga KLP-ja, mbi bazën e kritereve profesionale dhe morale, përbën garanci ndaj politikës dhe grupeve të tjera që mund të ndikojnë në mënyrë të papërshtatshme në përzgjedhjen e këtyre prokurorëve. Në funksion të pavarësisë është dhe përcaktimi i mandatit 9-vjeçar pa të drejtë riemërimi i prokurorit në Prokurorinë e Posaçme. Afati 9-vjeçar, krahas garancisë për pavarësi, është i arsyeshëm për të krijuar edhe specializim, edhe qëndrueshmëri në ushtrimin e funksionit të prokurorit të posaçëm.

9. Në pikën 3 të dispozitës përcaktohet procedura për zgjedhjen e drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme dhe kufizimet për mandatin e tij. Drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme zgjidhet nga radhët e prokurorëve të saj me shumicën e anëtarëve të KLP-së, për 3 vjet, pa të drejtë rizgjedhjeje.

---

739) Neni 135 i Kushtetutës.

10. Në pikën 4 përcaktohen rastet e shkarkimit të prokurorit të posaçëm, organi që vendos shkarkimin dhe procedura vendimmarrëse. Prokurori i Prokurorisë së Posaçme shkarkohet në dy raste: 1) për kryerjen e një krimi; 2) ose për kryerjen e një shkeljeje të rëndë disiplinore. Këto raste janë të njëjta me ato të parashikuara për shkarkimin e prokurorëve të zakonshëm.[740] Për rastin e parë, referimi bëhet në ligjin penal që përcakton se çfarë kuptojmë me kryerjen e një krimi. Në këtë rast, shkarkimi vjen si pasojë e një vendimi gjyqësor të formës së prerë, që e deklaron prokurorin e Prokurorisë së Posaçme fajtor për kryerjen e një krimi dhe nuk presupozon vlerësim e diskrecion nëse duhet marrë masa e shkarkimit apo jo. Për rastin e dytë, fillimisht duhet të përcaktohet se cilat janë kërkesat profesionale dhe etika që i imponohen prokurorit në ushtrimin e detyrës dhe, më pas, të vlerësohen shkeljet e këtyre kërkesave, të cilat konsiderohen si shkelje të rënda. Ligji që është nxjerrë në zbatim të dispozitës ka përcaktuar se çfarë konsiderohen shkelje disiplinore, të cilat përbëjnë edhe shkak për marrjen e masës disiplinore ndaj prokurorit të Prokurorisë së Posaçme.[741] Ligji për statusin ka përcaktuar kriteret për caktimin e masës disiplinore.[742]

Për këtë qëllim duhet mbajtur parasysh edhe jurisprudenca kushtetuese.[743] Dispozita kushtetuese, për shkak të rëndësisë dhe përgjegjësisë specifike të Prokurorisë së Posaçme, ka parashikuar një garanci më shumë krahasuar me procedurat e shkarkimit të prokurorëve të zakonshëm. Për shkarkimin e tyre KLP-ja duhet të vendosë me dy të tretat e anëtarëve.[744]

11. Në pikën 5 përcaktohet një detyrim dhe kërkesë specifike për strukturat e parashikuara në Kushtetutë për luftën kundër krimit të organizuar dhe

---

740) Shih nenin 148/d, pika 2.

741) Ligji për statusin, nenet 101 (Shkeljet disiplinore dhe çështje të veprimtarisë), 102 (Shkeljet disiplinore në lidhje me ushtrimin e funksionit), 103 (Shkeljet disiplinore jashtë ushtrimit të funksionit) dhe 104 (Shkeljet disiplinore për shkak të kryerjes së veprave penale).

742) Po aty, neni 115.

743) Shih vendimin nr.75/2002 të GjK-së: "…Gjykata Kushtetuese arsyeton se kuptimi i saktë dhe i drejtë i saj i përdorur në këtë dispozitë kushtetuese, por edhe në të tjera, duhet të analizohet dhe vlerësohet në tërësi nga disa faktorë që kanë të bëjnë me rëndësinë e shkeljes së ligjit, pasojat e ardhura apo që mund të vinin nga kjo shkelje, kohëvazhdimin e këtyre pasojave dhe të vështirësive për riparimin e tyre, si dhe vetë qëndrimin subjektiv që mban personi konkret ndaj shkeljes së kryer dhe pasojës së ardhur. Gjithashtu, cilësimi "rëndë", i përdorur si për rastin e diskreditimit të pozitës dhe figurës së gjyqtarit e të prokurorit, ashtu dhe të shkeljes së ligjit, i shërben njëkohësisht organit kompetent që fillon procedurat e shkarkimit për të dalluar këto veprime nga sjelljet e një kategorie më të lehtë, të cilat nuk mund të përdoren për të motivuar shkakun e shkarkimit ...".

744) Ligji për organet e qeverisjes, neni 166/2: "Këshilli i Lartë i Prokurorisë vendos me shumicën e votave të anëtarëve të pranishëm. Votimi është i hapur.".

korrupsionit[745], ku përfshihet dhe Prokurori i Posaçëm, që synon të garantojë pavarësinë dhe paanësinë në ushtrimin e detyrës të këtyre strukturave. Ky rregull lidhet me kufizimin që ai vendos për kandidatin për prokuror, oficer i hetimit, personel administrativ i Prokurorisë së Posaçme, Njësisë së Posaçme Hetimore, si edhe për familjarët e afërt të tyre. Konkretisht, këtyre grupeve do t'u verifikohet pasuria dhe integriteti para emërimit në detyrë të prokurorëve, oficerëve të hetimit dhe nëpunësve të strukturës së posaçme të hetimit. Ndërsa, pas emërimit në detyrë, ata dhe familjarët e tyre do t'i nënshtrohen verifikimit periodik të llogarive të tyre bankare dhe telekomunikimeve vetjake, sipas ligjit.[746]

12. Dispozita ka natyrë organike dhe institucionale. Në pesë pikat e kësaj dispozite përcaktohen në nivel kushtetues elementet thelbësore të statusit, formimit, funksionit, organizimit dhe përgjegjësisë të Prokurorisë së Posaçme. Për elemente të veçanta dispozita referon në dispozita të tjera kushtetuese. Delegimet që parashikohen për ligjvënësin në pikat 2, 3 dhe 5 i përkasin rezervës ligjore absolute, në kuptim të neneve 6 dhe 81/2 të Kushtetutës.

C. **Komente për çështje të ndryshme**

a) *Kompetenca lëndore e Prokurorisë së Posaçme*

13. Prokuroria e Posaçmedhe Njësia e Posaçme Hetimore ngarkohen nga Kushtetuta me funksionin për ndjekjen penale dhe hetimin e veprave penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar, si dhe çështjeve penale ndaj Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, anëtarit të Këshillit të Ministrave, gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, Prokurorit të Përgjithshëm, Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, Kryetarit të Bashkisë, deputetit, zëvendësministrit, anëtarit të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, dhe drejtuesve të institucioneve qendrore ose të pavarura të përcaktuara në Kushtetutë ose në ligj, si dhe ndaj ish-funksionarëve të sipërpërmendur.[747] Gjykimi i këtyre veprave penale dhe akuzave ndaj funksionarëve dhe ish-funksionarëve të përmendur më sipër bëhet nga gjykatat e posaçme sipas nenit 135 të Kushtetutës. Komisioni i Venecies vërejti se ishte e nevojshme të jepej një përkufizim i termit "funksionar i lartë" në Kushtetutë, me qëllim identifi-

745) Shih nenin 135/4 të Kushtetutës.
746) Këtu bëhet fjalë për ligjin nr.95/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar".
747) Neni 135 i Kushtetutës.

kimin e qartë të subjekteve, ndërsa rregullimet e detajuara mund të gjenin pasqyrim në legjislacionin zbatues.[748] Në ligjin nr.95/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar" (ligji për institucionet kundër korrupsionit) në kreun II specifikohet juridiksioni i Prokurorisë së Posaçme.[749]

14. Kompetenca lëndore parësore e Prokurorisë së Posaçme parashikohet në nenin 75/a të Kodit të Procedurës Penale, por nuk mund të tejkalojë kompetencën e përcaktuar nga neni 135/2 i Kushtetutës.[750] Sipas nenit 75/a të KPP-së në juridiksionin e Prokurorisë së Posaçme përfshihen: a) krimet e parashikuara nga nenet 244, 244/a, 245, 245/1, 257, 258, 259, 259/a, 260, 312, 319, 319/a, 319/b, 319/c, 319/ç, 319/d, 319/dh dhe 319/e; b) çdo vepër penale e kryer nga grupi i strukturuar kriminal, organizata kriminale, organizata terroriste dhe banda të armatosura, sipas përcaktimeve të Kodit Penal; c) akuzat penale kundër Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, anëtarit të Këshillit të Ministrave, gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, Prokurorit të Përgjithshëm, Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, Kryetarit të Bashkisë, deputetit, zëvendësministrit, anëtarit të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe të Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe drejtuesve të institucioneve qendrore ose të pavarura të përcaktuara në Kushtetutë ose në ligj; ç) akuzat penale kundër ish-funksionarëve të mësipërm, kur vepra është kryer gjatë ushtrimit të detyrës.

15. Prokuroria e Posaçme ka kompetencë për të shqyrtuar, hetuar dhe ndjekur penalisht çdo vepër penale tjetër që është e lidhur ngushtë me hetimin apo çështjen penale, brenda kompetencave të parashikuara të përmendura më sipër.[751] Kjo strukturë, me vendndodhje në Tiranë, ka juridiksion penal në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë.[752]

b) *Formimi dhe organizimi i Prokurorisë së Posaçme*

16. Prokuroria e Posaçme përbëhet nga prokurorët e posaçëm dhe drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme.[753] Në Prokurorinë e Posaçmme, sipas dispozitës kushtetuese, duhet të përzgjidhen jo më pak se 10 prokurorë nga KLP-ja, nëpërmjet një procedure transparente dhe publike.

---

748) Shih Opinionin final të Komisionit të Venecies, datë 12 mars 2016, § 50. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.
749) Ligji për institucionet kundër korrupsionit, nenet 8-10; ligji për prokurorinë, neni 15.
750) Po aty, neni 8/1.
751) Po aty, neni 9/1.
752) Po aty, neni 10.
753) Po aty, neni 11/1.

17. Kandidatët për prokurorë në Prokurorinë e Posaçme duhet të plotësojnë kushtet e sigurisë përpara se të caktohen në këtë pozicion. Kushtet e sigurisë para caktimit në detyrë ose emërimit janë: a) kontrolli i verifikimit të pasurisë dhe të figurës; b) dhënia e pëlqimit për kontrollin periodik të llogarive të tyre bankare dhe të telekomunikimeve vetjake, për të cilën kandidati plotëson dhe nënshkruan një deklaratë me shkrim, sipas ligjit; c) dhënia e pëlqimit prej anëtarëve të afërt të familjes për kontrollin periodik të llogarive të tyre bankare dhe të telekomunikimeve vetjake, për të cilën anëtari i afërt i familjes plotëson dhe nënshkruan një deklaratë me shkrim, sipas ligjit.[754]

18. Procesi i përzgjedhjes dhe emërimit të prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme duhet të jetë transparent dhe publik. Procesi i hapur dhe transparent, sipas ligjit për institucionet kundër korrupsionit, përfshin si rregull: "*a) aplikimin, që në mënyrë të qartë parashikon minimumin e kualifikimeve për pozicionin dhe numrin e vendeve vakante;*

b) njoftimin për aplikim që:

- publikohet të paktën dy javë përpara përfundimit të afatit të dorëzimit të tyre në website-n e institucionit;

- specifikon afatin përfundimtar të aplikimit që është jo më pak se dy javë nga data e publikimit;

- specifikon informacionin dhe dokumentacionin e kërkuar për t'u dorëzuar bashkë me aplikimin;

- specifikon procedurën për aplikimet dhe se ku duhen dorëzuar ato;

c) rubrikën për vlerësimin e të gjithë aplikantëve bazuar në meritat e tyre;

ç) rubrikën që informon rreth komisionit dhe përbërjes të tij, që bën përzgjedhjen dhe rekomandimet;

d) informimin në kohën e duhur të aplikantëve rreth rezultateve të konkursit"[755] .

19. KLP-ja, përpara emërimit të prokurorit në Prokurorinë e Posaçme, administron, shqyrton dhe vlerëson edhe dokumentacionin e secilit kandidat të ardhur nga Komisioni i Posaçëm i Verifikimit të Pasurisë dhe të Figurës së Kandidatëve. Kandidati, i cili merr një vlerësim negativ nga Komisioni i Posaçëm i Verifikimit të Pasurisë dhe të Figurës së Kandidatëve, bazuar në ligj dhe në prova, nuk mund të emërohet si prokuror në Prokurorinë e Posaçme. Vendimi i KLP-së është i formës së prerë.[756]

754) Po aty, neni 6/1.
755) Po aty, neni 7/2.
756) Po aty, neni 12/2.

20. Në pikën 3 të dispozitës përcaktohet procedura për zgjedhjen e drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme dhe kufizimet për mandatin e tij. Këto përcaktime, së pari, garantojnë autonominë e Prokurorisë së Posaçme, në drejtim të organizimit dhe drejtimit, brenda institucionit të prokurorisë dhe në raport me PP. Së dyti, duke kufizuar mandatin e drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme, në tre vjet pa të drejtë rizgjedhjeje, krijohet hapësirë për të theksuar një frymë dhe përgjegjësi institucionale e kolektive të prokurorëve brenda kësaj strukture, në ndryshim nga drejtimi hierarkik. Drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme, siç u përmend më sipër, zgjidhet nga radhët e prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme me shumicën e anëtarëve të KLP-së. Ai ka një sërë kompetencash administrative, organizative, financiare e normative/udhëzuese. [757] Këtu është e rëndësishme të theksohet rregulli se drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme nuk i jep udhëzime një prokurori të posaçëm lidhur me thelbin e hetimeve apo të çështjes penale të ndjekur prej tij.[758] Ligji parashikon si strukturë të veçantë edhe mbledhjen e prokurorëve të posaçëm për dhënien e mendimeve dhe diskutimin e çështjeve me rëndësi për veprimtarinë e Prokurorisë së Posaçme.[759]

21. Në ligjet për prokurorinë dhe për institucionet kundër korrupsionit parashikohen rregullime specifike që reflektojnë pavarësinë e brendshme të Prokurisë së Posaçme në raport me PP-në.[760] Njësia e Posaçme Hetimore, sipas ligjit për institucionet kundër korrupsionit, emërtohet "Byroja Kombëtare e Hetimit". Në harmoni me përcaktimin në pikën 4 të nenit 148 të Kushtetutës, në nenet 5 dhe 31 të ligjit të përmendur më sipër përcaktohet se kjo strukturë vepron vetëm nën drejtimin e Prokurorit të Posaçëm.

c) *Kufizimi i sferës private për prokurorët dhe nëpunësit e Prokurorisë së Posaçme*[761]

22. Verifikimi paraprak dhe periodik i pasurisë dhe figurës për të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët (këshilltarët ligjorë dhe nëpunësit civilë gjyqësorë) është një nga risitë që sjell reforma në sistemin e drejtësisë, si një nga masat e rrepta për të luftuar korrupsionin në drejtësi, por edhe lidhjen direkte ose indirekte të tij me elementë të krimit të organizuar. Për këtë qëllim, ndryshimet kushtetuese të vitit 2016 e përfshinë verifikimin e pasurisë dhe të figurës si kusht të detyrueshëm për t'u plotësuar me qëllim emërimin në

757) Po aty, neni 15/2.
758) Po aty, neni 15/2, shkronja "a".
759) Po aty, neni 16/2.
760) Ligji për prokurorinë, nenet 12, 13, 15, 38, 46; 48, 53, 85; ligji për institucionet kundër korrupsionit, nenet 11-27.
761) Komenti për këtë pikë ndjek linjën e komentit për pikën 4 të nenit 135 të Kushtetutës, duke qenë se trajton të njëjtën çështje.

funksionin e gjyqtarit dhe të prokurorit. Kjo masë do të zbatohet për të gjitha emërimet e reja. Ndërsa për gjyqtarët dhe prokurorët në detyrë, përfshi edhe këshilltarët ligjorë të tyre në të gjitha nivelet, u hartuan dispozita më vete me efekt juridik të përkohshëm, të cilat u përfshinë pjesërisht në nenin 179/b dhe pjesërisht në Aneksin e Kushtetutës.[762]

23. E veçanta e nenit 148/dh, pika 5 është se në të përfshihen edhe familjarët e subjekteve kryesore, gjë e cila te vlerësimi kalimtar (*vetting*) ose ai periodik, megjithëse nuk shprehet, gjithsesi nënkuptohet, nëse vërejmë përmbajtjen e deklaratave të pasurisë. Parashikimi i kufizimit për familjarët në nivel kushtetues reflekton rëndësinë e posaçme që ka pastërtia e figurës jo vetëm e prokurorëve, por edhe e familjarëve të tyre**,** si dhe tregon për domosdoshmërinë që paraqet marrja e masave jo të zakonshme me qëllim luftën kundër korrupsionit. Të njëjtin vlerësim ka bërë edhe Komisioni i Venecies në Opinion final për ndryshimet kushtetuese.[763] Nga ana tjetër, për shkak të kufizimit jo të zakonshëm që bën dispozita, pra që shtrihet edhe te familjarët e prokurorëve dhe nëpunësve civilë në Prokurorinë e Posaçme, ligjvënësi e vlerësoi të arsyeshme që ky kufizim të prezantohet në dispozita kushtetuese, me qëllim që ligji që do të dalë në zbatim të saj të reflektojë aq sa ka parashikuar Kushtetuta.[764] Bazuar mbi këtë dispozitë, ligji ka parashikuar se "anëtar i afërt i familjes" nënkupton bashkëshortin, fëmijët mbi 18 vjeç dhe çdo person të lidhur nga gjaku apo martesa, i cili banon më shumë se 120 ditë në vit në të njëjtin vendbanim.[765]

II. Konteksti historik

24. Kushtetua përcakton për herë të parë në nivel kushtetues formimin e Prokurorisë së Posaçme dhe Njësisë së Posaçme Hetimore. Arsyet për krijimin e këtyre strukturave i gjejmë tek *Analiza e Sistemit të Drejtësisë*, ku, ndër të tjera evidentohet: niveli i lartë i korrupsionit në radhët e gjyqtarëve dhe prokurorëve, niveli i ulët profesional i tyre, mungesa e mekanizmave efikas të kontrollit mbi ta, politizimi i tyre për shkak të gjykimit të çështjeve me ndikim politik. Gjithashtu, në këtë dokument pranohet se përpjekjet e herëpashershme të qeverive të ndryshme, për t'i adresuar këto probleme (dhe shkaqet që qëndrojnë në themel të tyre) kanë dështuar, sepse ndërhyrjet e propozuara ligjore kanë qenë të pjesshme dhe në asnjë rast nuk kanë

762) Shih komentin për nenin 179/b dhe Aneksin e Kushtetutës.
763) Shih http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e § 51.
764) Shih procesverbalin e mbledhjes së Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi, datë 16.05.2016.
765) Ligji për institucionet kundër korrupsionit, neni 3.

prekur rregullimet përkatëse kushtetuese. Nisur nga këto gjetje, u konkludua se gjendja në të cilën ndodhej sistemi i drejtësisë në Shqipëri diktonte nevojën e ndryshimeve thelbësore kushtetuese, sepse Kushtetutës i mungonin disa mekanizma dhe procedura thelbësore, të cilat do të bënin të mundur garantimin e pavarësisë, përgjegjshmërisë dhe efiçencës së sistemit të drejtësisë. Ngritja e strukturës së posaçme antikorrupsion brenda prokurorisë do të sillte më tepër efikasitet në luftën kundër korrupsionit[766] dhe do të tregonte edhe përparësinë që i jep Shqipëria luftës kundër korrupsionit, si një nga kriteret kryesore për pranimin e saj në BE.[767]

25. Në *Strategjinë e Reformës në Drejtësi* u vlerësua si domosdoshmëri ngritja e një strukture të specializuar për zbulimin, hetimin dhe gjykimin veprave penale në fushën e korrupsionit. Një strukturë e tillë, sipas strategjisë, duhet të funksionojë sipas parimeve të qëndrueshmërisë, besueshmërisë dhe qartësisë së kompetencave, si dhe duhet të jetë e pavarur nga ndikimi i jashtëm i grupeve kriminale apo politike, por edhe e pavarur brenda saj, në mënyrë që një prokuror më i lartë të mos ndikojë ose të pushojë çështjet. Struktura duhet të jetë e qëndrueshme, në mënyrë që gjyqtarët dhe prokurorët të mos lëvizen, penalizohen apo të ndihen në rrezik për shkak të hetimeve apo çështjeve.

26. Këta funksionarë duhet t'i nënshtrohen kontrollit të së shkuarës së tyre dhe do të jenë objekt i monitorimit të vazhdueshëm, sikurse ndodh në zyra të suksesshme në disa vende të rajonit. Po ashtu, ata duhet të trajnohen dhe të gëzojnë përfitimet e duhura financiare, si dhe të kenë akses të gjerë në bazat e të dhënave të ekzekutivit, të ngjashëm me aksesin që kanë zyrat ekuivalente në vendet me modele të suksesshme në këto fusha. Gjithashtu, duhet të parashikohet edhe krijimi i një policie të specializuar, përgjegjëse për rastet e rënda të korrupsionit, sikurse mund të jetë Byroja Kombëtare e Hetimit apo një formë tjetër e përshtatshme. Punonjësit e kësaj strukture duhet t'i nënshtrohen një procesi skanimi rigoroz të integritetit të tyre profesional dhe moral, si dhe të pasurisë së tyre, bazuar në kritere objektive të së shkuarës, me qëllim që të mos ketë asnjë hapësirë për rekrutimin e personave të korruptuar. Rastet e korrupsionit që heto-

766) Për më tepër, shih komentin për nenin 135 të Kushtetutës lidhur me arsyet e krijimit të gjykatave të posaçme.

767) Shih për më tepër materialin shoqërues të projektdispozitave kushtetuese që iu dërguan për vlerësim paraprak Komisionit të Venecies. Ky komision dha Opinionin paraprak mbi to në 18 dhjetor 2015 http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

hen nga Struktura e Posaçme Antikorrupsion nuk duhet t'u nënshtrohen afateve parashkruese. [768]

27. Dispozitat kushtetuese 148/4 dhe 148/dh rregullojnë elementet thelbësore për formimin, pavarësinë dhe përgjegjshmërinë e Prokurorisë së Posaçme dhe Njësisë së Posaçme Hetimore si organe kushtetuese. Përcaktimi i këtyre elementeve në Kushtetutë reflekton edhe rekomandimet e KV-së.[769]

28. Formimi i këtyre strukturave në nivel kushtetues përbën garanci jo vetëm në drejtim të pavarësisë nga politika, ndërhyrjeve të papërshtatshme legjislative, por edhe për të pasur qëndrueshmëri dhe harmonizim me strukturat e tjera të sistemit të drejtësisë, me qëllim rritjen e efikasitetit në luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit.

29. KV-ja, në Opinionin përfundimtar për amendamentet kushtetuese në sistemin e drejtësisë[770], thekson se instrumentet ndërkombëtare që përcaktojnë detyrat e prokurorëve vendosin theksin e veçantë te detyra e prokurorëve për të trajtuar krimet e kryera nga zyrtarët shtetërorë.[771]

---

768) Modelet e konsultuara deri tani janë ai i Kroacisë me USKOK dhe modeli i Rumanisë me DNA. Modeli i cili është përkrahur më tepër në diskutimet me grupet e ekspertëve, është modeli rumun për ngritjen e një prokurorie kombëtare antikorrupsion. Gjithsesi, ky model parashikon një këshill të lartë magjistrature me dy dhoma të ndara për gjyqësorin dhe prokurorinë. Në këtë mënyrë, varianti shqiptar do të ishte një variant "hibrid", pasi nga diskutimet e grupeve të ekspertëve të nivelit të lartë, ka marrë pak përkrahje ngritja e një këshilli të lartë me dy dhoma, thënë ndryshe e një prokurorie brenda gjyqësorit. Shih "*Strategjinë e Reformës në Drejtësi*", kapitullin IV "Masat Antikorrupsion", objektivi 4 "Ndëshkueshmëria e veprave penale në fushën e korrupsionit, duke synuar forcimin e zbulimit dhe hetimit proaktiv, si dhe krijimin e strukturave të specializuara antikorrupsion.". Kjo strategji është miratuar me vendimin nr.15, datë 13.07.2015 të Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi.

769) Komisioni i Venecies në § 90 të opinionit të ndërmjetëm rekomandon që autonomia, roli dhe kompetencat e organeve të posaçme hetimore duhet të përmenden, të paktën shkurtimisht, në Kushtetutë.

770) CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), paragrafi 55, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e; § 47-50.

771) Për shembull, paragrafi 15 i *Udhëzimeve të Organizatës së Kombeve të Bashkuara për Havanën* thotë që "prokurorët do t'i kushtojnë vëmendjen e duhur ndjekjes penale të krimeve të kryera nga nëpunës publik, sidomos, abuzimit të detyrës, shkeljes së rëndë të të drejtave të njeriut dhe krimeve të tjera të njohura nga e drejta ndërkombëtare […]". Paragrafi 16 i Rekomandimit REC(2000)19 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës për rolin e prokurorisë në sistemin e drejtësisë penale i referohet nevojës së prokurorëve për të qenë në gjendje të ndjekin penalisht këto raste pa u penguar.

Zyrat e specializuara për hetimin e këtyre çështjeve janë bërë shumë të zakonshme gjatë viteve të fundit.[772] Komisioni i Venecies në opinionet e tij e ka mbështetur krijimin e njësive të ndjekjes penale/hetimit të specializuara kundër korrupsionit, të cilat gëzojnë një autonomi të caktuar nga sistemi i përgjithshëm i prokurorisë.[773] Modeli për këto zyra është i ndryshëm. Në disa raste, Prokuroria e Posaçme është formalisht pjesë e strukturës së Prokurorisë së Përgjithshme, por vepron si njësi e pavarur, kështu që nuk mund të marrë udhëzime nga prokurorë të tjerë të lartë apo nga qeveria. Në raste të tjera është krijuar një zyrë tërësisht e pavarur.

III. Standarde ndërkombëtare

30. Sipas rekomandimit të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19 për organizimin e prokurorisë të specializuar për luftën kundër krimit të organizuar: *"... Me qëllimin për t'iu përgjigjur më mirë formave të zhvilluara të kriminalitetit, veçanërisht krimit të organizuar, specializimi duhet të shihet si prioritet, në drejtim të organizimit të prokurorisë publike, si edhe në drejtim të trajnimit dhe karrierës. Burime njerëzore me ekip specialistësh, duke përfshirë ekipe ndërdisiplinore, duhet të ndërtohen/caktohen për të asistuar prokurorët publikë në ushtrimin e funksioneve të tyre..."*.[774]

---

772) Vitet e fundit, vendet që kanë krijuar këto zyra përfshijnë Rumaninë, Kroacinë, Malin e Zi, Ukrainën dhe "ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë". Disa zyra kanë funksionuar për shumë vjet: për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, mashtrimi i rëndë dhe korrupsioni ndiqen dhe hetohen nga Zyra për Mashtrimin e Rëndë, e cila është krijuar që në vitin 1987.

773) Shih CDL-AD(2014)041, Opinion i ndërmjetëm për projektligjin për Zyrën e Posaçme të Prokurorisë të Malit të Zi § 23

774) Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19, https://rm.coe.int/16804be55a, parimi 8.

31. Një sërë dokumentesh ndërkombëtare përcaktojnë standarde lidhur me statusin, organizimin, pavarësinë dhe përgjegjshmërinë e prokurorisë. Disa nga dokumentet, ku bazohen dhe referohen edhe opinionet e Komisionet të Venecies për amendamentet kushtetuese të sistemit të drejtësisë[775], janë:

• Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës Rek(2000)19 për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale: *Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19*, https://rm.coe.int/16804be55a.

• Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara 1990 për rolin e prokurorëve: *The 1990 United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors* https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors/.

• Shoqata Ndërkombëtare e Prokurorëve (International Association of Prosecutors, IAP) 1999 për standardet për përgjegjshmërinë profesionale dhe deklarimi i detyrave esenciale dhe të drejtave të prokurorëve: *The 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,* http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx.

• Deklarata e Bordeaux-s të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (Consultative Council of the European Judges, CCJE) dhe Këshillit Konsultativ të Prokurorëve Europianë (Consultative Council of European Prosecutors, CCPE) për "Gjyqtarët dhe prokurorët në një shoqëri demokratike": *The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society",* https://rm.coe.int/1680747391.

• Këshilli i Europës, "Udhëzuesit e Budapestit" 2005, udhëzimet europiane për etikën dhe sjelljen e prokurorëve publikë; The European Guidelines

775) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (Council of Europe, "Budapest Guidelines", 2005),

https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5.

• Raport i Komisionit të Venecies për pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pjesa II "Shërbimi i prokurorisë", 17-18 dhjetor, 2010,

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e.

• Në një numër opinionesh, Komisioni i Venecies ka pasur rastin të bëjë rekomandime për dispozitat kushtetuese dhe ligjore lidhur me prokurorinë dhe gjyqtarët, § 2.4.4: *Draft Vademecum on the Judiciary (CDL-JD(2008)001)*. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)001-e.

Neni 149

1. Këshilli i Lartë i Prokurorisë garanton pavarësinë, llogaridhënien, disiplinën, statusin dhe karrierën e prokurorëve të Republikës së Shqipërisë.

2. Këshilli i Lartë i Prokurorisë përbëhet nga 11 anëtarë, gjashtë prej të cilëve zgjidhen nga prokurorët e të gjitha niveleve të prokurorisë dhe pesë anëtarë zgjidhen nga Kuvendi, nga radhët e juristëve joprokurorë.

3. Anëtarët prokurorë përzgjidhen nga radhët e prokurorëve me integritet të lartë moral dhe profesional, sipas një procedure transparente dhe publike që siguron një përfaqësim të drejtë të të gjitha niveleve të prokurorisë. Anëtarët joprokurorë përzgjidhen nga radhët e juristëve të spikatur me jo më pak se 15 vjet përvojë pune në profesion, me integritet të lartë moral dhe profesional. Ata nuk duhet të kenë mbajtur funksione politike në administratën publike ose pozicione drejtuese në parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit. Kritere të tjera dhe procedura për përzgjedhjen e kandidatëve rregullohen me ligj.

4. Dy anëtarë joprokurorë zgjidhen nga radhët e avokatëve, dy anëtarë nga trupa e pedagogëve të fakulteteve të drejtësisë dhe të Shkollës së Magjistraturës, si dhe një anëtar nga shoqëria civile. Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit, bazuar në një procedurë transparente dhe publike, shpall vendet vakante, sipas ligjit.

5. Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit, jo më vonë se 10 ditë nga paraqitja e kandidaturave, verifikon nëse kandidatët plotësojnë kushtet e parashikuara nga Kushtetuta dhe ligji, si dhe vlerëson kriteret profesionale e morale për anëtarin e Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe përgatit listën. Në rast se kandidatët nuk i plotësojnë kushtet dhe kriteret për t'u zgjedhur, Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit nuk i përfshin emrat e tyre në listë.

6. Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit pas përfundimit të verifikimeve, i dërgon menjëherë listën e kandidatëve që plotësojnë kriteret formale nënkomisionit, sipas paragrafit 7 të këtij neni.

7. Komisioni i përhershëm përgjegjës për çështjet ligjore në Kuvend krijon një nënkomision për vlerësimin e mëtejshëm dhe përzgjedhjen e kandidatëve jo më vonë se 3 ditë nga paraqitja e listës. Nënkomisioni përbëhet nga 5 deputetë, prej të cilëve 3 caktohen nga shumica dhe 2 nga pakica parlamentare. Nënkomisioni, me të paktën katër vota, mund të përfshijë

në listën e kandidatëve edhe ata që janë përjashtuar nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit për mospërmbushje të kritereve formale. Nënkomisioni përzgjedh kandidatët me mbështetjen e të paktën 4 anëtarëve. Nëse nuk arrihet shumica e kërkuar, kandidatët përzgjidhen me short.

8. Emrat e kandidatëve të përzgjedhur nga nënkomisioni përmblidhen në një listë dhe i dërgohen Kryetarit të Kuvendit. Brenda 10 ditëve, Kuvendi miraton listën e kandidatëve me 2/3 e të gjithë anëtarëve. Nëse lista rrëzohet, procedura përsëritet në nënkomision sipas pikës 7 të këtij neni, por jo më shumë se dy herë. Në rast se pas zhvillimit për herë të tretë të procedurës Kuvendi nuk miraton listën e paraqitur, kandidatët e kësaj liste konsiderohen të zgjedhur. Procedura e detajuar rregullohet me ligj.

9. Kryetari i Këshillit të Lartë të Prokurorisë zgjidhet në mbledhjen e parë të Këshillit nga radhët e anëtarëve joprokurorë, sipas ligjit.

10. Anëtarët e Këshillit të Lartë të Prokurorisë e ushtrojnë detyrën me kohë të plotë për një periudhë prej pesë vjetësh, pa të drejtë rizgjedhjeje të njëpasnjëshme. Në përfundim të mandatit, anëtarët prokurorë kthehen në vendet e mëparshme të punës. Mandati i prokurorit të posaçëm pezullohet gjatë kohës që ushtron funksionin si anëtar i Këshillit të Lartë të Prokurorisë. Anëtarët joprokurorë që përpara emërimit punonin me kohë të plotë në sektorin publik, rikthehen në vendet e mëparshme të punës ose në pamundësi, në detyra të barasvlershme me to.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Neni 149 i Kushtetutës themelon Këshillin e Lartë të Prokurorisë të Republikës së Shqipërisë. Paragrafi i parë i këtij neni mund të konsiderohet, për të gjitha efektet, kartëvizita e institucionit të ri. Teksa përvijon fushën e përgjegjësive të Këshillit (*garanton pavarësinë, llogaridhënien, disiplinën, statusin dhe karrierën e prokurorëve...*), paragrafi përcakton qartë modelin që ka zgjedhur legjislatori kushtetues për Këshillin shqiptar si një organ i pavarur kushtetues të cilit i vishen kompetenca të plota dhe ekskluzive në fushën e statusit të prokurorëve. Në të vërtetë, siç rezulton edhe nga përmbajtja e nenit pasues 149/b, Këshilli është ekskluzivisht përgjegjës për të gjitha çështjet e statusit të prokurorëve, përfshi rekrutimin e tyre (pranimin në Shkollën e Magjistraturës), emërimin si prokurorë, caktimin në pozicione, transferimin, promovimin dhe disiplinimin e prokurorëve të veçantë. Ndonëse lista e përgjegjësive të Këshillit detajohet në nenin pasardhës (149/a), është më se e qartë që në paragrafin e parë të nenit 149 se përgjegjësitë e Këshillit kufizohen vetëm në çështjet e statusit të prokurorëve (ndryshe nga KLGj-ja, që përveç çështjeve të statusit është përgjegjëse edhe për administrimin e gjyqësorit, duke përfshirë çështjet e organizimit, buxhetit dhe të burimeve njerëzore). KLP-ja menaxhon vetëm administratën dhe personelin e vet (ndonëse ka disa kompetenca të kufizuara mbi personelin e zyrave të prokurorisë teksa emëron sekretarin e përgjithshëm të Prokurorisë së Përgjithshme dhe kancelarët e prokurorive të tjera).

B. Objekti i rregullimit/Struktura

2. Objekti i rregullimit të nenit 149 është i pesëfishtë. Ai (objekti i rregullimit) mund të përmblidhet si më poshtë: (i) themelon Këshillin e Lartë të Prokurorisë (paragrafi 1); (ii) rregullon përbërjen e Këshillit (paragrafët 2 – 4); (iii) rregullon mënyrën e veprimit të Kuvendit për përzgjedhjen e kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve joprokurorë të Këshillit (paragrafët 5 – 8); (iv) urdhëron zgjedhjen e kryetarit të Këshillit nga vetë anëtarët e Këshillit midis anëtarëve joprokurorë (paragrafi 9); (v) jep disa elemente të statusit të anëtarëve të Këshillit (paragrafi 10).

3. Për sa i takon mënyrës së veprimit të Kuvendit, duhet theksuar se dispozita kushtetuese që komentohet rregullon vetëm atë pjesë të proce-

durës përzgjedhëse që zhvillohet brenda Kuvendit (fazën parlamentare)[776]. Nga ana e saj, faza parlamentare e procedurës përzgjedhëse ndahet në 3 etapa: (i) verifikimi parapërfundimtar i plotësimit të kushteve ligjore dhe vlerësimi parapërfundimtar i plotësimit të kritereve morale e profesionale të kandidatëve nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit; (ii) përzgjedhja përfundimtare e kandidatëve nga nënkomisioni i posaçëm që ngrihet pranë Komisionit të Përhershëm të Çështjeve Ligjore; (iii) zgjedhja e anëtarëve të KLP-së nga seanca plenare e Kuvendit. Siç shihet, kjo pjesë e dispozitës (pjesa që rregullon mënyrën e veprimit të Kuvendit) është, në një masë të madhe, procedurale.

4. Dispozita përmban edhe elemente të rregullimit thelbësor teksa themelon Këshillin, urdhëron përbërjen e tij dhe mënyrën e zgjedhjes së kryetarit, si dhe përcakton disa elemente të statusit të anëtarëve.

C. Komente për çështje të ndryshme

a) *Përbërja e Këshillit të Lartë të Prokurorisë*

5. Siç u theksua më lart, paragrafi i parë i nenit 149 themelon KLP-në. Paragrafi i dytë i nenit 149 të Kushtetutës urdhëron përbërjen e KLP-së. Kështu, Këshilli do të ketë 11 anëtarë. Gjashtë syresh janë prokurorë nga të gjitha nivelet e sistemit prokurorial. Pesë të tjerët janë juristë joprokurorë (2 avokatë, 2 pedagogë të së drejtës dhe një jurist aktivist i shoqërisë civile). Paragrafi 10 i nenit shton se këta 11 anëtarë shërbejnë në detyrë me kohë të plotë.

6. Për sa i takon përbërjes, kompetencave dhe statusit të këshillit, kontrasti me organin ekuivalent sipas Kushtetutës së vitit 1998 (Këshilli i Prokurorisë) nuk mund të ishte më i fortë. *Së pari*, për sa i takon statusit të organit dhe kompetencave të tij, vlen të vihet në dukje se ish-Këshilli i Prokurorisë nuk ishte një organ kushtetues sipas Kushtetutës së vitit 1998. Të gjitha kompetencat që Kushtetuta e vitit 2016 i vesh Këshillit, ushtroheshin nga PP-ja sipas Kushtetutës së vitit 1998. Ndërsa Këshilli i Prokurorisë (organi pararendës i KLP-së) ushtronte thjesht funksione këshillimore për PP-në në çështjet e statusit të prokurorëve. *Së dyti*, për sa i takon përbërjes së Këshil-

776) Bazuar në autorizimin e nenit 149/3, fjalia e fundit e të cilit urdhëron "Kritere të tjera dhe procedura për përzgjedhjen e kandidatëve [për anëtarë të KLP-së] rregullohen me ligj", ligji nr. 115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë" i shton procedurës parlamentare edhe një procedurë përzgjedhëse paraparlamentare, që zhvillohet për të përzgjedhur 19 – 30 kandidatë nga radhët e avokatëve, pedagogëve të drejtësisë dhe të aktivistëve të shoqërisë civile.

lit, amendamentet kushtetuese të vitit 2016 "hapën dyert" e Këshillit për anëtarët laikë (joprokurorë) të cilët zënë 5 nga 11 vendet e disponueshme (6 vendet e tjera zihen nga prokurorë të të gjitha niveleve) në një përpjekje për të parandaluar çdo prirje korporatizmi (ose vetëshërbimi) brenda Këshillit.

7. Zanafilla e këtij ndryshimi "tektonik" në rregullimin e statusit, kompetencave dhe përbërjes së Këshillit gjendet në dokumentin *Analiza e Sistemit të Drejtësisë* në Shqipëri, miratuar nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë me vendimin nr. 14, datë 30.07.2015. Në fakt, analiza theksonte se "*Këshilli i Prokurorisë ka vetëm një rol këshillimor [...] pa një ndikim të mirëfilltë në emërimin, transferimin, procedimin disiplinor dhe ngritjen në detyrë të prokurorëve. Përbërja dhe roli i këshillit nuk garantojnë pavarësinë e prokurorisë nga politika dhe ndërhyrjet e jashtme*"[777]. Nga ana tjetër, analiza konstatoi se të gjitha këto funksione jetike që lidhen me statusin e prokurorëve (dhe për pasojë edhe me pavarësinë dhe profesionalizmin e tyre) ishin ushtruar në mënyrë diskrecionare (ndoshta edhe arbitrare) nga PP-ja, në kushtet e mungesës të një rregullimi ligjor të qartë dhe të saktë. Në këto kushte, karriera e prokurorëve, pavarësia dhe profesionalizmi i tyre nuk ishin të garantuar. Pasojat e kësaj gjendjeje mbi cilësinë dhe efektivitetin e drejtësisë penale janë të thjeshta për t'u përfytyruar.

8. Problemet në kuadrin ligjor për statusin e prokurorëve fillonin që në momentin e emërimit të tyre. Kështu, analiza vuri në dukje se ligji nuk parashikonte ndonjë detyrim për PP-në që ky i fundit t'i caktonte në pozicione magjistratët e sapodiplomuar nga Shkolla e Magjistraturës, në përputhje me rezultatet e arritura prej tyre në shkollë. E gjithë procedura e emërimit dhe e caktimit në pozicion të prokurorëve të rinj ishte krejtësisht opake dhe pa ndonjë mundësi ankimi kundër vendimeve të PP-së[778]. Po kështu, ligji nuk parashikonte kriteret mbi të cilat duhej të bazohej PP-ja në vendimet për ngritjen në detyrë të prokurorëve[779]. Gjendja nuk ndryshonte edhe për sa u takon masave disiplinore. Ligji nuk përmbante përcaktime të qarta lidhur me sjelljet që përbënin shkelje disiplinore. Po kështu, mungonte një mekanizëm ligjor që do të siguronte një korrelacion proporcional midis shkeljeve disiplinore dhe masave disiplinore, duke lënë gjithçka në diskrecionin e PP-së.

9. Të gjithë këta faktorë të marrë së bashku e asgjësonin çdo nuancë pavarësie të prokurorëve të zakonshëm në raport me PP-në. Ndërsa ky i

---

777) http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf f. 169.
778) Po aty.
779) Po aty.

fundit ishte tejet i ekspozuar ndaj ndikimit politik, për shkak të mënyrës si emërohej, shkarkohej dhe mandatit të shkurtër e të përsëritshëm.

10. Përkundrejt këtyre gjetjeve tejet shqetësuese, reforma e vitit 2016 themeloi KLP-në si organ të pavarur dhe i veshi atij të gjitha kompetencat në fushën e statusit të prokurorëve, të cilat ushtroheshin në të shkuarën nga PP-ja në kundërshtim me nevojën për të garantuar pavarësinë dhe profesionalizmin e prokurorëve të zakonshëm. Nga ana e saj, KLP-ja, në dallim nga PP-ja, ofron garanci maksimale për sa i takon pavarësisë dhe profesionalizmit (shih më poshtë komentet në nënseksionet 2 dhe 3 të këtij seksioni). Pavarësia e Këshillit pritet të ndikojë edhe në pavarësinë e prokurorëve të thjeshtë, si dhe në profesionalizmin e tyre, pasi vlerësimi i performancës së tyre dhe vendimet për promovimin do të merren nga një trupë e pavarur (e zgjedhur në mënyrë apolitike) dhe profesionale.

b) *Lista e kandidatëve*

11. Në përfundim të procesit përzgjedhës që zhvillohet jashtë parlamentit[780], strukturat përzgjedhëse të krijuara nga ligji "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë" (*Komisioni i Pavarur Ad Hoc* për kandidatët nga avokatia, *Mbledhja e Posaçme e Drejtuesve të Institucioneve të Arsimit të Lartë – IAL* - për kandidatët nga pedagogjia dhe *Komisioni i Shoqërisë Civile* për kandidatët nga shoqëria civile) i përcjellin Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit listat përkatëse të kandidatëve të përzgjedhur në përfundim të procedurave përzgjedhëse paraprake, të cilat rregullohen nga ligji për qeverisjen (jo nga Kushtetuta). Lista e kandidatëve nga avokatia duhet të përmbajë 6 deri në 10 kandidatët që kanë marrë më shumë pikë në renditjen e bërë sipas nenit 132 të ligjit për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë. Lista e kandidatëve nga pedagogjia duhet të përmbajë 6 deri në 10 kandidatët që kanë marrë më shumë pikë në renditjen e bërë sipas nenit 132 të ligjit për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë. Lista e kandidatëve nga shoqëria civile duhet të përmbajë 3 deri në 10 kandidatët që kanë marrë më shumë pikë në renditjen e bërë sipas të njëjtit nen të ligjit për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë. Kjo nënkupton se strukturat përzgjedhëse të krijuara nga ligji për qeverisjen kanë diskrecion të vendosin për numrin e kandidatëve që përcjellin, brenda këtyre kufijve, në varësi të cilësisë së kandidatëve të kualifikuar dhe gjykimit të tyre për cilësitë e nevojshme për të qenë anëtarë të KLP-së. Megjithatë, është e qartë sesa më i madh të jetë numri i kandidatëve

780) Siç u tregua më lart, procesi përzgjedhës paraprak që zhvillohet jashtë Kuvendit nuk rregullohet nga Kushtetuta, por nga ligji nr. 115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë" falë delegimit të nenit 149/3 të Kushtetutës.

të përcjellë nga strukturat e përzgjedhjes paraprake, aq më i madh do të jetë diskrecioni i organeve politike (parlamentit në rastin konkret) në zgjedhjen e kandidatit final dhe rreziku i zbehjes së kritereve profesionale. Prandaj është e këshillueshme që në përgjithësi strukturat e përzgjedhjes paraprake jashtë Kuvendit të dërgojnë numrin minimal të kandidaturave të kërkuar nga ligji. Në këtë mënyrë zvogëlohet hapësira e gjykimit/vlerësimit politik dhe, për pasojë, forcohet pavarësia e anëtarëve të këshillit nga politika.

12. Në fakt, vlen për t'u theksuar se Komisioni i Venecies, në opinionet e tij, ka rekomanduar zgjidhje edhe më drastike për të shmangur mundësinë e politizimit të anëtarëve të Këshillit për shkak të mënyrës së emërimit. Kështu, në një opinion që i drejtohet Serbisë, Komisioni i Venecies ka mbështetur një zgjidhje sipas së cilës organet sektoriale të përzgjedhjes paraparlamentare mund të propozojnë vetëm një kandidat. Në këto kushte, parlamentit do t'i mbetej esencialisht vetëm e drejta e vetos mbi kandidatin e propozuar.[781] Kjo nuk do të ishte e mundur në kuadrin tonë kushtetues, por citohet për të theksuar rëndësinë e një liste sa më të shkurtër që kalohet në procedurën parlamentare.

13. Një problem ligjor dhe praktik, i cili është vërtetuar tashmë në përzgjedhjen e kandidatëve nga trupa pedagogjike dhe shoqëria civile, ndodh kur strukturat e përzgjedhjes paraprake konstatojnë se numri i kandidatëve të kualifikuar (pra që përmbushin kushtet ligjore) është më i vogël se minimumi i kërkuar nga ligji (pra më pak se 6 në rastin e kandidaturave nga avokatia ose trupa e pedagogëve dhe më pak se 3 në rastin e kandidaturave nga shoqëria civile). Zgjidhja që i është dhënë këtij problemi në rastet e sipërpërmendura të pedagogëve dhe shoqërisë civile ka qenë rihapja e thirrjes për shprehje interesi nga kandidatë të tjerë, me argumentin se një hap i tillë ishte i nevojshëm për të përmbushur kërkesat e ligjit dhe frymën e Kushtetutës për të pasur një proces sa më të hapur dhe pluralist të përzgjedhjes së kandidatëve të KLP-së.

c) *Procedura parlamentare për përzgjedhjen finale të kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve të KLP-së*

14. Paragrafët 5 – 8 të nenit 149 rregullojnë momentin fundor të procesit të zgjedhjes së anëtarëve joprokurorë të KLP-së. Nga pikëpamja kohore rregullimi i këtij neni "hyn në lojë" pasi është konsumuar procesi i verifikimit paraprak të kushteve ligjore dhe i vlerësimit paraprak të cilësive mo-

781) Doc. CDL-AD(2008)006, *Opinion mbi Projektligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë të Republikës së Serbisë*, § 48.

rale e profesionale të kandidatëve, që kryhet jashtë Kuvendit nga strukturat përzgjedhëse të ngritura nga ligji "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë".

15. Më konkretisht, paragrafët 5–8 normojnë mënyrën dhe procedurën e veprimit të 3 aktorëve që përfshihen në fazën parlamentare të përzgjedhjes dhe zgjedhjes së anëtarëve jogjyqtarë: (i) të Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit, i cili bën verifikimin parapërfundimtar të plotësimit të kushteve ligjore nga kandidatët dhe vlerësimin parapërfundimtar të cilësive të tyre morale e profesionale[782]; (ii) të nënkomisionit me 5 anëtarë që krijohet nga komisioni i përhershëm parlamentar përgjegjës për çështjet ligjore, i cili bën përzgjedhjen finale të 5 kandidatëve jogjyqtarë[783]; (iii) të mbledhjes plenare të Kuvendit, e cila zgjedh përfundimisht anëtarët e KLP-së duke i votuar ata në bllok me 2/3 e votave[784].

16. Në thelb, metoda e zgjedhjes së anëtarëve joprokurorë të KLP-së, e artikuluar në paragrafët 5–8 të nenit 149 të Kushtetutës (dhe e detajuar në nenin 133 të ligjit për organet e qeverisjes), synon të bëjë të mundur që Kuvendi t'i zgjedhë anëtarët e KLP-së bazuar vetëm në cilësi morale e profesionale (jo në konsiderata politike). Ky është një objektiv i vështirë për t'u arritur, për faktin e thjeshtë se Kuvendi është një organ politik dhe i prirur të veprojë si i tillë. Një tjetër vështirësi është fakti se Kuvendi nuk është një organ kompakt nga pikëpamja e përbërjes. Ai është gjithnjë i ndarë në shumicë dhe pakicë parlamentare, të cilat priren të jenë në pozita kundërthënëse në raport me njëra-tjetrën. Në qoftë se në punën e tij të zakonshme Kuvendi vendos falë votave të shumicës, kushtetutëbërësi ka zgjedhur që në rastin e krijimit të organeve qeverisëse të sistemit të drejtësisë, Kuvendi të veprojë në mënyrë të tillë që të përfshijë në vendimmarrje edhe pakicën parlamentare.

17. Pra, Kushtetuta (dhe ligji për organet e qeverisjes) ka synuar që objektivi i depolitizimit të KLP-së të sigurohet në 2 mënyra: (i) *së pari,* duke zhvilluar një proces paraprak përzgjedhës të kandidaturave jashtë Kuvendit

782) Paragrafi 4 i nenit 149 të Kushtetutës urdhëron, midis të tjerash: "Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit [...] verifikon nëse kandidatët plotësojnë kushtet e parashikuara nga Kushtetuta dhe ligji, si dhe vlerëson kriteret profesionale e morale për anëtarin e Këshillit të Lartë të Prokurorisë.".
783) Paragrafi 7 i nenit 149 të Kushtetutës urdhëron, midis të tjerash: "Nënkomisioni përzgjedh kandidatët me mbështetjen e të paktën 4 anëtarëve. Nëse nuk arrihet shumica e kërkuar, kandidatët përzgjidhen me short.".
784) Paragrafi 8 i nenit 149 të Kushtetutës urdhëron, midis të tjerash: "Kuvendi miraton listën e kandidatëve me 2/3 e të gjithë anëtarëve.".

dhe (ii) *së dyti,* duke përfshirë në vendimmarrje pakicën parlamentare në atë pjesë të procesit që zhvillohet brenda Kuvendit. Për këtë arsye, paragrafi 7 i nenit 149 të Kushtetutës (dhe paragrafi 14 i nenit 35 të ligjit për qeverisjen, të cilit i referohet neni 133) parashikon që kandidati për anëtar i Këshillit të Lartë të Prokurorisë miratohet me 4 vota (nga 5 të mundshme) të anëtarëve të nënkomisionit që krijohet pranë komisionit të përhershëm të ligjeve. Në rast se në përfundim të procesit të votimit asnjë nga kandidatët nuk ka marrë minimumin e 4 votave, kandidati zgjidhet me short. Kjo zgjidhje bën të mundur që preferencat e palëve politike për njërin apo tjetrin kandidat të mos jenë të dukshme. Do të ishte vërtet mëkat që kandidatët për anëtarë të KLP-së, që janë përzgjedhur në procesin e verifikimit paraprak bazuar vetëm në kritere profesionale e morale, të "njolloseshin" në fazën e fundit të procesit që zhvillohet brenda Kuvendit si të preferuar të njërës apo tjetrës palë politike. Në një afat më të gjatë, kjo zgjidhje mendohet se do t'i shërbejë depolitizimit dhe pavarësisë së KLP-së.

18. Ndonëse vetë neni 149 nuk parashikon ndonjë kufizim (dysheme ose tavan) për numrin e kandidatëve që i paraqiten Kuvendit, ligji për organet e qeverisjes (paragrafi 1 i nenit 133, paragrafi 1 i nenit 151 dhe paragrafi 1 i nenit 156), duke marrë shkas nga rezerva ligjore e paragrafit 3 të nenit 149 të Kushtetutës, i cili disponon se "*kritere të tjera dhe procedura për përzgjedhjen e kandidatëve rregullohen me ligj*", e zhvillon urdhërimin kushtetues duke vendosur kufij minimalë dhe maksimalë për numrin e kandidatëve që i paraqiten Kuvendit. Paskëtaj, Kuvendi bën përzgjedhjen finale të kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve të Këshillit. Pikërisht në paragrafin e parë të nenit 133 të ligjit për qeverisjen shfaqet për herë të parë kufizimi në numrin e kandidatëve që i paraqiten Kuvendit nga strukturat e ngarkuara me detyrën e verifikimit dhe të vlerësimit paraprak të kandidatëve (*Komisioni i Pavarur Ad Hoc* për avokatët, *Mbledhja e Përgjithshme e Drejtuesve të IAL-ve* për pedagogët dhe *Komisioni i Shoqërisë Civile* për aktivistët e shoqërisë civile). Urdhërimi i neneve 133, 151 dhe 156 është që Kuvendit i paraqiten (në agregat për të tria burimet e sipërcituara të kandidaturave) jo më pak se 19 dhe jo më shumë se 30 kandidatët që kanë marrë më shumë pikë në vlerësimin paraprak. Ky rregullim, ndonëse nuk është bërë në nivel kushtetues, por atë ligjor, meriton një vëmendje të veçantë në komentin që i bëhet nenit 149, pasi ai (rregullimi i neneve të lartpërmendura) është detajim i qëllimit të vetë nenit 149. Kështu, neni 149, i plotësuar dhe detajuar nga nenet 133, 151 dhe 156 të ligjit të qeverisjes, duket se ndjek një qëllim te dyfishtë: (i) nga njëra anë, synon të garantojë që Kuvendi të ketë zgjedhje reale midis një numri të arsyeshëm kandidatësh; (ii) nga ana tjetër, të bëjë të mundur që vendimi i Kuvendit të jetë i pandikuar (ose sa më pak i ndikuar) nga konsiderata politike.

19. Në lidhje me "shtrëngimin" e Kuvendit për të zgjedhur vetëm midis kandidatëve të kualifikuar, Komisioni i Venecies ka theksuar se " ... *procesi i kandidimit duhet të bëjë të mundur që Parlamenti të jetë i detyruar të zgjedhë midis kandidatëve më të kualifikuar dhe jo midis kandidatëve të politizua*r"[785]. Zgjedhja e legjislatorit të zakonshëm në këtë pikë, falë autorizimit që ka dhënë legjislatori kushtetues në fjalinë e fundit të paragrafit 3 të nenit 149, synon të garantojë 2 rezultate: (i) respektimin sa më të madh të mundshëm (*deference*) nga Kuvendi të rezultateve të përzgjedhjes paraprake dhe (ii) një farë lirie zgjedhjeje të Kuvendit pa cenuar gjithsesi profesionalizmin e kandidatëve dhe kredencialet e KLP-së si institucion i pavarur i qeverisjes së sistemit të prokurorisë.

20. Siç u theksua edhe më lart, "shtrëngimi" i Kuvendit që të veprojë bazuar në konsiderata teknike është një objektiv i vështirë për t'u arritur për faktin e thjeshtë se Kuvendi është një organ politik dhe i prirur të veprojë si i tillë. Sidoqoftë, kjo është mënyra e vetme për të zbatuar urdhërimin e Kushtetutës që anëtarët e KLP-së duhet të jenë persona me integritet të lartë moral e profesional. Me fjalë të tjera, zgjidhja e vetme për të bërë të mundur që një organ politik si Kuvendi të veprojë brenda kufijve të meritokracisë, është kufizimi i zgjedhjes së tij (Kuvendit) në një numër të caktuar kandidatësh ku të gjithë kandidatët janë të kualifikuar për të shërbyer si anëtarë të KLP. Vetëm në këtë nivel Kuvendi mund të shprehë preferencat e tij politike, të cilat gjithsesi maskohen, duke qenë se kandidatët përzgjidhen ose me 4 vota (nga 5 të mundshme), ose me short në nënkomision dhe emërohen përfundimisht me votat e 2/3 të anëtarëve të Kuvendit.

21. Konflikti në dukje midis urdhërimit të nenit 149 të Kushtetutës, i cili nuk vendos kufizime mbi numrin e kandidatëve për anëtarë të KLGj-së, dhe urdhërimit të neneve 133, 151 dhe 156 të ligjit për qeverisjen për kufizimin e numrit të kandidatëve që i paraqiten Kuvendit nga strukturat e përzgjedhjes paraprake, është bërë shkas për kontrollin e kushtetutshmërisë së këtij rregullimi nga GjK-ja[786]. Kërkuesi (*1/5 e deputetëve të Kuvendit*) iu drejtua GjK-së, duke kërkuar, midis të tjerash, edhe shfuqizimin e këtyre neneve të ligjit për organet e qeverisjes me pretendimin se kufizimi i numrit të kandidatëve është një kufizim i së drejtës së Kuvendit për të zgjedhur dhe për pasojë ai (kufizimi) bie ndesh me nenin 149 të Kushtetutës. Sipas kërkuesit, neni 149 i Kushtetutës urdhëron që procedura për përzgjedhjen e kandidatëve të bazohet në "*modelin e kandidimit të lirë dhe eliminimin e organe-*

785) CDL-AD(2016)009 Final Opinion of the Venice Commission on the revised draft constitutional amendments on the judiciary of Albania.
786) Shih kërkesën e datës 21.12.2016 të Grupit Parlamentar të Partisë Demokratike.

ve propozuese"[787]. GjK-ja nuk e pranoi arsyetimin e sipërcituar të kërkuesit. Ajo theksoi, midis të tjerash, se "*rregullimet që bën Kushtetuta nuk mund të jenë gjithmonë të plota e shteruese [...] Gjithsesi mbeten mjaft aspekte të organizimit të jetës institucionale për t'u parashikuar nga ligjet ose akte të tjera normative*[788]". Në këtë mënyrë, GjK-ja sanksionoi kuptimin e legjislatorit të zakonshëm, sipas të cilit, fjalia e fundit e paragrafit 3 të nenit 149 të Kushtetutës *(Kritere të tjera dhe procedura për përzgjedhjen e kandidatëve rregullohen me ligj*) është një autorizim i mjaftueshëm për legjislatorin e zakonshëm që ky i fundit të parashikojë në ligj, midis të tjerash, një proces të përzgjedhjes paraprake të kandidatëve dhe kufizim të numrit të kandidatëve që i paraqiten Kuvendit.

22. Paragrafët 5 – 6 të nenit 149 shtjellojnë *modus operandi* të Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit në procedurën e përzgjedhjes parapërfundimtare të kandidatëve joprokurorë për anëtarë të KLP-së. Në thelb, Sekretari i Përgjithshëm kryen 2 detyra: (i) verifikon nëse kandidatët e përzgjedhur nga strukturat përzgjedhëse jashtë Kuvendit plotësojnë kushtet e parashikuara nga Kushtetuta dhe ligji dhe (ii) vlerëson kriteret profesionale e morale të kandidatëve. Në përfundim të këtij procesi, Sekretari i Përgjithshëm harton listën përfundimtare të kandidatëve të renditur sipas meritës. Në rast se një ose disa nga kandidatët, në gjykimin e Sekretarit të Përgjithshëm, nuk i plotësojnë kushtet ligjore, ai i përjashton ata nga konkurrimi i mëtejshëm. Lista i dërgohet pastaj nënkomisionit (nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit). Kjo mënyrë veprimi shtjellohet më tej në paragrafët 2–10 të nenit 35 të ligjit për organet e qeverisjes. Të para së bashku, këto nene të Kushtetutës dhe të ligjit (paragrafët e sipërpërmendur) përcaktojnë rolin e Sekretarit të Përgjithshëm në procesin e përzgjedhjes së kandidatëve për anëtarë të Këshillit. Kështu, Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit vepron si filtri i fundit administrativ përpara fillimit të procedurës së mirëfilltë politike/parlamentare. Detyrat e Sekretarit të Përgjithshëm janë një replikim i plotë i detyrave të kryera në fazën paraprake nga organet përzgjedhëse të krijuara nga ligji për organet e qeverisjes (*Komisioni i Pavarur Ad Hoc* për avokatët, *Mbledhja e Përgjithshme e Drejtuesve të LAL-ve* për pedagogët dhe *Komisioni i Shoqërisë Civile* për aktivistët e shoqërisë civile) për verifikimin e plotësimit të kushteve ligjore nga kandidatët dhe për vlerësimin e cilësive të tyre morale e profesionale. Madje edhe metodologjia e ndjekur nga Sekretari i Përgjithshëm për vlerësimin e cilësive morale e profesionale të kandidatëve është identike me atë të përdorur nga strukturat përzgjedhëse jashtë Kuvendit (shih nenin 34 të ligjit për organet e qeverisjes). Në përgjithësi të gjithë këta paragrafë (si të

787) Shih kërkesën e datës 21.12.2016 të Grupit Parlamentar të Partisë Demokratike, f. 10.
788) Vendim nr. 41, datë 16.05.2017, 1/5 e deputetëve për kushtetutshmërinë e ligjit për organet e qeverisjes.

Kushtetutës, ashtu edhe të ligjit) ilustrojnë zellin procedural të legjislatorit që priret ta rregullojë sa më në detaj që të jetë e mundur procedurën. Kjo reflekton nevojën për të ofruar garanci maksimale që procesi i përzgjedhjes së kandidatëve për anëtarë të KLP-së nuk do të ndikohet nga interesat e shumicës politike në Kuvend, por do të sigurojë, deri në fund (pra deri në momentin kur është legjitime shprehja e preferencës politike), transparencën dhe meritokracinë në zgjedhjen e anëtarëve.

23. Në përfundim të verifikimeve të tij, Sekretari i Përgjithshëm i dërgon listën e kandidatëve që plotësojnë kriteret për të qenë anëtarë të KLP-së nënkomisionit me 5 anëtarë që krijohet nga komisioni i përhershëm përgjegjës për çështjet ligjore (paragrafi 6). Në praktikën që u krijua në raundin e parë të përzgjedhjes së kandidatëve joprokurorë për anëtarë të KLP-së u vërejt se organet përzgjedhëse dhe propozuese jashtë Kuvendit i propozuan Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit numrin minimal të kandidatëve për çdo kategori (pra 3 kandidatë nga shoqëria civile, 6 kandidatë nga avokatia dhe 6 nga trupa e pedagogëve). Nga ana tjetër, në ushtrim të funksioneve të tij kushtetuese, Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit përjashtoi nga lista disa prej kandidatëve. Në këto kushte, numri i kandidatëve që iu përcoll nënkomisionit parlamentar, i cili bën përzgjedhjen finale të kandidatëve (përpara se këta të votohen nga seanca plenare), ishte më i vogël se kufiri i poshtëm i urdhëruar nga ligji për organet e qeverisjes. Sidoqoftë, mënyra sesi u interpretua kjo situatë (dhe dispozitat kushtetuese dhe ligjore mbi të cilat ajo u zhvillua) ishte se procesi i përzgjedhjes që kryhet nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit është pjesë integrale e procesit të përzgjedhjes parlamentare. Duke qenë kështu, detyrimi ligjor për një numër minimal kandidatësh nga secila kategori konsiderohet i zbatuar në qoftë se numri i kandidaturave që paraqiten pranë Sekretarit të Përgjithshëm (nga organet e përzgjedhjes paraprake) është ai që kërkohet nga ligji (pra 6, 6 dhe 3). Në rast se pas verifikimeve të këtij të fundit numri i kandidatëve reduktohet më tej (pra nën minimumin e kërkuar nga ligji), kjo nuk përbën shkelje të urdhërimit të ligjit.

24. Paragrafi 7 rregullon mënyrën e veprimit të komisionit të përhershëm parlamentar përgjegjës për çështjet ligjore dhe, ç'ka është më e rëndësishme, mënyrën e veprimit të nënkomisionit me 5 anëtarë, si dhe përbërjen e tij. Urdhërimi i paragrafit 7 detajohet nga paragrafët 11 – 15 të nenit 35 të ligjit "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë". Të marra së bashku, këto nene dhe paragrafë, rregullojnë sa dhe si më poshtë: (i) *Së pari,* mënyrën e veprimit të komisionit të përhershëm parlamentar përgjegjës për çështjet ligjore. Roli i këtij komisioni kufizohet thjesht në krijimin e një nënkomisioni të posaçëm me 5 anëtarë (të zgjedhur nga radhët e anëtarëve të komi-

sionit të përhershëm të ligjeve), i cili bën përzgjedhjen përfundimtare të kandidatëve për anëtarë të KLP-së. (ii) *Së dyti*, paragrafët e sipërpërmendur rregullojnë procedurat e veprimit të nënkomisionit, i cili është edhe forumi që ka rolin më të rëndësishëm në përzgjedhjen finale të kandidatëve.

25. Për hir të efektivitetit në fazën finale të përzgjedhjes së kandidatëve (faza që zhvillohet në nënkomisionin e posaçëm), por edhe për hir të garantimit të pjesëmarrjes së opozitës në këtë proces të rëndësishëm, Kushtetuta dhe ligji urdhërojnë që përzgjedhja përfundimtare e kandidatëve të mos bëhet nga komisioni i përhershëm i Kuvendit në formatin e tij të plotë, por nga një nënkomision (i zgjedhur nga komisioni i përhershëm) me 5 anëtarë. Përbërja e këtij nënkomisioni reflekton ndarjen e Kuvendit në shumicë dhe pakicë parlamentare. Shumica përfaqësohet me 3 anëtarë (mes tyre është edhe kryetari i nënkomisionit) dhe pakica përfaqësohet me 2 anëtarë (mes tyre është edhe nënkryetari i nënkomisionit). Sidoqoftë, siç shihet në fjalinë e parafundit të paragrafit 7, ky raport në përbërjen e nënkomisionit nuk mundëson veprimin e njëanshëm të shumicës, pasi në çdo rast vendimet në nënkomision merren me 4 vota (pra me përfshirjen e pakicës).

26. Në përgjithësi rregullimi i paragrafit 7 të nenit që komentohet (rregullimi i të cilit plotësohet nga paragrafët 11-15 të nenit 35 të ligjit për organet e qeverisjes) karakterizohet nga 2 objektivë që janë evidentë për çdo lexues të vëmendshëm: (i) përfshirja e pakicës parlamentare në vendimet për përzgjedhjen finale të kandidatëve për anëtarë të KLP-së dhe (ii) kapërcimi i çdo forme obstruksionizmi që tipikisht vjen nga pakicat. Objektivi i parë (përfshirja e pakicës) arrihet përmes urdhërimit që çdo vendim i nënkomisionit të merret me 4 vota. Në këtë mënyrë shumica, sado kompakte që të jetë, nuk mund të marrë vendime të njëanshme. Objektivi i dytë (kapërcimi i obstruksionizmit) arrihet përmes zgjidhjes së dhënë nga fjalia e fundit e paragrafit 7, e cila urdhëron që "*nëse nuk arrihet shumica e kërkuar (pra 4 vota), kandidatët përzgjidhen me short*". Sidoqoftë, duke pasur parasysh se obstruksionizmi mund të marrë forma të ndryshme (pra jo vetëm mohimi i mbështetjes së mjaftueshme të kandidatëve me 4 vota), në funksion të kapërcimit të tij janë artikuluar zgjidhje të mëtejshme në nenin 35 të ligjit për organet e qeverisjes. Konkretisht, në zbatim të vullnetit të kushtetutëbërësit për kapërcimin e çdo forme obstruksionizmi, ligji për qeverisjen jep 2 zgjidhjet e mëposhtme: (i) Pjesa e dytë e paragrafit 11 të nenit 35 të ligjit përmban një mekanizëm zhbllokues kundër atyre situatave kur obstruksionizmi i pakicës merr formën e moscaktimit të përfaqësuesve në nënkomision. Ky model sjelljeje u vërejt në rastin e krijimit të komisioneve parlamentare përgjegjëse për përzgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të institucioneve të *vetting*-ut. Në atë rast moscaktimi i përfaqësuesve nga opozita

në komisionet parlamentare ishte një pengesë e pakapërcyeshme me mjete juridike, sepse ligji i *vetting*-ut nuk parashikon asnjë mekanizëm zhbllokues në këtë fazë. Për të kapërcyer këtë lloj pengese, paragrafi 11 i nenit 35 të ligjit (duke ndjekur dhe detajuar urdhërimin e paragrafit 7 të nenit 149 të Kushtetutës) parashikon që "*kur njëra nga palët nuk cakton përfaqësuesit e saj në nënkomision, komisioni i përhershëm [...] krijon nënkomisionin me deputetë nga grupet e tjera parlamentare, duke ruajtur raportet ndërmjet shumicës dhe pakicës parlamentare. Në rast se nuk është i mundur përsëri krijimi i nënkomisionit, atëherë krijohet nënkomisioni vetëm me përfaqësuesit e shumicës parlamentare, por në çdo rast me jo më pak se 3 deputetë*". (ii) Duke pasur parasysh se përveç moscaktimit të përfaqësuesve në nënkomision obstruksionizmi shfaqet tipikisht edhe në formën e mosmarrjes pjesë në mbledhjet e nënkomisionit, paragrafi 12 i nenit 35 të ligjit (gjithnjë duke ndjekur dhe detajuar urdhërimin e paragrafit 7 të nenit 149 të Kushtetutës) parashikon që "*në qoftë se një ose disa anëtarë të nënkomisionit nuk marrin pjesë në mbledhje, nënkomisioni i vazhdon punimet me anëtarët që janë të pranishëm. Në këtë rast, nënkomisioni zgjedh anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor me short ...*".

27. Paragrafi 7 autorizon nënkomisionin që (me 4 vota) të përfshijë në listën e kandidatëve edhe ata kandidatë të cilët janë përjashtuar nga Sekretari i Përgjithshëm për shkak se, sipas gjykimit të tij, nuk plotësojnë kushtet ligjore për të qenë anëtarë të KLP-së. Në një përpjekje për t'i mbyllur shtegun çdo arbitrariteti të bazuar në konsiderata politike nga ana e nënkomisionit, paragrafi 13 i nenit 35 të ligjit për organet e qeverisjes, i cili plotëson urdhërimin e mësipërm të paragrafit 7 të nenit 149 të Kushtetutës, urdhëron që çdo vendim i tillë i nënkomisionit të arsyetohet dhe të bëhet publik.

28. Po kështu, në ndjekje të objektivit kushtetues për të garantuar përfshirjen e pakicës në përzgjedhjen e kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve të KLP-së, paragrafi 7 urdhëron që nënkomisioni të bëje përzgjedhjen finale të kandidatëve me 4 vota (nga 5 të mundshme). Nëse nuk arrihet kjo shumicë, kandidatët përzgjidhen me short. Kjo pjesë e rregullimit të paragrafit 7 është ilustrimi më i mirë i qëllimit të dyfishtë të legjislatorit (të shpjeguar më sipër) për të garantuar depolitizimin e KLP-së përmes garantimit të pjesëmarrjes së pakicës në procesin e përzgjedhjes së kandidatëve dhe "fshehjes" së preferencave politike për kandidatët në këtë proces.

29. Natyrisht që nevoja për të garantuar pjesëmarrjen e pakicës në vendimmarrje, duke shmangur njëkohësisht edhe obstruksionizmin që mund të vijë prej kësaj të fundit, shfaqet edhe në fazën finale të zgjedhjes së anëtarëve të KLP-së: votimi në seancën plenare të Kuvendit. Paragrafi 8 i nenit 149 kërkon që anëtarët e KLP-së të zgjidhen përfundimisht me votat

e 2/3 të anëtarëve të Kuvendit. Kjo është padyshim një "super shumicë" (e njëjtë me atë që kërkohet për të ndryshuar Kushtetutën e vendit). Vendimi për t'ia nënshtruar zgjedhjen e anëtarëve të Këshillit kësaj super shumice është rezultat i negociatave të vështira mes palëve politike në procesin e hartimit dhe miratimit të amendamenteve të vitit 2016. Megjithatë, ndonëse shumë e vështirë, arritja e kësaj shumice nuk është e pamundur për 2 arsye: (i) së pari, kandidatët kanë marrë tashmë një mbështetje të një pjese të madhe të spektrit politik, duke qenë se janë votuar me 4 vota në nënkomision. Tipikisht 4 votat në nënkomision mund të korrespondojnë me shumicën prej 2/3 të anëtarëve të Kuvendit; (ii) së dyti, në ato raste kur kandidatët janë përzgjedhur në nënkomision me short (pra jo me të paktën 4 vota), mbledhja plenare e Kuvendit duhet të jetë gjithsesi e prirur për të gjetur konsensus në lidhje me zgjedhjen e anëtarëve të KLP-së, sepse në çdo rast ligji ka parashikuar një mekanizëm zhbllokues, si më poshtë: n.q.s. shumica prej 2/3 e anëtarëve të Kuvendit nuk arrihet në 3 raunde (seanca plenare) të njëpasnjëshme, të cilat duhet të konsumohen maksimalisht brenda 3 javëve kalendarike, anëtarët e përzgjedhur nga nënkomisioni, qoftë edhe me short, konsiderohen përfundimisht të zgjedhur. Në këto kushte, e ballafaquar me rrezikun që të dalë krejtësisht jashtë loje, klasa politike mund t'i "thërrasë mendjes" dhe të gjejë një kompromis të minutës së fundit për të lënë një gjurmë sado të vogël në krijimin e organit më të rëndësishëm të qeverisjes së sistemit të prokurorisë.

ç) *Zgjedhja e kryetarit të Këshillit*

30. Paragrafi 9 i nenit 149 disponon: "Kryetari i Këshillit të Lartë të Prokurorisë zgjidhet në mbledhjen e parë të Këshillit nga radhët e anëtarëve joprokurorë ...". Zgjedhja e kryetarit nga kolegët, e kombinuar me faktin që të gjithë anëtarët shërbejnë me kohë të plotë, pritet të sigurojë kolegjialitetin e Këshillit. Nga ana tjetër, kjo mënyrë zgjedhjeje e kryetarit mbyll edhe shtegun e fundit të ndikimit të mundshëm të Këshillit nga politika që do të ishte i pranishëm në qoftë se do të ishte parashikuar zgjedhja e kryetarit nga Kuvendi. Gjithashtu, kjo zgjidhje thekson statusin e kryetarit të Këshillit si një *primus inter pares* në raport me kolegët e tij / saj.

31. Së fundi, paragrafi 10 i nenit 149 jep disa elemente fillestare të statusit të anëtarëve të KLP-së, të cilat detajohen më tej në ligjin "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve". Elementet e rregulluara nga Kushtetuta janë: (i) shërbimi me kohë të plotë; (ii) kohëzgjatja e shërbimit (5 vjet); (iii) kufizimi i së drejtës për t'u zgjedhur për një mandat të dytë menjëherë pas përfundimit të mandatit të parë; (iv) garantimi i kthimit në vendet e mëparshme të punës për anëtarët që punonin në sektorin publik para se të zgjidheshin;

(v) pezullimi i mandatit të atyre anëtarëve që kanë ardhur në Këshill nga Prokuroria e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar (i vetmi organ i sistemit të prokurorisë, ku anëtarët shërbejnë për një mandat të caktuar). Kjo e fundit do të thotë që n.q.s. një anëtar i Prokurorisë së Posaçme zgjidhet anëtar i Këshillit të Lartë të Prokurorisë, pasi ka shërbyer p.sh. 3 vjet në Prokurorinë e Posaçme, në mbarim të mandatit si anëtar i këshillit ai/ajo kthehet në Prokurorinë e Posaçme dhe shërben atje edhe për 6 vjet të tjera deri në përfundim të mandatit 9-vjeçar.

II. Konteksti historik

32. Konteksti historik në të cilin është miratuar dispozita (në fakt të gjitha dispozitat kushtetuese të amenduara që kanë të bëjnë me sistemin e drejtësisë) është ai i reformës së thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë të vitit 2016. Dispozita që komentohet u miratua në kuadër të reformës kushtetuese të miratuar nga Kuvendi në korrik 2016, në bazë të një marrëveshjeje mes të gjitha forcave politike kryesore në vend dhe pas një procesi të gjatë konsultimesh me bashkësinë ndërkombëtare dhe institucionet e specializuara në fushën e shtetit të së drejtës, veçanërisht Komisionin e Venecies (organ i Këshillit të Europës).

33. Në një përpjekje të mëtejshme për të kontekstualizuar dispozitën juridike që komentohet, vlen të përmendet se reforma në drejtësi (në kuadrin e së cilës u miratuan amendamentet kushtetuese në fjalë) u parapri nga dy dokumente të rëndësishme strategjike: (i) *Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë*[789] dhe (ii) *Strategjia e Reformës në Drejtësi*[790]. Këto dokumente të rëndësishme që u miratuan nga Komisioni i Posaçëm *Ad Hoc* për Reformën në Drejtësi (ndonëse i dyti vetëm në parim për shkak të mosmarrëveshjeve politike) përcaktuan problemet e sistemit dhe drejtimet që do të ndiqte reforma për t'i adresuar ato (problemet). Në fushën e qeverisjes së sistemit të prokurorisë, dhe më konkretisht në lidhje me mënyrën e funksionimit të Këshillit të Prokurorisë (organi pararendës i KLP-së), Dokumenti Analitik identifikoi problemet e mëposhtme: (i) *Këshilli i Prokurorisë ka vetëm një rol këshillimor [...] pa një ndikim të mirëfilltë në emërimin, transferimin, procedimin disiplinor dhe ngritjen në detyrë të prokurorëve. Përbërja dhe roli i këshillit nuk garantojnë pavarësinë e prokurorisë nga politika dhe ndërhyrjet e jashtme*"[791]. (ii) Kuadri ligjor që rregullonte ushtrimin e kompetencave të PP-së në lidhje me statusin e

789) Vendimi nr. 14, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
790) Vendimi nr. 15, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
791) http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf f. 169.

prokurorëve nuk ishte i qartë dhe i saktë.[792]Këto probleme u shprehën në formën e objektivave që kërkonin zgjidhje *në Strategjinë e Reformës në Drejtësi*[793] dhe, më tej, në dispozita kushtetuese e ligjore si kjo që po komentohet.

34. Në vijim të gjetjeve të analizës dhe objektivave të strategjisë, neni 149 i Kushtetutës rikonceptoi rolin dhe mënyrën e kompozimit të KLP-së, që është tashmë një organ i pavarur kushtetues me kompetenca të qarta dhe ekskluzive në lidhje me statusin e prokurorëve (emërim, caktim në pozicion, vlerësim profesional dhe etik, transferim, promovim dhe disiplinim) që zëvendëson ish-Këshillin e Prokurorisë si organ këshillimor i PP-së. Përbërja e KLP-së ndryshon në aspekte të rëndësishme nga përbërja e këshillit të vjetër. Kështu, ndërsa Këshilli i Prokurorisë përbëhej ekskluzivisht nga prokurorë, reforma kushtetuese solli në skenë të ashtuquajturit anëtarë "laikë" (pra anëtarë joprokurorë), duke vendosur një raport 6-5 midis prokurorëve dhe joprokurorëve në anëtarësinë e KLP-së. Ndërkohë që anëtarët e zgjedhur nga radhët e vetë sistemit të prokurorisë (për mënyrën e zgjedhjes së anëtarëve joprokurorë shih komentet në seksionet 19 – 23 më lart) përsëri kontrollojnë shumicën në KLP, 5 anëtarët e zgjedhur nga radhët e profesioneve të lira të lidhura me fushën e drejtësisë (avokatia, akademia juridike dhe organizatat e shoqërisë civile aktive në këtë fushë) sjellin një element korrektues dhe balancues në lidhje me problemet e identifikuara në veprimtarinë e këshillit të vjetër (shih më lart).

35. Në këtë kontekst, rregullimi i nenit 149 të Kushtetutës, duke autorizuar konceptin e përzgjedhjes paraprake të kandidatëve për anëtarë të KLP-së nga struktura të pavarura jashtë Kuvendit (koncept që në fakt detajohet nga ligji "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë") dhe duke parashikuar kritere ekzigjente morale e profesionale për kandidatët, ndihmon në realizimin e objektivave të mëposhtëm: (i) eliminimin e frymës korporatiste që është vërejtur në funksionimin e Këshillit të Prokurorisë, duke shtuar numrin e anëtarëve joprokurorë të KLP-së; (ii) garantimin e cilësisë sa më të lartë të anëtarëve përmes parashikimit të kritereve ekzigjente morale e profesionale për kandidatët për anëtarë të KLP-së që zgjidhen nga Kuvendi; (iii) krijimin e kushteve për garantimin e pavarësisë së anëtarëve të ardhshëm të KLP-së përmes një procesi përzgjedhjeje paraprake (bazuar krejtësisht në meritë) dhe një emërimi me shumicë të cilësuar nga Kuvendi.

