



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
GRUPI PARLAMENTAR I PARTISË DEMOKRATIKE

OPINION NR. 2

MBI

**PROJEKTLIGJIN “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN
NR.8417, DATË 21.10.1998 "KUSHTETUTA E REPUBLIKËS
SË SHQIPËRISË", TË NDRYSHUAR”¹**

(VERSIONI I RIPUNUAR I PROJEKTLIGJIT)

**DREJTUAR: KOMISIONIT EVROPIAN PËR DEMOKRACI
PËRMES LIGJIT (KOMISIONI I VENECIAS)**

**PËR DIJENI: AMBASADËS SË SHTETEVE TË BASHKUARA TË
AMERIKËS NË TIRANË**

**DELEGACIONIT TË BASHKIMIT EUROPIAN NË
TIRANË**

ZYRËS SË KËSHILLIT TË EVROPËS NË TIRANË

PREZENCËS SË OSBE NË TIRANË

**PËRGATITËN:
EKSPERTËT E OPOZITËS PARLAMENTARE NË SHQIPËRI**

Tiranë, 17 Janar 2016

¹ Ky Opinion është pargatitur bazuar në draftin e projektligjit (*version shqip*) të shpërndarë deputetëve të opozitës parlamentare në Komisionin e Posacëm Parlamentar, me email-in e datës 13.01.2016.

I. HYRJE

Në parantezë të analizës dhe dhënies së opinionit mbi projektligjin e përgatitur nga ekspertët e caktuar vetëm nga mazhoranca parlamentare, dhe përputhshmërinë e tij me standardet e elaboruara tashmë nga Komisioni i Venecias, ne dëshirojmë të theksojmë se reformimi i sistemit gjyqësor shqiptar duhet të realizohet përmes forcimit të njëkohshëm të pavarësisë dhe të përgjegjshmërisë së tij, për ta bërë atë lehtësisht të aksesueshëm, të besueshëm nga publiku, pa korrupsion, me integritet të lartë dhe eficient në dhënien e një drejtësie me cilësi të lartë.

Ne jemi thellësisht të shqetësuar për nxitimin që shoqëroi procesin e rishikimit të amendamenteve, me argumentin se Komisioni i Venecias kërkon t'i përcillet drafti i rishikuar brenda datës 12 Janar 2016, dhe mungesën e kujdesit teknik dhe njëanshmërinë, që ka karakterizuar procesin e hartimit të draftit të rishikuar të amendamenteve kushtetuese nga GENL².

Hartimi draftit është bërë nga ana ekspertëve të GENL, pa e marrë këtë detyrë nga ana e Komisionit të Posacëm Parlamentar³, por vetëm nga ana e përfaqësuesit të Partisë Socialiste në Komision. Arroganca dhe nxitimi për të injoruar apo anashkaluar rekomandimet e Opinioneve të Ndërmjetëm të cilat nuk janë në interes të palës politike që përfaqësojnë, gabimet teknike të nivelit bazik në tekstin e projektligjit, por edhe të ofrimit të zgjidhjeve të njënashme politike që favorizojnë mazhorancën aktuale, janë konstatuar lehtësisht edhe nga kjo analizë afatshkurtër, e përgatitur në vetëm 2 ditë kohë⁴. Ne vlerësojmë se refuzimi për të hartuar një draft të përbashkët, konsensual, bazuar në rekomandimet e Venecias, të nxjerrë në konkluzionin, se ky draft përveçse i njëanshëm, ka pamundësuar një proces gjithpërfshirës dhe konsensual, duke dështuar në krijimin e një klime konsensusi të nevojshëm për një reformë të qëndrueshme.

Në mënyrë që një proces reformues të jetë i çliruar, dhe jashtë konfliktit të interesave (politike), duhet fokusuar vëmendja jo tek ndryshimet afatshkurtra (që me gjasë i japin përfitime mazhorancës së kualifikuar sporadike), por tek ndryshimet afatgjate, krijimin e mekanizmave të qëndrueshëm të cilat më shumë duhet ti shërbejnë “sistemit” dhe jo “njerëzve”! Pra “interesi publik” duhet të mbizotërojë ndaj “interesit politik të momentit”, i kuptuar ky si interes partiak, kryesisht i mazhorancave qeverisëse. Është e domosdoshme që ky proces reformues, të zhvillohet në kushte të tilla, sipas të cilave ajo mazhorancë që realizon ndryshimet (qoftë kjo edhe edhe mazhorancë konsensuale e të gjitha krahëve politikë) të jetë tërësisht indiferente, për kësi lloj përfitimesh afatshkurtra dhe afatmesme.

² Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë (GENL), i përbërë nga eksperte të emëruar vetëm me votat e mazhorancës parlamentare dhe ku opozita nuk ka asnjë përfaqësues.

³ Komisioni i Posacëm Parlamentar në periudhën Gusht 2015 – Janar 2016, ka zhvilluar gjithësesi vetëm 2 mbledhje!

⁴ Komisioni i Posacëm u mbledh më datë 15.01.2016 dhe i caktoi opozitës kohë deri më datë 18.01.2016 për depozitimin e komenteve të saj shoqëruese për draftin.

Për këtë arsye, është mëse e domosdoshme, që të përpunohet ideja që të eliminohet në mënyrë të plotë, të thellë, të qartë e të sigurt, interesi afatshkurtër dhe afatmesëm politik, në mënyrë që momenti volitiv për të realizuar këto ndryshime të gjenerohet nga nevoja objektive për perfeksionim të sistemit. Një kusht i tillë, garanton edhe “gjithë-pranueshmërinë” publike të ndryshimeve të tilla, e cila tejkalon me sukses jo vetëm kundërshtitë apo skpticizmin emocional ndaj një iniciative (kryesisht kjo e rrafshit politik), por edhe përçapjet institucionale, siç është p.sh atakimi i ndryshimeve të tilla. Pra ngarkimi i panevojshëm i procesit reformues të Kushtetutës, me doza skepticizimi që burojnë prej ndjesisë së përdorimit të ndryshimeve të tilla kushtetuese për llogari të “lojës së brendshme politike ndërmjet partive”, përveç se vështirëson miratimin e tyre (e pothuaj e asgjëson këtë synim), edhe në rastin pozitiv, kur arrihet miratimi, ato ngelen gjithnjë të “gjymtuara” në legjitimitet.

Të gjitha palët politike kanë shprehur besimin se është Komisioni i Venecias autoriteti që garanton se Shqipëria po shkon drejtë një reforme efikase dhe të duhur në sistemin e drejtësisë. Madje palët politike kanë shprehur edhe besimin se janë standardet e Komisionit të Venecias rruga e vetme për një reformë tërësore dhe të thellë në sistemin e drejtësisë. Për këtë arsye, roli dhe përgjegjësia e Komisionit të Venecias në drejtim të ofrimit të sugjerimeve dhe rekomandimeve të duhura, si dhe ruajtjen e standardeve ndërkombëtare të organizimit të sistemit të drejtësisë, të elaboruara edhe në rastet e shteteve të tjera, por edhe më parë për vetë Shqipërinë, është më shumë se kurrë e rëndësishme.

Përfaqësuesit dhe ekspertët e mazhorancës, edhe pse publikisht kanë pranuar se Opinioni i Komisionit të Venecias është udhërrëfuesi i vetëm në realizimin e kësaj reforme, kanë refuzuar në mënyrë të pakuptimtë për të reflektuar të gjitha shqetësimet e ngritura në Opinioni Paraprak nr. 824/2015, datë 21 Dhjetor 2015 të Komisionit të Venecias. Ata kanë argumentuar se Opinioni është vetëm një mendim paraprak, dhe se Komisioni i Venecias mund të ndryshojë mendim për një sërë çështjesh në përpilimin e Opinioni të tij Final⁵. Madje, në takimet e grupit të ekspertëve, shpesh ekspertët e mazhorancës anashkalonin komentet e dhëna me shkrim në Opinioni Paraprak, duke na shpjeguar se nga takimet *informale* me ekspertët dhe reporterët e Komisionit të Venecias, ata kishin gjetur mirëkuptimin për zgjidhjet e tyre, pavarësisht se çfarë shkruhej në Opinioni e Ndërmjetëm.

Ne e vlerësojmë këtë argument si të papranueshëm, si një alibi të ekspertëve të GENL (nënkupto të mazhorancës) për të shmangur rekomandimet e Opinioni Paraprak dhe presim që Opinioni Final i Komisionit të Venecias të jetë edhe më objektiv dhe specifik sesa Opinioni i tij Paraprak, duke i sjellë në vëmendje autoriteteve shqiptare, zgjidhje të ofruara edhe në raste të shteteve të tjera, vecanërisht mbi standardet që ndalojnë kapjen politike të sistemit të drejtësisë, rolit të opozitës parlamentare si mekanizëm balance e kontrolli, dhe mbi të gjitha mos “cimentimin” e ndikimit politik të mazhorancës aktuale mbi sistemin gjyqësor në vend, duke mbajtur në konsideratë realitetin e tanishëm politik.

⁵ Diskutim i Kryetarit të GENL për ndryshimet kushtetuese z. Sokol Sadushi, në mbledhjen e grupit të punës të datës 08.01.2016.

II. MBI PROCESIN E RISHIKIMIT TË AMENDAMENTEVE KUSHTETUESE

Sic edhe ju jeni në dijeni tashmë fare mirë, procesi i mëparshëm i përpilimit të Projekt Amendamenteve, për të cilat u kërkua mendimi i Komisionit të Venecias, ishte difektoz, pasi ato u përpiluan jo vetëm në një kohë të shkurtër e pa një proces të përbashkët në përcaktimin e politikave (zgjidhjeve më të mira e më të dobishme), por edhe procesi i hartimit të këtyre Projekt Amendamenteve u realizua në mënyrë të njëanëshme. Amendamentet u hartuan pa asnjë proces të brendshëm konsultimi me opozitën parlamentare, grupimet politike parlamentare, aktorët e sistemit të drejtësisë apo përfaqësuesit e shoqërisë civile (shih për këtë edhe qëndrimin e të gjithë aktorëve, përfshirë institucionet kushtetuese të sistemit të drejtësisë, shoqatat e gjyqtarëve, prokurorëve dhe avokatëve, që deklarojnë mungesën totale të transparencës, konsensusit dhe gjithëpërfshirjes në proces)⁶. Ishte pikërisht kjo situatë, e konstatuar edhe në paragrafin 4 të Opinionit të Komisionit të Venecias të datës 21 Dhjetor 2015, nën sfondin e së cilës u detyruam, jashtë vullnetit tonë, që të depozitonim pranë Komisionit Parlamentar dhe Komisionit të Venecias, vërejtje thelbësore mbi zgjidhjet e prezantuara në projekt.

Ne përfitojmë edhe njëherë nga rasti të falenderojmë Komisionin e Venecias, jo vetëm se bëri të mundur, që në një kohë të shkurtër, të pranonte e të merrte në analizë Opinionin tonë (shih CDL-REF(2015)043), jo vetëm që pranuan të dëgjonin në seancën e datës 18 Dhjetor, përfaqësuesit tanë, por mbi të gjitha sepse, në Opinionin e Ndërmjetëm (CDL-AD (2015) 045) të datës 21 Dhjetor 2015, konstatuam se shqetësimet kryesore të ngritura nga ne kanë gjetur pasqyrim në Opinionin e Ndërmjetëm. Komisioni i Venecias i ka gjetur me vend shqetësimet e ngritura, por edhe ka dhënë këshilla dhe orientime tepër të vlefshme teknike, të cilat besojmë se do të elaborohen më tej në Opinionin Final, të cilat japin zgjidhje përfundimtare ndaj këtyre shqetësimeve.

⁶ Me insistimin e fortë të opozitës parlamentare dhe me ndëhyrjen e faktorit ndërkombëtar në vend, gjatë muajit Nëntor-Dhjetor 2015 u organizuan disa Tryeza Konsultimi Publik me aktorët e sistemit të drejtësisë, me qëllim marrjen e mendimin të tyre për draftin, por me keqardhje konstatuam se konkluzionet e takimeve jo vetëm nuk u bënë kurrë publike, por as nuk kanë gjetur pasqyrim në draftin e njëanëshëm që ju ridërgohet për mendim.

Përpos kësaj, ne e konsideruam miratimin e Opinionit të Ndërmjetëm, edhe si një pikëtakimi të qartë, e cila sheshonte të gjitha divergjencat e thella që kemi patur deri në atë moment, dhe si një moment i mirë për të filluar një proces të përbashkët, konsensual dhe unik, në përpilimin e një drafti të vetëm të Projekt Amendamentave. Kjo edhe në përputhje të paragrafit 5 të Opinionit sipas të cilit: *“Pasi Projekt Amendamentet të jenë shqyrtuar në dritën e rekomandimeve të përfshira në opinionin e ndërmjetëm, Komisioni i Venecias do të përgatisë një opinion përfundimtar të tekstit të rishikuar”*. Në këtë mënyrë, ofruam edhe mundësinë për të ndjekur edhe këshillën miqësore të dhënë nga Presidenti Buquicchio në seancën plenare të datës 18 Dhjetor 2015, që palët politike në Shqipëri të ndjekin të njëjtin proces konsensual, si edhe në rastin e reformës së dekriminalizimit.

Mbi këtë bazë dhe vetëm mbi të, kërkuam që në përmbushje të këtij detyrimi jo vetëm politik, por edhe ligjor, procesin e pasurimit të draftit fillestar me orientimet e dhëna nga Komisioni i Venecias, ta fillonim sa më shpejt dhe bazuar vetëm mbi këtë dokument. Mirëpo, ndodhi që në datë 29 Dhjetor (*dita e parë e punës së përbashkët teknike për reflektimin e Opinionit tuaj*), në mënyrë surprizë u prezantua një Draft i Amendamenteve Kushtetuese, i përpiluar përsëri në mënyrë të njëanshme nga po të njëjtët autorë teknikë që kishin përpiluar projektin fillestar. U duk fare mirë, që po përsëritej fatkeqësisht po i njëjti proces difektoz, i njëanshëm, dhe i drejtuar politikisht nga mazhoranca për të prodhuar një draft të ri të pakonsultuar me askënd, as me opozitën dhe as me grupet e interesit, njëlloj sic ishte vepruar edhe me draftin fillestar. Kjo ishte shenjë e qartë e vullnetit të keq për të mosreflektuar rekomandimet e Komisionit të Venecias dhe për të ndërtuar sërish një proces të njëanëshëm, që i përshtatet vetëm mazhorancës parlamentare.

Kërkesa jonë racionale, në atë moment ishte, që në mënyrë të përbashkët të realizonim një lexim të drejtëpërdrejtë, të njëkuptimtë të tekstit të Opinionit. Kjo do të ishte një procedurë e tillë, e cila do të mundësonte njëkohësisht jo vetëm një përpunim më të kualifikuar të zgjidhjeve më optimale, por edhe faktin që në rrafshin politik do të ngjizte një vullnet të përbashkët.

U ndodhëm para një këmbëngulje joracionale, nga pala tjetër, për të na imponuar zgjidhjet që ata kishin parafabrikuar për shkak të leximit të njëanëshëm të Opinionit të Komisionit të Venecias dhe sipas optikës së tyre subjektive. Ishte mëse e parashikueshme që të vepruarit në këtë mënyrë, nuk do të kishte asnjë refektim serioz të orientimeve dhe këshillave që përmbaheshin në Opinionin e Komisionit të Venecias. E në fakt rezultoi ashtu. Edhe pas Projekt Amendamenteve të rishikuara njëanshmërisht, ruhen e njejta strukturë dhe të njëjtat zgjidhje si në draftin fillestar. Sensibilitetet mbi kapjen politike të sistemit të drejtësisë, mbi eliminimin e garancive bazike dhe mbi dominimin e njëanshëm të procesit të rivlerësimit dhe të rekrutimit rishtas të funksionarëve të drejtësisë, mbi komplikimin e numrit të lartë të strukturave mbeten si shqetësim, e ndoshta edhe janë shtuar më tej.

Këmbëngulja e palës tjetër vazhdoi deri në fund, edhe pse iu ofruam me disa zgjidhje, me kushtin e vetëm të respektimit pikë për pikë dhe në frymë, të atyre pasazheve dhe paragrafëve ku Komisioni i Venecias është deklaruar i rreptë dhe rigoroz në Opinionin e tij. Në përpjekjet tona, për të arritur në një produkt të vetëm për ta paraqitur tek Komisioni i Venecias, si një zgjidhje konsensuale dhe të përbashkët, arritëm deri edhe në pikën që njerën prej çështjeve më delikate, ajo që ka të bëjë me depolitizimin e sistemit, nëpërmjet procedurave dhe formulave që garantojnë “pjesëmarrjen substanciale të opozitës” në konstituimin e organeve vetëqeverisëse të gjyqësorit, të gjenim një zgjidhje kompromisi, qoftë edhe për një periudhë tranzitore. Me ndihmën e ekspertëve ndërkombëtarë që na asistojnë në këtë proces, më 9 Janar 2016 arritëm në formulimin e kësaj zgjidhje kompromisi për këtë çështje. Mirëpo, edhe pse u shprehën dakord në parim, të nesërmen më 10 Janar 2016, ekspertët e mazhorancës u tërhoqën nga ky pozicion. Kjo është dëshmi e shtuar, e qëndrimit joparimor të mazhorancës politike, e cila synon që nëpërmjet një rishikimi tërësor të gjithë terrenit kushtetues të sistemit të drejtësisë dhe realizimit të një procesi të njëanshëm, të përfitojë për të siguruar kapjen politike të sistemit të drejtësisë.

Përfundimisht, rezultati është i tillë: **Projekt Amendamentet që po i paraqiten për mendim final janë produkt i një procesi të njëanëshëm, jokonsensual dhe pa marrë parasysh vërejtjet, shtesat dhe zgjidhjet racionale të Opozitës**

parlamentare. Ne besojmë se ky është ndoshta difekti më i madh që mund t'i ndodhë një procesi rishikimi kushtetues, difekt ky i cili mbartet në çdo dispozitë, në shkronjë dhe frymë të këtyre ndryshimeve, të cilat në këtë mënyrë nuk bëjnë gjë tjetër vecse kompromentojnë rëndë qëllimin e Reformës dhe nevojën që ka vendi për një të tillë, duke rrezikuar të zbatohet skenari që Ju paralajmëroni në paragrafin 98 të Opinioni Tuaj, e kjo do të ishte ndoshta edhe një pikë kthese regresi ndaj vetë sistemit të demokracisë në vend⁷.

Dëshirojmë të theksojmë se kjo është hera e parë në Shqipëri, që hartohen ndryshime të tilla thelbësore kushtetuese⁸, dhe përgatitja e tyre tentohet të jetë e njëanshme, duke përjashtuar tërësisht mundësinë për kompromis midis grupimeve politike, dhe duke i nxitur palët tek versione individuale. Ky është tregues i vullnetit jo të mirë të mazhorancës për të përparuar me Reformën në Drejtësi dhe për ta bërë atë në përputhje me standardet ndërkombëtare. Opozita parlamentare nuk ka dashur dhe nuk dëshiron që në Komisionin e Venecias të paraqiten disa versione të amendamenteve kushtetuese. Kjo është një praktikë jo vetëm e padëgjuar për veprimtarinë e Komisionit të Venecias, por që do të ngarkonte me pa të drejtë punën e ekspertëve të këtij Komisioni. Për më tepër, mund të ndodheshim përpara faktit që të gjitha versionet të konsideroheshin të pranueshme nga Komisioni i Venecias, dhe përsëri grupimet parlamentare do të duhej të gjenin një zgjidhje të pranueshme për të gjitha palët. Kjo është arsyeja se përse nuk kemi paraqitur amendamente kushtetuese konkrete të hartuara nga ekspertët e caktuar nga opozita (edhe pse këta të fundit kanë përgatitur dhe paraqitur në Komisionin e Posaçëm Dokumentin Strategjik “Platformë në Sistemin e Drejtësisë në Shqipëri”), sepse e çmojmë këtë propozim të mazhorancës si një tentativë për të mos ecur përpara me Reformën në Drejtësi në vend, e cila mund të realizohet vetëm nëpërmjet një procesi konsensual.