36. Nga ana tjetër, ky rregullim i procesit përzgjedhës të kandidatëve për anëtarë të Këshillit ka marrë "dritën jeshile" në nivel qëllimi (jo në nivel

792) Për më shumë detaje lidhur me gjetjet e analizës, shih komentet në seksionin 5.
793) Shih http://www.reformanedrejtesi.al/dokumenti-strategjik-dhe-plani-i-veprimit Pjesa II, objektivi 3, f. 12

rregullimi konkret) edhe nga "arbitri suprem" i reformës në drejtësi, Komisioni i Venecies, i cili në paragrafin 16 të Opinionit final mbi projektamendamentet kushtetuese të vitit 2016 theksonte, midis të tjerash: "*Së dyti, për sa u takon anëtarëve jo-gjyqtarë/prokurorë [të KLGJ/KLP][...] distancimi i tyre nga politika mund të sigurohet nëpërmjet një procesi emërimi transparent dhe të hapur, me propozimin e organeve emëruese autonome (universitetet, OJF-të, dhomat e avokatisë etj.)[…]. Një proces i tillë emërimesh duhet të bëjë të mundur që parlamenti të detyrohet të përzgjedhë mes kandidatëve më të kualifikuar dhe jo të emëruarve politikë.*"[794].

37. Në këtë kontekst, rregullimi i nenit 149 të Kushtetutës (i plotësuar nga rregullimi i neneve 132, 151 dhe 156 të ligjit "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë") zbërthen fazën finale të zgjedhjes së anëtarëve të KLP-së që zhvillohet brenda Kuvendit. Në këtë mënyrë rregullimi i nenit ndihmon në realizimin e objektivit strategjik të reformës për garantimin e pavarësisë së anëtarëve të ardhshëm të KLP-së sipas një procesi emërimi që kalon përmes shumë filtrash dhe që votohet me shumicë të cilësuar nga Kuvendi.

III. Standarde ndërkombëtare

38. Ndonëse ka pak instrumente ndërkombëtare që u referohen drejtpërdrejt dhe ekskluzivisht këshillave prokurorialë, instrumentet e ndryshme europiane që u referohen këshillave gjyqësorë janë plotësisht relevantë dhe prandaj citohen në këtë seksion. Këto instrumente në çdo rast theksojnë rëndësinë e pavarësisë së këshillave. Si instrumente relevante për këtë çështje mund të përmenden Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës No. R (94) 12 për pavarësinë, efiçencën dhe rolin e gjyqtarëve, Karta Europiane për Statusin e Gjyqtarëve dhe *Magna Carta* e Gjyqtarëve të miratuara nga Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Europianë (KKGjE) dhe opinionet e Komisionit të Venecies në veçanti. Sidoqoftë, në asnjë nga këto instrumente nuk mund të gjendet një udhëzim lidhur me shumicat e nevojshme parlamentare për zgjedhjen e anëtarëve jomagjistratë të këshillave gjyqësorë e prokurorialë. Në Opinionin final të Komisionit të Venecies për projektamendamentet e Kushtetutës së Shqipërisë së vitit 2016, Komisioni refuzon të shprehet për shumicën me të cilën parlamenti duhet t'i zgjedhë anëtaret e KLGJ/KLP-së,[795] duke theksuar vetëm nevojën për një përbërje pluraliste të Këshillit dhe për zgjedhje transparente e meritokratike të anëtarëve.

---

794) Komisioni Europian për Demokraci Nëpërmjet Ligjit, "*Opinion përfundimtar për projektamendamentet kushtetuese të rishikuara për gjyqësorin (datë 15 janar 2016) e Shqipërisë*" nr. 824/2015, datë 14 mars 2016 (CDL-AD(2016)009): http://www.venice.coe.int/wwbforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

795) Shih § 12 – 18 të Opinionit final.

39. Një rrjedhojë logjike e këtyre kërkesave është argumenti që organet e (për)zgjedhjes politike, brenda diskrecionit të tyre, të zgjedhin mes kandidatëve të propozuar nga avokatia, trupa e pedagogëve të drejtësisë dhe shoqëria civile, duhet të tregojnë respekt sa më të lartë për propozimet që vijnë nga këta të fundit. Në llogari të fundit, janë standardet që do të përdorë praktika parlamentare ato që do të përcaktojnë kredibilitetin real të procesit të për(zgjedhjes), si dhe të produktit final të tij: cilësinë, pavarësinë dhe përfaqësimin e anëtarësisë së KLP-së në tërësi.

40. Për sa u takon standardeve ndërkombëtare në lidhje me përzgjedhjen e kandidatëve dhe zgjedhjen e anëtarëve të këshillave gjyqësorë e prokurorialë, ato mund të përmblidhen si më poshtë: (i) KV-ja, nuk ka ndonjë objeksion për sa i takon zgjedhjes së një pjese të qenësishme të Këshillit të Lartë Gjyqësor nga parlamenti.[796] (ii) Është e këshillueshme që këshillat gjyqësorë të kenë në përbërje të tyre anëtarë që nuk janë përfaqësues të gjyqësorit. Këta anëtarë duhet të zgjidhen nga pushteti legjislativ, jo ai ekzekutiv.[797] (iii) KV-ja, gjykon se anëtarët jogjyqtarë duhet të zgjidhen nga Parlamenti dhe jo nga Presidenti i Republikës.[798] (iv) Asamblesë Kombëtare nuk duhet t'i jepet mundësia për të zgjedhur kandidatët. Organe, të cilave ju është besuar nominimi/propozimi i kandidatëve, duhet të propozojnë vetëm një kandidat për çdo vend vakant. Në këtë mënyrë, Asambleja Kombëtare do të ketë të drejtën e vetos. Kjo duket zgjidhja e vetme që do të shmangte shprehjen e konsideratave politike në propozimin e anëtarëve të Këshillit.[799] (v) Delegacioni përsëriti propozimin e Komisionit që anëtarët e zgjedhur nga parlamenti të zgjidhen me shumicë të cilësuar. Kjo do të bënte të mundur që kjo pjesë [e anëtarësisë së këshillit] të reflektonte kompozimin politik të parlamentit dhe do të bënte të pamundur që shumica parlamentare të plotësonte të gjitha vendet vakante me kandidatët e saj, siç ka ndodhur në të kaluarën.[800] (vi) Prandaj duhet gjetur një zgjidhje që bën të mundur që edhe opozita të ketë një farë ndikimi në përbërjen e Këshillit. Një opsion mund të ishte parashikimi i një shumice prej 2/3 ose 3/4 për zgjedhjen e anëtarëve nga parlamenti. Një opsion tjetër mund të ishte që njëri nga 2

---

796) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2, p. 75.
797) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3., p. 85.
798) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 85.
799) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, §4.2.4, p. 80.
800) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 85.

anëtarët avokatë të propozohet nga pakica parlamentare. Në çdo rast prania e anëtarëve të propozuar nga opozita, por të emëruar nga parlamenti duhet të sigurohet duke marrë njëkohësisht edhe masat e nevojshme procedurale kundër rrezikut të bllokimit.[801] (vii) Projektligji ia lë të gjithë procesin e zgjedhjes së 2 anëtarëve të Këshillit diskrecionit të Dhomës së Avokatisë dhe mbledhjes së përbashkët të fakulteteve të drejtësisë. Kjo zgjidhje është e diskutueshme sepse […] zgjedhja e anëtarëve të këshillit nuk është një çështje e brendshme e universitetit apo e Dhomës së Avokatisë […]. Procedura për zgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të këshillit, si dhe kriteret e detajuara për kandidatët duhet të parashikohen në ligj.[802]

41. Për sa u takon standardeve ndërkombëtare në lidhje me përbërjen e këshillave gjyqësorë e prokurorialë, ato mund të përmblidhen në sa më poshtë: (i) anëtarët e organit të vetëqeverisjes së gjyqësorit nuk mund të jenë përfaqësues të pushtetit ekzekutiv apo legjislativ[803]; (ii) së paku 50% e anëtarëve të këshillit duhet të jenë gjyqtarë të zgjedhur nga kolegët e tyre, ndërsa pjesa tjetër anëtarë jogjyqtarë për të shmangur korporatizmin[804]; (iii) anëtarët gjyqtarë duhet të vijnë në mënyrë proporcionale nga të gjitha shkallët e sistemit gjyqësor, por nuk duhet të jenë në pozicionin e kryetarit në gjykatat përkatëse në momentin e kandidimit; (iv) është jetike që në përbërje të këshillave të ketë, përveç gjyqtarëve, edhe përfaqësues të avokatisë, botës akademike dhe shoqërisë civile, sepse, në rast të kundërt, këshillat do të priren të shndërrohen në organe vetëshërbyese për gjyqësorin, të cilat do të çalojnë në standardet e përgjegjshmërisë dhe në aftësinë për të kuptuar nevojat dhe kërkesat që vijnë nga jashtë gjyqësorit[805].

42. Për sa u takon standardeve ndërkombëtare në lidhje me kryesimin e këshillave gjyqësorë, ato mund të përmblidhen në sa më poshtë: (i)

---

801) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 85.

802) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 86.

803) Në opinionin e tij nr. 10/2007, KKGjE-ja rekomandon që "kandidatët për anëtarë të Këshillit Gjyqësor, qofshin gjyqtarë ose jogjyqtarë, nuk duhet të jenë politikanë aktivë, anëtarë të parlamentit, funksionarë të ekzekutivit apo të administratës. Kjo do të thotë se as Kreu i Shtetit (n.q.s. ai/ajo është edhe drejtues i qeverisë), as ndonjë ministër, nuk mund të jenë anëtarë të Këshillit Gjyqësor" *(shih edhe rekomandimet e Kiev-it, f. 4).*

804) Në opinionin e tij nr. 677/2012 për ligjin për Këshillin Gjyqësor në Malin e Zi, Komisioni i Venecies mbështeti një përbërje të këshillit të ndarë 50 – 50 midis anëtarëve gjyqtarë dhe atyre jogjyqtarë, si dhe zgjedhjen e kryetarit të këshillit nga radhët e anëtarëve jogjyqtarë.

805) Përmbledhja e opinioneve dhe raporteve të Komisionit të Venecies lidhur me gjykatat dhe gjyqtarët, § 4.2.2, f. 77.

"kryetari i këshillit duhet të zgjidhet nga vetë anëtarët e këshillit (jo parlamenti p.sh.)"[806]; (ii) zgjedhja e kryetarit të këshillit me votë të fshehtë nga anëtarët […] është e mirëpritur […]. Do të ishte e këshillueshme që këshilli të zgjidhte një zëvendëskryetar që do të vepronte në mungesë të kryetarit[807].

43. Për sa u takon standardeve lidhur me kriteret që duhet të përmbushin kandidatët për anëtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor, ato mund të përmblidhen si më poshtë: (i) Është jetike që anëtarët e këshillit të kenë përvojë të mjaftueshme praktike për të kryer detyrat e tyre. Prandaj kërkesa për 7 vjet përvojë pune duket e përshtatshme.[808] Kërkesa për 10 vite përvojë pune duhet të rishikohet. (ii) Anëtarët e këshillit nuk duhet të jenë kryetarë gjykatash.[809]

806) Shih pikën 3 të rekomandimeve të Kiev-it. Po kështu shih edhe opinionin CDL-AD(2004)044 të Komisionit të Venecies, që i referohet Kartës Europiane për Statusin e Gjyqtarëve, e cila thekson rëndësinë e pavarësisë absolute të këshillit nga pushteti legjislativ dhe ai ekzekutiv.
807) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2.6, p 83.
808) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2.4, p 80.
809) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2.4, p 80.

Neni 149/a

1. Këshilli i Lartë i Prokurorisë ushtron këto përgjegjësi:
   a) emëron, vlerëson, ngre në detyrë dhe transferon prokurorët e të gjitha niveleve;
   b) vendos për masat disiplinore ndaj prokurorëve të të gjitha niveleve;
   c) i propozon Kuvendit kandidatët për Prokuror të Përgjithshëm, sipas ligjit;
   ç) miraton rregullat për etikën e prokurorëve dhe mbikëqyr respektimin e tyre;
   d) propozon dhe administron buxhetin e tij;
   dh) informon publikun dhe Kuvendin mbi gjendjen e prokurorisë;
   e) ushtron funksione të tjera të caktuara me ligj.

2. Ligji mund të parashikojë krijimin e komisioneve vendimmarrëse pranë Këshillit të Lartë të Prokurorisë.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Siç u shpjegua në komentet për nenin 149 të Kushtetutës, amendamentet kushtetuese të vitit 2016 e rikonceptuan Këshillin e Lartë të Prokurorisë si një organ të pavarur kushtetues, të cilit i vishen kompetenca të plota dhe ekskluzive në fushën e statusit të prokurorëve. Në të vërtetë, siç rezulton edhe nga përmbajtja e nenit pasues 149/b (neni që komentohet këtu), Këshilli është ekskluzivisht përgjegjës për të gjitha çështjet e statusit të prokurorëve, përfshi rekrutimin e tyre (pranimin në Shkollën e Magjistraturës), emërimin, caktimin në pozicione, transferimin, promovimin dhe disiplinimin e prokurorëve të veçantë.

B. Objekti i rregullimit

2. Për sa i takon objektit të rregullimit të nenit, ai mund të përmblidhet në 2 (dy) pikat e mëposhtme që përkojnë edhe me 2 (dy) paragrafët e tij: (i) vendos kompetencat / përgjegjësitë e këshillit; (ii) parashikon rezervën ligjore që autorizon legjislatorin e zakonshëm të krijojë komisione me fuqi vendimmarrëse në fushat përkatëse.

C. Komente për çështje të ndryshme

a) *Portofoli i kompetencave*

3. Analiza e Sistemit të Drejtësisë, që parapriu reformën e thellë kushtetuese të vitit 2016, arriti në përfundimin se kuadri ligjor ekzistues për statusin e prokurorëve paraqiste mangësi të rëndësishme, të cilat rrezikonin pavarësinë dhe profesionalizmin e prokurorëve. Kështu, analiza vuri në dukje se ligji nuk parashikonte ndonjë detyrim për PP-në[810] që ky i fundit t'i caktonte në pozicione magjistratët e sapodiplomuar nga Shkolla e Magjistraturës në përputhje me rezultatet e arritura prej tyre në shkollë. E gjithë procedura e emërimit dhe e caktimit në pozicion të prokurorëve të rinj ishte krejtësisht opake dhe pa ndonjë mundësi ankimi kundër vendimeve të PP-së[811]. Po kështu, ligji nuk parashikonte kriteret mbi të cilat duhej të bazohej Prokurori i Përgjithshëm në vendimet për ngritjen në detyrë të

810) Prokurori i Përgjithshëm ushtronte të gjitha kompetencat për statusin e prokurorëve, që sot i vishen Këshillit të Lartë të Prokurorisë.
811) Po aty.

prokurorëve[812]. Gjendja nuk ndryshonte edhe për sa u takon masave disiplinore. Ligji nuk përmbante përcaktime të qarta lidhur me sjelljet që përbënin shkelje disiplinore. Po kështu, mungonte një mekanizëm ligjor që do të siguronte një korelacion proporcional midis shkeljeve disiplinore dhe masave disiplinore, duke lënë gjithçka në diskrecionin e PP-së. Të gjithë këta faktorë të marrë së bashku e asgjësonin çdo nuancë pavarësie të prokurorëve të zakonshëm në raport me PP-në. Ndërsa ky i fundit ishte tejet i ekspozuar ndaj ndikimit politik, për shkak të mënyrës si emërohej e shkarkohej dhe mandatit të shkurtër e të përsëritshëm.

4. Përkundrejt këtyre gjetjeve tejet shqetësuese, reforma e vitit 2016 themeloi Këshillin e Lartë të Prokurorisë si organ të pavarur dhe i veshi atij të gjitha kompetencat në fushën e statusit të prokurorëve, të cilat ushtroheshin në të shkuarën nga PP-ja në kundërshtim me nevojën për të garantuar pavarësinë dhe profesionalizmin e prokurorëve të zakonshëm.

5. Nga ana e saj KLP-ja, në dallim nga PP-ja, ofron garanci maksimale për sa i takon pavarësisë dhe profesionalizmit (shih më poshtë komentet në nënseksionet 2 dhe 3 të këtij seksioni). Pavarësia e Këshillit pritet të ndikojë edhe mbi pavarësinë e prokurorëve të thjeshtë, si dhe mbi profesionalizmin e tyre, pasi vlerësimi i performancës së tyre dhe vendimet për promovimin do të merren nga një trupë e pavarur (e zgjedhur në mënyrë apolitike) dhe profesionale.

6. Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë që hartoi dokumentin analitik, i cili u miratua pastaj nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, i bazoi konstatimet dhe rekomandimet e tij (këto të fundit u artikuluan në dokumentin Strategjia e Reformës në Drejtësi) në një standard universal të mirëqeverisjes. Ky standard përmblidhej në idenë e thjeshtë se shpërndarja e përgjegjësive / kompetencave midis organeve të qeverisjes duhet të jetë *e qartë* dhe *funksionale*. Koncepti "shpërndarje funksionale" meriton një sqarim të shkurtër. GENL-ja gjykoi se parakushti parësor për mirëqeverisjen e çdo sistemi është që kompetencat qeverisëse duhet t'i alokohen pikërisht atij organi që ka kapacitetin për t'i ushtruar më mirë ato. Sipas GENL-së, me kapacitet duhej kuptuar në radhë të parë aftësia teknike për të zhvilluar politika dhe monitoruar zbatimin e tyre. Por në rastin e qeverisjes së sistemit të prokurorisë me kapacitet nuk duhej kuptuar vetëm zotërimi i aftësive teknike për zbatimin e detyrave, por edhe garancitë që ofron organi për pavarësi dhe paanësi.

---

812) Po aty.

7. Një tjetër kriter i rëndësishëm i përdorur nga GENL-ja në procesin e hartimit të hartës së përgjegjësive / kompetencave në fushën e qeverisjes së prokurorisë ishte edhe aftësia e organeve të cilave do t'iu besoheshin kompetencat për të përfaqësuar në mënyrë të balancuar si interesat e prokurorëve, ashtu edhe ato të shoqërisë.

8. Pikërisht mbi këto standarde i bazoi GENL-ja rekomandimet për t'i veshur pikërisht Këshillit të Lartë të Prokurorisë kompetenca ekskluzive në lëmin e statusit të prokurorëve. Duke e çuar një shkallë më tej analizën, GENL-ja arriti në përfundimin se këto kapacitete nuk vijnë nga hiçi. Ato janë të paracaktuara nga mënyra sesi zgjidhen anëtarët e organit (që duhet të jetë e ndershme dhe transparente), nga cilësitë profesionale dhe morale të anëtarëve (ku anëtarët duhet të zgjidhen bazuar vetëm në merita profesionale dhe morale) dhe nga "distanca sanitare" e organit nga politika.

9. Në fakt, struktura e kompetencave të Këshillit, e parashikuar nga neni 149/a i Kushtetutës, është e tillë që i njeh Këshillit të drejtën ekskluzive për menaxhimin e karrierës dhe statusit të prokurorëve. Ky set kompetencash i është veshur pikërisht KLP-së, sepse është një organ që ka karakteristikat e përmendura më sipër (është i zgjedhur në mënyrë meritokratike, profesionale dhe të depolitizuar, si dhe ka një përbërje që mundëson balancimin e interesave të prokurorëve me ato të shoqërisë në përgjithësi).

b) *Komisionet e Këshillit të Lartë të Prokurorisë*

10. Siç u tregua më lart, neni 149/a (paragrafi 1) përcakton në mënyrë shteruese fushën e përgjegjësive (listën e funksioneve) të KLP-së. Në vijim të përcaktimit të funksioneve/kompetencave, paragrafi 2 i nenit 149/a disponon në mënyrë lakonike se "*ligji mund të parashikojë krijimin e komisioneve vendimmarrëse pranë Këshillit të Lartë të Prokurorisë*". Ky formulim kushtetues u interpretua nga legjislatori i zakonshëm si një rezervë ligjore përmes së cilës autorizohej ky i fundit (legjislatori i zakonshëm) për të krijuar, në gjirin e Këshillit, disa komisione me kompetenca/përgjegjësi vendimmarrëse në disa nënfusha të veprimtarisë së Këshillit. Teknika e zgjedhur nga legjislatori i zakonshëm për të materializuar këtë ide (pra krijimin e komisioneve me kompetenca vendimmarrëse) ishte disi e veçantë dhe, njëkohësisht, efikase për arritjen e qëllimit. Kështu neni 159 i ligjit për qeverisjen listonte të gjitha kompetencat e KLP-së, të cilat sipas legjislatorit të zakonshëm duhet të ushtrohen nga mbledhja plenare e Këshillit. Lista e nenit 159 përfshinte vetëm disa nga kompetencat që Kushtetuta (neni 149/a) i kishte veshur KLP-së. Nënkuptohej se të gjitha kompetencat e tjera (të parashikuara nga Kushtetuta) do të ushtroheshin nga komisionet e përhershme. Kjo zgjidhje synon-

te të rriste efiçencën dhe përgjegjshmërinë e Këshillit, duke pasur parasysh vështirësitë e natyrshme që karakterizojnë funksionimin e një organi me 11 anëtarë. Sidoqoftë, GjK-ja, e shfuqizoi nenin 159 të ligjit për qeverisjen, me arsyetimin se të gjitha kompetencat që i janë dhënë Këshillit nga Kushtetuta duhet të ushtroheshin nga mbledhja plenare e Këshillit, jo nga komisioni i përhershëm (*shih paragrafët 21 dhe 22 të vendimit nr. 41, datë 16.05.2017 të Gjykatës Kushtetuese*), i cili mund të ketë vetëm një rol ndihmës në ushtrimin e këtyre kompetencave. Me fjalë të tjera, sipas vendimit të sipërpërmendur të Gjykatës Kushtetuese, komisionet e Këshillit mund të kenë kompetenca vendimmarrëse vetëm për ato kompetenca të tjera të cilat Këshillit ia jep ligji (në fakt pika "ë" e nenit 149/a parashikon se këshilli "*ushtron [edhe] funksione të tjera të caktuara me ligj*"). Ndërsa kompetencat që jepen drejtpërdrejt nga Kushtetuta (konkretisht nga neni 149/a) nuk mund të ushtrohen veçse nga mbledhja plenare e Këshillit. Në këto kushte është e nevojshme të hartohen dhe miratohen amendamente në ligjin për organet e qeverisjes, të cilat, në respektim të urdhërimit të Gjykatës Kushtetuese, të parashikojnë se KLP-ja i ushtron të gjitha kompetencat që i jepen nga Kushtetuta në formatin plenar. Për pasojë, në lidhje me funksionet e Këshillit të parashikuara nga Kushtetuta, komisionet e përhershme të KLP-së thjesht do t'i propozojnë mbledhjes plenare të Këshillit miratimin e projektvendimeve të hartuara prej tyre.

II. Konteksti historik

11. Konteksti historik në të cilin është miratuar dispozita (në fakt të gjitha dispozitat kushtetuese të amenduara që kanë të bëjnë me sistemin e drejtësisë) është ai i reformës së thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë të vitit 2016. Në një përpjekje të mëtejshme për të kontekstualizuar dispozitën juridike që komentohet, vlen të përmendet se reforma në drejtësi (në kuadrin e së cilës u miratuan amendamentet kushtetuese në fjalë) u parapri nga dy dokumente të rëndësishme strategjike: (i) Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë[813] dhe (ii) Strategjia e Reformës në Drejtësi[814]. Këto dokumente të rëndësishme që u miratuan nga Komisioni i Posaçëm *Ad Hoc* për Reformën në Drejtësi (ndonëse i dyti vetëm në parim për shkak të mosmarrëveshjeve politike) përcaktuan problemet e sistemit dhe drejtimet që do të ndiqte reforma për t'i adresuar ato (problemet). Në fushën e qeverisjes së sistemit të prokurorisë, dhe më konkretisht në lidhje me kompetencat e KLP-së, dokumenti analitik identifikoi problemet e mëposhtme: (i) Këshilli i Prokurorisë [nuk] ka [...] ndikim të

813) Vendimi nr. 14, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
814) Vendimi nr. 15, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.

mirëfilltë në emërimin, transferimin, procedimin disiplinor dhe ngritjen në detyrë të prokurorëve. Përbërja dhe roli i këshillit nuk garantojnë pavarësinë e prokurorisë nga politika dhe ndërhyrjet e jashtme"[815]; (ii) mungon kuadri i qartë dhe i saktë ligjor për statusin e prokurorëve; (iii) ...

12. Në vijim të këtyre gjetjeve të analizës dhe objektivave të strategjisë, neni 149/a i Kushtetutës riformatoi "buqetën" e kompetencave të KLP-së, që është tashmë organi ekskluzivisht përgjegjës për çështjet që lidhen me statusin e prokurorëve.

III. Standarde ndërkombëtare

13. Standardet ndërkombëtare në fushën e kompetencave të organeve qeverisëse të sistemit të prokurorisë vijnë në formën e *soft law* nga opinionet, rekomandimet ose komentet e organeve këshillimore të Këshillit të Europës. Ato mund të përmblidhen si më poshtë:

14. KLGj-ja dhe KLP-ja kanë kompetenca të gjera. Ata përkatësisht emërojnë gjyqtarët dhe prokurorët, vendosin për pezullimin e tyre […], caktojnë kritere për vlerësimin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve, vendosin për apelimet në procedurat disiplinore, japin mendimet e tyre mbi buxhetin vjetor për gjykatat dhe prokuroritë, japin mendim për projektligjet dhe rregulloret që lidhen me gjyqësorin etj. Kjo shkallë përgjegjësish duket në përputhje me standardet europiane [816].

15. Detyrimi i Këshillit për të bërë një raport vjetor para Asamblesë Kombëtare, duket i arsyeshëm. Informacioni që i jepet publikut mbi veprimtaritë e Këshillit do të ndihmojë gjithashtu që puna e gjyqtarëve [dhe e prokurorëve] në këshill të bëhet transparente. Ajo çka është më e rëndësishme është se do t'i japë mundësi publikut të shohë se gjyqtarët [dhe prokurorët] që kanë kryer shkelje disiplinore u nënshtrohen sanksioneve etj.[817]

16. Puna e KLGj-së dhe KLP-së duhet të jetë sa më transparente që të jetë e mundur. Ai (këshilli) duhet të jetë përgjegjës para publikut përmes informacionit dhe raporteve të shpërndara gjerësisht. Detyrimi për të informuar mund të përfshijë edhe detyrimin për të paraqitur një raport para Asamblesë Parlamentare rreth gjendjes në gjyqësor ose në sistemin e

815) http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf f. 169.
816) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 3.3, p. 73.
817) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 3.3, p. 74.

prokurorisë. Megjithatë, ky detyrim nuk duhet të shndërrohet në një përgjegjshmëri formale të Këshillit para degëve të pushtetit legjislativ ose ekzekutiv.[818]

818) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.2.6, p. 84.

Neni 149/b

1. Mandati i anëtarit të Këshillit të Lartë të Prokurorisë mbaron kur:
   a) mbush moshën e pensionit;
   b) përfundon mandatin 5-vjeçar;
   c) jep dorëheqjen;
   ç) shkarkohet sipas nenit 149/c të Kushtetutës;
   d) vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit;
   dh) vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën.

2. Mbarimi i mandatit deklarohet me vendim të Këshillit të Lartë të Prokurorisë.

3. Kur vendi i anëtarit mbetet vakant, organi që ka emëruar anëtarin paraardhës, sipas nenit 149, emëron një anëtar të ri, i cili qëndron në detyrë deri në përfundimin e mandatit të anëtarit të larguar.

4. Anëtari i Këshillit të Lartë të Prokurorisë qëndron në detyrë deri në emërimin e pasardhësit, përveç rasteve të parashikuara në nënparagrafët "c", "ç", "d" dhe "dh" të paragrafit 1 të këtij neni.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi kryesor i kësaj norme kushtetuese (neni 149/b) është të kontribuojë në forcimin e pavarësisë së KLP-së, duke qartësuar, në nivel kushtetues, rastet e mbarimit të mandatit të anëtarëve të Këshillit dhe mënyrën e mbarimit të mandatit (mënyrën e konstatimit të fakteve juridike që bëhen shkas për mbarimin e mandatit dhe të deklarimit të tyre). Natyrisht që paqartësitë apo keqkuptimet në lidhje me mënyrën dhe kohën e mbarimit të mandatit të anëtarëve të Këshillit mund të shfrytëzohen nga organet e emërtesës së anëtarëve, ose aktorë të tjerë publikë apo privatë, për të ushtruar mbi ta ndikim të paligjshëm, duke dëmtuar kështu pavarësinë e Këshillit.

2. Nga ana tjetër, norma ka për qëllim të kontribuojë në mirëfunksionimin e Këshillit, duke shmangur situatat e amullisë që mund të krijohen si rezultat i paqartësive apo keqkuptimeve lidhur me mënyrën dhe kohën e mbarimit të mandatit të anëtarëve.

3. Së treti, norma ka për qëllim të garantojë legjitimitetin e vendimeve të Këshillit, duke dhënë siguri që të gjithë anëtarët e tij shërbejnë për aq kohë sa urdhëron Kushtetuta dhe në ato kushte që urdhëron Kushtetuta. Natyrisht që legjitimiteti i vendimeve të dhëna nga anëtarë të cilët nuk do të duhej të ishin në shërbim në kohën e dhënies së këtyre vendimeve, është të paktën i diskutueshëm. Legjitimiteti i anëtarëve është parakusht për legjitimitetin e vendimeve të organit. Prandaj është e këshillueshme që në këtë çështje të mos ketë dyshime.

4. Si një qëllim tjetër i normës mund të konsiderohet nevoja për të bërë një dallim të qartë midis 2 koncepteve të rëndësishme (dhe disi të ngjashme) kushtetuese: rasteve të shkarkimit të anëtarit përkundrejt rasteve të mbarimit të mandatit të anëtarit.

5. Së fundi, norma ka për qëllim të kontribuojë në mirëfunksionimin e Këshillit, duke shmangur paqartësitë lidhur me mënyrën e plotësimit të vendeve që mbeten vakante para përfundimit të mandatit.

B. Objekti i rregullimit

6. Objekti i rregullimit të normës është listimi në mënyrë shteruese i të gjitha rasteve të mbarimit të mandatit të anëtarit të KLP-së. Lista e nenit 149/b përfshin qoftë mbarimin e zakonshëm të mandatit në përfundim të afatit 5-vjeçar të parashikuar nga Kushtetuta si kohë shërbimi për anëtarët e Këshillit, qoftë rastet e mbarimit të mandatit para përfundimit të këtij afati.

7. Gjithashtu, norma rregullon zgjidhjen e situatave që krijohen si rezultat i mbarimit të parakohshëm të mandatit ose i shkarkimit të anëtarit. Rregulli i parashikuar nga norma në këto raste është ai i vazhdimësisë në detyrë deri në emërimin e anëtarit pasardhës. Ndërsa rregulli për kohën e shërbimit të anëtarëve që zgjidhen për të zëvendësuar anëtarët që largohen para përfundimit të mandatit (pra për të zëvendësuar një anëtar i cili është shkarkuar ose mandati i të cilit ka mbaruar para shterimit të afatit 5-vjeçar) është që ata (anëtarët zëvendësues) qëndrojnë në detyrë deri në përfundimin e mandatit të anëtarit të larguar.

8. Së fundi, për sa i takon objektit të rregullimit, norma përcakton organin që konstaton faktet juridike që bëhen shkas për mbarimin e mandatit dhe deklaron mbarimin e mandatit të Këshillit. Ky organ është vetë KLP-ja. Kjo është një zgjidhje që jep një kontribut të mëtejshëm në drejtim të pavarësisë së Këshillit.

C. Komente për çështje të ndryshme

9. Neni 149/b vendos një afat 5-vjeçar shërbimi për anëtarët e Këshillit KLP-së. I njëjti afat parashikohet nga Kushtetuta edhe për anëtarët e KLGj-së. Ky është afati më i shkurtër i parashikuar nga Kushtetuta për funksionarët e lartë të sistemit të drejtësisë. Ndonëse nuk ekziston ndonjë standard i mirëfilltë për çështjen e kohëzgjatjes së mandatit të anëtarëve të këshillave[819], kushtetutëbërësi e ka konsideruar një afat të përshtatshëm, duke pasur parasysh fushën e gjerë të përgjegjësive të Këshillit dhe nevojën për ndryshimin periodik të "ekipeve" në Këshill.

10. Një mandat kushtetues i qartë është parakusht thelbësor për pavarësinë e Këshillit dhe atë të anëtarëve të tij, sepse siguria e paprekshmërisë së mandatit dhe e statusit që gëzon anëtari gjatë kohëzgjatjes së mandatit

819) I vetmi standard i tërthortë mund të gjendet në *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, f. 89,* ku thuhet se "një mandat 3-vjeçar konsiderohet shumë i shkurtër".

është antidoti më i efektshëm ndaj influencave të papërshtatshme politike, ekonomike e shoqërore.

11. Krahasuar me dispozitën homologe të Kushtetutës së vitit 1998 (dispozitën që rregullonte mandatin e anëtarëve të KLD-së si organi me ngjashmërinë më të madhe organizative dhe funksionale me KLP-**në**), neni 149/b shënon një zhvillim të rëndësishëm. Në fakt, rregullimi ekuivalent në Kushtetutën e vitit 1998 konsistonte në vetëm një fjali. Kjo fjali gjendej në pikën 1 të nenit 147. Ajo (fjalia) dispononte se "anëtarët e zgjedhur[820] qëndrojnë në detyrë për 5 vjet pa të drejtë rizgjedhjeje të menjëhershme". Kufizimi i së drejtës për t'u rizgjedhur menjëherë, pas përfundimit të mandatit të parë, mbetet po ai, por parashikimi është bërë në nenin 149, pika 10 (jo në nenin 149/b që komentohet). Por ngjashmëritë midis rregullimit të vitit 1998 dhe atij të vitit 2016 mbarojnë këtu. Në fakt, dispozita aktuale nuk mjaftohet vetëm me përcaktimin e kohëzgjatjes së mandatit dhe ndalimin e rizgjedhjes së njëpasnjëshme. Ajo shton edhe rregullimet e mëposhtme: (i) jep në mënyrë shteruese rastet e mbarimit të mandatit të anëtarit të Këshillit; (ii) rregullon zgjidhjen e situatave që krijohen si rezultat i mbarimit të parakohshëm të mandatit ose i shkarkimit të anëtarit; (iii) përcakton organin që konstaton dhe deklaron mbarimin e mandatit të Këshillit. Gjithashtu, formulimi i nenit 149/b pritet të shmangë çdo keqinterpretim ose paqartësi lidhur me dallimin midis mbarimit të parakohshëm të mandatit dhe shkarkimit të anëtarit të Këshillit (shkarkimi rregullohet në detaj nga neni pasardhës 149/c).

a) *Dallimi ndërmjet mbarimit të mandatit dhe shkarkimit të anëtarit të Këshillit*

12. Ndonëse shkarkimi është një nga faktet juridike që bëhen shkas për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit të Këshillit, mbarimi i parakohshëm i mandatit nuk mund të konsiderohet i njëjtë me shkarkimin. Dallimi midis këtyre 2 (dy) formave të mbarimit të mandatit qëndron në shkaqet që qëndrojnë në themel të secilit prej tyre. Në kontrast me kujdesin që i është kushtuar bërjes së këtij dallimi të rëndësishëm në dispozitën që komentohet, Kushtetuta e vitit 1998 nuk kishte kurrfarë rregullimi as për ndërprerjen e parakohshme të mandatit të anëtarit të KLD-së (organi me ngjashmërinë më të madhe organizative dhe funksionale me Këshillin e Lartë të Prokurorisë), as për shkarkimin e tij.

---

820) Në dallim nga anëtarët *ex officio*, Kushtetuta e vitit1998 parashikonte se KLD-ja kishte 3 anëtarë *ex officio*: Presidentin e Republikës, Kryetarin e Gjykatës së Lartë dhe ministrin e Drejtësisë.

13. Për shkak të faktit se Kushtetuta (ajo e vitit 1998) nuk bënte asnjë rregullim të këtyre 2 (dy) koncepteve/instituteve për rastin e anëtarëve të KLD-së, mundësia për konfuzion në kuptimin dhe zbatimin e tyre ishte eminente. E vetmja "rrethanë lehtësuese" ishte fakti se ky dallim ishte bërë nga Kushtetuta për sa u takon gjyqtarëve të GjK-së dhe ai rregullim, në rast nevoje, mund të zbatohej për analogji edhe për anëtarët e KLD-së. Sidoqoftë, kjo nuk mund të quhej një zgjidhje e kënaqshme për 2 (dy) arsye: *Së pari,* sepse zbatimi i parimit të analogjisë është gjithnjë i diskutueshëm. Nuk është e vështirë të argumentohet se mungesa e rregullimit specifik për mbarimin e parakohshëm të mandatit për anëtarët e KLD-së nuk ishte ometim, po një qëndrim i vetëdijshëm i kushtetutëbërësit. Po kështu, ndonëse si anëtarët e KLD-së, ashtu edhe ata të GjK-së janë funksionarë të rëndësishëm të sistemit të drejtësisë, nuk mund të neglizhohen dallimet e rëndësishme midis tyre, qoftë në status, qoftë në natyrën e funksionit që ushtrojnë. *Së dyti*, edhe sikur zbatimi me analogji i dispozitës për anëtarin e GjK-së mbi anëtarin e KLD-së të pranohej, mbetej problemi që vetë dispozitat që rregullonin mbarimin e parakohshëm të mandatit dhe shkarkimin e gjyqtarëve të GjK-së ishin konfonduese, sepse për të njëjtin fakt (kryerjen e një krimi) parashikonin edhe mbarimin e mandatit (neni 127), edhe shkarkimin nga detyra të gjyqtarit (neni 128). Kështu në nenin 127/1 parashikohej mbarimi i mandatit kur gjyqtari kushtetues dënohej me vendim të formës së prerë për kryerjen e një krimi (shkronja "a") dhe kur deklarohej i paaftë për të vepruar (shkronja "d"). Ndërsa neni 128 parashikonte shkarkimin e gjyqtarit kushtetues, mes të tjerash, për kryerjen e një krimi dhe për paaftësi mendore dhe fizike. Për të gjitha këto arsye, rregullimi i posaçëm dhe i qartë i rasteve të ndryshme të mbarimit të parakohshëm të mandatit për anëtarët e KLP-së, është një risi pozitive dhe e rëndësishme.

14. Tani disa komente lidhur me natyrën / tiparet e institutit të mbarimit të parakohshëm të mandatit të një anëtari të Këshillit, që e bëjnë më të thjeshtë dallimin me institutin e shkarkimit. Kështu mbarimi i parakohshëm i mandatit karakterizohet nga të paktën 2 (dy) tipare të rëndësishme: *Së pari*, në disa raste mbarimi i parakohshëm i mandatit përcaktohet nga vërtetimi i situatave apo rrethanave objektive që nuk varen nga vullneti i anëtarit (ndryshe nga situatat që bëhen shkas për shkarkimin, të cilat janë rezultat i veprimeve të vullnetshme të anëtarit). Situata të tilla objektive janë p.sh. paaftësia fizike ose mendore e anëtarit, vërtetimi i të cilave e bën të pamundur ushtrimin e mëtejshëm të detyrave nga anëtari. Në disa situata të tjera shkak për mbarimin e parakohshëm të mandatit bëhet vullneti i pakthyeshëm i anëtarit për të dhënë dorëheqjen ose për të pranuar një detyrë të re. *Së dyti,* në rastet e treguara më lart, anëtarit i mbaron mandati në mënyrë të parakohshme jo për shkak të kryerjes së veprimeve të paligjshme, por

thjesht për shkak të ngjarjeve objektive (të vullnetshme ose jo) që passjellin pamundësinë e tij për të ushtruar më tej detyrën.

15. Shkarkimi, nga ana tjetër, lidhet me sjelljen e paligjshme të zyrtarit / anëtarit. Një lloj sjelljeje që mund të bjerë ndesh me rregullat e ushtrimit të detyrës ose me normat e gjithëpranuara etike dhe që mund të dëmtojë besimin e publikut apo të organeve të emërtesës tek anëtari. Sjellje të tilla mund të jenë p.sh. shkelja e një ligji, mosushtrimi i rregullt i detyrës, kryerja e një vepre penale gjatë ushtrimit të detyrës etj. Pra, në rastin e shkarkimit janë veprimet ose mosveprimet e vullnetshme dhe të paligjshme të anëtarit që janë bërë shkas për ndërprerjen e parakohshme të mandatit (jo situata objektive si sëmundja apo veprime të ligjshme si dorëheqja). Për sa më sipër, neni 149/b bën një punë të lavdërueshme, e cila shënon një përmirësim të ndjeshëm në krahasim me rregullimet e ngjashme të Kushtetutës së vitit 1998.

b) *Shkaqe të tjera për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit*

16. Neni 149/b që komentohet (por edhe nenet 147/b, 148/c, 127/d dhe 127/dh etj. të Kushtetutës) prezanton një shkak të ri ligjor për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit. Ky shkak i ri është pazgjedhshmëria dhe papajtueshmëria në ushtrimin e funksionit (shih shkronjën "d" të paragrafit 1). Një shkak i tillë nuk parashikohej nga Kushtetuta e vitit 1998 për asnjërin nga funksionarët e lartë të drejtësisë. Po si duhet kuptuar parashikimi i shkronjës "d" të paragrafit 1 të nenit 149/b? Me fjalë të tjera si duhet kuptuar pazgjedhshmëria dhe/ose papajtueshmëria si shkaqe për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit të Këshillit? Diskutimet e GENL-së dhe të Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi hedhin dritë mbi qëllimin e kushtetutëbërësit teksa miratoi këtë dispozitë. Kështu, qëllimi i këtij rregullimi ishte që t'u jepte zgjidhje atyre situatave hipotetike që mund të ndodhin në praktikë kur një person zgjidhet si anëtar i Këshillit, por më vonë (pas disa muajsh ose vitesh, në çdo rast përpara përfundimit të mandatit) rezulton se nuk duhej të ishte zgjedhur, pasi në të vërtetë nuk i plotësonte kushtet për t'u zgjedhur. Nevoja për zbatimin e kësaj dispozite mund të lindë p.sh. në ato raste kur vendimi i Kuvendit për emërimin e një anëtari është marrë bazuar mbi fakte të pavërteta, që nuk kanë mundur të verifikohen në kohën e emërimit (p.sh. kandidati ka gënjyer për sasinë e viteve të punës ose për mungesën e angazhimit në politikë dhe organi i emërtesës nuk ka arritur ta kuptojë të vërtetën) ose kur p.sh. kanë ndodhur shkelje të rënda procedurale në veprimtarinë e institucioneve të emërtesës etj. Pikërisht për të adresuar situata të tilla u gjykua se ishte e nevojshme të parashikohej një shkak tjetër për mbarimin e parakohshëm të

mandatit të anëtarit (pazgjedhshmëria dhe papajtueshmëria) në shkronjën "d" të paragrafit 1 të nenit.

17. Pamundësia për të ushtruar detyrën e anëtarit është një tjetër shkak për mbarimin e parakohshëm të mandatit të anëtarit, të cilin e gjejmë të parashikuar në shkronjën "dh" të paragrafit 1 të nenit.

18. Mandati i anëtarit të Këshillit mbaron në mënyrë të parakohshme edhe në rastin kur ai vendos të japë dorëheqjen (shkronja "c"). Paragrafi 4 i nenit saktëson se anëtari i Këshillit do të vazhdojë në detyrë deri në zgjedhjen e pasardhësit të tij, vetëm në rastin e mbushjes së moshës së pensionit dhe në rastin e përfundimit të mandatit 5-vjeçar. Një zgjidhje e tillë përjashton qëndrimin në detyrë të gjyqtarit që ka dhënë dorëheqjen apo është shkarkuar.

c) *Shkaqet për mbarimin normal të mandatit*

19. Neni 149/b parashikon qoftë shkaqet për mbarimin e parakohshëm të mandatit (shih më lart), qoftë shkaqet për mbarimin e mandatit në mënyrë normale në përfundim të afatit 5 vjeçar të parashikuar nga Kushtetuta për anëtarët e Këshillit. Rastet e mbarimit normal të mandatit sipas nenit që komentohet janë 2 (dy): (i) mbushja e moshës së pensionit dhe (ii) përfundimi i mandatit 5-vjeçar. Në këto raste organet e emërtesës detyrohen të ndërmarrin në kohë të gjithë hapat proceduralë për zëvendësimin e anëtarit të larguar[821]. Për sa i përket moshës maksimale tej së cilës nuk mund të qëndrojë në detyrë një anëtar i Këshillit, në nenin 149/b parashikohet se anëtarët e Këshillit nuk mund të qëndrojnë në këtë detyrë tej moshës së pensionit, ashtu siç përcaktohet ajo (mosha e pensionit) nga ligjet përkatëse.

II. Konteksti historik

20. Kushtetuta e vitit 1998 nuk kishte kurrfarë rregullimi as për ndërprerjen e parakohshme të mandatit të anëtarit, as për shkarkimin e tij. Për sa i takon shkarkimit, i gjithë rregullimi ishte deleguar tek ligji për KLD-në, i cili

821) Të gjitha rastet e tjera, si dorëheqja, shkarkimi, vërtetimi i kushteve të pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit, si dhe vërtetimi i faktit të pamundësisë për të ushtruar detyrën, janë raste që nuk u japin mundësi organeve të emërtesës për të marrë paraprakisht nismat për zëvendësimin e gjyqtarit të larguar. Për më tepër që vërtetimi i këtyre rasteve krijon vakuum të menjëhershëm institucional, sepse anëtari me mandat të përfunduar nuk mund të vazhdojë të qëndrojë në detyrë.

parashikonte në mënyrë lakonike se "anëtari i KLD-së […] shkarkohet në rastet e shkeljes së Kushtetutës dhe ligjeve".

21. Në këto kushte, Analiza e Sistemit të Drejtësisë dhe Strategjia evidentuan nevojën për një rregullim të plotë e bashkëkohor të këtyre çështjeve të rëndësishme për pavarësinë dhe mirëfunksionimin e Këshillit.

III. Standarde ndërkombëtare

22. Si standarde mund të përmenden dokumentet e KV-së dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me mandatin e anëtarëve të këshillave si më poshtë:

• Meqenëse nuk ka një shkallëzim në zëvendësimin e anëtarëve të Këshillit, anëtarët e zgjedhur i mbarojnë mandatet e tyre në të njëjtën kohë. Në këtë mënyrë përbërja e Këshillit do të ndryshonte pothuajse krejtësisht me përjashtim të anëtarëve *ex officio*. Kjo do të forconte peshën/ndikimin e anëtarëve *ex officio* në mënyrë të papërshtatshme. Për më tepër, kjo mund të shkaktojë një mungesë të fortë vazhdimësie në punën e Këshillit, për shkak të faktit se anëtarët e rinj duhet të familjarizohen e detyrat e Këshillit dhe tranzicioni nga një trupë tek tjetra do të bënte që nismat e ndërmarra nga këshilltarët e mëparshëm të braktisen ose harrohen.[822]

• Një mandat trevjeçar konsiderohet shumë i shkurtër.[823]

• Një mandat trevjeçar u konsiderua i përshtatshëm.[824]

---

822) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 89.

823) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 89.

824) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p 89.

Neni 149/c

1. Prokurori i Përgjithshëm dhe anëtari i Këshillit të Lartë të Prokurorisë mban përgjegjësi disiplinore, sipas ligjit.

2. Prokurori i Përgjithshëm dhe anëtari i Këshillit të Lartë të Prokurorisë shkarkohen nga Gjykata Kushtetuese kur:
   a) kryen shkelje të rënda profesionale ose etike;
   b) është dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi.

3. Prokurori i Përgjithshëm dhe anëtari i Këshillit të Lartë të Prokurorisë pezullohet nga detyra me vendim të Gjykatës Kushtetuese kur:
   a) ndaj tij caktohet masa e sigurimit personal "arrest në burg" ose "arrest në shtëpi" për kryerjen e një vepre penale;
   b) ai merr cilësinë e të pandehurit për një krim të rëndë të kryer me dashje;
   c) fillon procedimi disiplinor, sipas ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi kryesor i kësaj norme është të garantojë përgjegjshmërinë e PP-së dhe të anëtarëve të KLP-së në ushtrimin e funksionit të tyre. Siç shihet, dispozita e njëson regjimin disiplinor për këta funksionarë të lartë të sistemit të prokurorisë, pavarësisht roleve të ndryshme që ata kryejnë në administrimin e sistemit. Në të vërtetë, amendamentet kushtetuese të vitit 2016 kanë instaluar një regjim të mirëfilltë disiplinor për të gjithë funksionarët e lartë të drejtësisë, pavarësisht vendit që ata zënë në organizimin hierarkik të sistemit, duke u dhënë kështu fund boshllëqeve në fushën e përgjegjshmërisë së funksionarëve të lartë që kishte lënë Kushtetuta e vitit 1998. Në këtë kuadër, neni 149/c rregullon në trungun e Kushtetutës 2 aspektet më të rëndësishme të përgjegjësisë disiplinore të anëtarëve të Këshillit: (i) rastet e shkarkimit dhe (ii) të pezullimit nga detyra. Rregullimi në nivel kushtetues i këtyre çështjeve duhet të konsiderohet, gjithashtu, si garancia më e madhe e mundshme për pavarësinë e Këshillit, pasi në këtë mënyrë kufizohet hapësira për legjislatorin e zakonshëm që t'i rregullojë me ligj ato (ndonëse mund të bëhen detajime nga ligji).

2. Natyrisht që jo të gjitha aspektet e përgjegjësisë disiplinore të anëtarëve të Këshillit mund të rregullohen në Kushtetutë. Siç u tha më lart, Kushtetuta (neni 149/c) ka marrë përsipër të rregullojë vetëm 2 format më të ashpra të disiplinimit të anëtarëve të Këshillit: rastet e shkarkimit dhe të pezullimit nga detyra. Fjalia e parë e nenit (pika 1) dhe fjalia e fundit e nenit (shkronja "c" e pikës 3) përmbajnë delegime të rëndësishme për legjislatorin e zakonshëm që ky i fundit të rregullojë në detaj llojet e tjera të shkeljeve disiplinore dhe sanksionet përkatëse.

3. Me fjalë të tjera, nëpërmjet këtij amendimi që i është bërë normës synohet përfshirja e anëtarëve të KLP-së dhe e PP-së në një sistem efektiv të llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë. Pikërisht ky është qëllimi i kësaj norme që komentohet.

B. Objekti i rregullimit

4. Objekti i rregullimit të nenit 149/c është i pesëfishtë, si më poshtë:

Së pari, ai (neni) prezanton një regjim të përgjegjësisë disiplinore për anëtarët e KLP-së dhe PP-në (ky regjim disiplinor shtjellohet më tej në dispozita të tjera kushtetuese ose të ligjeve për qeverisjen dhe statusin).

Së dyti, neni përcakton se cili është organi që shqyrton dhe vendos mbi procedimet disiplinore kundër anëtarëve të Këshillit dhe PP-së (ky organ është GjK-ja).

Së treti, neni parashikon rastet se kur mund të shkarkohet nga detyra një anëtar i Këshillit ose PP-ja.

Së katërti, neni parashikon rastet se kur mund të pezullohet nga detyra një anëtar i Këshillit ose PP-ja.

Së fundi, neni përmban 2 delegime të rëndësishme për legjislatorin e zakonshëm. (i) Delegimi i parë gjendet në pikën 1 të nenit. Ajo ç'ka duhet kuptuar nga pika 1 e nenit 149/c është se ligji duhet të ngrejë një regjim të plotë disiplinor për anëtarët e Këshillit dhe PP-në, sepse Kushtetuta rregullon vetëm 2 aspekte të këtij regjimi (rastet e shkarkimit dhe të pezullimit). (ii) Delegimi i dytë gjendet në shkronjën "c" të pikës 3. Ajo ç'ka duhet kuptuar në këtë rast është se legjislatori i zakonshëm është i autorizuar që të rregullojë më në detaj rastet se kur, pasi ka filluar procedimi disiplinor kundër anëtarit të Këshillit ose PP-së, ai/ajo mund të pezullohet. Me fjalë të tjera, nëse në rastet e parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b" të pikës 3 pezullimi është automatik, në rastin e parashikuar nga shkronja "c" legjislatori i zakonshëm ka hapësirë për të bërë një rregullim të mëtejshëm (pra pezullimi nuk duhet të jetë automatik në këtë rast).

C. Komente për çështje të ndryshme

5. Tradicionalisht, sistemet ligjore të demokracive liberale kanë qenë deficitare për sa i takon përgjegjësisë disiplinore të funksionarëve të lartë të drejtësisë. Në pozita të tilla tradicionale ka qenë edhe Kushtetuta shqiptare e vitit 1998, për sa i takon përgjegjshmërisë së anëtarëve të KLD-së, anëtarëve të GjK-së, të GjL-së dhe PP-së. Në fakt, Kushtetuta nuk përmbante asnjë rregullim për rastet kur lindte përgjegjësia disiplinore e këtyre funksionarëve të rëndësishëm, ndonëse nuk kanë munguar përpjekjet për ta adresuar problemin në nivel legjislativ ose përmes jurisprudencës së GjK-së. Kështu ndryshimet e fundit që iu bënë ligjit për KLD-në në vitin 2014 parashikonin në mënyrë lakonike se "anëtari i KLD-së […] shkarkohet në rastet e shkeljes së Kushtetutës dhe ligjeve". Siç shihet, shkaqet e shkarkimit ishin evazive (disa muaj më vonë GjK-ja e shfuqizoi edhe këtë rregullim minimal). Ndërsa procedura e shkarkimit ishte një *impeachment* i pastër (procedura rregullohej nga Rregullorja e Kuvendit), ku një organ politik si Kuvendi kryente hetimin (përmes një komisioni hetimor) dhe merrte vendimin për disiplinimin (në fakt shkarkimi ishte sanksioni i vetëm i mundshëm) e anëtarëve të KLD-së që zgjidheshin nga Kuvendi. Duke marrë shkas nga 2 çështje të ngritura nga ish-prokurorët e përgjithshëm të shkarkuar nga Kuvendi, GjK-ja kontribuoi me jurisprudencën e saj për t'i

dhënë procesit të disiplinimit të funksionarëve të lartë të drejtësisë elementet më të domosdoshme të një procesi të rregullt ligjor (këto rregulla vlenin edhe për disiplinimin e anëtarëve të KLD-së, gjyqtarëve të GjK-së dhe atyre të GjL-së) por, sidoqoftë, garancitë për pavarësinë e Këshillit nuk ishin të mjaftueshme, përderisa shkaqet e parashikuara nga ligji për shkarkimin mbeteshin evazive dhe kompetencat e hetimit dhe të gjykimit mbeteshin të përqendruara në një organ politik si Kuvendi.

6. Një ndër gjetjet e spikatura të Analizës së Sistemit të Drejtësisë që parapriu reformën e thellë në sistemin e drejtësisë ishte: "Nuk ka një sistem koherent të disiplinës për anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë në kapacitetin e tyre si anëtarë"[825]. Për sa i takon PP-së, problemi i përgjegjësisë disiplinore të tij ishte akoma më i mprehtë, për shkak të ndjeshmërisë politike ndaj funksionit prokurorial. Ligji parashikonte si të vetmen mundësi disiplinimi, procesin e *impeachment* nga Kuvendi. Kushtetuta urdhëronte thjesht se "Prokurori i Republikës mund të shkarkohet nga Presidenti i Republikës me propozim të Kuvendit për shkelje të Kushtetutës ose për shkelje të rënda të ligjit gjatë ushtrimit të funksioneve të tij, për paaftësi mendore a fizike, për akte dhe sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e prokurorit". Siç shihet, këtij rregullimi i mungojnë shkaqet e shkarkimit, mundësia për të zgjedhur midis disa sanksioneve (shkarkimi ishte opsioni i vetëm) dhe një procedurë hetimi e gjykimi e pavarur nga politika dhe interesat e palëve.

7. Mbi këtë pikënisje u hartua neni 149/c, i cili është guri i themelit në korpusin e dispozitave materiale e procedurale që mundësojnë tashmë një regjim të mirëfilltë dhe të efektshëm disiplinor për anëtarët e KLP-së dhe PP-në. Kështu neni 149/c parashikon shkaqet për të cilat mund të shkarkohen anëtarët e Këshillit dhe PP-ja, si dhe rastet e pezullimit të tyre nga detyra. Vlen të theksohet se instituti i pezullimit nga detyra parashikohet për herë të parë për këta funksionarë të rëndësishëm të sistemit të drejtësisë. Po kështu, norma përcakton se cili është organi vendimmarrës në procedurën disiplinore për shkarkimin ose pezullimin nga detyra të anëtarit të Këshillit. Ky organ është GjK-ja.

8. Pika 1 e dispozitës, që ka të njëjtin formulim, si edhe për organet e tjera të qeverisjes së sistemit të drejtësisë (KLGj-ja, ILD-ja, GjK-ja), sanksionon parimin e përgjithshëm të përgjegjësisë disiplinore të anëtarit të Këshillit dhe të PP-së. Natyrisht që, kjo dispozitë nuk mund të rregullojë ciklin e

825) Shih: *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri",* qershor 2015, f. 57; http://www.reformanedrejtesi.al.

plotë të përgjegjësisë disiplinore. Në fakt, aspekte të rëndësishme të kësaj çështjeje rregullohen nga dispozita të tjera kushtetuese ose ligjore. Kështu, autoriteti që heton shkeljet e prezumuara disiplinore dhe nis procedimin disiplinor (ILD-ja) përcaktohet nga neni 147/d i Kushtetutës (nga neni 6 i ligjit për organet e qeverisjes, si dhe nga neni 194 i ligjit të statusit). Procedura e kryerjes së hetimit jepet nga kreu II i ligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve". Procedura për nisjen e procedimit disiplinor jepet nga kreu III i ligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve". Së fundi, procedura për marrjen e vendimeve rregullohet nga ligji "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë".

a) *Shkelje të rënda profesionale ose etike*

9. Në pikën 2 të kësaj dispozite është parashikuar shkarkimi i anëtarit të Këshillit dhe i PP-së për "shkelje të rënda profesionale ose etike", si dhe kur ai "dënohet me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi". Natyrisht që koncepti kushtetues "shkelje të rënda profesionale ose etike" (parashikuar nga shkronja "a") mbetet për t'u detajuar nga ligjvënësi i zakonshëm, i cili duhet të parashikojë me hollësi të gjitha rastet që mund të përfshihen në këtë koncept kushtetues. Në fakt, legjislatori i zakonshëm ka vepruar për ta detajuar këtë koncept kushtetues në ligjin nr. 115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë". Legjislatori i zakonshëm ka zgjedhur që ta detajojë konceptin në fjalë (shkelje të rënda profesionale ose etike) përmes nenit 103 të ligjit për organet e qeverisjes. Neni 103 urdhëron: "Dispozitat e ligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", mbi shkeljet disiplinore të magjistratëve, zbatohen, për aq sa gjejnë zbatim, edhe për anëtarin e Këshillit të Lartë të Prokurorisë". Siç shihet, neni 103 është një dispozitë referuese që të përcjellë te ligji për statusin. Nga ana e tij, ligji për statusin parashikon një listë të gjatë të shkeljeve disiplinore për magjistratët (PP-ja konsiderohet një magjistrat si gjithë të tjerët) në nenet 102-104. Më tej, në nenin 105 ligji për statusin parashikon listën e masave disiplinore që mund të zbatohen mbi magjistratët. Së fundi, në nenin 115, ligji për statusin prezanton një mekanizëm që synon të garantojë që masat disiplinore do të jenë në proporcion të drejtë me rëndësinë e shkeljeve disiplinore të kryera nga magjistratët. Në kuptimin e legjislatorit të zakonshëm, rregullat e sipërpërmendura duhet të zbatohen edhe në rastet kur ka një procedim disiplinor kundër një anëtari të Këshillit apo kundër PP-së. Vetëkuptohet se më tej i takon ILD-së dhe GjK-së t'i japin akoma më shumë brendi këtij koncepti (shkelje të rënda) në procesin e hetimit dhe të gjykimit të shkeljeve disiplinore nga anëtarët e Këshillit ose PP-ja. Sidoqoftë, Gjykata Kushtetuese, me vendimin nr. 41, datë 16.05.2017, vendosi ta shfuqizojë nenin 103 të ligjit për qeverisjen. Në atë vendim, Gjykata

Kushtetuese konstatoi se referenca te ligji i statusit shkaktonte një shkelje të parimit kushtetues për sigurinë ligjore. Gjykata theksoi se për shkak të veçorive të statusit të anëtarëve të KLGJ-së dhe KLP-së ligji duhet të parashikojë shkelje disiplinore specifike për këta zyrtarë (*shiko paragrafin 41 të vendimit të GjK-së*). Për këtë arsye, GjK-ja e shfuqizoi nenin 103. Ky vendim përcakton detyrimin e legjislatorit të zakonshëm për të rishkruar nenin 103 për të ofruar një rregullim specifik dhe të përshtatshëm për çështjen e përgjegjësisë disiplinore të anëtarëve të KLP-së. Me fjalë të tjera, neni 103 i rishkruar do të duhej të përmbante një listë shteruese me shkeljet disiplinore të anëtarëve të Këshillit, pasi referimi i thjeshtë te lista e shkeljeve disiplinore të magjistratëve është rrëzuar si antikushtetues nga GjK-ja.

b) *Dënimi me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi*

10. Lidhur me rastin e dytë (shkronja "b") dispozita të referon te kuptimi që i bën legjislacioni penal "vendimit gjyqësor të formës së prerë", si dhe "kryerjes së një krimi".

c) *Pezullimi i anëtarit të Këshillit*

11. Në pikën 3 është parashikuar pezullimi nga detyra i anëtarit të Këshillit. Sipas parashikimit të kësaj pike, pezullimi nga detyra i anëtarit të Këshillit bëhet në 3 raste: (i) kur ndaj anëtarit caktohet masa e sigurimit personal "arrest në burg" ose "arrest në shtëpi"; (ii) kur anëtari merr cilësinë e të pandehurit për një krim të rëndë të kryer me dashje; (iii) kur ndaj anëtarit të Këshillit fillon procedimi disiplinor. Siç shihet, në dy rastet e para (të parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b" të pikës 3), pezullimi i anëtarit të Këshillit është automatik në varësi të zhvillimeve të procesit penal në ngarkim të tij (ndonëse në praktikë mund të ketë diskutime lidhur me klasifikimin e një krimi si i rëndë ose jo i rëndë). Ndërsa në rastin e tretë (të parashikuar nga shkronja "c" e pikës 3), legjislatori kushtetues duket se ia ka deleguar legjislatorit të zakonshëm të drejtën që të rregullojë se në cilat raste dhe për cilat shkaqe mund të pezullohet nga detyra anëtari i Këshillit ndaj të cilit ka filluar procedimi disiplinor. Me fjalë të tjera, hapja e një procedimi disiplinor ndaj një anëtari të Këshillit nuk duhet të shpinte automatikisht në pezullimin e atij anëtari (ashtu siç nuk shpie në pezullim automatik marrja e cilësisë së të pandehurit për një krim jo të rëndë). Duke pasur parasysh se hapja e një procedimi disiplinor ndaj një anëtari të Këshillit ose ndaj PP-së mund të jetë një procedurë e zakonshme (pas ankesave të shumë personave të dëmtuar), sigurisht që nuk do të ishte proporcionale të vendosej pezullimi sa herë që do të hapej një procedim disiplinor nga ILD-ja. Një gjë e tillë do të cenonte pavarësinë e Këshillit apo të PP-së (një synim kryesor

i Kushtetutës) dhe funksionalitetin e tyre. Për këtë arsye, kushtetutëbërësi i ka deleguar ligjbërësit të zakonshëm detyrën për të përcaktuar se në cilat situata specifike nisja e procedimit disiplinor kundër një anëtari të Këshillit ose kundër PP-së mund të çojë në pezullim. Për këtë arsye përdoret edhe shprehja "*në përputhje me ligjin*". Shprehja "*në përputhje me ligjin*" nuk duhet të kuptohet vetëm si një delegim te ligjbërësi i zakonshëm për të ideuar procedurën përmes së cilës mundësohet pezullimi i anëtarit të Këshillit ose i PP-së. Përkundrazi, ajo (shprehja) përfshin një delegim autoriteti te ligjbërësi i zakonshëm për të parashtruar situata konkrete, kur mund të justifikohet pezullimi.

12. Ky interpretim imponohet nga vendimi i lartpërmendur i GjK-së (vendimi nr. 41 i datës 16.05.2017). Në të vërtetë pas vendimit të GjK-së neni 103 i ligjit për organet e qeverisjes duhet të ndryshohet për të përfshirë një listë me shkelje të caktuara për anëtarët e Këshillit dhe PP-në. Natyrisht, jo të gjitha shkeljet disiplinore që do të shtohen në nenin 103 do të jenë njëlloj të rënda. Disa (si, për shembull, mostregimi i një konflikti interesi) mund të kryhen nga neglizhenca ose paaftësia për të kuptuar situatën (edhe pse në rrethana të caktuara konflikti i interesit mund të çonte në një shkelje serioze). Shkalla e rëndësisë së shkeljeve do të përcaktohet në procesin e hetimit në përputhje me rregullat dhe procedurat të cilat udhëheqin punën e ILD-së (sipas parashikimit në ligjin e statusit) dhe në procesin e gjykimit në përputhje me rregullat dhe procedurat, të cilat udhëheqin punën e GjK-së (sipas parashikimit në ligjin për GjK-në).

13. Për këtë arsye, është e nevojshme që në ligj të përfshihet një zgjidhje, e cila do të mundësonte vendosjen e pezullimit në mënyrë selektive dhe proporcionale vetëm në ato raste kur shkelja e supozuar është kaq e rëndë sa që ajo mund të shpjerë në shkarkim të anëtarit ose mund të jetë shumë diskrediituese. Ky kuptim/interpretim i nenit 149/c, pika 3, shkronja "c", dikton nevojën për amendimin e nenit 104, pika 3 të ligjit për organet e qeverisjes.

II. Konteksti historik

14. Neni 149/c është miratuar në kontekstin e reformës së thellë kushtetuese të vitit 2016, e cila rikompozoi strukturën e qeverisjes dhe të organizimit të sistemit të drejtësisë. Siç u tha më lart, Kushtetuta e vitit 1998 nuk përmbante asnjë rregullim për rastet kur lindte përgjegjësia disiplinore e anëtarëve të KLD-së, GjK-së, GjL-së dhe PP-së, si dhe për procedurën e trajtimit të tyre. Pavarësisht disa ndryshimeve që iu bënë ligjit për KLD-në në vitin 2014, shkaqet e shkarkimit të këtyre funksionarëve të lartë mbetën

evasive. Ndërsa procedura e shkarkimit të tyre ishte një *impeachment* i pastër, ku një organ politik si Kuvendi kryente hetimin (përmes një komisioni hetimor) dhe merrte vendimin për disiplinimin (në fakt shkarkimi ishte sanksioni i vetëm i mundshëm) ose propozonte shkarkimin te Presidenti i Republikës (i vetmi *check* me një farë vlere).

15. Në këto kushte, Analiza e Sistemit të Drejtësisë, që parapriu reformën e thellë në sistemin e drejtësisë, konkludoi se "nuk ka një sistem koherent të disiplinës për anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë në kapacitetin e tyre si anëtarë"[826]. Ky konstatim, ndonëse jo kaq i qartë, u bë edhe për regjimin disiplinor të funksionarëve të tjerë të lartë të drejtësisë. Mbi këtë pikënisje u hartua neni 149/c, i cili është guri i themelit në korpusin e dispozitave materiale e procedurale që mundësojnë tashmë një regjim të mirëfilltë dhe të efektshëm disiplinor për anëtarët e KLP-së dhe PP-në.

III. Standarde ndërkombëtare

16. Standardet e drejtpërdrejta ndërkombëtare në fushën e përgjegjësisë disiplinore të anëtarëve të Këshillave gjyqësorë dhe prokurorialë gjenden ekskluzivisht në produktet e punës së Komisionit të Venecies, i cili në procesin e përgatitjes së opinioneve dhe rekomandimeve për projektligjet ose projektamendamentet kushtetuese të vendeve anëtare të Këshillit të Europës (përfshi edhe Shqipërinë) ka thurur një rrjet standardesh (soft law) që mund të përmblidhen si më poshtë:

• Thjesht dënimi i një anëtari të Këshillit për kryerjen e një vepre penale e bën atë të papërshtatshëm për ushtrimin e funksionit[827] (prandaj Kushtetuta jonë dhe ligjet parashikojnë pezullimin e anëtarit në raste të tilla).

• Vendimet për pezullimin e një anëtari duhet të bazohen në rëndësinë e akuzave që ngrihen ndaj tij/saj ose në arsyetimin se pezullimi është i nevojshëm për mirëfunksionimin e Këshillit[828] (prandaj Kushtetuta dhe ligjet bëjnë dallimin për vepër të rëndë etj.).

• … nuk ka ndonjë mekanizëm në projektligj që të mundësojë pezullimin e anëtarëve *ex officio* [të Këshillit] nëse ata shkelin Kushtetutën ose ligjin[829].

---

826) Shih: "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri",* qershor 2015, f. 57; http://www.reformanedrejtesi.al.

827) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 89.

828) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 90.

829) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 90.

• Do të ishte më e përshtatshme që rastet e "shkeljes së detyrës" [për anëtarët e këshillave] të trajtoheshin përmes procedurës së zakonshme disiplinore, e cila duhet të parashikohet qartë nga ligji dhe të mundësojë edhe një ankim në gjykatë […]. Parimi i proporcionalitetit duhet të merret parasysh, dhe shkarkimi i anëtarit të Këshillit […] duhet të zbatohet vetëm si masë e fundit.[830]

• Duket sikur ligji do të thotë se një anëtar i Këshillit Gjyqësor apo i Këshillit të Prokurorisë mund të shkarkohet për sjellje imorale. Kjo duket tepër e pasaktë dhe, për pasojë, e papranueshme nga këndvështrimi i standardeve ligjore.[831]

• Anëtarësia [në Këshill] mund të pezullohet edhe në ato raste kur pezullohet statusi i anëtarit si gjyqtar ose si prokuror, p.sh. për shkak të një hetimi penal në vijim ose për arsye të tjera të parashikuara në ligj[832].

• Procedura disiplinore [ndaj një anëtari të Këshillit] mund të zbatohet vetëm në rastet e shkeljeve disiplinore dhe jo për shkak të humbjes së besimit [ndaj anëtarit të Këshillit] […]. Procedura disiplinore duhet të fokusohet vetëm rreth pyetjes nëse anëtari i Këshillit ka dështuar në kryerjen e detyrave të tij/saj sipas Kushtetutës dhe ligjit […]. Për më tepër, procedura disiplinore ndaj anëtarit të Këshillit duhet të jetë e tillë që t'i garantojë atij një proces të rregullt ligjor […]. Gjithashtu, nuk është e qartë nëse procedura disiplinore mund të iniciohet vetëm në rastet e një veprimi të paligjshëm [të anëtarit] apo edhe në rastet e veprimeve të pamoralshme, joprofesionale apo joetike (të cilat mund të mos jenë të paligjshme, por në kundërshtim me frymën e Kushtetutës dhe të ligjit). Si dhe nuk është e qartë nëse parimi i proporcionalitetit merret parasysh. Po ashtu nuk është e qartë se kush, dhe përmes çfarë procedure, përcakton dhe vlerëson rrethanat faktike të veprimeve të paligjshme ose antikushtetuese…[833]

---

830) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 90.
831) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 90.
832) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 90.
833) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, § 4.3, p. 91/92.

Neni 149/ç

Qenia Prokuror i Përgjithshëm, prokuror ose anëtar i Këshillit të Lartë të Prokurorisë nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore ose politike, si dhe me veprimtari profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës, akademik ose shkencor.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i nenit 149/ç është vendosja e një ndalimi të përgjithshëm për ushtrimin e detyrave apo funksioneve të tjera përveç atij të prokurorit, të PP-së dhe të anëtarit të KLP-së. Ndryshe nga neni 147/ç, rregullimi i të cilit (për të njëjtën çështje) i dedikohet vetëm anëtarëve të KLGJ-së, neni 149/ç e shtrin rregullimin e tij edhe mbi PP-në dhe prokurorët e tjerë. Synimi është përcaktimi në nivel kushtetues se qenia prokuror, PP ose anëtar i Këshillit është një detyrë jo vetëm me kohë të plotë, por që kërkon një angazhim të tillë që nuk mund të konkurrojë me funksione të tjera, publike ose private. Duke pasur parasysh se statusi i anëtarit të Këshillit njësohet me atë të magjistratit, rregullimi i çështjes së papajtueshmërisë për anëtarin e Këshillit është thuajse identik me atë të magjistratit. Ashtu si në rastin e magjistratit, përkushtimi i anëtarit të Këshillit për të realizuar funksionin në lartësinë që kërkohet, duhet të jetë i vetmi shqetësim i tij.[834]

2. Nëpërmjet ndalimit të ushtrimit të funksioneve të tjera për prokurorët e zakonshëm, PP-në dhe anëtarët e KLP-së, kjo dispozitë synon, gjithashtu, jo vetëm garantimin e zbatimit të ndarjes së pushteteve, duke mos lejuar ushtrimin e ndonjë detyre tjetër publike, por edhe ndalimin e aktiviteteve private e politike, me ose pa shpërblim, me qëllim mbajtjen e tyre larg ndikimeve të mundshme të çdo lloj natyre. Në të ardhmen do të jetë vetë Këshilli, që me praktikën e tij të punës do t'i japë kuptim dhe brendi konceptit "veprimtari mësimdhënëse, akademike dhe shkencore", të cilat janë të lejueshme në parim për anëtarin e Këshillit dhe për prokurorët. Natyrisht, praktika e KLD-së në interpretimin e një dispozite të ngjashme, që parashikonte Kushtetuta e vitit 1998 për gjyqtarët, do të jetë orientuese në një masë të madhe. Sidoqoftë, pavarësisht ngjashmërisë në statusin e tyre, ekzistojnë dallime të rëndësishme midis anëtareve të Këshillit (qofshin këta edhe prokurorë) dhe prokurorëve në detyrë. Për pasojë, kuptimi i lejimit për kryerjen e veprimtarisë mësimdhënëse, akademike dhe shkencore në rastin e anëtarëve të Këshillit mund të rezultojë disi i ndryshëm (ndoshta më liberal).

B. Objekti i rregullimit

3. Neni 149/ç është i përbërë vetëm nga një pikë, e cila përfshin të gjitha situatat e ndalimit që zbatohen për anëtarin e Këshillit dhe për prokurorët.

---

834) Shih ENCJ WORKING GROUP´s Judicial Ethics Report 2009-2010, f. 2.

Në thelb, mbi anëtarin e Këshillit dhe prokurorët rëndon detyrimi për të mos kryer asnjë veprimtari tjetër përveç atyre me karakter mësimdhënës, akademik e shkencor. Këto të fundit nuk ndalohen, pasi qëllimi i ushtrimit të tyre, ndonëse e ka një dimension ekonomik, është t'i shërbejnë edhe një qëllimi tjetër të rëndësishëm, zhvillimit të doktrinës dhe përgatitjes së brezave të rinj të juristëve nga magjistratë me përvojë në fushën akademike e profesionale.

4. Dispozita ka karakter ndalues dhe nuk bën asnjë autorizim / delegim për ligjvënësin e zakonshëm, duke mos lejuar ndonjë rregullim më të detajuar në nivelin e ligjit të zakonshëm. Megjithatë, ligji për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve (dhe, në një farë mase, ligji për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë) përcakton rastet e pjesëmarrjes së një prokurori në detyra të tjera brenda sistemit, procedurën e marrjes së miratimit nga KLP-ja për mësimdhënien ose veprimtari të tjera akademike, si dhe ngarkesën përkatëse. Me gjasë, këto rregullime, të përshtatura, do të përdoren edhe për anëtarët e Këshillit që janë të interesuar ose prirur për t'u angazhuar në veprimtari të këtij lloji. Thelbësore është që kuptimi që do t'i jepet dispozitës nga KLP-ja të jetë i tillë që në asnjë rast të mos pengohet ushtrimi i funksionit të anëtarit të Këshillit apo prokurorit si detyrë primare.[835]

C. Komente për çështje të ndryshme

6. Koncepti i papajtueshmërisë së funksionit me çdo detyrë apo funksion tjetër është një nga elementet përbërëse që lidhet jo vetëm me parimin e ndarjes së pushteteve, por edhe me përgjegjshmërinë në kryerjen sa më mirë të detyrës së tij. GjK-së, teksa ka trajtuar në jurisprudencën e saj konceptin e papajtueshmërisë së gjyqtarit (ky trajtim është relevant edhe për prokurorin dhe anëtarin e Këshillit, për shkak të ngjashmërisë në status me gjyqtarin), si koncept ndalues i kryerjes së më shumë se një detyre / funksioni, ka theksuar se nuk është e rëndësishme nëse funksionari bie në kushtet e përfitimit për shkak të detyrës ose jo apo në konflikt interesi midis detyrës së tij dhe interesave privatë. Vetëm fakti i ushtrimit të dy funksioneve / detyrave (publike-publike, publike-private) mjafton që ai ta konsumojë këtë ndalim. Sipas Gjykatës, në thelbin e papajtueshmërisë qëndron një nga parimet bazë të ushtrimit të funksioneve publike, sipas të cilit: duhet të ketë një pagë / shpërblim për një detyrë / funksion. Edhe në rastet kur një funksionari i lejohet të mbajë dy detyra / funksione publike, ai përsëri ka të drejtë të marrë vetëm një pagë / shpërblim. Kjo i shërben parimit

835) Shih nenin 9 të ligjit për statusin, ku parashikohet me detaje lloji i veprimtarisë dhe kohëzgjatja maksimale, si dhe procedura e marrjes së miratimit nga KLGJ-ja.

të shërbimit sa më të mirë ndaj qytetarëve dhe parimit të demokracisë, ku çdo funksionar publik duhet të ushtrojë me të gjitha forcat dhe energjitë e veta detyrën për të cilën është zgjedhur ose emëruar, detyrë të cilën ai e ka pranuar me vullnetin e tij të plotë dhe të lirë. E kundërta mbart, natyrshëm, dyshime lidhur me besueshmërinë e publikut në cilësinë e përfaqësimit të tij.[836]

7. Për këtë arsye, një nga risitë e reformës ishte edhe parashikimi i situatave të papajtueshmërisë dhe i ndalimeve që duhet të ketë për të gjithë ata që ushtrojnë funksionin e anëtarit të Këshillit. Kushtetuta e vitit 1998 ishte deficitare në këtë pikë. Një shpjegim i mundshëm për këtë "mungesë" ishte fakti që 10 nga 15 anëtarët e ish-KLD-së ishin gjyqtarë në detyrë. Për pasojë, çështja e papajtueshmërisë së tyre rregullohej nga ligji që rregullonte statusin e gjyqtarëve. Dy anëtarë të tjerë ishin funksionarë politikë të zgjedhur *ex officio* (Presidenti dhe ministri i Drejtësisë). Sidoqoftë mbetej një boshllëk rregullator për papajtueshmërinë e 3 anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi.

8. Në fakt, kjo dispozitë nuk është tërësisht e re, ajo ka qenë edhe më parë me një formulim disi të ndryshëm.[837] Gjithashtu, në disa raste është bërë objekt shqyrtimi para GjK-s*ë çështja nëse gjyqtari mund të ushtrojë funksione të tjera paralelisht me atë të gjyqtarit. Gjykata ka mbajtur qëndrimin se detyra e parë dhe kryesore është qenia gjyqtar, në kuptimin që gjyqtarët japin vendime e bëjnë drejtësi në mënyrë të vazhdueshme. Lidhur me këtë detyrë, Kushtetuta ka bërë përjashtim për sa i përket veprimtarisë jopermanente të tyre në KLD, në të cilin ata* përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues. Përjashtimet nga rregullimi kushtetues nuk mund të vendosen me ligj.[838]

9. Nisur nga standardi i vendosur nga GjK-ja, formulimi fillestar i hartuar nga GENL-ja ishte i tillë: *"Qenia gjyqtar/prokuror nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës dhe akademik për zhvillimin e doktrinës. Kohëzgjatja e veprimtarisë profesionale të lejueshme, si dhe masa e shpërblimit kundrejt së cilës ajo ushtrohet, parashikohen me ligj. Ushtrimit i funksionit të gjyqtarit/prokurorit nuk pajtohet me qenien*

836) Shih vendimin nr.44/2011 të Gjykatës Kushtetuese, ku trajtohet për herë të parë në detaje koncepti i papajtueshmërisë së një funksioni publik me çdo funksion tjetër publik ose private.
837) Përmbajtja e vjetër e nenit 143: "Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private.".
838) Shih për më tepër vendimin nr. 23/2015 të GjK-së me objekt ndryshimet në ligjin nr.8811, datë 17.5.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", me qëllim prezantimin e anëtarëve gjyqtarë me kohë të plotë pranë KLD-së. Shih gjithashtu edhe vendimin nr.14/2006 të GjK-së.

anëtar në një parti politike apo pjesëmarrjen në aktivitete publike të organizuara nga një parti politike.". Ky formulim iu përshtat më pas vlerësimit të bërë nga KV-së në Opinionin interim , i cili konstatoi se autorizimi në ligj për veprimtaritë profesionale të lejueshme dhe masa e shpërblimit i lë hapësirë shumë të gjerë ligjvënësit, prandaj është mirë që të shmanget rregullimi i mëtejshëm me ligj. Gjithashtu, sipas KV-së, aktivitete të tilla me karakter akademik, shkencor, që nuk kanë qëllim fitimin, duhen parashikuar si të lejuara, por duhen ndaluar të gjitha ato me natyrë politike, pavarësisht shpërblimit.[839] Në këto kushte, dispozita u riformulua nga ekspertët dhe u aplikua për të gjitha rastet e tjera ku duhej parashikuar ndalimi i ushtrimit të aktiviteteve të tjera nga organet e sistemit të drejtësisë.[840]

II. Konteksti historik

10. Konteksti historik në të cilin është miratuar jo vetëm dispozita, por në fakt të gjitha amendamentet kushtetuese lidhet me reformën e thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë të vitit 2016. Vlen të përmendet se reforma në drejtësi u parapari nga dy dokumente të rëndësishme strategjike: (i) Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë[841] dhe (ii) Strategjia e Reformës në Drejtësi dhe Plani i Veprimit.[842] Këto dokumente të rëndësishme, që u miratuan nga Komisioni i Posaçëm *Ad Hoc* për Reformën në Drejtësi, përcaktuan problemet e sistemit dhe zgjidhjet përkatëse për adresimin e tyre.

11. Bazuar në gjetjet e Analizës së Sistemit të Drejtësisë u evidentuan probleme lidhur me statusin dhe sistemin e përgjegjshmërisë së anëtarëve të ish-KLD-së. Konkretisht, Analiza e Sistemit të Drejtësisë konstatoi se "mekanizmat e llogaridhënies institucionale për KLD-në dhe për përgjegjësinë individuale të anëtarëve të saj janë të pamjaftueshëm". Më fjalë të tjera, mungonte një regjim i arsyeshëm papajtueshmërish dhe ndalimesh për 3 anëtarët e Këshillit të zgjedhur nga Kuvendi. Kurse regjimi i papajtueshmërive për anëtarët gjyqtarë për të ushtruar veprimtari të caktuara publike e private ishte shumë i përgjithshëm. Ligji nuk parashikonte shprehimisht, qartë dhe mjaftueshëm rastet që lidheshin me veprimtaritë e ndaluara dhe të papajtueshme me funksionin e gjyqtarit, si dhe rregullimet e nevojshme dhe të mjaftueshme lidhur me veprimet, procedurat dhe kompetencat që duhet të

839) Opinion interim i Komisionit të Venecias, § 53.
840) Shih nenet 130, 147/ç dhe 149/ç të Kushtetutës. Gjithashtu, për të kuptuar *ration* pas këtij formulimi shih procesverbalet e Komisionit *Ad Hoc* të Reformës në Drejtësi, datë 13 maj dhe 16 maj 2016.
841) Vendimi nr. 14, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
842) Vendimi nr. 15, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.

ushtrohen nga organet shtetërore në rastin e verifikimit të papajtueshmërive me funksionin e gjyqtarit. Gjithashtu, legjislacioni kishte mangësi edhe për sa u përket mekanizmave të bashkërendimit të veprimtarive dhe qartësimit të kompetencave të KLD-së për rastet e papajtueshmërisë së gjyqtarit dhe, nga ana tjetër, të strukturave të tjera, si ILDKPKI-ja, të ngarkuara me ligj për verifikimin e papajtueshmërive, ndalimeve dhe konfliktit të interesave të zyrtarëve publikë etj.[843] Këto çështje u adresuan më tej te strategjia dhe plani i veprimit, ku u propozua që ushtrimi i aktivitetit jashtë atij të gjyqtarit ose prokurorit të lejohej vetëm për rastet e mësimdhënies apo aktivitetit me karakter shkencor e akademik.[844]

III. Standarde ndërkombëtare

12. Bazuar në standardet e dhëna në rekomandimet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës[845], rezulton se magjistrati mund të angazhohet në aktivitete jashtë funksionit zyrtar, në parim. Por me qëllim që të shmangë çdo konflikt interesi, real apo në dukje, pjesëmarrja e tij duhet të kufizohet në pajtim me parimin e pavarësisë dhe të paanshmërisë.

13. Më tej, në opinionin e tij, Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Europianë të Këshillit të Europës (CCJE) përkrahu rregullin që gjyqtarët nuk mund të perceptohen si të shkëputur nga shoqëria ku bëjnë pjesë. Prandaj ata mund të angazhohen edhe në veprimtari jashtëgjyqësore, por duhet të vendoset një balancë e arsyeshme midis shkallës në të cilën gjyqtari përfshihet në shoqëri dhe nevojës që kjo e fundit ta shohë atë si të pavarur dhe të paanshëm në kryerjen e detyrës së tij. Pyetja që duhet të ngrihet në këtë rast është nëse në kontekstin e veçantë social ku ndodhet gjyqtari a do të mund të çonte në një cenim objektiv të pavarësisë dhe paanshmërisë ushtrimi i detyrës jashtëgjyqësore.[846]

14. Këto standarde ndërkombëtare të përvijuara për gjyqtarët vlejnë edhe për anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor, për shkak të ngjashmërisë në status mes këtyre kategorive.

---

843) Shih "*Analizë e sistemit të drejtësisë*", pika 3.1 "Papajtueshmëritë e gjyqtarit".
844) Shih "*Strategjinë e reformës në sistemin e drejtësisë*", kreu II "Pushteti Gjyqësor", objektivi 4 "Konsolidimi i garancive të statusit të gjyqtarit, përgjegjësisë dhe llogaridhënies në ushtrimin e detyrës në përputhje me standardet europiane".
845) CM/Rec (2010)12, §.21.
846) Shih opinionin nr.3 të CCJE, *Standardet e Sjelljes Gjyqësore* (Paanshmëria e gjyqtarit dhe veprimtaritë jashtëgjyqësore), pika 23.

Neni 149/d

1. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi kryen verifikimin e kushteve ligjore dhe vlerësimin e kritereve profesionale e morale të kandidatëve për Inspektor të Lartë të Drejtësisë, si dhe të kandidatëve për anëtarë të Gjykatës Kushtetuese. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi shqyrton dhe rendit kandidatët sipas meritës profesionale. Renditja e kandidatëve nuk është e detyrueshme, me përjashtim të rastit kur nuk arrihet të emërohet kandidati.

2. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi mblidhet sa herë është e nevojshme.

3. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi përbëhet nga 9 anëtarë të përzgjedhur me short, nga radhët e gjyqtarëve dhe prokurorëve, ndaj të cilëve nuk është dhënë masë disiplinore. Ata ushtrojnë detyrën me mandat njëvjeçar, që fillon në datën një janar të çdo viti kalendarik. Presidenti i Republikës përzgjedh me short, midis datave 1 dhe 5 dhjetor të çdo viti kalendarik, dy gjyqtarë nga Gjykata Kushtetuese, një gjyqtar nga Gjykata e Lartë, një prokuror nga Prokuroria e Përgjithshme, dy gjyqtarë dhe dy prokurorë nga gjykatat e apelit, si dhe një gjyqtar nga gjykatat administrative. Nëse Presidenti i Republikës nuk arrin të zgjedhë anëtarët deri në datën 5 dhjetor, Kryetari i Kuvendit i zgjedh ata me short brenda datës 10 dhjetor të atij viti kalendarik. Avokati i Popullit merr pjesë si vëzhgues në procedurën e hedhjes së shortit, si dhe në mbledhjet dhe veprimtarinë e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi.

4. Kryetar i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi është anëtari i Gjykatës së Lartë. Gjykata e Lartë krijon kushtet e punës për ushtrimin e veprimtarisë së Këshillit të Emërimeve në Drejtësi.

5. Kritere të tjera për shkallën e kualifikimit të kandidatëve që marrin pjesë në short parashikohen me ligj. Organizimi dhe funksionimi i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi rregullohet me ligj.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1.Qëllimi i nenit 149/d është krijimi i një organi kushtetues të posaçëm për të vlerësuar profesionalisht dhe moralisht kandidatët për gjyqtarë të GjK-së dhe ILD para emërimit të tyre nga organet përkatëse. Qëllimi final i kësaj norme është garantimi i kandidatëve më të mirë profesionalisht dhe moralisht për dy organe kushtetuese, GjK-në dhe ILD-në, si dhe kufizimi i vendimmarrjes së organeve politike, duke i orientuar ato drejt kandidatëve më të përshtatshëm për gjyqtarë të GjK-së apo Inspektor të Lartë të Drejtësisë, bazuar në një proces transparent dhe profesional.

2. Kjo dispozitë, gjithashtu, synon të prezantojë edhe disa nga parimet bazë të ndërtimit dhe funksionimit të këtij organi, si pavarësinë, misionin, përbërjen, si dhe disa cilësi të anëtarëve të KED-së, të cilat evidentojnë natyrën e veçantë që ka në rrethin e organeve të sistemit të drejtësisë.

B. Objekti i rregullimit

3. Neni 149/d ka 5 pika, ku në pikën e parë jepet misioni i KED-së, i cili është verifikimi i kushteve ligjore dhe vlerësimi i kritereve profesionale e morale të kandidatëve për ILD, si dhe të kandidatëve për anëtarë të GjK-së, si dhe renditja e tyre sipas meritës.

4. Më tej, në pikën 2 jepet koncepti i mbledhjeve periodike të këtij Këshilli, pra sa herë është e nevojshme, me qëllim plotësimin e ndonjë vakance të krijuar në GjK ose ILD. Pra, KED-ja nuk është organ që funksionon me kohë të plotë, por *ad hoc* dhe mblidhet sa herë që është e nevojshme.

5. Në pikën 3 parashikohet përbërja e KED-së, e cila bazohet në përzgjedhjen rastësore (me short) midis radhëve të gjyqtarëve të GjK-së (2 anëtarë), GjL-së (1 anëtar), prokurorisë (3 anëtarë, Prokurorisë së Përgjithshme (1 anëtar), prokurorisë së apelit (2 anëtar), të gjykatave të apelit administrativ (2 anëtarë) dhe të gjykatave administrative të shkallës së parë (1 anëtar). Kjo pikë parashikon edhe periudhën kohore kur zhvillohet përzgjedhja e anëtarëve të KED-së, organin përgjegjës të ngarkuar me këtë funksion, si dhe mundësinë e mbikëqyrjes së procesit të përzgjedhjes nga Avokati i Popullit.

6. Sipas pikës 4 të këtij neni, kryetari i KED-së është anëtari i zgjedhur nga GjL-ja, i cili ka dhe përgjegjësinë për të marrë të gjitha masat, me qëllim organizimin dhe zhvillimin e mbledhjeve të KED-së. Administrata dhe

mjediset e Gjykatës së Lartë janë në funksion të plotë të KED-së sa herë që kjo është e nevojshme.

7. Së fundmi, në pikën 5 autorizohet ligjvënësi që të parashikojë kritere të tjera për shkallën e kualifikimit të kandidatëve që marrin pjesë në short, me qëllim zgjedhjen e tyre si anëtarë të KED-së, si dhe rregulla të detajuara për organizimin dhe funksionimin e Këshillit. Mbi këtë bazë është miratuar ligji nr.115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit gjyqësor".[847]

C. Komente për çështje të ndryshme

8. Vlen të theksohet se prezantimi i KED-së nuk bëhet rishtazi. Ky organ ka qenë parashikuar më parë në nivel ligjor, por neni 149/d sjell dy risi: (i) ngritjen e këtij organi në nivel kushtetues; (ii) përbërjen e tij, e cila nga e parashikueshme kalon në rastësore, duke ia lënë shortit prezencën e anëtarëve të tij. Megjithatë, është e nevojshme të jepet një pasqyrë e shkurtër e ecurisë nëpër të cilën kaloi formatimi i KED-së para se të arrinte te parashikimi aktual i nenit 149/d.

a) *Përbërja e KED-së*

9. KED-ja u prezantua nga GENL-ja që në fillim të hartimit të ndryshimeve kushtetuese si një organ me përbërje mikse, por të përcaktuar, duke synuar anëtarësinë nga radhët e organeve më të larta të gjyqësorit. Konkretisht, KED-ja u propozua të përbëhej nga: Kryetari i GjK-së, Kryetari i GjL-së, Kryetari i Gjykatës së Lartë Administrative,[848] kryetari i KLGj-së, PP-së, kryetari i KLP-së, ministri i Drejtësisë, kryetari i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, gjyqtari më i vjetër në detyrë i KGj-së, gjyqtari më i vjetër në detyrë i GjL-së dhe gjyqtari më i vjetër në detyrë i Gjykatës së Lartë Administrative. Kryetari i KLGj-së do të drejtonte edhe KED-në, ndërsa zëvendësues i tij do të ishte kryetari i KLP-së. Ky propozim, pjesë e të gjithë paketës së amendamenteve kushtetuese të hartuar nga ekspertët vendas iu dërgua KV-së për mendim paraprak. Kjo e fundit, në Opinionin interim të saj theksoi se krijimi i një organi që do të rendisë kandidatët sipas meritave të tyre profesionale, synon të ngushtojë hapësirën vendimmarrëse të organeve të emërimit. Megjithëse në pamje të parë të krijohet ideja se prania e shumë gjyqtarëve mund të krijojë mundësi për korporatizëm, 5

847) Shih për më shumë rregullimet e parashikuara në pjesën V të ligjit, nenet 217-242 që lidhen me ngritjen dhe funksionimin e KED-së.
848) GENL-ja kishte hedhur idenë për krijimin e një gjykate të lartë administrative, e cila nuk u përkrah nga opozita, pavarësisht se qëndrimi i Komisionit të Venecies ishte pajtues. Shih për më tepër komentin e nenit 135 të Kushtetutës.

anëtarët e tjerë që vijnë nga jashtë gjyqësorit duket se e balancojnë raportin. Gjithsesi, ky organ me këtë përbërje largon emërimet nga ndikimi politik.[849]

10. Edhe pas ndryshimeve dhe riformulimeve që iu bënë amendamenteve kushtetuese pas Opinionit interim, bazuar në rekomandimet e KV-së, por edhe në propozimet e grupeve parlamentare të Kuvendit, KED-ja nuk pësoi ndonjë ndryshim thelbësor. Madje, KV-ja në Opinionin përfundimtar mbi amendamendet kushtetuese theksoi rëndësinë që merr KED-ja në përzgjedhjen dhe renditjen e kandidatëve për KLGj dhe KLP, si një nga çështjet më të nxehta që shqetësonte opozitën, duke pretenduar se përbërja e KED-së dhe zgjedhja e anëtarëve me 3/5 e votave nga Kuvendi nuk garantonte moskapjen partiake të këtyre dy organeve nga shumica qeverisëse.[850] Gjithashtu, sipas opozitës, kjo përbërje mund të krijonte lehtësisht konflikt interesi, pasi anëtarë të organeve që duhej të zgjidheshin ishin njëkohësisht pjesë e KED-së. Përveç kësaj, opozita ngrinte shqetësimin se anëtarët e KED-së, sipas propozimit, ishin njerëz të besuar të shumicës qeverisëse dhe kjo e kompromentonte procesin e emërimeve në organet e drejtësisë.[851] Me qëllim adresimin e këtyre shqetësimeve të opozitës dhe gjetjen e një zgjidhjeje konsensuale u arrit të hartohej një formulë, e cila bazohej në përzgjedhjen rastësore të anëtarëve të KED-së nga radhët e gjyqtarëve dhe prokurorëve. Gjithashtu, kjo përzgjedhje do të ishte periodike, me qëllim që të mos ishte e parashikueshme përbërja e tyre, duke mënjanuar konflikte të mundshme interesi.[852]

b) *Funksioni i KED-së*

11. Jo vetëm përbërja, por edhe misioni fillestar i KED-së, sipas propozimit të GENL-së, ishte i ndryshëm nga ajo që parashikon aktualisht neni 149/d i Kushtetutës. KED-ja do të bënte verifikimin e plotësimit të kritereve për kandidatët që do të konkurronin jo vetëm për anëtarë të GjK-së dhe ILD-së, por edhe për anëtarët jogjyqtarë të KLGj-së, anëtarët jop-

849) Shih Opinion interim, § 69.
850) Shih Opinionin final të KV-së, § 16-17 (përfshirë edhe poshtëshënimin përkatës, ku jepen mënyrat alternative të votimit parlamentar).
851) Shih materialin e përgatitur nga Partia Demokratike pas Opinionit interim të Komisionit të Venecies, janar 2016. Gjithashtu, ky shqetësim u shpreh edhe më tej nga opozita gjatë mbledhjes së Komisionit të Posaçëm, konsultimeve dhe komenteve të datës 27 prill 2016. Në faqet 24 -25 të komenteve të opozitës kritikohet fakti që një grup i vogël elitar kishte shumë kompetenca/pushtet për të renditur kandidatët. Gjithashtu, shih edhe procesverbalin e datës 20.05.2016 të Komisionit për Reformën në Drejtësi, ku pasqyrohen debatet midis opozitës dhe shumicës parlamentare në lidhje me përbërjen e KED-së.
852) Shih variantin e amendamenteve kushtetuese të propozuar nga ekspertët e Euralius dhe OPDAT, datë 4 maj 2016, pas arritjes së marrëveshjes politike.

rokurorë të KLP-së dhe ata për PP. Në Analizën e Sistemit të Drejtësisë ekspertët shqiptarë gjykuan se zgjerimi i rrethit të organeve kushtetuese që do të kalonin në filtrin e KED-së do të ndikonte pozitivisht në depolitizimin e procesit të emërimeve në pozicionet e larta në drejtësi, duke reduktuar diskrecionin e organeve politike të emërtesës, dhe do të rriste cilësinë në përbërjen e institucioneve përbërëse të sistemit të drejtësisë. Ky parashikim i KED-së u përkrah dhe u konsiderua si arritje në të dyja opinionet e KV-së, si një filtër paraprak për përzgjedhjen e kandidatëve në bazë të cilësive të tyre profesionale dhe morale, duke përjashtuar kështu çdo përpjekje për emërime të pastra politike.[853]

12. Një arsye tjetër për zgjerimin e rrethit të organeve që do të kalonin nëpër filtrin e KED-së ishte dhe nevoja e pashmangshme për të gjetur një mekanizëm zhbllokues gjatë procesit të emërimeve, nëse organet e emërtesës nuk do të arrinin të zgjidhnin/emëronin anëtarët e organeve kushtetuese. Renditja e bërë nga KED-ja, që u konceptua si "organ ekspertësh", do të mund të merrte karakter detyrues nëse procesi i zgjedhjes nuk realizohej, duke shpallur automatikisht kandidatin të renditur më lart si të emëruar. Në këtë mënyrë procesi i emërimit të këtyre organeve nuk do të gjendej përsëri para faktit të mosarritjes së shumicës ose të mosshprehjes së vullnetit të organit të emërtesës, duke sjell si pasojë në mënyrë të përsëritur tejkalimin e mandatit kushtetues për shkak të mungesës së mekanizmit zhbllokues në emërim/zgjedhje.[854]

13. Siç u tha më lart, opozita kundërshtoi ekzistencën tërësore të KED-së, gjë e cila çoi më pas në marrëveshjen politike midis grupeve parlamentare dhe si rezultat kompetencat e KED-së u modifikuan, duke i hequr pjesën më të madhe të organeve që duhej të verifikonte dhe rendiste (KLGj, KLP, PP), si dhe duke e kufizuar rolin e saj vetëm në renditjen profesionale dhe morale të kandidatëve për gjyqtarë të GjK-së dhe për ILD-në. Gjithashtu, si rezultat i kësaj marrëveshje politike, përbërja e KED-së do të zgjidhej çdo vit me short dhe jo sipas formulës së prezantuar nga ekspertët dhe për të cilën ishte marrë dhe konfirmimi i KV-së. Megjithatë ishte pozitiv fakti që si GjK-ja ashtu edhe ILD-ja mbeten në veprimtarinë e KED-së, duke qenë se këto dy organe u konsideruan si të nevojshme për të qenë sa më larg vendimmarrjes thelbësore të Kuvendit (ose Presidentit). Ndërkohë që mënyra e përzgjedhjes paraprake dhe renditjes së anëtarëve jogjyqtarë

853) Shih Opinion interim, § 69.

854) Për të gjitha organet e sistemit të drejtësisë të krijuara rishtaz ose të riformatuara si pasojë e reformës së vitit 2016 është parashikuar në çdo rast një mekanizëm zhbllokues, me qëllim mospërsëritjen e situatave bllokuese të emërimeve, të cilat për një kohë të gjatë u kthyen në rregull në vend që të ishin përjashtim.

dhe joprokurorë të KLGj-së dhe KLP-së u transformua në një formulë që përjashtonte vlerësimin profesional të një organi të ngjashëm me KED-në, duke ia lënë atë fillimisht forumeve profesionale nga ku propozoheshin (avokatisë, universiteteve, OJF-ve), Avokatit të Popullit, Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit, e më pas 2 nënkomisioneve parlamentare. Vetëm pas kalimit të këtyre filtrave vendos seanca plenare e Kuvendit.[855] Një element i ri që u shtua në përmbajtjen e nenit 149/d ishte edhe prania e Avokatit të Popullit gjatë hedhjes së shortit për formimin e KED-së, si dhe gjatë zhvillimit të mbledhjeve të saj, të cilat janë të mbyllura për publikun. Një gjë e tillë bazohet tek parimi i transparencës dhe rritjes së besimit tek procesi, duke qenë se ai është me mjaft rëndësi jo vetëm për organet kushtetuese që dalin prej këtij procesi, por edhe për të gjithë sistemin e ngritur mbi bazën e meritës dhe profesionalizmit. Avokati i Popullit në këtë kontekst ka vetëm rol mbikëqyrës, por kjo nuk nënkupton që ai është i pakonsiderueshëm për suksesin e procesit.[856]

14. Duke iu rikthyer funksionit aktual të KED-së, kjo e fundit është përgjegjëse, sipas nenit 125 të Kushtetutës, të vlerësojë profesionalisht dhe moralisht kandidatin për gjyqtar të GjK-së. Sipas këtij neni, në bashkëpunim edhe me dispozitat e ligjit organik të GjK-së, kandidati duhet të jetë jurist dhe të ketë përvojë jo më pak se 15 vjet si gjyqtar, prokuror, avokat, profesor ose lektor i së drejtës, nëpunës i nivelit të lartë në administratën publike, me një veprimtari të spikatur në fushën e së drejtës kushtetuese, të drejtave të njeriut ose në sfera të tjera të së drejtës. Ndërsa neni 147/d për kandidatin për ILD parashikon se ai duhet të jetë jurist prej jo më pak se 15 vjetësh dhe me integritet të lartë moral dhe profesional.

15. Pikërisht për të vlerësuar nëse këto kritere janë apo jo të përmbushura dhe nëse po deri në çfarë shkalle, KED-ja duhet që mbi bazën e një metodologjie të caktuar të arrijë në përfundimin nëse këto kandidatura janë apo jo të përshtatshme për funksionin për të cilin kandidojnë. Për të kryer këtë vlerësim Këshillit i lind detyrimi që të hartojë rregulla për kualifikimin profesional të kandidatëve, sipas kritereve të parashikuara në nenet 125 dhe 147/d të Kushtetutës, të detajuara në ligjin organik të GjK-së[857] dhe në ligjin për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë.[858]

855) Shih për më tepër komentin e neneve 147 e në vijim për krijimin e KLGj-së e KLP-së.
856) Shih Opinionin final të Komisionit të Venecies § 82.
857) Neni 7 e në vijim i ligjit nr.8577/2000 për GjK-në, i ndryshuar.
858) Neni 282 e në vijim i ligjit nr.115/2016.

16. Një çështje që mund të ngrihet është ajo lidhur me efektin detyrues (ose jo) të renditjes së kandidatëve që bën KED-ja. Referuar pikës 1, fjalia e fundit, të nenit 149/d, renditja nuk është e detyrueshme, me përjashtim të rastit kur nuk arrihet të bëhet emërimi nga organi përgjegjës. Shtrohen pyetjet: Deri ku duhet të shkojë vlerësimi i KED-së dhe a ka forcë detyruese renditja e kandidatëve për organet e emërtesës? Cili është raporti që duhet të mbahet midis një organi kushtetues që bën vlerësim profesional e moral dhe organeve të tjera kushtetuese (Kuvendi, Presidenti dhe Gjykata e Lartë) që kanë kompetencë vendimmarrëse? Sa hapësirë vlerësimi mbetet në thelb për këto organe dhe a rrezikon kjo që duke larguar ndikimin politik zgjedhja/emërimi të kalojë në një organ tjetër në thelb?

17. Këto çështje janë diskutuar gjatë procesit të hartimit të dispozitave kushtetuese dhe më tej edhe të ligjit nr. 96/2016. Çështja nëse renditja e bërë nga KED-ja është apo jo detyruese ka variuar në disa forma gjatë hartimit të dispozitave kushtetuese ose ligjore, por në të gjitha rastet është shprehur vullneti që të paktën renditja të jetë orientuese për organet e emërtesës kur nuk arrijnë të vendosin. Kështu, neni 149/d i Kushtetutës ka bërë një zgjidhje kompromisi, renditja e kandidatëve sipas vlerësimit të KED-së, si rregull nuk është detyruese, por nëse organi i emërtesës nuk arrin të bëjë emërimin, atëherë kandidati i renditur më lart konsiderohet i emëruar.[859] Në këtë frymë duhet parë edhe neni 125/1 i Kushtetutës, ku parashikohet se anëtari i ri përzgjidhet nga kandidatët e radhitur në 3 vendet e para dhe më tej në paragrafin 2 vendoset detyrimi që nëse Kuvendi nuk arrin të zgjedhë anëtarin e ri, atëherë kandidati i renditur i pari në listë konsiderohet i emëruar. E njëjta logjikë është ndjekur edhe për ILD-në.[860]

18. Në këtë mënyrë organi i emërtesës në një farë mase është i detyruar të marrë në konsideratë vlerësimin paraprak ose renditjen e bërë nga KED-ja dhe të shprehë vullnetin e tij për pranimin ose jo të kandidaturës dhe jo ta lërë në heshtje, sikundër mund të ketë pasur raste në të shkuarën, praktikë e cila është bërë pengesë për mirëfunksionimin e organeve kushtetuese, duke mos i përtërirë ato jo vetëm në tejkalim të çdo afati kohor, por edhe duke ngritur mjaft pikëpyetje për sa i takon cilësisë dhe integritetit të kandidatëve.

19. Gjithashtu, renditja e bërë nga KED-ja luan dhe rolin e mekanizmit zhbllokues, i cili, me përshtatjet e nevojshme, aty ku është parë e arsyeshme, është parashikuar për të gjitha rastet e emërimeve në organet e drejtësisë,

---

859) Neni 149/d, fjalia e fundit "Renditja e kandidatëve nuk është e detyrueshme, me përjashtim të rastit kur nuk arrihet të emërohet kandidati".
860) Shih nenin 147/d, § 4, të Kushtetutës.

me qëllim që t'i jepet fund bllokimit të procesit të emërimit për të mundësuar mirëfunksionimin e institucioneve të drejtësisë.[861]

II. Konteksti historik

20. Konteksti historik në të cilin është miratuar jo vetëm dispozita, por, në fakt, të gjitha amendamentet kushtetuese lidhet me reformën e thellë kushtetuese e ligjore të sistemit të drejtësisë të vitit 2016. Vlen të përmendet se reforma në drejtësi u parapari nga dy dokumente të rëndësishme strategjike: (i) Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë[862] dhe (ii) Strategjia e Reformës në Drejtësi, si dhe Plani i Veprimit.[863] Këto dokumente të rëndësishme, që u miratuan nga Komisioni i Posaçëm *Ad Hoc* për Reformën në Drejtësi përcaktuan problemet e sistemit dhe zgjidhjet përkatëse për adresimin e tyre.

21. KED-ja, megjithëse u parashikua për herë të parë në dispozitat kushtetuese të miratuara në korrik të vitit 2016, nuk është një organ i ri, pavarësisht se nuk arriti të jetë funksional. Ajo u prezantua për herë të parë me anë të ndryshimeve ligjore që iu bënë ligjit për GjL-në, me qëllim për të vlerësuar paraprakisht nëse kandidatët për anëtarë të GjL-së plotësonin kriteret profesionale dhe sipas pikëzimit që do të merrnin, do të renditeshin duke shërbyer si orientim për Kuvendin gjatë procesit të zgjedhjes së tyre.[864] *De facto*, KED-ja e krijuar me këtë ligj nuk arriti të jepte ndonjë impakt, pasi procesi i emërimit të gjyqtarëve të rinj në GjL nuk arriti të kryhej.

22. Në këto kushte, nisur nga mosfunksionimi si duhet i formulës së emërimit, por edhe nga mosparashikimi i kritereve të mjaftueshme profesionale dhe morale që duhet të mishërojë kandidati për anëtarë të GjL-së, GjK-së, KLGj-së dhe KLP-së, si dhe për PP, një nga synimet e reformës së vitit 2016 ishte edhe korrigjimi i këtyre mangësive dhe të metave. Për të garantuar respektimin e kritereve profesionale, si dhe për të mos lënë mundësi devijimi me anë të ligjeve organike, u pa e nevojshme, ashtu si edhe për organet e tjera kushtetuese, që kriteret dhe kushtet e domosdoshme, si dhe filtrat që do të përzgjidhnin kandidatët mbi këto kritere të parashikoheshin në Kushtetutë, duke autorizuar ligjvënësin e zakonshëm të rregullonte detajet e tjera, aty ku ishte e nevojshme.

---

861) Shih nenin 125, pikat 1 dhe 2; neni 147, pika 7; neni 147/d, pika 4; neni 148/a, pika 4, të Kushtetutës.
862) Vendimi nr. 14, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
863) Vendimi nr. 15, datë 30.07.2015 i Komisionit Parlamentar për Reformën në Drejtësi.
864) Ligji nr.177/2014 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8588/2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë".

23. Nga analiza që i është bërë në dokumentin analitik veprimtarisë së GjK-së, ka rezultuar joefikas procesi i emërimit/zgjedhjes së kandidatëve për gjyqtarët e saj edhe për shkak të mosparashikimit të kritereve objektive për kandidatët, si dhe të mungesës së transparencës në përzgjedhje dhe në propozimin e tyre për (mos) pëlqimin nga Kuvendi. Mosparashikimi i afateve për procesin e emërimit, si dhe vonesa e tejzgjatur në plotësimin e vendeve vakante ka shkaktuar vështirësi reale në realizimin e funksionit që i ka ngarkuar Kushtetuta.[865]

III. Standarde ndërkombëtare

24. Si standarde për emërimin e gjyqtarëve dhe sidomos vlerësimin e tyre nga filtra profesionalë, edhe kur emërimin përfundimtar e bën një organ politik (Kuvendi ose Presidenti), mund të përmenden dokumentet e KV-së dhe sidomos ato rekomandime që janë bërë konkretisht në lidhje me gjyqtarët kushtetues. Kështu, në Opinionin e saj paraprak për projektdispozitat kushtetuese, në paragrafët 23, 54 dhe 69 të dokumentit, KV-ja u shpreh se përzgjedhja dhe renditja e kandidatëve për gjyqtarë të GjK-së, për anëtarë të KLGj-së e KLP-së nga KED-ja, si dhe emërimi i tyre nga Kuvendi, nga radhët e atyre të renditur më lart, është një ndryshim mjaft pozitiv. Gjithashtu, edhe emërimi automatikisht i kandidatit të renditur më lart, kur organet e emërimit nuk arrijnë të marrin vendim, i shërben zhbllokimit të vendimmarrjes dhe procesit të emërimit.[866]

25. Parimi I.2 i Rekomandimit Nr.R(94)12 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës shpreh se të gjitha vendimet që lidhen me emërimin dhe karrierën e gjyqtarëve duhet të merren nga organe brenda sistemit të drejtësisë [...] megjithatë edhe në ato raste ku dispozitat kushtetuese lejojnë që gjyqtarët të emërohen nga qeveria, duhet të ekzistojnë garanci që të sigurojnë se procedurat e emërimit të gjyqtarëve janë transparente e të pavarura dhe vendimet nuk do të ndikohen nga shkaqe të tjera përveç atyre të lidhura me kritere objektive. Edhe në ato vende ku emërimi bëhet direkt nga kreu i shtetit, rekomandohet që të paktën roli kryesor në përzgjedhje t'i jepet një organi të pavarur.[867]

---

865) Shih për më shumë komentin e neneve 125 dhe 147/d të Kushtetutës.
866) Shih http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.
867) Shih raportin e Komisionit të Venecies për emërimet në gjyqësor, CDL-JD(2007)001, 28 shkurt 2007.

Neni 179

1. Anëtarët e Gjykatës Kushtetuese vazhdojnë veprimtarinë e tyre si anëtarë të Gjykatës Kushtetuese sipas mandatit të mëparshëm.

2. Anëtari i parë për t'u zëvendësuar në Gjykatën Kushtetuese emërohet nga Presidenti i Republikës, i dyti zgjidhet nga Kuvendi dhe i treti emërohet nga Gjykata e Lartë. Kjo radhë ndiqet për të gjitha emërimet që do të bëhen pas hyrjes në fuqi të këtij ligji.

3. Me qëllim përtëritjen e rregullt të përbërjes së Gjykatës Kushtetuese, gjyqtari që do të zëvendësojë gjyqtarin, të cilit i mbaron mandati në vitin 2017, do të qëndrojë në detyrë deri në vitin 2025 dhe gjyqtari i ri, që do të zëvendësojë gjyqtarin, të cilit i mbaron mandati në vitin 2020, do të qëndrojë në detyrë deri në vitin 2028. Gjyqtarët e tjerë të Gjykatës Kushtetuese emërohen për të gjithë kohëzgjatjen e mandatit, sipas ligjit.

4. Anëtarët e Gjykatës së Lartë vazhdojnë të ushtrojnë detyrën e tyre sipas mandatit të mëparshëm. Anëtarët e rinj që do të zëvendësojnë anëtarët, të cilëve u mbaron mandati, emërohen sipas dispozitave të këtij ligji.

5. Këshilli i Lartë Gjyqësor krijohet brenda tetë muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji. Tre anëtarë gjyqtarë dhe dy anëtarë jogjyqtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor emërohen fillimisht për një mandat trevjeçar, me qëllim përtëritjen e pjesshme të këtij organi. Anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë e përfundojnë mandatin e tyre pas krijimit të Këshillit të Lartë Gjyqësor, por jo më vonë se zgjedhja e të gjithë anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor, sipas ligjit. Për emërimet e para për anëtarët jogjyqtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor, që do të bëhen pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, verifikimi i kandidatëve, sipas nenit 147 të Kushtetutës, do të kryhet nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit dhe nga Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit.

6. Këshilli i Lartë i Prokurorisë krijohet brenda tetë muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji. Tre anëtarë prokurorë dhe dy anëtarë joprokurorë të Këshillit të Lartë të Prokurorisë emërohen fillimisht për një mandat trevjeçar, me qëllim përtëritjen e pjesshme të këtij organi. Për emërimet e para për anëtarët joprokurorë të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, që do të bëhen pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, verifikimi i kandidatëve, sipas nenit 149 të Kushtetutës, do të kryhet nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit dhe Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit.

7. Gjatë mandatit të tyre nëntëvjeçar gjyqtarët e Kolegjit të Apelimit, sipas nenit 179/b, kanë juridiksion disiplinor ndaj gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor, anëtarëve të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Prokurorit të Përgjithshëm dhe Inspektorit të Lartë të Drejtësisë. Kolegji i Apelimit shqyrton ankimet ndaj vendimeve të Këshillit të Lartë Gjyqësor, Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe Inspektorit të Lartë të Drejtësisë për vendosjen e masave disiplinore, përkatësisht ndaj gjyqtarëve, prokurorëve dhe inspektorëve të tjerë.

8. Gjykata e Shkallës së Parë për Krimet e Rënda dhe Gjykata e Apelit për Krimet e Rënda do të emërtohen, funksionojnë dhe ushtrojnë kompetencat e gjykatës së shkallës së parë dhe të gjykatës së apelit brenda dy muajve nga krijimi i Këshillit të Lartë Gjyqësor, sipas ligjit. Transferimi i çështjeve do të bëhet në përputhje me ligjin. Gjyqtarët në detyrë pranë këtyre gjykatave do të transferohen në gjykata të tjera, në rast se ata ose familjarët e tyre të afërt nuk japin pëlqimin për rishikimin periodik të llogarive të tyre financiare dhe telekomunikimeve vetjake. Prokurorët pranë Prokurorisë së Posaçme do të emërohen brenda dy muajve nga krijimi i Këshillit të Lartë të Prokurorisë, sipas ligjit. Pas krijimit të Prokurorisë së Posaçme, Prokuroria për Krimet e Rënda do të pushojë së funksionuari. Transferimi i çështjeve në hetim dhe gjykim do të kryhet sipas ligjit.

9. Inspektori i Lartë i Drejtësisë emërohet brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji. Mënyra e funksionimit të inspektorateve ekzistuese gjatë periudhës kalimtare rregullohet me ligj.

10. Gjyqtarët dhe prokurorët që nuk kanë përfunduar Shkollën e Magjistraturës qëndrojnë në detyrë dhe janë subjekt i procesit të rivlerësimit kalimtar të kualifikimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve sipas nenit 179/b dhe aneksit të këtij ligji.

11. Presidenti i Republikës, brenda pesë ditëve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, zgjedh me short anëtarët e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, sipas nenit 149/d, pika 3, të Kushtetutës. Nëse Presidenti i Republikës nuk i përzgjedh anëtarët brenda pesë ditëve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, Kryetari i Kuvendit i zgjedh ata me short brenda dhjetë ditëve nga hyrja në fuqi e këtij ligji. Të zgjedhurit qëndrojnë në detyrë deri në datën 31 dhjetor të vitit kur hyn në fuqi ky ligj. Avokati i Popullit merr pjesë si vëzhgues në procedurën e shortit, si dhe në mbledhjet dhe veprimtarinë e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. Anëtarët e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi i nënshtrohen menjëherë procesit të rivlerësimit kalimtar të kualifikimit për gjyqtarë dhe prokurorë sipas nenit 179/b të këtij ligji.

12. Presidenti i Republikës vazhdon të qëndrojë Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë deri në krijimin e Këshillit të Lartë Gjyqësor brenda 8 muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji. Me krijimin e Këshillit të Lartë Gjyqësor, Presidenti emëron gjyqtarët e Gjykatës së Lartë, sipas nenit 136 të Kushtetutës. Presidenti plotëson vakancën e parë në Gjykatën Kushtetuese sipas paragrafit 2 të këtij neni dhe nenit 125 të Kushtetutës.

13. Deri në zgjedhjet parlamentare, që do të mbahen pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, por jo më vonë se data 1 shtator 2017, zgjedhja e Inspektorit të Lartë të Drejtësisë dhe e Prokurorit të Përgjithshëm do të bëhet me dy të tretat e anëtarëve të Kuvendit. Zgjedhjet e tjera do të bëhen me tri të pestat e anëtarëve të Kuvendit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i nenit 179 është përcaktimi i rregullave të zbatueshme gjatë periudhës kalimtare midis pushimit të veprimit të dispozitave "të vjetra" dhe fillimit të efekteve të dispozitave "të reja". Gjithashtu, ky nen ka për qëllim të përcaktojë saktësisht efektet e dispozitave kushtetuese të miratuara, duke u kujdesur që efekti prapaveprues i tyre të jetë sa më i kufizuar dhe i përcaktuar saktësisht, si dhe të mos lejojë cenimin e parimeve kushtetuese të garantuara në tekstin e Kushtetutës.

2. Nisur nga fakti se ndryshimet kushtetuese prekën të gjithë sistemin e drejtësisë, madje edhe organe që lidheshin indirekt me të (p.sh. Presidentin), neni 179 duhej të rregullonte të gjitha efektet e mundshme të përkohshme deri në fillimin e veprimit të dispozitave të përhershme. Në këtë kontekst, qëllimi i nenit 179 është që, në respekt të parimit të kontinuitetit, të vijojë normalisht veprimtaria e organeve kushtetuese ekzistuese deri në krijimin e organeve të reja, si dhe të plotësohet ndonjë boshllëk i mundshëm ligjor (kushtetues) deri në fillimin e zbatimit normal të dispozitave të ndryshuara.

B. Objekti i rregullimit

3. Neni 179 përbëhet nga 13 pika, gjë e cila nuk është mjaft e zakontë për sa u takon dispozitave kushtetuese. Megjithatë ka arsye për këtë dhe këto do të trajtohen më poshtë. Konkretisht, pikat 1-3 i kushtohen rregullimit kalimtar të statusit dhe zgjedhjes së gjyqtarëve të GjK-së, duke përcaktuar se gjyqtarët në detyrë përfundojnë mandatin sipas dispozitave që ishin në fuqi kur janë emëruar. Gjithashtu, aty përcaktohet edhe radha e zgjedhjes së tyre, pra duke parashikuar se organi i parë që zgjedh gjyqtarin që do të plotësojë vakancën e parë është Presidenti, i dyti Kuvendi dhe i treti GjL-ja. Kjo radhë e zgjedhjes së gjyqtarëve, që gjendet e parashikuar edhe në ligjin e GjK-së, në respekt të vazhdimësisë institucionale, i shërben gjithashtu edhe moscenimit të standardit kushtetues të ripërtëritjes normale dhe në kohë të një të tretës së anëtarëve të GjK-së, një herë në tre vjet.

4. Në pikën 4 parashikohet vazhdimësia në detyrë e gjyqtarëve të GjL-së dhe zgjedhja e gjyqtarëve të rinj sipas dispozitave të reja kushtetuese.

5. Pikat 5-6 parashikojnë periudhën kohore brenda së cilës ngrihet KL-Gj-ja dhe KLP-ja, si dhe mandatet fillestare të tyre, që janë jo të plota (për 5 prej tyre, tre gjyqtarë/prokurorë dhe 2 jogjyqtarë/prokurorë, mandatet

janë 3-vjeçare, me qëllim përtëritjen periodike të tyre). Ndërkohë që pika 12 e këtij neni parashikon se Presidenti vazhdon të drejtojë KLD-në deri në krijimin e KLGj-së, gjatë 8 muajve të hyrjes në fuqi të dispozitave të reja kushtetuese.

6. Pika 7 parashikon shtrirjen e juridiksionit të Kolegjit të Apelimit (KPA) edhe ndaj çështjeve të përgjegjësisë disiplinore ndaj gjyqtarëve të GjK-së, anëtarëve të KLGj-së, KLP-së, PP-së dhe ILD-së. Gjithashtu, ky Kolegj shqyrton edhe ankimet ndaj masave disiplinore të gjyqtarëve, prokurorëve dhe inspektorëve deri në përfundim të mandatit të tij 9-vjeçar.

7. Në pikën 8 parashikohet shndërrimi i Gjykatës së Krimeve të Rënda në Gjykatën e Posaçme për Krimin e Organizuar dhe Antikorrupsionin, si dhe i prokurorisë pranë këtyre gjykatave në Prokurorinë e Posaçme. Të dyja këto organe do të ngrihen përkatësisht brenda 2 muajve nga ngritja e KLGj-së dhe KLP-së.

8. Më tej, në pikën 9 parashikohet ngritja e ILD-së brenda 6 muajve nga hyrja në fuqi e dispozitave të reja kushtetuese. Ndërkohë që në pikën 13 parashikohet që nëse ILD-ja zgjidhet jo më vonë se data 1 shtator 2017, ajo do të votohet me 2/3-at e votave të anëtarëve të Kuvendit, ndërsa zgjedhjet e tjera do të jenë me 3/5-at.

9. Pika 10 garanton vazhdimin e ushtrimit të detyrës nga gjyqtarët dhe prokurorët që nuk kanë përfunduar Shkollën e Magjistraturës, por vetëm pasi këta të kenë kaluar procesin e rivlerësimit kalimtar sipas aneksit të Kushtetutës.

10. Pika 11 parashikon ngritjen për herë të parë të KED-së brenda 5 ditëve nga hyrja në fuqi e këtij ligji. Gjithashtu, mandati i anëtarëve të KED-së është i kufizuar deri në 31 dhjetor të vitit të hyrjes në fuqi të ndryshimeve, pra 31 dhjetor 2016.

11. Pika e fundit, 13, parashikon zgjedhjen e PP-së deri në 1 shtator 2016 me shumicën prej 2/3-ve të votave të Kuvendit, ndërsa zgjedhjet e tjera do të bëhen me 3/5-at, sipas nenit 149 të Kushtetutës.

C. Komente për çështje të ndryshme

12. Ka një standard të mirënjohur për çdo kushtetutë demokratike, që njihet si parimi i vazhdimësisë (kontinuitetit) ligjor dhe institucional, që është thelbi mbi të cilin ushtron pushtetin çdo organ kushtetues a ligjor

në rastet kur Kushtetuta e re ndryshon funksionin dhe kompetencat e organit ekzistues. Parimi i vazhdimësisë së rendit juridik nuk lidhet vetëm me funksionimin normal të organeve kushtetuese, por me të gjithë rendin juridik shtetëror dhe shoqërinë. Pra, vazhdimësia si koncept kushtetues ka të bëjë me veprimin në kohë të kuadrit ligjor ekzistues, për aq kohë sa nuk është shfuqizuar nga një akt i ri ose nga një organ kushtetues kompetent (parlamenti ose GjK-ja), si dhe me vazhdimin e funksionimit të organeve kushtetuese dhe ligjore mbi bazën e rendit juridik në fuqi. Në një shtet demokratik institucionet, sidomos ato kushtetuese, duhet të reflektojnë vazhdimësi të funksionimit të tyre, me qëllim përçimin e sigurisë te populli se, pavarësisht rotacioneve politike dhe institucionale, ekzistenca e institucioneve dhe funksionimi normal i tyre nuk rrezikohet.[868]

13. Ky parim lidhet në veçanti me vazhdimin e zbatimit të ligjeve të miratuara, përderisa ato nuk janë shfuqizuar. Pra, një shtet funksionon me ligjet e miratuara para rishikimit të Kushtetutës, derisa të miratohen ligjet e reja. Ligjet e reja kërkojnë kohën e tyre për miratim. Shfuqizimi i menjëhershëm i të gjitha ligjeve të mëparshme, për shkak të rishikimit të Kushtetutës, nuk ndodh në asnjë shtet, sepse shkakton vakuum ligjor ose institucional dhe, për rrjedhojë, e çon veprimtarinë shtetërore në kolaps. Prandaj, çdo kushtetutë funksionon sipas një standardi të përgjithshëm që konsiston në vijimësinë e ligjeve të mëparshme.

14. Një rregullim i tillë është parashikuar edhe në Kushtetutë, në nenin 178 të së cilës thuhet shprehimisht: *"1. Ligjet dhe aktet e tjera normative të miratuara para datës së hyrjes në fuqi të kësaj Kushtetute do të zbatohen derisa nuk janë shfuqizuar."*. Ky rregullim i vendosur në Kushtetutën e vitit 1998 nuk është shfuqizuar, por është në fuqi dhe vijon të zbatohet. Pra, Kushtetuta apo çdo amendim i ri që i bëhet asaj, pavarësisht nëse ndryshon pjesërisht apo tërësisht funksionin apo kompetencat e një organi, nuk shfuqizon në mënyrë të menjëhershme ligjet mbi të cilat këto organe kanë funksionuar dhe funksionojnë. Ligjet ekzistuese vijojnë të zbatohen, derisa ligjet e reja t'i shfuqizojnë ato. Ky parim u mbajt parasysh edhe gjatë ndryshimeve të fundit të miratuara në vitin 2016 nga Kuvendi. Megjithëse Kushtetuta ka parashikuar organe të reja, kompetenca të tjera apo edhe një rol e funksion të ndryshëm për disa institucione kushtetuese ekzistuese, siç janë Presidenti, GjK-ja, GjL-ja, KLD-ja, PP-ja etj., ligjet mbi të cilat ato ushtronin veprimtarinë e tyre nuk u shfuqizuan ose ndryshuan automatikisht me miratimin e ndryshimeve kushtetuese. Ato vazhduan të zbatohen deri në ndryshimin e tyre, i cili u bë brenda disa muajsh pas hyrjes në fuqi të dispozitave të reja

868) Shih vendimin nr.44/2011 të Gjykatës Kushtetuese.

kushtetuese. Jo vetëm kaq, por edhe pas ndryshimeve të ligjeve organike u la një kohë e arsyeshme tranzitore, me qëllim përgatitjen e institucioneve, por edhe të publikut me ndryshimet e reja.

15. Neni 179 merr përsipër pikërisht këtë mision: të rregullojë veprimtarinë e organeve kushtetuese gjatë periudhës kalimtare nga hyrja në fuqi e ndryshimeve kushtetuese deri në ngritjen e organeve të reja ose përshtatjen e organeve ekzistuese me kuadrin e ri kushtetues dhe miratimin e kuadrit të ri ligjor. Duke qenë se një pjesë e rregullave i kanë dhënë ndërkohë efektet, do të paraqesim më poshtë edhe rastet si ato janë zbatuar në praktikë.

a) *Parimi i vazhdimësisë së institucioneve dhe rastet përjashtimore*

16. Në një shtet të së drejtës një nga garancitë e mirëfunksionimit të tij është vazhdimësia institucionale, pavarësisht ndryshimeve të kuadrit ligjor. Ky tashmë është një standard europian i gjithëpranuar.[869] Gjithashtu, edhe GjK-ja shqiptare ka ndjekur këtë standard në një numër vendimesh. Në një nga vendimet më të fundit lidhur me faktin se cilat janë kompetencat që duhet të ushtrojë KLD-ja deri në krijimin e KLGj-së, Gjykata ka vlerësuar se formulimi i pikës 5 të nenit 179 të Kushtetutës se "*"anëtarët e KLD-së e përfundojnë mandatin e tyre pas krijimit të KLGJ-së, por jo më vonë se zgjedhja e të gjithë anëtarëve të KLGJ-së, sipas ligjit" shpreh dhe synon të sigurojë vlerën kushtetuese të vazhdimësisë dhe koherencës institucionale, për rrjedhojë, funksionimin normal të KLD-së në periudhën kalimtare. Për sa kohë vullneti i kushtëtutbërësit ka qenë që të mos ndërpritet funksioni i KLD-së, Gjykata vlerëson se KLD-ja, ashtu si edhe organet e tjera ekzistuese kushtetuese do të vazhdojnë të ushtrojnë funksionet e tyre deri në konstituimin e plotë të organeve të reja kushtetuese...".*[870]

17. Në këtë kontekst, ligjvënësi kushtetues duhej të siguronte vazhdimësinë e atyre institucioneve, të cilat pavarësisht se u prekën nga ndryshimet lidhur me organizimin, zgjedhjen/emërimin, përgjegjësinë disiplinore, madje edhe kompetencat, do të ishte e udhës të mos ndërprisnin funksionimin dhe të ngriheshin rishtazi tërësisht. Zgjidhja më e mirë ishte të parashikoheshin dispozita kalimtare për përshtatjen e tyre me kuadrin e

869) Shih Opinionin interim të KV-së, § 95. Shih, gjithashtu, edhe CDL-AD(2013)007, Opinion on the Draft Amendments to the Organic Law on Courts of General Jurisdiction of Georgia, § 67 et seq.; but see also the development of the Venice Commission position, especially as regards the replacement of the *ex officio* members in the reformed bodies in CDL-AD(2014)028, Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia, § 71 – 75.

870) Shih vendimin nr.37/2017 të GJK-së mbi kushtetutshmërinë e disa neneve të ligjit për statusin e magjistratëve dhe ligjin për organet e qeverisjes së pushtetit gjyqësor.

ri kushtetues dhe ligjor, duke kaluar natyrshëm në një situatë më pozitive të funksionimit të tyre.

18. Gjatë hartimit të dispozitave kushtetuese, pas propozimeve që sillnin ndryshime thelbësore, u pa e nevojshme të vlerësohej nëse ishte e mundur që institucionet ekzistuese të vazhdonin veprimtarinë e tyre thjesht duke u miratuar disa dispozita tranzitore apo duhet të riformatoheshin rrënjësisht, duke ndërprerë mandatin e funksionarëve ekzistues, duke i hapur rrugë kështu konstituimit të institucioneve të reja. Natyrisht që në bërjen e këtij vlerësimi GENL-ja ka qenë e predispozuar për të ruajtur sa më shumë që të ishte e mundur mandatin e institucioneve ekzistuese. Ky vlerësim u bë për secilin nga institucionet e prekura nga ndryshimet kushtetuese.

19. Konkretisht, ndryshimet kryesore të propozuara për GjK-në përfshinin aspekte që lidheshin me kriteret, procedurën dhe organet kompetente të emërimit të gjyqtarëve të kësaj Gjykate; përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve, e cila për herë të parë parashikohej në detaje dhe përfshin edhe masa të tjera përveç shkarkimit nga detyra; zgjerimin e subjekteve që e vënë në lëvizje GJK-në; disa rregullime që preknin hapësirën dhe procedurat që lidhen me disa nga kompetencat e kësaj gjykate etj. Këto ndryshime, në nivelin kushtetues e më tej në atë ligjor, pritet të ndryshojnë ndjeshëm fizionominë e GjK-së në të ardhmen, duke e kthyer realisht në gjykatë të të drejtave të individit, si dhe duke e bërë vendimmarrjen së saj sa më efikase dhe cilësore. Për këto arsye, GENL-ja arriti në përfundimin se roli dhe burimi i legjitimitetit të GjK-së, me gjithë këto ndryshime, nuk ishin të tilla që të justifikonin ndërprerjen e mandatit të gjykatës ekzistuese dhe të çonin në konstituimin e një gjykate tërësisht të re. U gjykua se një dispozitë e hollësishme tranzitore, që rregullon përtëritjen e përbërjes së GjK-së sipas kushteve të reja, ishte e mjaftueshme për të bërë të mundur që GjK-ja t'i përgjigjet më me efikasitet detyrave të reja dhe mënyrës së re të funksionimit.

20. I njëjti arsyetim u përdor edhe për GjL-në, megjithëse për këtë gjykatë ndryshimet ishin edhe më specifike.[871] Ndërsa për sa i takon KLGj-së dhe KLP-së, duke parë thellësinë dhe gjerësinë e ndryshimeve të propozuara për organin e deriatëhershëm të administrimit të gjyqësorit, KLD-në,[872] u propozuan disa dispozita transitore, të cilat do të sillnin si pasojë mbarimin e parakohshëm të mandateve të anëtarëve të KLD-së dhe rregullimin e situatës ligjore që do të krijohej pas hyrjes në fuqi të ndryshimeve kushtetuese.

871) Shih për më tepër komentin e nenit 135 të Kushtetutës.
872) Shih për më tepër komentin e nenit 147 dhe 147/a të Kushtetutës.

21. Po kështu, u gjykua i nevojshëm parashikimi i dispozitave kushtetuese tranzitore për të rregulluar periudhën kalimtare deri në zgjedhjen e PP-së të ri, nëse prokurori në detyrë do të largohej para përfundimit të mandatit ose nëse prokurori i ri nuk do të mund të zgjidhej në kohë për shkaqe të moskrijimit në kohë të KLP-së.[873] Ky aspekt ka rëndësi të madhe, pasi prokuroria ka pasuar ndryshime të thella,[874] prandaj ishte thelbësore që dispozitat kushtetuese të miratuara të fillonin sa më shpejt veprimin për të mos zgjatur periudhën kalimtare. Megjithatë, në nenin 179 u parashikua mundësia që deri në krijimin e organeve të reja si KLP-ja dhe Prokuroria e Posaçme, një pjesë prej këtyre kompetencave, që më parë i kryente PP-ja, t'i kalonin KLP-së.

22. Për shkak të kohës që do të nevojitej për konstituimin e disa institucioneve kushtetuese, duke u nisur nga fakti se disa funksione janë parashikuar për të qenë *ex officio* (p.sh. KED-ja) pjesë e disa organeve *ad hoc*, si dhe me qëllim shmangien e çdo bllokimi në funksionimin e organeve gjatë fazës tranzitore, u parashikuan afate të arsyeshme nga 3-8 muaj për të krijuar organet e reja, me qëllim krijimin e kushteve për të vijuar në normalitet ushtrimin e funksionit të tyre.

b) *Zgjedhja e disa organeve vetëm një herë me shumicë të ndryshme*

23. Nëse i shohim me vëmendje dispozitat kushtetuese që lidhen me zgjedhjen e organeve kushtetuese nga Kuvendi, vihet re një ndryshim midis shumicës së votave të përdorur nga Kushtetuta e vitit 1998 dhe ajo e adaptuar me ndryshimet e vitit 2016. Tendenca dhe këmbëngulja nga ana e opozitës për të rritur pragun e nevojshëm të votimit, pra nga shumicë të thjeshtë në të cilësuar (3/5) ose nga një shumicë e cilësuar në një tjetër me prag më të lartë (2/3), ka shoqëruar të gjithë procesin e hartimit të dispozitave të reja kushtetuese. Argumenti kryesor i përdorur prej saj ishte mungesa e besimit te mazhoranca politike në përpjekjet e kësaj të fundit për të ndikuar politikisht procesin e zgjedhjes dhe konstituimit të organeve të reja kushtetuese ose riformatimin e atyre ekzistuese.[875] Pas zhvillimit të procesit të negociatave politike midis shumicës dhe pakicës parlamentare u arrit në përfundimin se shumica prej 3/5-ve, e shoqëruar edhe me garanci të tjera kushtetuese dhe ligjore, është e mjaftueshme për të shmangur "kapjen" e organeve kushtetuese nga shumica parlamentare, por, nga ana tjetër, edhe

873) Neni 109, pika 2 e ligjit nr.97/2016 "Për prokurorinë".
874) Shih komentin e nenit 148 e në vijim të Kushtetutës.
875) Shih materialin e opozitës dërguar Komisionit të Venecies, si dhe opinionin interim dhe atë final të këtij të fundit mbi çështjen e shumicave të përdorura nga organi ligjvënës.

për të siguruar pjesëmarrjen e opozitës në vendimmarrje. Pavarësisht marrëveshjes politike, mungesa e besimit të opozitës ndaj mazhorancës gjeti vend në rregullimet e dispozitave kalimtare.

24. Konkretisht, pika 13 e nenit 179 ka parashikuar se deri në zgjedhjet parlamentare, që do të mbahen pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, por jo më vonë se data 1 shtator 2017, zgjedhja e ILD-së dhe e PP-së do të bëhet me dy të tretat e anëtarëve të Kuvendit. Zgjedhjet e tjera do të bëhen me tri të pestat e anëtarëve të Kuvendit. Ky parashikim vërteton drojën e opozitës që meqenëse PP-së që ishte ende në detyrë i përfundonte mandati në nëntor 2017, të mos kishte asnjë mundësi të zëvendësohej me votat e mazhorancës në pushtet, nëse do të largohej para kohe nga detyra (p.sh. si rrjedhojë e rivlerësimit kalimtar, pasi PP-ja ishte një nga të parët që do t'i nënshtrohej këtij procesi). Ndërsa për ILD-në, pavarësisht se krijohej për herë të parë, opozita kërkonte siguri që ngritja e këtij organi të mos ishte një vendimmarrje që të shmangte përfshirjen reale të opozitës, megjithëse shumica parlamentare do ta kishte disi të vështirë të siguronte edhe një shumicë më të ulët, p.sh. 3/5-at. [876]

25. Është fakt i njohur se zakonisht shumica prej 2/3-ve nuk i shërben arritjes së konsensusit real, por kërkon kompromise të padëshiruara nga partitë politike, gjë që gjeneron zgjidhje të momentit dhe të paqëndrueshme. Duke qenë se është e vështirë arritja e kësaj shumice, "pazaret" politike janë të shmangshme. Si mekanizma zhbllokues në këto raste përdoret seleksionimi nga secili grup parlamentar ose parti politike në parlament të kandidatëve të preferuar ose të papranueshëm. Rasti më tipik i kësaj marrëveshje është ndryshimi i Kushtetutës në vitin 2008. Këtë ide nuk e përkrahu as KV-ja, që theksoi se zgjedhja e njërës apo tjetrës shumicë është çështje e vendimmarrjes politike, por shumicat e forta, si 2/3-at, përdoren kryesisht për të ndryshuar kushtetutat dhe më së paku për të zgjedhur organet kushtetuese.[877]

c) *Ngritja ose funksionimi i disa institucioneve të reja me mandat të kufizuar*

26. Neni 179 ka parashikuar disa raste kur mandati i organeve kushtetuese do të jetë më i kufizuar për një periudhë të caktuar kohore sesa mandati që parashikohet në tekstin e Kushtetutës për këtë qëllim. Kështu, referuar

876) Opozita nguli këmbë gjatë në vendosjen e shumicës me prag të lartë (2/3), e cila mund të sillte lehtësisht bllokimin e plotësimit në vazhdimësi të organeve kushtetuese. Sipas saj, kjo shumicë do të detyronte mazhorancën të arrinte konsensusin politik të nevojshëm për çdo emërim/zgjedhje të organeve kushtetuese.
877) Shih Opinionin interim të Komisionit të Venecies, § 13-14.

pikës 3 të këtij neni, mandati i disa prej gjyqtarëve të GjK-së që do të zgjidhen pas hyrjes në fuqi të ndryshimeve kushtetuese të vitit 2016, do të jetë 7 ose 8-vjeçar dhe jo 9, siç përcakton neni 125 i Kushtetutës. Ky kufizim është bërë me qëllim realizimin e përtëritjes së rregullt një herë në 3 vjet të 1/3-ës të gjyqtarëve të kësaj gjykate, pasi ndër vite është vënë re se për shkak të mospërtëritjes së rregullt, sipas këtij ritmi, pasoja ka qenë zëvendësimi i një pjese të madhe të gjyqtarëve në një kohë, gjë e cila ka sjellë efekte jo pozitive në qëndrueshmërinë e vendimmarrjes së kësaj Gjykate.[878] Në fakt, vlen të përmendet se në Opinion interim KV-ja theksoi se kjo zgjidhje, në fakt, kufizon mandatin 9-vjeçar të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, i cili për shkaqe të tjera mund të jetë edhe më i shkurtër, p.sh. nëse parlamenti, Presidenti, ose Gjykata e Lartë nuk arrijnë t'i plotësojnë në kohë këto vakanca, atëherë ai do të shkojë edhe më pak se 7 pse 8 vjet, gjë që bie ndesh me nenin 125 të Kushtetutës.[879]

27. Gjithashtu, pika 5 e këtij neni parashikon se disa prej anëtarëve të KLGJ-së dhe KLP-së, përkatësisht 3 gjyqtarë, 2 jogjyqtarë, 3 prokurorë dhe 2 joprokurorë do ta kenë mandatin 3-vjeçar, me qëllim që përtëritja e tyre të mos bëhet njëherazi, duke eliminuar bllokimin e punës së institucionit, por edhe duke siguruar vazhdimësinë e tij. Mandatet e tjera do të jenë sipas neneve 147 e 149 të Kushtetutës, pra 5-vjeçar. Kjo është një zgjidhje që i përshtatet mirëfunksionimit të organeve kolegjiale kur ngrihen rishtazi.

ç) *Verifikimi i kandidatëve para ngritjes së organeve të reja*

28. Një tjetër çështje për të cilën kjo dispozitë parashikon një zgjidhje të ndryshme nga teksti i saj, është edhe kryerja e verifikimit të pasurisë, figurës dhe profesionalizmit për kandidatët për anëtarë të KLGJ-së dhe KLP-së, që ngrihen rishtazi ndryshe nga rregullimi i parashikuar nga nenet 147 e 149. Konkretisht, ky proces do të bëhet (tashmë i përfunduar) nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit së bashku me Operacionin Ndërkombëtar të Monitorimit. Ndërkohë që nenet 147 dhe 149 parashikojnë se vlerësimi fillestar bëhet nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit e më pas vlerësimi tjetër nga një nënkomision parlamentar me përbërje të përzierë të forcave politike të përfaqësuara në Kuvend. Përfshirja edhe e ONM-së në procesin e ngritjes për herë të parë të KLGJ-së dhe KLP-së e ka bazën te mungesa e besimit të opozitës se vlerësimi i kryer paraprakisht nga Sekretari i Përgjithshëm nuk do të ishte i paanshëm dhe transparent. Duke qenë se ONM-ja ishte prezente në vend për të kryer misionin e saj në procesin e rivlerësimit

878) Shih komentin e nenit 125 të Kushtetutës.
879) Opinioni Final i Komisionit të Venecies, § 81.

kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve, u gjet si zgjidhje e arsyeshme që të asistonte edhe këtë proces. Duhet përmendur se anëtarët e tjerë gjyqtarë dhe prokurorë të KLGJ-së dhe KLP-së do të verifikohen nga organet e rivlerësimit kalimtar, pra KPK-ja dhe KPA-ja, në praninë e ONM-së.

II. Konteksti historik

29. Fryma politike me të cilën u shoqërua procesi i hartimit të dispozitave dhe më pas i miratimit përfundimtar të tyre u karakterizua nga mosmarrëveshje me baza politike dhe nga mungesa e besimit se procesi i reformës kushtetuese ishte i baraslarguar nga interesa të ngushtë partiakë dhe se zgjidhjet e ofruara nuk i shërbenin funksionimit normal të institucioneve, por kapjes politike.[880] Në këtë situatë është e kuptueshme që kjo klimë të gjejë shprehje edhe te formulimi i dispozitave transitore, të cilat në disa raste janë të detajuara dhe shmangen nga formulimi i dispozitave që rregullojnë të njëjtat çështje në tekstin e Kushtetutës. Bazuar edhe në sugjerimet e KV-së për të gjetur formulime që kënaqin edhe kërkesat e opozitës, u ra dakord që neni 179 të bënte në disa raste zgjedhje kompromisi.[881]

III. Standarde ndërkombëtare

30. Nuk ka ndonjë standard për hapësirat e rregullimit të dispozitave tranzitore. Megjithatë, ajo që duhet mbajtur parasysh është shmangia e paqëndrueshmërisë, sigurimi i vazhdimësisë institucionale dhe përputhja e rregullave tranzitore sa më shumë të jetë e mundur me rregullat që do të veprojnë në të ardhmen, pra në tekstin e ligjit.

---

880) Shih materialet e paraqitura në vijimësi të procesit të hartimit të dispozitave kushtetuese nga opozita si para komisionit *ad hoc* ,ashtu edhe para Komisionit të Venecies, gjatë përgatitjes së opinioneve interim dhe përfundimtar. Për këtë vijnë në ndihmë procesverbalet e komisionit *ad hoc* dhe opinionet e KV-së, ku paraqiten vazhdimisht shqetësimet e opozitës.
881) Shih opinionin final të Komisionit të Venecies, § 81-83.

Neni 179/b

1. Sistemi i rivlerësimit ngrihet me qëllim që të garantohet funksionimi i shtetit të së drejtës, pavarësia e sistemit të drejtësisë, si edhe të rikthehet besimi i publikut tek institucionet e këtij sistemi.

2. Rivlerësimi do të kryhet mbi bazën e parimeve të procesit të rregullt, si dhe duke respektuar të drejtat themelore të subjektit të vlerësimit.

3. Të gjithë gjyqtarët, duke përfshirë gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, të gjithë prokurorët, duke përfshirë Prokurorin e Përgjithshëm, Kryeinspektorin dhe inspektorët e tjerë pranë Këshillit të Lartë të Drejtësisë, i nënshtrohen rivlerësimit *ex officio*.

4. Të gjithë këshilltarët ligjorë pranë Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, ndihmësit ligjorë pranë gjykatave administrative, ndihmësit ligjorë pranë Prokurorisë të Përgjithshme do të rivlerësohen *ex officio*. Procesit të rivlerësimit mund t'i nënshtrohen me kërkesë dhe nëse plotësojnë kriteret sipas ligjit edhe ish-gjyqtarët, ish-prokurorët, ish-këshilltarët ligjorë të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, të cilët kanë punuar në këto pozicione të paktën tre vjet.

5. Rivlerësimi kryhet nga Komisioni i Pavarur i Kualifikimit, ndërsa ankimet e subjekteve të rivlerësimit ose të Komisionerit Publik shqyrtohen nga Kolegji i Apelimit pranë Gjykatës Kushtetuese. Gjatë periudhës kalimtare 9-vjeçare Gjykata Kushtetuese do të funksionojë me dy kolegje.

6. Komisioni dhe Kolegji i Apelimit janë të pavarur dhe të paanshëm.

7. Moskalimi me sukses i procesit të rivlerësimit përbën shkak për mbarimin e menjëhershëm të ushtrimit të detyrës, krahas shkaqeve të parashikuara në Kushtetutë. Gjyqtarët dhe prokurorët, përfshirë ata që janë deleguar në pozicione të tjera, ish-gjyqtarë ose ish-prokurorë, të cilët kalojnë me sukses rivlerësimin, qëndrojnë në detyrë ose emërohen gjyqtarë e prokurorë. Subjektet e tjera, të cilat kalojnë me sukses rivlerësimin, emërohen gjyqtarë ose prokurorë, sipas ligjit.

8. Mandati i anëtarëve të Komisionit të Pavarur të Kualifikimit dhe Komisionerit Publik është 5 vjet nga data e fillimit të funksionimit të tyre, ndërsa mandati i gjyqtarëve të Kolegjit të Apelimit është 9 vjet. Pas shpërbërjes së komisionit, çështjet e papërfunduara të rivlerësimit shqyrtohen nga Këshilli i Lartë Gjyqësor, sipas ligjit. Çështjet e papërfunduara të

rivlerësimit të prokurorëve shqyrtohen nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë, sipas ligjit. Pas shpërbërjes së komisionerëve publikë, kompetencat e tyre ushtrohen nga Drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme. Ankimet ndaj vendimeve të komisionit ende të papërfunduara do të shqyrtohen nga Gjykata Kushtetuese.

9. Kuvendi vendos për shfuqizimin e këtij Aneksi, pasi vendimi i fundit të ketë marrë formë të prerë, si dhe mbi bazën e raportit të paraqitur nga Kryetari i Kolegjit të Apelimit mbi gjendjen e çështjeve të papërfunduara, ose kur përfundon mandati i Kolegjit të Apelimit.

10. Procedurat dhe kriteret e rivlerësimit rregullohen sipas parashikimeve të Aneksit dhe ligjit.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Neni 179/b ngre sistemin e rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Qëllimi i tij mund të evidentohet duke analizuar disa burime: *së pari*, duke interpretuar vetë tekstin e dispozitës; *së dyti*, duke analizuar opinionet e KV-së dhe vendimet e GjK-së në lidhje me këtë çështje; *së treti*, duke lexuar dokumentet themelore të reformës në drejtësi, veçanërisht dokumentin analitik[882] dhe atë strategjik[883]. Gjithashtu, qëllimi i dispozitës mund të analizohet nga disa dimensione, të cilat përcaktohen duke u nisur edhe nga synimi i këtij punimi. Kështu, bazuar në pritshmëritë që lidhen me zbatimin e dispozitës, qëllimi i saj mund të projektohet në kuptimin e ngushtë dhe në kuptimin e gjerë, të cilat lidhen me qëllimin afatshkurtër dhe atë afatgjatë. Konkretisht, në këtë dispozitë mund të themi se, në kuptimin e saj të gjerë, neni 179/b ka qëllim që "*të garantohet funksionimi i shtetit të së drejtës, pavarësia e sistemit të drejtësisë, si edhe të rikthehet besimi i publikut tek institucionet e këtij sistemi*", i cili sanksionohet shprehimisht në paragrafin e parë të këtij neni. Ndërsa në kuptimin e ngushtë objektiv, ajo ka qëllim të largojë gjyqtarët dhe prokurorët e papërshtatshëm nga sistemi i drejtësisë. Pra, neni 179/b ka si qëllim të ndërtojë një nga masat më tërësore për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit në organet e drejtësisë, si dhe të garantojë nivelin e kualifikimit të subjekteve që japin drejtësi.

2. Në dallim nga vlerësimi periodik i gjyqtarëve dhe i prokurorëve, kjo dispozitë synon të sanksionojë një mjet rivlerësimi tërësor, që funksionon për një kohë të caktuar dhe jep rezultate më të shpejta e më efektive. Kjo është shprehur edhe në relacionin përkatës të projektamendamentit, në të cilin theksohet: "*Një nga masat kryesore në këtë kuadër, është rivlerësimi i të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve, për të zbuluar ndikimin e krimit të organizuar, politikanëve dhe korrupsionit mbi ta, si dhe për të vlerësuar kualifikimet e tyre*"[884]. Kështu, ndërsa vlerësimi i zakonshëm do të kryhet në mënyrë periodike nga organet kushtetuese (KLGj-ja dhe KLP-ja), rivlerësimi do të kryhet nga or-

882) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri",* qershor 2015, http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf, f. 287, vizituar për herë të fundit më 28.12.2017.
883) *Strategjia e Reformës në Sistemin e Drejtësisë*, botuar në https://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/draft_strategjia_versioni_shqip.pdf, vizituar për herë të fundit më 28.12.2017.
884) Shih relacionin mbi projektligjin "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e RSh-së", të ndryshuar, në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/relacion-shtesa-dhe-ndryshime-ne-ligjin-nr.-84172c-date-21.10.1998-kushtetura-e-r.sh-te-ndryshuar.pdf, f.19, vizituar për herë të fundit më 28.12.2017.

gane të posaçme me mandat të përkohshëm, siç parashikohen në këtë nen. Gjithashtu, qëllimi për një zgjidhje më të shpejtë e më efikase për të eliminuar nga radhët e sistemit të drejtësisë punonjës të papërshtatshëm është shprehur në raportin e Komisionit të Posaçëm Parlamentar të Reformës në Drejtësi, i cili thekson: "*Ky është një moment që sistemi shqiptar i drejtësisë t'i nënshtrohet një reforme të thellë dhe të plotë. Një reformë në sistemin e drejtësisë nuk mund të arrihet pa një vlerësim të gjithanshëm të njerëzve që punojnë aktualisht në sistem*"[885].

3. Një aspekt tjetër i qëllimit të nenit 179/b të Kushtetutës lidhet ngushtë edhe me ofrimin e garancive kryesore institucionale e procedurale për rivlerësimin si një proces në përputhje me Kushtetutën. Duke u bazuar në parimet e procesit të rregullt dhe në atë të respektimit të të drejtave themelore (paragrafi 2), dispozita ka pasur për qëllim të ofrojë garancitë kushtetuese dhe ndërkombëtare në këtë fushë.

4. Veçanërisht për këtë çështje debatet kanë qenë të shumta gjatë procesit të hartimit të këtij amendamenti, të cilin më gjerë e kemi trajtuar në komentin për kontekstin historik të kësaj dispozite. Paraprakisht, theksojmë se në Opinionet e saj KV-ja i ka parë me shqetësim çështjet e rivlerësimit dhe ka bërë një sërë vërejtjesh e sugjerimesh, me qëllim që masa të tilla, të cilat ajo i konsideron pa asnjë ekuivok si "masa të jashtëzakonshme", të kenë një qëllim të pajtueshëm me standardet ndërkombëtare. Veçanërisht, në Opinionin e saj të ndërmjetëm për projektamendamentin kushtetues, ajo i quajti këto masa "radikale" e "drastike", duke paralajmëruar Shqipërinë për pasojat që ato mund të sjellin në tensionimin e situatës brenda gjyqësorit. Për këtë arsye, KV-ja parashtroi një sërë rekomandimesh që sigurojnë një proces në përputhje me standardet ndërkombëtare[886]. Këto rekomandime

885) Shih raportin e Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/raporti_i_komisionit_te_posacem_per_reformen_ne_drejtesi_shoqeruar_me_variantin_final_te_ndryshimeve_kushtetuese_0.pdf, f. 24, vizituar për herë të fundit më 20 prill 2018.

886) CDL-AD(2015)045 - *Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania*, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015);http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

janë mbajtur parasysh nga Kushtetutëbërësi[887], gjë që është shprehur edhe në Opinionin final të këtij Komisioni për amendamentin kushtetues, sipas të cilit "*këto masa jo vetëm që janë të justifikuara, por janë të nevojshme që Shqipëria të mbrohet nga korrupsioni, i cili, nëse nuk trajtohet, mund të shkatërrojë plotësisht sistemin gjyqësor*"[888].

B. Objekti i rregullimit

5. Neni 179/b i amendamentit kushtetues ka objekt krijimin dhe rregullimin e sistemit të institucioneve të reja e të posaçme, të cilat do të kryejnë rivlerësimin e subjekteve të parashikuara prej tij. Ky nen përmban 10 paragrafë që vendosin shtyllat kryesore kushtetuese. Krahas paragrafit të parë, i cili i është dedikuar tërësisht qëllimit të procesit të rivlerësimit në tërësi, paragrafët e tjerë (2-9) rregullojnë aspektet parimore dhe organike të sistemit të rivlerësimit, ndërkohë që procedurat dhe kriteret e rivlerësimit delegohen për rregullim në Aneksin që i shtohet Kushtetutës, si dhe në ligjin e posaçëm për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve e të prokurorëve.

6. Për sa më sipër, mund të rendisim objektin e rregullimit të kësaj dispozite në institutet që vijojnë më poshtë, ndërkohë që shpjegime më të hollësishme në lidhje me to do të jepen edhe në komentet e neneve të Aneksit të Kushtetutës:

• parimet themelore të sistemit të rivlerësimit të gjyqtarëve e prokurorëve (§ 2, 6);

• subjektet që do t'i nënshtrohen rivlerësimit (§ 3, 4);

• organet e rivlerësimit, mandati, përkohshmëria, vendimet e tyre (§ 5, 7, 8);

• e drejta e ankimit (§ 5, 8);

• garancitë për përfundimin e procesit të rivlerësimit brenda një afati të parashikueshëm, si dhe rregullimi i situatës pas shpërndarjes së institucioneve të pavarura të tij (§ 8, 9).

---

887) Paragrafi 55 i opinionit thekson: "*Projektndryshimet e rishikuara marrin parasysh kritikat që ka bërë Komisioni në Opinionin e Ndërmjetëm. Varianti i ri i Aneksit është shkruar në mënyrë më të saktë dhe shumica e sugjerimeve të Komisionit të Venecies janë marrë parasysh. E gjithë skema është më e qartë dhe jep garanci më të mira për individët që mund të preken nga vlerësimi*", në CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016),
paragrafi 55, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

888) Po aty. § 54.

7. Parimet e sistemit të rivlerësimit janë të ngjashme me parimet e tjera të sistemit gjyqësor. Kështu, parimi themelor është ai i pavarësisë së institucioneve të rivlerësimit. Edhe pse ky sistem mund të konsiderohet "i jashtëzakonshëm", ai nuk anashkalon parimet e ushtrimit të pushtetit gjyqësor dhe përmban garancitë e tij procedurale. Kështu, në përmbajtjen e dispozitës zënë vend shprehimisht procesi i rregullt dhe e drejta e subjekteve të rivlerësimit për të bërë ankim.

8. Organet e rivlerësimit janë organe të reja e të pavarura, që krijohen dhe ushtrojnë veprimtarinë e tyre për një mandat të kufizuar në kohë, për t'u shpërndarë pas përfundimit të tij.[889]

9. Objekti i rregullimit të kësaj dispozite përfshin të gjitha subjektet që do t'i nënshtrohen rivlerësimit. Kjo dispozitë bën një sanksionim të përgjithshëm, pasi të drejtat dhe detyrat e tyre me hollësi vendosen në aneksin e Kushtetutës e disa të tjera rregullohen në ligjin e posaçëm.

10. Rregullimi që ofron dispozita ka më tepër karakter material organik, pasi kryesisht vendos rregulla për parimet e organizimit dhe funksionimit të organeve të rivlerësimit, përcakton subjektet e rivlerësimit, si dhe organet e sistemit të rivlerësimit. Nga pikëpamja teknike ajo u vendos në dispozitat kalimtare dhe të fundit të Kushtetutës (Pjesën XVIII), pasi edhe vetë procesi i rivlerësimit është kalimtar dhe i përkohshëm. Ky fakt hapi debatin, përse një sistem i tillë kalimtar u krijua drejtpërdrejt nga Kushtetuta?

11. Përfshirja e procesit të rivlerësimit në dispozitat kushtetuese *"si pjesë e paketës së reformës në drejtësi, edhe pse është një masë e jashtëzakonshme dhe me karakter të përkohshëm, është ngritur nga kushtetutëbërësi në rang kushtetues, duke parashikuar institucionet që do të kryejnë këtë proces, kompetencat e tyre, si edhe mënyrën e zgjedhjes së anëtarëve dhe garancitë që ata gëzojnë. Qëllimi i përcaktimit të kompetencave të këtyre organeve në mënyrë të drejtpërdrejtë në Kushtetutë, do të thotë se asnjë institucion nuk mund të marrë këto kompetenca apo t`i anashkalojë ato*"[890]. Kushtetutëvënësi ka dashur të garantojë në nivelin më të lartë legjislativ zbatimin me rigorozitet të këtij procesi duke e mbajtur larg nga ndryshimet e mundshme sipas oportunitetit politik. Nga ana tjetër, meqenëse ky proces për shkak të masave dhe pasojave të jashtëzakonshme që përmbante, do të passillte ndë-

889) Në dallim nga masat e tjera, si ato për ngritjen e Gjykatës së Posaçme kundër Korrupsionit, Prokurorisë së Posaçme dhe Byrosë Kombëtare të Hetimit, funksioni i tyre është një funksion kalimtar me objekt rivlerësimin e subjekteve të parashikuara në këtë nen dhe marrjen e vendimeve përkatëse për qëndrimin e tyre në detyrë, riemërimin e tyre ose mbarimin e menjëhershëm të ushtrimit të detyrës (§ 7).
890) Vendim i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së, nr. 2, viti 2017.

rhyrje në të drejtat dhe liritë themelore të subjekteve të rivlerësimit, gjë e cila duhej të rregullohej në të njëjtin nivel ligjvënës si dhe parashikimi i këtyre të drejtave, duke kontrolluar shkallën e kufizimeve të garancive kushtetuese përgjatë këtij procesi.

C. Komente për çështje të ndryshme

12. Kemi përzgjedhur të trajtojmë në këtë pikë dy çështje të rëndësishme që rregullohen nga kjo dispozitë: subjektet e rivlerësimit dhe procesin që ndiqet për rivlerësimin. Në përzgjedhjen e tyre kemi mbajtur parasysh faktin që të mos kryejmë përsëritje me komentet që do të zhvillohen për aneksin e Kushtetutës.

a) *Subjektet e rivlerësimit*

13. Të gjitha subjektet që do t'i nënshtrohen rivlerësimit janë parashikuar te paragrafët 3 dhe 4 të nenit 179/b të amendamentit. Kjo do të thotë se subjektet janë përcaktuar saktësisht nga Kushtetuta dhe nuk mund të ndryshojnë, të zgjerohen ose të ngushtohen nga ndonjë akt tjetër. Madje, edhe vetë ligji i posaçëm "*Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve*", (më poshtë: ligji nr.84/2016) kur përkufizon subjektin e rivlerësimit (neni 3, pika 16) u referohet personave të parashikuar në këtë nen.