Në mbledhjen e datës 15 Janar 2016 të Komisionit të Posaçëm Parlamentar për

⁷ Opinioni i Ndërmjetëm nr. 824/2015 – “98..... duhet mbajtur në mend se një zgjidhje e tillë radikale do të ishte e pavend në kushte normale, sepse krijon tensione të jashtëzakonshme brenda gjyqësorit, destabilizon punën e tij, rrit mosbesimin publik tek gjyqësori, devijon vëmendjen e gjyqtarëve nga detyrat e tyre normale, dhe, si çdo masë e jashtëzakonshme, **krijon rrezikun e kapjes së gjyqësorit nga forca politike që kontrollojnë procesin.**”

⁸ Votimi i tyre në Kuvend kërkon ligjërisht edhe votat e deputetëve të opozitës, sepse ndryshimet kushtetuese kërkojnë 2/3 e votave për t'u miratuar.

Realizimin e Reformës në Drejtësi, opozita insistoi që të shkonim me një draft të vetëm dhe konsensual për çështjet themelore të reformës, për të mos i vendosur ekspertët e Komisionit të Venecias në një pozicion të vështirë midis një konflikti politik mes palëve në Shqipëri, duke ndjekur në këtë mënyrë edhe këshillën miqësore të Presidenti Buquicchio. Por për fat të keq kjo nuk u pranua nga mazhoranca dhe për pasojë nuk u arrit. Në këto kushte, procesi dështoi përsëri që të ishte gjithëpërfshirës dhe konsensual, duke i lënë palët politike në qëndrimet e tyre të skajshme, ku opozita kërkon hartimin e një drafti të vetëm të bazuar në 138 rekomandimet e Opinionit të Ndërmjetëm të Komisionit të Venecias, ndërsa mazhoranca kërkon që për ato pika që nuk bien dakord me rekomandimet të pyesë edhe njëherë Komisionin e Venecias, me shpresën e shprehur edhe nga përfaqësuesit dhe ekspertët e mazhorancës se Komisioni i Venecias do të ndryshojë qëndrimin e shprehur në Opinionin e Ndërmjetëm!

Këtë parashtrim të shkurtër mbi procesin, mënyrën sesi është organizuar me qëndrime përjashtuese dhe formulime të njëanshme të Projekt Amendamenteve e që demaskojnë synimin e vërtetë të këtij procesi rishikimi të Kushtetutës, po e bëjmë prezent, me qëllimin e vetëm, që pasi Komisioni i Venecias të konstatojë vetë *in prima personae*, ekzistencën e këtij realiteti, ta ketë parasysh, në analizën e thellë, kritikën dhe përpunimin e zgjidhjet eventuale që do të japë në Opinionin Final.

III. MBI PËRMBAJTJEN E DRAFTIT TË RI TË AMENDAMENTEVE KUSHTETUESE

Përmbajtja e draftit të rishikuar në mënyrë të njëanshme nga mazhoranca të Projekt Amendamenteve, në pamje të parë ka disa ndryshime. Megjithatë nga analiza e tyre ne konstatojmë se pjesa më e madhe dhe më rëndësishme e rekomandimeve të Komisionit të Venecias nuk është reflektuar, duke e bërë draftin e ri të papajtueshëm me rekomandimet e dhëna, ndërsa një pjesë tjetër është reflektuar në mënyrë të paplotë apo të kundërt me rekomandimet. Gjithashtu, konstatojmë se amendamentet nuk mbajnë në konsideratë edhe standarde tashmë të elaboruara nga Komisioni i Venecias për shtete të tjera, apo për vetë Shqipërinë⁹.

⁹ Kemi parasysh këtu CDL-INF(1998)009, "Opinion i Komisionit të Venecias mbi Amendamentet e Fundit ndaj Ligjit për Dispozitat Kryesore Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë".

1. Në parantezë të të gjitha argumenteve tona, duam të sjellim në vëmendjen tuaj se ekspertët e mazhorancës kanë refuzuar që të rishikojnë skemën institucionale të propozuar në Draftamendamentet Kushtetuese, duke anashkaluar konstatimin e Komisionit të Venecias, sipas të cilit:

“10. Synimi që reforma ndjek është i përgëzueshëm; megjithatë, zgjedhjet organizative propozuar nga Projekt Amendamentet duken se janë tepër të ngathëta dhe reforma ka gjasa të çojë në një proces vendim-marrjeje shumë kompleks, me shumë organe që kontrollojnë njëri-tjetrin në një sistem të ndërlikuar kontrollesh dhe balancash.

65. Si vëzhgim paraprak, Komisioni i Venecias vëren se Projekt Amendamentet prezantojnë një numër organesh të reja që supozohen të kontrollojnë njëri-tjetrin. Megjithatë, kjo skemë e komplikuar institucionale mund të ketë një pasojë të pasynuar: krijon një atmosferë mosbesimi e cila rrezikon të ndikojë vlerësimin publik të gjyqësorit, i cili është tashmë mjaft i ulët. Gjithashtu, krijimi i kaq organeve të reja do të kërkojë rekrutim masiv të profesionistëve ligjorë ndërkohë që numri i kandidatëve që zotërojnë arsimin, trajnimin, përvojën dhe pavarësinë e nevojshme mund të jetë disi i kufizuar në një vend kaq të vogël sa Shqipëria.”

2.1. Nenet 2, 8, 9, 10, 11 dhe 54 parashikojnë rregulla **mbi antarësimin e Shqipërisë në Bashkimin European**. Një pjesë e këtyre dispozitave dhe konkretisht ndryshimet në nenet 39 paragrafi 2, 64 paragrafi 4, 80/a, 122 paragrafi 3, 161 paragrafi 3, parashikohet të hyjnë në fuqi pas miratimit të ligjit nga Kuvendi që ratifikon marrëveshjen e lidhur midis Republikës së Shqipërisë dhe Bashkimit Evropian për antarësimin (neni 55 i projektligjit – pika 10 e nenit 179). Ndërkohë që, në dispozitat e tjera, parashikohet kushti “pas antarësimin të Shqipërisë në Bashkimin European”. Edhe pse teknikisht është më e këshillueshme formula e aplikuar nga neni 179 (e cila si rregull duhet të ishte zgjidhje e njëtrajtshme për të gjitha këto dispozita), në thelb, të dyja këto formula sanksionojnë hyrjen e mëvonshme në fuqi të këtyre parashikimeve. Argumenti i dhënë për përfshirjen e tyre në Kushtetutë lidhet me shmangien e ndërhyrjes së mëvonshme në tekstin e Kushtetutës.

2.2. Për këto amendamente, Opinioni i Komisionit të Venecias nr. 824/2015 shprehet se janë të pranueshme, “Nëse ligjvënësi shqiptar këmbëngul për të përfshirë dispozita të caktuara tani (me qëllim që të mos ndryshohet Kushtetuta përsëri në të ardhmen)...”.

2.3. Në parantezë duhet evidentuar se drafti i rishikuar për këtë pjesë nuk e reflekton këtë rekomandim të Komisionit të Venecias sepse nuk është marrë një vlerësim politik për këto amendamente. Në vlerësimin tonë, këto dispozita janë të parakohshme për Shqipërinë, e cila ende nuk ka hapur negociatat me Bashkimin Europian dhe me shumë gjasa, ky proces do të zgjasë në kohë me disa vjet. Anëtarësimi i Shqipërisë në Bashkimin Europian është një moment historik, që justifikon pa asnjë dilemë ndërhyrjen në Kushtetutë. Në çdo kohë dhe pavarësisht konfigurimit politik në Kuvendin e Shqipërisë.

2.4. Ne vlerësojmë se përfshirja e këtyre amendamenteve në këtë moment, krijon probleme të papërshtatshme teknike. Edhe pse sot mbi 90 % e shqiptarëve janë dakord me antarësimin e Shqipërisë në Bashkimin Europian, situata mund të jetë e ndryshme pas disa viteve. Është e pamundur që, në dritën e kushteve të sotme, të imponojmë zgjedhje për një të ardhme të largët dhe të pasigurt për disa arsye. Së pari, momenti i antarësimit të Shqipërisë në BE duhet t'i nënshtrohet një vlerësimi dhe mbështetje të gjerë publike në Shqipëri për masat e nevojshme që duhen ndërmarrë. Së dyti, sot ligjvënësi shqiptar është në pamundësi të parashikojë të gjitha rrethanat dhe ndërhyrjet e nevojshme në Kushtetutë që duhet të adresojnë në mënyrë korrekte shkallën e zhvillimit institucional dhe shoqëror të Shqipërisë, që do të verifikohet pas disa viteve në kohën e antarësimit. Së treti, sot ligjvënësi shqiptar është në pamundësi të parashikojë të gjitha rrethanat dhe ndërhyrjet e nevojshme në Kushtetutë që duhet të adresojnë në mënyrë korrekte shkallën e zhvillimit institucional dhe shoqëror të vetë Bashkimit Europian, që do të verifikohet pas disa viteve në kohën e antarësimit.

2.5. Si përfundim, ne vlerësojmë se dispozita të tilla janë jo vetëm të parakohshme, por edhe të papërshtatshme, në formulim dhe në përmbajtje për Kushtetutën e një vendi që ndodhet në fazën e Shqipërisë në procesin e integritimit europian. Antarësimi i Shqipërisë në Bashkimin Europian, është një ngjarje e dëshirueshme për shqiptarët, por gjithësesi është një ngjarje e pasigurt e së ardhmes dhe që nuk varet vetëm nga vullneti i shqiptarëve dhe autoriteteve shqiptare. Për këtë arsye, vlerësojmë se teknikisht është jo e këshillueshme që këto dispozita të përfshihen në këtë moment në tekstin e

Kushtetutës. Ne nuk vlerësojmë se ka ndonjë arsye të pranuar kushtetuese për të këmbëngulur në përfshirjen e tyre në tekstin aktual të Kushtetutës.

2.6. Një tjetër çështje për diskutim dhe që lidhet me procesin e integrimit evropian është edhe përmbajtja e nenit 5, ku parashikohen **kushtet e ekstradimit**. Për këtë çështje, Komisioni i Venecias nuk është shprehur në Opinionin e tij, duke vlerësuar se çështjet e tjera janë më kritike (*shih* paragrafin 5 të Opinionit).

2.7. Ne konstatojmë se dispozita e propozuar lejon ekstradimin kur plotësohen në mënyrë të njëkohshme tre kushtet, dhe konkretisht: (i) parashikimi me marrëveshje ndërkombëtare; (ii) me vendim gjyqësor; dhe (iii) kur parashikohet në legjislacionin e Bashkimit Evropian. Në vlerësimin tonë, kushti i tretë duhet të jetë i aplikueshëm vetëm në raport me vendet anëtare të Bashkimit Evropian. Ndërkohë, që për vendet që nuk janë anëtare të Bashkimit Evropian duhet të bashkëekzistojnë vetëm dy kushtet e para. Pra, në vlerësimin tonë ekstradimi mund të lejohet vetëm kur është parashikuar shprehimisht në marrëveshjet ndërkombëtare në të cilat Republika e Shqipërisë është palë, ose në legjislacionin e Bashkimit Evropian, në çdo rast me vendim gjyqësor.

3.1. Neni 6 i projektligjit parashikon rregullin e përgjithshëm se kushdo ka **të drejtë të ankohet kundër një vendimi gjyqësor** në një gjykatë më të lartë, përveçse kur parashikohet ndryshe në ligj. Kjo dispozitë është riformuluar nga varianti i parë me idenë e reflektimit të rekomandimit të Komisionit të Venecias në paragrafin 16 të Opinionit, që kërkonte qartësi dhe saktësi të normës.

3.2. Në vlerësimin tonë varianti i ri i propozuar për ndryshimin e nenit 43 të Kushtetutës është i papërshtatshëm. Aktualisht kjo dispozitë ka pothuajse të njëjtën përmbajtje me nenin 43 në fuqi, me ndryshimin e vetëm se rasti i përjashtimit nga kjo e drejtë lidhet me parashikimin ndryshe në këtë Kushtetutë. Është e qartë se parashikimi ndryshe në Kushtetutë ka të bëjë konkretisht me nenin 17 të Kushtetutës aktuale, ku parashikohet se: *“Kufizimet e të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk*

mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut.”. Nëse qëllimi i hartuesve të këtij amendamenti kushtetues është të shmangë kriteret dhe kufizimet që vendos neni 17 i Kushtetutës aktuale të Shqipërisë, atëherë jemi përpara tejkalimit të kufizimeve që vendos vetë Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut dhe për pasojë ndryshimi është i papranueshëm. Në çdo rast, Republika e Shqipërië duhet t’i përmbahet në legjislacionin e saj të brendshëm, kufizimeve dhe kriterëve që vendos Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut. Në përfundim, ne vlerësojmë se parashikimi ekzistues i nenit 43 duhet të mbetet i pandryshuar dhe në alternativë ne propozojmë që në nenin 43 të shtohet një fjali me këtë përmbajtje: “Kjo e drejtë mund të kufizohet vetëm me ligj sipas kushteve të nenit 17 të Kushtetutës”.

4.1. Neni 13 i projektligjit (ndryshon nenin 125), parashikon formulën dhe procedurën e përzgjedhjes së anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese. Në ndryshim nga versioni fillestar, tashmë normat e reja propozojnë që mandati i anëtarit të GjK të jetë 9 vjet dhe jo 12 vjet. Po ashtu, ripërtëritja ka ndryshuar nga cikli 4 vjeçar në ciklin 3 vjeçar. Në këtë mënyrë është krijuar një hipotezë tërësisht e re, e cila kërkon analizë të re nga njëra anë dhe që, nga ana tjetër, nxjerr pothuajse jashtë loje analizën e bërë nga Komisioni i Venecias sepse përkeqëson masën e ndikimit politik.

4.2. Fillimisht, jemi shprehur kundër sistemit të ndarë të zgjedhjes së anëtarëve të GjK. Sikundër me të drejtë, evidentohet në Opinionin e Ndërmjetëm nr. 824/2015 të Komisionit të Venecias, është e vërtetë se sistemi i ndarë i zgjedhjes midis Presidentit, Kuvendit dhe gjyqësorit, njihet nga teoria e të drejtës kushtetuese dhe aplikohet në disa vende të Europës. Gjithashtu, në paragrafin 24 të Opinionit trajtohet çështja e ripërtëritjes së GjK, duke theksuar se “*rotacioni mund të ketë ndikimin e uljes së rrezikut që një fraksion të dominojë GjK meqenëse ka më shumë gjasë të ndodhin dy cikle 3 vjeçare gjatë kohës së një mandati politik në detyrë në vend të 2 cikleve 4 vjeçare*”.

4.3. Mirëpo, në realitetin shqiptar sistemi i zgjedhjes së ndarë me ripërtëritje 3 vjeçare tashmë duket të jetë një zgjedhje jo e përshtatshme. Ripërtëritja 3 vjeçare rrit ndjeshëm ndikimin e një fraksioni të caktuar politik në përbërjen e GjK.

4.4. Kjo ndoshta ishte edhe arsyeja, pse Shqipëria vendosi ndryshimin e kësaj formule në vitin 1998. Dëshirojmë të kujtojmë se sipas ligjit për dispozitat kryesore kushtetuese, që veprimi në Shqipëri nga momenti i ngritjes së GjK, deri në vitin 1998, sistemi i zgjedhjes së anëtarëve të GjK ishte i ndarë midis Presidentit (4 anëtarë) dhe Kuvendit (5 anëtarë). Kjo formulë nuk arriti të siguronte depolitizimin e GjK dhe për këtë arsye, u shkua drejt një formule të re, të parashikuar nga kushtetutbërësi në vitin 1998.

4.5. E gjithë kjo histori e parashikimit kushtetues shqiptar, vë në dyshim zgjidhjen e ofruar. Kjo për faktin se në hipotezën e re të prezantuar, mund të ndodhë që me votat e një mazhorance parlamentare, në një periudhë 4 vjeçare, të zgjidhen 2 anëtarë të GjK (*duke qenë se ripërtëritja ndodh çdo 3 vjet, ndërsa mandati i Kuvendit është 4 vjeçar*), por edhe vetë Presidenti i Republikës (*të cilit i jepet gjithashtu mundësia që brenda mandatit të tij 5 vjeçar, të ketë mundësinë e emërimit të 2 anëtarëve të GjK*). Një situatë e tillë mund të krijojë ngjyrim politik të GjK, në vetëm një mandat 4 vjeçar të Kuvendit, me të paktën 4 anëtarë të saj. Situata bëhet akoma më e rëndë nëse potencialisht të ndodhë që e njëjta shumicë parlamentare dhe Presidenti i Republikës t'i përkasin të njëjtit fraksion politik apo që shumica parlamentare të konfirmohet edhe për një mandat të dytë qeverisës pa ndërprerje. Kjo situatë e fundit do të mund të krijonte potencialin që shumica e anëtarëve të GjK (6 anëtarë të saj) të zgjidheshin vetëm me votat e një mazhorance parlamentare, çka do të vendoste në dyshim pavarësinë dhe paanshmërinë e këtij organi.

4.6. Gjithashtu, sipas formulës së emërimit të gjyqtarëve të GjK nga Kuvendi, rezulton se ata mund të zgjidhen vetëm me votat e 36 deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë. Kjo në fakt nuk duket të jetë një zgjedhje demokratike, pasi krijon mundësinë që një gjyqtar i GjK të emërohet vetëm me mbështetjen e afërsisht $\frac{1}{4}$ së deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë. Kjo analizë bëhet duke mbajtur në konsideratë faktin se dispozita nuk parashikon shumicën e nevojshme për emërimin e gjyqtarëve nga Kuvendi dhe për këtë arsye do të zbatohet rregull i përgjithshëm i miratimit të vendimeve nga Kuvendi, të parashikuar në paragrafin 1 të nenit 78 të Kushtetutës, ku sanksionohet se: "*Kuvendi vendos me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon një shumicë të cilësuar*". Në këtë rast

nuk përcaktohet emërimi me shumicë të cilësuar dhe për pasojë në eventualitetin e prezencës në sallë të vetëm një më shumë se gjysma e anëtarëve të Kuvendit, gjyqtari të emërohet me 36 vota.