14. Sistemi i rivlerësimit përfshin përveç gjyqtarëve dhe prokurorëve edhe funksionarë të tjerë të sistemit të drejtësisë. Krahas të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve, i nënshtrohen procesit të rivlerësimit *ex officio* edhe inspektorët pranë KLD-së, të gjithë këshilltarët ligjorë pranë GjK-së, GjL-së, si dhe ndihmësit ligjorë pranë gjykatave administrative dhe Prokurorisë së Përgjithshme.

15. Kur Kushtetuta thërret në rivlerësimin *ex officio* gjyqtarët, përfshin edhe gjyqtarët e GjK-së, si dhe ata gjyqtarë që janë duke ushtruar detyra të tjera për arsye të komandimit të përkohshëm, sipas ligjit. Edhe anëtarët e KLD-së që janë gjyqtarë do t'i nënshtrohen procesit të rivlerësimit, ndërkohë që nuk ka proces të tillë rivlerësimi për anëtarët e tjerë të KLD-së që nuk janë gjyqtarë. Kur thërret të gjithë prokurorët, përfshin edhe PP-në, ose prokurorët që janë anëtarë të KLP-së.

16. Nga ky vështrim i përgjithshëm themi se detyrimi *ex officio* për t'u rivlerësuar shtrihet edhe për të gjithë gjyqtarët, prokurorët dhe funksionarët e tjerë të emëruar në organet e reja të krijuara nga Kushtetuta.

17. Pyetja që shtrohet në këtë rast është sesi do të ndahet kufiri midis procesit të rivlerësimit *ad hoc*, nga procesi i vlerësimit të zakonshëm periodik. A lidhet ai me afatin që ka përcaktuar kjo dispozitë për procesin e rivlerësimit? Kushtetuta u referohet subjekteve të rivlerësimit që janë në ato funksione nga dita e hyrjes në fuqi të ligjit nr.84/2016. Prandaj, pavarësisht nga afati kohor i mandatit të organeve të rivlerësimit, procesit i nënshtrohen *subjektet që janë në detyrë në ditën që amendamenti kushtetues ka hyrë në fuqi* ose *ata që kanë qenë në detyrë më parë, me kërkesë të tyre*. Pra, Kushtetuta e ka lidhur këtë mjet të jashtëzakonshëm vetëm me subjektet që janë në detyrë ose që kanë punuar më parë në këto detyra.

18. Kategoria tjetër janë *subjektet që i nënshtrohen rivlerësimit me kërkesën e tyre, "nëse plotësojnë kriteret sipas ligjit"*. Këtu mund të përfshihen ish-gjyqtarët, ish-prokurorët dhe ish-këshilltarët ligjorë të GjK-së e të GjL-së. Natyrisht, kjo është një mundësi për të gjitha këto subjekte, me qëllim që të emërohen në detyrat e gjyqtarit dhe të prokurorit. Në përfundim të procesit të rivlerësimit, KPK-ja shprehet për mundësinë e emërimit të tyre në detyrat e gjyqtarit dhe të prokurorit. Pyetja që mund të shtrohet është: çfarë ka parasysh neni 179/b i Kushtetutës, paragrafi 3, kur thekson "*nëse plotësojnë kriteret sipas ligjit*"? Kushtetuta parashikon vetëm një kriter: minimumin e vjetërsisë në këto detyra, së paku tre vjet. Në ligjin e posaçëm për rivlerësimin kalimtar nuk janë parashikuar kritere të tjera, por fakti që ky ligj e lidh vendimin e KPK-së për këtë kategori subjektesh me legjislacionin për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve[891], do të thotë se këto subjekte, edhe në momentin që paraqesin kërkesën për t'u rivlerësuar, duhet të përmbushin të gjitha kriteret për emërimin si gjyqtar e prokuror të parashikuara në legjislacionet përkatëse për statusin. Në të kundërt, procesi i rivlerësimit mbetet juridikisht pa fuqi për t'i emëruar ata në detyrën e gjyqtarit ose të prokurorit.

b) *Procesi i rregullt dhe e drejta për t'u ankuar*

19. Paragrafi i pestë sanksionon organet kryesore të rivlerësimit. Rivlerësimi kryhet nga Komisioni i Pavarur i Kualifikimit (më tej Komisioni), ndaj vendimeve të të cilit mund të bëhet ankim në KPA. Në lidhje me këto

---

891) Shih ligjin nr.84/2016 "*Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë*", neni 58, pika 2/b: "2. Në rast se subjektet e rivlerësimit, sipas nenit 179/b, pika 4, fjalia e dytë, të Kushtetutës, kanë kaluar me sukses procesin e rivlerësimit, Komisioni mund të vendosë:
a) emërimin si gjyqtar ose prokuror, në përputhje me dispozitat e legjislacionit që rregullon statusin e gjyqtarëve ose prokurorëve;
b) refuzimin e emërimit si gjyqtar ose prokuror, në përputhje me dispozitat e legjislacionit që rregullon statusin e gjyqtarëve ose prokurorëve".

organe, si dhe me organet e tjera ndihmëse të procesit të rivlerësimit, do të ndalemi në komentet përkatëse për Aneksin e kësaj Kushtetute. Çështja që komentojmë këtu lidhet me procesin e rregullt dhe të drejtën e subjekteve të rivlerësimit për ankim përpara Kolegjit.

20. Nisur nga parimi i procesit të rregullt si një parim themelor i rivlerësimit, evidentohen dy aspekte kryesore: *Në radhë të parë*, Kolegji është një gjykatë që përmbush kriteret e nenit 6 të KEDNj-së dhe, *në radhë të dytë*, është organi i ligjshëm për të gjykuar përfundimisht ankimet ndaj vendimeve të Komisionit. Kjo e dyta shprehet edhe më qartë në nenin F të aneksit të Kushtetutës, i cili në paragrafin e tij të parë sanksionon: "*Kolegji i Apelimit... është organi i vetëm gjyqësor që shqyrton ankimet kundër vendimeve të Komisionit...*".

21. Kushtetutëbërësi ka konceptuar një kolegj gjyqësor të vendosur "pranë Gjykatës Kushtetuese", si dhomë e dytë e saj. Kjo duket qartë në fjalinë e fundit të këtij paragrafi, që vendos: "*Gjatë periudhës kalimtare 9-vjeçare Gjykata Kushtetuese do të funksionojë me dy kolegje*". Pra, kemi integrimin e një dhome tjetër pranë GjK-së.

22. Në këtë mënyrë, kushtetutëbërësi ka krijuar një organ gjyqësor që përmbush kriteret e procesit të rregullt ligjor. Zgjedhja e anëtarëve të tij iu nënshtrohet procedurave të parashikuara në detaje në dispozitat kushtetuese, duke i shoqëruar edhe me garanci të tjera gjatë ushtrimit të detyrës. Ata kanë një mandat që nuk u ndërpritet për 9 vjet dhe status të barabartë me gjyqtarët e GjK-së. Gjithashtu, ky Kolegj, për sa kohë ushtron mandatin e tij, ka kompetencë të gjykojë edhe çështje që lidhen me përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve të GjK-së, nëse paraqitet nevoja.[892] Sipas opinionit të KV-së, "*Ky organ është qartazi një lloj gjykate e specializuar që nuk është një gjyqtar i jashtëzakonshëm ad hoc- sepse nuk është krijuar për një çështje të vetme specifike – dhe mendohet që do të zhvillojë veprimtarinë gjatë gjithë kohës së procedurës së vlerësimit*"[893].

23. Nga sa më sipër, KPA-ja paraqitet jo vetëm si juridiksion rishikues i kontrollit të zakonshëm, por edhe si juridiksion i kontrollit kushtetues. Pra, do të shqyrtojë çështje mbi bazën e ankimit të subjekteve të rivlerësimit, si dhe të komisionerëve publikë. Synimi i ligjvënësit ka qenë garantimi i së drejtës për një ankim efektiv përpara një gjykate, si nga pikëpamja e fakteve dhe provave, ashtu edhe nga pikëpamja e elementeve të procesit të rregullt ligjor.

892) Shih nenin 179, pika 7 e Kushtetutës.
893) CDL-AD(2016)009 Final Opinion… vep.cit., shënimi nr.7, § 63.

II. Konteksti historik

24. Neni 179/b i Kushtetutës si pjesë e ndryshimeve kushtetuese të miratuara me ligjin nr. 76/2016, erdhi si rezultat i një procesi paraprak të gjerë diskutimi, edhe pse në Shqipëri kishte kohë që ishte ngritur çështja për marrjen e masave kundër korrupsionit në drejtësi dhe ishin miratuar disa akte ligjore. Megjithatë, këto masa janë vlerësuar si të pakta dhe joefikase në Shqipëri. Ka pasur disa përpjekje në nivelin administrativ, si fjala vjen detyrimi i funksionarëve zyrtarë për të deklaruar pasuritë e tyre dhe konfliktin e interesit[894] ose krijimi i dikastereve të specializuara kundër korrupsionit pranë pushtetit ekzekutiv. Por, krahasuar me vendet e tjera të rajonit[895], duket qartë se këto masa kanë qenë të pamjaftueshme. Vendosja e masave kundër korrupsionit në Kushtetutë erdhi edhe si një nevojë për të rritur efektivitetin e këtyre masave. Sidoqoftë, veçanërisht rivlerësimi shkaktoi debate të shumta. U shtrua pyetja: përse Kushtetuta duhet të sanksiononte një sistem të tillë rivlerësimi, ndërkohë që në amendamentet kushtetuese janë marrë masa për të forcuar dhe pavarësuar më mirë sistemin e zakonshëm të vlerësimit?

25. Paraprakisht, në prag të hartimit të amendamenteve kushtetuese për reformën në drejtësi, u zhvilluan disa sondazhe dhe analiza për të verifikuar situatën e përhapjes së korrupsionit në sistemin e drejtësisë. Kështu, nga analiza që iu bë sistemit në vitin 2015, u konstatuan mangësi, duke theksuar se "*...njohja dhe zbatimi i etikës nga gjyqtarët dhe prokurorët është në nivele të ulëta. ...Ndërsa në praktikë konstatohet se sistemi nuk arrin të "gozhdojë" gjyqtarët dhe prokurorët e korruptuar".* Gjithashtu, kjo analizë identifikoi "*paaftësinë e sistemit të vlerësimit të gjyqtarëve për të dhënë rezultate të besueshme brenda një kohe të arsyeshme*[896]". Këto mangësi u shprehën qartë edhe në relacionin bashkëshoqërues të amendamenteve të Kushtetutës[897]. Prandaj, synimi për të krijuar një sistem rivlerësimi u shpreh paraprakisht në dokumentin për Strategjinë e Reformës në Drejtësi. Strategjia paraqiste, si një nga objektivat krye-

---

894) Shih ligjin nr. 9049, datë 10.4.2003 "*Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë*", të ndryshuar.

895) Për më shumë mbi masat kundër korrupsionit në vendet e Ballkanit, si dhe ato të Europës Lindore shih "Specialised Anti-Corruption Institutions", OECD Publishing; Organization for Economic Co-operation and Development Staff Corporate Author, Paris: OECD Publishing 2013.

896) Shih *"Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri"*, qershor 2015, vep. cit., shënimi nr.2.

897) Shih: relacion mbi projektligjin "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e RSh-së", të ndryshuar, në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/relacion-shtesa-dhe-ndryshime-ne-ligjin-nr.-84172c-date-21.10.1998-kushtetura-e-r.sh-te-ndryshuar.pdf, f.19, vizituar për herë të fundit më 28.12.2017.

sorë, krijimin e një trupe gjyqtarësh e prokurorësh me integritet të lartë etiko-moral dhe profesional, "*duke përmirësuar sistemin e vlerësimit dhe rivlerësimit të performancës dhe etikës së tyre*"[898]. Ajo përcaktonte se një sistem rivlerësimi për gjyqtarët e prokurorët do të ngrihej si një mekanizëm i pavarur dhe i paanshëm, *ad hoc,* që do të funksiononte mbi bazën e parimit të procesit të rregullt. Ky mekanizëm do të ishte transparent, i përbërë nga një trupë profesionale, e pavarur dhe e paanshme, vendimet e së cilës mund të ankimoheshin, me një asistencë e kontroll të drejtpërdrejtë të procesit nga ana e agjencive ndërkombëtare që monitorojnë e asistojnë sistemin e drejtësisë[899]. Për sa më sipër, u duk qartë se dokumenti strategjik i reformës në drejtësi synonte jo vetëm një përmirësim të sistemit periodik të vlerësimit, por edhe krijimin e një sistemi rivlerësimi, të dallueshëm nga sistemi i vlerësimit të zakonshëm. Megjithatë kjo nismë u prit pjesërisht me skepticizëm dhe deri diku me mosbesim nga disa parti politike.[900]

26. Dallimi midis përpjekjeve të mëparshme dhe këtij procesi është se procesi i rivlerësimit kalimtar sipas rregullimeve në fuqi nuk është thjesht një vlerësim për aftësitë profesionale, por edhe një proces që vlerëson pasurinë dhe figurën e gjyqtarëve, prokurorëve dhe punonjësve të tjerë të drejtësisë që do t'i nënshtrohen rivlerësimit.[901] Për këtë një ndihmesë të veçantë ka dhënë KV-ja, opinionet e së cilës ndihmuan në forcimin e garancive të ofruara nga sistemi i rivlerësimit.

III. Standarde ndërkombëtare

27. Në lidhje me standardet ndërkombëtare, u referohemi vetëm dokumenteve ndërkombëtare të fokusuara në vlerësimin e gjyqtarëve, ndërkohë që do të kemi rast të flasim më tej edhe për standardet ndërkombëtare që u përkasin masave kundër korrupsionit dhe procesit të rregullt ligjor. E shohim me vend të sqarojmë se ka disa instrumente ndërkombëtare që afirmojnë se vlerësimi i performancës së gjyqtarëve është një praktikë mjaft

898) Strategjia e Reformës në Sistemin e Drejtësisë; vep. cit., shënimi nr.3.

899) Po aty, f. 40: "*i) një proces rivlerësimi me kritere të qarta; ii) një proces rivlerësimi që është individual dhe transparent; iii) një proces rivlerësimi që kryhet nga një trupë profesionale, e pavarur dhe e paanshme; iv) një proces rivlerësimi që garanton mundësinë për t'u ankuar përpara një strukture me të njëjtat karakteristika si struktura e ngarkuar me rivlerësimin; v) një proces që është në përputhje me të gjitha garancitë e tjera të artikuluara nga opinioni i Komisionit të Venecias për Ukrainën; si dhe vi) me një asistencë e kontroll të drejtpërdrejtë të procesit nga ana e agjencive ndërkombëtare që monitorojnë e asistojnë sistemin e drejtësisë në vendin tonë*".

900) Partia Demokratike u shpreh me mosbesim ndaj këtij procesi, duke theksuar se procesi i ngjashëm i zhvilluar në vitin 1999 çoi vetëm në shkarkimin e disa gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe zëvendësimin e tyre me juristë të tjerë që kishin pasur funksione politike.

901) Shih për më shumë komentet e neneve D, Dh dhe E të Aneksit.

e dobishme, e cila ndiqet kryesisht në vlerësimin e karrierës së gjyqtarëve. Megjithatë, në vende të ndryshme të Këshillit të Europës ajo paraqitet e ndryshme.[902]

a) *Vlerësimi i përgjithshëm i performancës*. Vendet që kanë aplikuar këtë model, si Danimarka, Holanda, Anglia, Suedia, Irlanda etj., nuk procedojnë përmes një vlerësimi individual të gjyqtarëve, por zhvillojnë një vlerësim të përgjithshëm të performancës së procedurave gjyqësore, e cila jo domosdoshmërisht është rregulluar hollësisht me ligj ose me akte të tjera nënligjore.

b) *Vlerësimi individual i gjyqtarëve*. Ky vlerësim rregullohet hollësishëm nga akte ligjore, rregullore ose akte të tjera nënligjore dhe zbatohet në pjesën më të madhe të vendeve anëtare të Këshillit të Europës.

c) *Vlerësimi politik i gjyqtarëve*. Në këtë rast, sistemet gjyqësore bëjnë përjashtim nga dy sistemet e përmendura më sipër, pasi selektimi dhe vendosja në detyrë e gjyqtarëve kryhet përmes zgjedhjeve popullore ose përmes zgjedhjeve nga organe të pavarura, që kryejnë njëfarë vlerësimi politik të performancës së gjyqtarëve.

d) *Rivlerësimi i gjyqtarëve*. Është paraqitur si një procedurë e përkohshme për një vlerësim individual të njëkohshëm të gjyqtarëve, me qëllim eliminimin e elementëve që nuk përmbushin kërkesat etike dhe profesionale për të qenë gjyqtarë. Kjo përvojë ka pasur në vetvete modele të ndryshme rivlerësimi, por që në thelb kanë tentuar të riemërojnë në detyrë gjyqtarët që përmbushin kriteret, ose të shkarkojnë nga detyra gjyqtarët që nuk i përmbushin këto kritere.

28. Ndër aktet kryesore të së drejtës ndërkombëtare që mund të marrim si sistem referimi janë:

a) Parimet themelore të Kombeve të Bashkuara për pavarësinë e gjyqësorit (1985).

b) Rekomandimi nr. R (94) 12 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës ndaj vendeve anëtare për pavarësinë, efiçencën dhe rolin e gjyqtarëve.

c) Karta Europiane për Statutin e Gjyqtarëve (July 1998).

ç) Rekomandimi Rec(2000)19 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës për rolin e Prokurorit Publik në sistemin e drejtësisë penale CDL-AD(2009)023.

---

902) Shih: CDL-AD(2009)023-e Opinion on the Draft Criteria and Standards for the Election of Judges and Court Presidents of Serbia adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)023-e, §10-12.

29. Mbi bazën e tyre u drejtohemi standardeve më të detajuara që evidentohen qartë nga opinionet e KV-së, kur ka shqyrtuar projektligje të vendeve të ndryshme që rregullojnë çështjet e emërimit në detyrë të gjyqtarëve, të shkarkimit të tyre nga detyra, të promovimit ose transferimeve të tyre, si dhe të rivlerësimit të gjyqtarëve dhe punonjësve të tjerë të drejtësisë. Pavarësisht nga fokusi i këtyre akteve, ato kanë shërbyer për të përcaktuar një bazë të përbashkët standardesh në lidhje me vlerësimin e gjyqtarëve, të cilat po i rendisim duke iu referuar opinionit të KV-së të dhënë Serbisë (sipërpërmendur).

• Procedura që ofrojnë garanci për paanësinë përballë një institucioni të pavarur, i cili vendos nëse kandidati përmbush të gjitha kushtet e përcaktuara nga ligjet e vendit.

• Vendime të bazuara në kritere objektive, si merita, kualifikimi, integriteti, aftësia, zelli dhe efektshmëria[903].

30. Në dokumentin strategjik të reformës në drejtësi ishte shprehur qartë se ky proces do të kryhej mbi bazën e standardeve ndërkombëtare, por ishte e paqartë se cilat do të ishin këto standarde në lidhje me *vetting*-un. Për më tepër, eksperiencat në vende të tjera ishin të pakta, e në disa raste mjaft të kritikuara. Ato përfshinin vlerësime që KV-ja kishte shprehur përmes opinioneve të tij për sisteme të ngjashme rivlerësimi të ngritura në Ukrainë dhe Serbi. Në rastin e Serbisë dhe të Ukrainës, KV-ja kishte shfaqur shqetësimin e saj se këto masa të jashtëzakonshme mund të ishin të papajtueshme me kërkesat e procesit të rregullt, sikurse ishte rasti i riemërimeve (proces rivlerësimi) të gjyqtarëve në Serbi, si dhe për shkak se këto procedura riemërimi të gjyqtarëve ekzistues në Serbi, *do të linin derën të hapur për lëvizjen nga detyra edhe të gjyqtarëve që nuk kishin kryer ndonjë vepër të paligjshme*[904]. I njëjti shqetësim dhe skepticizëm nga ana e KV-së u shpreh më pas edhe në opinionin për ligjin për gjyqësorin dhe statusin e gjyqtarit në Ukrainë[905]. Duke analizuar masa të ngjashme me ato të parashikuara nga neni 179/b i

903) Po aty, §15.

904) CDL-AD(2009)023-e Opinion on the Draft Criteria and Standards for the Election of Judges and Court Presidents of Serbia adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)023-e; § 6.

905) Shih: "'*Joint opinion of the Venice Commission and the directorate of human rights (dhr) of the directorate general of human rights and rule of law (dgi) of the Council of Europe on the law "On the judicial system and the status of judges" and amendments to the law "On the high Council of Justice of Ukraine*'"CDL-AD(2015)007, opinion i përbashkët i Komisionit të Venecies dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Drejtave të Njeriut dhe Sundimit të Ligjit për ligjin për gjyqësorin dhe statusin e gjyqtarëve dhe amendamentet për ligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë të Ukrainës, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)007-e.

amendamentit të Kushtetutës sonë, në këtë opinionKV-ja nënvizon: "*Masa të tilla të jashtëzakonshme duhet të synojnë të identifikojnë gjyqtarët individualisht që nuk janë të përshtatshëm për të mbajtur një post gjyqësor. Në këtë drejtim, shkarkimi i çdo anëtari të gjyqësorit emëruar gjatë një periudhe të caktuar, nuk do të ishte një zgjidhje e përshtatshme për problemet e përmendura nga autoritetet [...]. Megjithatë, një masë e tillë si vlerësimi i kualifikimeve [...] duhet trajtuar si tërësisht i jashtëzakonshëm dhe i duhet nënshtruar masave mbrojtëse shumë shtrënguese për të mbrojtur ata gjyqtarë që janë të përshtatshëm për të mbajtur postet e tyre*"[906].

31. Këto opinione, si dhe arsyetimet e gjykatave kushtetuese të këtyre vendeve u mëshonin nevojës për rritjen e garancive që duhet të përdoreshin në një proces të tillë. Për sa më sipër, për hartuesit e amendamentit kushtetues në Shqipëri ishte e rëndësishme që të nxirrnin mësimet e duhura jo vetëm nga përvoja e arritjeve të këtyre vendeve, por edhe nga përvojat që dështuan. Kështu p.sh., në Serbi të gjithë gjyqtarët e larguar u rikthyen në detyrë për shkak të shfuqizimit të kësaj mase si antikushtetuese nga Gjykata Kushtetuese e Serbisë. Mësimi kryesor në këtë rast ishte përmbushja e të gjitha kërkesave për një proces të rregullt ligjor.

32. Në këtë kuadër, KV-ja kërkon plotësimin e standardeve nga tri pikëpamje: nga pikëpamja e procedurave të rregullta, e pavarësisë institucionale dhe e drejtësisë materiale që do të jepet prej tyre. Neni 179/b që po komentojmë, hedh bazat për të përmbushur këto standarde. Në radhë të parë, ai përpiqet të ngrejë sistemin e rivlerësimit, duke krijuar institucionet e pavarura të Komisionit të Pavarur të Kualifikimit dhe të Kolegjit të Apelimit. Gjithashtu, ai vendos hullinë kryesore të procesit që do të ndjekin këto institucione, duke vendosur detyrimin për të respektuar të drejtat dhe liritë themelore të individit dhe procesin e rregullt ligjor. Duke parashikuar rolin e Komisionerit Publik ai ka rritur garancitë për të realizuar këto procedura dhe pavarësinë institucionale.

33. Për të kuptuar më mirë përqasjen e kësaj dispozite me standardet ndërkombëtare na ndihmon edhe analiza që KV-ja ka zhvilluar në lidhje me këto çështje. Ka mjaft opinione të këtij Komisioni për projektligje që garantojnë pavarësinë e gjyqtarëve, emërimin, seleksionimin, etj. Por, në mënyrë më specifike të lidhur me procesin e rivlerësimit, si një proces i posaçëm e i përkohshëm, spikasin opinionet e sipërpërmendura ndaj Serbisë, Ukrainës dhe Shqipërisë, të cilat janë drejtpërdrejt të lidhura me këtë dispozitë.

---

906) Po aty, §73, 74.

34. Kështu, për sa i përket kësaj dispozite, në Opinionin final të KV-së konstatojmë dy rekomandime të rëndësishme:

a) Organet e pavarura të krijuara për rivlerësimin nuk mund të zëvendësojnë organet e zakonshme kushtetuese, sikurse janë KLGj-ja dhe KLP-ja.

b) Ato mund të bashkëjetojnë për një kohë të shkurtër dhe kjo kohë të jetë e kufizuar[907].

35. Gjithashtu, një dokument i rëndësishëm për kuptimin e mirë të standardeve ndërkombëtare për rivlerësimin kalimtar në raport me Kushtetutën, është edhe Opinioni *Amicus Curie* i Komisionit të Venecies për ligjin "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve"[908], të cilit do të kemi rastin t'i referohemi më hollësisht në komentet në vijim.

907) CDL-AD(2016)009 Final Opinion…, vep.cit., shënimi nr.7.

908) CDL-AD(2016)036 English 12/12/2016 - Public Albania - Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Law on the Transitional Re-evaluation of Judges and Prosecutors (The Vetting Law), adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)036-e.

Neni A

Kufizimi i të drejtave të parashikuara nga Kushtetuta

1. Me qëllim kryerjen e procesit të rivlerësimit, zbatimi i disa neneve të kësaj Kushtetute, veçanërisht i neneve që lidhen me të drejtën për respektimin e jetës private, si dhe nenet 36 dhe 37, dispozitat që lidhen me barrën e provës, nenet 128, 131, nënparagrafi "f", 135, 138, 140, 145, paragrafi 1, 147/a, paragrafi 1, nënparagrafi "b", 149/a, paragrafi 1, nënparagrafi "b", kufizohen pjesërisht, sipas nenit 17 të Kushtetutës.

2. Subjektet që kalojnë me sukses rivlerësimin, sipas parashikimeve të këtij Aneksi, i nënshtrohen sistemit të përhershëm të llogaridhënies, sipas rregullave të përgjithshme të parashikuara në Kushtetutë dhe në ligj.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Qëllimi i nenit A të Aneksit është përcaktimi në mënyrë shteruese i të drejtave kushtetuese që u nënshtrohen kufizimeve të pjesshme gjatë procesit të rivlerësimit, duke mbajtur parasysh kriteret për këtë qëllim të parashikuara nga neni 17 i Kushtetutës. Mjafton interpretimi literal i paragrafit të parë të nenit A për të arritur në konkluzionin se nuk është fjala për heqje apo për pezullim të këtyre të drejtave / parimeve gjatë procesit të rivlerësimit, por për një kufizim të përkohshëm dhe të pjesshëm, për aq kohë sa do të zgjasë procesi i rivlerësimit kalimtar dhe deri në atë pikë sa do të jetë e nevojshme për të arritur qëllimin e vendosur nga ky proces. Në të vërtetë, derogimi apo pezullimi i tyre nuk do të ishte i mundur qoftë edhe përmes një amendamenti kushtetues. Ky i fundit (amendamenti kushtetues) është një akt që integrohet në Kushtetutë dhe si i tillë nuk mund t'i asgjësojë garancitë themelore që parashikon ajo (garancitë që parashikon neni 17 në rastin konkret), apo të vendosë institute në kundërshtim me to, apo që "e gjymtojnë atë"[909]. Kur neni A shpreh qëllimin për të kufizuar pjesërisht disa të drejta, sipas nenit 17 të Kushtetutës, ai nuk synon të bëjë një riafirmim të thjeshtë të asaj që Kushtetuta ka sanksionuar si rregull të përgjithshëm në nenin 17 të saj, por përcakton kriteret mbi të cilat këto kufizime mund të zbatohen.

2. Mund të thuhet se qëllimi i dispozitës që komentohet është të vendosë një balancë të qëndrueshme midis të drejtave kushtetuese të subjekteve që i nënshtrohen rivlerësimit dhe interesit publik për arritjen e qëllimit të procesit të rivlerësimit. Thënë ndryshe, neni A është një dispozitë - garanci për të drejtat themelore kushtetuese të subjekteve të rivlerësimit gjatë procesit të rivlerësimit.

B. Objekti i rregullimit

3. Nga pikëpamja e teknikës legjislative, paragrafi i parë i nenit A është një dispozitë kryesisht referuese, kurse paragrafi i dytë i tij është një plotësim i paragrafit të parë. Prandaj është e vështirë të flitet për një objekt të mirëfilltë rregullimi të nenit A. Objekti i rregullimit të nenit në fjalë duhet të analizohet në lidhje me dispozitat e tjera të Aneksit, të cilave ai u referohet.

---

909) Në lidhje me karakterin e ndryshimeve kushtetuese dhe "gjymtimeve" të Kushtetutës, shih: Richard Albert "*Constitutional Amendment and Dismemberment*", 43 Yale Journal of International Law.

Megjithatë, në një vështrim të përgjithshëm, objekti i rregullimit të nenit A mund të përkufizohet si: (i) *identifikimi i të drejtave, parimeve dhe rregullave kushtetuese, zbatimi i të cilave kufizohet ose ndryshohet gjatë procesit të rivlerësimit; (ii) përcaktimi i kritereve dhe kufijve (kohorë dhe thelbësorë) për kufizimet dhe ndryshimet e sipërpërmendura (sipas nenit 17 të Kushtetutës); (iii) rikthimi i procedurave të zakonshme të llogaridhënies pas përfundimit të rivlerësimit kalimtar, si procedurë e jashtëzakonshme.* Konkretisht, kufizimet (ose ndryshimet) do të zbatohen mbi: (i) të drejtën kushtetuese për respektimin e jetës private; (ii) të drejtën kushtetuese procedurale për të paraqitur ankim kushtetues individual përpara GjK-së (neni 131/f); (iii) rregullin e barrës së provës (ndonëse nuk ka nen të posaçëm në Kushtetutë lidhur me barrën e provës, gjen zbatim me analogji neni 30); (iv) pavarësinë dhe palëvizshmërinë e gjyqtarëve të të gjitha niveleve, si dhe të prokurorëve, për aq sa gjen zbatim (nenet 128, 135, 138, 140, 145, 147/a dhe 149/a; (v) kompetencën/juridiksionin e disa organeve kushtetuese (147/a, paragrafi 1, nënparagrafi "b", 149/a, paragrafi 1, nënparagrafi "b"); (vi) rregullat mbi proceset disiplinore për gjyqtarët e prokurorët.

4. Për sa i takon shtrirjes kohore të kufizimeve dhe ndryshimeve të lartpërmendura, duhet theksuar se ajo është e përkohshme për sa kohë zgjat periudha e rivlerësimit. Neni A, në paragrafin e dytë të tij, zgjidh edhe çështjen e rregullimit të mëtejshëm (pasi të ketë përfunduar procesi i rivlerësimit) të regjimit të llogaridhënies për magjistratët teksa disponon se "*subjektet që kalojnë me sukses rivlerësimin, sipas parashikimeve të këtij Aneksi, i nënshtrohen sistemit të përhershëm të llogaridhënies, sipas rregullave të përgjithshme të parashikuara në Kushtetutë dhe në ligj*".

C. Komente për çështje të ndryshme

5. Siç u theksua në komentet në seksionin B, neni A rregullon 2 gjëra:

(i) *Identifikon të drejtat, parimet dhe rregullat kushtetuese, zbatimi i të cilave kufizohet ose ndryshohet përkohësisht gjatë procesit të rivlerësimit.*

(ii) Përcakton kriteret dhe kufijtë (kohorë dhe thelbësorë) për kufizimet dhe ndryshimet e sipërpërmendura (sipas nenit 17 të Kushtetutës).

6. Pyetjet që lindin në këtë rast janë: Si do të garantohen në nivel ligjor garancitë që ofron neni 17 i Kushtetutës gjatë procesit të rivlerësimit? Sa do të jetë marzhi i lejueshëm i kufizimit/ndryshimit të të drejtave dhe parimeve që preken? Neni 17 i Kushtetutës dikton 3 kritere për të vendosur kufizime në të drejtat dhe liritë e parashikuara në Kushtetutë:

(i) *kufizimet nuk do të cenojnë thelbin e së drejtës që kufizohet*;

(ii) *kufizimet do të jenë në përpjesëtim me gjendjen që i ka shkaktuar ato*;

(iii) *kufizimet nuk do të tejkalojnë në asnjë rast kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut.*

a) Parimi i garancisë së thelbit të së drejtës

7. Formulimi i nenit A e reflekton qartë qëllimin për mbrojtjen e thelbit të të drejtave të subjekteve të rivlerësimit teksa thekson se kufizimet që do të zbatohen në kuadër të rivlerësimit do të jenë *të pjesshme*. Megjithatë ligjvënësi, gjatë hartimit të ligjit, i cili do të bëjë të mundur zbatimin e procesit të rivlerësimit, sipas kritereve bazë të vendosura në Ankesin e Kushtetutës, duhet të mbajë parasysh të mos cenojë thelbin e të drejtave që natyrshëm do të kufizohen, pasi ndryshe procesi i rivlerësimit nuk mund të kryhet me efektivitet dhe brenda një kohe të arsyeshme. Pra, në çdo rast kur në kuadër të procesit të rivlerësimit do të shqyrtohet performanca e një magjistrati, institucionet e *vetting*-ut do të duhet të reflektojnë në lidhje me pyetjen: *cili* është thelbi i së drejtës së magjistratit që kufizohet për shkak të procesit të rivlerësimit? Pasi t'i japin përgjigje kësaj pyetjeje, institucionet e *vetting*-ut duhet të analizojnë *nëse kufizimi konkret që zbatohet është i tillë që e prek vetëm pjesërisht të drejtën në fjalë* pa cenuar bërthamën minimale ("*the minimum core*") të saj. Natyrisht që analiza e natyrës së kufizimit do të duhet të bëhet rast pas rasti dhe do të kombinohet në çdo rast me analizën e proporcionalitetit të kufizimit. Në rast konflikti gjatë procesit të rivlerësimit në lidhje me pretendimet për cenimin e thelbit të së drejtës apo për mosproporcionalitetin e kufizimit etj., KPA-ja është gjykata kompetente për të zgjidhur këto konflikte, ose për të bërë vlerësimet e duhura kushtetuese.

b) Parimi i proporcionalitetit

8. Me gjasë, garancia e dytë e ofruar nga neni 17 i Kushtetutës (*garancia që kufizimet mbi të drejtat e magjistratëve do të jenë në përpjesëtim me gjendjen që i ka shkaktuar ato*) do të jetë ajo që do t'i nënshtrohet interpretimit të vazhdueshëm jo vetëm gjatë hartimit të ligjit, por edhe gjatë periudhës së zbatimit të tij nga organet e rivlerësimit. Kjo do të thotë që i njëjti kufizim, kur zbatohet mbi një qytetar të zakonshëm, mund konsiderohet si në shkelje të parimit të proporcionalitetit, kurse kur zbatohet mbi një magjistrat, në kuadër të procesit të vlerësimit, mund të konsiderohet proporcional. Arsyeja për këtë ndryshim do të ishte fakti që organet e *vetting*-ut janë të detyruara të përdorin një test më liberal (testin e arsyeshmërisë) për të vlerësuar nëse kufizimet që vendosen për magjistratët janë ose jo proporcionale në raport me situatën që i ka diktuar ato.

c) Parimi i respektimit të KEDNj-së

9. Siç u theksua më lart, garancia e tretë e ofruar nga neni 17 i Kushtetutës është *që kufizimet që do të vendosen mbi të drejtat e subjekteve të rivlerësimit gjatë procesit të rivlerësimit nuk do të tejkalojnë në asnjë rast kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut*. Në rastin konkret organet e *vetting*-ut janë të detyruara të zbatojnë detyrimet që rrjedhin nga KEDNj-ja dhe jurisprudenca e GjEDNj-së kryesisht lidhur me nenet 6 (parimi i procesit të rregullt ligjor) dhe 8 (parimi i respektimit të jetës private) të Konventës. Kur themi jurisprudenca e GjEDNj-së, kemi parasysh në radhë të parë respektimin e arsyetimeve në vendimet që kjo gjykatë ka dhënë ndaj shteteve të ndryshme, përfshirë Shqipërinë, lidhur me nenet 6 dhe 8 të Konventës, të cilat do të trajtohen në pjesët përkatëse të aneksit.

10. Garancia e tretë është më konkrete dhe shërben si një kriter matës edhe për dy garancitë e para, proporcionalitetin dhe thelbin. Rreth kësaj çështjeje (garancisë së tretë) është shprehur edhe KV-ja në Opinionin përfundimtar për amendamentent kushtetuese të vitit 2016. Opinioni i KV-së shprehet qartë se kufizimet që vendos neni A, paragrafi i parë, janë masa që *mund të justifikohen me situatën aktuale të gjyqësorit shqiptar, i cili kërkon ndërhyrje të veçantë ligjore*[910]. Megjithatë, Komisioni rikujton se […] sipas nenit 17, pika 2, të Kushtetutës, kufizimet e të drejtave dhe lirive nuk mund të "*tejkalojnë kufizimet që parashikon Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut*"[911]. Në këtë rast, KV-ja bën një qasje që duket se mbështet përdorimin e testit të arsyeshmërisë teksa këshillon që neni A i Aneksit të Kushtetutës të parashikojë se çdo kufizim i të drejtave themelore të gjyqtarëve dhe prokurorëve në kuadër të procedurave të vlerësimit të jetë në proporcion me qëllimet e ligjshme që ndiqen nga vlerësimi[912]. Në këtë mënyrë, Komisioni ka sqaruar se të gjitha elementet garantuese të nenit 17 do të zbatohen në kufizimet e posaçme të të drejtave në kuadër të procesit të rivlerësimit. Në këtë linjë ka ecur edhe GjK-ja kur ka marrë në shqyrtim disa dispozita të ligjit nr.84/2016.[913]

---

910) CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), § 57, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.
911) Po aty.
912) Po aty.
913) Shih vendimin nr.1/2017 të Gjykatës Kushtetuese.

ç) *E drejta për një jetë private kufizohet posaçërisht, në mënyrë të pjesshme/të përkohshme*

11. Sikurse u theksua më lart, duke analizuar objektin e rregullimit të kësaj dispozite, konstatuam se një nga të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, e cila gjatë procesit të rivlerësimit do të pësojë kufizime të pjesshme/të posaçme/të përkohshme, është e drejta për jetë private.

12. Nga pikëpamja doktrinore, si dhe bazuar në jurisprudencën e GjK-së, në kuptimin e saj të gjerë, e drejta kushtetuese për një jetë private përbëhet nga katër elemente kryesore: fshehtësia e të dhënave (neni 35 i Kushtetutës)[914], liria dhe fshehtësia e korrespondencës dhe e çdo mjeti tjetër komunikimi[915], paprekshmëria e banesës, si dhe mbrojtja e personit nga kontrolli vetjak[916]. Por, në mjaft tekste ndodh që kjo e drejtë të jetë e lidhur dhe e shpjeguar vetëm me fshehtësinë e të dhënave, kurse çështjet e tjera janë të drejta kushtetuese që janë bërë objekt i veçantë rregullimi. Gjithashtu, edhe gjykatat mund t'u drejtohen të dhënave, duke i titulluar dhe karakterizuar vetëm ato si "e drejtë e privatësisë". Mund të lindin pikëpyetje të ndryshme në lidhje me zbatimin e kësaj dispozite, disa prej të cilave zgjidhen edhe nga ligji i posaçëm i rivlerësimit. Megjithatë, ka rëndësi sesi do të jetë edhe praktika e jurisprudenca e organeve të rivlerësimit, në këtë drejtim.

d) Kufizimi i posaçëm i të drejtave kushtetuese procedurale

13. Në lidhje me të drejtat procedurale, neni A referon tri kategori, të cilat më tepër se kufizime të pjesshme mund të konsiderohen ndryshime të pjesshme ose zhvendosje. Konkretisht, në këto kategori përfshijmë:

(i) Kufizimin e së drejtës për të paraqitur ankim kushtetues individual përpara Gjykatës Kushtetuese (neni 131/f).

(ii) Transferimin e barrës së provës.

(iii) Ndryshimet në proceset disiplinore.

14. Për sa i përket së drejtës për akses në ankimin kushtetues individual, shih për më tepër komentin e nenit 179/b të Kushtetutës. Në fakt, këtu nuk është fjala për kufizim në thelb të tij, por vetëm për një kalim të përkohshëm të juridiksionit kushtetues për çështjet që lidhen me procesin e rivlerësimit tek KPA-ja, për sa kohë kjo e fundit do të funksionojë.

914) Neni 35 i Kushtetutës

915) Neni 36 i Kushtetutës.

916) Neni 37 i Kushtetutës.

15. Në lidhje me sanksionimin e kufizimeve për dispozitat që lidhen me barrën e provës, duhet thënë se Kushtetuta nuk parashikon rregulla të shprehura për barrën e provës, por sanksionon parimin e prezumimit të pafajësisë në procesin penal, në të cilin çështja e barrës së provës është thelbësore. Duke qenë se procesi i rivlerësimit kalimtar ka natyrë administrative dhe jo penale, efektet e tij janë të natyrës disiplinore dhe në këto procese tendenca është që kuadri rregullator të shkojë drejt vendosjes së barrës së provës në favor të masës disiplinore tek organi procedues. Pyetjes nëse përmbysja e barrës së provës është në përputhje me parimin e prezumimit të pafajësisë dhe me të drejtën për të mos u inkriminuar, të cilat sanksionohen në nenin 6, paragrafi 2, të Konventës Europiane, KV-ja, në Opinionin e ndërmjetëm mbi projektin e parë të këtyre amendamenteve, u shpreh se neni 6/2 i Konventës Europiane zbatohet në rastet e veprave penale dhe nuk do të aplikohej normalisht në rastet e gjyqtarëve dhe të prokurorëve.[917] Literatura është shprehur se, përgjithësisht, proceset e rivlerësimit dhe të lustracionit kanë natyrë administrative, e nuk shtrihen në procesin penal[918]. Në procesin civil dhe administrativ kemi edhe raste të tjera të zhvendosjes së barrës së provës, siç janë rastet që lidhen me të drejtën për të mos u diskriminuar, si një nga parimet e njohura të së drejtës së Bashkimit Europian, apo rastet që kanë të bëjnë me konfiskimin civil sipas ligjit Antimafia etj. Sidoqoftë, në këtë drejtim duhet të mbahet në vëmendje edhe opinioni i KV-së.

16. Kufizimet e barrës së provës lidhen më tepër me parimin e sigurisë juridike, pasi përmbysja e saj përbën një zhvendosje nga parimi klasik i së drejtës romake, sipas të cilit barra e provës i përket paditësit. Pra, ky kufizim mund të vendosej edhe me ligj, sikurse ka ndodhur me të drejtën për informim, në të cilin ajo është kufizuar në nivelin ligjor. Megjithatë, jo pa qëllim është zgjedhur nga kushtetutëbërësi sanksionimi shprehimisht në Kushtetutë. Ky sanksionim kushtetues ka pasur qëllim të garantojë elemente mjaft të ndjeshme që mund të ketë barra e provës në këtë rast. Pavarësisht se nuk përballemi me një të drejtë të sanksionuar shprehimisht nga Kushtetuta, kufizimet e barrës së provës arrijnë deri te kuptimi i saj, që mund të përbëjë bërthamë ose thelb të së drejtës. Kështu p.sh., në një proces të zakonshëm, komponenti që vjen nga informacioni i klasifikuar nuk mund të përdoret si provë, por në rivlerësim ai mund të vlerësohet krahas provave të tjera. Kjo pjesë e dispozitës duhet të shihet e lidhur ngushtë me

917) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e;cit., § 121.
918) Andreu-Guzmán, vep.cit., f. 17

nenet e mëposhtme të aneksit ose me ligjin në zbatim të këtij amendamenti kushtetues. Konkretisht, neni Ç/5, neni D/5, neni DH/4 dhe neni E/5 përcaktojnë shprehimisht ato vetë sesi do të procedohet me barrën e provës gjatë proceseve përkatëse të rivlerësimit.

dh) Kufizimet e pjesshme të proceseve disiplinore dhe pagës së gjyqtarëve

17. Neni A shprehet se edhe parashikimet e neneve 128[919], 138[920] dhe 140[921] të Kushtetutës kufizohen pjesërisht, sipas nenit 17 të Kushtetutës. Kufizimi i tyre i pjesshëm në bazë të nenit A të Kushtetutës duhet kuptuar si një pezullim i procedurave disiplinore të organeve të përhershme kushtetuese ndaj gjyqtarëve kushtetues, gjyqtarëve të zakonshëm dhe prokurorëve të Republikës. Këto procedura gjatë periudhës së rivlerësimit do të kryhen nga organet e posaçme të rivlerësimit.

e) Kufizime të përkohshme të pjesshme të juridiksionit të gjykatave/kompetencave të organeve ndaj procesit të rivlerësimit (neni 135, 147/a, paragrafi 1, nënparagrafi "b", 149/a, paragrafi 1, nënparagrafi "b")

18. Praktikisht, këto raste janë referuar në këtë nen më tepër si një zgjidhje e problemit të juridiksionit ose e kompetencës institucionale për çështjet e rivlerësimit. Kjo është bërë me qëllim që të mos ketë përplasje midis organeve të rivlerësimit dhe atyre kushtetuese të vlerësimit e procedimit të gjyqtarëve në procesin e zakonshëm të përhershëm. Pra, këtu nuk është fjala për një kufizim të mirëfilltë të të drejtave kushtetuese të subjekteve të rivlerësimit. Megjithatë, kufizimi mund të qëndrojë për sa i përket regjimit të ndryshëm në vlerësimin dhe procedimin e gjyqtarëve gjatë rivlerësimit. Kjo është zgjidhur edhe nga pika 2 e nenit A të Kushtetutës, e cila e konsideron periudhën pas rivlerësim si një fillim të ri për ata që e kalojnë provën dhe do të vazhdojnë të kontribuojnë në sistemin e drejtësisë.

ë) Kufizimi i n*enit 145, paragrafi 1 të Kushtetutës*

19. Duket si e panevojshme përfshirja e këtij neni në referencat për kufizimet e pjesshme që përcakton neni A i aneksit të Kushtetutës. Madje, për këtë çështje është bërë debat edhe në nivelin politik. Në opinionin e opozitës parlamentare theksohet se pezullimi i përkohshëm i nenit 145/1 të Kushtetutës, ku sanksionohet se gjyqtarët janë të pavarur dhe i nënshtrohen vetëm Kushtetutës dhe ligjit, fut në kolaps sistemin gjyqësor shqiptar

919) Neni 128 lidhet me procedimin disiplinor të gjyqtarëve të GjK-së.
920) Neni 138 ka të bëjë me garancitë e pagës dhe të përfitimeve të tjera të gjyqtarit.
921) Neni 140 ka të bëjë me procedimin disiplinor të gjyqtarëve.

për të gjithë periudhën që do të ekzistojë një pezullim i tillë[922]. Por, qëllimi i kushtetutëbërësit ka qenë legjitimimi kushtetues i nënshtrimit të subjekteve të rivlerësimit ndaj skemës së re institucionale, e cila është e përkohshme. Prandaj, kjo dispozitë duhet kuptuar si hapësirë ndaj organeve kompetente të posaçme të rivlerësimit për të kontrolluar në detaje pasurinë, figurën dhe përgatitjen profesionale të gjyqtarëve. Në këtë kuadër ka disa kufizime, të cilat po i analizojmë në këtë kontekst.

20. Është e rëndësishme që zbatimi i kësaj dispozite të mos kuptohet si ndërhyrje e tejskajshme dhe jo në përputhje me garancitë e pranuara për pavarësinë e gjyqtarit gjatë ushtrimit të detyrës. Natyrisht, kontrolli i imtësishëm dhe i shtrirë në kohë që prej fillimit të detyrës passjell ndërhyrje në statusin e gjyqtarit, i cili është në periudhë rivlerësimi. Ligji i posaçëm për rivlerësimin krijon mundësitë që detyra e gjyqtarit të vijojë normalisht deri në një vendim të organeve kompetente të rivlerësimit. Pra, kjo dispozitë nuk mund të legjitimojë cenimin e nenit 42 të Kushtetutës, pra procesit të rregullt gjyqësor, në raport me palët ndërgjyqëse. Elementet garantuese për këtë janë të shumta, mbi të gjitha garantimi i procesit të rregullt për vetë subjektin e rivlerësimit, statusi i dorëheqjes gjatë rivlerësimit etj. Sikurse theksuam, vetë procesi i rivlerësimit i nënshtrohet parimit të procesit të rregullt sipas nenit 6 të KEDNj-së dhe kuptimit që i ka dhënë këtij neni jurisprudenca e GjEDNj-së dhe e GjK-së ndër vite. Ky ka qenë edhe shqetësimi i opozitës në lidhje me këtë çështje.[923] Ideja e kushtetutëbërësit ka qenë që të parandalojë kontestimin e procesit të rivlerësimit nga vetë gjyqtarët gjatë asaj periudhe. Prandaj, kjo dispozitë nuk mund të interpretohet në disfavor të procesit të rregullt ligjor për palët. Sa kohë janë në detyrë gjyqtarët prezumohen se janë të aftë edhe nga pikëpamja profesionale, edhe nga ajo etike. Vendimet e KPK-së nuk mund të sjellin pasoja për palët ndërgjyqëse.

21. Këto standarde KV-ja i konsolidoi në Opinionin *Amicus Curie*, të dhënë për Gjykatën Kushtetuese të RSh-së[924]. Në kuadër të analizës së ligjit për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve, Komisioni dha opinion për pajtueshmërinë e disa dispozitave me nenin 8 të KEDNj-së

922) Opinion i Partisë Demokratike, cituar.

923) Shih: Opinion i Partisë Demokratike, cituar, në të cilin theksohet: "*Në këtë kontekst, vlerësojmë se pezullimi i zbatimit të nenit 145/1 të Kushtetutës, që garanton se gjyqtarët janë të pavarur dhe i nënshtrohen vetëm Kushtetutës dhe ligjit, prek drejtpërdrejtë nenin 42 të Kushtetutës aktuale të Republikës së Shqipërisë*".

924) Shih: Council of Europe (2016), "Albania Amicus Curiae Brief For The Constitutional Court On The Law On The Transitional Re-Evaluation Of Judges And Prosecutors (THE VETTING LAW) ", Adopted by the Venice Commission, available at: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)036-e.

dhe arriti në konkluzionin se ekzistojnë interesat që përbëjnë një qëllim të ligjshëm në bazë të paragrafit të dytë të KEDNj-së, si: siguria kombëtare, siguria publike, parandalimi i trazirave ose krimeve, si dhe mbrojtja e të drejtave dhe e lirive të të tjerëve[925].

II. Konteksti historik

22. Të gjitha dispozitat që lidhen me rivlerësimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve janë dispozita të parashikuara rishtazi në Kushtetutë. Prandaj mund të flasim për një kontekst historik të krijuar rishtazi me këto amendamente kushtetuese. Natyrisht, kjo dispozitë, e cila parashikon kufizime të posaçme dhe të pjesshme për disa nga të drejtat kushtetuese, ka kaluar në një debat mjaft aktiv, si nga pikëpamja juridike, ashtu edhe nga pikëpamja politike. Madje duhet theksuar se debati e shoqëroi nenin A të Aneksit të Kushtetutës edhe në tryezat e konsultimit publik. Por, diskutimet dhe kundërshtitë më të forta u ndeshën në planin politik. Përveç problemeve të ngritura në opinionin mbi amendamentet nga partia më e madhe e opozitës, debati politik e shoqëroi atë edhe në Komisionin e Posaçëm Parlamentar të Reformës në Drejtësi, deri në ditën e miratimit të këtij neni nga ky komision. Thelbi i debatit u përqendrua në marzhin e kufizimeve gjatë procesit të rivlerësimit, gjë e cila edhe gjatë seancës së fundit për miratimin e Aneksit të Kushtetutës u ngrit si shqetësim.[926] Ajo që mund të ndihmojë në këtë rast është analiza e proporcionalitetit në kufizimet e paraqitura në Aneks dhe në ligjin e posaçëm. Në radhë të parë, sanksionimi i kufizimeve të posaçme në Kushtetutë dhe në ligj është një garanci. Kjo nuk lejon sjellje arbitrare të institucioneve që do të zbatojnë procesin e rivlerësimit. Nga ana tjetër, një kuptim i mirë i marzhit të këtyre kufizimeve është i rëndësishëm për moslejimin e ndërhyrjeve nga cilido faktor.

---

925) Po aty § 64.

926) Shih: Procesverbal i mbledhjes së Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, i vlefshëm në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf. Referuar fjalës së përfaqësuesit të opozitës në këtë Komision, nënvizojmë shqetësimin e tij se këto kufizime *"…mbeten problem dhe nuk janë reflektuar siç duhet shqetësimet që ka Komisioni i Venecies në lidhje me nivelin dhe proporcionalitetin e kufizimit të të drejtave të gjyqtarëve dhe të prokurorëve që sot janë në sistem…*". Por, ndryshe u komentuan këto kufizime nga përfaqësuesja e grupit parlamentar të shumicës. Ajo theksoi se "ë*shtë nevoja për të kufizuar disa të drejta kushtetuese, përndryshe nuk do të mund të bëjmë verifikimin e tre elementëve të domosdoshëm…pasuria, figura, profesionalizmi dhe etika…*".

III. Standarde ndërkombëtare

23. Çështja e kufizimit të të drejtave të njeriut është e lidhur ngushtësisht me standardet ndërkombëtare. Kjo duket qartë edhe nga qasja që Kushtetuta ka bërë në nenin 17 të saj. Ky nen ka vendosur një nga formulat më të përshtatshme për të garantuar mbrojtjen nga kufizimet arbitrare të të drejtave dhe lirive themelore, duke e bërë KEDNj-në pjesë të saj dhe duke integruar përmbajtjen e saj për kufizimet e të drejtave dhe lirive themelore në vetë përmbajtjen e Kushtetutës.

24. Në këtë kuadër, standardet ndërkombëtare përcaktohen nga vetë teksti i KEDNj-së, i cili respektohet në çdo rast. Vendimet e kësaj gjykate janë të detyrueshme për zbatim në rastin kur i drejtohen Shqipërisë, kurse arsyetimet e vendimeve janë të detyrueshme për zbatim edhe në rastet e gjykuara ndaj shteteve të tjera, sa kohë që mund të nxjerrim mësime për procesin e rivlerësimit që po flasim. Çështja është që këto standarde të analizohen dhe të zbatohen në kuadër të veprimtarisë me të cilin ky nen është i lidhur, pra me procesin e përkohshëm të rivlerësimit të gjyqtarëve dhe të prokurorëve. Për këtë vijnë në ndihmë opinionet e KV-së për rivlerësimin, sipas të cilës "*edhe pse si pjesë e procesit të rivlerësimit, disa të drejta të garantuara nga Kushtetuta e Shqipërisë mund të kufizohen ose të kushtëzohen, Shqipëria është e detyruar nga Konventa Europiane dhe nuk mund të shmangë rishikimin nga Gjykata Europiane e Strasburgut*"[927].

25. KV-ja ka argumentuar se rasti i rivlerësimit nuk është një proces i zakonshëm e i përhershëm dhe justifikohet me situatën aktuale të gjyqësorit shqiptar, i cili kërkon një ndërhyrje të veçantë ligjore. Megjithatë, Komisioni thekson se në bazë të nenit 17 të Kushtetutës së Shqipërisë "... *formulimi i gjerë i nenit A, paragrafi i parë, do të ishte në kundërshtim me detyrimet e Shqipërisë sipas KEDNj-së dhe rrjedhimisht, me nenin 17, paragrafi i dytë, të Kushtetutës*"[928]. Prandaj, për të garantuar respektimin e KEDNj-së në kuadrin e kufizimeve kushtetuese të parashikuara nga neni A, KV-ja tërhoqi vëmendjen në dy momente të rëndësishme që janë mbajtur parasysh nga ligjvënësi për rivlerësimin. *Së pari*, dispozitat përkatëse të KEDNj-së duhet të zbato-

927) CDL-AD(2015)045 - Public Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015); http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e; § 106.
928) CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), § 55, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e.

hen edhe në kontekstin e rivlerësimit. Ankimet përpara organeve gjyqësore ndërkombëtare në lidhje me këtë çështje mund të ngrenë këto shqetësime. *Së dyti*, neni A duhet të parashikojë që çdo kufizim i të drejtave themelore të gjyqtarëve dhe prokurorëve në kuadër të procedurave të vlerësimit të jetë në proporcion me qëllimet e ligjshme që ndiqen nga vlerësimi[929]. Ky interpretim i KV-së është mënyra më e mirë për të kuptuar nenin A të Aneksit të Kushtetutës dhe për ta zbatuar atë në përputhje me përmbajtjen e KED-Nj-së e jurisprudencën e GjEDNj-së.

929) Po aty, § 57.

Neni B

Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit

1. Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit do të mbështesë procesin e rivlerësimit nëpërmjet monitorimit dhe mbikëqyrjes së të gjithë procesit. Ky Operacion përfshin partnerët në kuadër të procesit të integrimit europian dhe bashkëpunimit euro-atlantik dhe udhëhiqet nga Komisioni Europian.

2. Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit i ushtron detyrat e veta sipas marrëveshjeve ndërkombëtare. Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit emëron vëzhguesit ndërkombëtarë pas njoftimit të Këshillit të Ministrave. Vëzhguesit emërohen nga radhët e gjyqtarëve ose prokurorëve me jo më pak se 15 vjet eksperiencë në sistemin e drejtësisë së vendeve të tyre përkatëse. Mandati i vëzhguesit ndërkombëtar ndërpritet nga Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit për shkelje të rënda.

3. Vëzhguesi ndërkombëtar ushtron këto detyra:
   a) i jep rekomandime Kuvendit lidhur me kualifikimin dhe përzgjedhjen e kandidatëve për pozicionin e anëtarit të Komisionit, gjyqtarit të Kolegjit të Apelimit dhe Komisionerit Publik;
   b) paraqet gjetje dhe mendime mbi çështje që shqyrtohen nga Komisioni dhe nga Kolegji i Apelimit, si dhe kontribuon për kontrollin e figurës sipas nenit DH. Lidhur me këto gjetje, vëzhguesi ndërkombëtar mund të kërkojë që Komisioni ose Kolegji i Apelimit të marrë në shqyrtim prova ose të paraqesë prova të marra nga organet shtetërore, entitetet e huaja ose personat privatë, sipas ligjit;
   c) u jep komisionerëve publikë rekomandime me shkrim për të paraqitur ankim. Në rast se Komisioneri Publik nuk i zbaton rekomandimet, ai përgatit një raport me shkrim duke dhënë arsyet e refuzimit;
   ç) kanë të drejtën të marrin të gjitha informacionet menjëherë, të dhënat për persona dhe dokumentet e nevojshme, me qëllim monitorimin e procesit të rivlerësimit në të gjitha nivelet dhe fazat.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Në kuptimin e gjerë, kjo dispozitë i shërben mbarëvajtjes së procesit të rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve e prokurorëve dhe besueshmërisë së publikut ndaj këtij procesi. "*Përfshirja e komunitetit ndërkombëtar në këtë proces parashikohet nga ana kushtetuese – është konsideruar vendimtare për kredibilitetin e procesit nga legjislatori shqiptar.*"[930]

2. Neni B ka qëllim të përcaktojë mënyrën e konstituimit, misionin, kompetencat dhe elementet e tjera të funksionimit të vëzhguesve ndërkombëtarë gjatë procesit të rivlerësimit. Monitorimi i procesit të rivlerësimit nga vëzhgues ndërkombëtarë është në funksion të rritjes së besueshmërisë tek ky proces për shkak të rëndësisë që merr ai jo vetëm për ngritjen e një sistemi drejtësie funksional dhe të pavarur, por edhe në kuadër të detyrimeve që ka vendi ndaj proceseve integruese në BE dhe NATO. Lidhja e ngushtë me integrimin e të gjithë procesit të rivlerësimit është vlerësuar " *si masë e domosdoshme dhe e pashmangshme për ta drejtuar gjyqësorin shqiptar më afër standardeve europiane"[…]. Ky proces do të përcaktojë sesa shpejt dhe sa me përparësi do të jetë rruga e aksesit në BE, si dhe sa besueshmëri do të fitojë sistemi gjyqësor në Shqipëri, përballë popullit shqiptar*"[931]. Qëllimi i nenit B të Aneksit të Kushtetutës nuk është zëvendësimi i institucioneve vendase me ato të huaja, prandaj duhet kuptuar karakteri monitorues dhe kontrollues i ONM-së.

3. Gjithashtu, dispozita ka qëllim të garantojë një proces rivlerësimi të paanshëm dhe objektiv, në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe larg ndërhyrjeve politike. Kështu ajo synon të krijojë një operacion ndërkombëtar të monitorimit dhe një grup ekspertësh ndërkombëtarë të aftë për të monitoruar dhe këshilluar procesin. "Është më e pazakonshmja për një kushtetutë kombëtare të përfshijë në një sistem kushtetues të kontrollit dhe balancës një figurë ose një organizëm, i cili emërohet nga jashtë vendit dhe, në fund të fundit, është përgjegjës jo përpara organeve të zgjedhura demokratikisht brenda vendit, por përpara qeverive të huaja ose një orga-

---

930) Shih: Pyetjet më të shpeshta për Operacionin Ndërkombëtar të Monitorimit , i vlefshëm në: https://eeas.europa.eu/delegations/albania/7655/rreth-nesh_sq, vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

931) An Analysis of the Vetting Process in Albania. Policy Analysis - No. 01/2017; e vlefshme në website: http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2017/06/Policy-Analysis-An-Analysis-of-the-Vetting-Process-in-Albania.pdf, vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

nizate ndërkombëtare."[932]. Kështu është shprehur KV-ja në Opinionin e ndërmjetëm për projektin e amendamenteve kushtetuese. Në mënyrë jo të drejtpërdrejtë KV-ja ka ngritur çështjen e sovranitetit të popullit dhe atij kushtetues. Prandaj është e rëndësishme të ndalemi për të sqaruar nga kjo pikëpamje kuptimin e nenit B.

4. Ne mendojmë se është e rëndësishme të dallojmë qëllimin e kësaj dispozite për të krijuar një organ në Kushtetutë, i cili vjen nga jashtë dhe gëzon dy tipare themelore: karakterin këshillimor dhe karakterin profesional teknik. Pra, neni B i Aneksit nuk ka qëllim të krijojë ndonjë organ politik që vjen nga jashtë apo ndonjë organ vendimmarrës, i cili do të krijonte përzierje me çështjet e përgjegjshmërisë politike ose administrative në Kushtetutë, a në çështjet e balancës midis pushteteve. OMN-ja ka qëllim të organizojë dhe të vendosë në efiçencë një grup vëzhguesish ndërkombëtarë që ofrojnë ekspertizë këshillimore me karakter profesional.

5. Megjithatë, KV-ja ka ngritur edhe shqetësimin e pamundësisë së Kushtetutës së Shqipërisë për të garantuar ekzistencën dhe funksionimin e këtij mekanizmi, pasi ai do të varet nga dëshira e mirë e shteteve të huaja dhe e organizatave ndërkombëtare[933]. Pafuqia e Kushtetutës për ta garantuar këtë organizëm është e dukshme, por ky fakt nuk është ndikues në rolin që do të luajë ai. Që në fillim ky organ u thirr pikërisht pse ishte ndërkombëtar dhe i pandikuar nga pushtetet në Shqipëri. Nëse do të integrohej si një organ kushtetues i brendshëm do ta humbte karakterin e organit për të cilin u kërkua nga kushtetutëbërësi dhe nga publiku. Ky është edhe qëllimi i tij, të sigurojë një monitorim nga jashtë, të paanshëm dhe të besueshëm. Marzhi i veprimtarisë së tij është përcaktuar nga Kushtetuta, të cilin të gjitha palët janë të detyruara ta respektojnë. Sidoqoftë, nuk shikojmë ndonjë shqetësim kushtetues në këtë rast, pasi përvoja që do të zbatohet këtu nuk ka ndryshim të madh nga praktikat që ndiqen gjatë zbatimit të marrëveshjeve të ndryshme ndërkombëtare, sikurse ka përcaktuar edhe kjo dispozitë (neni B/2). KV-ja, gjithashtu, e sheh një zgjidhje të pranueshme në kushtet e Shqipërisë kur thekson se "*nga ana tjetër, nëse kjo skemë është e miratuar në nivel kushtetues, do të thotë se ka një mbështetje të gjerë në publik. Me kusht që të jetë e qartë ndërmarrja politike e partnerëve ndërkombëtarë që të asistojnë Shqipërinë në këtë proces, si dhe me kusht që kjo skemë e përkohshme do të zëvendësohet në fund të fundit me me-*

932) CDL-AD(2015)045 English 21/12/2015 -Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, Procesverbal 18-19 December 2015), vep. e cituar; § 130.
933) CDL-AD(2015)045 vep. e cituar; § 130.

kanizmat normalë të kontrollit demokratik të gjyqësorit, kjo zgjidhje e pazakontë mund të konsiderohet e pranueshme"[934].

B. Objekti i rregullimit

6. Objekti i kësaj dispozite është krijimi dhe rregullimi i përgjithshëm i organizimit dhe funksionimit të ONM-së, si një organ që mbështet procesin e rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve e prokurorëve. Kur themi se Kushtetuta parashikon një rregullim të përgjithshëm të këtij operacioni, kemi parasysh se çështja e organizimit të tij të brendshëm dhe e menaxhimit të tij është një çështje e partnerëve ndërkombëtarë, kurse ajo çka është dukshëm e lidhur me procesin e rivlerësimit, janë vëzhguesit ndërkombëtarë që realizojnë edhe funksionet kushtetuese të këtij organizmi. Rregullime më konkrete për procedurat ku operacioni merr pjesë janë bërë në ligjin e posaçëm për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve e prokurorëve, por organizimi i tij është një çështje e Kushtetutës.

7. Pyetja që mund të lindë në këtë rast është: a mund të konsiderohet ONM-ja një organ kushtetues? Formalisht, ai është parashikuar si organ nga Aneksi i Kushtetutës, i cili është një detajim i nenit 179/b të saj dhe 179, pikat 5 e 6. Mund të thuhet se ONM-ja është një organ i thirrur nga Kushtetuta me qëllim realizimin e procesit të rivlerësimit kalimtar.

8. Operacioni është institucion ndërkombëtar që përfshin partnerët në kuadër të procesit të integrimit europian dhe bashkëpunimit euro-atlantik. Drejtimi i këtij institucioni kryhet nga Bashkimi Europian. Qëllimi i tij është mbështetja e procesit të rivlerësimit, të cilin ai e realizon përmes dy funksioneve të rëndësishme: përmes monitorimit dhe mbikëqyrjes së të gjithë procesit. Monitorimi dhe mbikëqyrja janë të dyja procese të ngjashme, që dallojnë nga njëra-tjetra për shkak të natyrës më aktive që merr procesi i mbikëqyrjes, i cili përfshin edhe një rol kontrolli, krahas monitorimit. Megjithatë, dispozita e ka parashikuar shprehimisht, në një listë të mbyllur, mënyrën sesi do të realizohen këto funksione. *Së pari*, ajo përcakton subjektet që do të ushtrojnë këto funksione. *Së dyti*, përcakton shprehimisht kompetencat që do të ushtrojnë këto subjekte.

a) Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit dhe vëzhguesit ndërkombëtarë

9. Mënyra sesi i ka qasur Kushtetuta këto organizma është raporti i pjesës me të tërën. Pra, vëzhguesit janë në përbërje të ONM-së. Operacioni

934) Po aty, § 131.

si institucion tërësor organizon dhe emëron vëzhguesit, të cilët ushtrojnë detyrat thelbësore. Është e qartë se funksioni kushtetues i ONM-së do të realizohet përmes vëzhguesve ndërkombëtarë, të cilët emërohen dhe shkarkohen nga ky Operacion.

10. Vëzhguesit janë specialistë të së drejtës. Kushtetuta ka vendosur të ketë kritere të ngjashme me ato që ajo ka parashikuar për gjykatat e larta të vendit dhe institucionet kushtetuese të sistemit të drejtësisë. Ajo kërkon që ata të emërohen nga radhët e gjyqtarëve ose prokurorëve me jo më pak se 15 vjet eksperiencë në sistemin e drejtësisë së vendeve të tyre përkatëse. Largimi i tyre nga ky funksion mund të kryhet nga Operacioni vetëm për shkelje të rënda. Gjithashtu, ajo nuk përcakton mandatin e tyre, por kërkon garantimin e palëvizshmërisë së tyre, me përjashtim të rasteve kur ata kanë kryer shkelje të rënda. Në këtë mënyrë, Kushtetuta ka sanksionuar kriteret kryesore për caktimin e vëzhguesve ndërkombëtarë. Çështja e përzgjedhjes së tyre dhe e vlerësimit të integritetit të tyre është një çështje e ONM-së. Po kështu, nuk ka ndonjë numër të caktuar në Kushtetutë ose ndonjë kohë të qëndrimit të tyre në këtë detyrë. Kjo kohë do të përcaktohet nga vetë Operacioni. Ky fakt del nga diskutimet përgatitore të amendamentit kushtetues. "*...Paragrafi 4 nuk thotë sesa vrojtues ndërkombëtarë do të veprojnë, kjo mund të ndryshojë; në momentin e parë do të ketë më shumë monitorues ndërkombëtarë, ndërsa më vonë, ndoshta një monitorues ndërkombëtar do të atashohet pranë çdo komisioni.*"[935] Komisioneri Hahn u shpreh: "*Kushtetuta e Shqipërisë parashikon vëzhguesit ndërkombëtarë që duhet të përfshihen në fazat e ndryshme të procesit dhe ONM-në, e cila do të jetë nën udhëheqjen e Komisionit Europian...*"[936]. Por, nëse vëzhguesit janë të identifikueshëm për shkak të përcaktimeve të Kushtetutës, ka edhe një strukturë tjetër në përbërjen e Operacionit që i përzgjedh, i emëron ose që mund t'i shkarkojë ata. Kjo është e rëndësishme të dallohet qartë, duke mos ngatërruar detyrat që ushtrohen nga ONM-ja. Kjo kërkesë që buron nga neni B i Kushtetutës u theksua qartë edhe nga vetë Komisioni Europian, në përgjigje të korrespondencës midis tij dhe ministrit të Drejtësisë, si dhe ministres së Integrimit të qeverisë shqiptare, të cilët shprehën shqetësimin e tyre për kushtetutshmërinë e Bordit të Operacionit Ndërkombëtar të Monitorimit. Në përgjigje të këtij shqetësimi, Komisioneri Hahn sqaron se "*Komisioni Europian dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës kanë arritur një marrëveshje administrative bashkëpunimi për ngritjen e ONM-së dhe është vendosur krijimi i një bordi menaxhimi, i përbërë nga përfaqësues të Komisionit Europian dhe ShBA-*

935) Procesverbal i mbledhjes së Komisionit të Posacëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, cituar f. 22.
936) Gazeta "Shqip" online, 18 shkurt 2017.

së, në mënyrë që ONM-ja të kryejë funksionet e parashikuara në ligj"[937]. Kjo është mënyra e organizimit të brendshëm të strukturës së ONM-së, e cila është akorduar nga Kushtetuta. Partnerët ndërkombëtarë monitorues edhe për këtë strukturë kanë zgjedhur një rol tërësisht administrativ e menaxhues. Në këtë mënyrë duket se i gjithë Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit ka karakter administrativ e teknik.

C. Komente për çështje të ndryshme

a) Emërimi i vëzhguesve ndërkombëtarë

11. Paragrafi i dytë i nenit B rregullon emërimin dhe shkarkimin e vëzhguesit ndërkombëtar. Dispozita vendos aspektet më themelore për emërimin e tyre dhe konkretisht organin e emërtesës dhe kriteret kryesore që duhet të përmbushin kandidatët. ONM-ja i emëron vëzhguesit ndërkombëtarë, pasi ka njoftuar Këshillin e Ministrave të Shqipërisë. Projekti për emërimin e tyre në bashkëpunim me Kryeministrin e vendit u kritikua si një zgjidhje e njëanshme gjatë procesit për hartimin e dispozitave[938]. Pasi u zhvilluan disa debate në nivelin politik e teknik, ky formulim u vendos në variantin final të amendamentit.

12. ONM-ja zbaton në radhë të parë kriteret që ka përcaktuar Kushtetuta për emërimin e tyre. Kriteret që Kushtetuta e Shqipërisë ka përcaktuar dhe që ONM-ja është e detyruar t'i respektojë janë: profesioni dhe përvoja në sistemin e drejtësisë. Konkretisht, sikurse e theksuam, vëzhguesit duhet të jenë gjyqtarë dhe prokurorë që kanë shërbyer si të tillë në sistemin e drejtësisë së vendeve të tyre për jo më pak se 15 vjet. Natyrisht, aspekte të tjera që lidhen me performancën e tyre në punë ose me integritetin e tyre mund të vlerësohen nga vetë OMN-ja, si organ i emërtesës. Përcaktimi i këtyre kritereve është në përputhje edhe me Opinionin e ndërmjetëm të KV-së. Duke u shprehur për projektin e parë të amendamentit kushtetues, ky Komision theksoi: "*Artikulli [...] nuk shprehet në lidhje me mënyrën e emërimit të vëzhguesve ndërkombëtarë dhe me kohëzgjatjen e mandatit të tyre. Është e mundur që pushteti për t'i emëruar ata t'i përkasë njërit prej organeve kushtetuese, p.sh., presidentit, ndërkohë që kandidatët të caktohen nga një grup i partnerëve ndërkombëtarë, të koordinuar nga Bashkimi Europian*"[939]. Nga ana e tij, edhe Grupi Parlamentar i Partisë Demokratike kishte propozuar që emërimi i vëzhguesve dhe sh-

937) Po aty.
938) Opinion Nr.2 i Grupit Parlamentar të PD-së, i vlefshëm në: http://www.euralius.eu/annexes3pr/Annex%2081%20Democratic%20Party%20Opinion%20for%20VC%20AL%202016%2001%2017.pdf; vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.
939) CDL-AD(2015)045, cituar; § 132.

karkimi i tyre të kryhej nga partnerët ndërkombëtarë në bashkëpunim me Presidentin e Republikës, duke pasur parasysh edhe kompetencat e këtij të fundit për akreditimin e përfaqësuesve diplomatikë në Shqipëri.

13. Ka pasur mendime të ndryshme për të garantuar një mandat të sigurt për vëzhguesit ndërkombëtarë. Kështu, p.sh., KV-ja në opinionin e sipërpërmendur theksonte se "*mandati i tyre duhet të jetë detyrues dhe t'i korrespondojë kohëzgjatjes së mandatit të KPK-së; megjithatë, partnerët ndërkombëtarë mund të kenë të drejtën t'i kërkojnë Presidentit t'i revokojë vëzhguesit ndërkombëtarë, në raste shkeljesh madhore nga ana e këtyre të fundit*[940]. Megjithatë, aktualisht, në bazë të formulimit përfundimtar të dispozitës, mandati i vëzhguesit është një atribut i ONM-së. Kjo, me sa duket, është vendosur lidhur me nevojat e një menaxhimi të mirë, pasi ky organ nuk është i përhershëm dhe, për më tepër, do t'u përgjigjet nevojave të monitorimit dhe të mbikëqyrjes. Kushtetuta nuk përcakton një mandat kohor në këtë dispozitë, por përcakton se vëzhguesit e përzgjedhur dhe të emëruar nga ONM-ja duhet të kenë një mandat, i cili ndoshta është i përcaktuar sipas detyrës konkrete që merr çdo vëzhgues. Këtë e themi nisur nga bisedimet paraprake për miratimin e këtij amendamenti, nga i cili konkludojmë se koha e mandatit të vëzhguesve mund të jetë e ndryshme, sipas nevojave që paraqiten[941]. Sidoqoftë, Kushtetuta kërkon një mandat që respektohet. Kjo është arsyeja që ka parashikuar shprehimisht se "*mandati i vëzhguesit ndërkombëtar ndërpritet nga Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit për shkelje të rënda*" (neni B/2).

b) Detyrat, kompetencat dhe aktet e vëzhguesve ndërkombëtarë

14. Neni B i Aneksit të Kushtetutës sanksionon detyrat që ushtrohen nga vëzhguesi ndërkombëtar, duke bërë të ditur se në raport me procesin e rivlerësimit kalimtar këta të fundit ushtrojnë detyra thelbësore. Kurse, pjesa tjetër e Operacionit ka kompetenca ndihmëse me karakter kushtetues (emërimi dhe shkarkimi i vëzhguesve), si dhe mund të ketë detyra me karakter administrativ dhe menaxherial që janë të nevojshme për zbatimin e projektit.

15. Nga mënyra sesi është formuluar neni B, gjejmë se ONM-ja është një organ kompleks. Kjo do të thotë se ai mund t'i ushtrojë detyrat e renditura

940) Shih: Opinion nr.2 të Grupi Parlamentar të PD-së, i vlefshëm në: http://www.euralius.eu/annexes3pr/Annex%2081%20Democratic%20Party%20Opinion%20for%20VC%20AL%202016%2001%2017.pdf.

941) Shih: Procesverbal i mbledhjes së Komisionit të Posacëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, i vlefshëm në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf; f. 22.

në këtë nen të Aneksit të Kushtetutës si një organ individual nga vëzhguesi ndërkombëtar ose kolegjialisht. Për mendimin tonë kjo është qasja që ka bërë Kushtetuta. Të gjitha detyrat e vëzhguesit ndërkombëtar, që parashikohen nga pika 3 e nenit, përmbushin njëkohësisht kompetencat e ONM-së si një organ tërësor dhe kolegjial. Nga interpretimi gjuhësor i nenit kuptojmë se ONM-ja vepron si organ kolegjial, kurse vëzhguesi mund të veprojë edhe si organ individual për ushtrimin e kompetencave të tij. Ka qenë një zgjedhje e kushtetutëbërësit në bashkëpunim me partnerët ndërkombëtarë, me të cilët u arrit marrëveshja, që ky organ të veprojë me elasticitet dhe me marzhe të gjera individualisht ose kolegjialisht. Kjo formulë i jep mundësi më tepër këtij institucioni të veprojë me hapësira të përshtatshme në situata të ndryshme. I tillë p.sh. ka qenë rasti kur ONM-ja bëri kërkesë për të filluar procedimin disiplinor ndaj një komisioneri publik.[942] Theksojmë sërish se vëzhguesi është organ individual me fuqi rekomanduese. Megjithatë, ai vepron si i tillë në kuadrin e ONM-së. Vëzhguesi nuk ka kompetenca vendimmarrëse, por gjithsesi rekomandimet e tij nuk mund të mos merren parasysh pa u dhënë shkaqet për këtë qëllim. I tillë është edhe rasti kur ONM-ja i rekomandon Komisionerit Publik ushtrimin e ankimit ndaj vendimit të KPP-së. Komisioneri Publik ka detyrimin ta marrë parasysh rekomandimin, në të kundërt duhet të japë arsyetim me shkrim për shkaqet e mospranimit të rekomandimit. Ndoshta kjo është edhe një arsye tjetër përse Kushtetuta i ka quajtur detyra dhe jo kompetenca ato që ushtron vëzhguesi. Për realizimin e funksionit të ONM-së ai mund të ushtrojë vetëm detyrat e parashikuara në nenin B të aneksit të Kushtetutës, sikurse janë renditur aty në një listë të mbyllur. Këto detyra përbëjnë edhe kompetencat themelore të ONM-së.

c) Kompetencat me karakter organik dhe procedural të vëzhguesve ndërkombëtarë

16. Të gjitha detyrat e parashikuara në paragrafët "a", "b" dhe "c" të nenit B për vëzhguesit ushtrohen në kuadrin e kompetencave me karakter procedural dhe organik të tyre, si pjesë e ONM-së. Për nga mënyra sesi ushtrohen këto detyra, mund t'i grupojmë kryesisht në detyra/kompetenca me karakter organik dhe detyra/kompetenca me karakter procedural, të cilat mund të konsiderohen pa asnjë mëdyshje edhe si të drejta procedurale. Kurse, detyrat e parashikuara në shkronjën "ç" të paragrafit 3 të nenit B (për marrjen e informacionit, të të dhënave etj.), nuk janë kompetenca të

942) Shih: Njoftim i Kolegjit të Posaçëm të Apelimit, postuar në datën 28.02.2018, në: http://www.kpa.al/nj-o-f-t-i-m/; vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

mirëfillta në kuptimin e vërtetë të fjalës, por veprimtari e vëzhguesit me qëllim ndihmues për ushtrimin e detyrave të tij dhe kompetencave të ONM-së.

17. Mbi bazën e ushtrimit të detyrave me karakter organik, vëzhguesit, individualisht ose kolegjialisht, miratojnë ose nxjerrin disa lloje aktesh. Këto akte mund t'i kategorizojmë në akte me karakter procedural dhe në akte me karakter administrativ. Në grupin e parë akti kryesor i vëzhguesve, si në aspektin procedural, edhe atë administrativ, është rekomandimi. 17. Këto rekomandime mund të grupohen në:

• rekomandime ndaj organeve të emërtesës (Kuvendit) për krijimin e organeve të rivlerësimit, (kompetencë me karakter organik parashikuar në paragrafin 3/a);

• rekomandime me shkrim për komisionerët publikë, për të paraqitur ankim ndaj vendimeve të KPK-së.

18. Në rastin e parë rekomandimi ka karakter organik administrativ, kurse në rastin e dytë ka karakter procedural. Gjithashtu, një akt tjetër i rëndësishëm me karakter procedural është edhe kërkesa. Ajo i paraqitet proceduralisht Komisionit dhe Kolegjit, në kuadrin e gjetjeve dhe mendimeve për çështje të ndryshme që vëzhguesit shqyrtojnë. Në mënyrë të veçantë, Kushtetuta vendos kontributin e tyre për kontrollin e figurës së subjekteve. Gjithashtu, kërkesa paraqitet si një akt me karakter procedural e administrativ edhe në rastet kur vëzhguesit me anë të saj kërkojnë të marrin të gjitha informacionet menjëherë, të dhënat për persona dhe dokumentet e nevojshme, me qëllim monitorimin e procesit të rivlerësimit në të gjitha nivelet dhe fazat.

19. Përveç sa më sipër, në ushtrimin e detyrave të tyre vëzhguesit mund të procedojnë administrativisht me akte të tjera që përfshihen në kategorinë e gjetjeve dhe mendimeve. Këto gjetje dhe/ose mendime paraqiten ndaj Komisionit dhe Kolegjit në lidhje me çështje të ndryshme që ata shqyrtojnë dhe në mënyrë të veçantë për kontrollin e figurës së subjekteve të rivlerësimit.