4.7. Vetë hartuesit e amendamenteve e kanë pranuar paraprakisht anomalinë e këtij parashikimi. Në Dokumentin “Analizë e sistemit të Drejtësisë në Shqipëri”, të Grupit të Ekspertëve të Nivelit të Lartë¹⁰, shënohet shprehimisht: “*Procesi i emërimit bazohet në sistemin e përzier, shumica e thjeshtë (një minimum prej 36 votash), që kërkohet për të miratuar kandidaturat nga Kuvendi, duket se e përjashton një lloj konsensusi ndërmjet palëve. Kjo lloj shumice minimale është një e metë e rregullimit kushtetues aktual në drejtim të garancive që duhet të ofrojë në funksion të pavarësisë dhe paanshmërisë së kandidaturave të miratuara. Mungesa e një kontrolli të ndërsjellë të forcave politike mbi kandidatët e propozuar për shkak të shumicës minimale të kërkuar, rrjedhimisht nuk shkon në favor të miratimit të kandidatëve që ofrojnë më shumë garanci për pavarësi e paanshmëri. Ndër të tjera, pragu i ulët i votave që kërkohen për emërimin e gjyqtarit kushtetues e gjyqtarit të lartë ndikon negativisht në besimin e publikut ndaj procesit të votimit dhe kandidurës së miratuar*”. Mirëpo, pavarësisht këtij konstatimi, në mënyrë të çuditshme, parashikimi i përzgjedhjes së gjyqtarëve të GjK nga Kuvendi ka mbetur i pandryshuar – me 36 vota.

4.8. Për këtë çështje, ne sjellim në vëmendje se Komisioni i Venecias ka rekomanduar që, nëse gjyqtarët kushtetues zgjidhen nga Parlamenti, zgjedhja e tyre duhet të bëhet me 2/3 dhe me një mekanizëm zhblllokues, si dhe që mandati i tyre të mos jetë i ripërtëritshëm” [CDL-AD(2007)047 §§ 122-123; CDL-AD (2012)024 §§ 35] dhe [CDL-AD (2013)028]. Në një rast tjetër, Komisioni i Venecias është shprehur se “Një shumicë e cilësuar duhet të kërkohet tek të gjitha raundet e votimit në zgjedhjen e anëtarëve të GjK” [CDL-AD (2011)040]. Në aplikimin e këtij standardi, duhet studiuar me kujdes përvoja politike shqiptare në përcaktimin e shumicës sepse nuk duhet harruar që përbërja parlamentare në Shqipëri ka njohur mazhoranca me shumica të theksuara prej

¹⁰ “Analizë e sistemit të Drejtësisë në Shqipëri”, të Grupit të Ekspertëve të Nivelit të Lartë, Qershor 2015, fq. 28

3/5, siç është edhe legjislatura aktuale 2013-2017¹¹. Kjo nënkupton se shumica e cilësuar prej 3/5, që Kushtetuta përmban në disa lloj procedurash parlamentare ka dështuar në qëllimin e saj kryesor, në atë që është përfshirja e domosdoshme dhe substanciale e opozitës.

4.9. Besimi publik është padyshim thelbësor në autoritetin e GjK dhe ky besim duhet të krijohet që në procesin e emërimit të gjyqtarëve kushtetues. Për këtë shkak, merr rëndësi transparenca e procesit të emërimit, përfshirja e të gjithë spektrit politik parlamentar si përfaqësuese e diversitetit shoqëror, madje edhe përfshirja e aktorëve të tjerë institucionalë. Komisioni i Venecias thekson se: *“Transparenca në kandidim dhe votimi me 2/3 në raundin e parë dhe me 3/5 në raundin e dytë garanton transparencën e mirë dhe rrit besimin e publikut. Ky mekanizëm mund të perfeksionohet më tej”* [CDL-AD (2014)033]. Në një tjetër Opinion të tij, Komisioni i Venecias shprehet se: *“Është e rëndësishme të sigurohet qoftë pavarësia e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, por edhe të përfshihen organe shtetërore dhe forca politike të ndryshme në procesin e emërimit, në mënyrë që gjyqtarët të mos shihen vetëm si instrumente të njëjës ose tjetrës forcë politike. Kjo është arsyeja për shembull se përse në Ligjin Gjerman për Gjykatën Kushtetuese parashikohet një procedurë zgjedhjeje me 2/3 e votave. Kjo kërkesë është vendosur për të siguruar edhe marrëveshjen e partive opozitare për çdo kandidat për postin e gjyqtarit të GjK. Përvoja gjermane është shumë e kënaqshme. Është e këshillueshme që drafti të përcaktojë përfshirjen e një spektri politik të gjerë të forcave politike në procesin e emërimit”* [CDL-AD (2004)043].

4.10. Një çështje tjetër që lidhet me sistemin e ndarë të zgjedhjes së anëtarëve të GjK ka të bëjë me faktin se Kuvendi apo Presidenti në emërimin e anëtarëve të GjK nuk janë të detyruar nga renditja e kandidatëve në listën e përgatitur nga Këshilli për Emërimet në Drejtësi. Në këtë mënyrë, shmanget parimi i meritokracisë dhe rritet mundësia për manipulim politik në procesin e emërimit të anëtarëve të GjK. Po ashtu, në draftin e rishikuar nuk përmendet standardi i pluralitetit të kandidatëve dhe për pasojë, nuk është e qartë se sa kandidatura duhet të përcjellë Këshilli për Emërimet.

¹¹ Dhe ky nuk është një rast i izoluar sepse ka ndodhur edhe në të paktën dy Legjislatura të tjera të Kuvendit të Shqipërisë.

4.11. Në draft janë përcaktuar vetëm kushtet bazë të kualifikimit të kandidaturave, por nuk janë vendosur kritere matëse objektive (të tilla si aftësitë më të larta profesionale apo integriteti moral më i lartë). Për pasojë, diskrecioni i Kuvendit apo i Presidentit të jetë i plotë, duke krijuar potencial shumë të madh për të emëruar kandidatura mbi bazën e kriterit të prirjes politike.

4.12. Nga ana tjetër, formula dhe procedura e parashikuar në pikën 1 të nenit 13 të projektligjit, paraqet problematikë edhe përse i përket mbajtjes në konsideratë të konstatimeve të drejta të Komisionit të Venecias në Opinionin e Ndërmjetëm nr. 824/2015 dhe që ka të bëjë me nevojën dhe mundësitë e Shqipërisë për ngritjen e Gjykatës së Lartë Administrative¹², si dhe ekzistencën e Këshillit të Lartë të Emërimeve¹³ (*Për të dyja këto çështje, lutemi vlerësoni komentet tona në dispozitat respektive*). Megjithatë, një pyetje e rëndësishme mund të shtrohet edhe këtu: “*A është Gjykata e Lartë organi i duhur përfaqësues i sistemit gjyqësor, apo mund të vlerësohet mundësia e përfshirjes në procedurën e emërimit të gjyqtarëve të GjK një organ më përfaqësues (për ilustrim, Këshilli i Lartë Gjyqësor apo Konferenca Gjyqësore Kombëtare)?!*”.

4.13. Nga ana tjetër, konstatojmë se kriteri i parashikuar në paragrafin 3 “kandidatët nuk duhet të jenë dënuar për kryerjen e një vepre penale” nuk është në harmoni me nenin 6/1 të Kushtetutës aktuale (kjo dispozitë është shtuar në Dhjetor 2015 në kuadër të reformës së rëndësishme të dekriminalizimit në Shqipëri). Është domosdoshmëri që të sigurohet përputhshmëria midis këtyre dy dispozitave, me qëllim që të mos bashkëekzistojnë në Kushtetutë dy dispozita që konfliktojnë me njëra- tjetrën. Ky konstatim duhet të mbahet në konsideratë në të gjithë tekstin ku parashikohet i njëjti kriter ndalues.

4.14. Kriteri ndalues i veprimtarisë politike vijon të jetë i paqartë dhe të lërë mundësi për abuzim. Konkretisht, përcaktimi i ri është “*kandidatët... nuk duhet të kenë mbajtur funksione politike në administratën publike dhe pozicione drejtuese në një parti politike*”.

¹² Shiko paragrafin 37 të Opinionit të Ndërmjetëm nr. 824/2015

¹³ Shiko paragrafin 69 të Opinionit të Ndërmjetëm nr. 824/2015

gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit". Ky përcaktim lejon kandidimin e ish-deputetëve dhe të anëtarëve të thjeshtë të një partie politike.

4.15. Lidhur me paragrafin 6 të këtij neni, konstatojmë se nuk reflektohet rekomandimi i dhënë në paragrafin 26 të Opinionit nr. 824/2015 të Komisionit të Venecias, ku specifikohet se: *"26. Së fundi, paragrafi 5 i këtij Neni përcakton se "gjqqtari i Gjykatës Kushtetuese qëndron në detyrë deri në emërimin e pasuesit të tij."* Do rekomandonim që gjyqtarët të lejoheshin të qëndronin në detyrë deri në përmbyshjen e çështjeve ku kanë filluar të marrin pjesë përpara se t'u mbaronte mandati". Dispozita në këtë drejtim ka mbetur e pandryshuar, edhe pse është mëse e arsyeshme që gjyqtari të qëndrojë në detyrë të pakën deri në përfundimin e çështjeve ku ka marrë pjesë. Ndërkohë, vlerësojmë se është e papërshtatshme vijimi i qëndrimit në detyrë edhe në rrethanat e parashikuara në shkronjat "dh" dhe "e" të nenit 127 (sipas ndryshimit të propozuar në nenin 15). Pra, kur vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit (*për ilustrim rasti kur vërtetohet se kandidati ka "mashtruar" për eksperiencën në punë*), apo kur vërtetohet fakti i pamundësisë për të ushtruar detyrën (ai në këtë rast nuk mund të jetë në detyrë, sepse nuk mund ta ushtrojë atë), gjyqtari i GjK nuk mund të vijojë të qëndrojë në detyrë dhe të marrë pagën!

5.1. Neni 15 të projektligjit (ndryshon nenin 127) prezanton rrethanat e ndërprerjes së mandatit të anëtarit të GjK. Në vlerësimin tonë, rrethana e parashikuar në shkronjën "d" - në zbatim të procedurave të parashikuara në nenin 179/b", është e papërshtatshme, sepse kjo është një rrethanë e përkohshme (e rregulluar nga dispozitat tranzitore) dhe nuk mund të inkorporohet në tekstin e përhershëm të Kushtetues. Ky konstatim të mbahet në konsideratë në të gjitha rastet kur drafti parashikon këtë rrethanë si shkak për ndërprerjen e mandatit.

5.2. Ndërkohë nuk është reflektuar konstatimi i bërë në Opinionin nr. 824/2015 të Komisionit të Venecias, sipas të cilit: *"27..... dispozita ekzistuese për ndërprerjen në rastin kur gjyqtari nuk ushtron detyrën pa arsye për më shumë se gjashtë muaj është hequr nga teksti i Kushtetutës. Nuk është e qartë se pse po bëhet ky ndryshim sepse kjo nuk duket si bazë e paarsyeshme për ndalimin e mandatit."* Kjo rrethanë nuk

përfshihet shprehimisht as në rastet e shkarkimit nga detyra të parashikuar në nenin 128 (ndryshuar me nenin 16 të projektligjit).

6. Neni 16 i projektligjit (ndryshon nenin 128) nuk është në përputhje me Rekomandimin nr. 27 të Komisionit të Venecias. Në këtë dispozitë specifikohet se **gjyqtari i GjK mban përgjegjësi disiplinore sipas procedurës që rregullohet me ligj.** Në këtë rast, konstatojmë se nuk reflektohet konstatimi i Komisionit të Venecias në Opinionin nr. 824/2015, sipas të cilit: *“27... Projekt Amendamentet nuk shprehen për procedurat që duhen ndjekur gjatë shqyrtimit të shkarkimit, si dhe për të drejtat që iu akordohen gjyqtarëve dhe postmbajtësve të tjerë që kërcënohen me shkarkim. Ndërkohë që nuk mund të pritet që një rregullim i hollësishëm të përfshihet në Kushtetutë, do të ishte me vend një pohim i një parimi të përgjithshëm.”* Dispozita nuk përshkruan asnjë një parim të përgjithshëm të aplikueshëm në këtë rast (siç mund të jetë ai i procesit të rregullt ligjor), por thjesht delegon në mënyrë diskreionale tek ligji.

7.1. Neni 19 i projektligjit (ndryshon nenin 131) nuk është në përputhje të plotë me konstatimet e Opinionit nr. 824/2015 të Komisionit të Venecias. Në këtë Opinion vihet theksi tek fakti 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”. Në rastin konkret, Kushtetuta e Shqipërisë nuk përmban “klauzola të përjetshme”. Është e vërtetë që në Opinionin e Komisionit të Venecias përcakohet se është “do të ishte e mundur t’i jepej GjK të paktën pushtetin për të verifikuar procedurën në të cilën amendamentet kushtetuese janë miratuar”¹⁴, por përdorimi i termit “të paktën”, në vlerësimin tonë nënkupton se edhe mundësia e një vlerësimi më të gjerë do të ishte gjithashtu e mundur.

7.2. Në kushtet kur Kushtetuta e Shqipërisë përmban disa parime të përgjithshme, atëherë do të ishte zgjidhje më e përshtatshme që Gjykata Kushtetuese të kishte mundësi të vlerësonte një ligj rishikues të Kushtetues, më së paku, edhe në rastet kur amendamenti kushtetues bie ndesh me parimet e përgjithshme kushtetuese. Për ilustrim, nëse një mazhoranca qeverisëse do t’i kishte votat për ndryshimin e

¹⁴ Shiko paragrafin 21 të Opinionit të Ndërmjetëm nr. 824/2015

Kushtetutës (2/3 e votave) dhe do të miratonte një dispozitë që parashikonte varësinë e pushtetit gjyqësor nga Qeveria, GjK duhet të ishte në gjendje të konstatonte se një amendament i tillë bie ndesh me parimin e përgjithshëm të ndarjes e balancimit të pushteteve të sanksionuar në neni 6 të Kushtetutës. Heqja e mundësisë së GjK për një vlerësim të tillë, do të krijonte një situatë kaotike, ku dispozita të vetë tekstit të Kushtetutës konfliktohen me njëra-tjetrën, madje edhe me parimet e përgjithshme të sanksionuara në të. Në kushtet kur sistemi demokratik në Shqipëri është ende i brishtë, dhënia e kësaj kompetence GjK është mëse e domosdoshme për të vënë kufijtë e nevojshëm të abuzimit politik.

7.3. Nga ana tjetër, shprehja në këtë dispozitë “me përjashtim kur është shkelur procedura e miratimit të këtij ligji” është e padobishme sepse siç edhe konstaton Opinioni i Ndërmjetëm i Komisionit të Venecias në paragrafin 21, GjK këtë lloj kompetence e ka tek verifikimi i rregullshmërisë së referendumit kushtetues. Në këto kushte, do të hiqej e udhës të hiqej fare një dispozitë e tillë për ta lënë situatën siç është përderisa nuk është krijuar asnjë problem deri tani për këtë çështje. Një alternativë tjetër mund të ishte dhënia e kompetencës GjK për kontrollin kushtetues të substancës së amendamentave kushtetuese lidhur me respektimin e disa klauzolave të pandryshueshme të Kushtetutës, siç mund të jenë parimet e përgjithshme të organizimit shtetëror.

7.4. Së fundmi për këtë dispozitë, është i paqartë formulimi i nenit 131 shkronja f), përse i përket konceptit të “aktit publik”. Ky koncept është i panjohur në legjislacionin shqiptar, kryesisht tek ai i të drejtës administrative. Po kështu, kjo dispozitë e kufizon të drejtën e ankimit individual “përveçse kur parashikohet ndryshe në këtë Kushtetutë”. Ky formulim na duket i paqartë dhe mbart rrezikun e keqinterpretimit në praktikë, duke sjellë efektin e padëshiruar të reformimit të kësaj norme, që është zgjerimi i rasteve të ankimit individual.

8.1. Neni 20 (ndryshon nenin 132) nuk parashikon mundësinë që GjK të vendosë pezullimin e aktit që shqyrton deri në përfundimin e këtij shqyrtimi, në rastet kur vijnë pasoja të rënda dhe të pariparueshme nga aplikimi i aktit. Nga ana tjetër, dispozita

nuk parashikon as mundësinë që në rrethana të caktuara (*për ilustrim në rastin e çështjeve gjyqësore në shqyrtim*) akti i shfuqizuar të ketë efekt prapaveprues. Ndoshta mund të përfshihej një parashikim i përgjithshëm mbi këtë mundësi, duke e deleguar rregullimin e hollësishëm me ligj.

8.2. Lidhur me këtë dispozitë, është e paqartë pse formulimi aktual i paragrafit 1 të kësaj dispozite “vendimet e GjK kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare” është zëvendësuar me shprehjen “vendimet e GjK kanë fuqi të përgjithshme, janë përfundimtare dhe të detyrueshme për zbatim”. Ndarja e konceptit “të detyrueshme” me konceptin “të përgjithshme” na duket që krijon konfuzion me efektin *erga omnes* të vendimeve të GjK.

8.3. Po ashtu, nga teksti aktual i nenit 132 **është hequr rregulli, sipas të cilit GjK ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton**. Në pamje të parë duket sikur qëllimi ka qenë për reformimin e GjK dhe shndërrimin e saj në ligjvënës pozitiv. Nëse është kështu, ky qëndrim nuk gjen mbështetje apo hapësirë në dispozitat e tjera kushtetuese.

9.1. Neni 23 (ndryshon nenin 135) nuk është në përputhje me konstatimin nr. 37 të Komisionit të Venecias dhe këmbëngulja e mazhorancës synon ti imponojë Komisionit të Venecias heqjen e konstatimit të bërë. Kjo dispozitë parashikon se “Pushteti gjyqësor ushtrohet nga Gjykata e Lartë, Gjykata e Lartë Administrative si dhe nga gjykatat e apelit e gjykatat e shkallës së parë, të cilat krijohen me ligj”. Nga ky parashikim prezantohet si risi **krijimi i Gjykatës së Lartë Administrative** (GjLA), e cila sipas dispozitave tranzitore fillon funksionimin më datë 01.01.2020. Edhe në mbështetje faktin që nga perspektiva e të drejtave të njeriut, drejtësia administrative është një element i rëndësishëm në procesin e kontrollit mbi performancën e administratës publike. Megjithatë, ky fakt nuk nënkupton se në Shqipëri ekziston nevoja e ngritjes së një GjLA.

9.2. Komisioni i Venecias në Opinionin 824/2015 me të drejtë ka evidentuar faktin se: *“37.....është e paqartë nëse Shqipëria ka burimet e mjaftueshme njerëzore dhe*

financiare për të ngritur një gjykatë të re të lartë, përpos gjykatave të specializuara të nivelit më të ulët, sidomos duke pasur parasysh që sistemi i gjykatave më të ulëta administrative ka vetëm pak vite që është ngritur dhe, gjithashtu, Parlamenti tashmë ka përjetuar vështirësi me mbushjen e vendeve vakante në Gjykatën e Lartë ekzistuese.”.

9.3. Konfirmojmë faktin se Shqipëria nuk ka burimet e mjaftueshme njerëzore dhe financiare për të ngritur një gjykatë të re të lartë, qoftë edhe në vitin 2020. Shqipëria është në pamundësi financiare për ti ofruar një godinë të përshtatshme dhe funksionale Gjykatës aktuale të Lartë, gjyqtarët dhe stafi i të cilës punojnë në kushte krejt të papërshtatshme, dhe jo më të mendohet për ngritjen e një Gjykate të re të Lartë! Ne vlerësojmë se qëllimi i “mirë” i këtij parashikimi arrihet plotësisht me legjislacionin ekzistues, sipas të cilët pranë Gjykatës së Lartë është ngritur Kolegji Administrativ, i përbërë nga 6 gjyqtarë, të cilët shqyrtojnë vetëm mosmarrëveshjet në fushën e drejtësisë administrative. Nëse do të duhet të fuqizohet ky Kolegj, në varësi të mundësive financiare dhe nevojave, mund të shtohet numri i gjyqtarëve të këtij Kolegji, pa qenë aspak nevoja e ngritjes së një Gjykate të re të Lartë.