20. Kështu, shohim se është reflektuar drejt Opinioni përfundimtar i KV-së që shprehej: "*Vëzhguesit e pavarur mund të kenë të drejta procedurale të rëndësishme, të kenë akses në dokumente dhe informacionin që posedojnë komisionarët publikë dhe KPK-ja, të kenë mundësi që të zbulojnë disa prova nga agjencitë shtetërore ose zyrtarët publikë […], t'i japin rekomandime Komisionit të Pavarur të Kualifikimit, si për të marrë vendime me karakter procedural, ashtu edhe material për rastet që shqyrtojnë, të paraqesin apelime përpara Kolegjit të Apelimit (përfshirë edhe ankimet për çështjet procedurale), të marrin pjesë gjatë diskutimeve për marrjen e vendimit, të*

paraqesin opinione të veçanta etj. Ky pushtet do të konfirmojë edhe pozicionin e vëzhguesve të pavarur si një 'watch-dog' duke siguruar në veçanti transparencën e procesit, ndërkohë që vendimmarrja u përket organeve të brendshme"[943]. Nëse bëjmë një krahasim midis tekstit të nenit B në Aneksin e Kushtetutës dhe Opinionit përfundimtar të KV-së, ne gjejmë të përmbushura standardet që ky komision ka vendosur për vëzhguesit e ONM-së. Ndryshimet e lehta që ekzistojnë, p.sh., kur analizojmë të drejtën e vëzhguesve për të paraqitur ankim përpara Kolegjit të Posaçëm të Apelimit, në thelb, mbeten përsëri në këto standarde.

II. Konteksti historik

21. Qëllimi për të pasur një asistencë ndërkombëtare është shprehur në dokumentet e para të reformës në drejtësi. Ky angazhim u vendos për herë të parë në dokumentin e Strategjisë, ku bëhej e qartë se procesi i rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve do të kryhej "*me një asistencë e kontroll të drejtpërdrejtë të procesit nga ana e agjencive ndërkombëtare që monitorojnë e asistojnë sistemin e drejtësisë në vendin tonë*[944]". Sikurse mund të konstatohet nga formulimi këtu, fillimisht nuk ishte e qartë sesi do të kryhej ky proces monitorimi dhe nga kush. Për më tepër, agjencitë ndërkombëtare që monitorojnë sistemin e drejtësisë në Shqipëri kanë qenë vazhdimisht të pranishme dhe kanë kryer procese të ndryshme monitorimi. Më tej, u qartësua dhe u disenjua një organ i posaçëm që do të asistonte dhe monitoronte vetëm procesin e rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Në fakt, amendamentet e Kushtetutës së vitit 2016 kanë kaluar në dy faza të rëndësishme të hartimit dhe rishikimit të tyre. Të dyja këto faza përfunduan me hartimin e dy projektamendamenteve kryesore: projekti që iu paraqit fillimisht KV-së në dhjetor të vitit 2015 dhe projekti i rishikuar që reflektoi rekomandimet e Opinionit të ndërmjetëm të KV-së. Pak a shumë, këtë rrugë ndoqi edhe formësimi i ONM–së.

22. ONM-ja u disenjua në projektin e parë të amendamenteve kushtetuese me formë të ngjashme me këtë që parashikon aktualisht neni B i Aneksit të Kushtetutës. Ky projekt u bë publik në shtator të vitit 2015, pra vetëm tre muaj nga projekti i Strategjisë për Reformën në Drejtësi. Aty u paraqit i ravijëzuar edhe Misioni Ndërkombëtar i Monitorimit, i cili do të ishte një organ me karakter ndërkombëtar, i pavarur. Në relacionin shoqërues të amendamenteve u shpreh i qartë qëllimi i kushtetutëbërësit: "*Ky proces*

943) CDL-AD(2016)009-e Final Opinion…, vep.cit., § 73.
944) Shih: *Strategjia e Reformës në Sistemin e Drejtësisë*; korrik 2015; http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/draft_strategjia_versioni_shqip.pdf; vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

do të kryhet nga strukturat vendase nën mbikëqyrjen e rreptë të ndërkombëtarëve, me qëllim rritjen e besueshmërisë ndaj procesit. Do të parashikohet gjithashtu prania e vëzhguesve ndërkombëtarë, që do të kenë akses në dosjet e gjyqtarëve/prokurorëve dhe do të mbikëqyrin të gjithë procesin vendimmarrës, do të asistojnë procesin si dhe do të ofrojnë çdo lloj ndihme që do të jetë e nevojshme për komisionin"[945]. Edhe në materialin shoqërues të amendamenteve kushtetuese pas Opinionit të ndërmjetëm të KV-së më 21 dhjetor të vitit 2015, kjo ide mbetet e pandryshuar[946].

23. Ky Operacion krijohet dhe administrohet nga subjektet ndërkombëtare, gjë që është shprehur edhe në debatet e diskutimet e zhvilluara në Komisionin e Posaçëm Parlamentar për amendamentet kushtetuese[947]. Por, krijimi i tij u bë i realizueshëm në saje të ftesës që autoritetet shtetërore u bënë partnerëve ndërkombëtarë me qëllim realizimin me sukses të procesit të rivlerësimit dhe rritjen e besueshmërisë së publikut ndaj tij, për shkak se ky i fundit u beson garantëve ndërkombëtarë. Ftesa që u është bërë partnerëve strategjikë ndërkombëtarë në këtë rast nga autoritetet kushtetuese shqiptare evidentohet qartë gjatë procesit kushtetues. Në mbledhjen e Komisionit të Posaçëm Parlamentar për miratimin e këtij neni, ky fakt u ritheksua nga ekspertët ndërkombëtarë. "…*Sigurisht, ky mbetet një proces negociate dhe dakordësie midis palëve, dhe në fund është parlamenti shqiptar që do të vendosë. Kjo është shumë e qartë*"[948].

24. Materializimi i dispozitës në versionin përfundimtar, të miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë, sikurse po e analizojmë sot, kaloi në një proces të gjatë konsultimi, debati dhe rishikimi jo vetëm në nivelin teknik, por edhe

---

945) Material shpjegues për ndryshimet kushtetuese 24.09.2015, i vlefshëm në: http://www.euralius.eu/images/Recommendations/Materiali-Shpjegues-per-amendamentet-Kushtetuese.pdf; vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

946) Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese (pas Opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015), i vlefshëm : http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/Material-shoqerues-i-projektamendamenteve-kushtetuese.pdf; vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

947) "Edhe një herë, kontrollojeni materialin dhe çdo ndryshim që do të bëhet do të shihet me kujdes në Bruksel dhe Uashington për të parë nëse do të biem dakord ta zbatojmë". Shih: Procesverbal i mbledhjes së Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, i vlefshëm në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf; vep.cit., f. 23. vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

948) Procesverbal i mbledhjes së Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, i vlefshëm në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf; vep., cit., f. 22; vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

atë politik[949]. Varianti i miratuar përfundimisht, ka disa ndryshime nga projekti i paraqitur paraprakisht. Për përmirësimin e tij, natyrisht një kontribut të rëndësishëm kanë dhënë partnerët ndërkombëtarë të angazhuar në këtë proces. Gjithashtu, në variantin përfundimtar të tekstit të dispozitës janë reflektuar mjaft çështje të analizuara nga dy opinionet e KV-së, të cilat ne i përmendëm më sipër. Përfundimisht, mund të themi se vëzhguesit ndërkombëtarë të parashikuar nga neni B i Aneksit të Kushtetutës, afërsisht, ruajtën atë fizionomi që rekomandoi për ta KV-ja në Opinionin përfundimtar mbi amendamentet kushtetuese: "*Me shumë gjasa, mund të luajnë një rol të ngjashëm me atë të avokatit të përgjithshëm në Francë, një magjistrat i pavarur që respekton interesin publik, duke e këshilluar gjykatën për të marrë vendimin, pa pasur të drejtën për të votuar për rastin në fjalë*"[950].

III. Standarde ndërkombëtare

25. Çështja e trajtimit të standardeve ndërkombëtare në lidhje me nenin B të aneksit të Kushtetutës është një çështje mjaft komplekse. Me këtë koment duam të shprehim faktin se ngritja e një operacioni të tillë ndërkombëtar, si një nga organet e reformës në drejtësi, i vendosur nga Kushtetuta e një vendi, i përbërë nga gjyqtarë e prokurorë, përfaqësues të shteteve dhe organizatave ndërkombëtare partnere, nuk është një marrëveshje ndërkombëtare e zakonshme. Përpos faktit se është një përvojë e re, ajo ka mjaft elemente të reja në mënyrën sesi është arritur kjo marrëveshje me organet kushtetutëbërëse të shtetit shqiptar. Ky operacion është një operacion i përbashkët i Bashkimit Europian dhe ShBA-së si pjesë e aleancës euro-atlantike. Ai nuk është një mision diplomatik, por përfaqëson një organ të specializuar, pasi pjesa thelbësore e tij nuk përbëhet nga diplomatë, por nga persona profesionistë. Ndoshta kjo ka qenë arsyeja që misioni i vëzhguesve ndërkombëtarë në Shqipëri u kurorëzua me emrin Operacion dhe jo mision. Ky emërtim është vënë për të dalluar faktin se nuk jemi përpara një misioni sipas marrëveshjeve ndërkombëtare të zakonshme të BE-së[951].

---

949) Për më shumë shih: Procesverbal i mbledhjes së Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, vep.cit., f. 19-24; i vlefshëm në website: http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf; Shih: Opinion nr.2 Grupi Parlamentar i PD, i vlefshëm në: http://www.euralius.eu/annexes3pr/Annex%2081%20Democratic%20Party%20Opinion%20for%20VC%20AL%202016%2001%2017.pdf vep.cit; Opinioni zyrtar i Lëvizjes socialiste për integrim, lidhur me amendamentet kushtetuese. http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/Opinioni-zyrtar-i-Levizjes-Socialiste-per-Integrim-lidhur-me-amendamentet-kushtetuese.pdf.

950) CDL-AD(2016)009-e Final Opinion…, vep.cit., § 73.
951) Po aty. f. 21

Vëzhguesit ndërkombëtarë në këtë rast nuk janë thjesht monitorues roje të procesit, por edhe mbikëqyrës, me qëllim që operacioni të kryhet me sukses dhe të ketë besueshmëri në publik[952]. Megjithatë, Bashkimi Europian dhe ShBA-ja kanë aplikuar edhe raste të tjera të ngjashme, të cilat i përmbledhim në vijim.

Precedentët

• Veprimtari të ngjashme (jo të njëllojta) të vëzhguesve të pavarur ndërkombëtarë kanë krijuar precedentët e tyre në Bosnjë-Hercegovinë dhe në Kosovë. Gjithashtu, ambicie të ngjashme janë shprehur edhe në procesin e reformës në drejtësi në Ukrainë. Hartuesit e amendamentit të Kushtetutës u janë referuar vazhdimisht këtyre përvojave, i kanë studiuar dhe kanë nxjerrë mësimet e duhura, si nga arritjet, ashtu edhe nga problemet e shfaqura në to. "*Një pjesë e kësaj ngacmohet nga përvoja e misioneve ndërkombëtare në Kosovë, Bosnjë dhe vende të tjera, ku shkalla e përfshirjes së vrojtuesit dhe monitoruesit ndërkombëtar shkon deri në pasjen e kompetencave ekzekutive, për shembull.*"[953] Pra, duket se këto përvoja të sipërpërmendura kanë pasur tipare të përbashkëta me vëzhguesit tanë ndërkombëtarë, por nuk kanë qenë të njëllojta, për shkak të fuqisë vendimmarrëse. Kështu p.sh., në Kosovë gjejmë një përvojë, ku Komisioni i Pavarur Gjyqësor dhe i Prokurorisë, që u krijua atje për të bërë rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në vitin 2009, drejtohej nga ndërkombëtarët e pavarur. Madje, për të qenë më të saktë, fillimisht ai përbëhej vetëm nga gjyqtarë e prokurorë ndërkombëtarë, por më pas iu bashkuan edhe gjyqtarë e prokurorë shqiptarë që kaluan me sukses provën e rivlerësimit të tyre[954].

Aktet ndërkombëtare

• Nëse do të bënim një renditje të akteve ndërkombëtare për këtë çështje, mund të themi se ato përfaqësohen veçanërisht nga opinionet e KV-së, të cilat ne i kemi përmendur në komentet e dispozitave të mësipërme. Por duhet të theksojmë këtu se ndërtimi i kësaj dispozite është qasur plotë-

---

952) Këto opinione janë shprehur edhe nga juristë të tjerë. Shih: Robert Gajda, "*Reforma e Drejtësisë në Shqipëri, një sfidë për Europën*". i vlefshëm në: http://www.panorama.com.al/reforma-e-drejtesise-ne-shqiperi-nje-sfide-per-europen/; vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

953) Shih diskutimet në Komisionin e Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, vep., cit, f. 22.

vep., cit., f. 22.

954) "Independence of the Judiciary in Kosovo: Institutional and Functional Dimensions "Organization for Security and Co-operation in Europe MISSION IN KOSOVO", January 2012, f. 14, https://www.osce.org/kosovo/87138?download=true; vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

sisht me Opinionin përfundimtar mbi draftin e rishikuar të amendamenteve kushtetuese për sistemin e drejtësisë në Shqipëri, 15 janar 2016, të miratuar nga Komisioni i Venecies në Sesionin Plenar të 106 (11-12 mars 2016)[955].

955) Raport i vlefshëm në: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)009-e; vizituar për herë të fundit më 28 prill 2018.

Neni C

Dispozita të përgjithshme për Komisionin dhe Kolegjin e Apelimit

1. Komisioni i Pavarur i Kualifikimit përbëhet nga katër trupa gjykues të përhershëm me tre anëtarë secili.

2. Dy komisionerë publikë përfaqësojnë interesin publik dhe mund të paraqesin ankim kundër vendimit të Komisionit.

3. Komisioni dhe Kolegji i Posaçëm i Apelimit ushtrojnë përgjegjësitë e tyre bazuar në parimet e llogaridhënies, integritetit dhe transparencës për krijimin e një sistemi gjyqësor të pavarur dhe profesional të çliruar nga korrupsioni. Gjatë ushtrimit të mandatit të tyre, anëtarët e Komisionit dhe komisionerët publikë gëzojnë statusin e anëtarit të Gjykatës së Lartë. Gjyqtarët e Kolegjit të Apelimit gëzojnë statusin e gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe mandati i tyre nuk kufizohet për shkak të moshës, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe me ligj.

4. Anëtarët e Komisionit, gjyqtarët e Kolegjit të Apelimit, komisionerët publikë, si dhe punonjësit e tjerë të këtyre institucioneve nënshkruajnë deklaratë me shkrim, sipas ligjit, për të autorizuar kryerjen e kontrollit vjetor të pasurisë së tyre, monitorimin sistematik të llogarive dhe transaksioneve financiare, si dhe kufizimet e posaçme të së drejtës së fshehtësisë së komunikimeve gjatë gjithë kohëzgjatjes së qëndrimit të tyre në detyrë. Deklaratat e pasurisë së tyre bëhen publike.

5. Anëtarët e Komisionit dhe gjyqtarët e Kolegjit të Apelimit kanë arsim të lartë juridik dhe jo më pak se 15 vjet përvojë si gjyqtar, prokuror, lektor i së drejtës, avokat, noter, jurist i nivelit të lartë në administratën publike, ose në profesione të tjera ligjore që lidhen me sistemin e drejtësisë. Kandidatët për anëtarë të Komisionit dhe gjyqtarë të Kolegjit nuk duhet të kenë qenë gjyqtarë, prokurorë ose këshilltarë ligjorë apo ndihmës ligjorë gjatë dy vjetëve të fundit përpara kandidimit. Kandidatët nuk duhet të kenë mbajtur funksione politike në administratën publike dhe funksione drejtuese në partitë politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit.

6. Presidenti i Republikës së Shqipërisë organizon procesin e hapur dhe transparent të aplikimit për pozicionin e anëtarit të Komisionit të Pavarur të Kualifikimit, gjyqtarit të Kolegjit të Posaçëm të Apelimit dhe të Komisionerit Publik. Kandidatët i paraqesin Presidentit aplikimet dhe

të gjitha deklaratat shoqëruese, sipas ligjit. Brenda 7 ditëve nga përfundimi i procesit të aplikimit, Presidenti përpilon një listë me kandidatë, të cilët plotësojnë kriteret formale për secilin pozicion dhe një listë me kandidatë, të cilët nuk i plotësojnë kriteret formale. Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit monitoron këtë proces. Nëse Presidenti nuk e përfundon procesin brenda 45 ditëve nga hyrja në fuqi e këtij Aneksi, kjo kompetencë i kalon Avokatit të Popullit.

7. Një komision i përbërë nga të paktën tre përfaqësues të Operacionit Ndërkombëtar të Monitorimit vlerëson kandidatët, sipas ligjit. Jo më vonë se katërmbëdhjetë ditë nga paraqitja e dy listave nga Presidenti, Komisioni, bazuar në vlerësimet e tij, i dërgon rekomandimet Presidentit, i cili ia përcjell ato Kuvendit. Nëse Presidenti nuk e ushtron këtë kompetencë brenda 5 ditëve, kjo kompetencë i kalon Avokatit të Popullit.

8. Brenda tre ditëve nga marrja e listës së kandidatëve, të cilët i plotësojnë kriteret formale, listës së kandidatëve, të cilët nuk i plotësojnë kriteret formale dhe listës së rekomandimeve të Operacionit Ndërkombëtar të Monitorimit, Kuvendi krijon një komision *ad hoc* me gjashtë anëtarë të ndarë në mënyrë të barabartë midis shumicës dhe pakicës parlamentare. Komisioni, me të paktën katër vota, mund të kalojë një kandidat nga lista e kandidatëve, të cilët nuk i plotësojnë kriteret formale tek lista e kandidatëve, të cilët i plotësojnë kriteret formale. Komisioni, me të paktën pesë vota, mund kalojë një kandidat nga lista e kandidatëve të rekomanduar nga Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit tek lista e kandidatëve për votim. Brenda dhjetë ditëve nga krijimi i tij, komisioni *ad hoc* i përcjell listën e kandidatëve për votim për secilin pozicion komisioneve *ad hoc* përzgjedhëse. Dy listat e tjera nuk dërgohen për votim.

9. Kuvendi krijon brenda dhjetë ditëve dy komisione *ad hoc* përzgjedhëse të ndarë në mënyrë të barabartë midis shumicës dhe pakicës parlamentare, ku një komision ka 12 anëtarë dhe një ka 6 anëtarë.

10. Brenda 30 ditëve nga konstituimi i komisionit *ad hoc*, secili anëtar i komisionit me 12 anëtarë përzgjedh një kandidat për komisioner nga lista e kandidatëve për votim pa debat përmes një votimi të fshehtë elektronik, ku secili anëtar i komisionit voton për një kandidat. Komisioni përzgjedh më pas dy kandidatë nga lista e kandidatëve për votim për komisionerë publikë përmes një votimi ku dy kandidatët me më shumë vota quhen të përzgjedhur. Në rast barazie të votave, fituesit përzgjidhen me short. Dy kandidatë zëvendësues për secilin pozicion përzgjidhen në të njëjtën mënyrë si për Komisionerin Publik.

11. Brenda 30 ditëve nga konstituimi i komisionit *ad hoc*, secili prej 6 anëtarëve të komisionit përzgjedh nga lista e kandidatëve për votim një kandidat për gjyqtar të Kolegjit të Posaçëm të Apelimit pa debat përmes një votimi të fshehtë elektronik ku secili anëtar i komisionit voton për një kandidat. Komisioni më pas përzgjedh gjyqtarin e shtatë nga kandidatët e mbetur të listës së kandidatëve për votim përmes një votimi të thjeshtë, ku kandidati me më shumë vota quhet i përzgjedhur. Në rast barazie të votave, fituesi përzgjidhet me short. Dy gjyqtarë zëvendësues për secilin pozicion përzgjidhen në të njëjtën mënyrë si për gjyqtarin e shtatë.

12. Emrat e kandidatëve të përzgjedhur nga dy komisionet *ad hoc* përzgjedhëse përmblidhen në një listë të vetme dhe i dërgohen Kryetarit të Kuvendit. Brenda 10 ditëve, Kuvendi miraton listën e kandidatëve në bllok me 3/5 e votave të të gjithë anëtarëve. Në rast se Kuvendi nuk e miraton listën e kandidatëve në bllok, Kryetari i Kuvendit ia kthen atë komisioneve *ad hoc* për përsëritjen e procesit të përzgjedhjes dhe dërgimin e një liste të dytë brenda 10 ditëve. Kuvendi, brenda 10 ditëve, mund ta rrëzojë në bllok listën e kandidatëve me 2/3 e të gjithë anëtarëve. Në rast se lista nuk rrëzohet, kandidatët e përzgjedhur konsiderohen të zgjedhur. Procedura e detajuar rregullohet me ligj.

13. Anëtari i Komisionit të Pavarur të Kualifikimit, gjyqtari i Kolegjit të Posaçëm të Apelimit dhe Komisioneri Publik ushtrojnë detyrën me kohë të plotë dhe nuk mund të mbajnë asnjë pozicion apo të ushtrojnë ndonjë detyrë tjetër gjatë kohëzgjatjes së mandatit.

14. Komisioni, Kolegji i Apelimit dhe Komisionerët Publikë kanë buxhet, administratë dhe mjedise të mjaftueshme për të kryer funksionet e tyre, si dhe për ushtrimin e funksioneve të vëzhguesve ndërkombëtarë, sipas ligjit.

15. Gjuhët zyrtare të Komisionit, të Kolegjit të Apelimit dhe Komisionerëve Publikë janë gjuha shqipe dhe angleze. Të dyja organet punësojnë përkthyes për këtë qëllim.

16. Anëtari i Komisionit, gjyqtari i Kolegjit të Apelimit dhe Komisioneri Publik mban përgjegjësi disiplinore. Rastet e shkeljes disiplinore shqyrtohen nga Kolegji i Apelimit, sipas ligjit.

17. Anëtarit të Komisionit, gjyqtarit të Kolegjit të Apelimit, Komisionerit Publik, vëzhguesit ndërkombëtar, punonjësit të administratës dhe familjarëve të tyre u garantohet mbrojtje e nivelit më të lartë, sipas ligjit.

Komente

A. Qëllimi i normës

1. Neni C është pjesë e dispozitave të Aneksit të Kushtetutës dhe si i tillë ruan qëllimin e këtij të fundit në kuptimin e gjerë të fjalës, pra ngritjen e sistemit të rivlerësimit të gjyqtarëve e prokurorëve dhe mbarëvajtjen e këtij sistemi. Madje, qëllimi i kësaj dispozite përafrohet me atë të të gjithë Aneksit të Kushtetutës, si dhe të nenit 179/b të Kushtetutës për "*...krijimin e një sistemi gjyqësor të pavarur e profesional të çliruar nga korrupsioni*" (neni c/3).

2. Në kuptimin e ngushtë objektiv, neni C ka për qëllim ngritjen dhe mbarëvajtjen e institucioneve që do të kryejnë procesin e rivlerësimit. "*Dispozita të Përgjithshme për Komisionin dhe Kolegjin e Apelimit*" ka synim kryesor ngritjen e organeve, duke sanksionuar një rregullim të aspekteve më të rëndësishme të tyre. Në këtë këndvështrim merr rëndësi të veçantë qëllimi i kushtetutëbërësit për të rregulluar këto organe mbi bazën e parimeve të sanksionuara nga neni 179/b i Kushtetutës dhe nga paragrafi i tretë i këtij neni. Kështu, Komisioni i Pavarur i Kualifikimit dhe Kolegji i Posaçëm i Apelimit krijohen si organe të pavarura dhe të paanshme. Në kuadër të këtij qëllimi, neni C afirmon edhe parime të tjera të ushtrimit të përgjegjësive të këtyre organeve, të cilat ndihmojnë pavarësinë dhe paanshmërinë e tyre. Këto janë parimet e llogaridhënies, integritetit dhe transparencës. Në të gjithë paragrafët e nenit C, por edhe në nenet e tjera të Aneksit e të ligjit, janë përcaktuar disa institute që garantojnë zbatimin e këtyre parimeve. Edhe pse neni nuk ka pasur për qëllim të rregullojë në mënyrë të hollësishme krijimin dhe funksionimin e Komisionit e të Kolegjit, disa rregullime bëhen me detaje, sikurse është fjala për procedurat e zgjedhjes së anëtarëve të tyre, si dhe të komisionerëve publikë. Me këtë rregullim të hollësishëm është bërë e mundur të garantohet nga vetë Kushtetuta konsensusi i shumicës parlamentare me opozitën, që përfshin jo vetëm parashikimin e procedurave, por edhe të shumicës së kërkuar për zgjedhjen e anëtarëve të këtyre organeve[956].

---

956) Shih: CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), § 127, e vlefshme në: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e; vizituar për herë të fundit më 28.04.2018.

B. Objekti i rregullimit

3. Objekti i rregullimit të nenit C të Aneksit është krijimi, organizimi dhe funksionimi i KPK-së, Komisionerëve Publikë, si dhe KPA-së. Për të analizuar këtë duhet të njohim edhe objektin e rregullimit të nenit 179/b të Kushtetutës, i cili na bën të qartë rregullimin e Komisionit dhe të Kolegjit si dy shkallë të pavarura të gjykimit[957], si dhe të nenit F të Aneksit (Kolegji i Apelimit), i cili bën të qartë se Kolegji është një organ i pavarur nga Komisioni dhe shërben si një gjykatë që rishikon vendimet e Komisionit mbi bazën e ankimit. Gjithashtu, për t'u thelluar në objektin e rregullimit të kësaj dispozite mbajmë parasysh rolin e Komisionerëve Publikë me kompetenca të pavarura, të ngjashme me ato të prokurorit, për mbrojtjen e interesit publik[958].

4. Elementi themelor i kësaj dispozite është ngritja dhe organizimi i KPK-së dhe KPA-së. Vëmë re se në këtë dispozitë janë sanksionuar disa aspekte të mënyrës së organizimit dhe funksionimit të tyre, si dhe disa aspekte të statusit të anëtarëve të tyre. Konkretisht, neni C ka 17 paragrafë, 5 prej tyre lidhen me mënyrën e organizimit të dy organeve dhe kushtet paraprake për të qenë anëtarë të tyre; 7 paragrafë lidhen me procedurën e përzgjedhjes dhe të zgjedhjes finale në detyrë të anëtarëve të KPK-së dhe KPA-së, të tjerët kanë të bëjnë me disa garanci në ushtrimin e detyrës, si dhe modalitete të funksionimit të dy organeve. Konkretisht:

i. Normat që përcaktojnë ndërtimin e organeve të rivlerësimit (paragrafët 1 dhe 2 të nenit C).

ii. Normat që përcaktojnë parimet e funksionimit dhe të ushtrimit të përgjegjësisë nga organet e rivlerësimit (paragrafët 3 dhe 4 të nenit C).

iii. Normat që përcaktojnë statusin dhe përgjegjësinë disiplinore të anëtarëve (paragrafët 3, 13 dhe 16 të nenit C).

iv. Normat që përcaktojnë kriteret e kandidimit të anëtarëve në këto institucione (paragrafi 5 i nenit C).

v. Normat që vendosin procedurat e zgjedhjes së anëtarëve të këtyre institucioneve (paragrafët 6-12 të nenit C).

vi. Nenet që rregullojnë organizimin dhe funksionimin e institucioneve (paragrafët 14, 15 dhe 17 të nenit C).

---

957) Shih komentin e nenin 179/b.

958) Mbi mënyrën e organizimit të organeve të rivlerësimit shih: CDL-AD(2016)009, Opinioni përfundimtar i Komisionit të Venecies mbi amendamentet kushtetuese, vep.cit., shënimi nr.2, § 125-126.

C. Komente për çështje të ndryshme

5. Duke parë objektin e gjerë të rregullimit të kësaj dispozite, u gjet me vend që të përqendrohemi vetëm te çështjet që kanë një rëndësi kushtetuese dhe që lidhen në substancë edhe me mënyrën dhe thelbin e dispozitave të tjera të Aneksit, duke mbajtur parasysh shmangien e përsëritjeve në çështje të ngjashme.

a) *Ndërtimi i organeve të rivlerësimit (paragrafët 1 dhe 2 të nenit C)*

6. Komenti që po zhvillojmë në këtë rast përqendrohet në përcaktimin e strukturës dhe të numrit të anëtarëve të Komisionit të Pavarur të Kualifikimit. Në pikën 1 të nenit C, struktura e këtij Komisioni është e përcaktuar qartë. Ai do të përbëhet nga katër trupa gjykues të përhershëm me tre anëtarë secili. Kundër vendimeve të Komisionit mund të paraqesin ankim komisionerët publikë, të cilët përfaqësojnë interesin publik (paragrafi 2, neni C).

7. Në kuadër të dy paragrafëve të parë vlen të ndalemi në disa çështje me ngarkesë kushtetuese, një pjesë e të cilave janë shtruar edhe në opinionet e KV-së për projektet e amendamentit kushtetues. Strukturimi i organeve të rivlerësimit në Kushtetutë u konsiderua i nevojshëm për garantimin e këtij procesi. Në projektamendamentin e paraqitur fillimisht kishte një përcaktim të përgjithshëm të strukturës, me një numër të papërcaktuar të komisioneve. Me sa duket, ishte menduar që t'i delegohej ligjit përkatës përcaktimi i qartë i tyre sipas nevojave që do të paraqiteshin. Kjo, pasi faktorët që përcaktonin numrin e komisioneve dhe të komisionerëve nuk vareshin vetëm nga numri i subjekteve që do të rivlerësoheshin, por edhe nga koha që do të vendosej për të kryer rivlerësimin, si dhe nga mundësitë ekonomike e financiare. Por, në opinionin e saj KV-ja tërhoqi vëmendjen në faktin se dispozitat e amendamentit të Kushtetutës nuk vendosin një numër të qartë të komisioneve dhe të komisionerëve. "*Sistemi i alternativave prej një, dy ose tre komisioneve është konfuz. Është e paqartë se përse numri i komisioneve dhe i komisionerëve nuk mund të fiksohet në Kushtetutë. Struktura e brendshme e Komisionit të pavarur të kualifikimit duhet të thjeshtohet*"[959]. Pra, çështja e ndërtimit dhe strukturimit të Komisionit erdhi si rrjedhim i reflektimit ndaj rekomandimit të KV-së.

8. Për sa më sipër, mund të diskutohet edhe çështja e ndërtimit të KPA-së, që nuk ka zënë vend në këtë dispozitë. Në mjaft nga paragrafët e këtij neni KPA-ja është objekt i rregullimit, por nuk është objekt strukturimi i saj. Prandaj, është e nevojshme që dy paragrafët e parë të nenit C të analizo-

959) Po aty, § 126.

hen duke mbajtur parasysh edhe paragrafin e parë të nenit F të këtij aneksi, i cili ka objekt strukturimin e Kolegjit të Apelimit. Ky i fundit përbëhet nga 7 gjyqtarë dhe gjykon në trupa gjyqësorë me pesë anëtarë secili. Mund të shtrojmë pyetjen: përse ky paragraf nuk është rregulluar nga neni C, i cili rregullon edhe mjaft aspekte të tjera të organizimit dhe të kompetencave të këtij Kolegji? Mendojmë se kushtetutëbërësi ka synuar të bëjë të qartë faktin se KPA-ja është një organ tërësisht i pavarur nga KPK-ja, për të mëshuar pavarësinë nga njëri-tjetri. Në këtë konkluzion arrijmë edhe nga interpretimi që ka bërë KV-ja në Opinionin e ndërmjetëm për amendamentin kushtetues, në të cilin insiston që Kolegji i Apelimit të jetë qartësisht një organ i pavarur nga Komisioni[960].

9. Një çështje tjetër kushtetuese që mund të shtrohet këtu është pozicionimi i komisionerëve publikë. KV-ja i ka perceptuar komisionerët publikë si pjesë të KPK-së kur ka theksuar se "*Komisioni do të konsistojë në dy komisionerë Publikë, të cilët luajnë rolin e 'prokurorit' në procedurat e rivlerësimit*"[961]. Megjithatë, kushtetutëbërësi është treguar i kujdesshëm që të tregojë rolin e tyre të pavarur. Nuk duket qartë në amendamentin kushtetues, nëse ata do të atashohen pranë Komisionit apo do të veprojnë si organ i pavarur. Komisioneri është konceptuar nga kushtetutëbërësi si organ individual me administratë dhe buxhet të veçantë nga dy organet e tjera të rivlerësimit.

b) Parimet e funksionimit dhe të ushtrimit të përgjegjësisë nga organet e rivlerësimit (paragrafët 3 dhe 4 të nenit C)

10. Neni C/3 sanksionon parimet e funksionimit të Komisionit dhe Kolegjit, me qëllim që këto organe të funksionojnë si model i një sistemi gjyqësor të pavarur dhe profesional, të çliruar nga korrupsioni. Këto nuk janë të vetmet parime që parashtrohen në lidhje me funksionimin e tyre. Parime të tjera i përmendëm në nenin 179/b, ndërkohë që ligji i posaçëm ka përcaktuar një set parimesh të tjera që organet e rivlerësimit zbatojnë gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre.

11. Janë mjaft specifike parimet që sanksionohen në paragrafin 3 të nenit C. Anëtarët e organeve të rivlerësimit do t'u nënshtrohen parimeve të llogaridhënies, integritetit dhe transparencës. Sikurse konstatohet, këto parime lidhen me figurën e anëtarit të institucionit të rivlerësimit dhe përg-

---

960) Shih: CDL-AD(2015)045-e Venice Commission, Interim Opinion, vep.cit, § 59, e vlefshme në: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)045-e; vizituar për herë të fundit më 12.10.2018.
961) Po aty, § 125.

jegjshmërinë e tij në ushtrimin e detyrave. Ato janë të gjitha parime të nevojshme për të kryer detyrat në mënyrë profesionale e pa korrupsion, si dhe për të krijuar modelin e pastërtisë së figurës dhe të transparencës të anëtarëve të institucioneve që shqyrtojnë pikërisht këto çështje.

12. Për të garantuar respektimin e këtyre parimeve kushtetutëbërësi vendos disa detyrime për subjektet që do të kryejnë rivlerësimin (në paragrafin në vijim, neni C/4). Konkretisht, të gjithë anëtarët e Komisionit, gjyqtarët e Kolegjit të Apelimit, komisionerët publikë, si dhe punonjësit e tjerë të këtyre institucioneve nënshkruajnë deklaratë me shkrim. Në këtë deklaratë ata autorizojnë kryerjen e kontrollit vjetor të pasurisë së tyre, monitorimin sistematik të llogarive dhe transaksioneve financiare, me qëllim vlerësimin e pasurisë së tyre. Gjithashtu, në deklaratë ata pranojnë kufizimet e posaçme të së drejtës së fshehtësisë së komunikimeve gjatë gjithë kohëzgjatjes së qëndrimit të tyre në detyrë, me qëllim që të lejohet vlerësimi i figurës së tyre. Këto parashikime janë garanci reale për realizimin e parimit të llogaridhënies dhe integritetit. Praktikisht, me këtë deklaratë anëtarët e institucioneve të rivlerësimit pranojnë t'i nënshtrohen një vlerësimi sistematik gjatë punës së tyre, mbi bazën e parimeve të këtij rivlerësimi dhe të jenë nën kontroll të vazhdueshëm.

13. Neni C/4 parashikon, gjithashtu, edhe një nga garancitë bazë për të realizuar parimin e transparencës. Kështu, një nga garancitë kryesore për të bërë realitet parimin e transparencës, është detyrimi që deklaratat e pasurisë së tyre të bëhen publike. Natyrisht, realizimit të këtyre parimeve u shërbejnë edhe parashikimet e tjera të këtij neni, si dhe parashikimet më të hollësishme të vendosura nga ligji.

14. Një aspekt i rëndësishëm i komentit të këtyre normave do të ishte analizimi i tyre në lidhje me analizën që kemi zhvilluar për nenin A të Aneksit të Kushtetutës. Në këtë kuadër është i vlefshëm një test i parimit të proporcionalitetit, i cili rezulton i njëjtë me atë që zhvillohet edhe për subjektet e rivlerësimit, pasi të gjitha subjektet janë persona zyrtarë në shërbimin e publikut.

c) Statusi dhe përgjegjësia disiplinore e anëtarëve (paragrafët 3, 13 dhe 16 të nenit C)

15. Gjatë ushtrimit të mandatit të tyre anëtarët e Komisionit dhe komisionerët publikë gëzojnë *statusin* e anëtarit të GjL-së, kurse gjyqtarët e KPA-së gëzojnë statusin e gjyqtarit të GjK-së. Për secilin prej tyre gjejnë zbatim dispozitat referuese kushtetuese dhe ligjore në fuqi.

16. Neni C/3 parashikon se *mandati* i anëtarëve të KPA-së nuk kufizohet për shkak të moshës. Kjo dispozitë ka pasur për qëllim të mos krijojë ndërprerje mandati për këtë shkak gjatë ushtrimit të funksioneve në organin e lartë gjyqësor të rivlerësimit. Ky përcaktim është i përshtatshëm dhe lidhet me natyrën e përkohshme dhe me afatin e caktuar që ka ky organ. Megjithatë, dispozita lë një shteg të hapur kur thekson "*...me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe me ligj*". Ky i fundit ka vendosur një kufi maksimal të moshës për të qenë kandidat për organet e rivlerësimit. Nuk mund të kandidojnë persona që janë më shumë se 65 vjeç. Në këtë mënyrë pakësohet mundësia që mandati i anëtarit në organet e rivlerësimit të ndërpritet përpara kohe, për shkak të moshës.

17. Një aspekt tjetër që meriton të diskutohet është edhe rregullimi i rasteve të papajtueshmërisë me funksionin që ushtrohet në organin e rivlerësimit. Dispozita në Kushtetutë është e qartë dhe kërkon që gjatë ushtrimit të këtij funksioni, anëtari i institucionit të rivlerësimit të jetë i angazhuar me kohë të plotë në këtë detyrë. Qëllimi i kushtetutëbërësit ka qenë të sigurojë shmangien e çdo influence që mund të vijë nga drejtime të tjera mbi këta anëtarë. Ai ka kërkuar një përqendrim me kapacitet të plotë të anëtarëve në ushtrimin e funksionit brenda afatit të caktuar. Kjo situatë është e ndryshme nga ajo që parashikohet për gjyqtarët e GjK-së dhe GjL-së, të cilëve u është lënë një mundësi për të pasur aktivitet mësimdhënës, akademik dhe shkencor, si dhe delegimin pranë institucioneve të sistemit të drejtësisë sipas ligjit për gjyqtarët e GjL-së.[962] Në rastin e organeve të rivlerësimit qëllimisht nuk janë parashikuar këto përjashtime jo vetëm për të realizuar mosndikimin ndaj tyre prej aktiviteteve të tjera të pagueshme, por edhe për të realizuar në kohë të plotë ushtrimin e funksionit të tyre pranë këtyre institucioneve, i cili ka afate të përcaktuara në Kushtetutë.

ç) Kushtet e kandidimit të anëtarëve në këto institucione (paragrafi 5 i nenit C)

18. Duke komentuar shkurt kushtet që përcakton paragrafi i pestë i nenit C për vlefshmërinë e kandidimit për institucionet e rivlerësimit, e gjejmë me vend të theksojmë këto karakteristika:

Së pari, kushtet janë përcaktuar në këtë paragraf në dy lista të mbyllura, njëra pozitive dhe tjetra negative. Të dyja listat kanë të parashikuara vetëm nga dy kushte dhe Kushtetuta nuk referon në kushte të tjera të vendosura me ligj. Sidoqoftë, mund të konsiderojmë kushtetuese kushtet që vijojnë:

• *Në listën pozitive* vendoset si kriter arsimimi dhe përvoja në punë, si profesionist i së drejtës në njërin prej sektorëve të parashikuar aty.

962) Shih komentet e nenit 130 dhe të nenit 143 të Kushtetutës.

• *Në listën negative* vendoset si kusht që kandidati nuk duhet të ketë ushtruar detyrat e subjekteve të rivlerësimit në dy vitet e fundit, si dhe të mos ketë mbajtur funksione politike në 10 vjetët e fundit.

Së dyti, kushtet nuk duhet të përmbushin kandidatët për anëtarë të organeve të rivlerësimit, janë përcaktuar nga ligji i posaçëm për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Ky i fundit ka bërë jo vetëm një detajim të kushteve të vendosura nga Kushtetuta, por edhe sanksionim të kritereve të tjera të domosdoshme që kanë të bëjnë me vlerësimin e figurës së anëtarit të KPA-së ose me aspekte të papajtueshmërisë për shkak të ushtrimit të funksionit.

Së treti, mund të konsiderohen kritere për këta kandidatë edhe kritere të tjera të vendosura nga ligjet në fuqi, të cilat janë të vetëkuptueshme, si ato të parashikuara nga legjislacioni për pastërtinë e figurës, për dekriminalizimin, etj.

Së katërti, parashikohen ndalimi për kandidimin e ekspertëve. Në një testim që u kemi bërë të gjitha kritereve ligjore të vendosura aty, konstatojmë se ato i qëndrojnë testit të vlerësimit të figurës ose të papajtueshmërisë për shkak të ushtrimit të funksionit. Pra, janë kritere ose kufizime të arsyeshme të parashikuara nga ligji ose nga Kushtetuta. Midis tyre, pika 1/f e nenit 6 të ligjit, ndalon ekspertët e nivelit të lartë pranë Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, si dhe ekspertët e tjerë të zgjidhen në këto organe. Kjo ndalesë është e pazakontë dhe nuk e kemi ndeshur në ndonjë rast tjetër. Për më tepër, në politikat e vendeve anëtare të Bashkimit Europian kërkohet gjithmonë e më tepër që ekspertët e fushës, si njohës të mirë të saj, të përfshihen në ushtrimin e funksioneve të ndryshme, me qëllim rritjen e performancës së institucioneve. Në Shtetet e Bashkuara të Amerikës janë rreptësisht të përcaktuara rastet kur mund të ketë konflikt interesi për ekspertët, të cilat lidhen kryesisht vetëm me ndikimet dhe pengesat për të shprehur një mendim të pavarur. Prandaj, kjo ndalesë nuk mund t'i qëndrojë as testit të vlerësimit të figurës dhe as testit të papajtueshmërisë. Testi i *ratio*-s nuk e justifikon këtë ndalesë në asnjë rast, pasi kontributi i ekspertëve është një kontribut teknik e këshillimor. Këta të fundit shprehin dhe shkruajnë opinione, por nuk marrin vendime. Sidoqoftë, një zgjedhje e tillë i shërbeu arritjes së një konsensusi me opozitën, e cila ka insistuar për vendosjen e kësaj pengese.

Së pesti, kushtet e kriteret janë të unifikuara për të gjithë anëtarët e institucioneve të rivlerësimit, me përjashtim të kushtit të vjetërsisë në punë, i cili parashikohet të jetë më i shkurtër për komisionerët publikë (10 vjet në raport me 15 vjet për anëtarët e tjerë).

d) Normat që vendosin procedurat e zgjedhjes së anëtarëve (paragrafët 6-12 të nenit C)

19. Në këtë grup dispozitash, të vendosura nga paragrafët 6-12 të nenit C, mendojmë se është e rëndësishme të ndalemi në çështjet që janë ngritur për procedurat e ndjekura deri tani. 45 ditë pas hyrjes në fuqi të këtij amendamenti kushtetues, Presidenti i Republikës, në bazë të paragrafit 6 të këtij neni, duhet të organizonte procesin e aplikimit për pozicionet e anëtarëve të organeve të rivlerësimit. Gjithashtu, ai kishte edhe detyra të tjera që i ngarkoheshin nga amendamentet e reja kushtetuese, p.sh., hedhja e shortit për zgjedhjen e anëtarëve për KED-në. Por, Presidenti i Republikës nuk u angazhua në këtë proces, për shkak se ende nuk kishin hyrë në fuqi ligjet që detajonin kriteret dhe procedurat përkatëse. Afati i vendosur pengonte Presidentin e Republikës të vepronte, pasi ligjet në zbatim të neneve të Kushtetutës vonuan të miratoheshin dhe koha e mbetur ishte e pamjaftueshme për të kryer të gjitha procedurat.

20. Në këtë situatë u shtrua pyetja: a duhet të vepronte Presidenti i Republikës duke zbatuar drejtpërdrejt nenet përkatëse në Kushtetutë, për aq sa ishte parashikuar nga kjo e fundit, apo mos të vepronte fare? Në rastin e fundit, amendamenti kushtetues parashikonte se detyra për të kryer procesin e hapur dhe transparent të aplikimeve për organet e rivlerësimit do të kryhej më pas nga Avokati i Popullit.

21. Presidenti i Republikës zhvilloi disa takime konsultuese jo vetëm me përfaqësues të Kuvendit e të grupeve parlamentare, por edhe me ekspertë juristë. Diskutimet dhe opinionet që u shprehën ishin të ndryshme. Në disa raste u këshillua që Presidenti të vepronte në respekt të afateve kushtetuese, pasi ato nuk mund të anashkalohen. Nga ana tjetër, kishte edhe një ide se Presidenti i Republikës nuk mund ta ushtronte këtë kompetencë të akorduar nga amendamenti kushtetues nr.76/2016, për shkak se nuk kishte të plotë bazën ligjore që do të përcaktonte kriteret dhe procedurat në lidhje me këto kompetenca. Në përfundim të procesit të konsultimeve, Presidenti i Republikës njoftoi se: "*...në mungesë të ligjeve që përcaktojnë kriteret e tjera të kualifikimit të kandidatëve për t'u zgjedhur në Këshillin e Emërimeve në Drejtësi apo edhe të ligjit të organizimit dhe funksionimit të organeve që do të bëjnë rivlerësimin e anëtarëve të përzgjedhur me short, ky short do të ishte joefektiv dhe nuk do t'i shërbente aspak qëllimit për të cilin u bënë edhe ndryshimet kushtetuese*"[963]. Për këtë arsye, e gjithë procedura për kandidimin dhe përpilimin e listave të kandidatëve për organet e rivlerësimit u zhvillua me vonesë nga Avokati i Popullit, i

963) Shih njoftimin e institucionit të Presidentit të Republikës, datë 26 gusht 2016, i vlefshëm në: http://president.al/?p=35525, vizituar për herë të fundit më 28.04.2018.

parashikuar si institucion zhbllokues për rastet kur Presidenti i Republikës nuk arrin të kryejë detyrat. Vlen të përmendet edhe një herë risia që sollën amendamentet kushtetuese në të gjitha rregullimet e reja: parashikimin e mekanizmit zhbllokues në procedurat kushtetuese, mungesa e të cilit ndër vite kishte krijuar mosfunksionimin si duhet të organeve kushtetuese.

II. Konteksti historik

22. Sikurse e kemi theksuar, dispozitat e Aneksit të Kushtetutës përfaqësojnë një eksperiencë të re dhe të krijuar rishtazi gjatë hartimit të amendamentit kushtetues. Prandaj është e vështirë t'i vendosësh ato në një kontekst historik. Historia e hartimit të tyre është krijuar përgjatë procesit konsultativ të dispozitave të këtij amendamenti. Sidoqoftë, ky proces na bën të nxjerrim disa konkluzione në lidhje me këtë dispozitë. P.sh., nëse krahasojmë përmbajtjen e saj në projektin e parë të amendamenteve të Kushtetutës me përmbajtjen e aktit që ka hyrë në fuqi, shikojmë midis tyre ndryshime të rëndësishme. Këto ndryshime kanë ndikuar edhe disa aspekte themelore të nenit C. Kështu, janë bërë parashikime më të hollësishme për procesin e zgjedhjes së anëtarëve të organeve të rivlerësimit; janë parashikuar formula të zhbllokimit institucional në rastet kur ndonjë prej institucioneve që ka detyra në kuadër të këtij procesi nuk vepron, pavarësisht nga arsyeja që ai mund të paraqesë; janë bërë saktësime lidhur me përbërjen dhe kohëzgjatjen e mandatit të anëtarëve të organeve të rivlerësimit kalimtar, etj.[964]. Edhe KV-ja, në Opinionin përfundimtar për amendamentet kushtetuese, ka theksuar: "*Projektndryshimet e rishikuara marrin parasysh kritikat që ka bërë Komisioni në Opinionin e Ndërmjetëm. Varianti i ri i Aneksit është shkruar në mënyrë më të saktë dhe shumica e sugjerimeve të Komisionit të Venecies janë marrë parasysh. E gjithë skema është më e qartë dhe jep garanci më të mira për individët që mund të preken nga vlerësimi*"[965].

23. Neni C është hartuar mbi bazën e rekomandimeve të KV-së. Presidenti i Republikës është përfshirë si organ pjesëmarrës në procedurat për përzgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të organeve të rivlerësimit. Po ashtu,

---

964) Shih amendamentet kushtetuese, datë 24.09.2015, në kreun "*Vlerësimi kalimtar i kualifikimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve*", neni 3 dhe neni 10, evlefshme në: http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/Amendamentet-Kushtetuese-24.09.2015_AL.pdf; vizituar për herë të fundit më 28.04.2018.

965) Shih "*Opinioni përfundimtar i Komisionit të Venecies*", § 55; përkthim në gjuhën shqipe, i vlefshëm në: http://www.euralius.eu/images/pdf/Opinioni-perfundmtar-per-projektndryshimet-e-rishikuara-kushtetuese-per-gjyqesorin-ne-Shqiperi.pdf; vizituar për herë të fundit më 28.04.2018.

në një formulë për zgjidhjen e ngërçit, në rast se Presidenti i Republikës nuk vepron brenda një afati të caktuar, është parashikuar të veprojë Avokati i Popullit.

24. Në lidhje me Avokatin e Popullit, KV-ja kishte kështilluar që të shmangej angazhimi i personave të vendosur në detyrë nga shumica parlamentare e kohës. Por, në Opinionin përfundimtar mbi amendamentet kushtetuese, "*Komisioni i Venecies thekson që nuk ka arsye për të diskutuar integritetin apo pavarësinë e Avokatit të Popullit në detyrë. Është e arsyeshme që hapja dhe transparenca e procesit të garantohet nga një institucion i pavarur dhe i besueshëm, siç është, për shembull, Avokati i Popullit*"[966]. Madje, Komisioni kështillon edhe alternativa të tjera, duke theksuar faktin se përfshirja e Avokatit të Popullit në procesin e emërimit nuk është alternativa e vetme e mundshme. Përzgjedhjen paraprake të kandidatëve e quan një proces teknik dhe për këtë kushtetutëbërësi mund të merrte në konsideratë edhe institucione të tjera të pavarura. Kështu p.sh., "*...mund të jetë një komision i përkohshëm parlamentar me përfaqësim proporcional ose të njëjtë të të gjitha partive në Parlament, ose mundësisht një komision i përkohshëm i krijuar nga Kryeministri me pjesëmarrjen e përfaqësuesve të shoqërisë civile*"[967]. Megjithatë, Kushtetuta zgjodhi për këtë proces Presidentin e Republikës dhe në pamundësi të tij, Avokatin e Popullit.

25. Më tej, në vlerësimin e saj përfundimtar, KV-ja ka theksuar qartazi çështjet në të cilat projekti i dytë i amendamentit kushtetues, i cili mban datën 16 janar 2016, ka kryer përmirësime në raport me projektin e mëparshëm, atë të vitit 2015. Kështu, projektndryshimet e rishikuara mbi bazën e Opinionit të ndërmjetëm të KV-së, parashikojnë "*...dy komisione të pavarura kualifikimi të shkallës së parë me dy komisionerët e tyre publikë (këta të fundit luajnë rolin e prokurorisë) dhe një organ të veçantë apelimi - Dhoma e Specializuar e Kualifikimit, e përbërë nga dy dhoma*"[968]. Sipas Opinionit përfundimtar, krijimi i një organi të veçantë apelimi është në përputhje me rekomandimet e Opinionit të ndërmjetëm: rregullimet e reja shërbejnë për të theksuar që dhoma e apelimit është e pavarur nga komisionet.

26. Në përfundim mund të themi se neni C ka qenë rezultat i zhvillimit të një procesi të gjerë konsultimesh jo vetëm me institucione të specializuara, sikurse është KV-ja, por edhe me profesionistë të drejtësisë, grupe interesi etj. brenda Shqipërisë.

---

966) Po aty, § 60.
967) Po aty, shënim në fund të tekstit.
968) Po aty, § 58.

III. Standarde ndërkombëtare

27. Duke identifikuar standardet ndërkombëtare në të cilat është bazuar kjo dispozitë, gjejmë, veçanërisht, aktet që garantojnë të drejtën për një proces të rregullt ligjor për gjyqtarët në detyrë. Sidoqoftë, e gjithë çështja e standardeve ndërkombëtare këtu mund të përmblidhet në analizën e skemës së përgjithshme të organeve të rivlerësimit. Ka pasur diskutime nëse jemi përpara standardeve ndërkombëtare që burojnë nga neni 6 i KEDNj-së dhe jurisprudenca e GjEDNj-së edhe në procesin e rivlerësimit kalimtar. KV-ja ka bërë një analizë të thelluar në Opinionin *ad interim* për këto amendamente kushtetuese[969]. Ajo ka mëshuar në tri çështje të rëndësishme:

Së pari, a shtrihet zbatimi i nenit 6 të KEDNj-së në çështjet e rivlerësimit të gjyqtarëve dhe të prokurorëve?

Së dyti, a mund t'i shmangen aksesit nga gjykatat e zakonshme gjyqtarët që rivlerësohen?

Së treti, a u krijohet mundësia gjyqtarëve që rivlerësohen të kenë së paku të drejtën e ankimit në një gjykatë?

28. Këto standarde janë vendosur veçanërisht nga neni 6 i KEDNj-së dhe janë interpretuar dhe zhvilluar nga jurisprudenca e GjEDNj-së. Për të dhënë këto përgjigje KV-ja ka analizuar edhe jurisprudencën e GjEDNj-së[970]. Ajo ka theksuar se "*...neni 6 i Konventës Europiane është i zbatueshëm për procesin e vlerësimit (hipotezë kjo që nuk është e sigurt, por shumë e mundshme), gjyqtarët dhe prokurorët që i nënshtrohen vlerësimit duhet të kenë mundësi të ankimojnë në një gjykatë ligji ose të paktën në shkallë apeli*"[971]. Në fakt, këtë analizë na e ofron KV-ja në të dyja opinionet për amendamentin kushtetues, si në Opinionin *ad interim*, ashtu edhe në atë përfundimtar. Ky Komision ka këmbëngulur edhe në opinione të tjera lidhur me vende të rajonit për këtë çështje, duke argumentuar në favor të mundësisë së ankimit në një gjykatë të një vendimi të organeve disiplinore[972]. Po ashtu, është afirmuar edhe standardi sipas të cilit "*kandidati duhet të ketë të drejtë të kundërshtojë vendimin, ose të paktën procedurën sipas të cilës është marrë vendimi*"[973]. Për këtë arsye, KV-ja ka bërë një testim të hollësishëm të KPA-së. Në Opinionin e ndërmjetëm ajo tërhiqte vëmendjen e hartuesve kur theksonte se "*...në projektamendamentet, pushteti për të shqyrtuar apelime kundër vendimeve të KPK-së mbetet në Komisionin e Apelit.*

969) CDL-AD(2015)045-e Interim Opinion, vep. cit., shënimi nr.6; § 106-117.
970) Po aty.
971) "*Opinioni përfundimtar i Komisionit të Venecies*", vep.cit., shënimi nr. 10; § 64.
972) Shih: CDL-AD(2007)028, Raport për Emërimet Gjyqësore nga Komisioni i Venecies, §25; shihni gjithashtu CDL-AD(2014)008, Opinion për projektligjin për Këshillin e Lartë Gjyqësor dhe të Prokurorisë të Bosnjë - Hercegovinës, § 92 dhe § 110.
973) Rekomandimi CM/Rec(2010)12 i Komitetit të Ministrave (§ 48).

Në këtë rast, një përkufizim formal i Komisionit si "i pavarur" nuk do të mjaftonte. Ligjvënësi do të duhet të sigurojë që anëtarët e Komisionit të Apelit të gëzojnë status të njashëm me atë të "gjyqtarëve." Komisioni i Apelit duhet të ketë distancë të mjaftueshme nga organi që merr vendimin në shkallën e parë..."[974].

29. Në versionin e dytë të amendamenteve kushtetuese u bënë ndryshime thelbësore në lidhje me KPA-në, në përputhje me standardet ndërkombëtare që u sollën në vëmendje nga KV-ja. Prandaj kjo e fundit, në Opinionin e saj përfundimtar, duke iu referuar KPA-së, vinte në dukje qasjen e re ndaj standardeve ndërkombëtare: "*...DHSK i ngjan një gjykate në shumë drejtime; anëtarët e saj quhen "gjyqtarë"; ata veprojnë "brenda Gjykatës së Lartë" (Neni A p.2) dhe gëzojnë garanci të njëjta me ato të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë (Neni C p.3). Gjithashtu, sipas projektndryshimeve të rishikuara, DHSK u bë një organ qartazi i ndryshëm nga KPK...*"[975]. Megjithatë, Komisioni nuk mungoi të paraqiste sërish vërejtje dhe sugjerime në lidhje me Kolegjin. P.sh., ai këmbënguli në çështjen e mandatit të gjyqtarëve, për të cilët "*...kohëzgjatja e shkurtër e mandatit të tyre mund të duket se i bën ata më të pambrojtur nga ndikimet e jashtme dhe rrezikon pavarësinë e tyre, dhe në përfundim, hidhen dyshime mbi karakterin "gjyqësor" të proceseve përpara DHSK...*"[976]. Kjo u kthye në një shqetësim për hartuesit e amendamenteve, për më tepër për shkak të faktit se Komisioni kërkonte një afat sa më të shkurtër për realizimin e procesit të rivlerësimit në tërësi[977].

30. Një qasje e plotë ndaj standardeve ndërkombëtare për përmbushjen e kritereve gjyqësore nga KPA-ja u arrit në variantin final të amendamentit, atë që ka hyrë në fuqi dhe po analizojmë sot. Kështu, sigurohet aksesi i subjekteve të rivlerësimit që të ankimojnë vendimet e Komisionit në një gjykatë.

---

974) CDL-AD(2015)045-e Interim Opinion, vep.cit., shënimi nr.6, § 117.
975) "*Opinioni përfundimtar i Komisionit të Venecies*", vep.cit., shënimi nr. 10, § 64.
976) Po aty.
977) "…Pjesa e mandateve për 9 vjet apo më gjatë...kërkon një krijim të ri. Si do t'i lidhim të gjitha këto elemente së bashku dhe t'i realizojmë në 5 vjet? Më pas, si do ta vazhdojmë më tej të gjithë procesin? Sigurisht, ka një sërë mundësish, që gjithsesi mbeten për t'u diskutuar dhe për t'u vendosur". Shih procesverbalin e mbledhjes së Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, datë 25.04.2016, i vlefshëm në: http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_25.04.2016.pdf; vizituar për herë të fundit më 12.10.2018.

NENI Ç

Rivlerësimi

1. Rivlerësimi përfshin kontrollin e pasurisë, të figurës dhe të aftësive profesionale, sipas neneve D, DH dhe E të këtij Aneksi dhe ligjit.

2. Komisioni dhe Kolegji i Apelimit publikojnë vendimet e tyre si dhe çdo informacion tjetër të nevojshëm të marrë nga publiku. Këto organe marrin në shqyrtim informacione nga publiku duke respektuar parimin e proporcionalitetit midis privatësisë dhe nevojave të hetimit, si dhe duke garantuar të drejtën për një proces të rregullt.

3. Institucionet shtetërore të Republikës së Shqipërisë bashkëpunojnë me Komisionin dhe Kolegjin e Apelimit, duke vënë në dispozicion të tyre informacionin e kërkuar, si dhe duke siguruar akses të drejtpërdrejtë në të dhënat. Ata mund të japin mendime ose të bëjnë propozime konkrete, sipas ligjit.

4. Komisioni ose Kolegji i Apelimit, sipas rastit, përmes personelit të tyre, Komisionerit Publik ose vëzhguesit ndërkombëtar, shqyrton deklaratat e subjektit të rivlerësimit për të shkuarën e tij, interviston personat e përmendur në deklaratë ose persona të tjerë, si dhe bashkëpunon me institucione të tjera shtetërore ose të huaja për të konfirmuar vërtetësinë dhe saktësinë e deklarimeve. Komisioni, Kolegji dhe vëzhguesit ndërkombëtarë kanë akses të drejtpërdrejtë në të gjitha bazat e të dhënave qeveritare, përveç atyre që janë klasifikuar "sekret shtetëror", duke përfshirë edhe dosjet personale të të rivlerësuarit, të dhënat statistikore, dosje të përzgjedhura për rivlerësim, vetëvlerësimet, mendimet e eprorëve, të dhënat për trajnimet dhe ankimet ndaj të rivlerësuarve, rezultatet e verifikimit të ankesave, vendimet për marrjen e masave disiplinore ndaj të rivlerësuarve, të dhënat për pronat e të rivlerësuarit, llogaritë bankare, të dhënat tatimore, të dhënat për automjetet, të dhënat për hyrje-daljet në kufi, si dhe çdo dokument tjetër të dobishëm. Komisioni ose Kolegji mund të urdhërojë individë dhe shoqëri tregtare të dëshmojnë ose të japin prova në përputhje me ligjin.

5. Barra e provës i kalon subjektit të rivlerësimit vetëm për këtë proces, duke përjashtuar çdo proces tjetër, në veçanti procesin penal.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Në një kuptim të gjerë, neni Ç i Aneksit të Kushtetutës ka qëllim të garantojë mbarëvajtjen e të gjithë procesit të rivlerësimit. Duket qartë orientimi i tij drejt qëllimit të përgjithshëm të dispozitave të Aneksit të Kushtetutës për të vendosur shtyllat kryesore të rivlerësimit. Në këtë kuadër, neni Ç përcakton tri drejtimet themelore të rivlerësimit dhe parimet e posaçme procedurale të këtij të fundit.

2. Në një kuptim objektiv më të ngushtë, qëllimi i tij është të sigurojë kontrollin dhe rivlerësimin e gjyqtarëve, prokurorëve dhe subjekteve të tjera të rivlerësimit për pasurinë, figurën dhe aftësitë profesionale. Në këtë mënyrë krijon mundësinë që në organet e sistemit të drejtësisë të qëndrojnë vetëm subjektet që përmbushin aftësitë e kërkuara nga Kushtetuta, si në këndvështrimin e formimit të tyre moral, ashtu edhe në këndvështrimin e formimit profesional.

3. Duke analizuar përmbajtjen e nenit, gjejmë të sanksionuara parimet e posaçme mbi të cilat mbështetet procesi i rivlerësimit. Mund të rendisim si parime të posaçme dhe të lidhura ngushtësisht me këtë proces:

- *parimin e bashkëpunimit dhe ndërveprimit institucional midis organeve të posaçme të rivlerësimit dhe organeve të tjera shtetërore*;
- *parimin e bashkëpunimit me publikun*;
- *zhvendosjen e parimit të barrës së provës*.

4. Qëllimi i kushtetutëbërësit ka qenë që përmes tyre të realizojë një proces efektiv e të drejtë, me qëllim shmangien e abuzimeve apo cenimin e procesit të rregullt ligjor. Realizimit të këtij qëllimi i vlen edhe sanksionimi i detyrimit ndaj organeve të rivlerësimit për të shqyrtuar deklaratën përkatëse të paraqitur nga subjektet. Kontrolli mbi bazën e deklarimit të vetë subjektit përbën thelbin e modalitetit të rivlerësimit. Ky sanksionim e ndihmon procesin e rivlerësimit në dy aspekte: *në radhë të parë*, gjyqtari, prokurori, si dhe çdo subjekt tjetër i rivlerësimit, mbajnë përgjegjësi morale e ligjore për sa deklarojnë paraprakisht përpara organeve të rivlerësimit; *në radhë të dytë*, KPK-ja dhe KPA-ja do të bazohen te deklaratat e subjektit për të kryer vlerësimin e pasurisë dhe të figurës, si dhe te punët e tij me shkrim për të bërë vlerësimin e aftësive profesionale.

B. Objekti i rregullimit

5. Neni Ç i Aneksit të Kushtetutës ka objekt rregullimin e rivlerësimit në tri aspekte themelore nga pikëpamja materiale e procedurale: *së pari*, sanksionon nga pikëpamja materiale tri drejtimet mbi të cilat ai do të kryhet, që sikurse e theksuam rregullohen përkatësisht në nenet në vijim: D, Dh dhe E; *së dyti*, rregullon procedurat e rivlerësimit mbi bazën e parimeve të posaçme që sanksionon rishtazi; *së treti*, sanksionon veprime të tjera procedurale dhe burime të provave të procesit të rivlerësimit.

6. Duhet theksuar se neni nuk ka qëllim rregullimin e hollësishëm të drejtimeve të përmbajtjes së rivlerësimit. Ai shpall të tria kategoritë e kontrollit, pa i bërë ato objekt rregullimi. Prandaj, kur përcakton drejtimet e rivlerësimit, u referohet neneve përkatëse të Aneksit, D, DH, E, si dhe ligjit lidhur me kontrollin e pasurisë, të figurës dhe të aftësisë profesionale. Kur shprehet "dhe ligjit", qëllimi i kushtetutëbërësit ka qenë delegimi në ligjin e posaçëm të rivlerësimit kalimtar nr. 84/2016.[978]

a) Drejtimet e rivlerësimit

7. Dispozita ka vendosur kryerjen e kontrollit dhe të rivlerësimit të gjyqtarëve në tri drejtime themelore:

1. Kontrolli i pasurisë (neni D).
2. Kontrolli i figurës (neni DH).
3. Kontrolli i aftësive profesionale (neni E).

8. Neni Ç vetëm i ka shpallur ose afirmuar të tria kategoritë e kontrollit, pa marrë përsipër të përkufizojë apo të rregullojë përmbajtjen e secilës prej tyre. Kjo duket qartë nga karakteri i paragrafit të parë të kësaj dispozite, që është tërësisht një dispozitë referuese. Ajo i afirmon të tria kategoritë e kontrollit dhe e referon secilën prej tyre në nenet përkatëse të Aneksit, si dhe delegon në ligjin e posaçëm të rivlerësimit, ligjin nr. 84/2016.[979]

b) Parimet e posaçme procedurale

9. Në të katërt paragrafët e dispozitës në vijim, objekt i rregullimit janë procedurat e procesit. Në këtë kuadër, një vend të rëndësishëm zë sanksion-

---

978) Shih për më tepër komentet e nenit 179/b dhe procesverbalin e Komisionit të Posaçëm të Reformës në Drejtësi, datë. 23.05.2016: "*Ligji zbatues është rregulluar në nenin 179/b, pika 7, ku ka edhe një dispozitë të përgjithshme që na jep mundësinë që gjithçka që është në shtojcë mund të rregullohet më tej në legjislacionin zbatues. Prandaj, kjo është arsyeja që e kemi vënë aty, në fillim, e kështu nuk kemi nevojë ta përsërisim kudo. Ndonjëherë, kur kemi parë se kishte nevojë të rregullohej, e kemi bërë këtë gjë, por ajo që lejohet në përgjithësi për ligjin zbatues të verifikimit gjendet në nenin 179/b, numër 7.*".

979) Shih komentet e neneve D, DH dhe E.

imi i parimeve të posaçme procedurale, sikurse i përmendëm më lart[980]. Të tria këto parime kanë karakter procedural dhe i shërbejnë në mënyrë ekskluzive vetëm procesit të rivlerësimit në bazë të këtij ligji. Pavarësisht se këto parime mund të gjenden në forma të ndryshme edhe në procese të tjera gjyqësore, në formën në të cilën janë sanksionuar në këtë Aneks, formojnë karakteristikë të procesit të rivlerësimit.

c) Veprimet administrativo-procedurale dhe burimet e provave në proces

10. Neni Ç ka objekt edhe rregullimin e disa veprimeve procedurale që shërbejnë si burim për marrjen e provave në proces dhe për trupat gjykues në marrjen e vendimit. Të gjitha këto janë afirmuar në paragrafin e katërt të nenit. Ka një lidhje koherente midis veprimeve procedurale të paragrafit 4 dhe parimeve procedurale të sanksionuara aty. Në këtë mënyrë, kushtetutëbërësi ka konkretizuar parimet procedurale që sipërpërmendëm. Gjithashtu, ai ka pasur parasysh që në këtë dispozitë të përcaktojë ato veprime procedurale që kanë një karakter të përgjithshëm dhe mund të përdoren në të tria drejtimet e rivlerësimit, sipas rastit. Ndërkohë, një rregullim më të posaçëm gjejmë në nenet përkatëse të kontrollit të pasurisë, figurës dhe njohurive. Ky nen siguron, gjithashtu, në shërbim të mbledhjes së provave të mjaftueshme për të arritur në një përfundim objektiv, aksesin e drejtpërdrejtë të organeve të rivlerësimit ndaj të dhënave që disponojnë institucionet publike ose ato private.[981]

C. Komente për çështje të ndryshme

a) Publikimi i vendimeve të organeve të rivlerësimit (neni Ç/paragrafi 2)

11. Paragrafi i dytë i nenit Ç ka sanksionuar detyrimin e organeve të rivlerësimit për të publikuar vendimet e tyre. Ai nuk ka bërë dallime midis llojeve të vendimeve që duhet të publikohen, gjë që na bën të mendojmë se

---

980) Këtu mund të evidentojmë parimet që vijojnë: parimi i bashkëpunimit me publikun (§ 2), parimi i bashkëpunimit dhe i ndërveprimit me institucionet shtetërore (§ 3), parimi i barrës së provës; zhvendosja (§ 5).

981) Edhe "*Komisioni i Venecies risjell në vëmendje se sipas nenit Ç të Aneksit të Kushtetutës, institucionet e rivlerësimit mund të kenë akses të drejtpërdrejtë në të gjitha dosjet dhe bazat e të dhënave qeveritare...*", CDL-AD(2016)036-e, Albania - Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Law on the Transitional Re-evaluation of Judges and Prosecutors (The Vetting Law), adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016). § 56; i vlefshëm në: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)036-e.

ky detyrim duhet të jetë jo vetëm për vendimet përfundimtare, por edhe për ato të ndërmjetme.

12. Në këtë kuadër, Kushtetuta ka sanksionuar edhe parimin e transparencës, duke i bërë procedurat e organeve të rivlerësimit transparente. "*Komisioni dhe Kolegji i Apelimit publikojnë vendimet e tyre si dhe çdo informacion tjetër të nevojshëm të marrë nga publiku*". Por, kur Kushtetuta thekson se "*këto organe marrin në shqyrtim informacione nga publiku duke respektuar parimin e proporcionalitetit midis privatësisë dhe nevojave të hetimit, si dhe duke garantuar të drejtën për një proces të rregullt*", është e nevojshme të ndalemi në kuptimin e disa kufizimeve. Pavarësisht nga formulimi që i është bërë paragrafit të dytë të nenit Ç, duhet kuptuar se zbatimi i parimit të proporcionalitetit për të ndërhyrë në privatësinë e subjekteve të rivlerësimit, me qëllim hetimin administrativ të gjithanshëm dhe objektiv, duhet të respektohet jo vetëm përgjatë shqyrtimit të informacioneve të marra nga publiku, por edhe në lidhje me publikimin e tyre. Shqyrtimi i informacioneve që vijnë nga publiku dhe verifikimi i tyre është mjaft i rëndësishëm për procesin, por duke respektuar të drejtat themelore të subjekteve të rivlerësimit, si dhe interesat e hetimit.

13. Kemi disa arsye për ta konsideruar bashkëpunimin me publikun si një parim të posaçëm të procedurave të rivlerësimit. Bashkëpunimi me publikun është i pandashëm nga parimi i transparencës ndaj publikut. Informacioni nga publiku në momente të caktuara mund të kthehet më pas në provë, nëse i përmbush kushtet për këtë qëllim, duke ndihmuar kështu ndjeshëm bazueshmërinë e procesit dhe vendimin përfundimtar të organeve të rivlerësimit. Për këtë arsye mund të themi se bashkëpunimi me publikun ka vlerë procedurale dhe shërben si burim i një prej provave të procesit të rivlerësimit.

14. Paragrafi 2 sanksionon këtë parim pa dhënë ndonjë përkufizim për këtë çështje dhe nuk jep ndonjë përcaktim për mënyrën ose mjetin e marrjes së informacionit. Është e rëndësishme të hulumtojmë mënyrën sesi ky parim do të gjejë zbatim e për më tepër në lidhje me dy parimet e tjera të sanksionuara në këtë paragraf. Në këtë kuadër, një aspekt i rëndësishëm është mënyra sesi merret ky informacion nga publiku. Mendojmë se ky informacion mund të merret në dy mënyra, me shkrim, përmes letrave ose kërkesave të qytetarëve dhe me gojë. Natyrisht, procedura e marrjes së informacionit nga publiku është edhe objekt i rregullimit nga ligji i posaçëm për rivlerësimin kalimtar. Këto organe nuk mund të marrin në konsideratë dhe të shqyrtojnë informacione që nuk lidhen me çështjen e rivlerësimit. KPK-ja dhe KPA-ja mbajnë parasysh të publikojnë informacione që pas shqyrtimit nga ana e tyre, kanë vlerësuar se i shërbejnë procesit të vendim-

marrjes. Prandaj, KPK-ja dhe KPA-ja në këtë rast mund të bëjnë publike ato informacione të marra nga publiku që janë të verifikuara dhe shërbejnë si provë në procesin e rivlerësimit. Gjithashtu, edhe informacioni i filtruar nga shqyrtimi gjyqësor u nënshtrohet kufizimeve që parashikon ky Aneks dhe ligji i posaçëm për rivlerësimin, veçanërisht për shkak të ruajtjes së sekretit shtetëror ose kur kjo është kërkuar nga qeveria e një shteti tjetër.

15."*Neni Ç i Aneksit në paragrafin e tij të dytë vendos shprehimisht mbi Komisionin e Pavarur dhe Kolegjin e Apelimit* detyrimin për të garantuar të drejtën për një proces të rregullt"[982]. Edhe në këtë rast, parimi i procesit të rregullt shihet i lidhur ngushtë me parimin e bashkëpunimit me publikun. Është e qartë se informacioni i publikut do të përdoret në mënyrë proporcionale, sikurse theksuam më lart, për aq sa i vlen procesit dhe do t'i nënshtrohet tërësisht procesit, i cili zbaton standardet e procesit të rregullt ligjor të sanksionuara veçanërisht nga GjEDNj-ja.

b) Parimi i bashkëpunimit dhe i ndërveprimit me institucionet shtetërore (neni Ç, paragrafi 3).

16. Bashkëpunimi me institucionet shtetërore është sanksionuar në Kushtetutë si një parim procedural i posaçëm për procesin e rivlerësimit. Ai është rikonfirmuar si parim edhe nga GjK-ja në gjykimin e pajtueshmërisë së ligjit për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve (ligji nr. 84/2016) me Kushtetutën[983]. GjK-ja në vendimin e saj ka theksuar se "*kompetencat e organeve ekzistuese, siç janë ILDKPKI-ja, DSIK-ja apo organet e vlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve nuk mund të shihen të shkëputura nga kompetencat e organeve të rivlerësimit, pasi procesi i rivlerësimit është një proces kompleks, i cili në bazë të tij ka parimin e bashkëpunimit, të ndërveprimit dhe të kontrollit mes të gjitha organeve të përfshira në të*"[984].

17. Paragrafi 3 i nenit ka sanksionuar disa elemente kryesore, të cilat mund të konsiderohen si karakteristika, në vend të një përkufizimi për parimin e bashkëpunimit dhe të ndërveprimit institucional. Nga leximi i tij del i qartë fakti se në dallim nga bashkëpunimi me publikun, i cili parashikohet në Kushtetutë si një mundësi, bashkëpunimi i institucioneve me organet e rivlerësimit është i detyrueshëm. Nga të tria mjetet e vendosura nga Kushtetuta në paragrafin 3 në lidhje me zbatimin e këtij parimi, dy të parat janë të detyrueshme për institucionet. Kurse, mjeti i tretë është një mundësi që u jepet atyre për të bashkëpunuar.

---

982) Po aty, § 41.
983) Vendimi i GjK-së, nr. 2/2017.
984) Po aty, § 44.

Së pari, institucionet shtetërore bashkëpunojnë me KPK-në dhe KPA-në, duke vënë në dispozicion të tyre informacionin e kërkuar.

Së dyti, institucionet shtetërore bashkëpunojnë duke siguruar akses të këtyre institucioneve ndaj të dhënave.

Së treti, institucionet mund të japin mendime ose të bëjnë propozime konkrete, sipas ligjit.

18. Në dy rastet e para vëmë re se institucionet veprojnë mbi bazën e kërkesës së institucioneve të rivlerësimit. Kurse, në rastin e tretë ato mund të japin opinione ose të bëjnë propozime në bazë të procedurave të caktuara me ligj.

19. Në këtë nen Kushtetuta nuk ka përcaktuar institucionet shtetërore me të cilat organet e rivlerësimit bashkëpunojnë. Megjithatë, në nene të tjera të Aneksit janë orientuar disa prej tyre, të cilat ne do t'i sjellim në vëmendje, nen pas neni. Gjithashtu, një pasqyrë e institucioneve bashkëpunuese me trupat e rivlerësimit jepet nga ligji për rivlerësimin. Aty mund të gjejmë institucionet dhe detyrat përkatëse. Komisioni dhe Kolegji kanë rol aktiv edhe në rastet kur duhet t'u drejtohen institucioneve të tjera për t'iu kërkuar të dhëna, opinione dhe ekspertiza , të cilat janë pjesë e detyrës së tyre shtetërore e publike.

20. Ajo që duam të trajtojmë në këtë pjesë është çështja e bashkëveprimit të këtij parimi me parimin e ndarjes së pushteteve. Edhe pse nuk është shkruar shprehimisht, ky bashkëveprim ekziston. Ai është përkufizuar mjaft mirë nga KV-ja në Opinionin *Amicus Curiae* për GjK-në[985], si dhe nga vetë GjK-ja në vendimin e saj nr.02/2017. Në këtë rast shqetësimi që ngrihej nga kërkuesi[986] lidhej me cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve në kuadër të këtij bashkëpunimi, për shkak të rrezikut të ndërhyrjes së institucioneve të dominuara nga pushteti ekzekutiv ndaj organeve të pushtetit gjyqësor që krijohen me Aneksin e Kushtetutës dhe ligjin e posaçëm të rivlerësimit kalimtar nr. 84/2016. Në Opinionin e saj, referuar kërkesës së GjK-së për mendim lidhur me këtë çështje, KV-ja, ndër të tjera, ka theksuar: "*Në një vlerësim të përgjithshëm, është krejt normale dhe në përputhje me standardet europiane që provat e paraqitura në një gjykatë të zakonshme të sigurohen fillimisht nga organet e ekzekutivit, siç janë policia dhe prokuroria. Përmbushja e kushtit që vlerësimi*

985) Venice Commission, CDL-AD(2016)036-e, cituar.

986) Vendimi i GjK-së nr.02/2017, kërkues: jo më pak se një e pesta e deputetëve, objekt: 1. Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i ligjit nr.84/2016, datë 30.08.2016 "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë". 2. Pezullimi i zbatimit të ligjit nr.84/2016, datë 30.08.2016 "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë".

i tyre, pra, kontrolli i vërtetësisë dhe peshës specifike që duhet t'u jepet, të jetë një çështje që i takon përcaktimit gjyqësor, nuk çon në një ndërhyrje në pushtetin gjyqësor"[987]. Edhe GjK-ja e ka analizuar gjerësisht këtë bashkëveprim të organeve të rivlerësimit me institucionet dhe ka arritur në konkluzionin se do të garantohet respektimi i parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve "*...vetëm duke garantuar që organet e rivlerësimit do të kenë kontrollin e plotë të këtij procesi dhe, nëse është e nevojshme, mundësinë të përcaktojnë edhe modalitete të tjera të bashkëpunimit me organet ekzistuese, rast pas rasti*…[988]". Në këtë aspekt, edhe GjK-ja, edhe KV-ja kanë vlerësuar rolin aktiv të organeve të *vetting*-ut në proces, si një instrument i mirë për të mos lejuar ndërhyrjen e ekzekutivit ndaj tyre ose tejkalimin e kompetencave të organeve të kontrolluara nga ekzekutivi. "*Duhet të mbahet parasysh edhe fakti se neni Ç, paragrafi 4 i Aneksit të Kushtetutës i jep shprehimisht Komisionit të Pavarur dhe Kolegjit të Apelimit kompetenca të gjera për t'i investiguar dhe verifikuar vetë çështjet. Sipas paragrafit 3 të po të njëjtit nen, organet zyrtare duhet të bashkëpunojnë dhe të vënë në dispozicion informacionin e kërkuar nga Komisioni i Pavarur dhe Kolegji i Apelimit, duke siguruar akses të drejtpërdrejtë në bazën e tyre të të dhënave...*"[989]. Konkretisht, në paragrafin e katërt janë një sërë veprimesh procedurale që KPK-ja dhe KPA-ja mund t'i kryejnë vetë, po ashtu edhe mund të marrin në konsideratë informacionet që janë siguruar nga vëzhguesit ndërkombëtarë ose nga komisionerët publikë[990].

21. Në mënyrë më të rezervuar Kushtetuta e ka shtrirë parimin e bashkëpunimit institucional edhe ndaj institucioneve private. "*Komisioni ose Kolegji mund të urdhërojë individë dhe shoqëri tregtare të dëshmojnë ose të japin prova në përputhje me ligjin*" (§ 4, fjalia e fundit). Megjithatë, kur neni thekson se Komisioni dhe Kolegji kanë akses të drejtpërdrejtë në llogaritë bankare, ka parasysh pikërisht faktin se mund t'u drejtohen edhe institucioneve bankare për të verifikuar të dhënat. Ata mund të urdhërojnë personat privatë që të japin

---

987) Venice Commission, CDL-AD(2016)036-e, cituar § 36.

988) Vendim i GjK-së nr.02/2017, § 25.

989) Venice Commission, CDL-AD(2016)036-e, cituar, § 37.

990) …shqyrton deklaratat e subjektit të rivlerësimit për të shkuarën e tij, interviston personat e përmendur në deklaratë ose persona të tjerë, si dhe bashkëpunon me institucione të tjera shtetërore ose të huaja për të konfirmuar vërtetësinë dhe saktësinë e deklarimeve. Komisioni, Kolegji dhe vëzhguesit ndërkombëtarë kanë akses të drejtpërdrejtë në të gjitha bazat e të dhënave qeveritare, përveç atyre që janë klasifikuar "sekret shtetëror", duke përfshirë edhe dosjet personale të të rivlerësuarit, të dhënat statistikore, dosje të përzgjedhura për rivlerësim, vetëvlerësimet, mendimet e eprorëve, të dhënat për trajnimet dhe ankimet ndaj të rivlerësuarve, rezultatet e verifikimit të ankesave, vendimet për marrjen e masave disiplinore ndaj të rivlerësuarve, të dhënat për pronat e të rivlerësuarit, llogaritë bankare, të dhënat tatimore, të dhënat për automjetet, të dhënat për hyrje-daljet në kufi, si dhe çdo dokument tjetër të dobishëm. Komisioni ose Kolegji mund të urdhërojë individë dhe shoqëri tregtare të dëshmojnë ose të japin prova në përputhje me ligjin.

prova në përputhje me ligjin ose të dëshmojnë në proces. Mendojmë se kur flitet për individë dhe shoqëri tregtare ky term nuk duhet kufizuar, por duhet trajtuar në kuptimin e tij përmbledhës, duke përfshirë edhe persona të tjerë juridikë privatë, p.sh., organizatat jofitimprurëse, pasi ato mund të kenë informacion të nevojshëm. Organet mund të urdhërojnë subjektet private si institucion ose individët që përfaqësojnë këto subjekte kur kanë të dhëna për çështjen.

c) Parimi i barrës së provës i zhvendosur (neni Ç, paragrafi 5).

22. Paragrafi 5 i këtij neni bën një zhvendosje të barrës së provës, e cila, si rregull, i përket palës që ngre padinë ose paraqet akuzën. Në dallim nga ky rregull klasik, neni Ç sanksionon se *barra e provës i kalon subjektit të rivlerësimit*. Ky sanksionim konkretizohet më tej në nenet e Kushtetutës që rregullojnë drejtimet e veçanta të sistemit të rivlerësimit. Por, ajo që dëshirojmë të theksojmë këtu është fakti se neni Ç sanksionon paraprakisht garancitë që zbatohen në këtë zhvendosje të barrës së provës. Ai ka theksuar qartë në paragrafin 5 se kjo zhvendosje kryhet "…*vetëm për këtë proces, duke përjashtuar çdo proces tjetër, në veçanti procesin penal*" (neni Ç, paragrafi 5).

23. Këtu, neni ka dashur të vendosë një garanci të përgjithshme për zbatimin e ndryshimit në barrën e provës, e cila në radhë të parë siguron personin nga cenimi i së drejtës së tij për të mos u vetinkriminuar. Kësaj çështjeje i ka mëshuar edhe KV-ja në Opinionin paraprak që ka dhënë për projektin e vitit 2015 të amendamentit kushtetues. Sipas këtij opinioni, "çështja që shtrohet është nëse zhvendosja e barrës së provës është në pajtim me prezumimin e pafajësisë dhe të drejtën për të mos folur dhe për të mos u vetinkriminuar"[991]. Megjithatë, në këtë rast Komisioni i përgjigjet pozitivisht një sanksionimi të tillë. Ai e ka trajtuar këtë çështje gjerësisht, në të gjitha drejtimet e rivlerësimit kalimtar.

24. KV-ja e ka lidhur zhvendosjen e barrës së provës edhe me garantimin e së drejtës për një proces të rregullt, i parashikuar shprehimisht edhe në paragrafin 2 të këtij neni. Komisioni ka theksuar: "*Neni Ç i Aneksit të Kushtetutës, në paragrafin 2 të tij, vendos shprehimisht mbi Komisionin e Pavarur dhe Kolegjin e Apelimit detyrimin për të garantuar të drejtat e procesit të rregullt ligjor. Po ashtu, ndonëse në procesin e rivlerësimit, në disa raste, mund të zbatohet parimi i prezumimit në favor të masës disiplinore të shkarkimit dhe subjektit të rivlerësimit i takon barra për të provuar të kundërtën, neni Ç i Aneksit parashikon qartë se kjo zbatohet vetëm për procedurën e rivlerësimit dhe jo për procedurat e tjera, dhe veçanërisht jo për procedurat*

991) CDL-AD(2015)045-e, Interim Opinion, cituar, § 119.

penale"[992]. Praktikisht, ky nen lidhet me sanksionimin e parimit të procesit të rregullt, i cili ka karakter të përgjithshëm dhe përshkon të gjitha dispozitat e rivlerësimit (neni 179/b, paragrafi 2 i Kushtetutës).

25. Zhvendosja e barrës së provës në proces nuk është një përvojë e panjohur. Ajo është përdorur në mjaft raste, veçanërisht në procesin administrativ, por edhe atë civil. Një zhvendosje e tillë është sanksionuar edhe në aktet e Bashkimit Europian. Për këtë mund t'i drejtohemi direktivës së Këshillit 97/80/EC "*Mbi barrën e provës në rastet e diskriminimit për shkak të gjinisë*"[993]. Zhvendosje të barrës së provës janë parashikuar edhe në legjislacionin shqiptar në çështjet e diskriminimit (*shih, Kodin e Punës*). Ndërsa në procesin penal, zhvendosja e barrës së provës është mjaft e vështirë për t'u pranuar. Zakonisht, këto masa në këtë proces nuk e kanë përballuar testin e proporcionalitetit[994].

II. Konteksti historik

26. Duke u përpjekur ta vendosim këtë dispozitë në kontekst historik, analiza na shpie në një vështrim të procesit të propozimit dhe të miratimit të saj. Nuk ka një sfond historik të mirëfilltë, për arsyet që i kemi përmendur për të gjitha dispozitat e Aneksit të Kushtetutës. Në një vështrim të zhvillimit të këtij neni konstatojmë se ka një përmirësim të dukshëm të tij, nga projekti i vitit 2015[995] në atë të një viti më pas, të vitit 2016[996]. Madje, ndryshime përmirësuese janë pasqyruar deri te versioni përfundimtar i Kushtetutës. Ky ka qenë rezultat i rishikimit të nenit, mbi bazën e sugjerimeve për përmirësimin e Aneksit të Kushtetutës nga KV-ja në të dyja raportet mbi amendamentin kushtetues, si në Opinionin *ad interim*, ashtu edhe në atë përfundimtar. Ka pasur disa ndryshime nga njëri version në tjetrin. Por, ajo çka vlen të theksohet në këtë zhvillim të nenit Ç është parashikimi në versionin përfundimtar i garancive në zhvendosjen e barrës së provës. Pra,

---

992) Venice Commission, CDL-AD(2016)036-e, cituar, § 41.

993) EU Directive 97/80/EC on Shifting Burden of Proof in Sex Discrimination Cases, e vlefshme në: http://www.equalrightstrust.org/content/eu-directive-9780ec-shifting-burden-proof-sex-discrimination-cases.

994) Vendimi i Gjykatës së Lartë të Kanadasë R v.Oakes, 1986, i vlefshëm në https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/117/index.do.

995) Shih: Neni 4, *Vlerësimi i Kualifikimit* në amendamentin kushtetues datë 24.09.2015, i vlefshëm në: http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/Amendamentet-Kushtetuese-24.09.2015_AL.pdf.

996) Shih: Neni Ç, *Vlerësimi i Kualifikimit* në versionin e projektamendamentit datë 12.01.2016 http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/120116-Projekti-i-amendamenteve-kushtetuese-Final-GENL.pdf

në versionin që kemi sot ky nen përmban një paragraf të veçantë që vendos zhvendosjen e barrës së provës dhe formulën që garanton se kjo zhvendosje vlen vetëm për këtë proces dhe jo për procese të tjera.

III. Standarde ndërkombëtare

27. Standardet ndërkombëtare në këtë nen mund të orientohen sidomos nga mbrojtja e së drejtës për një proces të rregullt, si dhe nga standardet për mbrojtjen e parimit të ndarjes dhe të balancimit midis pushteteve. Edhe pse përmbajtja e nenit në tërësinë e tij është një sanksionim i ri dhe i patrajtuar më parë, gjejmë qasje të përmbajtjes së tij me standardet ndërkombëtare të vendosura nga GjEDNj-ja në lidhje me proporcionalitetin dhe procesin e rregullt ligjor. Megjithatë, është vështirë të gjesh jurisprudencë që të lidhet drejtpërdrejt me çështjet që vendosen këtu. Për këtë mund të shfrytëzojmë qasje të ngjashme në çështje të tjera. Ato janë sjellë dukshëm në vëmendje veçanërisht nga të dyja opinionet e KV-së[997] të fokusuara në qasjen e kësaj jurisprudence në kuptimin e zbatimit të nenit 6, paragrafi 2, të Konventës mbi procesin e rregullt ligjor, si dhe në lidhje me respektimin e jetës private të subjekteve në këtë proces. Kjo qasje shtrihet jo vetëm ndaj subjekteve që do të vlerësohen, por edhe ndaj punonjësve të organeve të *vetting*-ut. Në këtë kuadër, një rëndësi të veçantë merr edhe Opinioni *Amicus Curiae* i këtij Komisioni për Gjykatën Kushtetuese të Shqipërisë[998], i cili është fokusuar në mënyrë të veçantë në çështjet e mësipërme.

997) CDL-AD(2015)045-e, Interim Opinion, cituar & CDL-AD(2016)009, Final Opinion, cituar.
998) Venice Commission, CDL-AD(2016)036-e, cituar.

Neni D

Vlerësimi i pasurive

1. Subjektet e rivlerësimit i nënshtrohen deklarimit dhe kontrollit të pasurive të tyre, me qëllim që të identifikohen ata që kanë në pronësi ose në përdorim pasuri më të mëdha nga sa mund të justifikohen ligjërisht, ose ata që nuk i kanë deklaruar saktësisht dhe plotësisht pasuritë e tyre dhe të personave të lidhur.

2. Subjekti i rivlerësimit dorëzon një deklaratë të re dhe të detajuar të pasurisë në përputhje me ligjin. Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave kontrollon deklaratën e pasurisë dhe i dorëzon Komisionit një raport për ligjshmërinë e pasurive, për saktësinë dhe plotësinë e deklarimit, sipas ligjit.

3. Subjekti i rivlerësimit duhet të shpjegojë bindshëm burimin e ligjshëm të pasurive dhe të të ardhurave. Pasuri të ligjshme për qëllimet e këtij ligji konsiderohen të ardhurat që janë deklaruar dhe për të cilat janë paguar detyrimet tatimore. Elemente të tjera të pasurisë së ligjshme përcaktohen me ligj.

4. Nëse subjekti i rivlerësimit ka një pasuri më të madhe se dyfishi i pasurisë së ligjshme, ai prezumohet fajtor për shkeljen disiplinore, përveçse kur ai paraqet prova që vërtetojnë të kundërtën.

5. Nëse subjekti i rivlerësimit nuk e dorëzon deklaratën e pasurisë në kohë sipas ligjit, ai shkarkohet nga detyra. Nëse subjekti i rivlerësimit përpiqet të fshehë ose të paraqesë në mënyrë të pasaktë pasuritë në pronësi, posedim ose në përdorim të tij, zbatohet parimi i prezumimit në favor të masës disiplinore të shkarkimit dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Nevoja për të garantuar funksionimin normal të shtetit të së drejtës, pavarësinë e sistemit të drejtësisë dhe, në veçanti, rikthimin e besimit të publikut tek institucionet e këtij sistemi, mbeten qëllimi kryesor i nenit D. Kjo dispozitë synon të sigurojë mbarëvajtjen e procesit të rivlerësimit të gjyqtarëve, prokurorëve dhe subjekteve të tjera të rivlerësimit, në drejtim të vlerësimit të pasurive.

2. Qëllimi primar është i lidhur drejtpërdrejt me një ndër objektivat e procesit të rivlerësimit: të mundësojë një kontroll të plotë të pasurisë së të gjithë gjyqtarëve e prokurorëve dhe të ligjshmërisë të burimit të të ardhurave të tyre. Konkretisht, nëpërmjet kryerjes së procesit të rivlerësimit të pasurisë së gjyqtarëve dhe prokurorëve të Republikës, duhet të identifikohen ata që kanë në pronësi *"pasuri më të madhe nga sa mund të justifikohen ligjërisht"*, si dhe ata që nuk i kanë *"deklaruar saktësisht dhe plotësisht pasuritë"*.

3. Me qëllim marrjen në konsideratë të specifikës që paraqet realiteti shqiptar pas viteve '90, të arsyeve të ndryshme që bëjnë të pamundur zotërimin e dokumentacionit që justifikon ligjërisht pasurinë, si dhe mosplotësimin saktësisht të deklarimeve në vite, ligjvënësi kushtetues nëpërmjet nenit D synon të orientojë subjektet e rivlerësimit dhe organet përkatëse drejt respektimit të standardit të dyfishit të pasurisë së ligjshme, si një kufi ndarës për përgjegjësinë disiplinore. Vendosja e kufijve dhe e standardeve mbi të cilat do të vlerësohet pasuria, do t'i shërbejnë subjektit dhe organeve të rivlerësimit për të konkluduar mbi ligjshmërinë e pasurisë.

B. Objekti i rregullimit

4. Objekti i rregullimit të dispozitës është procesi për vlerësimin e pasurisë. Në pamje të parë duket sikur dispozita ka thjesht karakter procedural, por, në fakt, ajo ka edhe karakter organik, për shkak të rregullimit që bën në ndarjen e detyrave midis organeve.

5. Neni D sanksionon qasjen e re institucionale të procesit të rivlerësimit të pasurisë, duke vendosur raportet ndërmjet organeve shtetërore, siç është marrëdhënia me ILDKPKI-në, që ngarkohet natyrshëm të ndihmojë veprimtarinë e KPK-së, si organi kompetent i caktuar për të shqyrtuar dhe marrë vendimin për këtë qëllim.

6. Objekti i rregullimit të kësaj dispozite duhet trajtuar në lidhje me dispozitat e tjera të rivlerësimit e veçanërisht me ato të Aneksit të Kushtetutës, për të cilat kemi komentuar rregullimin dhe kompetencat e institucioneve të reja të rivlerësimit, çështjet e zhvendosjes së barrës së provës, si dhe aspekte të tjera për rivlerësimin. Në vijim të nenit Ç të Aneksit të Kushtetutës, i cili përcakton tri drejtimet themelore të rivlerësimit, neni D ka për objekt rregullimin kushtetues të njërit prej drejtimeve, vlerësimit të pasurisë. Në këtë aspekt, ai risanksionon disa nga rregullimet që janë bërë në nenin Ç ose në disa nene të tjera të lidhura me rivlerësimin. Konkretisht, për vlerësimin e pasurisë, dokumenti bazë mbi të cilin ai do të kryhet, është paraqitja e deklaratës së pasurive nga vetë subjekti i rivlerësimit. Gjithashtu, në lidhje me zhvendosjen e barrës së provës, ky nen sanksionon të njëjtin qëndrim, sikurse është sanksionuar në nenin Ç. Është e vërtetë se ai nuk i referohet këtij neni, por e ripërsërit këtë zhvendosje të barrës së provës në të gjitha rastet e gjykimit. Barra e provës zhvendoset te subjekti i rivlerësimit, kur ndaj këtij të fundit fillon shqyrtimi disiplinor për shkak të deklarimit të pasurisë së paligjshme, të deklarimit të pasaktë të pasurisë, si dhe të deklarimit të paplotë të pasurisë. Kushtetutëbërësi e ka bërë të qëllimshëm këtë risanksionim në të gjitha format e rivlerësimit ku kjo zhvendosje është e nevojshme. Qëllimi i tij ka qenë që dispozita për barrën e provës të jetë e qartë në çdo rast, gjë që është shprehur nga ekspertët edhe në bisedimet e Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi[999].

7. Në këtë aspekt, çështja e raportit që krijohet midis organeve të reja kushtetuese për vlerësimin e pasurisë dhe organit ekzistues, ILDKPI, u bë objekt diskutimi për një kohë të gjatë. Problemi u shtrua në dy aspekte. *Së pari*, nëse duhet të kishim organe të reja për vlerësimin e pasurisë, apo duhet të vijonin detyrat e vlerësimit të zakonshëm nga organet ekzistuese[1000]. *Së dyti*, nëse është adoptuar drejt në ligj raporti midis KPK-së dhe organit të ILDKPI, në mënyrë që të mos cenohet parimi i ndarjes së pushteteve[1001]. Të dyja këto çështje do t'i rimarrim në shqyrtim gjatë komentimit të kësaj dispozite. Sidoqoftë, duke u shprehur në lidhje me qëllimin e dispozitës, mund të themi paraprakisht se duket qartë qëllimi i saj mbi bashkëpunimin ndërmjet KPK-së dhe organit ekzistues, Inspektoratit. Çështja e kontrollit, gjykimit dhe vendimmarrjes në lidhje me vlerësimin e pasurisë ushtrohet nga KPK-ja, pra

---

999) Shih: Procesverbal i Komisionit të Posaçëm të Reformës në Drejtësi, datë.23.05.2016, f. 49, i vlefshëm në: http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf.

1000) Shih: Opinion i Partisë Demokratike, datë 30.09.2015, për projektligjin "Për disa ndryshime …", cituar, i vlefshëm në: http://www.euralius.eu/images/pdf/Analize-e-Sistemit-te-Drejtesise-ne-Shqiperi.pdf.

1001) Shih: Vendim i GjK-së, nr.2/2017.

Komisioni i Pavarur i Kualifikimit, kurse Inspektorati kryen vlerësimin paraprak, i cili ndihmon Komisionin në procesin e vlerësimit.

8. Duke shqyrtuar marrëdhënien që krijohet midis ILDKPKI-së dhe KPK-së, si dhe çështjen nëse ky raport e cenon parimin e ndarjes së pushteteve, GjK-ja ka theksuar: "*Në lidhje me vlerësimin e pasurisë kushtetutëbërësi ka përcaktuar qartësisht organin që do të kryejë procedurën e kontrollit të deklaratës dhe kompetencat e këtij organi, të cilat janë detajuar më tej në ligjin nr. 84/2016. Edhe pse ligji ka parashikuar në mënyrë më të detajuar kompetencat e ILDKPKI-së dhe rolin e saj konkret në këtë proces, nuk rezulton që ato të bien ndesh me kompetencën kushtetuese të organeve të rivlerësimit dhe as e cenojnë në thelb atë*"[1002]. Edhe KV-ja në Opinionin *Amicus Curiae*, dhënë Gjykatës sonë Kushtetuese për këtë çështje, theksonte shprehimisht se "…*organet e tjera siç janë ILDKPKI-ja ose DSIK-ja, të cilat janë të përfshira në procesin e vetting-ut, duket se kanë funksione ndihmëse dhe instrumentale që kanë për qëllim të ndihmojnë institucionet e reja në përmbushjen e mandatit të tyre të vështirë*"[1003].

C. Komente për çështje të ndryshme

9. Neni D ka realizuar rishtazi rregullime të lidhura ngushtë me procesin e vlerësimit të pasurisë. Në këtë aspekt do të rendisnim veçanërisht rregullimin e çështjeve që vijojnë:

a) Kuptimi kushtetues i frazës "pasuri më të mëdha nga sa mund të justifikohen ligjërisht" (neni D, pika 1)

10. Ky formulim duket shumë i zgjeruar. Për t'i dhënë frazës së sipërcituar një kuptim të saktë dhe të plotë, nevojitet kryerja e një interpretimi të thelluar kushtetues të termit *"pasuri"*. Kushtetuta dhe në veçanti Aneksi përdorin termin *"pasuri"* në kuptim të procedurës së kontrollit dhe deklarimit të pasurisë që ndiqet nga ILDKPKI-ja. Një kuptim të zgjeruar të termit *"pasuri"* e gjejmë në nenin Ç, pika 1, të Aneksit, sipas të cilit "rivlerësimi përfshin kontrollin e pasurisë", në titullin e nenit D, "Vlerësimi i pasurive", si dhe në pikat 1, 2 dhe 5 të këtij neni. Kuptimi që i jepet termit *"pasuri"* rezulton të jetë i ndryshëm nga formulimi *"pasuri e ligjshme"*, që ka përdorur ligjvënësi kushtetues në pikën 3 dhe 4 të nenit D. Le ta analizojmë:

b) Ligjshmëria e pasurisë

1002) Vendimi i GjK-së nr. 2/2017, § 27.

1003) CDL-AD(2016)036-e Albania - Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Law on the Transitional Re-evaluation of Judges and Prosecutors (The Vetting Law), adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016); § 38.

11. Pika 3 e nenit D të Aneksit të Kushtetutës parashikon: *"3. Subjekti i rivlerësimit duhet të shpjegojë bindshëm* burimin e ligjshëm të pasurive dhe të të ardhurave. *Pasuri të ligjshme*[1004] për qëllimet e këtij ligji konsiderohen të ardhurat që janë deklaruar dhe për të cilat janë paguar detyrimet tatimore. *Elemente të tjera* të pasurisë së ligjshme përcaktohen me ligj.".

12. Ajo që konstatohet është se në tri fjalitë e nenit D, pika 3, termi *"pasuri"* nuk ka të njëjtin kuptim. Pikësëpari, *në fjalinë e parë të nenit D, pika 3,* termi *"pasuri"* është i ndryshëm nga termi *"të ardhurat"*, sepse subjekti i rivlerësimit ka detyrimin të argumentojë *burimin e ligjshëm*: (i) të pasurisë dhe (ii) të të ardhurave. Termi "pasuri", në këtë fjali, përdoret në një kuptim të ngushtë, sepse ka ndarë pasurinë nga të ardhurat. Pra, detyrimi i çdo subjekti fillon me argumentimin e burimit të ligjshëm të pasurisë dhe të të ardhurave. Çdo pretendim i subjektit për pasaktësinë apo paplotësinë e deklarimeve, për arsye të çdo rrethane në të shkuarën, është i lidhur me barrën e provës që ai ka për të justifikuar në mënyrë bindëse burimin e ligjshëm të pasurisë dhe të të ardhurave.

13. Fjalia e dytë e nenit D/3, që përcakton se "*pasuri të ligjshme për qëllimet e këtij ligji konsiderohen të ardhurat që janë deklaruar dhe për të cilat janë paguar detyrimet tatimore"*, duhet analizuar në tërësi me nenet e tjera. Në formulim, ajo rezulton si një fjali indikative dhe jo shteruese, për sa i përket plotësimit të kushteve që duhet të përmbushë pasuria ose të ardhurat për t'u konsideruar të ligjshme. Termi që përdoret në Aneksin kushtetues *"Pasuri e ligjshme"* nuk mund të përfshijë vetëm të ardhurat, por çdo pasuri të luajtshme a të paluajtshme. Kjo rrjedh si nga fryma e Kushtetutës, ashtu edhe nga formulimi i ligjit nr. 84/2016. Me gjithë kuptimin e zgjeruar që merr termi "pasuri e ligjshme", duket se qëllimi kryesor, në mënyrën e formulimit të fjalisë së dytë të nenit D, pika 3, ka qenë për të përfshirë në konceptin *"pasuri e ligjshme"* vetëm të ardhurat për të cilat janë paguar detyrimet tatimore. Ndërkohë që termi *"pasuri e ligjshme"*, në fjalinë e tretë të këtij neni, paraqet një kuptim më të zgjeruar, sepse nuk përfshin vetëm të ardhurat. Megjithatë, pika 3 e nenit D dhe në veçanti fjalia e dytë duhet të interpretohen në mënyrë integrale dhe të pashkëputura nga pika 4 e këtij neni (*"dyfishi i pasurisë së ligjshme"*), për të cilën do të flitet gjerësisht, më poshtë.

c) Burimi i krijimit - si kusht thelbësor për ligjërimin e të ardhurave

14. Qëllimi i procesit të rivlerësimit sipas nenit D është të verifikohet burimi i ligjshëm i pasurisë dhe burimi i ligjshëm i të ardhurave. Ky është

1004) Në variantin zyrtar të Kushtetutës në shqip, fjalia e dytë e nenit D, pika 3, fillon me termin *"Pasuri e ligjshme"*, ndërsa në variantin e përkthyer në anglisht përdoret termi *"Income"*. Ky sqarim është i nevojshëm për të shmangur çdo keqkuptim në analizën e ndjekur në vijim *(shënim i komentuesve).*

edhe qëllimi primar i normës kushtetuese. Në të gjithë korpusin legjislativ shqiptar, që i ka paraprirë ligjit të *vetting*-ut, koncepti i *ligjshmërisë së pasurisë,* si në kuadër të deklarimit të pasurisë për zyrtarët e lartë,[1005] ashtu edhe të parandalimit të pastrimit të parave lidhet *me burimin e krijimit të pasurisë apo të të ardhurave* dhe jo me pagimin e detyrimeve tatimore për këto të ardhura; pra, lidhet me faktin nëse burimi i të ardhurave rrjedh nga një veprimtari e ligjshme. Kjo linjë është ndjekur në Kushtetutë, si dhe në ligjin nr. 84/2016. Vetë pika 3 e nenit D të Aneksit kërkon nga subjekti i rivlerësimit shpjegimin bindshëm të "*burimit të ligjshëm të pasurive dhe të të ardhurave"*. Gjithashtu, fjalia e fundit e po këtij neni parashikon se "*elemente të tjera të pasurisë së ligjshme përcaktohen me lig*j". Pra, veç kërkesës për deklarim dhe pagesës së taksave, Kushtetuta kërkon ekzistencën edhe të elementeve të tjera, për të cilat ka deleguar ligjvënësin për të klasifikuar ligjshmërinë e pasurisë.

15. Mbi këtë delegim kushtetues, ligji nr. 84/2016 përkufizon në nenin 3, pika 19, se ""Të ardhura të ligjshme" janë të ardhurat e subjektit të rivlerësimit dhe personave të lidhur të tij/saj, *sipas përcaktimeve të burimit të të ardhurave*, *të parashikuara në ligjin "Mbi tatimin mbi të ardhurat*"". Pra, edhe ligji nr. 84/2016, të cilin zbatojnë organet e rivlerësimit, i referohet burimit të të ardhurave,[1006] sipas ligjit tatimor dhe jo deklarimit ose pagimit të taksave mbi këto të ardhura.

1005) Ligji nr. 9049, datë 10.04.2003 "*Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë*", në nenin 1 parashikon se "qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i rregullave për deklarimin dhe kontrollin e pasurisë, të legjitimitetit të burimeve të krijimit të saj, detyrimeve financiare për të zgjedhurit, nëpunësit publikë, për familjarët e tyre dhe për personat e lidhur me ta".

1006) Neni 4 i ligjit nr. 8438, datë 28.12.1998 "Për tatimin mbi të ardhurat", ndryshuar me ligjin nr. 9716/2007, përcakton: "Të ardhurat nga një burim në Republikën e Shqipërisë, pa u kufizuar vetëm në to, do të përfshijnë të ardhurat si vijon: a) Të ardhurat nga marrëdhënia e punës së ushtruar në Republikën e Shqipërisë; b) të ardhurat nga veprimtari kulturore apo sportive, si dhe nga veprimtari të tjera, personale në RSh; c) të ardhurat nga veprimtaria e zhvilluar nga një person jorezident, nëpërmjet një personi me seli të përhershme në RSh; d) të ardhurat nga kalimi i së drejtës së pronësisë mbi sendet e paluajtshme, që i përfiton një person me seli të përhershme në RSh; dh) të ardhurat nga pronësia mbi pasuritë e paluajtshme, aksesorët dhe frytet e tyre, si dhe të ardhurat nga të drejta të tjera, që rrjedhin nga pronësia mbi sendet e paluajtshme, në rast se këto sende ndodhen në territorin e RSh-së; e) të ardhurat nga kalimi i pronësisë mbi pasuritë e parashikuara në shkronjën "dh" të këtij neni; ë) të ardhurat nga dividendët e shpërndarë nga një person juridik, rezident; f) të ardhurat nga pjesët e fitimit, të paguara nga një ortakëri rezidente; g) të ardhurat nga interesat e paguar nga organet e qeverisjes qendrore apo vendore ose nga një rezident i RSh-së, ose që paguhet nga një jorezident, nëpërmjet një personi që ka seli të përhershme në RSh; gj) të ardhurat nga e drejta e autorit dhe pronësia intelektuale, qiraja dhe enfiteoza; si dhe të ardhurat nga lojërat e fatit; h) të ardhurat e realizuara nga shërbimet e kryera në territorin e RSh-së nga një person jorezident; i) të ardhurat e tjera që nuk identifikohen në format e paraqitura në këtë nen.".

16. Po ashtu, në kreun e posaçëm për Vlerësimin e Pasurisë (kreu IV), "Objekti i vlerësimit të pasurisë', neni 30 i ligjit nr. 84/2016 parashikon se "objekti i vlerësimit të pasurisë është deklarimi dhe kontrolli i pasurive, *i ligjshmërisë së burimit të krijimit të tyre...*". Gjithashtu, subjektit të rivlerësimit i kërkohet *të justifikojë ligjshmërinë e burimit të pasurisë* (neni 32) dhe, në përfundim, të vlerësohet *për burimet e ligjshme financiare* (neni 33).

17. Siç rezulton qartësisht e shprehur, në shqyrtim do të merret ligjshmëria e krijimit dhe jo pagimi i taksave mbi këtë pasuri. Të ardhurën e ligjëron burimi i krijimit. Një e ardhur nuk klasifikohet në sistemin financiar si e paligjshme, nëse mbi të nuk janë paguar taksa. Për më tepër, ligji tatimor shqiptar vendos *detyrimin për tatimin e* të ardhurave të jashtëligjshme. Detyrimi tatimor lind edhe kur personi realizon të ardhura, kryen pagesa, në formë të jashtëligjshme ose bëhet zotërues i një sendi në forma të jashtëligjshme. Kur personi bëhet zotërues i një sendi në forma të jashtëligjshme, ky detyrim përllogaritet për të gjithë periudhën në të cilën personi ka gëzuar frytet e kësaj pasurie.[1007] Nga ana tjetër, pagesa tatimore nuk e bën të ardhurën të ligjshme, ajo vazhdon të mbetet e paligjshme, sepse burimi i krijimit është i tillë. Për të përllogariten tatime, sepse sidoqoftë është e ardhur. Ka një sërë të ardhurash që janë të përjashtuara nga tatimi (si pensionet e pleqërisë apo pensionet suplementare, pagesat sociale, etj.). Do të ishte nonsens nëse ligjshmëria e këtyre të ardhurave do të lidhej me pagesën faktike të tatimit.

18. Nga sa më sipër, rezulton se pagimi i taksave nuk ligjëron pasurinë/të ardhurën, sikurse mospagimi i taksave nuk e cilëson pasurinë/të ardhurën të paligjshme. Ligjshmëria e pasurisë, përgjatë gjithë legjislacionit fiskal të kontrollit të pasurive ose të pastrimit të parave, *lidhet me burimin e krijimit* dhe *jo me pagesën tatimore* mbi këto të ardhura.

19. Nga sa më sipër lind pyetja: *"Si duhet kuptuar formulimi në fjalinë e dytë të nenit D, pika 3, që kushtëzon ligjshmërinë e pasurisë me pagimin e detyrimeve tatimore?* Për këtë nevojitet një analizë më e plotë, duke e krahasuar edhe me normat e tjera kushtetuese.

ç) Interpretimi i nenit D, pika 4, të Aneksit të Kushtetutës

20. Nëse formulimi i fjalisë së dytë të nenit D, pika 3, që kushtëzon ligjshmërinë e pasurisë me pagimin e detyrimeve tatimore për të ardhurat e deklaruara, do të lexohej dhe do të zbatohej i shkëputur nga rregullimet e të

1007) Neni 6, pika 2, i ligjit nr. 9920, datë 19.05.2008 "Për procedurat tatimore në RSh".

gjithë nenit D (në veçanti nga qëllimi që ka parashikimi në pikën 4 i konceptit të *"dyfishit të pasurisë së ligjshme")*, kjo do të krijonte konfuzion.

21. Kushtetuta është një akt integral tërësor i pandashëm, sistematikisht i organizuar dhe drejtpërdrejt i zbatueshëm. Kushtetuta përmban shumë dispozita, përmbajtja e të cilave zbulohet vetëm duke u analizuar dhe interpretuar në bashkëveprim me njëra-tjetrën. Parimi i integritetit të Kushtetutës është një standard nga i cili duhet të orientohet ligjvënësi, por edhe subjektet e tjera që e bazojnë veprimtarinë e tyre në Kushtetutë.

22. Pikësëpari, pasuritë dhe të ardhurat janë konsideruar gjerësisht, në të gjithë korpusin ligjor të lartpërmendur, si kategori të veçanta; pasuria i referohet pasurisë së luajtshme dhe të paluajtshme, ndërsa të ardhurat i referohen të hyrave monetare. Pra, formulimi se *"pasuri të ligjshme janë të ardhurat e deklaruara dhe për të cilat janë paguar detyrimet tatimore"* është një kombinim që kërkon interpretim. Siç u arsyetua më lart, nëse do të pranonim se "pasuri e ligjshme" (pasuri e luajtshme dhe e paluajtshme) është vetëm ajo për të cilën janë paguar tatimet, atëherë ky qëndrim do të injoronte padrejtësisht një sërë zhvillimesh ligjore në Shqipëri që kanë legjitimuar pasuri, edhe në rastin kur ato kanë pasur parregullsi. Si shembull mund të përmendim një nga proceset më të mëdha të kësaj natyre të ndërmarrë në Shqipëri, procesin e legalizimit të ndërtimeve të paligjshme.[1008] Pavarësisht se mund të mos jetë paguar tatimi mbi pronën (tatim i cili ende sot nuk mblidhet në pjesë të konsiderueshme të popullsisë të territorit shqiptar),[1009] një pasuri që është legalizuar nga ky proces (termi legalizim = ligjshmëri), nuk konsiderohet pasuri e paligjshme. Kur bëhet fjalë për të ardhurat vlejnë argumentet më sipër. Ndërkohë, në nenin D, pika 4, të Aneksit kushtetues kemi një ripërsëritje të konceptit *"pasuri e ligjshme"*. Sipas këtij rregullimi, *"nëse subjekti i rivlerësimit ka një pasuri më të madhe se dyfishi i pasurisë së ligjshme, ai prezumohet fajtor për shkeljen disiplinore, përveçse kur ai paraqet prova që vërtetojnë të kundërtën."*. Me qëllim shmangien e keqkuptimeve dhe keqinterpretimeve të *"dyfishit të pasurisë së ligjshme"*, nevojitet interpretimi i këtij koncepti kushtetues.

d) Standardi kushtetues i "dyfishit të pasurisë së ligjshme"

23. Natyrshëm lind pyetja se *cila ka qenë arsyeja e parashikimit të dyfishit të pasurisë së ligjshme në një normë kushtetuese?* Ligjvënësi kushtetues në formulimin e

1008) Ky proces u bë bazuar në ligjin nr. 9482/2006 "Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje", i vlerësuar nga Gjykata Kushtetuese si në pajtueshmëri me Kushtetutën. Për më tepër, shih vendimin nr. 35/2007 të Gjykatës Kushtetuese të RSh-së.
1009) Në datën 21 maj 2018, qeveria shqiptare ka vendosur ta shtyjë për vitin tjetër (në datën 1 janar 2019) pagimin nga shtetasit të tatimit mbi pronën.

nenit D dhe në përcaktimin e masës *"dyfishi i pasurisë së ligjshme"* ka qenë i detyruar të marrë në konsideratë kontekstin në Shqipëri, por edhe arsyet objektive, të cilat mund të bëjnë të pamundur zotërimin e dokumenteve që justifikojnë ligjërisht pasurinë, ose plotësimin saktësisht të deklarimeve në vite. Në hartimin e kësaj norme nga kushtetutëbërësi janë pasur në vëmendje:

a) e kaluara e Shqipërisë që vjen nga një sistem komunist, ku taksat nuk paguheshin;

b) flukset sociale, të karakterizuara nga lëvizje të forta migratore;

c) informaliteti i ekonomisë shqiptare, i stimuluar nga gjendja e vështirë ekonomike, por edhe pazotësia e institucioneve publike, dhe i shfaqur në jo pak fusha si:

i. ndërtimet pa leje, pa justifikim ligjor të burimeve legale;

ii. firmat piramidale, që në vitet 1993-1997 gjeneruan në shkallë kombëtare të ardhura të konsiderueshme për individët, që nuk qenë të detyruar për deklarimin e të ardhurave personale dhe pagimin e ndonjë tatimi mbi to;

iii. remitancat nga jashtë në nivele të larta, të pashoqëruara me burimet legale të pagesës nga punëdhënësit dhe të pataksuara në Shqipëri te përfituesit e tyre;

iv. tregu informal i shitjes së bonove të privatizimit dhe i shkëmbimit të monedhës;

v. mosdeklarimi i të ardhurave dhe fitimeve nga bizneset legale dhe jo legale;

vi. ballafaqimi me konceptin e taksimit mbi të ardhurat në një mënyrë të plotë pas miratimit të ligjit nr. 8438, datë 28.12.1998 "Për tatimin mbi të ardhurat";

vii. deklarata e integruar e të ardhurave personale, e zbatuar nga viti 2012 dhe e detyrueshme vetëm për ata individë që realizojnë të ardhura mbi 2 milionë lekë;

viii. mosparashikimi i detyrimit (përpara miratimit të ligjit të vitit 2008 "Për procedurat tatimore") për përdorimin e sistemit bankar nga tatimpaguesit, persona fizikë apo juridikë, tregtarë, për kryerjen ndërmjet tyre të transaksioneve shitje/blerje, që më parë kryheshin me para në dorë (cash);

ix. mosruajtja nga tatimpaguesit e dokumenteve të të dhënave tatimore dhe të informacionit financiar e kontabël përtej afatit prej 5 vjetësh, duke filluar nga fundi i vitit tatimor të cilit i përkasin dokumentet;

x. licencimi i së parës bankë të nivelit të dytë në vitin 1999; lëshimi për herë të parë i kartave të kreditit në Shqipëri në fillimin e viteve 2000;

xi. pagesa e pagave nëpërmjet sistemit bankar dhe jo cash vetëm pas vitit 2002 (për institucionet shtetërore);

ç) detyrimi i shtetit të ndërmarrë masa për legalizimin e kësaj situate nëpërmjet:

i. procesit të legalizimeve të ndërtimeve pa leje,

ii. proceseve të amnistisë për legalizimin e kapitalit[1010], me të cilat u falën shumë detyrime tatimore të papaguara,

iii. proceseve të amnistisë së detyrimeve tatimore të papaguara[1011],

d) kultura dhe ndërgjegjja e dobët fiskale në vend, me mungesë të theksuar të zbatimit të ligjit, por edhe të mungesës së profesionalizmit të punonjësve të administratës fiskale e të institucioneve ligjzbatuese etj.

24. Kjo specifikë që paraqet realiteti shqiptar pas viteve '90 imponon, në respekt edhe të parimit të proporcionalitetit,[1012] një vlerësim diskrecionar të rasteve konkrete nga organet përkatëse, pa penguar dhe as dëmtuar kryerjen me sukses të procesit të rivlerësimit, me synimin për të garantuar funksionimin e shtetit të së drejtës, pavarësinë e sistemit të drejtësisë, si edhe rikthimin e besimit të publikut tek institucionet e këtij sistemi.

dh) "Dyfishi i pasurisë së ligjshme" dhe "standardi i prezumimit të pafajësisë"

25. Nisur nga situata ku informaliteti për disa dekada është pranuar si *"një rregull sjelljeje"* për individët dhe institucionet publike, ligjvënësi kushtetues është detyruar të normojë, në pikën 4 të nenit D të Aneksit të Kushtetutës, prezumimin e pafajësisë për shkarkim për rastin kur pasuria nuk e kalon *"dyfishin e pasurisë së ligjshme"*.

26. Pika 4 e nenit D, e analizuar bashkë me pikat 3 dhe 5, jep disa elemente të rëndësishme mbi të cilat kryhet vlerësimi i pasurisë së subjektit. Niveli bazë për të llogaritur mospërgjegjësinë fillon nga koncepti *"pasuri e ligjshme"* deri në dyfishin e vlerës së saj. Natyrisht, në këtë koncept, duke e parë të lidhur edhe me fjalinë e dytë të pikës 3, ka kuptim të mos përfshihet çdo pasuri, por kryesisht *"të ardhurat e ligjshme"*. Për të vlerësuar nëse pasuria e subjektit të rivlerësimit është apo jo e ligjshme, nevojitet të llogaritet në radhë të parë vlera e *të ardhurave të ligjshme* të deklaruara prej tij, për të cilën janë paguar detyrimet tatimore. Kjo është *pasuria e ligjshme*, sipas kuptimit të nenit D. Çdo të ardhur tjetër mbi këtë vlerë *[si p.sh., mbi vlerën 1*], por që nuk e kalon dyfishin e saj [*vlera 1.1, 1.2 deri 1.99*], duke mos e konsideruar

---

1010) Ligji nr.10.418, datë 21.04.2011 "Për legalizimin e kapitalit dhe faljen e një pjese të borxhit tatimor doganor".

1011) Ligji nr. 39/2014; ligji nr. 66/2015; ligji nr. 33/2017.

1012) Vendimmarrja e organeve të rivlerësimit është gjykim diskrecionar, sipas neneve 59 dhe 61 të ligjit nr. 84/2016 që parashikojnë koncepte të papërcaktuara ligjore (si "*kur arrin një nivel të besueshëm*", "*kur rezulton me problem seriozë*", "*ka bërë deklarim të pamjaftueshëm*", "*rezulton i papërshtatshëm*", "*ka cenuar besimin e publikut*", etj.).

pasuri të paligjshme (neni D/4), Kushtetuta synon ta përjashtojë si shkak për shkarkim. Pra, brenda prezumimit të pafajësisë, Kushtetuta ka përfshirë të ardhurat e deklaruara, për të cilat janë paguar detyrimet tatimore, por nuk ka përjashtuar të ardhurat e tjera mbi nivelin bazë të asaj që konsiderohet pasuri e ligjshme, deri në dyfishin e saj, për të cilën nuk janë paguar domosdoshmërisht detyrimet tatimore, me kushtin që subjekti i rivlerësimit të mos jetë përpjekur ta fshehë apo ta paraqesë në mënyrë të pasaktë në deklarim (neni D/5).

27. Për të përfituar nga rregulli kushtetues i nenit D, pika 4, duhet që për të ardhurat e realizuara subjekti i rivlerësimit të justifikojë burimin e ligjshëm. Ky është dhe mbetet detyrimi i tij kryesor. Në rast se edhe për të ardhurat që kalojnë pasurinë e ligjshme, por jo më tepër se dyfishi i saj, do të kërkohej si kusht për ligjshmërinë e pasurisë pagimi i detyrimit tatimor, atëherë nuk do të nevojitej parashikimi i përfitimit kushtetues të *"dyfishit të pasurisë"*. Për rrjedhojë, nuk do të kishte sens prezumimi i pafajësisë për shkarkim që ka parashikuar pika 4 e nenit D. Sidoqoftë, për çdo rast konkret mbetet të vlerësohet se cilat kanë qenë arsyet dhe motivet që kanë ndikuar në mospagimin e detyrimeve tatimore.

28. Parashikimi si standard kushtetues i dyfishit të pasurisë është në funksion të ekzistencës dhe të pranimit si një realitet të informalitetit shqiptar, të mungesës së dokumentacionit dhe të çdo lloj vështirësie tjetër që paraqitet për gjetjen e tij. Në këtë rast, vlerësimi nëse subjekti (nuk) e justifikon ligjërisht pasurinë duhet të bëhet duke marrë në konsideratë "pamundësinë objektive për të disponuar dokumentin" ose "nëse mosparaqitja e dokumenteve justifikuese është për shkaqe të arsyeshme" (neni 32/2).

29. Nga formulimi kushtetues i pikave 4 dhe 5 të nenit D, nëpërmjet një interpretimi *a contrario,* arrihet në konkluzionin se kur subjekti i rivlerësimit: (i) deklaron të ardhura që janë më shumë se pasuria e ligjshme *[vlera 1]*, por pa e kaluar dyfishin e saj *[vlera 1.99-2]*, për të cilat nuk janë paguar detyrimet tatimore, por arrin të provojë burimin e ligjshëm të krijimit, si dhe (ii) nuk përpiqet të fshehë ose të paraqesë në mënyrë të pasaktë pasurinë në pronësi, ai nuk prezumohet fajtor për shkeljen disiplinore dhe nuk shkarkohet. Përndryshe, në rastin kur rezulton se subjekti i rivlerësimit nuk e ka kaluar dyfishin e pasurisë, por vërtetohet se është përpjekur në mënyrë të qëllimshme të fshehë ose të paraqesë në mënyrë të pasaktë pasurinë në pronësi, atëherë do të mjaftojë vetëm ky shkak për ta prezumuar atë fajtor për shkarkim.

e) *Kuptimi kushtetues i frazës "nuk i ka deklaruar saktësisht dhe plotësisht pasuritë e tij", si dhe "kur përpiqet të fshehë ose t'i paraqesë në mënyrë të pasaktë pasuritë"*

Është e nevojshme të analizohen në veçanti të dyja aspektet:

(i) Mosdeklarimi saktësisht dhe plotësisht i pasurisë

30. Për të konkluduar për një deklarim të pasaktë dhe të paplotë të pasurisë nga subjekti i rivlerësimit, ashtu si dhe për të vërtetuar përpjekjen e tij për fshehje ose për paraqitje të pasaktë të pasurisë, pikësëpari kërkohet të qartësohet lloji dhe natyra e *Deklaratës së Re të Pasurisë (e ashtuquajtura: Deklarata Vetting),* arsyeja e përpilimit, mënyra e plotësimit, koha e paraqitjes, motivi i subjektit, efektet juridike që krijohen prej saj, me pasojë shkarkimin e subjektit të rivlerësimit, por edhe dallimi i saj nga deklarimet e interesave privatë dhe pasurorë në vite. Deklarata e Re e Pasurisë (*Vetting*) është e ndryshme dhe nuk ka të njëjtin efekt juridik si deklaratat që kanë dorëzuar subjektet periodikisht që prej fillimit të detyrës.[1013] Diferenca ndërmjet dy deklaratave bëhet në nenin D, pika 2, të Aneksit kushtetues, ku përcaktohet, nga njëra anë, detyrimi i subjektit të rivlerësimit të bëjë një *"deklaratë të re dhe të detajuar të pasurisë"* dhe, nga ana tjetër, kompetenca e ILDKPKI-së për të kontrolluar deklaratën e re të pasurisë dhe për t'u dorëzuar organeve të rivlerësimit *"një raport për ligjshmërinë e pasurive, për saktësinë dhe plotësinë e deklarimit, sipas ligjit"*. Nga ky rregullim i ri që përcakton Kushtetuta për përpilimin e një deklarate të re të pasurisë, lind detyrimi i subjektit të rivlerësimit *"të shpjegojë bindshëm burimin e ligjshëm të pasurive dhe të të ardhurave"*, ashtu si edhe përgjegjësia për shkelje disiplinore, me pasojë shkarkimin e tij nga detyra.

31. Sipas Kushtetutës, dokumenti ligjor nga ku fillon evidentimi i përgjegjësisë së subjektit të rivlerësimit për shkelje disiplinore është *Deklarata Vetting* dhe të dhënat që ajo përmban. Të njëjtën vlerë juridike me Deklaratën *Vetting* të pasurisë ka mënyra e përpilimit, si dhe të dhënat që pasqyrohen për herë të parë në *Deklaratën e Figurës* (neni DH). Mospërpilimi i dy deklaratave sjell përgjegjësi ligjore.

32. Kushtetuta e ka lidhur drejtpërdrejt përgjegjësinë e subjektit të rivlerësimit me Deklaratën *Vetting* dhe jo me *"deklarimet e interesave privatë dhe pasurorë, të paraqitura më parë tek ILDKPKI-ja"*. Këto të fundit *"mund të përdoren si provë nga Komisioni dhe Kolegji i Apelimit"* (neni 32/5 i ligjit nr. 84/2016), por nuk mund të shërbejnë si shkak për shkarkimin e subjektit të rivlerësimit. Tri janë shkaqet kushtetuese për shkarkimin nga detyra të subjektit të riv-

1013) Ligji nr. 9049, datë 10.4.2003 "Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë", i ndryshuar.

lerësimit, të cilat vlerësohen nga një hetim i thelluar administrativ, nisur nga motivi i subjektit, mënyra e përpilimit të Deklaratës *Vetting* dhe justifikimi i burimit të ligjshëm të pasurisë. Konkretisht, subjekti i rivlerësimit shkarkohet kur: (i) *"ka një pasuri më të madhe se dyfishi i pasurisë së ligjshme" (pika 4), (ii) "nuk e dorëzon deklaratën e pasurisë në kohë sipas ligjit"(pika 5), (iii) "përpiqet të fshehë ose të paraqesë në mënyrë të pasaktë pasuritë" (pika 5).* Të tria shkaqet kushtetuese janë të lidhura drejtpërdrejt me mënyrën e plotësimit të Deklaratës *Vetting* dhe jo me deklarimet në vite të interesave privatë e pasurorë.

33. Në kuptim të këtyre tri shkaqeve kushtetuese, ligji ka përcaktuar rregulla të hollësishme, duke iu referuar konceptit *"deklarimi i pamjaftueshëm",* që ka si bazë Deklaratën *Vetting.*[1014] Për të vlerësuar nëse subjekti i rivlerësimit *"ka mungesë të burimeve financiare të ligjshme për të justifikuar pasuritë"* (pika 5/b), ka *"kryer fshehje të pasurisë"* (pika 5/c) apo ka kryer *"deklarim të rremë"* (pika 5/ç), konkluzioni përfundimtar do të nxirret nga motivi dhe sjelljet e subjektit, nga mënyra e përpilimit të Deklaratës *Vetting* dhe nga të dhënat e hedhura në të. Përdorimi i deklarimeve në vite nga organet e rivlerësimit shërben për të analizuar vlerën e kësaj prove në raport me provat e tjera, me qëllim përcaktimin e burimit të ligjshëm të krijimit të pasurisë. Prandaj, ligjvënësi kushtetues ka pasur në vëmendje që për shkarkimin nga detyra të subjektit të rivlerësimit të mos i referohej mënyrës së përpilimit të deklarimeve në vite, por të dhënave të hedhura në Deklaratën *Vetting.* Kjo pasi subjekti i rivlerësimit nuk mund të shkarkohet për një shkak që Kushtetuta dhe ligji i kohës nuk e parashikonin. Pra, mosrespektimi i kërkesave të nenit D për mënyrën e përpilimit të Deklaratës *Vetting* lidhet me shkaqet që passjellin shkarkimin nga detyra të subjektit të rivlerësimit. Detyrimi i subjektit është të vërtetojë sot historikun e pasurisë që ka përfituar në vite, duke shpjeguar *"bindshëm burimin e ligjshëm të pasurive dhe të të ardhurave".* Ky mbetet detyrimi kryesor kushtetues i tij. Për këtë arsye, në shtojcën 2, të titulluar "Deklarata e Pasurisë", bashkangjitur ligjit nr. 84/2016, është parashikuar se subjekti i rivlerësimit pas përpilimit dhe nënshkrimit të saj pranon se *"ky është dokument zyrtar dhe pasqyrimi i të dhënave të pavërteta, të paplota e të pasakta e bën deklaratën të rreme dhe ndëshkohet penalisht". Po aty pranohet se "mosplotësimi i saktë dhe me vërtetësi i deklaratës së pasurisë mund të passjellë shkarkimin nga detyra të subjektit të rivlerësimit sipas ligjit nr. 84/2016".*

34. Mbi rregullimin kushtetues, ligji nr. 84/2016 ka ngarkuar ILDKP-KI-në që pas përpilimit nga subjekti i rivlerësimit të Deklaratës *Vetting* të zhvillojë *"një procedurë të plotë kontrolli"*, duke angazhuar institucionet vendase

1014) Neni 61, pikat 1dhe 3 dhe neni 33 i ligjit nr. 84/2016.

dhe të huaja për një hetim më të hollësishëm kontrolli dhe të përgatisë një raport të hollësishëm, me përfundime konkrete.[1015]

(ii) *Fshehja ose paraqitja në mënyrë të pasaktë e pasurisë*

35. Mosdeklarimi i saktë dhe i plotë i pasurisë, si një shkak kushtetues që parashikohet në pikën 1 të nenit D të Aneksit, nuk mund të interpretohet në mënyrë të plotë nëse nuk analizohet i lidhur edhe me parashikimin e pikës 5 të nenit D. Përpjekja e subjektit të rivlerësimit *për të fshehur ose për të paraqitur në mënyrë të pasaktë* pasurinë është një shkak që sipas Kushtetutës shërben për shkarkimin e tij nga detyra.

36. Ana subjektive është element thelbësor për vërtetimin e këtij shkaku kushtetues. *Përpjekja për të fshehur* apo *përpjekja për të paraqitur të pasaktë* pasurinë, që evidenton qëllimin dhe motivin kryesor të subjektit, mund të vlerësohet nga organet si një rrethanë e mjaftueshme për të vendosur shkarkimin nga detyra. Në këtë rast, subjekti i rivlerësimit synon dhe e dëshiron fshehjen a paraqitjen në mënyrë të pasaktë të pasurisë, duke kryer edhe një veprim të dënueshëm penalisht. Qëllimi i subjektit është përcaktues për të vërtetuar fshehjen a paraqitjen e pasaktë. Jo pa qëllim, Kushtetuta ka përdorur fjalën *"përpiqet"*. Prandaj, ky rast duhet dalluar nga rastet kur pasaktësia në deklarim nuk ka këtë motiv. Pikërisht, elementin e anës subjektive, që kërkon rregullimi kushtetues i pikës 5 të nenit D, ka qartësuar ligjvënësi duke parashikuar se *"kur rezulton se ka bërë deklarim të pamjaftueshëm për kriterin e kontrollit të […] pasurisë"*, subjekti shkarkohet.[1016] Nxjerrja e konkluzionit për *deklarim të pamjaftueshëm* në lidhje me kriterin e kontrollit të pasurisë do të bëhet kur vërtetohet se subjekti i rivlerësimit, sipas Deklaratës *Vetting* dhe gjithë dokumentacionit bashkangjitur, nuk arrin të justifikojë burimin e ligjshëm të pasurisë dhe, për më tepër, kur ka *"kryer fshehje të pasurisë"* (shkronja "c"), *"deklarim të rremë"* (shkronja "ç"), si edhe kur *"subjekti gjendet në situatën e konfliktit të interesit"* (shkronja "d").

37. Këto shkaqe ligjore, nisur edhe nga qëllimi që ka subjekti, i japin kuptim "deklarimit të pamjaftueshëm" (neni 61/3 i ligjit nr. 84/2016), në funksion të shkakut kushtetues se subjekti *"nuk i ka deklaruar saktësisht dhe plotësisht pasuritë"* përmes përpjekjes *"të fshehë ose të paraqesë në mënyrë të pasaktë pasuritë"*.[1017] Pra, vërtetimi i motivit se subjekti me veprimet e kryera ka "fshehur pasurinë" ose ka bërë një "deklarim të rremë" është element

1015) Neni 33 i ligjit nr. 84/2016.
1016) Neni 61, pika 3, i ligjit nr. 84/2016.
1017) Neni D, pikat 1dhe 4, i Aneksit.

përcaktues për të konkluduar për deklarimin e pamjaftueshëm. Madje kjo mund të shkojë më tej: kur Komisioni konstaton se përpjekja për të fshehur pasurinë ose të ardhurat ka qenë e një niveli të tillë sa që cenon edhe figurën e gjyqtarit, mund ta konsiderojë këtë si shkak për të përfshirë edhe kriterin e dytë, pra kontrollin e figurës, duke e parë të lidhur ngushtë me kriterin e pasurisë, megjithëse ka bërë vlerësim në themel vetëm për këtë të fundit.[1018]

38. Për sa më sipër, interpretimi i nenit 61 të ligjit nr. 84/2016 duhet të bëhet në harmoni me kuptimin normativ të shkaqeve kushtetuese të nenit D të Aneksit të Kushtetutës. Konkretisht:

38.1. Subjekti i rivlerësimit shkarkohet, sipas pikës 1 të nenit 61, k*ur rezulton se ka deklaruar më shumë se dyfishi i pasurisë së ligjshme"*[neni D, pika 4]. Ky është rasti ekstrem, për vlerësimin e të cilit Kushtetuta dhe ligji nuk duket se i kanë dhënë ndonjë diskrecion organit. Mjafton ky fakt që subjekti të prezumohet fajtor për shkarkimin nga detyra.

38.2. Subjekti i rivlerësimit shkarkohet, sipas pikës 3 të nenit 61, *kur rezulton se ka bërë deklarim të pamjaftueshëm "për kriterin e kontrollit të […] pasurisë, sipas parashikimeve të neneve […] 33 të këtij ligji", për:* (i) mungesë të burimeve financiare (*neni D, pika 1]*; (ii) fshehje të pasurisë [*neni D, pika 5*]*;* (iii) deklarim të rremë [*neni D, pika 5);* (iv) konflikt interesi [*neni D, pika 5*]. Vërtetimi i *"deklarimit të pamjaftueshëm"* kërkon një vlerësim diskrecionar të organit.[1019] "Deklarimi i pamjaftueshëm" evidentohet mbi bazën e shkakut kushtetues që kërkon *"përpjekjen"* (motivin dhe sjelljen) e subjektit të rivlerësimit *"të fshehë ose të paraqesë në mënyrë të pasaktë pasuritë"*. Vërtetimi i qëllimit kriminal *(përpjekja për fshehje të pasurisë apo deklarim të rremë)* nuk lejon që subjekti i rivlerësimit të përfitojë nga klauzola e "dyfishit të pasurisë".

38.3. Shkarkimi i subjektit të rivlerësimit, sipas pikës 5 të nenit 61, do të bëhet vetëm kur ka një vlerësim tërësor të procedurave *(vlerësim të pasurisë, figurës dhe anës profesionale),* por jo vlerësim të një kriteri të vetëm. Kur shkarkimi bazohet në vlerësimin vetëm të një kriteri, referimi do të jetë i drejtpërdrejtë në pikat 1, 2, 3 ose 4 të nenit 61, sipas të cilave shkelja e konstatuar është aq e rëndë, sa mjafton ky shkak i vetëm për shkarkimin nga detyra të subjektit. Ndërkohë që shkarkimi, për shkak të cenimit të besimit të publikut, nuk është i mundur të bëhet, duke u bazuar vetëm në një nga kriteret, për arsye se, sipas pikës 5, kërkohet të ketë një vlerësim tërësor *(kumulativ)*

1018) Shih vendimin nr.12, datë 23.03.2018 të KPK-së.
1019) Shih vendimin nr.40, datë 17.07.2018 të KPK-së.

të të tria kritereve së bashku.[1020] Pra, duhet të ketë një cenim në një nivel të besueshëm të të tria kritereve, për të vlerësuar pamundësinë e qëndrimit të mëtejshëm në detyrë të subjektit për cenim të besimit të publikut.[1021] Vetëm në këtë mënyrë respektohet standardi i proporcionalitetit që kërkon Kushtetuta dhe ligji.[1022] Çdo interpretim i zgjeruar i parashikimeve të pikave 3 dhe 5 të nenit 61 mund të sjellë humbjen e efektit normativ të nenit D/4.

II. Konteksti historik

39. Dispozita e Aneksit të Kushtetutës për vlerësimin e pasurisë është një dispozitë e hartuar rishtazi dhe sikurse të gjitha dispozitat e Aneksit nuk ka një histori të gjatë. Për herë të parë ajo u bë e mundur me hartimin e projektamendamentit të Aneksit të Kushtetutës, çështjet e të cilit u ishin nënshtruar diskutimeve, sidomos në kuadrin e Analizës dhe hartimit të Strategjisë për Reformën në Drejtësi. Megjithatë, konteksti i saj ishte i njohur për aq sa legjislacioni kishte parashikuar për deklarimin dhe kontrollin e pasurisë së personave zyrtarë deri në atë kohë. Një proces i mirëfilltë diskutimi për këtë nen u zhvillua vetëm pasi u paraqit projekti i parë i amendamentit kushtetues për reformën në drejtësi, në tetor të vitit 2015. Fillimisht, debati u orientua nga fakti nëse ishte i nevojshëm një parashikim i tillë, në kushtet kur ne kemi organizma ekzistues për kontrollin e pasurisë[1023]. Në opinionin e ekspertëve të Partisë Demokratike për amendamentet kushtetuese, në lidhje me përfshirjen e KPK-së në vlerësimin e pasurisë, shprehet shqetësimi se "*futja e një mekanizmi shtesë dhe për më tepër mbivendosja e kompetencave të tij me ato të strukturave ekzistuese, vlerësohet nga ana jonë si mënyrë për të shmangur garancitë që ofron mekanizmi ekzistues për gjyqtarin/prokurorin nën vlerësim*"[1024]. Sipas mendimit të ekspertëve të opozitës, Komisioni është një organ i ngritur jashtë sistemit gjyqësor dhe për më tepër i varur nga Kuvendi. Ndërsa,

---

1020) Lidhur me këtë çështje rezulton se KPK-ja, megjithëse i ka vlerësuar të tria elementet, ka dalë në konkluzionin se subjekti ka cenuar besimin e publikut, duke kryer fshehje të qëllimshme të pasurisë, gjë e cila, në fakt, duhet të mbështetet jo në pikën 5 të nenit 61, i cili kërkon vlerësim tërësor të elementeve me qëllim cenimin e besimit të publikut, por në pikën 3 të nenit 61, e cila i referohet komponentit të pasurisë. Shih vendimin nr.40, datë 17.07.2018.

1021) Shih vendimin nr.17, datë 04.06.2018, ku KPK-ja ka konstatuar se subjekti ka cenuar besimin e publikut duke u bazuar te pikat 3 dhe 5 të ligjit nr. 84/2016, ndërkohë që janë gjetur shkelje vetëm për kriterin e pasurisë dhe dy kriteret e tjera janë vlerësuar pozitivisht.

1022) Neni 61, pika 5, i ligjit nr. 84/2016 "*Në rast se nga vlerësimi tërësor, në kuptim të nenit 4, pika 2, të këtij ligji, rezulton se subjekti i rivlerësimit ka cenuar besimin e publikut te sistemi i drejtësisë dhe ndodhet në kushtet e pamundësisë për plotësimin e mangësive nëpërmjet programit të trajnimit.*".

1023) Më gjerë shih: Opinion i Partisë Demokratike, datë. 30.09.2015 për projektligjin "Për disa ndryshime …", cituar supra, shënimi nr.2.

1024) Ibid.

në mekanizmin ekzistues masa disiplinore merret nga organet qeverisëse të gjyqësorit, KLD-ja ose PP-ja[1025].

40. Në këtë rast është e nevojshme të bëjmë dallimin midis procesit të zakonshëm të vlerësimit të pasurisë, nga procesi i posaçëm i vlerësimit të saj, në kuadër të rivlerësimit. Pyetja që mund të shtrohet është: a ishte i nevojshëm procesi i posaçëm i vlerësimit të pasurisë, ndërkohë që funksiononin mekanizmat e zakonshëm të parashikuar në legjislacion? Kjo pyetje lidhet edhe me një pyetje të përgjithshme mbi nevojën e një reforme kushtetuese për sistemin e drejtësisë. Arsyet që e shpunë Komisionin e Posaçëm Parlamentar në paraqitjen e procesit kalimtar të rivlerësimit në amendamentin kushtetues, mund t'i gjejmë veçanërisht në dokumentin Analitik për Reformën në Drejtësi. Duke analizuar gjendjen e institucioneve ekzistuese të sistemit të drejtësisë, ky dokument ka konstatuar shfaqje të korporatizmit dhe ka theksuar se "*...në mungesë të vlerësimeve dhe kontrolleve të efektshme, ose normave të qarta etike, organet e drejtësisë priren të dalin jashtë kontrollit*"[1026]. Në këto kushte nevojitej të merreshin masa të tjera, tej atyre që kishte parashikuar legjislacioni ekzistues, me qëllim që të ishin efektive në goditjen e shfaqjeve të korrupsionit.

41. Duke analizuar më tej historinë e zhvillimit të kësaj dispozite deri në formulimin përfundimtar, theksojmë se debatet për kuptimin e saj kanë qenë të vazhdueshme. Pas hyrjes në fuqi të ligjit të posaçëm për rivlerësimin, ligji nr. 84/2016, ky debat hyri në një fazë të re. Kjo në saje të kërkesës së paraqitur për shqyrtim përpara GjK-së nga 31 anëtarë të Parlamentit për shpalljen e këtij ligji si të papajtueshëm me Kushtetutën. Çështja e shtruar ngrinte problemin e cenimit të parimit të ndarjes së pushteteve, për shkak se ligji i kishte dhënë ILDKPKI-së më shumë kompetenca sesa Kushtetuta lejonte. Konkretisht, kërkuesit theksonin se "*Kushtetuta e ka ngushtuar rolin e ILDKPKI-së te kontrolli mbi plotësinë ose saktësinë e deklaratës së pasurisë, si dhe te vlerësimi i të dhënave të pasqyruara në atë deklaratë, çka do të thotë se funksioni i saj është vetëm konstatues mbi faktet e pasqyruara në deklaratë dhe në asnjë rast nuk mund të nxjerrë konkluzione apo të mbledhë prova*"[1027].

41. GjK-ja në vendimin e saj ritheksoi se "e*dhe pse ligji ka parashikuar në mënyrë më të detajuar kompetencat e ILDKPKI-së dhe rolin e saj konkret në këtë proces, nuk rezulton që ato të bien ndesh me kompetencën kushtetuese të organeve të rivlerësimit dhe as e cenojnë në thelb atë*"[1028]. Në këtë vendim, GjK-ja zhvilloi edhe një interpretim pajtues të ligjit me Kushtetutën, të cilin e kemi komentuar në dispozitat e mësipërme.

1025) Ibid.
1026) "*Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri*" e vlefshme në: http://www.euralius.eu/images/pdf/Analize-e-Sistemit-te-Drejtesise-ne-Shqiperi.pdf, f. 254.
1027) Vendim i GjK-së nr.2/17, § 4.5.
1028) Vendim i GjK-së nr. 2/2017, § 27.

III. Standarde ndërkombëtare

42. Identifikimi i standardeve ndërkombëtare në kuadër të zbatimit të nenit D mund të trajtohet në disa kuptime. Në një kuptim të ngushtë këto standarde janë specifike dhe duhet të përshtaten mirë me kontekstin në të cilin është hartuar dhe do të zbatohet ky nen. Sikurse u theksua ai është i lidhur me tiparet e zhvillimeve tërësisht kombëtare, ose në kuadrin e vendeve që kanë kaluar zhvillime të ngjashme ekonomike e politike. Prandaj, në një kuptim të ngushtë, standardet ndërkombëtare që lidhen drejtpërdrejt me zbatimin e këtij neni janë afirmuar rishtazi në opinionet e KV-së mbi projektamendamentet kushtetuese (sipërpërmendur)[1029], si dhe veçanërisht nga Opinioni *Amicus Curiae* drejtuar GjK-së në lidhje me ligjin për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve e prokurorëve[1030].

43. Në një kuptim më të gjerë, mund të orientohemi drejt standardeve ndërkombëtare të vendosura nga GjEDNj-a në kuadër të zbatimit të nenit 6 (procesi i rregullt) të KEDNj-së, sikurse theksuam edhe në nenin paraardhës Ç. Kjo është një çështje specifike për punonjësit e sistemit të drejtësisë. Megjithatë, edhe standardet e vendosura nga aktet ndërkombëtare të "së drejtës së butë", të miratuara për statusin dhe etikën e gjyqtarit, mund të shërbejnë si një referencë e rëndësishme. Në këtë kuadër, një rol të rëndësishëm kanë standardet që burojnë nga *Parimet e Bangalorit për Sjelljen e Gjyqtarëve*.

1029) Venice Commission, CDL-AD(2015)045-e, Interim Opinion, cituar.
Venice Commission, CDL-AD(2016)036-e, Final Opinion, cituar.
1030) Venice Commission, CDL-AD (2016)036-e, Opinion *Amicus Curiae*, cituar.

Neni DH

Kontrolli i figurës

1. Subjektet e rivlerësimit dorëzojnë një deklaratë dhe i nënshtrohen një kontrolli të figurës, me qëllim identifikimin e atyre që kanë kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar. Kontrolli i figurës për lidhje me personat e përfshirë në krimin e organizuar bazohet në deklaratën për figurën dhe prova të tjera, përfshirë vendimet e gjykatave shqiptare ose të huaja.

2. Subjektet e rivlerësimit plotësojnë dhe i dorëzojnë Komisionit një deklaratë të detajuar për figurën e tyre, që mbulon periudhën nga data 1 janar 2012 deri në ditën e deklarimit, sipas ligjit. Deklarata mund të përdoret si provë vetëm në këtë proces dhe në asnjë rast gjatë një procesi penal.

3. Nëse subjekti i rivlerësimit ka kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar zbatohet prezumimi në favor të masës disiplinore të shkarkimit dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën.

4. Nëse subjekti i rivlerësimit nuk e dorëzon në kohë deklaratën për figurën sipas ligjit, ai shkarkohet. Nëse subjekti i rivlerësimit përpiqet të bëjë deklarime të pasakta, ose të fshehë kontaktet me persona të përfshirë në krimin e organizuar, zbatohet prezumimi në favor të masës disiplinore të shkarkimit dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Në një kuptim të gjerë, qëllimi i nenit DH të Aneksit të Kushtetutës, "*Kontrolli i figurës*", është i lidhur ngushtë me qëllimin e gjithë Aneksit të Kushtetutës, i cili mbetet "*garantimi i funksionimit të shtetit të së drejtës, pavarësia e sistemit të drejtësisë, si dhe rikthimi i besimit të publikut tek institucionet e këtij sistemi*" (neni 179\b i amendamentit kushtetues). Ndërsa, në një kuptim të ngushtë objektiv, neni DH ka qëllim të sigurojë mbarëvajtjen e procesit të rivlerësimit për kontrollin e figurës së gjyqtarit, prokurorit dhe subjekteve të tjera të rivlerësimit. Vetë paragrafi i parë i nenit e ka shprehur këtë kur thekson se kontrolli i figurës kryhet me qëllim "*identifikimin e atyre që kanë kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar*". Duke u thelluar më tej, vërejmë se identifikimi i këtyre personave në sistemin e drejtësisë nuk është qëllimi në vetvete i këtij neni. Realizimi i plotë i qëllimit të tij përmbushet me largimin nga sistemi i drejtësisë i subjekteve, të cilat nga procesi i kontrollit të figurës rezultojnë se kanë kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar. Ky synim shprehet përmes fillimit të çështjes për shkelje disiplinore, fajësimit dhe gjykimit të subjekteve, sipas pikave 3 dhe 4 të këtij neni.

2. Në mënyrë simetrike me nenin pararendës, neni DH synon të sigurojë kontrollin e figurës së subjektit të rivlerësimit përmes organeve të rivlerësimit, në mënyrë të pavarur dhe objektive. Edhe pse përmendet vetëm Komisioni, duket qartë se ky nen ngarkon me kontrollin e figurës, si Komisionin e Pavarur të Kualifikimit, ashtu edhe organet e tjera që përmenden nga Aneksi dhe ligji i posaçëm për rivlerësimin. Vlerësojmë se ndërhyrja nga organet e specializuara të pushtetit ekzekutiv në këtë fushë, parashikuar në ligjin e posaçëm, ka karakter ndihmës. Kjo çështje është rregulluar jo vetëm nga ligji, por edhe nga vendimmarrja e Gjykatës Kushtetuese (shih vendimin e GjK-së nr.2/2017), si dhe nga opinionet e KV-së, veçanërisht nga Opinioni *Amicus Curiae* dhënë GjK-së të RSh-së në kuadrin e gjykimit të kushtetutshmërisë së ligjit "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve"[1031].

1031) CDL-AD(2016)036-e Albania - Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Law on the Transitional Re-evaluation of Judges and Prosecutors (The Vetting Law), adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016).

3. E gjithë analiza e zhvilluar për këtë nen, si dhe për nenet e tjera na bind se qëllimi i kësaj dispozite mbetet garantimi institucional i një vlerësimi të pavarur dhe objektiv i figurës së subjekteve të rivlerësimit. Kushtetutshmëria dhe objektiviteti për kontrollin e figurës kanë shumë rëndësi për mbarëvajtjen e pavarësisë së pushtetit gjyqësor, respektimin e standardit të parevokueshmërisë së gjyqtarit në funksion të shtetit të së drejtës dhe rritjen e besimit të publikut tek organet e drejtësisë.

B. Objekti i rregullimit

4. Dispozita ka objekt rregullimin e procesit për kontrollin e figurës të subjekteve të rivlerësimit, i cili orientohet drejtpërdrejt në identifikimin e *"atyre subjekteve që kanë kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar"*[1032]. Nga mënyra e formulimit të nenit DH, objekti i rregullimit rezulton të jetë i kufizuar. Kur norma kushtetuese i referohet "figurës", nuk ka parasysh një kontroll tërësor të të gjitha aspekteve që përfshihen në figurën e magjistratit (gjyqtarit e të prokurorit), por vetëm një aspekt të rëndësishëm të tij, që ka të bëjë me pastërtinë e figurës duke u fokusuar tek lidhjet e tij me elementë të krimit të organizuar. Ndoshta, kjo mund të ketë qenë arsyeja që kushtetutëbërësi ka përdorur termin "kontroll" dhe jo termin "vlerësim", sikurse në të dyja drejtimet e tjera të rivlerësimit të subjekteve. Natyrisht, kur flasim për vlerësimin e figurës në tërësinë e saj, kemi në vëmendje edhe aspekte të tjera të rëndësishme, siç janë respektimi i etikës, kualifikimi, aftësitë profesionale, etj. Por, sikurse e theksuam, këto të fundit nuk janë as qëllim i këtij neni, as objekt rregullimi prej tij.

5. Dispozita duket sikur ka thjesht karakter procedural, por, në fakt, ajo ka karakter përmbajtësor kur përcakton kuptimin e kontrollit të figurës, ashtu siç ka edhe karakter organik kur ngarkon Komisionin që ta ushtrojë këtë kontroll. Sikurse në pararendësin, edhe pika 2 e nenit DH i referohet Komisionit, duke pasur parasysh KPK-në.[1033] Vendimet e tij janë të ankimueshme pranë KPA-së, gjë që bën të qartë se të dyja këto organe (Komisioni dhe Kolegji) do të kryejnë procesin e rregullt të rivlerësimit të subjekteve.

6. Edhe në këtë dispozitë ka mjaft aspekte të analizës që janë të ngjashme me ato që ne kemi shpjeguar veçanërisht në nenet Ç dhe D të Aneksit të

1032) Po aty, § 34.

1033) Shih: Procesverbal i Komisionit të Posaçëm të Reformës në Drejtësi, datë.23.05.2016, f. 49, i vlefshëm në: http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf.

Kushtetutës. Kjo ngjashmëri bëhet e dukshme sidomos në rregullimet procedurale, nga të cilat mund të përmendim: deklaratën paraprake të subjektit të rivlerësimit, kontrollin e figurës, zhvendosjen e barrës së provës në rastet e mosparaqitjes së deklaratës, deklarimin e të dhënave të pasakta, si dhe fshehjen e kontakteve me persona të përfshirë në krimin e organizuar. Për këtë arsye, në vijim do të ndalemi në analizën e disa prej aspekteve të dispozitës, që nuk krijojnë përsëritje të panevojshme. Në analizën e nenit D, kushtetutëbërësi me qëllim e ka sanksionuar zhvendosjen e barrës së provës në çdonjërin prej komponentëve të rivlerësimit, me qëllim që të mos ketë paqartësi apo dyshim lidhur me të gjatë zbatimit në çdo rast. Ky fakt është shprehur nga ekspertët edhe në bisedimet e Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi[1034].

C. Komente për çështje të ndryshme

7. Dispozita ka realizuar rishtazi rregullime të lidhura ngushtë me thelbin e nenit DH, si nga pikëpamja materiale, ashtu edhe ajo procedurale. Ajo çfarë është e veçantë për objektin e rregullimit të kësaj dispozite, mund të përmblidhet në disa aspekte, si:

a) Kuptimi i kontrollit të figurës.

b) Procesi i kontrollit dhe i procedimit disiplinor nga organet e rivlerësimit.

c) Raporti midis institucioneve të rivlerësimit dhe atyre ekzistuese në çështjen e kontrollit të figurës.

a) *Kuptimi i kontrollit të figurës*

8. Pavarësisht se nuk është nënvizuar dukshëm, neni DH ka dhënë edhe kuptimin e kontrollit të figurës. Një përkufizim për këtë të fundit mund ta evidentojmë nga konteksti i disa paragrafëve të tij. Kështu, në mënyrë të përgjithshme, kontrolli i figurës është procesi i kontrollit ndaj subjekteve të rivlerësimit, i kryer nga Komisioni i Pavarur i Kualifikimit dhe organet e tjera kushtetuese të veting-ut, me qëllim identifikimin e subjekteve që kanë kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar.

9. Neni parashikon si elemente përbërëse të këtij kontrolli:

i) Konstatimin mbi bazën e deklarimit të subjektit.

ii) Ekzistencën e një kontakti/marrëdhënieje të papërshtatshme.

iii) Kontakti të jetë me persona të përfshirë në krimin e organizuar.

1034) Po aty.

10. Elementi i parë është deklarimi nga vetë subjekti, i cili nëse konstatohet se është i rremë ose është fshehur, bazuar në pikën 4 të këtij neni, konsiderohet në favor të masës së shkarkimit. Kjo pikë është e njëjtë me parashikimin e nenit D që ka të bëjë me kontrollin e pasurisë.

11. Tri çështje shtrohen për diskutim në këtë rast:

i) Çfarë do të konsiderohet si "*kontakt i papërshtatshëm*"?
ii) Çfarë do të kuptohet me "*persona të përfshirë në krimin e organizuar*"?
iii) Cilat janë veprat penale që mund të konsiderohen si "*krim i organizuar*"?

b) *Kuptimi për "kontakt i papërshtatshëm"*

12. Ligjvënësi qëllimisht ka përdorur togfjalëshin "kontakt i papërshtatshëm" për të treguar se jo çdo lloj kontakti mund të ngrejë dyshime mbi integritetin e subjektit të rivlerësimit, por vetëm ai kontakt që do të konsiderohet dhe do të vlerësohet si "i papërshtatshëm". Lind pyetja: kur është i papërshtatshëm një kontakt? Ligji nr. 84/2016, neni 3, pika 6, ka dhënë një përkufizim, sipas të cilit, *"kontakt i papërshtatshëm është një takim, komunikim elektronik ose çfarëdolloj mënyre tjetër takimi i qëllimshëm, që nuk është në pajtim me ushtrimin e detyrës nga subjekti i rivlerësimit, pavarësisht nëse vendosen marrëdhënie biznesi, në kuptim të pikës 9 të këtij neni, ose ndonjë marrëdhënie tjetër"*. Pra, kontakti konsiderohet i papërshtatshëm nëse:
a) është i qëllimshëm, pra jo i rastësishëm ose për shkak të ligjit;
b) nuk është në pajtim me ushtrimin e detyrës.