9.4. Ne vlerësojmë se në funksion të të drejtës për një proces të rregullt ligjor (sanksionuar në nenin 6 të KEDNJ-së), veçanërisht të të drejtës së gjyqimit brenda një afati të arsyeshëm, zgjidhja më e mençur do të ishte zgjerimi i numrit të gjykatave të apelit administrativ (sepse aktualisht është vetëm një dhe me seli në Tiranë), apo numrit të gjyqtarëve pranë gjykatës së apelit administrativ (sepse janë vetëm 7 gjyqtarë, që kanë një ngarkesë tepër të lartë, për shkak se shqyrtojnë ankimet kundër të gjitha vendimeve të dhëna nga 6 gjykatat administrative të shkallës së parë). Një vend si Shqipëria që nuk ka mundësi për më shumë se një Gjykatë Apeli Administrativ, nuk mund të përfshijë në Kushtetutë detyrimin për ngritjen e një Gjykate të re të Lartë, për sa kohë qëllimi arrihet edhe me organizimin e një Gjykate të Lartë, në disa Kolegje (aktualisht është e organizuar në Kolegj Civil, Penal dhe Administrativ).

9.5. Mosparashikimi në Kushtetutë i ngritjes së GjLA, do të eliminonte edhe konstatimet e Komisionit të Venecias mbi konfliktin e kompetencave, si vijon: “38. *Gjithashtu, nëse krijohen dy Gjykata të Larta të ndryshme me të njëjtin nivel, ekziston*

reziku i mosmarrëveshjeve juridiksionale mes tyre. Dy gjykatat mund të mos bien dakord se cila prej të dyjave do të shqyrtojë një çështje të caktuar, por ekzistojnë edhe lloje të tjera konfliktesh, si ato ku dy degë të gjyqësorit nuk vënë në pikëpyetje juridiksionin për një çështje të caktuar por aplikojnë në thelb të njëjtat dispozita ligjore në mënyrë të ndryshme dhe kështu zhvillojnë përjasje të ndryshme në praktikën e tyre gjyqësore.”¹⁵.

9.6. Nga ana tjetër, ne vlerësojmë se nëse Shqipëria në një moment të caktuar ka burimet e nevojshme njerëzore dhe financiare, në përputhje me paragrafin 2 të kësaj dispozite, ku specifikohet se: *“Kuvendi mund të krijojë me ligj gjykata për fusha të veçanta, por në asnjë rast gjykata të jashtëzakonshme”*, mund të vendosë krijimin e saj me ligj në çdo moment kur vlerësohet domosdoshmërisht e nevojshme. Mirëpo, sistemi i vecantë i drejtësisë administrative, ka nevojë të testohet në Shqipëri, duke qenë se ka vetëm 2 vite që aplikohet (gjykatat administrative dhe Kolegji Administrativ pranë Gjykatës së Lartë, kanë nisur funksionimin vetëm në 4 Nëntor 2013). Në varësi të problematikave që do të evidentohen në një periudhë të përshtatshme, mund të vlerësohet në mënyrë më të arsyeshme nëse Kolegji Administrativ pranë Gjykatës së Lartë, është zgjidhje e përshtatshme apo jo, dhe nëse do të ishte e nevojshme krijimi i një Gjykate të re të Lartë.

9.7. Së fundmi, ne vlerësojmë se ngritja e GjLA nuk është çështje standardi minimal për drejtësinë administrative, por është çështje e oportunitetit politik, e lidhur ngushtë me zhvillimin shoqëror dhe institucional të një vendi. Në këtë perspektivë, vlerësojmë se përkrahja e një zgjedhjeje të tillë duhet të gëzojë para së gjithash mbështetje politike të gjerë dhe nuk mund të përkrahet si zgjedhje thjesht e propozuar në nivel ekspertësh. Për të njëjtën arsye, ne vlerësojmë se angazhimi sot për ngritjen e GjLA vite më vonë mbart të njëjtat risqe si ato për normat që i përkasin anëtarësimit të ardhshëm të Shqipërisë në BE (*shih pikën 2 të këtij Opinioni*). Si rrjedhojë, ne vlerësojmë që në të gjithë tekstin duhet të hiqen apo riformulohen normat që përmendin apo rregullojnë GjLA.

¹⁵ *Shih* paragrafin 38 të Opinionit të Ndërmjetëm nr. 824/2015

10.1. Nenet 24, 25 dhe 27 (ndryshojnë nenin 136 dhe shtojnë nenin 136/a) flasin për **emërimin dhe përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve**, për të cilin Komisioni i Venecias në Opinionin e Ndërmjetëm nr. 824/2015 e ka veçuar si një prej çështjeve më kritike dhe rekomandimin për të e konsideron si një prej më të rëndësishmëve (*shih paragrafin 137*).

10.2. Është e vërtetë që drafti i rishikuar përmban disa rregulla të përmirësuara lidhur me parimet e procesit të emërimit dhe për përgjegjësinë disiplinore. Megjithatë, ne e shohim këtë çështje me lidhje të drejtpërdrejtë me politizimin e institucioneve, të ngarkuara me procesin e emërimit dhe të përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarëve. Këtu bëhet fjalë për Këshillin për Emërimet, KLGj dhe KLP, ku një pjesë e mirë e anëtarëve të tij emërohen nga Kuvendi me 3/5 (*për më tepër, ju lutemi shihni komentet tona në pikën 13 të këtij Opinioni*).

10.3. Neni 136 pika 2 e ndryshuar tashmë parashikon¹⁶ se kompetenca e Presidentit të Republikës në emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë. Nga përmbatja e dispozitës, konstatojmë disa çështje shqetësuese.

10.3.1. Së pari, Presidentit të Republikës nuk i është njohur asnjë rol (qoftë edhe ceremonial apo rol për kundërshtimin e kandidatëve të papërshtatshëm) në rastin e emërimit të gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit. Në këtë pikë, Opinioni i Ndërmjetëm i Komisionit të Venecias ka specifikuar vetëm se: *“Ka nevojë të sqarohet nëse dhe në ç’masë Presidenti mund të mos bjerë dakord me kandidatët e propozuar nga KLGJ; një mosmarrëveshje e tillë, në parim, nuk duhet të lidhet me personalitetet e kandidatëve, dhe në çdo rast vendimi i Presidentit duhet të jetë i mirëarsyetur: Presidenti duhet të ruajë vetëm pushtetin për të refuzuar kandidatë që janë dukshëm të papërshtatshëm.”*¹⁷. Njohja e rolit të Presidentit të Republikës për të refuzuar kandidatët e papërshtatshëm nuk duhet përjashtuar. Në Opinionin CDL-AD(2007)028 të Komisionit të Venecias, theksohet se: *“Për sa kohë që Presidenti është i lidhur me një propozim të bërë nga një Këshilli i pavarur gjyqësor, emërimi nga Presidenti nuk duket të jetë problematike”*.

¹⁶ Paragrafi 1 dhe 2 i dispozitës

¹⁷ Shiko paragrafin 45 të Opinioni të Ndërmjetëm nr. 824/2015

10.3.2. Së dyti, edhe në rastin e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë, roli i Presidentit është ngushtuar së tepërmi. Ai tashmë ka vetëm të drejtën e vetos pezulluese (vetëm një herë dhe kjo veto e humbet fuqinë nëse Këshilli i Lartë Gjyqësor voton kundër saj). Ndërkohë që sipas Komisionit të Venecias “.....*Presidenti duhet të ruajë vetëm pushtetin për të refuzuar kandidatë që janë dukshëm të papërshtatshëm.*”¹⁸. Në këtë mënyrë, praktikisht Presidentit të Republikës nuk i njihet as roli i refuzimit të kandidatëve që janë dukshëm të papërshtatshëm. Ky parashikim i ri mund të jetë problematik, sepse argumentet e Presidentit mund të jenë të tilla që vendosin në dyshim integritetin e kandidatit (papërshtatshëmrinë e tij me detyrën) dhe pavarësisht kësaj kandidati emërohet. Në këtë rast, duhet të mbahet në konsideratë se Presidenti i Republikës është autoriteti i vetëm që mund të koordinojë informacionet që mund të disponojnë agjencitë inteligjente dhe ato të zbatimit të ligjit.

10.3.3. Së treti, afati kushtetues “7 ditor” brenda të cilit duhet të shprehet Presidenti i Republikës për propozimin e ardhur, e vendos atë në kushte pamundësie për të bërë një vlerësim real dhe objektiv të përshtatshmërisë së kandidatit. Është pothuajse e pamundur që në një afat “7 ditor” të mund të mbledhesh informacionet e nevojshme për të vlerësuar integritetin (përshtatshmërinë e figurës) së kandidatit. Në vlerësimin tonë, afati brenda të cilit shprehet Presidenti i Republikës nuk duhet të vendoset në Kushtetutë, por të sanksionohet me ligj, duke mbajtur në konsideratë parimin e vendosjes së afateve objektive dhe që mundësojnë një vlerësim objektiv.

10.4. Në paragrafin 3 të kësaj norme parashikohet mundësia që një e pesta e anëtarëve të GjL mund të zgjidhet 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, që kanë përfunduar arsimin e lartë juridik dhe kanë gradë shkencore në drejtësi. Ne vlerësojmë se depolitizimi tërësor i GjL dhe fakti se emërimi i gjyqtarëve të kësaj gjykate do të bëhet nga Këshilli i Lartë Gjyqësor, e bën të paarsyeshëm emërimin si gjyqtar të individëve jashtë sistemit gjyqësor. Lënia e kësaj

¹⁸ Shiko paragrafin 45 të Opinioneve të Ndërmjetëm nr. 824/2015

kuote (1/5), bie ndesh me qëllimin e dispozitës, që sipas kuptimit që konstaton¹⁹ edhe Komisioni i Venecias është depolitizimi i GjL.

10.5. Jo vetëm kaq, por emërimi i gjyqtarëve nga kandidatë jashtë sistemit dhe pa patur lidhje me gjyqësorin bie ndesh me një prej ideve themelore të Reformës, që është shndërrimi i Gjykatës së Lartë në gjykatë karriere. Për këtë qëllim shërbejnë rregullat e përfshirjes së GjL saktësisht në piramidën e pushtetit gjyqësor dhe nën ombrellën e KLGj-së, si dhe njësimi i rregullave për llogaridhënien dhe disiplinën e gjyqtarëve të lartë. Në këtë pikëpamje, nuk ka asnjë arsye pse emërimi në GjL të mos jetë një proces i natyrshëm vertikal brenda sistemit, nga poshtë lart, që garanton pa asnjë dilemë profesionalizmin dhe paanshmërinë e tyre.

10.6. Nga ana tjetër, përfshirja e gjyqtarëve nga jashtë sistemit, do të bënte pothuajse të pamundur vlerësimin objektiv të kandidatëve nga ana e Këshillit të Lartë Gjyqësor. Duket e vështirë vlerësimi i njëtrajtshëm dhe objektiv i një kandidati me karrierë të pastër vetëm në gjyqësor, me një kandidat që ka punuar vetëm si “jurist në administratën publike”, avokat apo profesor. Niveli dhe natyra e vlerësimit të performancës është krejtësisht e ndryshme dhe e pamundur që të arrijë objektivitetin dhe barazinë në kriteret e vlerësimit. Në këto raste, të dhënat mbi performancën e kandidatëve jogjyqtarë do të vinin nga struktura të tjera, të cilat mund të kenë interes të pasqyrojnë një gjendje të përmirësuar të performancës, me vullnetin për të siguruar promovimin e kolegut të tyre. Për më tepër, aktualisht vlerësimi periodik i performancës në punë për avokatët, profesorët, apo juristët në fusha të ndryshme, nuk parashikohet dhe për pasojë nuk kryhet. Kjo nënkupton që promovimi do të bëhet me të dhënat që do paraqesë vetë kandidati, në mënyrë subjektive, duke fshehur në këtë mënyrë të dhënat që nuk i përshtaten me kandidimin.

10.7. Heqja e rregullit për rekrutimin e gjyqtarëve të lartë nga jashtë sistemit, bën më pas të panevojshme paragrafin 4 të këtij neni. Ndërsa kriteret dhe procedura e përzgjedhjes së tyre, e përcaktuar në paragrafin 5 të këtij neni, duhet të jenë pjesë e legjislacionit zbatues për të gjithë gjyqtarët.

¹⁹ Shiko paragrafin 45 të Opinioneve të Ndërmjetëm nr. 824/2015

10.8. Në paragrafin 5 përcaktohet se kushtet për vazhdimësinë e ushtrimit të detyrës përcaktohen me ligj. Është i paqartë qëllimi i këtij parashikimi, mirëpo një parashikim i tillë lë të kuptohet sikur me ligj mund të vendosen kushtet për zgjatjen e mandatit të gjyqtarit të GjL jashtë mandatit kushtetues 9 vjet. Nëse qëllimi i dispozitës është ky, atëherë një parashikim i tillë është i papranueshëm, sepse mandati është kushtetues dhe si i tillë nuk mund të delegohet zgjatja e mandatit (vazhdimësia e ushtrimit të detyrës), veçanërisht kur vetë Kushtetuta nuk parashikon përjashtimet se kur mund të ndodhë kjo.

10.9. Tek neni 27 ne konstatojmë paqartësi teknike të normës për disa arsye. Së pari, ai lidhet me parimin e ndalimit të kufizimit të qëndrimit në detyrë të gjyqtarit, i cili tashmë është zhdukur fare nga teksti i Kushtetutës. Së dyti, në hipotezat e largimit të gjyqtarit nga detyra, bashkohen në një performanca e dobët profesionale me shkeljen disiplinore (shkronja ç), ndonëse në Opinionin e Ndërmjetëm të Komisionit të Venecias nr. 824/2015 thuhet se këto dy procese janë të ndara dhe të dallueshme nga njëra – tjetra (paragrafi 78).

11. Neni 29 (ndryshon nenin 139), pika 2, nuk është në përputhje me Opinionin CDL-AD(2007)028 të Komisionit të Venecias. Në këtë dispozitë parashikohet se **procedura për emërimin e gjyqtarit në një gjykatë tjetër pas përfundimit të mandatit rregullohet me ligj.** Kjo duket një zgjidhje që imponon mbajtjen në sistemin gjyqësor edhe të juristëve që janë emëruar gjyqtarë në GjL jashtë radhëve të sistemit gjyqësor. Në vlerësimin tonë, një gjyqtar i GjL, që vjen jashtë radhëve të sistemit gjyqësor, nuk mund të emërohet në një gjykatë të një shkalle më të ulët. Ai duhet të rikthehet ndoshta në vendin e mëparshëm të punës, si avokat apo jurist në administratën publike, por kurrësesi nuk mund të bëhet pjesë e sistemit gjyqësor, aq më tepër që deri më tani emërimi i tyre është bërë nga Kuvendi. Indirekt sipas këtij parashikimi arrihet që Kuvendi të bëjë emërim të gjyqtarëve, në shkallën e parë dhe të apelit. Në këtë rast, risjellim në vëmendje konstatimin e bërë në Opinionin CDL-AD(2007)028 të Komisionit të Venecias, ku specifikohet se: *“Emërimet e gjyqtarëve të zakonshëm nuk është e përshtatshme që të votohen nga parlamenti, sepse rreziku që konsideratat politike të mbizotërojnë mbi meritat objektive të një kandidat nuk mund të përjashtohet”.*

12. Neni 30 (ndryshon nenin 140) parashikon **rastet e shkarkimit nga detyra të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë**. Është e paqartë se përse rastet e largimit të gjyqtarëve të GjL janë të ndryshme nga rastet e shkarkimit të gjyqtarëve të parashikuar nga neni 27 (shtohet neni 137/a). Dispozita e fundit i përfshijnë rrethanat e shkarkimit të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë (*shih* shkronjën “ç” dhe “d” të nenit të shtuar 137/a).

13.1. Neni 33 (ndryshon nenin 147) është në mospërputhje të plotë me: (i) Rekomandimin nr. 55 të Opinionit të Ndërmjetëm nr. 824/2015 i Komisionit të Venecias; (ii) CDL-INF(1998)009 “Opinion i Komisionit të Venecias mbi Amendamentet e fundit ndaj Ligjit për Dispozitat Kryesore Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”; (iii) CDL-AD(2013)007 - Opinionin “Mbi Draft amendamentet e Ligjit Organik të Gjykatave të Juridiksionit të Përgjithshëm në Georgia; si dhe (iv) Opinionin e CCJE nr. 10/2007. Njëpërmjet kësaj dispozite dhe dispozitave tranzitore, sic e evidenton rrezikun edhe Opinioni i Ndërmjetëm, mazhoranca synon ti ndërpresë mandatin të gjithë anëtarëve ekzistues, dhe ti zëvendësojë ata me persona të emëruar me formulën e re, duke treguar qartësisht se qëllimi i reformës është kapja dhe përfitimi politik i momentin.

13.2. Kjo dispozitë parashikon **përbërjen dhe rregullat e përzgjedhjes së anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor** (KLGj), duke specifikuar se 5 nga 11 anëtarët e këtij organi zgjidhen nga Kuvendi, mbi bazën e propozimit të organizmave të ndryshëm, sipas vlerësimit të Këshillit për Emërimet në Drejtësi (KED). Kuvendi bën emërimin e tyre me 3/5 e votave të anëtarëve të tij (paragrafi 4 dhe 5). Në parim, zgjedhja e anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor, me shumicë të cilësuar është e mirëpritur, duke mbajtur në konsideratë qëllimin e aplikimit të shumicave të cilësuar, që synojnë mbështetje ndërpartiake për funksionarë të rëndësishëm, në drejtim të përzgjedhjes së kandidaturave jopolitike. Mirëpo, pyetjet që shtrohen në këtë rast janë: **“Në realitetin e tanishëm politik në Shqipëri, ku shumica qeverisëse i zotëron e vetme 3/5 e votave në Kuvend, a sigurohet mbështetje ndërpartiake (pozitë – opozitë) për përzgjedhjen e këtyre anëtarëve?!”; “A garanton kjo shumicë që zotërohet sot vetëm nga shumica qeverisëse përbërjen *apolitike* të KLGj?!”; “A po tenton kjo shumicë të ‘çimentojë’ kapjen politike të KLGj dhe jo vetëm?!”.**

13.3. Në përgjigje të këtyre shqetësimeve, amendamenti nuk merr në konsideratë rrezikun e evidentuar nga Opinioni nr. 824/2015 i Komisionit të Venecias, ku specifikohet qartësisht se: “55. Komisioni i Venecias vëren se shumica qeverisëse aktuale e ka shumicën e cilësuar që nevojitet sipas Projekt Amendamenteve për të zgjedhur anëtarët jo gjyqtarë të KLGJ. Komisioni i Venecias kujton në këtë drejtim vëzhgimin e tij në një opinion lidhur me Këshillin e Medias në Hungari:²⁰ “[...] Në rrethana normale, qëllimi i imponimit të detyrimit për një shumicë të cilësuar është për të siguruar mbështetje ndërpartiake për masa ose personalitete të rëndësishme. Megjithatë, aty ku kërkesa për super-shumicën prezantohet me nismën e një grupi politik që e ka këtë supershumicë, ky rregull, në vend që të sigurojë pluralizëm dhe ndarje politike të organit rregullator, në fakt ‘çimenton’ ndikimin e këtij grupi të veçantë brenda organit rregullator dhe e mbron këtë ndikim nga ndryshimet politike në të ardhmen.[...] Çështja është nëse, në kontekstin aktual politik, procedura e zgjedhjes së anëtarëve jo gjyqtarë të KLGJ siguron një përbërje pluraliste të Këshillit.”.

13.4. Lidhur me shumicën parlamentare që merr pjesë në procesin e emërimit, Komisioni i Venecias ka vënë në dukje se: “Shumicat e cilësuar synojnë të garantojnë që një marrëveshje e gjerë të gjendet në Parlament, **pasi ato kërkojnë që mazhoranca të kërkojë një kompromis me pakicën**. Për këtë arsye, shumicat e cilësuar normalisht kërkojnë në shumë sektorë sensitivë, ku dallohen zgjedhjet e zyrtarëve të institucioneve shtetërore. Megjithatë ka rrezik që kërkesa për shumicë të cilësuar të çojë në ngërç, i cili nëse nuk adresohet në kohë dhe mënyrë të përshtatshme, mund të çojë në paralizë të atij institucioni. Një mekanizëm zhbllokues (anti-deadlock) synon të eliminojë një ngërç të tillë. Megjithatë, funksioni parësor i mekanizmit zhbllokues është saktësisht që ai të bëjë të funksionojë procedurën fillestare, duke shtyrë qoftë mazhorancën, qoftë pakicën të gjejnë një marrëveshje me qëllim shmangien e mekanizmit zhbllokues. Në të vërtetë, shumicat e cilësuar përforcojnë pozitën e pakicës parlamentare, ndërsa mekanizmi zhbllokues e korrekton balancën mbrapsh. Kuptohet, këto lloj mekanizmash nuk duhet të veprojnë si një pengues i arritjes së marrëveshjes për shumicën e cilësuar në instancë të parë. Ai

²⁰ CDL-AD(2015)015, Opinion mbi Legjislacionin për Median (AKTI CLXXXV mbi Shërbimet Mediatike dhe Mas Median, AKTI CIV për Lirinë e Shtypit, dhe Legjislacioni për Taksimin e të Ardhurave të Medias nga Reklamata) të Hungarisë, §64

duhet ta asistojë procesin, duke inkurajuar marrëveshjen nëse mekanizmi zhblllokues është i tillë që nuk parapëlqehet si nga shumica ashtu edhe nga pakica parlamentare. Për mekanizmin zhblllokues nuk ka një model unik. Një opsion është përcaktimi i shumicave zbritëse të ndryshme radhazi sipas rundeve të votimit, por ky mekanizëm ka difektin që shumica mund të mos kërkojë konsensus në raundin e parë, duke e ditur që në raundet vijuese kandidatit i tyre do të mbizotërojë” [CDL-AD (2013)028]²¹.

13.5. Vetë hartuesit e amendamenteve kushtetuese kanë pranuar paraprakisht se pjesëmarrja substanciale e opozitës në procesin e emërimit të anëtarëve të këshillave gjyqësor është domosdoshmëri për të garantuar pavarësinë dhe paanshmërinë e organit. Në Dokumentin “Analizë e sistemit të Drejtësisë në Shqipëri”, të Grupit të Ekspertëve të Nivelit të Lartë²², specifikohet se: *“Në kushtet kur mund të zgjidhet anëtar i KLD-së një kandidat vetëm me votat e mazhorancës qeverisëse, duke anashkaluar rolin e pakicës parlamentare në procesin e votimit, krijohen dyshime në drejtim të pavarësisë që duhet të karakterizojë këtë institucion kushtetues”²³.* Mirëpo, me shumicën prej 3/5 të propozuar disa muaj më vonë prej vetë atyre në amendamentet kushtetuese, roli i pakicës parlamentare në procesin e votimit është tërësisht i përjashtuar, duke krijuar dyshime të forta në pavarësinë e KLGj.

13.6. Lidhur me pjesëmarrjen e opozitës në procesin e zgjedhjes së anëtarëve të këshillave gjyqësorë, por jo vetëm, Komisioni i Venecias ka tashmë një standard të pranuar gjerësisht dhe që siguron moskapjen politike të sistemit gjyqësor. Komisioni i Venecias në një sërë Opinionesh të tij është shprehur se: ***“Një zgjidhje duhet gjetur megjithatë për të garantuar që opozita të ketë influencë në përbërjen e Këshillit. Një mundësi është ajo e vendosjes së 2/3 si në Spanjë ose 3/5 për zgjedhjen e anëtarëve nga Parlamenti. Një mundësi tjetër është ajo që parashikon që një nga 2 anëtarët të caktohet nga opozita parlamentare. Në çdo rast, prezenca e anëtarëve të propozuar nga opozita, por të zgjedhur nga Parlamenti duhet të garantohet me rregulla***

²¹ CDL-AD (2013)028 - Opinion On The Draft Amendments To Three Constitutional Provisions Relating To The Constitutional Court, The Supreme State Prosecutor And The Judicial Council Of Montenegro, paraf. 7

²² “Analizë e sistemit të Drejtësisë në Shqipëri”, të Grupit të Ekspertëve të Nivelit të Lartë, Qershor 2015, fq. 28

²³ “Analizë e sistemit të Drejtësisë në Shqipëri”, të Grupit të Ekspertëve të Nivelit të Lartë, Qershor 2015, fq. 34

procedurale ndaj rrezikut të bllokimit” [CDL-INF(1998)009]. Ndërkohë që qartësisht në një tjetër Opinion të tij është shprehur se: **“Komisioni i Venencias i qëndron mendimit se anëtarët që vijnë nga Parlamenti duhet të zgjidhen me shumicë prej 2/3 me një mekanizëm zhblokues ose nëpërmjet një metode proporcionale që garanton që opozita të ketë influencë në përbërjen e Këshillit”** [CDL-AD (2013)007]²⁴.

13.7. Pyetjet që shtrohen natyrshëm në këtë rast janë: “A vlejnë këto standarde të Komisionit të Venencias edhe për Shqipërinë?!”; “A është demokratike që e gjithë struktura e re e sistemit gjyqësor në vend (pra jo vetëm këshilli gjyqësor) të zgjidhet vetëm me mbështetjen e mazhorancës qeverisëse?!”; “A duhet një metodë proporcionale që garanton që opozita të ketë influencë balancuese në emërimet e funksionarëve më të lartë të të gjithë sistemit gjyqësor?!”.

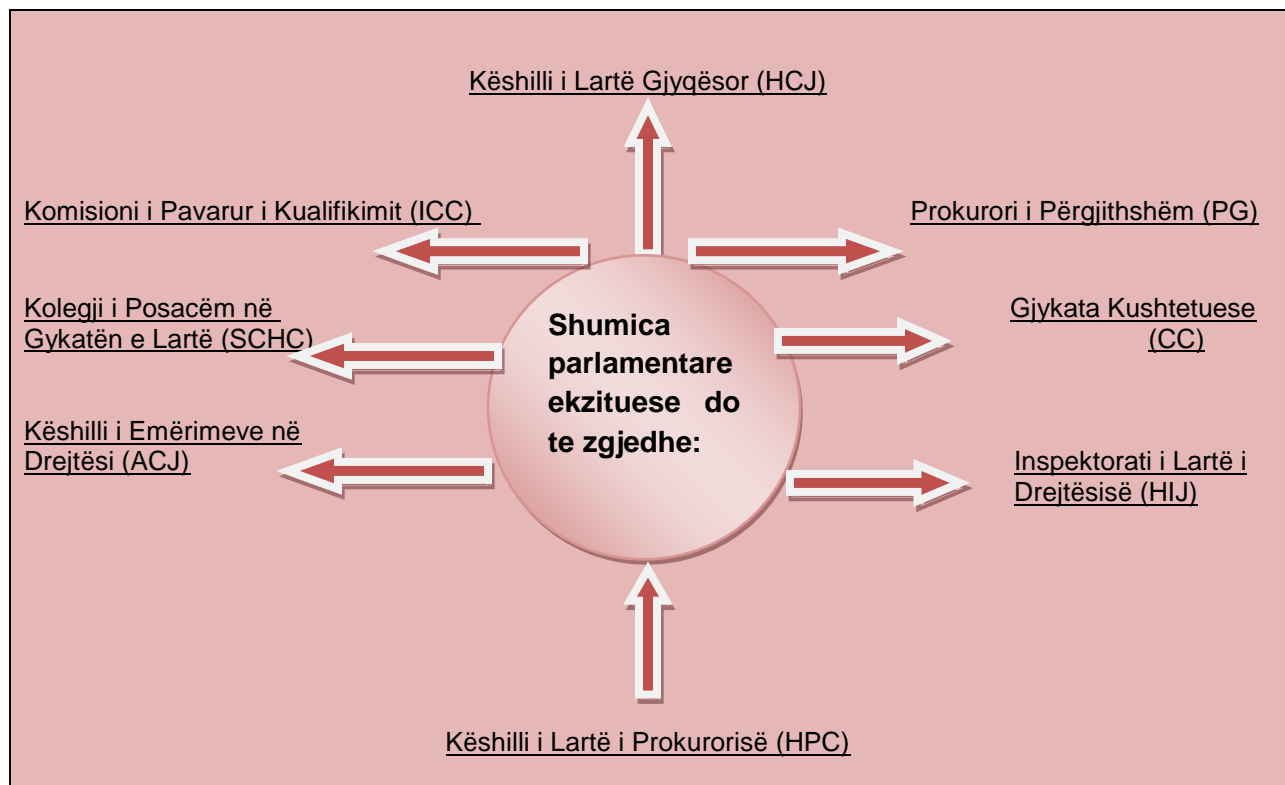
13.8. Ne vlerësojmë se kjo është domosdoshmëri për të eliminuar ‘çimentimin’ e kapjes politike të të gjithë sistemit gjyqësor në Shqipëri. Ne nuk jemi të shqetësuar për një proces të izoluar emërimi, me votat që zotëron kjo mazhorancë aktualisht, të ndonjë zyrtari apo anëtar të veçantë. Këtu bëhet fjalë për emërimin e të gjitha pozicioneve në sistemin e drejtësisë sipas parashikimit të amendamenteve, duke qenë se krahas krijimit të organeve të reja kushtetuese, amendamentet propozojnë edhe ndërprerjen e mandatit kushtetues për të gjitha organet ekzistuese (*Këshilli i Lartë i Drejtësisë; Këshilli i Prokurorisë; Prokurori i Përgjithshëm; Inspektorati i Këshillit të Lartë të Drejtësisë, etj.*). Pra, kjo mazhorancë propozon që me votat e saj (3/5), brenda 6 muajve nga hyrja në fuqi e ndryshimeve kushtetuese, të emërojë të paktën 30 funksionarë të lartë të sistemit të drejtësisë, pa përmendur këtu edhe emërimet dytësore apo emërimin e funksionarëve, nga vendet vakante që të hapen nga largimet nga sistemi për shkak të rivlerësimit. Konkretisht, pritet të zgjidhen në mënyrë të njëkohshme nga kjo mazhorancë qeverisëse:

- a) 5 nga 11 anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor;
- b) 5 nga 11 anëtarët e Këshillit të Lartë të Prokurorisë;
- c) Inspektorin e Përgjithshëm të Inspektoratit të Lartë të Drejtësisë;

²⁴ CDL-AD(2013)007 - Opinion “On The Draft Amendments To The Organic Law On Courts Of General Jurisdiction Of Georgia”, paraf. 52

- d) Prokurorin e Përgjithshëm;
- e) gjyqtarin e Gjykatës Kushtetuese;
- f) 8 anëtarët e Komisionit të Pavarur të Kualifikimit;
- g) 6 apo më shumë anëtarë të Kolegjit të Posaçëm pranë Gjykatës së Lartë;
- h) 3 anëtarët e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, madje edhe Kryetarin e këtij Këshilli.

13.9. Pra, me votat e kësaj mazhorance (3/5) krijohet një 'oktapod', që me 8 'këmbë' shtrin ndikimin e tij politik në të gjitha organet e sistemit të drejtësisë. Ndikimi në organet vetqeverisëse të sistemit apo në organet inspektuese, ka impakt të drejtpërdrejtë në ndikimin e vetë gjyqtarëve dhe prokurorëve në vend, si dhe në pavarësinë e tyre. Në këto kushte, a nuk është ky mekanizëm që instalohet prej amendamenteve kushtetuese "kapje politike e sistemit të drejtësisë në Republikën e Shqipërisë?!".



13.10. Është e vërtetë që amendamentet kushtetuese parashikojnë që vlerësimi i kandidatëve do të bëhet nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi dhe propozimet do të

vijnë nga nga radhët e avokatëve, 1 anëtar; nga radhët e noterëve, 1 anëtar; nga trupa e pedagogëve të drejtësisë, 1 anëtar; nga trupa e pedagogëve jo gjyqtarë ose prokurorë të Shkollës së Magjistraturës, 1 anëtar; dhe nga shoqëria civile, 1 anëtar. Në teori dhe në një demokraci funksionale, një zgjedhje e tillë duket se zbeh ndërhyrjen politike, dhe për këtë një rol mund të luajnë edhe procedurat që do të parashikojë legjislacioni dytësor.

13.11. Mirëpo, realiteti shqiptar është krejt i ndryshëm, për shkak se politika gjithmonë ka tentuar të mbajë nën kontroll procesin e përzgjedhjes së anëtarëve të organeve të sistemit të drejtësisë. Jo vetëm kaq, por ky proces mbart risk të deformohet dhe të kontrollohet politikisht në praktikë. Këtyre forumeve iu jepet pa asnjë shpjegim pushteti të propozojnë nga tre kandidatura, që paracakton dhe kufizon zgjedhjen e kandidatëve më të mirë. Nga ana tjetër, forumet profesionale në Republikën e Shqipërisë, me përjashtim të Dhomës Kombëtare të Avokatisë, nuk janë të institucionalizuara, janë të brishta dhe nuk kanë frymën e vendimmarrjes kolektive demokratike. Rasti më ekstrem i përket anëtarit të zgjedhur nga shoqëria civile, e cila është tërësisht e paorganizuar dhe e perceptuar nga të gjithë se fraksionet e saj i përkasin në hije fraksioneve politike të pushtetit. Po ashtu, nuk duhet harruar që me përjashtim të gjyqtarëve dhe prokurorëve, në Shqipëri është e zakonshme që një jurist t'i përkasë disa komuniteteve profesionale njëkohësisht (të jetë avokat, pedagog në Universitet, pedagog në Shkollën e Magjistraturës dhe i angazhuar në shoqërinë civile). Për më tepër, zgjedhja e një anëtari nga radhët e noterëve na duket shumë i papërshtatshëm sepse ky profesion është larg zhvillimeve të gjyqësorit, pa folur këtu edhe për lidhjen e varësisë që ky forum ka me Ekzekutivin për shkak të liçencimit dhe të inspektimit të tyre prej Ministrit të Drejtësisë. Edhe zgjedhja e një anëtari nga pedagogët jo gjyqtarë të Shkollës së Magjistraturës është kritike sepse numri i pedagogëve të tillë është i pakët dhe krijon realisht paracakton pa shumë mundim anëtarin që do të zgjidhet në Këshill. Një anëtar i tillë është i papërshtatshëm edhe sepse me ndryshimet ligjore të vitit 2014, kjo Shkollë kaloi nga varësia e Këshillit të Lartë të Drejtësisë në varësinë e Ekzekutivit, duke ndryshuar përbërjen e Këshillit Drejtues të saj.

13.12. Për më tepër, zgjedhja përfundimtare në çdo rast do të bëhet nga Kuvendi, i cili do të ketë mundësi të zgjedhë nga radhët e 3 kandidatëve, për çdo vend vakant. Amendamentet kushtetuese nuk ofrojnë asnjë garanci që Kuvendi (me votat e mazhorancës parlamentare prej 3/5) të mos përzgjedhë kandidatin nisur nga preferencat e tij politike, apo nga prespektive e individit që ofron më shumë garanci për të qenë i 'nënshtruar' nga ndikimi dhe vullneti i shumicës parlamentare që e zgjedhë. Për më tepër, opinioni i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi nuk është i detyrueshëm, ashtu siç është evidentuar me të drejtë edhe nga Opinioni nr. 824/2015 i Komisionit të Venecias, ku specifikohet se: *“58. Nga termat e Nenit 56 duket se KED-së i kërkohet të rendisë kandidatët duke ia lënë zgjedhjen përfundimtare Kuvendit. Kështu kuptohet se opinioni i KED-së nuk është detyrues për Kuvendin; ai bëhet vendimtar vetëm nëse Kuvendi dështon dy herë në përpjekjet për të arritur shumicën e tre të pestave²⁵”*.

13.13. Një tjetër aspekt me rëndësi për t'u evidentuar është edhe fakti se kjo shumicë parlamentare zotëron edhe votat e mjaftueshme (3/5) për të miratuar ligjet organike në bazë dhe në zbatim të ndryshimeve të mundshme kushtetuese. Sipas paragrafit 2 të nenit 81 të Kushtetutës miratimi i ligjeve për organizimin dhe funksionimin e organeve të parashikuara nga Kushtetuta (pra edhe ligjet organike të organeve të vetqeverisjes së sistemit të drejtësisë) bëhet me votat e 3/5 të anëtarëve të Kuvendit. Risjellim në vëmendje se shumica aktuale e zotëron këtë shumicë dhe për pasojë nuk ofrohet asnjë garanci që do të jetë legjislacioni dytësor që do të eliminojë mundësinë e kapjes politike të sistemit të drejtësisë, apo përbërjen pluraliste të këtyre organeve. Gjithashtu, rikujtojmë këtu përsëri se mazhoranca parlamentare në zgjedhjet e përgjithshme parlamentare të Qershorit 2013, arriti të fitonte vetëm 83 mandate! Vetëm disa muaj më vonë arritë të marrë deputetë nga opozita, me qëllim krijimin e një supermazhorance (aktualisht me 88 deputetë), vetëm me qëllimin për të patur votat e nevojshme për miratimin e vetme të ligjeve të cilësuar (3/5 – 84 deputetë), që përgjithësisht kanë të bëjnë me sitemin e drejtësisë.

13.14. Abuzimi i kësaj shumice parlamentare dhe tentativa për të ushtruar ndikim politik mbi këshillin gjyqësor, me anë të parashikimeve në ligj është tashmë e provuar. Sjellim

²⁵ Në rastin konkret procedura nuk ka sesi të dështojë, duke qenë se mazhoranca aktuale i zotëron 3/5 e votave.

në vëmendjen tuaj se me ligjin 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”, u arritë të shkarkoheshin nga detyra (shumë kohë përpara përfundimit të mandatit të tyre) 2 anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë të emëruar nga Kuvendi paraardhës. Edhe pse me vendimin nr. 23/2015 të Gjykatës Kushtetuese, këto parashikime të bëra nga ligji u deklaruan antikushtetuese, mazhoranca parlamentare e arriti qëllimin e saj antikushtetuese, duke zëvendësuar dhe lënë në detyrë dy anëtarët e rinj të emëruar prej saj.