13. Vlerësimi i anës subjektive është element thelbësor për të bërë një interpretim të plotë dhe për t'i dhënë një kuptim të drejtë përkufizimit që jep ligji në zbatim të Kushtetutës. Marrëdhënie e vendosur qëllimisht është një marrëdhënie që vendoset ose mbahet nga subjekti i rivlerësimit sipas zgjedhjes së tij. Subjekti në raste të tilla është i lirë dhe bën një zgjedhje të vullnetshme. Pra, kontakti ose marrëdhënia nuk vjen për shkak të ligjit, p.sh. kontaktet për shkak të lidhjeve familjare, lidhje familjare e afërt ose krushqie, ose për shkak të marrëdhënies kontraktuale jo të vazhdueshme etj. Pra, nëse subjekti i rivlerësimit ka kontakte të vazhdueshme me një person, p.sh., me vëllanë, motrën e tij apo të bashkëshortit etj., i cili mund të jetë i përfshirë në krim të organizuar, nuk do të konsiderohet "kontakt i papërshtatshëm", sepse i mungon "qëllimi", sipas konceptit që ka dhënë ligji nr.84/2016. Ata janë në kontakt me njëri-tjetrin për shkak të lidhjes familjare dhe jo për shkak të biznesit apo të një marrëdhënieje tjetër. Pra, në këtë rast mungon qëllimi që vendos lidhjet. Megjithatë, kjo situatë mund

të shërbejë si shkak për shkarkimin e subjektit në rast se ky i fundit nuk e deklaron një fakt të tillë, duke u përpjekur ta fshehë ose kur subjekti ka marrëdhënie të shpeshta, (marrëdhënie biznesi a marrëdhënie të tjera), të cilat parë në tërësinë e tyre mund të ndikojnë lehtësisht në ushtrimin e detyrës së subjektit. Në rastin kur lidhja midis subjektit dhe personit të dënuar ose personit të proceduar penalisht nuk deklarohet, subjekti mban përgjegjësi për fshehje ose deklarim të rremë, sipas pikës 4 të nenit DH. I këtij qëndrimi ka qenë edhe KPK-ja, që në një rast ka konstatuar se subjekti nuk ka vlerësuar saktë dhe me vërtetësi deklaratën për kontrollin e figurës, duke u përpjekur të fshehë faktin që ka lidhje familjare me një person me precedentë penalë.[1035]

14. Pyetja tjetër që shtrohet: *a është i plotësuar elementi i dytë, pra papajtueshmëria me ushtrimin e detyrës së subjektit?* Është fakt se marrëdhëniet familjare ose ato për shkak të ligjit nuk mund të shmangen, pasi cenojnë marrëdhënie që mbrohen nga ligji (p.sh., marrëdhëniet familjare apo krushqie). Në këto kushte, pyetja ngrihet ndryshe: përveç lidhjes familjare midis dy personave, a ka ndonjë arsye apo shkak tjetër që i bën ata të kenë kontakte më të shpeshta apo të një natyre që mund të ngrejë dyshime lidhur me ndikimin e papërshtatshëm në detyrën e subjektit? P.sh. nëse një i afërt (vëllai/motra) i subjektit ose i bashkëshortit të tij komunikon në mënyrë të vazhdueshme për çështje biznesi a çështje që lidhen me detyrën e subjektit, ose ndërmarrin udhëtime të shpeshta së bashku në destinacione të ndryshme, ose shoqërohen nga persona që ngrenë dyshime për veprimtari kriminale apo të paligjshme, atëherë lind nevoja për më shumë hetim për të provuar nëse lidhja e tyre është e ngushtë për shkaqe të natyrshme apo për arsye që lidhen me detyrën e subjektit. Duhet provuar gjithashtu se, pavarësisht se nuk ka lidhje me elementë kriminalë, lidhja që ka subjekti me personin konkret nuk ndikon në ushtrimin e detyrës prej tij, drejtpërdrejt ose indirekt. Në rast se nga hetimet, KPK-ja arrin në përfundimin se kjo lidhje mund të ndikojë në objektivitetin dhe pavarësinë e vendimmarrjes së tij, atëherë edhe kjo situatë mund të çojë në shkarkimin e subjektit[1036]. Është e nevojshme të theksohet se për të arritur në një përfundim të drejtë duhet të bëhet një hetim i mjaftueshëm dhe bindës, pasi e kundërta do të sillte tronditje të marrëdhënieve familjare pa pasur një dyshim të arsyeshëm. Qëllimi i hetimit në këtë rast është të provohet nëse subjekti i rivlerësimit e ka ushtruar apo jo detyrën nën ndikimin e elementëve kriminalë, jo nëse

1035) Shih vendimin e KPK-së, nr.39, datë 17.07.2018.
1036) Shih vendimin e KPK-së nr. 37, datë. 16.07.2018.

ekziston lidhja mes subjektit dhe personit të dënuar ose të përfshirë në krimin e organizuar.[1037]

c) *Për kuptimin e frazës "persona të përfshirë në krimin e organizuar"*

15. Për t'i dhënë një kuptim sa më të saktë kësaj fraze, ligji nr. 84/2016 në nenin 3/15 ka bërë një përkufizim[1038]. Referenca te ligji nuk mbetet si e vetmja zgjidhje për interpretimin në fjalë, por është një referencë e natyrshme, pasi i tërë koncepti i kontrollit të figurës ka të bëjë me përkufizime ligjore të aspekteve të ndryshme të veprave penale, të cilat kompromentojnë vendimmarrjen e gjyqtarëve dhe të prokurorëve, probleme këto të evidentuara edhe në *Analizën e Sistemit të Drejtësisë*. Në parashikimin që bën ligji për personat që konsiderohen të përfshirë në krimin e organizuar, kuptohet qartazi se rrethi i këtyre personave nuk është i ngushtë. Ligji synon të përfshijë jo vetëm personat që janë dënuar me vendim të formës së prerë nga gjykatat për një nga këto vepra, por edhe ata ndaj të cilëve ka filluar procedimi, por ka pushuar ose është deklaruar i pafajshëm nga gjykata, pasi për shkak të ligjit nuk është e mundur të dënohen nga gjykata. Automatikisht rrethi i personave është zgjeruar, pavarësisht nëse janë dënuar apo jo, duke i dhënë përparësi ekzistencës së dyshimit të arsyeshëm, në raport me vendimin penal përfundimtar.

c.a Veprat penale që përfshihen në konceptin "krim i organizuar"

16. Lidhur me llojin e veprave penale që përfshihen në kuptimin kushtetues të "krimit të organizuar", zgjidhja mund të gjendet vetëm në legjislacionin penal. Konkretisht, ligji nr. 84/2016, i cili në nenin 3, pika 15, synon të japë përkufizimin për "*personat e përfshirë në krimin e organizuar*", u referohet personave të dënuar ose të proceduar për një nga veprat penale të parashikuara në pikën 1 të nenit 3 të ligjit nr. 10192, datë 3.12.2009 *"Për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar, trafikimit dhe korrupsionit nëpërm-*

1037) Ibid shënimi nr. 5, f.50.

1038) Sipas përkufizimit që jepet në këtë ligj: *"Person i përfshirë në krimin e organizuar" është çdo person që është dënuar ose proceduar penalisht, brenda ose jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, për një nga veprat e parashikuara në pikën 1, të nenit 3, të ligjit nr. 10 192, datë 3.12.2009 "Për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar, trafikimit dhe korrupsionit nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë", të ndryshuar, me përjashtim të rastit kur është deklaruar i pafajshëm me vendim gjyqësor të formës së prerë. Personi konsiderohet i përfshirë në krimin e organizuar edhe kur:*

a) procedimi penal i filluar ndaj tij pushohet nga organi procedues për shkak të vdekjes, ose sepse nuk mund të merret si i pandehur dhe nuk mund të dënohet;

b) deklarohet i pafajshëm nga gjykata pasi vepra penale është kryer nga një person, që nuk mund të akuzohet ose dënohet".

jet masave parandaluese kundër pasurisë". Pikërisht, nga ky përkufizim fillon të bëhet përcaktimi i të gjitha veprave penale që ligjvënësi ka përfshirë në konceptin kushtetues "krim i organizuar".

17. Neni 3/1 i ligjit nr.10192 i vitit 2009 (ligji Antimafia), ka ndryshuar me ligjin nr. 24, datë 20.03.2014, si dhe me ligjin nr. 70, datë 27.04.2017. Pavarësisht ndryshimeve të ndodhura në vite, për efekt të kuptimit të saktë të pikës 15 të nenit 3 të ligjit nr. 84/2016, referimi do të bëhet tek ato vepra penale që parashikonte ligji në kohën e plotësimit nga subjektet e rivlerësimit të deklaratës për kontrollin e figurës[1039].

18. Pra, ligji nr.10192/2009 rendit një sërë veprash penale që një person ka kryer ose ka dyshime të arsyeshme se ka kryer dhe si rrjedhojë e të cilave ka përfituar pasuri të paligjshme, vepra të cilat sipas Aneksit të Kushtetutës përfshihen në konceptin "krim i organizuar". Nga ana tjetër, po në nenin 3 të ligjit nr. 84/2016, në pikën 8, jepet një përkufizim për "krimin e organizuar, trafikimin dhe korrupsionin", ku bëhet referencë te veprat penale që sipas nenit 75/a të Kodit të Procedurës Penale janë në kompetencë të Gjykatës së Krimeve të Rënda. Me këtë parashikim në pamje të parë duket sikur lihet hapësirë për një (keq)interpretim për konceptin "krim i organizuar". Referuar nenit 3 të ligjit nr.84/2016 ka dy përkufizime: njëri jep kuptimin për "krimin e organizuar, trafikimin dhe korrupsionin", ndërsa tjetri për "personat e përfshirë në krimin e organizuar". Në fakt, përkufizimi i pikës 8 të nenit 3 nuk zëvendëson dhe as nuk duhet kuptuar se kundërshton përkufizimin e dhënë në pikën 15 të nenit 3. Ato janë dy përkufizime të ndryshme. I pari jep përkufizimin për veprat penale që janë

1039) Me ndryshimet që ka pësuar ligji nr. 10192 deri në vitin 2016, kohë kur hyri në fuqi ligji nr. 84/2016, rezulton se veprat penale për të cilat do të zbatohet konfiskimi i pasurive të personave dhe që do të përfshihen në konceptin kushtetues "krim i organizuar" janë:
a) pjesëmarrje në organizata kriminale ose në grupe të strukturuara kriminale, sipas parashikimeve të neneve 333 dhe 333/a të Kodit Penal dhe për kryerje të krimeve prej tyre;
b) pjesëmarrje në organizata terroriste ose në banda të armatosura, sipas parashikimeve të neneve 234/a dhe 234/b të Kodit Penal dhe për kryerje të krimeve prej tyre;
c) kryerja e veprave të tjera, për qëllime terroriste, të parashikuara në pjesën e posaçme kreu VII i Kodit Penal;
ç) kryerja e krimeve të parashikuara në nenet 109, 109/b, 110/a, 114/b, 128/b, 278/a, 282/a, 283, 283/a dhe 284/a të Kodit Penal;
d) kryerja e krimeve për qëllime të fitimit të pasurive të paligjshme, të parashikuara në nenet 114/a dhe 287 të Kodit Penal;
dh) kryerja e krimeve të parashikuara në nenet 164/a, 244, 244/a, 245, 260, 312, 319 dhe 319/ç të Kodit Penal.

në kompetencë të Gjykatës së Krimeve të Rënda[1040], ndërsa i dyti qartëson rrethin e personave që përfshihen në krimin e organizuar, në referim të nenit DH të Aneksit të Kushtetutës. Pra, pika 8 e nenit 3 të ligjit nr. 84/2016 të referon te ligji që rregullon kompetencat dhe juridiksionin e Gjykatës së Krimeve të Rënda, i cili përfshin, kryesisht, veprat penale që kanë të bëjnë me pjesëmarrjen në organizata kriminale, organizata terroriste, trafikim lëndësh narkotike ose të qenieve njerëzore.

19. Përkufizimi sipas pikës 8 të nenit 3 të ligjit nr. 84/2016 është i lidhur me rregullimin që parashikon neni 75/a i KPP-së, dispozitë e cila lidhet me juridiksionin e Gjykatës së Krimeve të Rënda dhe jo me identifikimin e "personave që përfshihen në krimin e organizuar". Ndërkohë, nisur nga formulimi kushtetues i nenit DH, që parashikon si shkak për shkarkim kontaktet e papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar, ligji nr. 84/2016 ka dhënë përkufizimin në pikën 15. Edhe nga leximi literal i dispozitës nuk ka arsye të krijohet ndonjë keqkuptim.

20. Konkretisht, ligji nr. 84/2016 e ka të lidhur rrethin e personave të përfshirë në krimin e organizuar me përkufizimin e nenit 3/15 që të referon te veprat penale që parashikohen në ligjin nr. 10192, datë 3.12.2009 (ligji Antimafia) dhe jo te veprat penale që sipas nenit 75/a të KPP-së janë në juridiksionin e Gjykatës së Krimeve të Rënda.

21. Qëllimi i parashikimit të përkufizimit në pikën 8 të nenit 3 është bërë edhe për të mos krijuar ndonjë situatë të paqartë që mund të vijë gjatë zbatimit të ligjit nr. 84/2016 lidhur me personat e përfshirë në krimin e organizuar (neni 3, pika 15), për shkak të ndryshimit ndërmjet kompetencave të Gjykatës së Krimeve të Rënda dhe kompetencave të Gjykatës kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar. Pra, sipas ligjit nr. 84/2016, neni 3/pika 15, në konceptin e personave të përfshirë në krimin e organizuar bëjnë pjesë të dënuarit për trafikim, vepër e cila sipas ndryshimeve në nenin 75/a të KPP-së të vitit 2017, nuk rezulton të jetë përfshirë në rrethin e veprave penale që shqyrtohen nga Gjykata e Krimeve të Rënda. Gjithashtu, këtu përfshihen edhe të dënuarit për veprën penale të korrupsionit, që në kohën e miratimit të ligjit nr. 84/2016 nuk përfshihej tërësisht në kompetencën e Gjykatës së Krimeve të Rënda. Pra, ligji special nr. 84/2016 ka preferuar të mos i japë kuptim të ngushtë rrethit të veprave penale që

1040) Referuar përkufizimeve të ligjit nr. 84/2016 "Krim i organizuar, trafikimi dhe korrupsioni" përfshijnë veprat penale që sipas nenit 75/a të Kodit Procedurës Penale janë në kompetencë të Gjykatës së Krimeve të Rënda ose të çdo gjykate tjetër që mund të zëvendësojë atë në ushtrimin e këtyre kompetencave.

përbëjnë krim të organizuar, për të cilat neni DH i Aneksit të Kushtetutës ka si qëllim të identifikojë personat e përfshirë. Ky koncept nuk mund të mos përfshinte edhe korrupsionin ose trafikimin e qenieve njerëzore, të cilat janë objekt i ligjit Antimafia. Mbi këtë arsyetim, KPK-ja në një çështje konkrete është shprehur: *"U krijua bindja se subjekti i rivlerësimit […] ka njohje me shtetasin A. I., (kontakte jorastësore), i njohur publikisht si person i përfshirë në krimin e organizuar, por edhe i provuar si i tillë. Duket se ai ka ndihmuar këtë shtetas duke u përfshirë në veprime të kundërligjshme, shfaqur në formën e korrupsionit pasiv të gjyqtarit gjatë ushtrimit të detyrës, si dhe ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike"*[1041].

ç) Procesi i kontrollit dhe i procedimit disiplinor nga organet e rivlerësimit

22. Procesi i kontrollit të figurës, pavarësisht nga ngjashmëritë me procesin që analizuam më lart, në kuadër të analizës së nenit Ç dhe të nenit D për vlerësimin e pasurisë, paraqet disa veçori specifike. Kështu, në këtë dispozitë procesi përbëhet nga disa faza të rëndësishme procedurale. Ato mund t'i identifikojmë lehtësisht përmes analizës të kësaj dispozite të Aneksit të Kushtetutës në lidhje me procedurat e përcaktuara nga ligji, të cilit kjo dispozitë i referohet. Kështu, në tërësi, mund të rendisim këto faza procedurale:

23. *Së pari*, hartimi dhe dorëzimi i deklaratës nga vetë subjekti i rivlerësimit bëhet në bazë të kushteve të parashikuara nga Kushtetuta dhe ligji. Kushtet e vetme që Kushtetuta ka parashikuar shprehimisht janë: deklarata duhet të jetë e detajuar dhe periudha së cilës i përgjigjet ajo është nga 1 janari 2012 deri në ditën e deklarimit. Ligji për rivlerësimin ka parashikuar formatin e plotë të deklaratës për kontrollin e figurës në shtojcën 3 të tij. Edhe GjK-ja ka vënë theksin te rëndësia që merr përpilimi i deklaratës për këtë proces, sipas së cilës: "*Ai bazohet në deklaratën dhe prova të tjera, përfshirë vendimet gjyqësore shqiptare ose të huaja (pika 1). Sipas pikës 2 të këtij neni subjektet e rivlerësimit plotësojnë dhe i dorëzojnë KPK-së një deklaratë të detajuar për figurën e tyre që mbulon periudhën nga 1 janari 2012 deri në ditën e deklarimit."*[1042].

24. *Së dyti*, procesi i kontrollit të figurës nga institucionet përkatëse të parashikuara nga ligji. "*Edhe në lidhje me procesin e kontrollit të figurës, në vlerësimin e Gjykatës ajo çfarë ka rëndësi në këtë gjykim është thelbi i kompetencave që ligji u ka njohur organeve të tjera të përfshira në proces, pra ato që lidhen me realizimin e procesit të mbledhjes së të dhënave dhe të vlerësimit të figurës së subjektit të rivlerësimit.*

1041) Shih vendimin e KPK-së, nr. 52, datë 30.07.2018, §71.
1042) Vendimi i GjK-së nr. 2/2017, § 34

Gjykata vëren se nenet 37 dhe 38 të ligjit duket se i japin grupit të punës rolin kryesor në kryerjen e kontrollit të figurës. Edhe në vlerësimin e Komisionit të Venecies pranohet se këto grupe luajnë një rol aktiv në procesin e rivlerësimit"[1043].

25. Për sa më sipër, ka ardhur në ndihmë edhe interpretimi pajtues me Kushtetutën që ka bërë GjK-ja në këtë rast. Janë tri organe shtetërore të specializuara që ngarkohen me detyra nga ligji i posaçëm për kryerjen e kontrollit të figurës. Drejtoria e Sigurisë së Informacionit të Klasifikuar (DSIK), Shërbimi Informativ Shtetëror (SHISH) dhe Shërbimi i Kontrollit të Çështjeve të Brendshme dhe Ankesave (SHKÇBA) pranë Ministrisë së Punëve të Brendshme krijojnë së bashku një grup pune. Puna e tyre i nënshtrohet parimit të bashkëpunimit, i cili është një parim i përgjithshëm i procesit të *vetting*-ut, sikurse kemi analizuar në nenin Ç. Pra, të vendosura në ligjin e posaçëm, ato kanë detyrë të bashkëpunojnë me organet kushtetuese të rivlerësimit, duke u organizuar në një grup pune, i cili funksionon si një strukturë tërësore (shih nenet 36-37 të ligjit të posaçëm).

26. *Së treti*, kontrolli i deklaratës dhe kontrolli i figurës nga Komisioni KPK-ja dhe institucionet kushtetuese të rivlerësimit ushtrohet nga institucionet e parashikuara nga Kushtetuta posaçërisht për procesin e rivlerësimit. Ajo që dallon këtë fazë nga faza pararendëse është se formalisht procesi i kontrollit dhe i vlerësimit të figurës ka rol në vendimmarrjen e Komisionit, i cili nëse ka përpara një raport me gjetje negative, i kalon subjektit barrën provës për t'i hedhur poshtë ato. Këto fakte janë determinante për marrjen e vendimit përfundimtar nga organet e rivlerësimit. Kurse organet ligjore në fazën paraardhëse duke qenë se kanë ekspertizën e duhur për shkak të specializimit që gëzojnë në punën e tyre, luajnë rolin ndihmës dhe këshillues për organet kushtetuese të rivlerësimit, duke i evidentuar faktet konkrete. Këto tipare karakterizojnë edhe bashkëpunimin midis tyre. Ky bashkëpunim luan edhe rolin e një garancie për procesin, pasi në këtë mënyrë institucionet monitorojnë njëri-tjetrin. Praktikisht, kontrollin e deklaratës nga pikëpamja formalo-juridike e kryen KPK-ja, kurse kontrolli paraprak i saj nga organet e specializuara të grupit të punës ka karakter ndihmës e këshillimor.

27. KPK-ja ka përcaktuar në një vendim elementet mbi të cilat ka realizuar kontrollin e figurës. Sipas saj: "V*erifikimi i pastërtisë së figurës për subjektin e rivlerësimit, SH.S., u mbështet në: (1) identifikimin e kontakteve të papërshtatshme me personat e përfshirë në krimin e organizuar, sipas parimeve dhe kushteve të parashikuara në nenin DH të Aneksit të Kushtetutës; (2) verifikimin nëse ka tendenca krim-*

1043) Vendim i GjK-së nr.2/2017, § 36

inale për përfshirje në krimin e organizuar; (3) vlerësimin e përgjithshëm nëse individi mund të vihet nën presion nga strukturat kriminale; dhe (4) vërtetësinë e deklarimit në deklaratën për figurën...

Në përfundim të procesit të rivlerësimit, trupi gjykues arriti në përfundimin se subjekti i rivlerësimit ka kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar, ai është përpjekur të bëjë deklarime të pasakta dhe të fshehë kontakte me persona të përfshirë në krimin e organizuar. Në përfundim të procesit të verifikimit të figurës për subjektin e rivlerësimit, z. Sh. S., arrihet në përfundimin se raporti i Drejtorisë së Sigurimit të Informacionit të Klasifikuar rezulton i vërtetë. Subjekti i rivlerësimit ka plotësuar formularin e deklarimit për kontrollin e figurës në mënyrë të pasaktë dhe jo në përputhje me ligjin, duke fshehur se ka kontakte të papërshtatshme me personat e përfshirë në krimin e organizuar. Subjekti i rivlerësimit ka kontakte me persona të përfshirë në krimin e organizuar, mbështetur në standardet e kontrollit të figurës të përcaktuara në nenin 38 të ligjit nr.84/2016. Ndaj tij ngrihen dyshime të arsyeshme se ai mund të vihet lehtësisht nën presion nga persona të përfshirë në krimin e organizuar.[1044] *".*

28. *Së katërti*, karakteristike për këtë proces është se barra e provës, në fazën e parë të kontrollit dhe verifikimit të figurës, vendoset mbi KPK-në, kurse në momentin e fillimit të procedimit disiplinor zhvendoset mbi subjektin e rivlerësimit. E njëjta situatë qëndronte edhe për vlerësimin e pasurisë në nenin D. Gjithashtu, vlen të përmendet fakti se përveç parashikimeve që vijnë nga neni Ç, i cili është një nen me vlerë të përgjithshme në lidhje me procesin e të provuarit nga organet kushtetuese të rivlerësimit, dispozita DH parashikon që në proces, krahas deklaratës, të ketë edhe "*...prova të tjera, përfshirë vendimet e gjykatave shqiptare ose të huaja*".

29. Në një çështje konkrete, KPK-ja ka marrë në shqyrtim një provë të paraqitur nga shërbimet e huaja të inteligjencës, duke e pranuar dhe administruar si provë. Komisioni ka argumentuar përse kjo provë dhe burimi i saktë i saj nuk mund të bëhen publike dhe as të njohura subjektit. Sipas KPK-së: *"Në zbatim të pikës 3 dhe 4 të nenit DH të Aneksit të Kushtetutës ndaj tij zbatohet prezumimi në favor të masës disiplinore të shkarkimit, dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën. Subjekti i rivlerësimit nuk ka mundur të provojë të kundërtën me shpjegimet dhe provat e paraqitura prej tij dhe të bindë trupin gjykues mbi pavërtetësinë e rezultateve të hetimit [...]. Disponohen të dhëna nga ku ngrihen dyshime të arsyeshme për përfshirjen në veprimtari të kundërligjshme, shfaqur në formën e korrupsionit pasiv të gjyqtarit gjatë ushtrimit të detyrës dhe ushtrimit të ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike. Disa fakte dhe prova, të cilat janë administruar në dosje, përbëjnë sekret shtetëror të mbrojtur nga ligji për sekretin shtetëror dhe nuk mund të bëhen publike. Moszbulimi i informacionit të klasifikuar, nëse ai rrezikon sigurinë e*

1044) Vendim i KPK-së, nr. 52, cituar.

burimit, ose për shkak të një kushti të përcaktuar nga qeveria e një shteti tjetër, gjatë një procesit gjyqësor, apo në procedurat administrative, nuk përbën në vetvete një shkelje të së drejtave themelore të personit, ky është një konsensus i gjithëpranuar."[1045]

30. Megjithatë, KPK-ja nuk e ka lidhur shkarkimin e subjektit vetëm me këtë provë. Komisioni theksoi se *"përfundimet e nxjerra nuk i referohen këtij informacioni specifik, por konkluzioneve të nxjerra nga rezultatet e hetimit administrativ, gjykimit të fakteve relevante të paraqitura në dosje dhe shpjegimeve të dhëna nga subjekti i rivlerësimit"*[1046]. Këtë qëndrim të KPK-së duhet ta analizojmë të lidhur ngushtë me analizën e bërë për këtë qëllim në opinionin e KV-së. Kjo e fundit, për përdorimin e "*informacioneve konfidenciale"*, si prova që do të merren, shqyrtohen dhe vlerësohen në këtë fazë të procesit, ka parashtruar: "*Megjithatë mbetet shqetësimi se në rrethana të caktuara, në përputhje me nenin 39(2) – të ligjit nr.84/2016 -shënimi i autorit- lidhur me kontrollin e figurës, informacioni i mbledhur si rezultat i kontrollit të figurës "nuk bëhet publik nëse rrezikon sigurinë e burimit, apo për shkak të një kushti të përcaktuar nga qeveria e një shteti tjetër". Në këtë rast, institucionet e rivlerësimit mund të mos e kenë mundësinë që të bëjnë një rivlerësim të pavarur dhe do të duhet të mbështeten vetëm në vlerësimet/kontrollet e bëra nga Autoriteti Kombëtar i Sigurisë. Për këtë arsye, rregullimi për ndalimin e bërjes publike të informacionit mund të jetë i mundshëm vetëm nëse informacioni në fjalë është favorizues për subjektin e rivlerësimit."*.[1047]

31. Së pesti, neni DH ka përcaktuar qartësisht rastet kur KPK-ja vendos fillimin e procedimit disiplinor. Kushtetuta rendit tri raste, të cilat natyrisht vlerësohen nga Komisioni dhe kanë pasojë të menjëhershme kalimin e barrës së provës te subjekti i rivlerësimit.

- Nëse subjekti i rivlerësimit ka kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar.
- Nëse subjekti i rivlerësimit përpiqet të bëjë deklarime të pasakta ose të fshehë kontaktet me persona të përfshirë në krimin e organizuar. Mjafton edhe njëri prej këtyre faktorëve që të fillojë procedimi disiplinor ndaj subjektit dhe për pasojë të zhvendoset drejt tij barra e provës.
- Nëse subjekti i rivlerësimit nuk e dorëzon në kohë deklaratën për figurën sipas ligjit. Kushtetuta nuk është e qartë nëse në këtë rast do të ketë një procedim disiplinor apo jo. Por, mendojmë se Komisioni është organi i vetëm që duhet të marrë një vendim për shkarkimin nga detyra të subjektit që nuk dorëzon deklaratat sipas parashikimeve në Kushtetutë dhe në ligj. Ky proces është i ndryshëm nga rastet e dorëheqjes, nëse personi nuk dorë-

1045) Shih vendimin nr.39, datë 17.07.2018 të KPK-së, f. 88-89.
1046) Po aty. f. 90.
1047) Amicus Curia i Komisionit të Venecies, § 35.

zon deklaratën dhe vijon të qëndrojë në punë. Në rastin e parë pushohet procesi i *vetting*-ut, kurse në këtë rast duhet të vendoset shkarkimi i tij nga detyra.

32. *Së gjashti*, ka një procedurë të caktuar për diskutimin dhe marrjen e vendimit nga organet e rivlerësimit. Trupi gjykues i Komisionit të Pavarur të Kualifikimit diskuton mbi bazën e raportit të hartuar nga grupi i punës pranë DSIK-së, mbi bazën e provave të mbledhura në proces dhe dëgjesës së subjektit të rivlerësimit. KPK-ja mund të arrijë në përfundimin se subjekti është i papërshtatshëm për të qëndruar në detyrë edhe vetëm duke analizuar figurën e tij, pra pa u ndalur tek kontrolli i pasurisë apo ai i aftësisë profesionale.

33. Pavarësisht se subjekti mund të kërkojë vlerësimin e tij në të tre komponentët, KPK-ja deri tani ka vendosur shkarkimin e subjektit edhe për papërshtatshmëri në njërin nga komponentët. Madje, KPK-ja ka deklaruar se *"për shmangien e çdo keqinterpretimi, marrja e vendimit mbi përfundimin e procesit të rivlerësimit për z. S.H.S., vetëm mbi kriterin e kontrollit të figurës, nuk përbën në asnjë rast gjë të gjykuar (res judicata) për kriterin e vlerësimit të pasurisë dhe atë të vlerësimit profesional"*[1048].

d) Raporti midis institucioneve të rivlerësimit dhe atyre ekzistuese në çështjen e kontrollit të figurës

34. Ky raport midis institucioneve është diskutuar në të gjitha rastet dhe mund të vendoset qartë në dy shtylla të rëndësishme: *së pari*, në parimin e bashkëpunimit midis institucioneve dhe, *së dyti*, në respektimin e raporteve të përgatitura duke i konsideruar ato si opinione këshilluese nga organet e përcaktuara me ligj. Këto standarde janë vendosur nga disa nene të Kushtetutës, nga ligji, si dhe nga vendimi nr. 2/2017 i GjK-së.

35. Duke bërë një analizë të raporteve institucionale midis organeve kushtetuese dhe atyre ligjore për vlerësimin e figurës, sjellim veçanërisht në vëmendje arsyetimin e GjK-së, e cila ka bërë të mundur një interpretim pajtues të ligjit të posaçëm për rivlerësimin kalimtar (nenet 37 dhe 38 të ligjit) me Kushtetutën dhe posaçërisht me nenin DH për këtë çështje. Gjykata, pasi ka shprehur shqetësimin e saj në lidhje me kuptimin e drejtë dhe të bazuar në Kushtetutë të raportit midis organeve kushtetuese të rivlerësimit dhe organeve të tjera ndihmëse të përfshira në këtë proces, ka interpretuar nenet përkatëse të ligjit për rivlerësimin kalimtar në mënyrë pajtuese me

1048) Shih vendimin e KPK-së nr. 39, datë 17.07.2018, § 80.3.

Kushtetutën. Në arsyetimin e saj Gjykata i është referuar edhe Opinionit *Amicus Curiae* të KV-së, që ka theksuar se nëse ky proces kryhet ose kontrollohet nga pushteti ekzekutiv, i gjithë procesi i rivlerësimit kalimtar mund të kompromentohet[1049]. "*Për këtë arsye, - shprehet GjK-ja, - është e rëndësishme që të garantohet se përfshirja e ekzekutivit në ligj dhe në praktikë duhet të kufizohet deri në shkallën që është ngushtësisht e domosdoshme për funksionimin efektiv të organeve të rivlerësimit*[1050]. Në vijim të këtij deklarimi të Gjykatës ritheksojmë se ndërhyrjet dhe kompetencat e organeve ekzekutive në këtë kuadër (qoftë edhe të institucioneve të pavarura) kanë vetëm karakterin e ekspertizës dhe të opinionit këshillimor. Për më tepër, kjo do të mbahet parasysh edhe në të dhënat dhe vlerësimin e organeve përkatëse të grupit të punës në çështjet e kontrollit të figurës.

36. Përveç sa paraqitëm më lart, GjK-ja e ka sqaruar mirë në vendimin e saj raportin midis organeve të rivlerësimit dhe organeve ekzekutive, si DSIK-ja. Ajo thekson: "*Në lidhje me kontrollin e figurës, DSIK-ja është organi që ka mundësinë praktike për të bërë verifikime të thella edhe jashtë vendit, në bazë të bashkëpunimit me organe të tjera homologe, çka krijon mundësinë që të bëhet një hetim i plotë dhe i gjithanshëm në lidhje me të dhënat që deklarohen nga subjektet. Grupi i punës, në përbërje të të cilit ka edhe përfaqësues nga DSIK-ja, ka të drejtë të bëjë kërkime dhe propozime meqenëse përfaqëson institucione të specializuara. Nga ana tjetër, organet e rivlerësimit nuk janë të detyruara t`i marrin apriori në konsideratë gjetjet e grupit të punës, si dhe kanë akses të drejtpërdrejtë në të gjitha bazat e të dhënave qeveritare*"[1051].

37. Tej sa ka analizuar GjK-ja, duam të shtojmë se një garanci të rëndësishme përbën edhe standardi me të cilin punojnë këto organe që bashkëpunojnë me organet e *vetting*-ut. Natyrisht, është e rëndësishme që në marrëdhëniet institucionale, bashkëpunimi të mbështetet mbi parime objektive dhe mbi standardet e institucioneve ndërkombëtare, të cilat duhet t'i përmbushin organet e ekzekutivit. Pavarësisht se janë pjesë e ekzekutivit, ato janë organe të specializuara dhe me njësi që punojnë mbi baza shkencore. Zbatimi i standardeve ndërkombëtare dhe sidomos monitorimi ndërkombëtar, qoftë edhe nëpërmjet bashkëpunimit, përbëjnë një garanci të fortë për një bashkëpunim të frytshëm me organet e rivlerësimit.

1049) Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.2/2017, § 36.
1050) Po aty.
1051) Vendimi i GjK-së nr.2/2017, § 17.

II. Konteksti historik

38. Edhe kjo dispozitë e Aneksit është ndër dispozitat pa histori kushtetuese të mëparshme në Shqipëri. Megjithatë, për të kuptuar më mirë thelbin e saj po bëjmë një vështrim të shkurtër të ecurisë së hartimit dhe miratimit të kësaj dispozite në Kushtetutë. Qysh në paraqitjen e versionit të parë të amendamentit kushtetues, dispozita ngjalli debate dhe diskutime, të cilat adresoheshin kryesisht ndaj respektimit të të drejtave të subjekteve të rivlerësimit dhe garancive që Kushtetuta duhet të siguronte në lidhje me to. Këto debate ndikuan edhe në përmbajtjen e dispozitave të kreut përkatës në ligjin e posaçëm për rivlerësimin.

39. Për të krijuar një ide të plotë për zhvillimin e kësaj dispozite, si dhe të impaktit që ka pasur ky debat në formulimin e nenit DH, mund të ndjekim versionin e amendamenteve të paraqitura për konsultim publik më 14 shtator 2015[1052], më tej në versionin e rishikuar të amendamenteve kushtetuese të paraqitura për diskutim më 15 janar 2016 dhe versionin përfundimtar të miratuar në Komisionin e Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, i paraqitur më 14 qershor 2016, i cili është versioni i miratuar i amendamenteve të Kushtetutës.

40. Opinioni paraprak i Komisionit të Venecies (dhjetor 2015) ndihmoi paraprakisht për të diskutuar përmbajtjen e nenit DH, me qëllim garantimin e të drejtave të subjektit të rivlerësimit nga abuzimi me kontrollin e figurës. Në komentin e tij, Komisioni e sheh të lidhur ngushtë këtë dispozitë me respektimin e jetës private të gjyqtarit dhe subjekteve të tjera të rivlerësimit. Për këtë arsye ai shtron edhe disa pyetje, për të cilat u rekomandon hartuesve të amendamentit të Kushtetutës t'i sqarojnë në ligjin e posaçëm, përmes të cilit do të zbatohet ky amendament kushtetues. Dy çështjet që parashtron KV-ja janë:

i. Kush e përcakton se një person është "anëtar i krimit të organizuar" dhe çfarë mund të nënkuptojnë kontaktet "e rregullta dhe të papërshtatshme" me një person të tillë?

1052) Në këtë version, neni 6 i Aneksit rregullonte kontrollin e figurës dhe titullohej "*Vlerësimi paraprak*", i vlefshëm në http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/Amendamentet-Kushtetuese-24.09.2015_AL.pdf.

ii. A duhet që KPK-ja t'i kategorizojë persona të caktuar si të tillë, apo ky fakt duhet të përcaktohet mbi bazën e dënimeve të mëparshme (në Shqipëri ose jashtë)[1053]?

41. Gjatë procesit të diskutimit të këtij neni, edhe ekspertët e Partisë Demokratike, partia më e madhe e opozitës, kanë shtruar disa probleme në lidhje me mënyrën sesi do të zbatohet ky nen i Kushtetutës, veçanërisht për sa i përket vlerësimit të provave në këtë proces. Sipas këtij opinioni "... *përveç faktit që amendamentet nuk kanë sqaruar konceptin "kontakte të rregullta dhe të papërshtatshme", duke mos specifikuar as faktin që detajimi bëhet me ligj, konstatojmë se parashikojnë edhe që "anëtarët e krimit të organizuar" përcaktohen bazuar në provat e disponuara ose në vendimet e gjykatave shqiptare ose të huaja*"[1054].

42. Në opinionin përfundimtar, KV-ja bën një analizë të përgjithshme për rregullimet e kryera në Aneksin e Kushtetutës që garantojnë respektimin e jetës private[1055], e cila është e lidhur ngushtësisht edhe me zbatimin e nenit DH *(shih analizën e nenit A/2 të këtij Komentari).*

43. Pavarësisht nga ndryshimet dhe zhvillimet që ka pasur ky nen, evidentojmë si një dallim kryesor ndryshimin e fjalës kyçe, nga "kontakte periodike të papërshtatshme", në "kontakte të rregullta dhe të papërshtatshme", për t'u zëvendësuar në fund vetëm me fjalën "kontakte të papërshtatshme". Edhe vështrimi i kësaj ecurie ndihmon në kuptimin sa më mirë të nenit. Kështu, ndryshimet në nenin DH kanë sjellë përmirësime, duke harmonizuar më mirë përmbajtjen e tij me atë të ligjit. Kështu, u sqarua gjithçka në kreun referues të ligjit të posaçëm, ku përcaktohen të gjitha rrethanat që duhet të mbahen parasysh në rastet kur ekziston një kontakt i papërshtatshëm (neni 38, pikat 6 dhe 7 të ligjit). Kjo fjalë kyçe karakterizon më mirë qëllimin e dispozitës për të identifikuar lidhjet me krimin e organizuar.

1053) CDL-AD(2015)045-e Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015), § 122.

1054) "*Opinion i ekspertëve të opozitës lidhur me amendamentet kushtetuese*", i vlefshëm në http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/Opinion-i-eksperteve-te-opozites-lidhur-me-amendamentet-kushtetuese.pdf; f. 70-71.

1055) CDL-AD(2016)009-e Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), § 57.

III. Standarde ndërkombëtare

44. Sikurse kemi vepruar edhe në nenet e tjera pararendëse, kur flasim për standardet ndërkombëtare duhet të evidentojmë në fillim çështjet e lidhura me këtë nen, për të cilat janë të konsoliduara standardet ndërkombëtare. KV-ja në të dyja opinionet e saj ka ngritur çështjet e përmbushjes së standardeve për garantimin e jetës private të gjyqtarit, si dhe për të drejtën për një proces të rregullt në lidhje me informimin e subjektit të rivlerësimit si palë në proces për informacionin e klasifikuar ndaj tij. Fillimisht, në opinionin paraprak, KV-ja e ka lidhur mbarëvajtjen e këtij neni me çështjen e mbrojtjes të së drejtës për një jetë private të gjyqtarëve dhe prokurorëve, si dhe të subjekteve të tjera të rivlerësimit[1056]. Kurse, në Opinionin përfundimtar ka bërë një vlerësim të përgjithshëm të çështjes së kufizimeve të jetës private në bazë të nenit A të Aneksit, i cili i referohet nenit 17/2 të Kushtetutës[1057].

45. Më tej, kur ligji i posaçëm për rivlerësimin kalimtar u gjykua në lidhje me pajtueshmërinë e tij me Kushtetutën, Opinioni *Amicus Curiae* i KV-së e lidhi çështjen e kontrollit të figurës me garantimin e së drejtës për informim të subjektit të rivlerësimit gjatë zhvillimit të procesit të kontrollit të figurës. Duke shprehur këtë shqetësim, KV-ja thekson: "*Megjithatë mbetet shqetësimi se në rrethana të caktuara, në përputhje me nenin 39(2) lidhur me kontrollin e figurës, informacioni i mbledhur si rezultat i kontrollit të figurës "nuk bëhet publik nëse rrezikon sigurinë e burimit, apo për shkak të një kushti të përcaktuar nga qeveria e një shteti tjetër". Në këtë rast, institucionet e rivlerësimit mund të mos e kenë mundësinë që të bëjnë një rivlerësim të pavarur dhe do të duhet të mbështeten vetëm në vlerësimet/kontrollet e bëra nga Autoriteti Kombëtar i Sigurisë. Për këtë arsye, rregullimi për ndalimin e bërjes publike të informacionit mund të jetë i mundshëm vetëm nëse informacioni në fjalë është favorizues për subjektin e rivlerësimit…*"[1058].

46. Në këtë opinion, Komisioni ka vendosur një standard të rëndësishëm, i cili për mendimin tonë duhet të mbahet parasysh nga organet përkatëse nëse paraqitet rasti i zbatimit të nenit 39, pika 2, i ligjit për rivlerësimin kalimtar. Thelbi i këtij standardi është: organet e specializuara të bëjnë publik informacionin e mbledhur si rezultat i kontrollit të figurës. Mosbërja publike e tij mund të ndodhë vetëm kur informacioni në fjalë është favorizues për subjektin e rivlerësimit. Pasoja e këtij standardi është: në rastin kur informacioni i mbledhur nuk mund të bëhet i njohur për sh-

1056) Cituar shënim nr. 24.
1057) Cituar shënim nr. 26.
1058) CDL-AD(2016)036-e Albania, cituar, shënimi nr. 1, § 35.

kaqet e parashikuara nga ligji dhe kur ky informacion nuk shkon në favor të subjektit, atëherë ai nuk mund të shërbejë si provë për shqyrtimin e çështjes nga KPK-ja.

47. Një standard tashmë i njohur dhe i pranuar për kontrollin e figurës për sa i takon lidhjes së gjyqtarëve me *persona të dyshuar si të përfshirë në krimin e organizuar* është edhe dokumenti i "Parimeve të Bangalor-it", konkretisht, komentari "*Për sjelljen në sistemin gjyqësor*".[1059] Ai thekson se gjyqtari duhet të jetë i kujdesshëm për të evituar kontakte që mund të ngrenë dyshime a spekulime se ekziston një marrëdhënie e veçantë me një person ndaj të cilit gjyqtari mund të tundohet që ta trajtojë në mënyrë preferenciale. Për shembull, gjyqtari duhet të evitojë rastet e transportimit nga një oficer policie ose avokat, ndërsa kur udhëton me mjete publike duhet të evitojë të ulet afër njërës nga palët ose një dëshmitari. Një gjyqtar nuk duhet që me dijeni të tij, përpara zhvillimit të një procesi të bëjë ndonjë koment që mund të ndikojë në mënyrë të arsyeshme në zgjidhjen jo të drejtë të çështjes ose që mund të ndikojë në kryerjen e një procesi jo të drejtë *(fair process*). Një çështje konsiderohet ende në gjykim nga një gjyqtar deri në përfundimin e shqyrtimit të ankimit. Gjithashtu, një çështje mund të konsiderohet në gjykim edhe kur besohet se ka një arsye se do të paraqitet padi ose akuzë. Të tilla janë rastet, në qoftë se një vepër penale është në hetim, por ende nuk është ngritur akuza, ose kur dikush është arrestuar, por nuk është ngritur akuza ndaj tij, ose reputacioni i dikujt është vënë në pikëpyetje dhe është paralajmëruar nisja e procedurave gjyqësore për shpifje, të cilat nuk kanë filluar ende[1060].

1059) Komentari "*Për sjelljen në sistemin gjyqësor*", § 113, f. 86 "Kontakte të papërshtatshme" i vlefshëm në: (https://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf).
1060) Pika 2.4 dhe § 70 i Komentarit të Parimeve të Bangalores.

Neni E

Vlerësimi i aftësive profesionale

1. Subjektet e rivlerësimit i nënshtrohen një rivlerësimi të aftësisë profesionale, me qëllim identifikimin e atyre të cilët nuk janë të kualifikuar për të kryer funksionin e tyre dhe të atyre të cilët kanë mangësi profesionale që mund të korrigjohen përmes edukimit.

2. Vlerësimi i aftësisë zhvillohet me ndihmën e nëpunësve që ushtrojnë detyrën e vlerësimit etik dhe profesional të gjyqtarëve ose prokurorëve në kohën kur kryhet rivlerësimi. Vlerësimi i aftësisë për gjyqtarët, këshilltarët ligjorë ose ndihmësit ligjorë përfshin aftësinë për të gjykuar, aftësitë organizative, etikën dhe angazhimin ndaj vlerave gjyqësore, cilësitë personale dhe angazhimin profesional, bazuar në standardet e parashikuara në ligj. Vlerësimi i aftësisë për prokurorët përfshin aftësinë për të hetuar dhe për të ngritur akuzën publike, aftësitë organizative, etikën dhe angazhimin ndaj vlerave profesionale, si dhe cilësitë personale bazuar në standardet e parashikuara në ligj. Vlerësimi i aftësisë për këshilltarët ose ndihmësit ligjorë përfshin testimin pranë Shkollës së Magjistraturës. Vlerësimi i aftësisë nuk shtrihet ndaj çështjeve që janë në shqyrtim.

3. Në rast se rezulton se subjekti i rivlerësimit ka njohuri, aftësi, gjykim ose sjellje të cekëta, ose ka një mënyrë pune që nuk pajtohet me pozicionin e tij, atëherë kjo konsiderohet mangësi profesionale dhe zbatohet prezumimi në favor të masës disiplinore të pezullimit, shoqëruar me detyrimin për të ndjekur programin e edukimit dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën.

4. Në rast se rezulton se subjekti i rivlerësimit ka njohuri, aftësi, gjykim ose sjellje të papërshtatshme, ose ka një mënyrë pune që nuk pajtohet me pozicionin e tij dhe mangësia e vërejtur nuk mund të korrigjohet përmes programit njëvjeçar të edukimit, zbatohet prezumimi në favor të masës disiplinore të shkarkimit dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën.

5. Në rast se subjekti i rivlerësimit kryen veprime për të penguar ose vështirësuar vlerësimin e tij, ose rezulton se ka njohuri, aftësi, gjykim, qëndrime, ose një model pune aq të dobët saqë rrezikon ose cenon të drejtat e qytetarëve, ai konsiderohet i papërshtatshëm për të ushtruar funksionin. Në këtë rast zbatohet prezumimi në favor të masës disiplinore të shkarkimit dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën.

I. Komente

A. Qëllimi i dispozitës

1. Në një kuptim të gjerë, qëllimi i nenit E të Aneksit të Kushtetutës, "*Vlerësimi i aftësive profesionale*", në mënyrë simetrike me të gjitha nenet e Aneksit është i lidhur ngushtë me qëllimin e këtij të fundit, të sanksionuar shprehimisht në të: "*Garantimi i funksionimit të shtetit të së drejtës, pavarësia e sistemit të drejtësisë, si dhe rikthimi i besimit të publikut tek institucionet e këtij sistemi*" *(neni 179/b Kushtetutës)*. Ndërsa, në kuptimin e ngushtë objektiv qëllimi i tij është sanksionuar në pikën e parë të nenit, ku theksohet: "*Subjektet e rivlerësimit i nënshtrohen një rivlerësimi të aftësisë profesionale, me qëllim identifikimin e atyre të cilët nuk janë të kualifikuar për të kryer funksionin e tyre dhe të atyre të cilët kanë mangësi profesionale që mund të korrigjohen përmes edukimit*".

2. Duke lexuar sa më sipër, si dhe në tërësi me përmbajtjen e nenit, konstatojmë se hartuesi i tij synon të forcojë profesionalisht sistemin e drejtësisë. Ai ka përcaktuar kriteret e këtij vlerësimi dhe mënyrat sesi do të ndikojë vlerësimi i aftësive në përmirësimin e performancës së sistemit të drejtësisë dhe në rikthimin e besimit të publikut ndaj tij. Konkretisht, bashkë me qëllimin e tij, në kuptimin e ngushtë, janë edhe mënyrat sesi do të arrihet ky qëllim, të cilat janë parashikuar sa më poshtë:

3. Identifikimi i subjekteve që janë të pakualifikuara për të kryer funksionin e tyre në sistem. Në këtë rast flasim për "papërshtatshmëri profesionale", e cila nuk mund të korrigjohet përmes një programi edukimi dhe ky subjekt duhet të shkarkohet nga detyra.

4. Identifikimi i subjekteve të cilat kanë mangësi profesionale që mund të korrigjohen përmes edukimit. Në këtë rast, subjekti duhet të plotësojë mangësitë në formimin e tij përmes një programi edukimi, sipas parashikimeve të Kushtetutës dhe të ligjit.

5. Synimi për të siguruar një vlerësim objektiv në kuadrin e vlerësimit të aftësive, realizohet ngjashëm me nenet që rregullojnë drejtimet e tjera të rivlerësimit dhe integrohet me to. Megjithatë, ky rivlerësim ka disa veçori që janë parashikuar në këtë nen, si dhe në nenin Ë të Aneksit, të cilat do të analizohen në vijim.

B. Objekti i rregullimit të dispozitës

6. Neni E rregullon objektin dhe përmbajtjen e kontrollit dhe vlerësimit të aftësive, organet që asistojnë në kryerjen e tij, si dhe masat që ndërmerren nga organet e rivlerësimit në përfundim të vlerësimit të aftësive. Janë rregulluar gjithashtu disa elemente të rëndësishme procedurale. Ndërkohë, organet e rivlerësimit që janë parashikuar në Kushtetutë dhe nenet e tjera të Aneksit të Kushtetutës nuk janë përsëritur. Subjektet e këtij lloj rivlerësimi janë përmendur për sa është i nevojshëm kategorizimi i tyre sipas profesionit që ushtrojnë në sistemin e drejtësisë.

7. Objekti i kontrollit, vlerësimi i aftësive dhe kriteret e vlerësimit profesional janë përcaktuar në pikën 2 të këtij neni. Në këtë pikë paraqiten elementet e kontrollit dhe të vlerësimit të subjekteve të rivlerësimit, të ndara sipas dy kategorive kryesore profesionale. Nisur nga veçoritë e profesioneve që ushtrohen brenda sistemit të drejtësisë, neni ka krijuar dy kategori vlerësimi: *së pari*, gjyqtarët, këshilltarët ligjorë ose ndihmësit ligjorë dhe, *së dyti*, prokurorët. Për shkak të specifikës që kanë këshilltarët ose ndihmësit ligjorë, në këtë dispozitë është parashikuar një mënyrë ekstra që i shërben vlerësimit në tërësi të aftësive të tyre profesionale, e cila lidhet me kryerjen e një testimi pranë Shkollës së Magjistraturës. Nuk përjashtohet si mënyrë vlerësimi edhe ndjekja e përfundimi me sukses i një programi të veçantë edukimi për një kategori të caktuar gjyqtarësh e prokurorësh që nuk demonstrojnë njohuri, aftësi, gjykim apo sjellje të përshtatshme. Vlerësimi profesional sipas këtij neni, kryesisht, kryhet mbi punën që kanë kryer dhe që evidentohet në të gjithë dokumentacionin e nevojshëm që gjendet në dosjet e punëve të gjyqtarëve dhe të prokurorëve. Ndërkohë që për kategorinë e këshilltarëve ose ndihmësve ligjorë, vlerësimi bazohet, si në relacionet dhe mendimet ligjore që ata kanë përgatitur gjatë ushtrimit të funksionit pranë gjyqtarëve, ashtu edhe në rezultatet e testimit pranë Shkollës së Magjistraturës.

8. Mënyra e vlerësimit të subjekteve të rivlerësimit është konstatuar edhe nga Komisioni i Venecies që gjatë procesit të përgatitjes së amendamenteve kushtetuese, i cili e ka vënë në dukje se "*nga drafti duket sikur kjo duhet bazuar në punën faktike që është kryer nga personi që vlerësohet*"[1061]. Megjithatë, vetëdeklarimi i subjekteve, vlerësimi i punës së tyre nga nëpunësit e specializuar në këtë fushë, kryerja e testimit profesional, apo ndjekja e një programi të

1061) Venice Commission, "Interim Opinion on the draft Constitutional Amendment on the Judiciary", § 123 http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

veçantë edukimi, për një kategori të caktuar subjektesh, e bëjnë vlerësimin të mbështetet edhe në aspekte të tjera me karakter doktrinar ose shoqëror.

9. Nga pikëpamja e kritereve dispozita ka vendosur çështjet kryesore që i nënshtrohen vlerësimit, të cilat janë më relevante për profesionet përkatëse, ndërsa një përpunim më i hollësishëm i kritereve të vlerësimit bëhet në ligj. Kështu p.sh., për kategorinë e parë do të vlerësohen aftësitë për të gjykuar, aftësitë organizative, etika dhe angazhimi ndaj vlerave gjyqësore, cilësitë personale dhe angazhimi profesional. Kurse për profesionin e prokurorit ky vlerësim përfshin aftësinë për të hetuar dhe për të ngritur akuzën publike, aftësitë organizative, etikën dhe angazhimin ndaj vlerave profesionale. Vlerësimi i këtyre aspekteve do të zhvillohet bazuar në standardet e parashikuara në ligj. Prandaj, veçanërisht për anëtarët e organeve kushtetuese të rivlerësimit shtrohet detyra që zbatimi dhe interpretimi i tyre të bëhet në mbështetje të këtij neni, të kritereve të parashikuara nga aktet ndërkombëtare, si dhe nga dispozitat e ligjit të posaçëm për rivlerësimin. Në këtë të fundit paraqesin rëndësi neni 43 "Procedura për vlerësimin e aftësisë profesionale" dhe formulari i vetëvlerësimit profesional.

10. Pavarësisht se organet kushtetuese të rivlerësimit janë krijuar nga dispozitat e mëparshme, dispozitat organike në këtë nen nuk mungojnë për shkak të rolit dhe detyrave që Kushtetuta u jep organeve ndihmëse. Pika 2 e dispozitës thekson se vlerësimi i aftësisë zhvillohet me ndihmën e nëpunësve që ushtrojnë detyrën e vlerësimit etik dhe profesional të gjyqtarëve ose prokurorëve në kohën kur kryhet rivlerësimi. Ajo që na bën përshtypje në këtë rast është se dispozita nuk adreson drejtpërdrejt organet ekzistuese që kanë detyrë të kryejnë vlerësimin e aftësive, por u referohet nëpunësve që ushtrojnë detyrën e vlerësimit etik dhe profesional të gjyqtarëve ose prokurorëve, edhe pse organet ekzistuese kanë strukturat përkatëse për kryerjen e një vlerësimi të tillë. A ka pasur ndonjë qëllim të veçantë hartuesi i Kushtetutës në këtë rast? Ne mendojmë se ky formulim ka synuar një adresim në qelizën e subjekteve vlerësuese, meqenëse ato ishin struktura të shpërndara në institucione të ndryshme, ishin jo uniforme dhe në disa raste nuk ishin të mirëpërcaktuara. Ky shpjegim mbështetet edhe në bisedimet parlamentare që u zhvilluan për këtë çështje në Komisionin e Posaçëm të Reformës në Drejtësi. Gjatë diskutimeve për miratimin e këtij

neni është bërë i qartë fakti se *"...në këtë rast nuk kemi dy struktura, por kemi tri struktura të tilla, pavarësisht se njëra sot është gati inekzistente, ajo e prokurorisë"*[1062].

11. A ishte e nevojshme që të përfshiheshin organet ekzistuese në këtë vlerësim? Cili do të ishte roli i tyre? Sikurse evidentohet edhe në dokumentin analitik të reformës në drejtësi të sipërpërmendur, vlerësimet në inspektorate nuk ishin kryer periodikisht, kurse në prokurori pothuajse nuk kishte një proces vlerësimi. Megjithatë, në bisedimet për miratimin e Aneksit u theksua se kjo përvojë ekzistuese duhet të shfrytëzohej, pasi "*…nuk na duhet të humbasim kohë*"[1063]. Praktikisht, në një kuptim origjinalist, kushtetutëbërësi ka pranuar faktin që edhe pse organet e posaçme të rivlerësimit që do të krijohen rishtazi në bazë të Kushtetutës nuk janë krijuar ende, organet ekzistuese që kanë vetëm një funksion ndihmës, mund të fillojnë ushtrimin e detyrave të tyre menjëherë pas hyrjes në fuqi të legjislacionit përkatës[1064].

12. Shkolla e Magjistraturës është parashikuar nga ky nen si një organ ndihmës në procesin e vlerësimit të aftësive. Ajo kryen vlerësimin e aftësisë për këshilltarët ose ndihmësit ligjorë. Vëmë në dukje se rregullime më të hollësishme për këtë proces vlerësimi janë parashikuar edhe në nenin Ë të këtij Aneksi, që lidhet me përmbushjen nga ana e saj të trajnimit të gjyqtarëve e prokurorëve me njohuri, aftësi, gjykim ose sjellje të cekëta a të papërshtatshme, nëpërmjet një programi edukimi 1-vjeçar. Prandaj roli që merr Shkolla e Magjistraturës në këtë proces duhet të analizohet gjerësisht në bazë të këtij neni, si dhe të nenit pasardhës. Ndërkohë, Shkolla e Magjistraturës ka edhe një rol ndihmës në vlerësimin e zakonshëm që kryejnë strukturat ekzistuese, përmes informacionit të nevojshëm që ajo u jep atyre në kuadrin e trajnimit vazhdues.

13. Masat disiplinore në përfundim të procesit të rivlerësimit janë objekt rregullimi i këtij neni, si dhe i nenit Ë, i cili vjen në vijim. Kjo dispozitë, në fakt, rregullon procedurën që ndiqet përpara se organet e rivlerësimit të arrijnë në masën disiplinore. Paraprakisht, këtu mund të evidentojmë tri shkaqe dhe dy procedura kryesore. Shkaku dhe procedura për marrjen e masës disiplinore të pezullimit, shoqëruar me detyrimin për të ndjekur programin e edukimit (pika 3 e nenit E), si dhe shkaqet e procedura për

---

1062) Anëtari i Komisionit i referohet përkatësisht Inspektoratit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Inspektoratit të Ministrit të Drejtësisë. Shih procesverbalin e Komisionit të Posaçëm Parlamentar të Reformës në Drejtësi, datë 23.05.2016, f. 38, i vlefshëm në: http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf.
1063) Po aty, f. 40.
1064) Po aty.

marrjen e masës disiplinore të shkarkimit të subjektit të rivlerësimit nga detyra (pikat 4 dhe 5 të nenit E).

C. Komente për çështje të ndryshme

14. Nga pikëpamja e kritereve, dispozita ka vendosur elementet kryesore ku duhet të mbështetet vlerësimi, të cilat janë më relevante për profesionet përkatëse, ndërsa një përpunim më i hollësishëm i kritereve të vlerësimit do të bëhet me ligj. Kështu p.sh., për gjyqtarët do të vlerësohen aftësitë për të gjykuar, aftësitë organizative, etika dhe angazhimi ndaj vlerave gjyqësore, cilësitë personale dhe angazhimi profesional. Për prokurorët ky vlerësim përfshin aftësinë për të hetuar dhe për të ngritur akuzën publike, aftësitë organizative, etikën dhe angazhimin ndaj vlerave profesionale. Ndërsa për kështilltarët ligjorë kriter vlerësimi, krahas punës së tyre në institucionin përkatës, do të jetë edhe testimi pranë Shkollës së Magjistraturës. Vlerësimi i këtyre aspekteve do të zhvillohet bazuar në standardet e parashikuara në ligj. Prandaj, veçanërisht për anëtarët e organeve kushtetuese të rivlerësimit shtrohet detyra që zbatimi dhe interpretimi i tyre të bëhet në mbështetje të këtij neni, të kritereve të parashikuara nga aktet ndërkombëtare, si dhe të dispozitave të ligjit të posaçëm për rivlerësimin. Në këtë të fundit, paraqesin rëndësi neni 43 "Procedura për vlerësimin e aftësisë profesionale" dhe formulari i vetëvlerësimit profesional.

15. E shohim të udhës ta komentojmë këtë dispozitë në këndvështrimin e procedurave që ndjekin organet e rivlerësimit për kryerjen e vlerësimit të aftësive. Edhe pse ato nuk janë objekti kryesor i rregullimit të kësaj dispozite, në vështrim të përgjithshëm të përmbajtjes së saj dhe të të gjithë Aneksit burojnë dhe renditen në radhë disa rregulla që duhet të ndiqen në këtë rast.

16. Në radhë të parë, duket paksa më e vështirë se në dy drejtimet e mëparshme të rivlerësimit, por vlerësimi i aftësive nga KPK/KPA-ja bazohet në të dhënat e deklaruara nga vetë subjekti. "*Elementi i par*ë i procedurës së vlerësimit është që njerëzve do t'u kërkohet të dorëzojnë vlerësimin e tyre dhe të propozohen dosje të cilat duhen shikuar...", shprehen ekspertët në bisedimet e Komisionit të Posaçëm Parlamentar të Reformës në Drejtësi[1065].

1065) Procesverbal i Komisionit të Posaçëm Parlamentar të Reformës në Drejtësi, cituar, f. 40.

17. Së dyti, duhet theksuar se aspekte të vlerësimit të aftësive kërkojnë metodologji të posaçme dhe mund të kryhen mbi bazën e një sistemi të vlerësimit të aftësive, si dhe nga persona të specializuar për këtë veprim. Është kjo arsyeja që menjëherë pasi ka afirmuar qëllimin, dispozita sanksionon se "*vlerësimi i aftësisë zhvillohet me ndihmën e nëpunësve që ushtrojnë detyrën e vlerësimit etik dhe profesional të gjyqtarëve ose prokurorëve në kohën kur kryhet rivlerësimi*" (neni E/pika 2).

18. Pra, strukturat ekzistuese që kanë vlerësuar periodikisht gjyqtarët/prokurorët do të përfshihen në rivlerësimin e tyre, sipas nenit E të Kushtetutës. Një nga çështjet e ngritura për diskutim si gjatë përgatitjes së draftit të Aneksit, ashtu edhe të ligjit nr.84/2016 lidhet me kategorinë e subjekteve që nuk janë vlerësuar profesionalisht më parë gjatë karrierës së tyre. Këtu hyjnë p.sh. gjyqtarët e GjK-së, gjyqtarët e GjL-së, këshilltarët ligjorë jomagjistratë pranë gjykatave dhe prokurorive ose ish-gjyqtarët, ish-prokurorët dhe ish-këshilltarët ligjorë që kanë punuar si të tillë për të paktën 3 vjet.[1066]

19. Gjithashtu, është e rëndësishme të sillet në vëmendje se dy gjykatat më të larta, ndryshe nga të tjerat, karakterizohen nga vendimmarrje kolegjiale (në dhomë këshillimi ose trup gjykues të plotë), gjë e cila e bën të vështirë vlerësimin e tyre sipas kritereve të vlerësimit të gjyqtarëve të zakonshëm.[1067] E njëjta gjë vlen edhe për këshilltarët ligjorë jomagjistratë, të cilët, sipas nenit E, pika 2, i nënshtrohen përveç vlerësimit të relacioneve dhe mendimeve ligjore, në bazë të dosjeve që kanë përgatitur, edhe testimit pranë Shkollës së Magjistraturës, si një element shtesë vlerësimi në krahasim me subjektet e tjera. Arsyeja e këtij dallimi qëndron në faktin se megjithëse ata kanë kryer funksione me rëndësi gjatë vendimmarrjes, duke asistuar gjyqtarin në përgatitjen e relacioneve, opinioneve ligjore, si dhe të vendimit përfundimtar, sërish ata nuk kanë kryer funksione tërësisht gjyqësore, ashtu sikundër gjyqtarët. Prandaj u gjet e udhës të vlerësohen edhe nëpërmjet

---

1066) Neni 179/b, pika 4, i Kushtetutës.

1067) Në vendimin nr.15, datë 05.04.2018, KPK-ja vlerësoi për subjektin se *"… janë konstatuar disa parregullsi në aftësinë për të administruar dosjet dhe për të mbikëqyrur saktësinë dhe plotësinë e akteve që përfshihen në to. Parregullsitë janë evidentuar lidhur me fillimin e shqyrtimit të çështjeve jashtë afatit ligjor nga paraqitja e kërkesës; kohëzgjatje gjykimi përtej afati tligjor; mungesë e nënshkrimit të relacionit të Këshilltares Ligjore drejtuar Kolegjit të Gjykatës Kushtetuese, me mendimin që çështja duhet të kalojë për shqyrtim në seancën plenare; nuk ka akt të gjyqtares për caktimin e seancës gjyqësore."*. Mendojmë se KPK-ja duhet t'i kishte vlerësuar këto gjetje duke pasur parasysh natyrën e gjykimit në GjK, pasi data e seancës nuk caktohet nga gjyqtari relator. Gjithashtu, firmosja ose jo e procesverbalit si nga këshilltari ligjor, ashtu edhe nga relatorja nuk e bën aktin të parrregullt ose të pavlefshëm, pasi nuk është çështje që gjykohet nga gjyqtari i vetëm. Edhe vonesat në shqyrtim nga një trup kolegjiale dhe për më tepër duke pasur parasysh natyrën e gjykimit kushtetues, duhen vlerësuar me kujdes.

zhvillimit të një testimi të aftësive të tyre profesionale pranë Shkollës së Magjistraturës, si institucioni i vetëm që certifikon magjistratët.[1068]

20. Nisur nga këto dallime midis subjekteve të rivlerësimit Kushtetuta ka parashikuar detyrimin e institucioneve të rivlerësimit për të marrë në konsideratë një sërë dokumentesh lidhur me vlerësimin profesional, si p.sh., dosjet personale të të rivlerësuarit, të dhënat statistikore, dosjet e përzgjedhura për rivlerësim, vetëvlerësimet, mendimet e eprorëve, të dhënat për trajnimet dhe ankimet ndaj të rivlerësuarve, rezultatet e verifikimit të ankesave dhe vendimet për marrjen e masave disiplinore ndaj të rivlerësuarve.[1069] Për këtë arsye, organet e vlerësimit profesional, si ato ndihmëse, ashtu edhe ato vendimmarrëse, duhet të mbledhin të gjitha dokumentet e nevojshme ose të kenë akses tek to, me qëllim vlerësimin sa më objektiv të subjekteve. Kjo dispozitë kushtetuese është reflektuar te neni 44 i ligjit nr.84/2016, i cili kërkon që raporti i komisionit të rivlerësimit të bazohet te vlerësimi paraprak i bërë nga institucionet ndihmëse të këtij procesi, në këtë rast të KLD-së dhe të Shkollës së Magjistraturës, të cilat duhet të mbështeten tek informacionet e marra bazuar në dokumentet e mbledhura, sipas nenit Ç të Aneksit. Kështu, raporti duhet të përmbajë vlerësim lidhur me: (i) cilësinë e punës; (ii) aftësinë gjykuese (gjykim të drejtë); (iii) respektimin e të drejtave të palëve ose viktimave; (iv) efektivitetin dhe efçencën në punë.

21. Duke iu referuar praktikës së deritanishme të KPK-së, lidhur me vlerësimin profesional të një subjekti të rivlerësimit, shohim se ky Komision është bazuar jo në nenin 44 të ligjit nr.84/2016, por në nenin 71 të ligjit nr.96/2016 (ligji për statusin).[1070] Sigurisht midis kritereve të dy ligjeve ka ngjashmëri. Megjithatë, duke qenë se ligji nr.84/2016 është ligji special i zbatueshëm për procesin e rivlerësimit kalimtar, ndërsa ligji nr.96/2016 ka për qëllim rregullimin e procesit të vlerësimit periodik dhe të përhershëm, jemi të mendimit se do të ishte me vend që organet e rivlerësimit t'i referohen të parit, me qëllim që të mos ketë konfondim edhe për ato subjekte rivlerësimi që nuk hyjnë në kategorinë e subjekteve që vlerësohen periodikisht.

22. Së treti, KPK-ja ose KPA-ja, sipas rastit, mund të kërkojnë prova dhe të marrin informacion për këtë çështje. Ato kanë të drejtë ta bëjnë këtë. Edhe nëse nuk është shprehur hapur në këtë nen, kjo e drejtë për organet kushtetuese të rivlerësimit buron, veçanërisht, nga neni Ç/4 i Aneksit. Përveç dosjeve dhe dokumenteve zyrtare, këto organe kanë të drejtë të mar-

1068) Shih procesverbalet e Komisionit *ad hoc* datë 7.03.2016 dhe 23.05.2016.
1069) Neni "Ç" i Aneksit.
1070) Shih vendimin nr.51, datë 25.07.2018, f.21.

rin në shqyrtim edhe informacione që vijnë nga publiku. Kjo është theksuar edhe gjatë diskutimeve parlamentare. "*Gjatë vlerësimit, sigurisht, Komisioni i Kualifikimit gëzon të drejtën të kontrollojë vetë edhe punime të tjera ose në mënyrë të rastësishme, ose siç tregohet nga publiku, që më pas ka referuar ose është ankuar lidhur me diçka e që mund të marrë informacion specifik...*"[1071].

23. Duke pasur për objekt të këtij punimi komentarin e Kushtetutës e për rrjedhojë kriteret kushtetuese, ajo që mund të konstatojmë deri tani nga veprimtaria e KPK-së në këtë kuadër është fakti se nuk ka pasur një praktikë të unifikuar në të gjitha vendimet e dhëna nga kjo e fundit[1072]. Kështu p.sh., konstatojmë se për disa subjekte është kryer arsyetimi i vendimit, duke përfshirë analizën e të tria drejtimeve të rivlerësimit, pra edhe të aftësisë profesionale, kurse në disa subjekte të tjera, Komisioni është mjaftuar me dhënien e vendimit, duke u bazuar në një ose dy prej drejtimeve të rivlerësimit. Ne mendojmë se pavarësisht se Komisioni mund të gjejë shkaqe të mjaftueshme për të dhënë vendimin dhe për të marrë masën disiplinore edhe duke u bazuar vetëm në njërin prej drejtimeve, vlerësimi tërësor i të tria aspekteve do të ishte zgjidhja më relevante. Për më tepër, cilësia më e lartë e drejtësisë që jepet nga profesionistë të aftë, është konsideruar si një kërkesë kyçe për vlerësimin e gjyqtarëve, krahas elementeve të llogaridhënies në një shoqëri demokratike[1073].

24. Kryerja e një rivlerësimi tërësor të subjektit, mbi bazën e tri kritereve, lidhet ngushtësisht edhe me rregullimin që parashikon pika 5 e nenit 61 të ligjit nr.84/2016, sipas të cilës, subjekti i rivlerësimit shkarkohet nga detyra: *"5. Në rast se nga vlerësimi tërësor, në kuptim të nenit 4, pika 2, të këtij ligji, rezulton se subjekti i rivlerësimit ka cenuar besimin e publikut te sistemi i drejtësisë dhe ndodhet në kushtet e pamundësisë për plotësimin e mangësive nëpërmjet programit të trajnimit."*.

25. Rasti i parashikuar në pikën 5 të nenit 61 është tepër specifik. Referimi në këtë pikë do të bëhet vetëm kur ka një vlerësim tërësor të procedurave *(vlerësim të pasurisë, figurës dhe anës profesionale),* por jo vlerësim të një kriteri të vetëm. Kur shkarkimi bazohet në vlerësimin vetëm të një kriteri, referimi do të jetë i drejtpërdrejtë në pikat 1, 2, 3 ose 4 të nenit 61, sipas

---

1071) Po aty.

1072) Krahaso: vendimin nr. 34, datë 11.07.2018 të KPK-së me vendimin nr. 60, datë 01.08.2018 të KPK-së.

1073) Shih: CCJE (2014) OP. No. 17 on the Evaluation of Judges' Work, the Quality of Justice and Respect for Judicial Independence; rekomandimi 1, i vlefshëm në: http://www.euralius.eu/images/EU-LEX-EU-Directive/10-Opinion-no-403-2006-of-Venice-Commission--on-Judicial-Appointments.pdf.

të cilave shkelja e konstatuar është aq e rëndë, sa mjafton ky shkak i vetëm për shkarkimin nga detyra të subjektit. Ndërkohë që shkarkimi, për shkak të cenimit të besimit të publikut, nuk është i mundur të bëhet, duke u bazuar vetëm në një nga kriteret, për arsye se, sipas pikës 5, kërkohet të ketë një vlerësim tërësor *(kumulativ)* të të tria kritereve së bashku. Pra, duhet të ketë një cenim në një nivel të besueshëm të të tria kritereve për të vlerësuar pamundësinë e qëndrimit të mëtejshëm në detyrë të subjektit për cenim të besimit të publikut. Vetëm në këtë mënyrë respektohet standardi i proporcionalitetit që kërkon Kushtetuta dhe ligji.

26. Prandaj do të vlerësonim si zgjidhjen më të arsyeshme që shkarkimi nga detyra i subjektit për arsye të cenimit të besimit të publikut te sistemi i drejtësisë të vendosej vetëm pas një vlerësimi tërësor të të gjitha komponentëve *(pasurisë, figurës dhe profesionalizmit)* dhe jo vetëm pas vlerësimit të një kriteri të vetëm. Vetëm pas një vlerësimi tërësor të subjektit do të bëhej e mundur që në rast se ata konstatohen me mangësi jo aq të theksuara në secilin prej kritereve, do të shërbenin mjaftueshëm si shkak për të arsyetuar shkarkimin e tyre.

27. Është e vërtetë sesa më sipër do të rriste ngarkesën e komisioneve, por do t'i shërbente më mirë jurisprudencës dhe vetë vlerësimit të subjekteve. Rivlerësimi kalimtar tërësor i gjyqtarëve dhe prokurorëve është një investim i madh dhe sidomos vlerësimi i aftësive mund të shërbejë për një kohë më të gjatë sesa është parashikuar për përfundimin e tij. Prandaj, jurisprudenca është shumë e rëndësishme edhe si një kujtesë ose dokument për gjyqtarët, si dhe për të gjitha subjektet e rivlerësimit që do të mbeten në detyrë. Edhe pse mund të ketë dokumentacion në dosje, i arsyetuar në një vendim ky vlerësim merr vlerë zyrtare të mirëfilltë. Nga ana tjetër, anëtarët e Komisionit nuk duhet të kenë paragjykime për rëndësinë e secilit prej rivlerësimeve, prandaj është e nevojshme që në arsyetimin e tyre të ketë rekorde për të tria drejtimet. Për më tepër, mund të ketë raste, në të cilat Komisioni ka nevojë të rivlerësojë subjektin në të gjitha dimensionet për të marrë një vendim të drejtë.

II. Konteksti historik

28. Për të trajtuar sfondin historik në të cilin është miratuar dispozita, kujtojmë paraprakisht se kemi pasur edhe një rast tjetër të rivlerësimit kalimtar e tërësor të gjyqtarëve në vitet 1998-1999, nga i cili nuk pati ndryshime të ndjeshme në përbërjen e gjykatave. Praktikisht, ai vlerësim u krye

mbi bazën e ligjit të kohës[1074], në formën e provimit të njohurive, që pati si subjekte të gjithë gjyqtarët me përvojë pune deri në 10 vjet. Por, edhe pse parashikimi në ligj i një provimi të tillë si metodë vlerësimi nuk është në vetvete antikushtetues, gjyqtarët që u shkarkuan për këtë shkak me vendim të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, për shkak të rrëzimit në këtë provim, u rikthyen në detyrë pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese, e cila konkludoi se "*vlerësimi vetëm i rezultatit të provimit pa marrë parasysh rezultatet në punë të gjyqtarit dhe kontributin e tij teorik e praktik në fushën juridike, është një qëndrim antikushtetues që del tej përmbajtjes së Kushtetutës*"[1075].

29. Nga të dhënat që administrohen nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë, në vitin 2015, përpara fillimit të reformës në drejtësi të këtij viti, përbërja e gjykatave kishte ndryshuar. Ishte rritur numri i gjyqtarëve me arsim nga Shkolla e Magjistraturës, i cili shkonte rreth 31% të numrit të përgjithshëm të gjyqtarëve. Ndërkohë, mbeteshin ende, rreth 11% gjyqtarë që kishin përfunduar studimet përpara viteve 1990, si dhe 13% gjyqtarë që kishin përfunduar studimet në kursin 6-mujor.

30. Përveç sa më sipër, situata që përshkruan *Analiza e Sistemit të Drejtësisë* në Shqipëri, në qershor të vitit 2015, në lidhje me vlerësimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, paraqitet me mangësi. Kështu, p.sh., nga KLD-ja ishte kryer vetëm një raund vlerësimi për gjyqtarët, vlerësim që shtrihej 10 vjet më parë, në periudhën 2005-2006. Ndërkohë, për shkak të mungesës së vlerësimeve, ligjërisht bëhej i pamundur emërimi në detyrë i kryetarëve të gjykatave[1076]. Kurse për anëtarët e Gjykatës së Lartë nuk kishte një sistem vlerësimi. Gjithashtu, për vlerësimin profesional të prokurorëve, nga kjo analizë konstatojmë se nuk ka një sistem të mirëfilltë, ndërkohë që përshkruhet vetëm sistemi i kontrolleve të tyre[1077].

31. Për këtë çështje janë shprehur mendime edhe në platformën e ekspertëve të propozuar nga opozita parlamentare, ku paraqitet një vlerësim për analizën dhe strategjinë e hartuar nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, si dhe paraqitet vizioni i opozitës për mjaft nga çështjet e analizuara aty. Në këtë rast, kjo platformë shton se për këtë çështje është hartuar një projektligj, miratimi i të cilit do t'i hapte rrugë përmirë-

---

1074) Ligj nr.8436, datë 28.12.1998 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë".
1075) Vendim i GjK-së, nr. 59/1999.
1076) *Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri*, qershor 2015, f. 69-70, e vlefshme në http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf
1077) Po aty, f. 136.

simit të sistemit të vlerësimit të gjyqtarëve[1078], por nuk shprehet në lidhje me idenë nëse është apo jo i nevojshëm një rivlerësim tërësor i aftësive profesionale për gjyqtarët e prokurorët. Pavarësisht se në nivel politik u zhvillua debat mbi nevojën e përsëritjes së një vlerësimi të aftësive profesionale për të gjithë trupën e gjyqtarëve dhe prokurorëve, përfundimisht u vendos që ai të kryhej si një nga drejtimet e rivlerësimit të tyre. Përmbajtja e nenit E është një nga rezultatet e këtij debati.

III. Standardet ndërkombëtare

32. Standardet ndërkombëtare të lidhura ngushtë me vlerësimin e aftësive profesionale kanë qenë bazë për hartimin e këtij neni. Ato mund t'i evidentojmë në vështrimin e përgjithshëm, ashtu sikurse i kemi përmendur në të gjithë Aneksin e Kushtetutës. Në këtë kuadër do të ishte e udhës të evidentonim standardet më bashkëkohore të periudhës në të cilat u hartuan këto amendamente, të cilat përfshijnë në mënyrë të veçantë "të drejtën e butë". Kështu, në vëmendje të posaçme kanë qenë aktet e Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europianë (CCJE). Ato paraqiten kryesisht në formën e opinioneve dhe rekomandimeve të këtij Këshilli. Një nga dokumentet më relevante në këtë fushë ishte opinion i CCJE-së për vlerësimin e punës së gjyqtarëve dhe cilësinë e drejtësisë[1079]. Ky dokument i ri dhe i plotë është një orientim mjaft i mirë për sa u përket llojeve të vlerësimit për gjyqtarët, kritereve të tij dhe pasojave të vlerësimit profesional për procedimin e tij disiplinor. Një nga aspektet më të dukshme të përmirësimit të standardit shqiptar në këtë fushë ishte parashikimi në këtë nen i mundësisë për fillimin e procedimit disiplinor me masën e pezullimit dhe detyrimit për të ndjekur programin e edukimit. Kjo masë nuk ishte parashikuar në legjislacionin ekzistues të vlerësimit të gjyqtarëve.

1078) Shih: *Platforma mbi Reformën në Drejtësi e ekspertëve të propozuar nga opozita parlamentare*, shtator 2015, f. 101, e vlefshme në: http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/Platforma-ne-Drejtesi-Partia-Demokratike-PD.pdf

1079) Shih: CCJE (2014) OP. No. 17 on the Evaluation of Judges' Work, the Quality of Justice and Respect for Judicial Independence; cituar në shënimin 8.

Neni Ë

Masat disiplinore

1. Komisioni ose Kolegji i Apelimit në përfundim të shqyrtimit të çështjes vendos masat disiplinore, pezullimin e subjektit të rivlerësimit nga detyra për një vit, të shoqëruar me edukim të detyrueshëm, ose shkarkimin e tij nga detyra. Në çdo rast vendimi jepet i arsyetuar.

2. Vendimi që urdhëron pezullimin nga detyra, shoqëruar me detyrimin për trajnim identifikon mangësitë. Gjatë periudhës së pezullimit, të rivlerësuarit i njihet e drejta e pagës në masën 75 për qind të saj. Subjekti i rivlerësuar urdhërohet të ndjekë një program edukimi njëvjeçar pranë Shkollës së Magjistraturës, i hartuar për të plotësuar mangësitë. Në fund të programit ai testohet për aftësitë e tij. Ky testim mbikëqyret nga Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit. Subjekti i rivlerësimit që nuk e kalon testimin shkarkohet nga Komisioni.

3. Në çdo rast, shkarkimi i një gjyqtari ose prokurori nuk është shkak për rihapjen e çështjeve të gjykuara ose të hetuara prej tij, përveçse kur ekzistojnë shkaqet, mbi të cilat realizohet kërkesa për rishikim, sipas parashikimeve në ligjet procedurale.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Neni Ë i Aneksit të Kushtetutës duhet të komentohet i lidhur ngushtë me nenin E të tij. Praktikisht, ky nen është një plotësim i atij pararendës dhe dy pikat e para të tij mund të ishin parashikuar në vijim të pikave 3, 4 dhe 5 të nenit E. Mendojmë se është vetëm pika 3 e nenit Ë që i jep atij vlerën për të qëndruar si një dispozitë më vete, pasi kjo sjell një përmbajtje parimore në kuptimin e të gjithë sistemit të rivlerësimit. Ndoshta, kjo ka qenë edhe arsyeja kryesore që e ka nxitur kushtetutëbërësin ta parashikojë këtë dispozitë të veçantë të Aneksit. Në këtë mënyrë neni është përshtatur më mirë me kërkesat e KV-së dhe është produkt i ndryshimeve që u bënë në Aneks si rezultat i opinioneve të saj[1080]. Prandaj, qëllimi i këtij neni nuk mund të shihet i lidhur vetëm me plotësimet e nenit pararendës, por edhe me mbarëvajtjen e të gjithë sistemit të rivlerësimit.

2. Neni Ë në kuptimin e ngushtë të fjalës garanton respektimin e kërkesave për të pasur një proces të rregullt ligjor në lidhje me masat disiplinore, si dhe një efektivitet të zbatimit të tyre.

3. Në dallim nga neni E i Aneksit, i cili parashikon masat disiplinore që mund të merren në rastin e vlerësimit të aftësive profesionale, neni Ë synon zbatimin me efektivitet të tyre, si dhe respektimin e parimit të sigurisë juridike në lidhje me të drejtat e fituara nga proceset gjyqësore, vendimet e të cilave kanë marrë formë të prerë.

B. Objekti i rregullimit

4. Objekti i rregullimit të kësaj dispozite janë procedurat që ndiqen për zbatimin e masave disiplinore, si dhe për rregullimin e pasojave që vijnë prej tyre. Nga kjo pikëpamje, kjo dispozitë paraqitet kryesisht me përmbajtje procedurale e më pak si një dispozitë materiale. Nga pikëpamja materiale sanksionohen masat disiplinore, të cilat janë paralajmëruar edhe në pikat 3, 4 dhe 5 të nenit E. Ajo çfarë mund të shtojmë këtu është parashikimi i shkarkimit nga detyra të subjektit, si masë që jep organi i rivlerësimit në rastin e moskalimit të testimit që zhvillohet në përfundim të programit të edukimit pranë Shkollës së Magjistraturës.

1080) Shih: CDL-AD(2015)045-e, Interim Opinion, cituar, § 123

5. Nuk mungojnë në këtë nen edhe dispozitat parimore, siç është detyrimi i shprehur për organet e rivlerësimit që të japin vendime të arsyetuara. Ky detyrim është një parim i përgjithshëm me karakter procedural, cili përshkon të gjithë veprimtarinë e organeve të rivlerësimit. Por, në këtë rast, parashikimi i shprehur lidhet me natyrën e veçantë të kësaj dispozite. Meqenëse vendimi i organit të rivlerësimit ka detyrë të bëjë edhe një proces vlerësimi të njohurive profesionale dhe etike të subjektit, arsyetimi kërkon një skemë të veçantë që bazohet mbi vlerësimet e nëpunësve të specializuar për këtë qëllim. Kjo është theksuar shprehimisht në nenin Ë, sipas të cilit: "*Vendimi që urdhëron pezullimin nga detyra, shoqëruar me detyrimin për trajnim, identifikon mangësitë*" (pika 2). Kështu, mund të themi se vendimi i rendit mangësitë në mënyrë të hollësishme, duke parashtruar edhe fushat konkrete që subjekti do të ndjekë gjatë procesit të trajnimit. Mbi këtë bazë do të mbështetet edhe Shkolla e Magjistraturës për të hartuar programet përkatëse.