13.15. Në çdo rast përmbajtja e ligjeve zbatuese është një “ngjarje e pasigurt e të ardhmes”, ndërkohë që eliminimi i mundësisë së kapjes politike apo çimentimit të saj, duhet të garantohet në nivel kushtetues!

13.16. Në opinionin nr. 10/2007, CCJE është shprehur edhe për zgjedhjen e anëtarëve jo-gjyqtarë. Sipas këtij Opinioni: “*Zgjedhja e anëtarëve jo-gjyqtarë nuk duhet të bëhet nga ekzekutivi. ... Nëse ndodh që një jo-gjyqtar zgjidhet nga Parlamenti, ai nuk duhet të jetë deputet dhe duhet të zgjidhet me një shumicë të cilësuar, e cila kërkon mbështetjen domethënëse të opozitës*” [§ 32].

13.17. Për këtë arsye, nëse, realisht optohet për formula numerike të shumicave parlamentare, është me vend, që koncepti bazë juridiko-politik, të jetë ai i “opozitës parlamentare” sic Komisioni i Venecias ka qartësuar në Raportin “Mbi rolin e opozitës brenda nje parlamenti demokratik” [CDL-AD(2010)025], teksa e përkufizon atë si: “11. “Opozita” karakterizohet nga fakti që ajo nuk është në pushtet dhe se ajo i kundërvihet (me më shumë apo më pak forcë) atyre që e mbajnë atë. Opozicioni parlamentar, në vetvete përbëhet nga parti politike të përfaqësuara në Parlament, por jo në qeveri. Në shumicën e regjimeve parlamentare, pavarësisht nëse është apo jo sistematike, qeveria gëzon si rregull një mbështetje të drejtëpërdrejtë të mazhorancës. Çështja e të drejtave të opozitës parlamentare për pasojë është para së gjithash, ajo e të drejtave të minorancës politike. Këto të fundit përmbledhin në përgjithësi të drejtat procedurale të informimit, të përfaqësimit dhe të pjesëmarrjes, të drejtën e shprehjes dhe të drejtën e votës, të drejtën e paraqitjes së propozimeve të ligjeve dhe propozimeve të tjera, të

drejtën e kontrollit mbi ekzekutivin dhe atë të inspektimit mbi veprimtarinë e tij, e po kështu edhe të drejtën e mbrojtjes ndaj sjelljes keqtrajtuese/provokative që mazhoranca mund t'i shkaktojë. Opozita nuk ka megjithëkëtë pushtetin për të marrë vendime substanciale, të cilat në një regjim demokratik, merren prej mazhorancave të parlamentit’.

13.17.1. Agumenti sipas të cilit kjo është një situatë e përkohshme, dhe se në të ardhmen shumica prej 3/5 garanton përfshirjen substanciale të opozitës, është jo vetëm argument jo kushtetues, por mbi të gjitha është argument jo realist, për tre arsye të mëposhtme.

13.17.2. Së pari, fakti që shumica aktuale parlamentare zotëron 3/5 e votave në Kuvend është situatë e përkohshme, nuk nënkupton që nën “justifikimin” e përkohshmërisë të lejohet kapja politike e sistemit gjyqësor dhe ‘çimentimi’ i ndikimit politik të mazhorancës aktuale mbi organet e reja kushtetuese që krijohen apo riformatohen. Sipas nesh, ky është problemi thelbësor: në një situatë të përkohshme, me një mazhorancë të përkohshme do të emërohen funksionarë të lartë të përhershëm, që potencialisht do të kurojnë në mënyrë të përhershme interesat e mazhorancës qeverisëse të përkohshme. Në këtë mënyrë, situata e përkohshme favorizuese për një krah politik të përkohshëm shndërrohet në një situatë të përhershme brenda sistemit gjyqësor. Kjo situatë ka vetëm një emër – atë të kapjes politike.

13.17.3. Së dyti, meqë pranohet që shumica prej 3/5 që zotërohet nga mazhoranca qeverisëse është situatë e përkohshme, atëherë duhet minimalisht të ofrohen edhe zgjidhje të përkohshme, që të eliminojnë dominimin e njëanshëm politik të mazhorancës në emërimet në gjyqësor! Por problematika dhe rreziku as nuk mund të anashkalohej dhe as nuk mund të mos vlerësohet seriozisht! Nëse mekanizimi i shumicës, nuk ofron zgjidhje për problemin, atëherë detyrimisht duket të shkohet drejt një mekanizimi të ri që garanton kontrollin e ndërsjelltë dhe pjesëmarrjen e mazhorancës parlamentare dhe opozitës parlamentare në përzgjedhjen e anëtarëve të organeve kushtetuese të sistemit të drejtësisë.

13.17.4. Së treti, rasti i Legjislaturës 2013-2017 nuk është rasti i vetëm kur votat e 3/5 së anëtarëve i zotëron vetëm një mazhorancë qeverisëse. Realiteti politik shqiptar ka njohur edhe raste të tjera. Madje, shpesh është abuzuar në retorikën politike, përgjatë diskutimeve me sfond kushtetues, për “pjesëmarrjen e opozitës”, për “konsensus të gjerë politik” në Parlament, për “neutralitet politik dhe garanci politike” që jep shumica e cilësuar prej 3/5. Në mënyrë jo korrekte, është deklamuar se një shumicë numerike si ajo prej 3/5, automatikisht përfshin në mënyrë konsistente edhe pjesëmarrjen thelbësore të opozitës parlamentare. Në fakt, historia parlamentare shqiptare mbi raportet numerike në Kuvend, ka treguar se shpesh shumica prej 3/5 nuk garanton në mënyrë të sigurtë, pjesëmarrjen e opozitës parlamentare dhe herë të tjera ka shtyrë mazhorancat drejt lëvizjeve diversioniste brenda opozitave, me pasoja të rënda qoftë për legjitimitetin (e munguar) demokratik të të zgjedhurve sipas këtyre formulave, e ndonjëherë edhe drejt tejkalimeve edhe të disa limiteve moralo-politike.

13.18. Në përfundim vlerësojmë, se nisur nga situata aktuale politike në vend, si dhe nga historia parlamentare në Shqipëri, do të ishte një zgjidhje e përshtatshme, konstatimi që ka bërë vetë Komisioni i Venecias në një Opinion të tij, mbi kontrollin e ndërsjelltë midis pozitës dhe opozitës parlamentare, ku ka specifikuar se: ***“Komisioni i Venecias i qëndron mendimit se anëtarët që vijnë nga Parlamenti duhet të zgjidhen me shumicë prej 2/3 me një mekanizëm zhbllokues ose nëpërmjet një metode proporcionale që garanton që opozita të ketë influencë në përbërjen e Këshillit”*** [CDL-AD (2013)007]²⁶.

13.19. Ky qëndrim do të ishte në përputhje edhe me Rekomandime të mëparshme që ka dhënë Komisioni i Venecias për rastin e Shqipërisë. Dëshirojmë të sjellim në vëmendje këtu “CDL-INF(1998)009, Opinion i Komisionit të Venecias mbi Amendamentet e Fundit ndaj Ligjit për Dispozitat Kryesore Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”²⁷, ku është shprehur se:

²⁶ CDL-AD (2013)007 - Opinion “On the Draft Amendments to the Organic Law on Courts of General Jurisdiction of Georgia”, paraf. 52

²⁷ Ky Opinion përmendet në Opinionin Paraprakt nr. 824/2015 në rastin e rolit të Ministrit të Drejtësisë. Ne vlerësojmë se rekomandimet e dhëna aty për rastin e zgjedhjes së anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor, janë gjithashtu aktuale dhe krejtësisht të vlefshme për tu konsideruar.

“19. Opozita shqiptare ka shprehur shqetësimin mbi numrin e madh të anëtarëve të Këshillit që zgjidhen nga Parlamenti. Në përgjithësi, duket e ligjshme që ti jepet Kuvendit një rol i rëndësishëm në emërimin e anëtarëve të Këshillit. Duke marrë parasysh natyrën konfliktuale të politikës shqiptare, shqetësimi se të gjithë anëtarët e emëruar nga Parlamenti mund të priren që të përfaqësojnë pikëpamjen e shumicës parlamentare nuk mund të anashkalohet. **Prandaj një zgjidhje duhet të gjendet duke siguruar që edhe opozita të ketë ndikim në përbërjen e Këshillit. Një mundësi do të ishte që të kërkohet një shumicë prej dy të tretat (2/3 si në Spanjë) ose tre të katërtat (3/4) për emërimin nga Parlamenti, apo një mundësi tjetër është që dy anëtarë avokat të caktohen nga opozita parlamentare. Në cdo rast, prezenca e anëtarëve të propozuar nga opozita dhe të emëruar nga Parlamenti duhet të sigurojë masa mbrojtëse procedurale kundër rrezikut të një bllokim.”.**

26.Duke marrë parasysh situatën specifike në Shqipëri, duket e këshillueshme që të ndërmerren hapa për të siguruar që opozita parlamentare të ketë gjithashtu një rol në përcaktimin e anëtarëve të Këshillit; nëse kjo do të respektohet dhe në qoftë se neni 15 zbatohet si duhet, atëherë do të jetë një mjet efektiv për një gjyqësor të pavarur, në përputhje me ato që ekzistojnë në vende të tjera demokratike.”.

13.20. Kjo analizë të mbahet në konsideratë në të gjitha rastet kur amendamentet kushtetuese parashikojnë zgjedhjen me shumicën e cilësuar prej 3/5 të anëtarëve të organeve të sistemit të drejtësisë (anëtarët jo-prokuror të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Inspektorin e Përgjithshëm të Inspektoratit të Lartë të Drejtësisë, Prokurorit të Përgjithshëm, Komisioni i Pavarur i Kualifikimit dhe Kolegji i Posaçëm i Gjykatës së Lartë).

14. Përsa i përket paragrafit 3 të nenit 33 (ndryshon nenin 147) konstatojmë se nuk parashikon asnjë kriter për përzgjedhjen e anëtarëve gjyqtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor. Në këtë rast, nuk është reflektuar rekomandimi i dhënë nga Komisioni i Venecias në Opinionin nr. 824/2015, ku specifikohet se: “61. Do të ishte e këshillueshme të shtohen të paktën disa kërkesa të caktuara për kandidatët për postet

në KLGJ (si anëtarët gjyqtarë edhe ata jo gjyqtarë), me qëllim që të sigurohet se do të zgjidhen njerëz me një emër të caktuar publik dhe përvojë profesionale”.

15. Lidhur me paragrafin 6 të nenit 33 (ndryshon nenin 147) konstatojmë se nuk bën asnjë përpjekje për zgjedhjen e Kryetarit të Këshillit të Lartë Gjyqësor (KLGj), bazuar në vullnetin e shumicës së anëtarëve të vetë Këshillit. Rregulli i parashikuar specifikon se: *“Kryetari i Këshillit të Lartë Gjyqësor zgjidhet në mbledhjen e parë të Këshillit nga radhët e anëtarëve jo gjyqtarë, me shumicën e të gjithë anëtarëve. Në rast se kryetari nuk zgjidhet në mbledhjen e parë, anëtari më i vjetër në moshë nga radhët e gjyqësorit organizon zgjedhjen e kryetarit me short në mbledhjen e radhës, e cila zhvillohet e hapur.”.* Problemi me këtë rregullim është që nuk ofron ndonjë shtysë që të gjejë një kandidat të aftë për të marrë mbështetjen e nevojshme. Në këtë rast, vlerësojmë se do të ishte e pranueshme që të përdoren disa raunde për të siguruar zgjedhjen e Kryetarit të KLGj-së dhe vetëm nëse ato dështojnë, atëherë mund të kalohet tek një mekanizëm demokratik zhblllokues. Ndoshta në raundin e parë mund të marrin pjesë në garë 5 kandidatë dhe do të ishte e pamundur që njëri prej tyre të siguronte që në raundin e parë 6 votat e nevojshme për t’u zgjedhur Kryetar. Është e logjikshme që të kalohet në një raund të dytë midis kandidatëve që kanë marrë mbështetjen me të madhe.

16.1. Neni 34 (shtohet neni 147/a) parashikon **funksiionet e Këshillit të Lartë Gjyqësor**. Në këtë dispozitë, ne vlerësojmë se është i papërshtatshëm togfjalëshi “me përjashtim të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese”, i përdorur në shkronjat “a” dhe “b” të paragrafit 1. Është e kuptueshme që GjK nuk është nën ombrellën e KLGj dhe aq më tepër gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese nuk përfshihen në radhët e “gjyqtarëve të të gjitha niveleve”! Gjykata Kushtetuese nuk është nivel i sistemit të gjykatave në vend dhe në këtë drejtim nuk ka asnjë keqkuptim. Mirëpo, nëse dispozita përdorë togfjalëshin “me përjashtim të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese”, të krijohet perceptimi sikur GjK është nivel i sistemit të gjykatave në vend!

16.2. Së dyti, në këtë normë është vendosur edhe një kompetencë “mbikëqyrëse” e KLGj për rregullat e etikës. Në mënyrën se si është shkruar kjo kompetencë, jep përshtypjen që KLGj ka funksion kontrolli tek gjyqtarët, ndërkohë që Projekt

Amendamentet propozojnë ngritjen e Inspektoratit të Lartë të Drejtësisë. Për pasojë, jo vetëm që krijohen mbivendosje eventuale kompetencash, por edhe rrezikohet keqzbatimi i tyre në praktikë. Ne vlerësojmë, se zgjidhja më e përshtatshme është që inspektimi i gjyqtarëve të mbetet si funksion i KLGj-së, nëpërmjet Inspektoratit që duhet të jetë i organizuar dhe të funksionojë brenda tij, duke respektuar fjalinë e fundit të paragrafit 75 të Opinionit të Ndërmjetëm të Komisionit të Venecias.

16.3. Një shqetësim tjetër për këtë normë lidhet me pjesëmarrjen e Ministrit të Drejtësisë në mbledhje të KLGj-së, që na duket pa kuptim, edhe pse Projekt Amendamentet e kufizojnë këtë pjesëmarrje vetëm në çështjet e planifikimit strategjik dhe të buxhetit. Në këtë normë nuk sqarohet pozita e Ministrit, nëse ai ka votë në këto mbledhje apo jo. Sigurisht që çështja e buxhetimit dhe e planifikimit strategjik tërheq interesin e Ekzekutivit, por gjithashtu duhet evidentuar se rritja e anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi në KLGj është një masë e mirë për të realizuar plotësisht pjesëmarrjen e pushtetit të Kuvendit dhe rrjedhimisht edhe të Ekzekutivit. Për më tepër, sipas paragrafit 82 të Opinionit të Ndërmjetëm, pjesëmarrja qoftë edhe pa të drejtë vote e Ministrit të Drejtësisë krijon konflikt në dukje të ndërhyrjes së Ekzekutivit në Pushtetin Gjyqësor.

16.4. Së fundmi, vlerësojmë se në këtë normë duhet të reflektohet edhe rekomandimi i paragrafit 56 të Opinionit të Ndërmjetëm, sipas të cilit “është e qartë që organizimi i duhur i të gjitha këtyre funksioneve do të kërkojë edhe një sistem nënorganesh të Këshillit, ashtu edhe një administratë që duhet drejtuar nga një përgjegjës ekzekutiv që i raporton Këshillit”.

17. Neni 35 (shtohet neni 147/b) nuk përfshin në **rrethanat e mbarimit të mandatit të anëtarit të KLGj**, rastin kur “vërtetohen kushtet e pazgjedhshmërisë dhe të papajtueshmërisë në ushtrimin e funksionit”, për të siguruar edhe harmonizimin midis dispozitave të vetë tekstit të Kushtetutës. Ky konstatim duhet të mbahet në konsideratë edhe në rastet e tjera ku parashikohet mbarimi i mandatit (për ilustrim, neni 147/dh).

18.1. Neni 36 (shtohet neni 147/c) parashikon rastet e **shkarkimit të anëtarëve të KLGj** dhe organin kompetent në këtë rast, që është Tribunali Disiplinor (TD). Kjo

dispozitë duhet të vlerësohet në harmoni me nenin 42 (që shton nenin 147/f), ku përcaktohet përbërja e TD, i cili përbëhet nga Kryetari i Gjykatës së Lartë, 2 gjyqtarë të Gjykatës së Lartë sipas ligjit, Kryetari i Gjykatës së Lartë Administrative, 2 gjyqtarë të Gjykatës së Lartë Administrative sipas ligjit dhe 1 prokuror i zgjedhur nga radhët e prokurorëve. Përbërja e TD është fikse dhe nuk përcaktohet rast pas rasti. Kjo bën që KLGJ-ja dhe TD të jenë në konflikt të hapur interesi me njëri-tjetrin, gjatë gjithë kohës. Kjo skemë institucionale ngre dhe nxit në nivelin më të lartë korporatizmin në sistem dhe ndoshta përbën pikën më thelbësore, tek e cila organizimi institucional i propozuar ka dështuar. Kjo skemë duhet e parë e lidhur ngushtë edhe me skemën e Inspektoratit të Lartë të Drejtësisë, që është analizuar më poshtë. Sipas skemës së propozuar nga amendamentet kushtetuese, KLGj-ja vendos për përgjegjësinë disiplinore (shiko shkronjën “a”, të pikës 1 të nenit 147/a) të Kryetarit dhe gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të Kryetarit dhe gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë Administrative (pra të 6 nga 7 anëtarëve në përbërje të TD). Ndërkohë që TD nga ana e tij vendos për përgjegjësinë disiplinore të anëtarëve të KLGj! Kjo ndërvarësi institucionale ndaj njëra-tjetrës nuk garanton respektimin e parimit të përgjegjshmërisë.

18.2. Nga ana tjetër, duhet bërë kujdes për të garantuar pavarësinë e anëtarëve të KLGj-së që eventualisht mekanizmi i kontrollit të mos influencojë në mënyrë të papërshtatshme në mënyrën se si ata ushtrojnë detyrën. Skema e propozuar, nëse është e mundur që Inspektori i Përgjithshëm i Inspektoratit të Lartë të Drejtësisë të inspektojë anëtarin e KLGj-së për mënyrën se si ka votuar, do të thotë se KLGj vendoset në varësinë e Inspektorit të Përgjithshëm dhe meqë ky i fundit, emërohet nga Kuvendi, dhe inspektohet nga Ministri i Drejtësisë, atëherë krijohet një varësi e papërshtatshme.

19.1. Neni 38 (shtohet neni 147/d) parashikon se **Inspektori i Lartë i Drejtësisë** emërohet me tre të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, për një periudhë 9 vjeçare, pa të drejtë rizgjedhjeje, nga radhët e juristëve (*pra, jo domosdoshmërisht gjyqtar apo prokuror, madje lejon të jetë një individ pa asnjë përvojë në gjyqësor*). Kjo zgjidhje duket që e politizon dhe e vendos nën varësinë e pushtetit të mazhorancës qeverisëse procesin e inspektimit të 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. Është e mirëpritur tentativa për të ndarë procesin e inspektimit nga procesi i vendimmarrjes për përgjegjësinë disiplinore, mirëpo në çdo rast nuk duhet të cenohet pavarësia e këtij organi nga pushtetet e tjera, sepse ndryshe mund të passjellë një ndërhyrje të papërshtashme në veprimtarinë e gjyqtarëve dhe prokurorëve. Standardet ndërkombëtare kërkojnë ndarje të qartë të këtyre dy proceseve, por jo që duhen kryer nga dy struktura të veçanta²⁸. Edhe vetë Komisioni i Venecias në Opinionin nr. 824/2015 ka evidentuar se: “75.....Komisioni i Venecias, ka vënë në dukje më herët se “sistemi që siguron një ndarje të qartë të detyrave midis organit që ka përgjegjësi të hetojë (Këshilli i Lartë i Drejtësisë) dhe organit që ka përgjegjësi të vendosë masa disiplinore (Bordi Disiplinor) është në përputhje me standardet ndërkombëtare.”²⁹ Komisioni i Venecias ka parasysh se “ndarja e detyrave” nuk kërkon domosdoshmërisht krijimin e një organi të pavarur të veçantë në çdo rast.”.

19.2. Në çdo rast vlerësojmë se përcaktimi në Kushtetutë i rregullave për ngritjen, organizimin dhe funksionimin e këtij organi, jo vetëm duhet të deklarohet si i pavarur, por të garantojë realisht pavarësinë e tij. Varësinë tërësisht politike që i jepet Inspektoratit, bie ndesh me rekomandimet ndërkombëtare për depolitizimin e vetë pushtetit gjyqësor. Kështu, emërimi i Inspektorit të Përgjithshëm nga Kuvendi me 3/5 e votave, jo vetëm që e vendos këtë strukturë në influencë politike, por për më tepër, kjo shumicë në Republikën e Shqipërisë nuk garanton pjesëmarrjen substanciale të opozitës, duke çimentuar në këtë mënyrë për 9 vjet një kandidat të emëruar vetëm me mbështetjen e mazhorancës aktuale parlamentare (*për më tepër shiko komentin mbi zgjedhjen e anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor*). Listimi që bën Këshilli i Emërimeve në Drejtësi është pa efekt, përse kohë përzgjedhja përfundimtare është në diskrecion të plotë të vetë Kuvendit (vetëm mazhorancës parlamentare).

²⁸ Shih opinionin nr. 17(2014) të Këshillit Konsultativ i Gjyqtarëve Evropianë dhe Raportin Vlerësues 2015 të Prof. Anne Sanders, me të cilin ajo ka dhënë 21 rekomandime.

²⁹ CDL-AD(2014)032, Opinion i Përbashkët i Komisionit të Venecias dhe Drejtorisë për të Drejtat e Njeriut (DHR) të Drejtorisë së Përgjithshme për të Drejtat e Njeriut dhe Sundimin e Ligjit (DGI) të Këshillit të Europës, mbi projektligjin për ndryshime në përgjegjësinë disiplinore dhe procedimet disiplinore ndaj gjyqtarëve të Gjykatave të Përgjithshme të Gjeorgjisë, §71.

19.3. Është e vërtetë që Komisioni i Venecias në Opinionin nr. 824/2015 përcaktonte se: *“76.....përbërja e këtij organi krijon rrezikun e një përqsasjeje korporatiste ndaj përgjegjësisë disiplinore dhe inspektimeve. Ky organ do të përbëhet vetëm nga gjyqtarë dhe prokurorë; elementi jo gjyqësor thuhet se mungon plotësisht nga Inspektorati”*, por kjo nuk nënkupton që Inspektorati i Lartë i Drejtësisë të jetë në varësinë e Kuvendit dhe të mos përbëhet aspak nga gjyqtar apo prokuror.

19.4. Është për t'u sqaruar në këtë pikë konflikti i pastër i interesit të Inspektorit të Përgjithshëm të ILD gjatë ushtrimit të funksioneve inspektuese. Inspektori i Përgjithshëm kryen inspektimin e gjyqtarëve dhe të prokurorëve, ku ai vepron si akuzues. Ndërkohë, Inspektori ka edhe funksionin e inspektimit të KLGj-së, që presupozohet të jetë në rolin e gjykatës në procesin disiplinor të gjyqtarëve dhe të prokurorëve. Sipas nesh, kjo krijon konflikt të pastër interesi, që duhet eliminuar. Jo vetëm kaq, por edhe anëtarët gjyqtarë të Tribunalit Disiplinor inspektohen nga Inspektori. Përfundimisht, kjo skemë sipas nesh krijon korporatizëm nga njëra anë dhe ndikim të pastër politik nga ana tjetër. Në kushtet aktuale të Shqipërisë, ku emërimet në KLGj, në Inspektorat dhe eventualisht edhe në Gjykatat e Larta do të kryhen në mënyrë të njëanshme nga mazhoranca aktuale, do të krijohet një situatë ku inspektimi politik dhe korporatizmi brenda sistemit, do t'i lidhë vetëm prirja politike e përbashkët. Ky është një difekt shumë i madh, që synon të instalojë skema e prezantuar nga Projekt Amendamentet kushtetuese.

19.5. Një nga çështjet më delikate dhe që kompromenton rëndë skemën e re të prezantuar është fakti se Ministri i Drejtësisë inspekton Inspektoratin. Kjo krijon një marrëdhënie hierarkike urdhëruese midis Ministrit dhe Inspektorit, pra jo vetëm që Inspektori emërohet politikisht nga shumica qeverisëse, por edhe kontrollohet sistemikisht prej Ekzekutivit. Krijimi i Inspektorit është një artificë, që fsheh dorën e zgjatur të Ekzekutivit brenda sistemit gjyqësor.

19.6. Nga ana tjetër, **formulimi i amendamentit nuk mban në konsideratë dy konstatime të drejta të Komisionit të Venecias në Opinionin nr. 824/2015**, si më poshtë: *“77. Ngritja e ILD duhet të bashkërendohet me funksionin disiplinor të KLGJ*

(shih Neni 41, dhe me pushtetin e Ministrit të Drejtësisë për të iniciuar hetimin e shkeljeve disiplinore ndaj gjyqtarëve (shih Neni 40). Ekziston rreziku që rezultatet e hetimit të brendshëm adoptuar nga ILD të parashikojnë dhe kushtëzojnë vendimet që do miratohen nga KLGJ. Do të jetë detyrë e legjislacionit organik që të shmangë konfuzione dhe ndërhyrje të mundshme të veprimtarisë.... 78. ILD po ashtu do të jetë përgjegjës për “inspektimin” e gjykatave dhe prokurorive. Nuk është e qartë se çfarë nënkupton ky inspektim meqenëse nuk përmendet tjetërkund në Projekt Amendamente. Komisioni i Venecias rekomandon të bëhet dallim midis hetimit të shkeljeve disiplinore dhe procesit të vlerësimit që ka të bëjë në radhë të parë me aftësinë profesionale më shumë se sa me shkelje, dhe që zbulon shumë shpesh jo një shkelje personale por një keqfunksionim të përgjithshëm të sistemit.”.

20.1. Ngritja e Inspektoratit të Lartë të Drejtësisë nuk do të arrijë të unifikojë në një inspektorat të vetëm të gjithë inspektoratet ekzistuese, ndryshe ngasa konstaton Komisioni i Venecias në Opinionin e tij nr. 824/2015, ku shprehet se: *“67. Komisioni i Venecias kupton se krijimi i organeve të reja kushtetuese do t'i japë fund automatikisht mandatit të organeve të caktuara ekzistuese me funksione të ngjashme, për shembull Inspektorati që tashmë ekziston brenda Ministrisë së Drejtësisë që merret me inspektimet brenda gjyqësorit, si dhe Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive (ILDKP). Në opinionin e Komisionit të Venecias, kjo është diçka pozitive, meqenëse bashkëjetesa e disa inspektorateve krijon paralelizëm dhe është më mirë të mos ketë organe të ndryshme me funksione të ngjashme ose që mbivendosen..... 75. Komisioni i Venecias vëren se në vend të tri inspektorateve që ekzistojnë tani, propozohet të krijohet një inspektorat i pavarur që do të përqendrojë në duart e tij të gjitha funksionet hetimore. Në terma praktikë, kjo zgjidhje i shërben ekonomizimit të burimeve njerëzore dhe financiare dhe do të thjeshtojë sistemin dhe, për pasojë, duket një zhvillim pozitiv.”.*

20.2. Krijimi i Inspektoratit të Lartë të Drejtësisë (ILD) nuk do t'i japë fund Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive (ILDKP), sepse ky i fundit është organ kompetent për të vlerësuar ligjshmërinë e pasurisë së zyrtarëve të lartë të shtetit, përfshirë edhe të gjyqtarëve dhe prokurorëve. ILD sipas amendamentet nuk është

organ kompetent për hetimin e pasurisë së gjyqtarëve dhe prokurorëve. Fakti që ILDKP do vijojë të ushtrojë veprimtarinë e tij përcaktohet edhe në dispozitat e Ankesit bashkëlidhur këtyre Amendamenteve (*shiko Nenin D*). Këtu duhet kujtuar edhe lëvizja e mazhorancës qeverisëse në vitin 2014 për vënien në kontroll të ILDKPI, duke ndryshuar ligjin dhe duke emëruar me forcë një Inspektor të ri të Përgjithshëm. Ndërkohë që edhe strukturat e tjera inspektuese do të vijojnë të ushtrojnë veprimtarinë e tyre. Konkretisht:

(i) *Inspektorati pranë Këshillit të Lartë të Drejtësisë* do të vijojë të ekzistojë për shkak të kompetencës që ka Këshilli për vlerësimin e gjyqtarëve, mbikëqyrjen e rregullave të etikës apo mbikëqyrjes së administratës gjyqësore (shiko shkronjat ‘a’, ‘ç’ dhe ‘d’ të paragrafit 1 të nenit 147/a);

(ii) *Inspektorati pranë Prokurorisë së Përgjithshme* do të vijojë të ekzistojë për shkak të kompetencës që ka Këshilli i Lartë i Prokurorisë për vlerësimin e prokurorëve, mbikëqyrjen e rregullave të etikës dhe kontrollit të veprimtarisë së prokurorëve (shiko pikën 2 të nenit 148; shkronjën ‘ç’ të paragrafit 1 të nenit 148/b dhe shkronjën ‘c’ të paragrafit 1 të nenit 149/a).

(iii) *Inspektorati pranë Ministrisë së Drejtësisë* do të vijojë të ekzistojë për shkak të kompetencës që i njihet Ministrit të Drejtësisë nga paragrafi 3 i nenit 147/e. Madje në të kundërt, ky Inspektorat fuqizohet në kompetenca dhe ngrihet në nivel kushtetues.

21. Në nenin 40 (shtohet neni 147/e) për shkarkimin e Inspektorit, konstatojmë se njëlloj si edhe në rastin e anëtarëve të KLGj-së, edhe Inspektori i Përgjithshëm i ILD-së është në kushtet e konfliktit të interesit të përhershëm me të gjithë anëtarët e Tribunalit Disiplinor, i cili sipas amendamentit është përgjegjës për shkarkimin e tij.

22.1. Edhe pse konstatojmë një përmirësim të **përbërjes së Tribunalit Disiplinor (neni 42 – shtohet neni 147/f)**, përsëri amendamenti reflekton pjesërisht konstatimet e **Opinionit të Ndërmjetëm të Komisionit të Venecias**. Në këtë rast, konstatojmë se anëtarët e tij janë në kushtet e konfliktit të interesit në mënyrë të përhershme me anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor. Kjo vendos në pikëpyetje efikasitetin e këtij organi në kuadër të garantimit të përgjegjëshmërisë së anëtarëve të KLGj-së, apo të kësaj të fundit në funksion të garantimit të përgjegjëshmërisë së Kryetarit dhe 2 anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe Kryetarit e 2 anëtarëve të Gjykatës së Lartë Administrative. Të

njëjtin problem shfaq edhe përbërja tranzitore e Tribunalit Disiplinor (**pika 5 e nenit 179 – neni 55**), që deri në datën 31.12.2019, në vend të 3 anëtarëve të Gjykatës së Lartë Administrative do të ketë në përbërje Kryetarin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, si dhe një gjyqtar të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë dhe një gjyqtar nga radhët e gjyqtarëve të gjykatave administrative të shkallë së parë dhe të apelit.

22.2. Është e pakuptueshme ngritja e Tribunalit me përbërje dërmuese gjyqtarë, ndërkohë që sipas nenit 6 të KEDNj-së ankimi në këto raste mund të bëhej në Gjykatën e Lartë. Amendamenti propozon ngritjen e Tribunalit me 7 anëtarë, 6 nga të cilët janë gjyqtarë dhe 1 prokuror. Numri i ngushtë dhe i paracaktuar i gjyqtarëve *ex officio* krijon situatën, ku Inspektori i Përgjithshëm nis inspektimin e secilit prej tyre me kërkesë të Ministrit të Drejtësisë, ndërkohë që këta funksionarë të lartë nën presionin e inspektimit rrezikojnë të mos jenë më të paanshëm.

22.3. Në këtë rast duhet të mbahet në konsideratë edhe konstatimi i bërë nga Komisioni i Venecias në Opinionin nr. 824/2015, ku specifikohet se: *“10. Synimi që reforma ndjek është i përgjzueshëm; megjithatë, zgjedhjet organizative propozuar nga Projekt Amendamentet duken se janë tepër të ngathëta dhe reforma ka gjasa të çojë në një proces vendim-marrjeje shumë kompleks, me shumë organe që kontrollojnë njëri-tjetrin në një sistem të ndërlikuar kontrollesh dhe balancash. ... 65. Si vëzhgim paraprak, Komisioni i Venecias vëren se Projekt Amendamentet prezantojnë një numër organesh të reja që supozohen të kontrollojnë njëri-tjetrin.”*

23.1. Neni 43 (ndryshon nenin 148) parashikohet **organizimi i organit të prokurorisë**. Ne vlerësojmë se është i paqartë parashikimi i bërë në paragrafin 3 të kësaj dispozite, ku specifikohet se: *“3. Prokuroria e posaçme për ndjekjen penale si dhe njësia e posaçme për hetimin e veprave penale të korrupsionit dhe krimin të organizuar, si dhe të akuzave penale kundër funksionarëve të lartë janë të pavarura nga Prokurori i Përgjithshëm dhe krijohen me ligj”*. Në dukje të krijohet perceptimi se ndjekja penale dhe hetimi ndahen në dy organe të ndryshme (e para tek Prokuroria e Posaçme, ndërsa e dyta tek Njësia e Posaçme). Një përcaktim i tillë mendojmë se është konfuz, sepse të

krijon përshtyjen se hetimi nuk është pjesë e ndjekjes penale dhe nuk ndjek të njëjtën linjë me organizimin dhe funksionimin e prokurorisë.

23.2. Kjo mund të sjellë keqinterpretim edhe të paragrafit 1 të kësaj dispozite ku përcaktohet se: “*Prokuroria ushtron ndjekjen penale.....*”. Nëse hetimi nuk përfshihet në konceptimin e ndjekjes penale (për shkak se paragrafi 3 i përdorë të dyja këto koncepte dhe madje sugjeron t’i ndajë në organe të ndryshme), atëherë rezulton e papërcaktuar se cili është organi kompetent për realizimin e hetimeve në rastin e parashikuar nga paragrafi 1. Nga ana tjetër, ndarja e këtyre dy funksioneve bëhet pa sqaruar lidhjen që do të ekzistojë midis Prokurorisë së Posaçme dhe Njesisë së Posaçme.

23.3. Për më tepër, parashikimi i bërë nuk pasqyron në mënyë korrekte konstatimin e bërë nga Komisioni i Venecias në Opinionin nr. 824/2015, ku specifikohet se: “89. *Neni 54 (i cili shton Nenin 148/c) propozon ngritjen e një Strukture të Posaçme Anti-Korrupsion të Prokurorisë (SPA). Krijimi i një strukture të tillë të posaçme mund të ketë një efekt pozitiv në luftën kundër korrupsionit,³⁰ është me rëndësi që prokurorët e posaçëm të gëzojnë të paktën të njëjtin status të pavarur si prokurorët e zakonshëm. Megjithatë, marrëdhënia midis Prokurorit të Përgjithshëm dhe prokurorëve të Posaçëm Anti-korrupsion ka nevojë të shqyrtohet më tej.... 90. Sipas Nenit 53, prokurorët e SPA emërohen nga KLP për një mandat 10-vjeçar; është e paqartë nëse ata mund të riemërohen dhe nëse ka ndonjë garanci lidhur me punësimin e tyre më pas. Një tjetër pyetje është nëse kjo metodë emërimi përfshin kreun e zyrës së prokurorit të posaçëm anti-korrupsion. Nuk ka dispozitë specifike lidhur me emërimin dhe rolin e kreut të këtij organi pavarësisht rëndësisë qartazi kyçe të funksioneve të tij/saj. Ka një dispozitë për kryerjen e hetimeve nga Byroja Kombëtare e Hetimit (e cila nuk përmendet tjetërkund në Kushtetutë) nën drejtimin e prokurorëve të SPA. Që kjo zgjidhje të jetë praktike, duhet që vetë BKH të mos i nënshtrohet ndonjë drejtimi të jashtëm, dhe që roli dhe kompetencat e saj duhen specifikuar, të paktën shkurtimisht, në Kushtetutë”.*

23.4. Amendamenti parashikon disa kufizime të të drejtave dhe lirive themelore të prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme dhe Njesisë së Posaçme. Në këtë drejtim,

³⁰ Shih CDL-AD(2014)041, Opinion i Ndërmjetëm mbi Projektligjin për Prokurorinë e Posaçme Shtetërore të Malit të Zi, §74

Komisioni i Venecias ka konstatuar se: “91..... *Këto ndoshta janë dispozita të përshtatshme duke pasur parasysh nivelin e lartë të raportuar të korrupsionit në Shqipëri; megjithatë, nuk është e qartë pse këta janë të vetmit zyrtarë publikë ndaj të cilëve aplikohen këto dispozita. Për shembull, as Prokurori i Përgjithshëm dhe as gjyqtarët nuk i nështrohen një monitorimi të tillë në mënyrë të vazhdueshme*”. Ne vlerësojmë se në çdo rast, ndërsa në nivel kushtetues parashikohen kufizime thelbësore të veçanta për prokurorët dhe punonjësit e këtyre strukturave të posaçme, do të ishte e nevojshme që të specifikohet edhe statusi i tyre i veçantë dhe një trajtim preferencial në nivel kushtetues. Veçanërisht në këtë drejtim marrin rëndësi rregullat mbi përgjegjësinë disiplinore të tyre, pasi parashikimi i bërë në paragrafin 6 “Prokurorët mbajnë përgjegjësi disiplinore sipas ligjit”, duket të jetë i pamjaftueshëm dhe nuk garanton statusin e prokurorëve dhe pavarësinë e tyre të sanskionuar në paragrafin 1.

23.5. Së fundmi, norma e re shfuqizon pa asnjë shpjegim rregullin ekzistues (pika 2 e nenit 148), sipas të cilit “prokurorët janë të organizuar dhe funksionojnë pranë sistemit gjyqësor si një organ i centralizuar”. Ky rregull ka rëndësi sepse lejon organizimin uniform, në funksion të efijencës të zyrave të prokurorisë pranë gjykatave.

24. Neni 44 (shtohet neni 148/a) nuk është në përputhje dhe ka injoruar Rekomandimin nr. 55 të Opinionit të Ndërmjetëm të Komisionit të Venecias. Kjo dispozitë parashikon **përbërjen dhe rregullat e përzgjedhjes së anëtarëve të Këshillit të Lartë të Prokurorisë** (KLP), me 3/5 e votave të Kuvendit. Kjo normë paraqet të njëjtat problematika si edhe rasti i Këshillit të Lartë Gjyqësor (KLGj). Në këtë drejtim i qëndrojmë komenteve të bëra për dispozitën e KLGj-së, sepse janë plotësisht të vlefshme edhe në rastin e KLP (*shiko pikën 13 të këtij Opinioni*).