6. Për sa u përket dispozitave të tjera procedurale, konstatojmë se ato kanë objekt rregullimi të drejtat dhe detyrat e subjekteve të rivlerësimit përgjatë marrjes së masave disiplinore. Duke i grupuar ato në bazë të nenit Ë/2, i rendisim si vijon:

Detyrimet e subjekteve të rivlerësimit

• Të ndjekë një program edukimi njëvjeçar pranë Shkollës së Magjistraturës, i hartuar për të plotësuar mangësitë.
• T'i nënshtrohet testimit të mbikëqyrur nga Komisioni Ndërkombëtar i Monitorimit në përfundim të programit njëvjeçar.

Të drejtat e subjekteve të rivlerësimit

• Gjatë periudhës së pezullimit, të rivlerësuarit i njihet e drejta e pagës në masën 75 për qind të saj.
• Subjekti ka të drejtë të ketë një vendim të arsyetuar që evidenton mangësitë.

7. Në kuadrin e nenit Ë/3, vëmë re se rregullimi procedural rregullon:
I. Ndalimin e rishikimit të vendimeve gjyqësore të formës së prerë, për shkaqe që lidhen me zbatimin e nenit Ë të Aneksit të Kushtetutës.

C. Komente për çështje të ndryshme

a) Roli i Shkollës së Magjistraturës dhe i Operacionit Ndërkombëtar të Monitorimit (neni Ë/2)

8. Sikurse konstatojmë në pikën 2 të këtij neni, kushtetutëbërësi ka ngarkuar Shkollën e Magjistraturës dhe ONM–në për të siguruar mbarëvajtjen e procesit të edukimit njëvjeçar të subjektit të pezulluar dhe të testimit në përfundim të tij. Kështu, rezultati i testimit do të jetë konkret dhe mbi bazën e tij do të vendosë KPK-ja ose KPA-ja, sipas rastit. Për këtë arsye është e rëndësishme që kriteret e vlerësimit të jenë parashikuar përmes programit që ka hartuar Shkolla e Magjistraturës qysh në fillim.

9. ONM-ja është një organ mbikëqyrës që siguron respektimin e procedurave dhe të objektivitetit në Shkollën e Magjistraturës. Kjo mund të realizohet përmes mbikëqyrjes së provimit, gjë për të cilën Shkolla ka krijuar një përvojë të gjatë edhe me misionet e tjera ndërkombëtare gjatë procesit të testimit të njohurive për pranimet në shkollë.

10. Pyetja që mund të shtrohet në kuadrin e vendimmarrjes së KPK-së/KPA-së në përfundim të procesit lidhet me vlerësimin nga këta të fundit dhe vendosjen e masës disiplinore. A do të jetë vendimi i tyre një vendim formal, i bazuar thelbësisht në aktet e Shkollës së Magjistraturës të mbikëqyrur nga ONM-ja, apo këto organe do të ribëjnë një rivlerësim tërësor të njohurive profesionale për subjektin? Situata ligjore në të cilën zhvillohet sot ky rivlerësim është e ndryshme. Në këtë rast mendojmë se organi kompetent kryen një rivlerësim të përgjithshëm teorik e praktik të punës së gjyqtarit. Programi i edukimit dhe i vetë provimit përcaktohet në bazë e për zbatim të vendimeve të këtij organi. Në këto kushte, mendojmë se organi i rivlerësimit jep një vendim formalo-juridik në përfundim, duke integruar rezultatet e provimit me ato që ai ka shqyrtuar fillimisht.

b) Rishikimi i vendimeve gjyqësore.

11. Një nga çështjet që meriton të komentohet është edhe pika 3 e dispozitës. Konstatojmë se ajo ka karakter procedural, por është një normë ndaluese. Sipas saj, shkarkimi i një gjyqtari ose prokurori nuk mund të jetë shkak për procesin e rishikimit të vendimeve të dhëna prej tij. "*Në çdo rast, shkarkimi i një gjyqtari ose prokurori nuk është shkak për rihapjen e çështjeve të gjykuara ose të hetuara prej tij, përveçse kur ekzistojnë shkaqet, mbi të cilat realizohet kërkesa për rishikim, sipas parashikimeve në ligjet procedurale*" (neni Ë/3).

12. Kjo dispozitë ndalon rihapjen e çështjeve të gjykuara ose të hetuara prej subjektit të rivlerësimit që shkarkohet nga detyra. Megjithatë, dispozita e lejon rastin *kur ekzistojnë shkaqet, mbi të cilat realizohet kërkesa për rishikim, sipas parashikimeve në ligjet procedurale.* Nëse e lexojmë me kujdes përmbajtjen, lejimi nuk është një përjashtim nga rregulli i sanksionuar në këtë nen të Aneksit. Ai u referohet ligjeve procedurale, që parashikojnë rastet për rishikim dhe shkaqet përkatëse. Pra, kjo dispozitë nuk lejon që në ligjet procedurale të mund të parashikohet si shkak për rihapjen e çështjeve shkarkimi i gjyqtarit ose prokurorit të çështjes. Rregulli përcaktohet nga kjo dispozitë, pika 3 e nenit Ë, e cila vendos një procedurë të veçantë dhe ky rregull nuk ka përjashtim, përveçse kur ekzistojnë shkaqet e tjera në ligjet procedurale. Këto parashikime për rishikimin e vendimit të formës së prerë të gjykatës ekzistojnë në të gjitha aktet procedurale. Por, në asnjë rast nuk parashikohet si shkak shkarkimi i gjyqtarit ose prokurorit. Me këtë paragraf kushtetutëbërësi ka pasur qëllim të respektojë sigurinë juridike gjatë gjithë procesit të rivlerësimit. Duke lejuar rihapjen e çështjes për shkaqet e tjera, krijon vetëm mundësinë që në rastet e shkarkimit të gjyqtarit ose prokurorit të çështjes rishikimi të kryhet vetëm nëse evidentohen shkaqet e parashikuara në aktet procedurale ekzistuese.

II. Konteksti historik

13. Duke ndjekur kontekstin historik të nenit pararendës (nenit E), theksojmë se përmbajtja e këtij neni ka ndryshuar në kuadrin e procesit të diskutimeve parlamentare. Ajo ka qenë disi e ndryshme në versionin e parë të amendamenteve kushtetuese, të cilat iu nisën për mendim KV-së. Megjithatë, edhe atëherë, neni për masat disiplinore ishte i lidhur me vlerësimin e "performancës" (sikurse shprehej në atë kohë për vlerësimin e aftësive profesionale projekti) së gjyqtarëve e prokurorëve. Por, në saje të procesit të konsultimeve, konstatojmë disa ndryshime. Njëri prej tyre është thelbësor dhe përkon me përmbajtjen e pikës 3 të nenit Ë aktualisht, për të cilin dhamë disa shpjegime në paragrafin C, kur komentuam këtë pikë. Nga pikëpamja e shtratit historik të dispozitës, pika 3 e saj është pa dyshim një reflektim i rekomandimeve të KV-së *(shih: Standardet ndërkombëtare).* Edhe pse çështja e rishikimit u diskutua në grupet e punës më parë, nuk pati ndonjë parashikim ligjor të posaçëm për këtë në projekt. Ndryshimet e tjera kanë natyrën e përmirësimeve nga pikëpamja e teknikës legjislative. Edhe në bisedimet e Komisionit të Posaçëm të Reformës në Drejtësi, masat di-

siplinore iu nënshtruan debatit, i cili më tepër u fokusua në çështje të qartësisë dhe të teknikës legjislative[1081].

III. Standarde ndërkombëtare

14. Një nga veçoritë që gëzon kjo dispozitë në kuadër të përmbushjes së standardeve ndërkombëtare, është qasja e përmbajtjes së saj me rekomandimet e KV-së gjatë procesit të konsultimeve. Sipas Opinionit të Komisionit, kriteri i vlerësimit të aftësisë është kriteri më problematik. Kjo, sepse *nëse KPK-ja gjen se puna e një gjyqtari është qartësisht nën standardin e duhur, çfarë duhet bërë me të gjitha vendimet përfundimtare që ka dhënë ai/ajo*?

15. Më tej, vetë KV-ja jep zgjidhjen, duke theksuar: "Është e qartë që një vlerësim i tillë nuk duhet të çojë në rihapjen masive të çështjeve të vjetra (përveç rasteve më të jashtëzakonshme dhe të rralla. Vetë fakti që vendimi i dyshuar është marrë nga një gjyqtar i shkarkuar për mungesë "aftësie", nuk duhet të jetë bazë automatike për rihapjen e çështjes:pretenduesi duhet të demonstrojë në mënyrë bindëse se ka pasur një gabim themelor dhe të rëndë që justifikon rihapjen dhe kundërvënien ndaj parimit të sigurisë ligjore"[1082]. Në këtë rast, neni Ë/3 i është qasur këtij standardi, duke referuar shkaqet për rishikimin e vendimit të formës së prerë në parashikimet e legjislacionit procedural.

16. Sa më sipër është lidhur vetëm me vlerësimin e aftësisë profesionale. Por, çështja mund të lidhet edhe me dy drejtimet e tjera të vlerësimit, vlerësimi i pasurisë dhe vlerësimi i figurës. Nëse subjekti shkarkohet për shkaqe të lidhura me to, çfarë do të ndodhë me vendimet e dhëna prej tij më parë, nën ndikimin e korrupsionit ose të krimit të organizuar? Kjo çështje nuk është shtruar në këto raste dhe as nuk ka parashikime të posaçme për dy drejtimet e tjera. Por, sidoqoftë, nëse do të ndodhë që të ketë kërkesa të tilla nga vetë palët e procesit, ato në mënyrë të njëjtë do t'i nënshtrohen standardit të vendosur nga KV-ja për rastin e vlerësimit të aftësisë profesionale, i cili është një qëndrim e standard shumë i qartë ndalues.

1081) Shih procesverbalin e Komisionit të Posaçëm të Reformës në Drejtësi, datë.23.05.2016, f. 49, i vlefshëm në: http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf.

1082) Shih: Venice Commission, "Interim Opinion on the draft Constitutional Amendment on the Judiciary", § 123 http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e.

Neni F

Kolegji i Apelimit

1. Kolegji i Apelimit përbëhet nga shtatë gjyqtarë dhe është organi i vetëm gjyqësor që shqyrton ankimet kundër vendimeve të Komisionit, sipas këtij Aneksi dhe ligjit. Kolegji vendos në trupa gjykuese me pesë anëtarë secili.

2. Ndaj vendimeve të Komisionit mund të ushtrojnë ankim pranë këtij Kolegji subjekti i rivlerësimit dhe Komisioneri Publik, sipas ligjit, me përjashtim të vendimeve të marra sipas nenit Ë, paragrafi 2, të Aneksit.

3. Kolegji mund të kërkojë mbledhjen e fakteve ose të provave, si dhe të korrigjojë çdo gabim procedural të kryer nga ana e Komisionit, duke mbajtur parasysh të drejtat themelore të subjektit të rivlerësuar. Kolegji vendos në lidhje me çështjen dhe nuk mund t'ia kthejë atë Komisionit për rishqyrtim. Juridiksioni kushtetues nuk lejon të vihen në diskutim parimet e kushtetutshmërisë, mbi të cilat është bazuar procesi i rivlerësimit dhe si i tillë bazohet tek kriteret e përcaktuara në këtë ligj.

4. Vëzhguesi ndërkombëtar në Kolegjin e Apelimit gëzon të njëjtat të drejta si dhe vëzhguesi ndërkombëtar pranë Komisionit.

5. Gjatë periudhës së shqyrtimit të ankimit subjekti i rivlerësimit paguhet në masën 75 për qind të pagës. Nëse Kolegji pranon ankimin duke shfuqizuar vendimin e Komisionit, pjesa prej 25 për qind e pagës i paguhet subjektit për të gjithë periudhën e ndërprerjes. Vendimi përfundimtar që urdhëron shkarkimin nga detyra, hyn në fuqi menjëherë.

6. Kur ushtron ankim kundër masës disiplinore të shkarkimit, subjekti i rivlerësimit pezullohet nga detyra deri në marrjen e vendimit nga Kolegji.

7. Kolegji lë në fuqi, ndryshon ose rrëzon vendimin e Komisionit, duke dhënë vendim me shkrim të arsyetuar. Në rastet e ankimeve nga Komisioneri Publik, Kolegji nuk mund të vendosë një masë disiplinore më të rëndë, pa i dhënë subjektit të rivlerësimit kohë të mjaftueshme për t'u përgatitur dhe për t'u dëgjuar në seancë.

8. Subjektet që rivlerësohen mund të ushtrojnë ankim në Gjykatën Europiane për të Drejtat e Njeriut.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Dispozita titullohet "Kolegji i Apelimit", por ajo ka një synim më të gjerë. Në kuptimin e gjerë, qëllimi i saj është të garantojë të drejtën për ankim përpara një organi gjyqësor. Kurse, në një kuptim më të ngushtë, konstatojmë qëllimin e kushtetutëbërësit për të parashikuar ushtrimin e së drejtës së ankimit ndaj vendimeve të dhëna nga KPK-ja në një shkallë gjyqësore të vetme. Procedurat më të detajuara janë parashikuar në ligjin e posaçëm për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve[1083]. Më tej, subjektet e rivlerësimit kanë të drejtë t'i drejtohen Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut.

2. Duket se kushtetutëbërësi ka pasur qëllim që Kolegji të gjykojë ankimin jo vetëm për shkaqet e një gjykimi të zakonshëm, por edhe për shkaqe të tjera që lidhen me gjykimin kushtetues. Ky qëllim është i arsyeshëm, sa kohë që fusha e gjykimit të tij është e kufizuar në subjekte të posaçme, si gjyqtarë e prokurorë dhe lidhet me statusin e tyre kushtetues. Këtë e konstatojmë në këto elemente të këtij neni: *Së pari*, dispozita shprehet hapur se Kolegji "...është organi i vetëm gjyqësor që shqyrton ankimet kundër vendimeve të Komisionit" (neni F/1 i Kushtetutës). *Së dyti*, duke rregulluar gjykimin e zhvilluar nga Kolegji, kjo dispozitë vendos: "*Juridiksioni kushtetues nuk lejon të vihen në diskutim parimet e kushtetutshmërisë, mbi të cilat është bazuar procesi i rivlerësimit dhe si i tillë bazohet tek kriteret e përcaktuara në këtë ligj*" (neni F/3, fjalia e fundit). Pra, Kolegji do të jetë një gjykatë supreme, me juridiksion kushtetues dhe të zakonshëm, duke parashikuar se KPA-ja do të konsiderohet si kolegj i dytë i Gjykatës Kushtetuese. Ky rregullim synon garantimin e të drejtave dhe lirive themelore përmes juridiksionit kontrollues ligjor dhe kushtetues nga ana e KPA-së[1084]. *Së treti*, në të njëjtin konkluzion na shpie edhe përmbajtja e pikës 8, pika e fundit e këtij neni, e cila vendos se "*subjektet që rivlerësohen mund të ushtrojnë ankim në Gjykatën Europiane për të Drejtat e Njeriut*". Pavarësisht se mjetet e brendshme parashikojnë vetëm një shkallë ankimi, subjekti ka të drejtë të shfrytëzojë mjetet supranacionale, të cilat nuk mund të kufizohen nga aktet e brendshme.

1083) Ligji thekson se "*Komisioni dhe Kolegji i Apelimit janë institucionet që vendosin për vlerësimin përfundimtar të subjekteve të rivlerësimit…*". Shih nenin 4, § 2.

1084) Procesverbal i Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, në: http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf f. 49-51.

3. Për sa më sipër, konkludojmë se Kushtetuta i ka njohur Kolegjit juridiksion kushtetues dhe gjyqësor të zakonshëm vetëm për zbatimin e këtij procesi. Ky fakt bëhet i qartë në nenin F, kur thekson se Kolegji është i vetmi organ gjyqësor që shqyrton ankimet kundër vendimit të KPK-së, si dhe kur shprehet se "*Kolegji mund të kërkojë mbledhjen e fakteve ose të provave, si dhe të korrigjojë çdo gabim procedural të kryer nga ana e Komisionit, duke mbajtur parasysh të drejtat themelore të subjektit të rivlerësuar*" (neni F/3).

B. Objekti i rregullimit

4. Neni F ka objekt rregullimin e procesit të ankimit ndaj vendimeve të KPK-së përpara KPA-së. E drejta për ankim ndaj vendimeve të Komisionit është sanksionuar edhe në nenin 179/b të Kushtetutës, por nuk ka pasur një rregullim të procedurës për ushtrimin e tij. Neni F i Aneksit përcakton aspektet kryesore të këtij procesi, ndërkohë që ligji i posaçëm për rivlerësimin parashikon dispozita të tjera të hollësishme që rregullojnë ushtrimin e së drejtës për ankim.

5. Duke analizuar në përgjithësi objektin e rregullimit të kësaj dispozite, evidentojmë këto çështje:

- Subjektet që legjitimohen të paraqesin ankim.
- Organi kompetent për gjykimin e ankimit ndaj vendimeve të KPK-së dhe juridiksioni gjyqësor.
- Procesi gjyqësor.
- Vendimi.
- Vëzhgimi ndërkombëtar, si procedurë në procesin ankimor.
- Rregullimi i pasojave të ankimit dhe të vendimit të Kolegjit.

6. Nga grupimi i çështjeve të mësipërme konstatojmë se objekti i rregullimit të dispozitës shtrihet në disa aspekte organike dhe procedurale. Megjithatë, duhet të themi se neni F i Aneksit, kryesisht, ka karakter procedural. Aty kanë gjetur rregullim procedurat e ankimit, si dhe fazat e procesit gjyqësor për gjykimin e tij. Rregullimi i KPA-së si organi i vetëm për shqyrtimin gjyqësor të ankimit, ka zënë vend në paragrafin e parë të nenit, i cili ka vendosur përbërjen e tij dhe trupën gjyqësore që shqyrton ankimin. Ndërkohë, sjellim në vëmendje faktin se ka edhe dispozita të tjera në Kushtetutë dhe Aneks, që kanë rregulluar aspekte parimore të organizimit dhe funksionimit të KPA-së. Vërehet se nuk ka parashikime për ankim ndaj vendimeve

të ndërmjetme të dhëna nga KPK-ja.[1085] Në këtë rast mund të gjejë zbatim parimi se vendimet e ndërmjetme mund të ankimohen së bashku me vendimin përfundimtar.

C. Komente për çështje të ndryshme

7. Duke analizuar objektin e rregullimit të dispozitës evidentuam më lart disa aspekte të përgjithshme që gjejnë rregullim në të. Këtu, po përpiqemi të analizojmë vetëm ato drejtime që sjellin ndryshime nga proceset e tjera dhe që kanë nevojë të mbahen parasysh në mbarëvajtjen e këtij procesi.

a) *Subjektet e ankimit,*

8. Të drejtën për të paraqitur ankim përpara KPA-së e kanë *subjektet e rivlerësimit* dhe *Komisionerët Publikë*. Sikurse kemi theksuar, në grupimin e parë përfshihen të gjithë gjyqtarët, prokurorët dhe punonjësit e tjerë të organeve të drejtësisë, në bazë të nenit 46 të amendamentit (neni 176/b i Kushtetutës), të cilët mund të paraqesin ankim për shkaqet e parashikuara në Kushtetutë, veçanërisht në Aneksin e saj, si dhe në ligjin e posaçëm për rivlerësimin kalimtar. Afati 15-ditor i paraqitjes së ankimit nga dita e marrjes së njoftimit për vendimin e KPK-së, si dhe procedurat e ankimit përcaktohen në ligjin e posaçëm për rivlerësimin.

9. *Komisionerët Publikë* ushtrojnë ankimin ndaj vendimeve të KPK-së, me qëllim mbrojtjen e interesit publik. Komisionerët janë krijuar dhe funksionojnë si organ i pavarur[1086], si nga KPK-ja, ashtu edhe KPA-ja. Por, ajo çfarë duam të tërheqim vëmendjen këtu është raporti që krijohet midis Komisionerëve Publikë dhe ONM-së në çështjen e ankimit. Nga parashikimi kushtetues ne mund të themi se natyrshëm ONM-ja e ushtron kompetencën e tij monitoruese e rekomanduese edhe në këtë aspekt. Por, përveç parashikimit kushtetues, në ligjin e posaçëm për rivlerësimin është vendosur shprehimisht e drejta e vëzhguesit ndërkombëtar që t'i japë rekomandim me shkrim Komisionerit Publik për të paraqitur ankim. Madje, ky rekomandim është i vlefshëm kur paraqitet nga të paktën 3 përfaqësues të ONM-së[1087].

1085) "*Ndoshta autorët e skemës e kanë konsideruar se kjo procedurë do ta komplikonte më tepër*", thekson në opinionin e saj KV-ja në CDL-AD(2016)009-e, Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, i vlefshëm në http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e, § 67.

1086) Kjo është arsyeja që Komisionerët Publikë në disa analiza quhen si prokurorët e rivlerësimit.

1087) Ligj nr. 84/2016, neni 65, § 2.

Nga rastet e studiuara në praktikë deri në momentin e hartimit të këtij komentari, konstatohet se Komisioneri Publik ka paraqitur ankim në të gjitha rastet kur ka pasur rekomandim nga ONM-ja, megjithëse rekomandimi nuk ka fuqi detyruese.[1088] Por në rast se Komisioneri Publik nuk është i bindur në ushtrimin e së drejtës së ankimit, është i detyruar të japë argumente me shkrim për këtë qëllim.

10. Një tjetër çështje që meriton vëmendjen tonë, është se subjekte të ankimit në Gjykatën Europiane për të Drejtat e Njeriut janë vetëm subjektet e rivlerësimit. Për nga natyra e këtij juridiksioni ndërkombëtar, Komisionerët Publikë nuk mund të paraqesin ankim përpara GjEDNj-së.

b) *Shqyrtimi i ankimit nga KPA-ja*

11. Një nga aspektet e veçanta të rregulluara nga neni F është organi gjyqësor kompetent për shqyrtimin e ankimit, si dhe juridiksioni i tij. Pa dashur të përsërisim ato çfarë vumë në dukje në pikën A të këtij komenti, këtu po ndalemi në faktin e cilësimit të Kolegjit të Apelimit si "... *organi [...] gjyqësor që shqyrton ankimet kundër vendimeve të Komisionit*". Në këtë aspekt Kushtetuta e ka cilësuar dukshëm faktin se KPA-ja është një organ gjyqësor. Me këtë ka dashur të thotë se duke ndërtuar një organ të mirëfilltë gjyqësor, në bazë të KEDNj-së dhe të standardeve të vendosura nga GjEDNj-ja, ajo ka përmbushur kërkesën legjitime për një proces rivlerësimi në pajtim me të drejtën për një proces të rregullt ligjor sipas këtyre standardeve. Kjo është vënë në dukje edhe nga Opinioni i Komisionit të Venecies[1089], i cili i është referuar çështjes *Baka Vs. Hungary* për të theksuar se neni 6 i Konventës për një proces të rregullt gjyqësor, duhet të prezumohet se gjen zbatim edhe në procesin e *vetting*-ut[1090]. KV-ja ka argumentuar vijimisht nevojën për aksesin e subjektit të rivlerësimit për t'u ankuar së paku në një gjykatë kundër vendimeve të trupave disiplinore[1091]. Në Opinionin përfundimtar, ekspertët e KV-së i kanë mëshuar kësaj çështjeje, duke testuar Kolegjin e Posaçëm të Apelimit[1092], me qëllim që ai të përmbushë kërkesat e nevojshme për të

1088) Shih për më tepër http://ikp.al/rekomandime/.
1089) CDL-AD(2015)045-e Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, i vlefshëm në http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)045-e, § 113.
1090) Në çështjen *Baka Vs. Hungary*, GjEDNj-ja vendosi që në rastin e përfundimit të mandatit të kryetarit të Gjykatës së Lartë në Hungari, si rezultat i një reforme kushtetuese, gjyqtari, sidoqoftë, duhet të ketë të drejtën për akses në një gjykatë, sipas artikullit 6 të KEDNj-së.
1091) CDL-AD(2016)009-e, sipërpërmendur në shënimin 3, § 62.
1092) Po aty, § 62-65.

qenë një organ gjyqësor, sipas standardeve ndërkombëtare. Komisioni është shprehur se KPA-ja i ngjan një gjykate nga shumë pikëvështrime. Anëtarët e saj quhen gjyqtarë, ata funksionojnë brenda Gjykatës së Lartë dhe gëzojnë garanci të ngjashme me ato të gjyqtarit të Gjykatës së Lartë[1093]. Është kjo arsyeja që Kushtetuta e cilëson hapur Kolegjin e Apelimit si një organ gjyqësor, gjë që nuk e ka bërë për Komisionin e Pavarur të Kualifikimit.

12. Kjo ka qenë arsyeja që KV-ja nuk e ka titulluar gjykatë këtë Komision, kur ka theksuar se "*në draftin e rishikuar të Amendamentit, SQC (sot Kolegji i Posaçëm i Apelimit) u bë një trup plotësisht i dallueshëm nga IQC (sot, Komisioni i Pavarur i Kualifikimit)*", duke iu referuar statusit të ndryshëm të anëtarëve të këtyre organeve[1094]. Sidoqoftë, Komisioni i Pavarur i Kualifikimit paraqitet si një komision disiplinor dhe në veprimtarinë e tij është i barasvlefshëm me organin gjyqësor. Madje një qëndrim të ndryshëm ka mbajtur KV-ja në opinionin *Amicus Curiae* që ka dhënë një vit më pas për GjK-në në lidhje me ligjin për rivlerësimin kalimtar. Në këtë rast, duke iu referuar të dyja organeve të rivlerësimit, ajo është shprehur se "*përveç faktit se këto nuk janë institucione të përhershme, duket se qëllimi i dispozitave të Kushtetutës dhe të ligjit është që t'u japë atyre karakteristikat thelbësore të një gjykate [...]. Këto çështje mund të mbahen parasysh nga Gjykata Kushtetuese kur të ekzaminojë nëse organet e rivlerësimit kanë karakteristikat e organeve gjyqësore*"[1095].

c) *A ka Gjykata Kushtetuese juridiksion të shqyrtojë ankimin individual të subjekteve të rivlerësimit?*

13. KV-ja ka shprehur qartë faktin se GjK-ja është një garanci për gjyqtarët dhe subjektet e tjera të rivlerësimit. Ky qëndrim është mbajtur prej Komisionit në të gjitha opinionet e tij për këtë çështje, madje edhe në opinionin *Amicus Curiae,* i cili i është drejtuar Gjykatës sonë Kushtetuese gjatë gjykimit të ligjit të posaçëm për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Në konkluzionet e Opinionit përfundimtar të KV-së, nënvizohet se "*Gjyqtarët dhe prokurorët që i nënshtrohen vetting-ut duhet të gëzojnë të drejtën që të ankohen në Gjykatën Kushtetuese rreth dhunimit të të drejtave të tyre themelore, me disa përjashtime të arsyeshme të diktuara nga nevojat e procesit të rivlerësimit*"[1096]. Në

1093) Po aty, § 64.
1094) Po aty,
1095) Opinion, CDL-AD(2016)036-e Albania - Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Law on the Transitional Re-evaluation of Judges and Prosecutors në: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)036-e § 32.
1096) CDL-AD(2016)009-e, Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, cituar në shënimin 3, § 88.

reflektim të këtij qëndrimi, Aneksi ka vendosur që Kolegji të krijohet pranë GjK-së. Kështu, ai do të ketë edhe juridiksion kushtetues për kontrollin e vendimeve të KPK-së në lidhje me ankimin. Gjithashtu, Aneksi i jep edhe juridiksion për të gjykuar shkeljet disiplinore të gjyqtarëve kushtetues dhe gjyqtarëve të tjerë, si dhe të anëtarëve të KLGJ-së dhe KLP-së, sa kohë që qëndron i mbledhur.

14. Mendojmë se ky qëndrim lidhet me faktin se gjyqtarët e GjK-së janë gjithashtu subjekte të rivlerësimit, madje prioritarë. Gjithashtu, një faktor përcaktues ka qenë edhe kërkesa për një rivlerësim të shpejtë në afate shumë të shkurtra, në mënyrë që gjykimi të mos zgjasë, duke kaluar në shumë shkallë ankimi. Ndërkohë, një shkallë ankimi para një gjykate të mirëfilltë dhe me garancitë gjykimore të një procesi të rregullt ligjor, sipas nenit 6 të KEDNj-së, konsiderohet e mjaftueshme sipas standardeve ndërkombëtare. Nga ana tjetër, kushtetutëbërësi ka fokusuar jo vetëm specializimin, por edhe përgjegjësinë vetëm në dy organe të vendosura nga Kushtetuta. Edhe monitorimi ndërkombëtar, si një nga elementet përmbajtësore të *vetting*-ut, është rregulluar në të dyja këto organe.

ç) Vendimet e Kolegjit

15. Vendimi që merr Kolegji në përfundim të shqyrtimit gjyqësor, sipas pikës 7 të nenit F, mund të lërë *në fuqi, të ndryshojë ose të rrëzojë vendimin e Komisionit.* Ai jepet me shkrim dhe i arsyetuar. Në dallim nga procedura e zakonshme, Kolegji nuk ka të drejtë të kthejë një vendim për rishqyrtim pranë KPK-së. Pra, ai mund t'i lërë në fuqi, rrëzojë ose ndryshojë vendimet e saj, por nuk mund t'i prishë dhe t'i kthejë ato për rishqyrtim. Ky fakt është vënë në dukje edhe nga Komisioni i Venecies, i cili në opinionin e tij konstaton se Kolegji i Posaçëm i Apelimit "*...mund të vërë në vend gabimet procedurale të KPK-së, por nuk ka pushtet të kthejë një çështje mbrapsht për të korrigjuar një vendim. I është dhënë në mënyrë të shprehur pushteti për ta lënë në fuqi ose për ta ndryshuar një vendim...*"[1097]. Është e qartë se kjo zgjedhje e Kushtetutës lidhet me afatin e kufizuar që kanë organet e rivlerësimit për të kryer gjykimin në të dyja shkallët. Prandaj, Kolegji duhet të përgatitet për të vepruar në raste të caktuara edhe si gjykatë fakti, duke plotësuar hetimin gjyqësor, gjë që buron nga paragrafi i cituar këtu.

16. KV-ja, në opinionin për versionin e dytë të amendamentit kushtetues, e kujton kushtetutëbërësin se mungon pushteti i Kolegjit për të anuluar një

1097) Po aty, § 68.

vendim të KPK-së, i cili, megjithatë, nëse nuk rregullohet shprehimisht, duhet të nënkuptohet[1098].

17. Një aspekt tjetër që e bën vendimin e Kolegjit të dallueshëm, është edhe fjalia e dytë e paragrafit 7, që vendos se "*në rastet e ankimeve nga Komisioneri Publik, Kolegji nuk mund të vendosë një masë disiplinore më të rëndë, pa i dhënë subjektit të rivlerësimit kohë të mjaftueshme për t'u përgatitur dhe për t'u dëgjuar në seancë*". Në këtë rast, kushtetutëbërësi ka dashur të theksojë se Kolegji mund të japë një vendim më të rëndë sesa vendimi që ka dhënë KPK-ja. Kjo është një zgjidhje e drejtë që vjen në përputhje edhe me statusin e këtij institucioni si organi i vetëm gjyqësor që shqyrton ankimin ndaj vendimeve të KPK-së. Megjithatë, Kushtetuta ka vendosur disa kushte, të cilat po i përmbledhim si më poshtë:

17.1 Ankimi të jetë drejtuar nga Komisioneri Publik. Mendojmë se me këtë kushtetutëbërësi ka vendosur që të zbatojë rregullin e mosrëndimit të pozitës së ankuesit, që do të thotë se kjo dispozitë nuk zbatohet në rastin kur ankimi është paraqitur nga subjekti i rivlerësimit.

17.2 Kolegji mund të procedojë si gjykatë fakti, sikur gjykimi të zhvillohej nga e para, duke zbatuar parimin e kontradiktoritetit dhe të drejtën e subjektit për t'u dëgjuar. Ky kontekst zhvillohet nga përmbajtja e këtij paragrafi, sipas të cilit subjekti i rivlerësimit duhet të ketë kohë të mjaftueshme për t'u përgatitur dhe për t'u dëgjuar në seancë. Komenti ynë përforcohet edhe duke parë detajimin në ligj të procesit të gjykimit kur ankimi paraqitet nga Komisioneri Publik. Ligji i posaçëm thekson se "*në rastin e ankimit nga Komisioneri Publik, Kolegji i Apelimit e gjykon çështjen në seancë publike*" (neni 65 i ligjit, paragrafi 3).[1099] Në përfundim, mund të thuhet se: Kolegji i Apelimit paraqitet jo vetëm si një gjykatë me juridiksion rishikues, por edhe si një gjykatë fakti. Gjithashtu, ai ushtron edhe juridiksion kushtetues për çështjet që lidhen me rivlerësimin kalimtar.

18. Sa më sipër, duhet të mbahet parasysh edhe nga organet e emërtesës së Kolegjit, në mënyrë që emërimet e gjyqtarëve t'u përshtaten të gjitha juridiksioneve të mësipërme.

1098) Po aty.

1099) Shih për më tepër vendimin e KPA-së për të shqyrtuar në themel çështjen e subjektit E.I., mbi ankimin e Komisionerit Publik ndaj vendimit të KPK-së që kishte vendosur konfirmimin në detyrë të subjektit http://www.kpa.al/njoftim-58/

II. Konteksti historik

19. Sikurse të gjitha dispozitat e Aneksit të Kushtetutës, neni F ka një histori të re të lidhur me procesin e hartimit, të konsultimit dhe të miratimit të amendamentit kushtetues. Aspekti më i rëndësishëm që mund të krijojë një histori të këtij neni është debati për juridiksionin rishikues dhe kushtetues të Kolegjit të Apelimit, një pjesë të të cilit ne e përmendëm në kuadrin e analizës së mësipërme.

20. Krijimi i organeve të posaçme për rivlerësimin kaloi mjaft sfida. Ato kanë qenë në qendër të debateve edhe në Komisionin e Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi. Përfaqësuesi i opozitës në këtë Komision paraqiti një qasje tjetër për organet e rivlerësimit, duke propozuar që ky proces të kryhej nga organet e përhershme që do të krijoheshin me amendamentin kushtetues, KLGj-ja dhe KLP-ja. Meqenëse në vlerësim të opozitës nuk do të kishte organe të posaçme të rivlerësimit, organi i vetëm ku mund të ankimoheshin vendimet e tyre, do të ishte Gjykata Kushtetuese e vendit[1100]. Por ky version i paraqitur nga partitë e opozitës nuk u pranua me shumicën e votave, ndërkohë që u pranua versioni i paraqitur nga ekspertët ndërkombëtarë, i cili parashikonte organe të posaçme e të përkohshme për rivlerësimin[1101].

21. Nga ana e tij, Komisioni i Venecies i konsideroi fillimisht këto organe "*si jogjyqësore nga natyra – kështu, largimi i një gjyqtari nga detyra prej KPK-së përjashtohet nga juridiksioni i gjykatave të zakonshme*"[1102]. Ky opinion i Komisionit u mbajt parasysh nga draftuesit e amendamentit të paraqitur më 15 janar 2016, të cilët reflektuan ndryshimet e nevojshme. Prandaj, në Opinionin përfundimtar KV-ja e gjeti KPA-në plotësisht në përputhje me standardet europiane për të qenë një gjykatë[1103]. Ky qëndrim u avancua përsëri në Opinionin *Amicus Curiae* të sipërpërmendur. Në këtë opinion ajo u është referuar të dyja organeve të rivlerësimit si organe gjyqësore, duke theksuar se "*Përveç faktit se këto nuk janë institucione të përhershme, duket se qëllimi i dispozitave të Kushtetutës dhe të ligjit është që t'u japë atyre karakteristikat thelbësore të gjykatave të ligjit.*"[1104].

1100) Shih procesverbalin e Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, cituar shënimi 2, f. 44-45.
1101) Po aty.
1102) CDL-AD(2015)045-e, cituar në shënimin 7, § 114.
1103) CDL-AD(2016)009-e, sipërpërmendur në shënimin 3, § 64.
1104) Opinion, CDL-AD(2016)036-e Albania –cituar në shënimin 13.

22. Çështja e juridiksionit të GjK-së në këtë proces ka qenë një nga çështjet e trajtuara më shumë, që ka krijuar një histori debati. Ky debat është udhëhequr sidomos nga KV-ja, që e ka rimarrë këtë çështje në të tria opinionet e dhëna në kohë të ndryshme. Duket se Komisioni ka qenë i vendosur kur është shprehur në Opinionin përfundimtar s: "*gjyqtarët dhe prokurorët që i nënshtrohen rivlerësimit duhet të gëzojnë të drejtën që të ankohen në Gjykatën Kushtetuese rreth dhunimit të të drejtave të tyre themelore, me disa përjashtime të arsyeshme të diktuara nga nevojat e procesit të rivlerësimit*"[1105]. Por, në kohën kur e ka shprehur këtë vlerësim Komisioni, KPA-ja ishte parashikuar të vendosej pranë Gj L-së dhe jo pranë GjK-së. Anëtari i KPA-së kishte statusin e anëtarit të Gj L-së. Në versionin e fundit të paraqitur për miratim përpara Komisionit të Posaçëm u kryen modifikime të rëndësishme që e vendosën Kolegjin e Apelimit si një nga kolegjet e Gjykatës Kushtetuese.

23. Në ecurinë e kësaj dispozite vërejmë se ka pasur një luhatje në parashikimin se Kolegji i Apelimit është organi i vetëm gjyqësor që shqyrton ankimet ndaj vendimeve të Komisionit të Pavarur të Kualifikimit[1106]. Kjo luhatje ka qenë rezultat i debateve për rolin e GjK-së në këtë proces, një aksiomë që është mbrojtur fort nga Komisioni i Venecies. Edhe pas hyrjes në fuqi të Kushtetutës, ky i fundit ka theksuar se mundësia për një ankim kushtetues ekziston, por është mjaft e kufizuar."*Teksti i Kushtetutës hesht për sa i takon faktit nëse një subjekt i rivlerësimit mund të paraqesë një ankim individual para Gjykatës Kushtetuese. Por, në mungesë të një ndalimi të parashikuar në Kushtetutë, nuk duket se ka arsye për ta përjashtuar një mundësi të tillë, ndonëse fusha potenciale e zbatimit të këtyre ankimeve individuale është shprehimisht e limituar për shkak të nenit A të Aneksit të Kushtetutës dhe për shkak të futjes së procesit të rivlerësimit në vetë tekstin e Kushtetutës*"[1107].

III. Standarde ndërkombëtare

24. Për të parashtruar standardet ndërkombëtare në lidhje me nenin F, duhet të evidentojmë fillimisht çështjen për të cilën u referohemi standar-

---

1105) Cituar, shih shënimi 2.

1106) Në projektamendamentin e Kushtetutës, datë 24.09.2005, pika 5 e nenit 10 parashikonte: "Komisioni i Shkallës së Apelit është shkalla e fundit e shqyrtimit. Nuk ka instanca të mëtejshme vlerësimi brenda juridiksionit shqiptar". Ky informacion është i vlefshëm në http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/Amendamentet-Kushtetuese-24.09.2015_AL.pdf kurse në versionin e projektit që mban datën 15 janar 2016, kjo dispozitë nuk është parashikuar. Ky informacion është i vlefshëm në http://www.euralius.eu/images/Justice-Reform/120116-Projekti-i-amendamenteve-kushtetuese-Final-GENL.pdf

1107) Opinion, CDL-AD(2016)036-e, cituar në shënimin 13, § 44.

deve ndërkombëtare. Nga analiza e zhvilluar arrijmë në konkluzionin se në këtë nen ndodhemi përpara së drejtës për ankim përpara një organi gjyqësor. Me këtë çështje jemi përballur edhe në nenin C të Aneksit të Kushtetutës. Sidoqoftë, përsërisim këtu faktin se është shumë e kështillueshme që të referohemi në standardet e vendosura nga gjykimi i GjEDNj-së në lidhje me procesin e rregullt. Ndoshta këto standarde nuk janë vendosur drejtpërdrejt në çështje që i përkasin rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, por janë vendosur në raste të ngjashme kur Gjykata ka shqyrtuar ankesa të gjyqtarëve, anëtarëve të KLGj-së ose të nëpunësve civilë të shtetit. I këtij mendimi ka qenë edhe KV-ja. Veçanërisht, Opinioni paraprak për amendamentin kushtetues i KV-së ka paraqitur referenca të rëndësishme në lidhje me standardet ndërkombëtare të vendosura nga GjEDNj-ja për zbatimin e nenit 6 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, për çështje që mund të zbatohen edhe në kuadrin e procesit të *vetting*-ut[1108].

25. KV-ja ka ngritur çështjen nëse duhet të aplikohet neni 6 i Konventës në çështjet e rivlerësimit, apo jo. Nga kjo analizë ka arritur në konkluzionin se neni 6 i Konventës në lidhje me çështjet penale nuk mund të zbatohet, por mund të gjejë zbatim në rivlerësim, sikurse është zbatuar në kuadrin e së drejtës dhe detyrimeve civile. Duke iu referuar kryesisht çështjes *Vilho Eskelinen dhe të tjerë kundër Finlandës*, të gjykuar nga GjEDNj-ja në vitin 2007, Komisioni arrin në konkluzionin se standardet në fushën civile mund të jenë të zbatueshme në të gjitha mosmarrëveshjet që kanë të bëjnë me nëpunësit publikë[1109]. Komisioni i është referuar edhe çështjes *Baka Vs. Hungarisë*, i cili në atë kohë ishte paraqitur për gjykim në Dhomën e Madhe të GjEDNj-së[1110]. Në këtë çështje Gjykata vendosi një standard shumë të rëndësishëm, sipas të cilit *gjyqtari sidoqoftë, duhet të ketë të drejtën për akses në një gjykatë*. Ky standard i arsyeshëm duket i zbatueshëm edhe në rastin e rivlerësimit (*vetting*-ut).

26. Pavarësisht se është një proces jo i zakonshëm, rivlerësimi gëzon garancitë kushtetuese dhe ato për mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Për këtë arsye, KV-ja shprehet se do të ishte më e mençur të supozohej se neni 6 është i aplikueshëm për procesin e vlerësimit. Në këtë skenar, mungesa e apelimit në një trupë gjyqësore kundër vendimeve të KPK-së, mund të jetë problematike. Sipas saj, e drejta e apelimit në një gjykatë në çështje disipli-

1108) CDL-AD(2015)045, cituar në shënimin 7, § 110-118.
1109) Po aty, § 110.
1110) Shih: *Baka Vs. Hungarisë*, gjykuar në Dhomën e Madhe të GjEDNj-së. Baka https://hudoc.echr.coe.int/ENG#{"itemid":["003-5416083-6778858"]}.

nore vjen nga jurisprudenca e GjEDNj-së. Kështu, në çështjen *Albert dhe Le Compte kundër Belgjikës, (1983),* Gjykata Europiane vëren si më poshtë:

"[…] Në shumë shtete anëtare të Këshillit të Europës, detyra e gjykimit për shkeljet disiplinore u caktohet organeve juridiksionale të shoqatave profesionale. Edhe në rastet kur Neni 6, paragrafi 1 […] është i aplikueshëm, dhënia e pushteteve në këtë mënyrë nuk shkel në vetvete Konventën [referencat janë hequr]. Megjithatë, në rrethana të tilla, Konventa kërkon të paktën një prej dy sistemeve të mëposhtme: ose vetë organet juridiksionale zbatojnë kërkesat e Nenit 6, paragrafi 1 […], ose nuk i zbatojnë, por i nënshtrohen kontrollit nga një organ gjyqësor që ka juridiksion të plotë dhe nuk ofron garancitë e Nenit 6 paragrafi 1 […].[1111]*".*

27. KV-ja edhe në opinione të mëparshme ka shprehur qartazi qasjen e saj në favor të së drejtës së apelimit në një gjykatë kundër vendimeve të organeve që vendosin mbi përgjegjësitë disiplinore të gjyqtarëve[1112].

1111) Po aty, § 115.
1112) Po aty, § 116.

Neni G

Dorëheqja

1. Subjekti i rivlerësimit mund të japë dorëheqjen nga detyra dhe në këtë rast procesi i rivlerësimit ndërpritet.

2. Subjekti i rivlerësimit që dorëhiqet sipas kësaj dispozite, nuk mund të emërohet gjyqtar ose prokuror i çdo niveli, anëtar i Këshillit të Lartë Gjyqësor ose i Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Inspektor i Lartë i Drejtësisë ose Prokuror i Përgjithshëm, për një periudhë 15-vjeçare.

I. Komente

A. Qëllimi i normës

1. Rivlerësimi kalimtar (*vetting)*, si një proces kushtetues dhe i rëndësishëm, me synimin kryesor forcimin e shtetit të së drejtës dhe rikthimin e besimit të publikut tek institucionet e sistemit të drejtësisë, është strukturuar në mënyrë të përshtatshme për t'u realizuar me efektivitet dhe shpejtësi brenda periudhës kohore të përcaktuar. Krahas nenit 179/b dhe Aneksit të Kushtetutës, përmbajtja e nenit G e qartëson mjaft mirë këtë qëllim. Në fakt, qëllimi i tij është interpretuar në mënyra të ndryshme nga "*traveaux preparatoires*" në parlament, si dhe nga organet e rivlerësimit në rastet e shqyrtuara prej tyre. Mbi këtë bazë, vlerësohet e domosdoshme të bëhet një analizë e këtyre qëndrimeve, si dhe një analizë literale e logjike e nenit dhe e ligjit nr. 84/2016, për të arritur në një kuptim të plotë të qëllimit të këtij neni.

2. Një burim i sigurt për përcaktimin e qëllimit të këtij neni mund të ishte interpretimi origjinalist që na vjen nga teksti dhe bisedimet parlamentare për miratimin e tij. Kurse, për sa i përket interpretimit që mund të bëhet nga organet e rivlerësimit në vijimësi, mund të themi se do të mund të ndihmonte në këtë çështje, kur të kemi arsyetime më të plota dhe një standard të vendosur në mënyrë përfundimtare prej tyre.

3. Nga pikëpamja e *interpretimit origjinalist* të dispozitës, kushtetutëbërësi ka synuar të krijojë në Aneksin e Kushtetutës një mekanizëm efektiv që ndihmon procesin e rivlerësimit të ecë sa më shpejt, pa shpenzime dhe pa humbur shumë kohë. Kështu, dorëheqja u parashikua si një mjet në duart e subjekteve të rivlerësimit, që, për arsye të ndryshme, nuk e dëshironin përballjen me qëndrimin kritik të publikut, përmes vettingut, duke pranuar në këtë mënyrë edhe pasojat e saj. Ky fakt është shprehur qartë në bisedimet për miratimin e këtij neni: "*Ajo që duam të bëjmë është të hapim një derë për ata që dëshirojnë të largohen*", gjë që sipas hartuesve të Aneksit *"faktikisht mund të çojë në një nivel të lartë të pastrimit të sistemit*"[1113]. Sidoqoftë, nxjerrja e një përfundimi të tillë mund të arrihet, duke bërë edhe një interpretim literal e logjik të nenit G.

4. Qëllimi i kësaj norme kushtetuese është parë edhe në një këndvështrim të ndryshëm gjatë interpretimit të saj nga organet e rivlerësimit.

1113) Procesverbal i Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, datë 23.05.2016, cituar, f.52, i vlefshëm në http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/procesverbal_date_23.05.2016.pdf.

Kështu, ndeshim dorëheqjen të cilësuar si "*një e drejtë kushtetuese e njohur për subjektin e rivlerësimit*", gjë që mund të na shpinte në konkluzionin se kushtetutëbërësi ka pasur për qëllim sanksionimin e dorëheqjes si një të drejtë kushtetuese[1114]. Nuk mund të themi se qëllimi i kësaj dispozite ka qenë sanksionimi i së drejtës për dorëheqje. Në këtë aspekt, kushtetutëbërësi nuk ka pasur qëllim të përcaktojë dorëheqjen si një të drejtë kushtetuese. E drejta për dorëheqje është mjeti për arritjen e qëllimit dhe jo vetë qëllimi.

5. Neni G i Aneksit të Kushtetutës nuk ka si qëllim as ndërprerjen pa asnjë kufizim dhe pa pasoja të procedurës së rivlerësimit kalimtar. Përkundrazi, kjo dispozitë ka vendosur disa kufij që duhet të respektohen, ashtu sikurse ka lejuar ardhjen e disa pasojave dobiprurëse ose ndëshkuese për subjektet e rivlerësimit.

6. Prandaj, mund të thuhet se në kuptimin e gjerë të fjalës, qëllimi i kushtetutëbërësit ka qenë krijimi i mundësive për një rezultat më të shpejtë në pastrimin e sistemit. Kurse në kuptimin e ngushtë, neni G ka për qëllim të sanksionojë mekanizmin kushtetues për një rivlerësim më të shpejtë të sistemit. Duket qartë se koha në procesin e *vetting*-ut është një periudhë e kufizuar dhe përdorimi i mjeteve të tilla bëhet i nevojshëm. Kjo është arsyeja që edhe në modele të tjera të verifikimit tërësor të sistemit janë parashikuar mekanizma të ngjashëm[1115]. Pra, neni G ka për qëllim të sanksionojë mekanizmin kushtetues për një rivlerësim më të shpejtë të sistemit.

B. Objekti i rregullimit

7. Objekti i rregullimit të nenit G është dorëheqja si një mjet kushtetues procedural për ndërprerjen e procesit të rivlerësimit. Për shkak të qëllimit që kushtetutëbërësi ka pasur në hartimin e kësaj dispozite, neni G nuk merr përsipër të rregullojë të gjitha procedurat për dorëheqjen, por të fokusohet në pasojat juridike që vijnë prej saj.

8. E gjithë përmbajtja e nenit G është e ndarë në dy paragrafë, nga të cilët i pari afirmon pikërisht ndërprerjen e procesit të rivlerësimit, për sh-

---

1114) Shih vendimin nr. 1/2018 (JR), datë 11.06.2018, të KPA-së, § 16.

1115) Procesi i rivlerësimit, i parashikuar nga Aneksi i Kushtetutës, ka ngjashmëri me atë të parashikuar në Kosovë, por nuk është i njëjtë, pasi ai u bazua në riaplikimin e gjyqtarëve për të hyrë në sistem dhe jo në dorëheqjen nga sistemi. Në bisedimet për nenin në fjalë përpara Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi u sqarua ky qëllim edhe përmes modelit të ndjekur në Kosovë. "*Në Kosovë, kur e bënë procedurën e verifikimit, më shumë se 10% e njerëzve nuk riaplikuan. Ata patën një sistem të ndryshëm. Kjo mund të jetë diçka mjaft e ngjashme*". Procesverbal, datë 23.05.2016, cituar, f. 52

kak të dorëheqjes nga detyra, ndërsa i dyti kujdeset të sigurojë një status ndryshe dhe me pasoja për të dorëhequrit. Rregullimi i dispozitës në këtë mënyrë synon të krijojë disa rrethana nxitëse për dhënien e dorëheqjes, si dhe të garantojë standardet e një procesi të rregullt për të gjitha subjektet e rivlerësimit në këtë rast. Sikurse vërejmë, dispozita nuk angazhohet për të dhënë përkufizimin e dorëheqjes dhe as të rregullojë procedurat që nevojiten për të realizuar dorëheqjen, të cilat natyrshëm i janë rezervuar ligjit të posaçëm të rivlerësimit. Dispozita kushtetuese ka përcaktuar vetëm pasojat që vijnë si rezultat i dorëheqjes. Ky konkluzion qëndron në të dy paragrafët e nenit G.

9. Konkretisht, në paragrafin e parë sanksionimi i dorëheqjes është parë i lidhur ngushtë me procesin e ndërprerjes së rivlerësimit. Kjo natyrshëm është e lidhur me qëllimin e këtij neni, i cili kërkon të afirmojë dorëheqjen si shkak për ndërprerjen e procesit të rivlerësimit. Sikurse KPK-ja e ka theksuar në qëndrimin e saj[1116], dorëheqja është rasti i vetëm për ndërprerjen e procesit të rivlerësimit për të gjitha subjektet e tij. Ky rregullim përputhet plotësisht edhe me qëllimin e dispozitës në kuptimin e gjerë të saj. Nga ana tjetër, vetë ndërprerja e rivlerësimit mund të konsiderohet pasoja themelore e dorëheqjes së subjektit nga detyra.

10. Paragrafi i dytë i nenit G ka objekt kryesor rregullimin e pasojave të dorëheqjes. Ndërsa në paragrafin e parë dorëheqja u rregullua si një mjet për t'i dhenë mundësi atyre që dëshironin të mos i nënshtroheshin procesit duke u larguar vullnetarisht nga sistemi i drejtësisë, me qëllim përshpejtimin e procesit të rivlerësimit, në paragrafin e dytë dorëheqja mund të shihet e lidhur ngushtë me pasojat që vijnë për subjektet e rivlerësimit. Dorëheqja nuk sjell një pasojë të pakthyeshme dhe përfundimtare për detyrën. "*Subjekti i rivlerësimit që dorëhiqet sipas kësaj dispozite, nuk mund të emërohet gjyqtar ose prokuror i çdo niveli, anëtar i Këshillit të Lartë Gjyqësor ose i Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Inspektor i Lartë i Drejtësisë ose Prokuror i Përgjithshëm, për një periudhë 15-vjeçare*". Kjo të krijon përshtypjen sikur pas 15-vjetësh subjekti nuk pengohet të kthehet përsëri në sistem. Pavarësisht këtij formulimi, duhet pasur në vëmendje se kalimi i 15 vjetëve nuk të rikthen automatikisht në sistem, sepse hyrja në sistem kalon nëpërmjet procedurave kushtetuese e ligjore të verifikimit dhe të përzgjedhjes,të cilat janë të detyruara t'i ndjekin organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë.[1117]

1116) Shih vendimin e KPK-së, nr.2, datë 16.02.2018.
1117) Procesverbal, cituar, datë 23.05.2016, f.53

C. Komente për çështje të ndryshme

11. Neni G është një nga dispozitat e Aneksit të Kushtetutës të nevojshme për t'u interpretuar jo vetëm për atë që përmban, por edhe për shkak të interesit që ka paraqitur si një ndër çështjet e para të parashtruara përpara KPA-së nga Komisioneri Publik.[1118] Për mënyrën e zbatimit të nenit G të Aneksit, çështjet e shtruara për diskutim lidhen kryesisht me:

përcaktimin e momentit ose të afatit, brenda të cilit mund të jepet dorëheqja nga detyra, me pasojë ndërprerjen e procesit të vlerësimit;

(i) procedurën e dorëheqjes dhe dallimin që mund të ketë midis subjekteve lidhur me të;

(ii) zbatimin e ndalimit të emërimit për 15 vjet në sistemin e drejtësisë.

a) *Koha e dorëheqjes*

12. Pavarësisht se nga mënyra e formulimit neni G nuk e lidh dorëheqjen nga detyra me një afat kohor, në të vërtetë, ky rregullim kushtetues duket si një lloj *"amnistie"* e kufizuar për subjektet e rivlerësimit, të cilat mund të japin dorëheqjen nga ushtrimi i mëtejshëm i detyrës që kryejnë, me pasojë pushimin e procedurës së rivlerësimit. Është i njohur fakti se amnistia si institut nuk mund të zbatohet, ashtu sikurse edhe subjekteve përkatëse nuk mund t'u pushohet procedimi tej një periudhe të caktuar kohore. Amnistia i shtrin efektet e saj brenda një afati të caktuar ligjor.

13. Në këtë kuptim, e drejta për të dhënë dorëheqjen nga detyra, me pasojë përfitimin e disa efekteve ligjore prej saj, nuk do të kishte kuptim të lejohej për t'u përdorur nga subjektet pa një kufizim në afat. Pavarësisht se neni G shprehimisht nuk ka përcaktuar afatin, janë normat ligjore, të cilat e qartësojnë dhe e detajojnë më tej një gjë të tillë. Për këtë arsye, ligji nr. 84/2016, ndërmjet shumë rregullimeve të tjera, në nenin 56 ka parashikuar afatin 3-mujor nga hyrja në fuqi e tij për paraqitjen e dorëheqjes nga subjektet e rivlerësimit në detyrë.

14. Kushtetuta ka parashikuar përmes një *"mekanizimi presioni"* dorëzimin brenda një afati të caktuar të deklaratave të pasurisë dhe të figurës, me pasojë shkarkimin nga detyra të subjekteve që nuk përmbushin këtë detyrim, (neni D, pika 5 dhe neni DH, pika 4). Është e kuptueshme se edhe dorëheqja, me qëllim sjelljen e pasojave juridike, nuk mund të shtrihet pafundësisht në kohë. Ligji nr. 84/2016 ka parashikuar (nenet 31, 35 dhe 42) detyrimin e

1118) Shkresa e Komisionerit Publik nr. 6 Prot., datë 23.03.2018 kundër vendimit nr.2, datë 16.02.2018 të Komisionit të Pavarur të Kualifikimit.

subjekteve të rivlerësimit për të dorëzuar brenda afatit 1-mujor deklaratën e pasurisë, të figurës dhe formularin e vetëvlerësimit profesional. Të njëjtin rregullim ka bërë ligjvënësi, duke parashikuar në nenin 56 afatin 3-mujor për paraqitjen e dorëheqjes nga subjektet e rivlerësimit, të cilat janë duke e ushtruar detyrën. Pra, ligji nr. 84/2016, mbi delegimin që Kushtetuta i ka dhënë ligjvënësit, ka vendosur ndërmjet të tjerave, edhe afatin e përmbushjes së këtyre të drejtave/detyrimeve. Neni 56 i ligjit nr. 84/2016 që parashikon dorëheqjen si koncept, afatin brenda të cilit mund të kryhet dhe pasojën që krijohet, është një normë ligjore që buron nga standardi kushtetues i dorëheqjes. Kjo dispozitë konkrete, por edhe të gjitha normat e tjera të këtij ligji, përderisa nuk janë shfuqizuar si antikushtetuese nga GjK-ja, janë të detyrueshme për t'u zbatuar. Moszbatimi i tyre do të konsiderohet në shkelje të parimeve dhe të standardeve që rrjedhin nga Kushtetuta.

15. Duke iu referuar përsëri efekteve të dorëheqjes që parashikon neni 56 i ligjit nr. 84/2016, rezulton se për shkak të dhënies së dorëheqjes brenda 3 muajve, subjektet përfitojnë ndërprerjen e procedurës së rivlerësimit, si dhe pagesën kalimtare, sipas ligjit. Pra, me qëllim nxitjen e atyre subjekteve që dëshirojnë të mos i nënshtrohen rivlerësimit kalimtar, ligjvënësi ka parashikuar vendosjen e një afati të arsyeshëm disamujor dhe të drejtën për të përfituar një pagesë kalimtare, sipas ligjit. Pyetja që shtrohet në këtë rast është: a kanë të drejtë të dorëhiqen nga detyra subjektet e rivlerësimit pas kalimit të afatit 3-mujor? Bazuar në interpretimin e kryer nga GjK-ja rezulton se *"...për sa kohë që subjekti i rivlerësimit është në detyrë dhe procesi i rivlerësimit nuk ka përfunduar ende, ai ka të drejtën të japë dorëheqjen dhe në këtë rast procesi i rivlerësimit ndërpritet, duke u zbatuar parashikimet e nenit G të aneksit të Kushtetutës*".[1119] Pra, sipas GjK-së afati 3-mujor duhet respektuar nga ato subjekte që dëshirojnë të përjashtohen nga rivlerësimi, por ndërkohë kërkojnë të përfitojnë nga pagesa kalimtare.[1120] Ky qëndrim është mbajtur edhe nga KPK-ja në disa vendime.[1121] Ndërsa subjektet e tjera, të cilat nuk synojnë medoemos të përjashtohen nga rivlerësimi, por thjesht duan të ndryshojnë pozicion pune që nuk përfshihet në rrethin e pozicioneve që janë subjekt i rivlerësimit, ndërkohë që ligji ka hyrë në fuqi, mund ta japin dorëheqjen pa afat. Këto të fundit nuk përfitojnë pagesë kalimtare, pavarësisht se ndaj tyre

---

1119) Shih: Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr.78/2016, § 43.

1120) Në procesverbalin e seancës gjejmë të shkruar: "*Ajo që duam të bëjmë është të hapim një derë për ata që dëshirojnë të largohen dhe çështja që shtrohet është se kur del në pah kjo dorëheqje. Kështu që në ligjin zbatues na duhet të japim një përgjigje që duhet të jetë e dukshme sipas një periudhe kohore…*", Procesverbal, datë 23.05.2016, cituar, f. 52.

1121) Shih: Vendimet e KPK-së, nr.2, datë 16.02.2018; nr.7, datë 23.03.2018; nr.6, datë 23.03.2018.

mund të aplikohet ndalimi 15-vjeçar i hyrjes në sistemin e drejtësisë (shih më poshtë pikën 3).

16. Interpretimi i GjK-së që pranon se dorëheqja është akt vullnetar dhe nuk mund të lidhet me afat kohor, mund të jetë relevant, por, nga ana tjetër, duke e lejuar dorëheqjen nga detyra dhe ndërprerjen e procedimit pa kufizim, pra në çdo kohë, që është një përfitim i efekteve juridike për shkak të dorëheqjes, nuk duket si një zgjidhje e mirëmenduar. Një qëndrim i tillë i shprehur nga GjK-ja ka krijuar paqartësi në kuptimin dhe zbatimin e momentit të dorëheqjes e të efekteve që sjell, që do të duhet të qartësohet nga organet e rivlerësimit gjatë praktikës së tyre.

17. Konkretisht, në vendimin nr. 78 datë 12.12.2017 të GjK-së, neni 56 i ligjit nr.84/2016 *"është vlerësuar si kushtetues"* dhe *"nuk i mohon subjektit të rivlerësimit të drejtën për t`u dorëhequr",* që i garantohet nga neni G i Aneksit të Kushtetutës. Sipas saj, neni G *"i jep mundësinë subjektit që dorëhiqet brenda afatit 3-mujor, e të përfitojë pagesë kalimtare sipas parashikimeve ligjore në fuqi",* ashtu siç nuk ia njeh këtë përfitim subjekteve "*që japin dorëheqjen pas përfundimit të këtij afati."* Më pas, GjK-ja arsyeton se *"për sa kohë që subjekti i rivlerësimit është në detyrë dhe procesi i rivlerësimit nuk ka përfunduar ende, ai ka të drejtën të japë dorëheqjen dhe në këtë rast procesi i rivlerësimit ndërpritet, duke u zbatuar parashikimet e nenit G të Aneksit të Kushtetutës"*[1122].

18. Çfarë rezulton nga ky vendim i GJK-së? Në vendimin e GjK-së duket sikur ka një mospërputhje ndërmjet arsyetimit të përdorur në pikën 43 të vendimit dhe dispozitivit të tij. Me interpretimin e bërë Gjykata Kushtetuese e ka shmangur detyrimin për të zbatuar afatin 3-mujor, ndërkohë që ky afat ka mbetur i pandryshuar në nenin 56 të ligjit. Ky kusht nuk mund të mos zbatohet, përderisa neni 56, pikat 1 dhe 2, është vlerësuar prej saj në përputhje me Kushtetutën. Nëse nga njëra anë, dhënia e dorëheqjes tej afatit 3-mujor e penalizon subjektin për të përfituar pagesën kalimtare (siç GjK-ja shprehet), nga ana tjetër, e favorizon atë, sepse dorëheqja tej këtij afati e ndërpret procedurën e rivlerësimit. Me të drejtë lind pyetja: *Përse ligjvënësi e ka parashikuar afatin 3-mujor në të njëjtën fjali ku parashikon edhe kryerjen e dorëheqjes ?*

19. Një kuptim më i qartë për nenin G nuk mund të arrihet pa kryer një analizë tërësore të ligjit nr. 84/2016 dhe në veçanti të nenit 56. Kjo dispozitë ligjore e lënë në fuqi nga vetë Gjykata Kushtetuese, duhet të interpretohet dhe të zbatohet në mënyrë integrale, si një dispozitë e vetme. Fjalia

1122) Vendim i GjK-së, nr. 78 datë 12.12.2017.

e parë e pikës 1 të nenit 56, sipas të cilës: *"1. Subjekti i rivlerësimit ka të drejtë të japë dorëheqjen nga detyra jo më vonë se 3 muaj nga hyrja në fuqi e këtij ligji",* ka dy elemente thelbësore, që mund të konsiderohen si hipoteza e dispozita brenda strukturës së normës juridike. Pra, në rast se jepet dorëheqja, sipas fjalisë së parë të nenit 56, ajo duhet të kryhet brenda 3 muajve nga hyrja në fuqi e ligjit. Të dyja këto elemente (dorëheqja dhe afati) nuk janë të shkëputura nga njëra-tjetra. Ato janë të njëzëshme mes tyre. Nëse ndodh ngjarja apo veprimi (pra, shprehet vullneti me dorëheqje), kjo nuk mund të vlerësohet e shkëputur nga koha kur ngjarja a veprimi ndodh (pra, afati 3-mujor). Qëllimi i ligjvënësit nuk ka qenë të parashikojë vetëm të drejtën e dorëheqjes, por të parashikojë edhe kohën se kur duhet të realizohet ky veprim që të sjellë efekte ligjore. Në rast se në nenin 56 nuk do të ishte parashikuar afati 3-mujor, atëherë dorëheqja do të rezultonte si një akt që mund të ndërmerrej në çdo kohë. Kjo mund të ishte një zgjidhje e pranueshme nga ligjvënësi. Në fakt, siç rezulton, ligjvënësi ka parashikuar një afat 3-mujor që nuk është mohim i dorëheqjes, sikurse shprehet edhe GjK-ja, por një lloj kufizimi në kohë për përfitimin e pasojave që lidhen me dorëheqjen. Nëse nuk do të ishte ky qëllimi i dispozitës (kufizimi në kohë), atëherë nuk do të kishte asnjë arsye të parashikohej afati 3-mujor për kryerjen e dorëheqjes. Parashikimi i këtij afati është në vetvete një kufizim që nuk mund të shmanget, por duhet zbatuar, si për përfitimin e pensionit suplementar, ashtu edhe për ndërprerjen e procedimit.

20. Në vijim të pikës 1 të nenit 56 gjendet edhe një tjetër parashikim - fjalia e tretë -, sipas së cilës: *"Në rastin e dorëheqjes, Komisioni merr vendim për pushimin e procedurës së rivlerësimit".* Në analizën e elementeve të strukturës së normës juridike, kjo ngjason me *sanksionin*. Pra, pasoja e parë që vjen në rast se realizohet dorëheqja dhe afati 3-mujor, është ndërprerja ose pushimi i procedurës së rivlerësimit. Që të ndërpritet procedura e rivlerësimit, norma ligjore kërkon realizimin e dorëheqjes brenda afatit 3-mujor, përndryshe procedura nuk duhet të ndërpritet. Vetëm në këtë mënyrë duhet të lexohej/interpretohej pika 1 e nenit 56.

21. Pasoja tjetër që vjen nga zbatimi i dorëheqjes në afatin 3-mujor, është përfitimi i pagesës kalimtare nga subjekti i rivlerësimit. Kjo është pasojë që nuk parashikohet në pikën 1, por në pikën 2 të nenit 56. Secila prej pasojave që krijohen nga zbatimi i normës (si pushimi i procedurës së rivlerësimit, ashtu edhe përfitimi i pagesës kalimtare) janë të rëndësishme. Pasoja që njihet si *"pushim i procedurës së rivlerësimit"* është një veprim i detyrueshëm për t'u kryer nga organi i rivlerësimit, ndërsa *"përfitimi i pagesës kalimtare"* është një mundësi që mbetet në vlerësimin e subjektit të rivlerësimit. Megjithatë, asnjëra prej pasojave nuk mund të bëhet efektive në rast se nuk plotësohen

dy elementet bazë të normës, që janë dorëheqja dhe afati 3-mujor. Prandaj, neni 56, pikat 1 dhe 2, duhet të lexohen në mënyrë integrale. Një normë që është lënë në fuqi dhe është vlerësuar si kushtetuese nga GjK-ja, nuk mund të zbatohet në mënyrë të pjesshme. Nuk mund që për njërën pasojë të ardhur *(siç është ndërprerja e procedurës së rivlerësimit),* të kërkohet përmbushja vetëm e njërit prej elementeve *(dorëheqja në çdo kohë)*, ndërsa për përfitimin e pagesës kalimtare, të kërkohen të dyja elementet *(dorëheqja dhe afati 3-mujor)*. Dispozita lexohet si një e tërë. Pra, që të vijë pasoja (pushimi i procedurës dhe përfitimi i pensionit suplementar), duhet të vërtetohen njëkohësisht dorëheqja dhe afati 3-mujor.

22. Ky interpretim në parim, mund të duket më i pranueshëm, krahasuar me qëndrimin e ndryshëm të mbajtur nga GjK-ja. Ajo që ishte e rëndësishme të mbahej në vëmendje nga GjK-ja gjatë këtij interpretimi lidhet me natyrën specifike dhe të jashtëzakonshme që ka procesi i rivlerësimit. Ky proces është kalimtar, i kufizuar në kohë dhe i jashtëzakonshëm për nga natyra dhe efektet. Si i tillë, duke qenë se për zhvillimin e tij kufizohen një sërë të drejtash kushtetuese (*shih nenin A të Aneksit*), edhe dorëheqja tej afatit 3-mujor përfshihet nga këto kufizime. Qëllimi i këtij ndalimi apo ushtrimi i kufizuar në kohë i aktit të dorëheqjes si shprehje e vullnetit të lirë ka të bëjë me efektivitetin e procesit të rivlerësimit për të skanuar të gjitha subjektet që janë në sistem në momentin e hyrjes në fuqi të Aneksit dhe moslejimin e atyre që duan t'i shpëtojnë këtij procesi, duke shfrytëzuar dorëheqjen apo transferimin në detyra të tjera, për t'u rikthyer në sistem pas përfundimit të procesit të rivlerësimit kalimtar. Këtë qëllim madhor, ku mbështetet i gjithë procesi i rivlerësimit kalimtar, duhet ta kishte mbajtur në vëmendje GjK-ja, kur shqyrtoi kushtetutshmërinë e nenit 56 të ligjit nr.84/2016.[1123] Për më tepër, edhe nga pikëpamja e interpretimit të veprimit të ligjit në kohë, në rast se sipas këndvështrimit të GjK-së parashikimi për afatin 3-mujor në nenin 56 ishte në kundërshtim me frymën e nenit G, duhet të ishte shfuqizuar, pasi një interpretim në formë "pajtues", i cili ndryshon thelbin e dispozitës ligjore (duke e ndryshuar afatin nga 3-mujor në të pacaktuar), nuk është në përputhje me thelbin e kësaj metode interpretimi.

b) Procedura e dhënies së dorëheqjes

23. Një aspekt i rëndësishëm i lidhur me ndërprerjen e procesit të rivlerësimit për shkak të dorëheqjes, është edhe procedura që duhet zbatuar, si

1123) Mënyrën bashkëvepruese të zbatimit të tyre e ka shprehur qartë neni 46/10 i amendamentit të Kushtetutës, që sanksionon: "*Procedurat dhe kriteret e rivlerësimit rregullohen sipas parashikimeve të Aneksit dhe ligjit*".

nga subjekti i rivlerësimit, ashtu edhe nga organet përgjegjëse që pranojnë dorëheqjen ose nga organet e rivlerësimit që shqyrtojnë çështjen. Në fakt, neni G nuk parashikon rregulla procedurale për dhënien ose pranimin e dorëheqjes, duke ia deleguar ligjit këtë aspekt. Referuar nenit 56 të ligjit nr.84/2016, dorëheqja, sipas nenit G të Aneksit, i paraqitet brenda 3 muajve Presidentit të Republikës. Ky rregull vlen në çdo rast, pavarësisht faktit nëse Presidenti i Republikës është apo jo organi që ka emëruar në detyrë subjektin e rivlerësimit që dorëhiqet. Megjithatë, referuar interpretimit të KPA-së, e rëndësishme në çdo rast është të verifikohet nëse vullneti i subjektit të rivlerësimit është i qartë dhe i pavesuar që ai jep dorëheqjen nga detyra, madje edhe nga çdo funksion tjetër i cili përfshihet nga sistemi i rivlerësimit kalimtar.[1124] Është me rëndësi të theksohet se pas kalimit të afatit 3-mujor, sipas nenit 56 të ligjit, dorëheqjet e tjera duhet të jepen konform ligjit të zbatueshëm, me qëllim që të konfirmohet edhe formalisht largimi nga sistemi apo nga detyra, për shkak të së cilës subjektet i nënshtrohen procesit të rivlerësimit.[1125]

c) Zbatimi i ndalimit 15-vjeçar

24. Siç u tha më sipër, neni G parashikon vetëm një shkak të ndërprerjes së procesit të rivlerësimit, atë të dorëheqjes, e cila për të gjitha subjektet parashikon si pasojë ndalimin e emërimit gjyqtar dhe prokuror në të gjitha nivelet, anëtar të KLGj-së ose KLP-së, ILD dhe PP për 15 vjet. Më sipër, në pikën 1 përmendëm se përveç subjekteve që kanë dhënë dorëheqjen brenda afatit 3-mujor, ka edhe subjekte, të cilat, pavarësisht se mund të mos synojnë medoemos t'i shmangen rivlerësimit, dëshirojnë të ndryshojnë pozicionin e punës, duke u transferuar jashtë sistemit të drejtësisë. Ndërkohë, ligji ka hyrë në fuqi dhe subjekti është në proces rivlerësimi. Referuar vendimit të sipërpërmendur të GjK-së, këto subjekte mund ta japin dorëheqjen nga detyra pa afat. Këto të fundit nuk përfitojnë pagesë kalimtare, pavarësisht se ndaj tyre mund të aplikohet ndalimi 15-vjeçar i hyrjes në sistemin e drejtësisë. Pyetjet që lindin janë: Si duhet vlerësuar në këtë rast vullneti i subjektit i cili del nga sistemi duke dhënë dorëheqjen nga detyra (por nuk shpreh

1124) Shih për më tepër vendimin nr. 1/2018 (JR), ku KPA-ja vlerësoi se megjithëse subjekti e kishte paraqitur dorëheqjen tek Presidenti i Republikës, sipas nenit 56 të ligjit, ai nuk kishte paraqitur dorëheqjen si magjistrat para KLD-së dhe si i tillë nuk ishte i qartë vullneti i tij për t'u përjashtuar përgjithmonë nga sistemi. KPA-ja në këtë rast deklaroi se subjekti edhe në seancë e rikonfirmoi vullnetin e tij se jepte dorëheqjen jo vetëm nga rivlerësimi, por edhe nga përfitimet e tjera që rridhnin nga statusi i magjistratit. Në këto kushte, ndaj tij u zbatuan efektet e nenit G, sipas të cilit subjekti përjashtohet për 15 vjet nga sistemi i drejtësisë.

1125) Shih vendimin nr.1/2018 (JR), datë 11.06.2018, § 97.

vullnet për t'u përjashtuar nga *vetting*-u)? A duhet zbatuar ndalimi prej 15 vjetësh edhe për këtë kategori?

25. Jemi të mendimit se fryma dhe qëllimi final i procesit të rivlerësimit është skanimi i të gjithë gjyqtarëve, prokurorëve dhe këshilltarëve ligjorë që janë në detyrë në momentin e hyrjes në fuqi të Aneksit. Kjo do të thotë se të gjithë ata që nuk e kalojnë me sukses këtë proces nuk do të kenë të drejtë të emërohen gjyqtarë, prokurorë dhe anëtarë të organeve të drejtësisë, sipas Aneksit dhe ligjit nr.84/2016. Në këtë kuptim, nisur nga ky qëllim, edhe ato subjekte që largohen nga detyra gjatë procesit të rivlerësimit do të konsiderohen se nuk e kalojnë me sukses procesin e rivlerësimit kalimtar. Në kuptimin material, ushtrimi i dorëheqjes nga detyra gjatë procesit të rivlerësimit përbën shkak ligjor për ndërprerjen e procesit të rivlerësimit e, për pasojë, mosemërimin në pozicionet e caktuara në pikën 2 të nenit G. Nisur nga ky interpretim, me të drejtë edhe KPA-ja ka arsyetuar se në drejtim të arritjes së qëllimit final të procesit të rivlerësimit, Kushtetuta, bazuar në prezumimin në favor të masës disiplinore, ka përcaktuar ndalimin e emërimit për 15 vjet në pozicione të caktuara brenda sistemit të drejtësisë.[1126] Në vijim të këtij qëndrimi ka vendosur edhe KPK-ja, në një rast të ngjashëm.[1127]

26. Në këtë aspekt, duhet mbajtur në vëmendje shprehja e vullnetit të subjektit për të mos ndërprerë procesin e rivlerësimit. P.sh., subjekte të rivlerësimit që kalojnë në një detyrë tjetër brenda ose jashtë sistemit, të cilat përmbushin detyrimet e vetëdeklarimit dhe plotësojnë të gjithë dokumentacionin e nevojshëm si subjekte të rivlerësimit, si dhe nuk shprehin vullnet për t'u përjashtuar nga *vetting*-u, përkundrazi shprehin qartë me shkrim ose përmes akteve procedurale vullnetin për të vijuar me procedurën e rivlerësimit edhe pasi të jenë larguar nga detyra, nuk mund të kategorizohen si dorëheqës. Në këtë rast, vullneti i tyre dukshëm nuk shmang rivlerësimin, pavarësisht kalimit në një detyrë tjetër, përkundrazi tregohet qartë vullneti për t'u rivlerësuar, i cili në gjykimin e dorëheqjes mendojmë se duhet të ketë prioritet. P.sh., rasti mund të paraqitet me gjyqtarë e prokurorë ose këshilltarë ligjorë, të cilët dëshirojnë të emërohen si pedagogë të brendshëm në Shkollën e Magjistraturës ose në funksione të tjera në organet e sistemit. Një qëndrim i tillë nuk mund të barazohet me ata që japin dorëheqje nga detyra, me qëllim ndërprerjen e procedurës së rivlerësimit.

1126) Shih vendimin nr. 1/2018 (JR), datë 11.06.2018 § 83.
1127) Shih vendimin nr.65, datë 13.09.2018, f. 3.

II. Konteksti historik

27. Për të zhvilluar një kontekst historik në të cilin është miratuar kjo dispozitë, kemi mundësi të referohemi tek *travaux preparatoires,* nga të cilat mund të evidentojmë çështje që janë diskutuar e zhvilluar gjatë hartimit të këtij neni. Debati për përmbajtjen e tij është kryer veçanërisht në Komisionin e Posaçëm Parlamentar të Reformës në Drejtësi, të cilin ne e disponojmë përmes procesverbalit[1128]. Ai ka ndihmuar në zhvillimin e koncepteve për përmbajtjen e nenit, ndihmon në interpretimin logjik dhe origjinalist të këtij neni, si dhe të vetë neneve përkatëse në ligjin për rivlerësimin. Megjithatë, nuk mund të themi se ky debat ndihmon për një interpretim historik të nenit, pasi sikurse kemi theksuar për të gjitha nenet e Aneksit, edhe neni G është një sanksionim i ri pa precedentë të mëparshëm në Shqipëri.

28. Një aspekt i rëndësishëm për kontekstin historik të këtij neni është edhe mendimi ndryshe i krijuar midis hartuesve të tij dhe organeve të rivlerësimit që e kanë zbatuar deri më sot. Një pjesë e këtij debati është pasqyruar në çështjet e mësipërme, por në mënyrë të përmbledhur mund të themi se në qëndrimin e Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë ka pasur mjaft dallime në procesin e dorëheqjes, nga ato që ishin hartuar e synuar nga kushtetutëbërësi[1129]. Këto dallime kanë influencuar në vijim të gjithë jurisprudencën e organeve kompetente për këtë çështje.

III. Standarde ndërkombëtare

29. Aktet ndërkombëtare, përfshirë edhe ato të së drejtës së butë, si dhe institucionet ndërkombëtare janë orientuar më tepër drejt përcaktimit të standardeve për një proces të rregullt në rastet e shkarkimit, pezullimit ose largimit të gjyqtarëve nga detyra. Ndërsa, çështja e dorëheqjes së tyre ka qenë një çështje e diskutueshme për sa i përket përcaktimit të rasteve të kësaj dorëheqjeje. Kështu, në këtë kuadër, nuk shohim një standard ndërkombëtar të afirmuar, por mund të kemi një qasje ndaj standardeve të parashikuara për rastet e tjera të largimit të gjyqtarëve. Rivlerësimi është pjesë e një reforme të madhe riorganizuese, prandaj dorëheqja si mjet kërkon një rregullim të procedurave dhe të statusit të të dorëhequrit. Në debatin parlamentar hartuesit e dispozitës së dorëheqjes kanë theksuar se "*parimi i këtij komisioni është që asgjë nuk zgjat përgjithmonë. […] Ka një afat kohor për njerëzit që të kenë edhe një mundësi të dytë*…[1130]". Konkretisht, në nenin G të Aneksit,

1128) Procesverbal, cituar, datë 23.05.2016, f. 51-54.
1129) VGJK nr. 78/2017, § 43.
1130) Procesverbal, cituar, datë 23.05.2016, f. 53.

subjekteve të rivlerësimit që janë dorëhequr, u krijohet mundësia të aplikojnë përsëri për të rihyrë në pozicionet përkatëse të sistemit të drejtësisë pas një periudhe 15-vjeçare, si dhe u sigurohet pagesë kalimtare në bazë të ligjit. Një standard i tillë krijohet nga përqasja me standardet e vendosura nga gjykimet në gjykatat ndërkombëtare e kombëtare në rastet e largimit të gjyqtarit dhe përbën një garanci për standardet e dorëheqjes.