25. Neni 45 (shtohet neni 148/b), ka injoruar ti japë përgjigje shqetësimit të ngritur nga Opinioni i Ndërmjetëm i Komisionit të Venecias, në paragrafin 88 të tij. Kjo dispozitë përcakton **funksionet e KLP**, dhe ndër të tjera përcakton se KLP miraton rregullat për etikën e prokurorëve dhe mbikëqyr respektimin e tyre. Në këtë rast sjellim në vëmendje konstatimin e drejtë të Komisionit të Venecias, ku ngrihet pyetja si më poshtë: “88.Një pyetje tjetër është nëse rregullat e etikës për prokurorët duhen

miratuar nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë.” Në çdo rast, mbikëqyrja e respektimit të etikës duhet të jetë kompetencë e Prokurorit të Përgjithshëm

26. Neni 49 (ndryshon nenin 149) parashikohet se **Prokurori i Përgjithshëm emërohet** me tre të pestat e anëtarëve të Kuvendit, mes tre kandidatëve të propozuar nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë. Ndërkohë që në dispozitat tranzitore parashikohet mundësia e ndërprerjes së mandatit të Prokurorit aktual të Përgjithshëm, duke parashikuar mundësinë e zgjedhjes së Prokurorit të ri të Përgjithshëm brenda maksimumi 8 muajve nga hyrja në fuqi e amendamenteve (*shih* paragrafin 7 dhe 8 të nenit 179 të ndryshuar – neni 55). Sipas këtij parashikimi, zgjedhja e Prokurorit të Përgjithshëm do të bëhet vetëm me votat e mazhorancës aktuale (e cila ritheksojmë se i zotëron 3/5 e votave në Kuvend), pa njohur asnjë rol substancial të opozitës në këtë proces. Në këtë pikë sjellim në vëmendjen tuaj qëndrimin e Komisionit të Venecias të mbajtur në një rast të ngjashëm, ku thekson se: “14. Në mendimin e tij të fundit, Komisioni i Venecias ka mirëpritur propozimin për të garantuar që zgjedhja dhe shkarkimi i Prokurorit të Lartë të Shtetit nga Parlamenti të behet me shumicë dy-tretat (2/3), me propozimin e Këshillit Prokurorial; Komisioni rekomandoi megjithatë për futur një mekanizmin zhbllokues (CDL-AD (2012) 024, § 41)”³¹.

27.1. Neni 50 (shtohet neni 149/a) që trajton **kompetencat e Prokurorit të Përgjithshëm** vlerësojmë se në shkronjën “b” duhet të specifikohet se Prokurori i Përgjithshëm ka kompetencë, jo vetëm të nxjerrë udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët, por edhe të ketë të drejtën të kontrollojë mënyrën e zbatimit të tyre. Gjithashtu përjashtimi i shprehur në shkronjat “a”, “b”, “c” dhe “ç” lidhur me nenin 148/3 të Kushtetutës (që ka të bëjë me funksionimin e Prokurorisë së Posaçme) është i panevojshëm, përse kohë vetë neni 148/3 parashikon se Prokuroria e Posaçme dhe Njësia e Posaçme janë të pavarura nga Prokurori i Përgjithshëm. Në këtë rast, nuk vlerësojmë se krijohet asnjë keqkuptim, sepse dispozitat kushtetuese janë një “trup i përbashkët”, në harmoni me njëra-tjetrën dhe që plotësojnë njëra-tjetrën.

³¹ CDL-AD (2013)028 - Opinion On The Draft Amendments To Three Constitutional Provisions Relating To The Constitutional Court, The Supreme State Prosecutor And The Judicial Council Of Montenegro

27.2. Nga ana tjetër, Prokurori i Përgjithshëm ka kompetencën e raportimit në Kuvend për gjendjen e kriminalitetit, që është e lidhur në mënyrë organike me kompetencën e tij për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme shkrim për prokurorit. Kjo është një prej kompetencave kyçe të tij. Sipas strukturës së re të prokurorisë, prokurorëve individualë iu njihet hapësirë më e gjerë pavarësie në ndjekjen penale, që do të thotë kufizim në maksimum i ndërhyrjes së Prokurorit të Përgjithshëm në ndjekjen penale të çështjeve konkrete. Prokurori i Përgjithshëm prezantohet tashmë si një drejtues administrativ i sistemit të prokurorisë dhe si ndërlidhës midis korpusit të prokurorëve dhe luftës kundër kriminalitetit në nivelin makro. Instrumenti i vetëm që ai ka në dorë është dhënia e udhëzimeve të përgjithshme. Mbi këtë instrument të vetëm, Prokurori i Përgjithshëm duhet të mbajë përgjegjësi për impaktin që udhëzimet e tij kanë në luftën kundër kriminalitetit. Shkelja me dashje e këtij detyrimi apo performimi i dobët profesional i Prokurorit të Përgjithshëm në këtë drejtim nuk gjen zgjidhje tek Projekt Amendamentet, ku vetëm neni neni 52 (shton nenin 149/c) flet për përgjegjësi disiplinore, duke vënë të njëjtin rregull si për funksionarët e tjerë të lartë të drejtësisë, të cilët kanë kompetenca të tjera.

28. Paragrafi 3 i nenit 51 (shtohet neni 149/b), ku specifikohet se pas përfundimit të mandatit 7 vjeçar dhe me kërkesë të tij, **Prokurori i Përgjithshëm emërohet gjyqtar** në gjykatën e apelit, konstatojmë se nuk mban në konsideratë konstatimin e bërë nga Opinioni nr. 824/2015 i Komisionit të Venecias, ku specifikohet se: “96.*Gjithashtu, duket e çuditshme të miratosh amendamente kushtetuese që synojnë të emërojnë ish Prokurorin e Përgjithshëm si një prej gjyqtarëve të gjykatave të apelit.*”.

29.1. Neni 53 (shtohet neni 149/ç) ka injoruar konstatimet e bëra nga Opinioni i Ndërmjetëm i Komisionit të Venecias, në pikën 69 të tij. Ky fakt është i papranueshëm për ne, sepse këmbëngulet në ngritjen e këtij organi, madje duke parashikuar kritere të ndryshme për funksionarë të ndryshëm (diku mosha dhe diku tjetër vjerësia në profesion), që nënkupton në situatën aktuale përzgjedhje të emrave konkret, me qëllimin e përfitimit politik nga krijimi i këtij organi, pra duke anashkaluar parimet dhe duke u bërë selektiv.

29.2. Kjo dispozitë krijon me këmbëngulje të paarsyeshme një organ i ri kushtetues **“Këshilli i Emërimeve në Drejtësi”** (KED), *ad hoc*, dhe që përbëhet nga një numër funksionarësh, me detyrë për të verifikuar kushtet dhe kriteret ligjore, profesionale dhe morale, shqyrtuar dhe rënditur, kandidatët jo gjyqtarë për anëtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor, kandidatët jo prokurorë për anëtarë të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, kandidatët për Inspektor të Lartë të Drejtësisë, si dhe të kandidatët për anëtarë të Gjykatës Kushtetuese që emërohen nga Presidenti i Republikës dhe Kuvendi. Ne jemi pozicionuar qartësisht kundër ngritjes së këtij organi *ad hoc*, për gjashtë arsye të mëposhtme:

29.3. Së pari, krijimi i këtij organi komplikon dhe rëndon edhe më shumë skemën institucionale të organeve të drejtësisë. Sikundër me të drejtë ka kërkuar Komisioni i Venecias në Opinionin e tij nr. 824/2015, skema e institucioneve duhet të rishikohet dhe numri i institucioneve duhet të reduktohet³². KED-i është qartësisht njëri prej organeve që lehtësisht mund të hiqet, për shkak se kompetenca e tij mund t'i shpërndahet vetë organeve ekzistuese apo që krijohen. Kështu për ilustrim, kompetenca e verifikimit të kriterëve dhe kushteve për: (i) anëtarët e GjK mund të bëhet prej vetë kësaj të fundit, ose një numri të caktuar të gjyqtarëve të saj; (ii) për anëtarët e KLGj apo KLP mund të bëhet nga vetë këto organe apo një numër i caktuar i anëtarëve të tyre; (iii) për Prokurorin e Përgjithshëm nga vetë KLP apo anëtarë të caktuar të tij; (iv) për Inspektorin e Përgjithshëm të ILD nga mbledhja e përbashkët e KLGj dhe KLP, apo anëtarë të caktuara të këtyre dy organeve. Në këtë mënyrë shmangen konfliktet e interesit dhe të futen kontrollet dhe balancat reciproke, duke siguruar shmangien e qasjes korporatiste.

29.4. Së dyti, kjo dispozitë ka mbetur pothuajse e pandryshuar, edhe pse Komisioni i Venecias në Opinionin e tij nr. 824/2015, ka theksuar se: *“69. Krijimi i KED e komplikon strukturën e gjyqësorit dhe synon të pakësojë lirinë e zgjedhjes së organeve kushtetuese që përfshihen në procesin e emërimit. Përbërja e këtij organi duhet shqyrtuar më nga afër. Në sistemin e propozuar të emërimeve KED, **një organ shumë i vogël elitare, vendoset në një pozicion shumë të fuqishëm**..... Nga njëra anë, kjo*

³² Shiko konstatimet e bëra në paragrafët 10. 65, 66 dhe 69 të Opinionit të Ndërmjetëm nr. 824/2015

përbërje synon të mbrojë KED - në nga ndikimi politik; në të njëjtën kohë, ajo rrit rrezikun e korporatizmit meqenëse anëtarët e lidhur me gjyqësorin janë në shumicë neto. Megjithatë, meqenëse pesë anëtarë të KED nuk lidhen drejtpërdrejt me gjyqtarët, këta mund të ofrojnë një element kontrolli dhe balance në kryerjen e emërimeve me kusht që vendimet e rëndësishme brenda KED të merren me shumicë të cilësuar për të siguruar që “anëtarët gjyqësorë” nuk mund që thjesht të kalojnë me vota anëtarët jogjyqësorë.”. Ne mbështesim tërësisht shqetësimin që një organ shumë të vogël elitar, të vendoset në një pozicion kaq shumë të fuqishëm. Në këtë drejtim, rreziku shtrohet shtëpërmi duke mbajtur në konsideratë faktin se në të gjitha rastet rënditja e bërë nga KED shërben si mekanizëm zhblokues (në rastet kur Kuvendi dështon të arrijë shumicën e nevojshme për emërimin e kandidatëve), duke i njohur këtij organi kompetencë të mirëfilltë emërimi, të një numri të konsiderueshëm funksionarësh të sistemit të drejtësisë. Kjo qasje mund të krijojë probleme të mëdha në praktikë, sepse kandidatë të njëjtë mund të vlerësohen ndryshe, për aplikimi në institucione të ndryshme, me qëllimin e vetëm që të arrihet shpërndarja e tyre në organe të ndryshme, sipas parimit “t’i kënaqim të gjithë”.

29.5. Së treti, në Shqipëri funksionimi i strukturave *ad hoc* ka dështuar në mënyrë spektakolare. Anëtarët e këtyre strukturave shpesh nuk tregojnë përgjegjshmërinë dhe përkushtimin e nevojshëm në ushtrimin e funksionit të tyre, duke e konsideruar atë si një “barrë” të shtuar në detyrat e tyre të përditshme. Tregues i qartë për këtë është funksionimi me kohë të pjesshme dhe me funksionar *ex officio* i Këshillit të Lartë të Drejtësisë, që është vlerësuar si një model aspak i suksesshëm, dhe që vetë amendamentet kushtetuese propozojnë kalimin në një model të ri. Nga ana tjetër, vetë legjislativi shqiptar parashikon një organ të tillë (Këshilli i Emërimeve) në ligjin për Gjykatën e Lartë (që verifikon kriteret për gjyqtarët e Gjykatës së Lartë), dhe ka dështuar të funksionojë dhe të përmbushë funksionin e tij. Në këtë rast duhet të mbahet në konsideratë se anëtarët e KED nuk mbajnë asnjë përgjegjësi për ushtrimin e këtij funksioni kushtetues dhe për pasojë nuk gjen zbatim parimi i llogaridhënies.

29.6. Së katërti, përbërja e propozuar e KED shpesh krijon konflikt të dukshëm interesi. Për ilustrim, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Kryetari i Gjykatës së Lartë Administrative, dhe

gjqtari më i vjetër në detyrë i Gjykatës së Lartë, ftohen të vlerësojnë dhe rëndisin kandidatët për anëtarë të KLGj-së, ndërkohë që ky organ (pra, edhe këta anëtarë të rënditur) është përgjegjës për vlerësimin, transferimin dhe marrjen e masave disiplinore ndaj gjyqtarëve (potencialisht edhe ndaj Kryetarit dhe anëtarit të Gjykatës së Lartë, dhe Kryetarit të Gjykatës së Lartë Administrave).

29.7. Së pesti, vendosmëria e hartuesve të amendamenteve duket të jetë e lidhur me rregullimet tranzitore mbi përbërjen e KED në momentin e hyrjes në fuqi të amendamenteve dhe rolin që ky organ *ad hoc* do të luajë në procesin e emërimit të të gjithë funksionarëve të sistemit të drejtësisë në momentin e parë të zbatimit të dispozitave kushtetuese, me qëllim kontrollin politik mbi procesin. Duke e vlerësuar nenin 53 (shtohet neni 149/ç) me nenin 55 (ndryshohet neni 179), rezulton se përbërja e KED në momentin e hyrjes në fuqi të ndryshimeve dhe plotësimit për herë të parë të organeve të reja apo të riformatura, do të jetë: (i) Kryetari i Gjykatës Kushtetuese; (ii) Kryetari i Gjykatës së Lartë dhe kryetari i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë (që është i njëjti person); (iii) anëtari jogjyqtar më i vjetër në moshë i Këshillit të Lartë të Drejtësisë; (iv) Prokurori i Përgjithshëm; (v) Kryetari i Dhomës Kombëtare të Avokatisë; (vi) Gjyqtari më i vjetër në detyrë i Gjykatës Kushtetuese; (vii) Gjyqtari më i vjetër në detyrë i Gjykatës së Lartë. Të gjithë këta funksionarë janë aktualisht në detyrë dhe të identifikueshëm, prandaj edhe përbërja krijon mundësi për manipulime politike. Preferenca politike e përzgjedhjes së anëtarëve të KED në momentin e hyrjes në fuqi të ligjit, evidentohet qartësisht edhe nga fakti se në një rast si kriter përzgjedhës përdoret “vjetërsia në detyrë” (rasti i gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë) dhe në raste të tjera “vjetërsia në moshë” (rasti i anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë). Mjafton ky fakt për të kuptuar se hartimi i amendamenteve kushtetuese është bërë duke patur në mendje emrat konkretë, që do ta përbëjnë këtë trupë vlerësuese dhe mundësisë që ekziston për kontrollin politik të saj. Një situatë e tillë është e papranueshme, sepse Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë nuk mund të hartohet me “listë emërore bashkëlidhur”!

29.8. Së fundmi, KED i propozuar në dispozitat tranzitore (neni 179) përmban edhe një difekt tjetër serioz. Ai do të procedojë me ushtrimin e funksioneve për emërimin e

zyrtarëve të lartë dhe konstituimin e organeve të reja kushtetuese, pa patur një detyrim të qartë të shprehur që gjyqtarët në përbërje të tij t'i nënshtrohen paraprakisht procesit të rivlerësimit. Procesi i rivlerësimit do të kryhet nga një trupë e emëruar nga mazhoranca qeverisëse dhe orientimi politik i këtij proces, përveç Kryetarit të Dhomës së Avokatisë, nënshton politikisht të gjithë anëtarët e KED, sidomos në periudhën tranzitore. Jo vetëm kaq, por anëtar tranzitor i KED është edhe anëtari jo gjyqtar më i vjetër në moshë i Këshillit të Lartë të Drejtësisë, i cili nuk i nënshtrohet fare procesit të rivlerësimit. Në këtë mënyrë, ekziston mundësia e kompromentimit të këtij procesi në mënyrë të dyfishtë. Nga njëra anë, anëtarët e KED janë vulnerabël ndaj vullnetit të mazhorancës qeverisëse sepse dëshirojnë të kalojnë me sukses në të ardhmen procesin e rivlerësimit. Nga ana tjetër, puna e kryer prej tyre mund të minohet në drejtim të besimit publik, nëse këta anëtarë më vonë nuk kalojnë me sukses procesin e rivlerësimit.

30.1. Neni 55 (ndryshon nenin 179) propozon disa **rregullime tranzitore**, të cilat jo vetëm injorojnë konstatimet e Opinionit të Ndërmjetën nr. 824/2015, por në disa raste shfaqen shumë problematike.

30.2. Paragrafi 1 parashikon përtëritjen e Gjykatës Kushtetuese dhe nuk ka ndryshuar me versionin që u paraqit për mendim fillestar të Komisionit të Venecias. Për këtë dispozitë, Komisioni i Venecias në paragrafin 24 është shprehur “*Neni 57 i Projekt Amendamenteve përmban një dispozitë kalimtare, sipas të cilës 3 anëtarë do të duhet të rinovohen në vitin 2026, 1 vend bosh të plotësohet nga Presidenti, 1 nga Kuvendi dhe 1 nga Gjykatat, por 4 do kenë kohën e rinovimit në vitin 2030 dhe vetëm 2 në vitin 2034. Për pasojë, dispozita provizore nuk përputhet me kushtet e nenit 15 të draftit dhe ka nevojë të përshtatet*”. Drafti i rishikuar jo vetëm që nuk e ka ndryshuar këtë dispozitë provizore, por ka ndryshuar edhe rregullat e përbërjes të GjK, duke sanksionuar se ajo tashmë përbëhet nga 9 anëtarë, me mandat 9 vjeçar dhe ripërtëritja e saj bëhet 1 herë në 3 vjet. Gjithashtu, mungon një rregull për rastin e mbarimit para kohe të mandatit të anëtarit në detyrë.

30.3. Në paragrafin 7 është injoruar Rekomandimi i Komisionit të Venecias dhe këmbëngulet në ndërprerjen e mandatit të Prokurorit të Përgjithshëm, me shpresën se Komisioni I Venecias do të “ndryshojë” mendim. Duam të sjellim në vëmendjen tuaj se shkarkimi apo ndërprerja parakohe e mandatit të Prokurorit të Përgjithshëm ka qenë vazhdimisht një temë e nxehtë debate politik gjatë këtyre 25 viteve. Mirëpo, në të shkuarën ky proces është argumentuar me konkluzione të Komisioneve Hetimore Parlamentare për pamjaftueshmëri apo parregullësi në kryerjen e detyrës. Ndërsa sot propozohet ndërprerja e madantit me ligj kushtetues, me qëllimin e vetëm të përfitimit politik. Paragrafi 7 parashikon përsëri mundësinë e ndërprerjes së mandatit të Prokurorit të Përgjithshëm, duke parashikuar se: “Prokurori i Përgjithshëm emërohet brenda 2 muajve pas konstituimit të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, por jo më vonë se data e përfundimit të mandatit të Prokurorit të Përgjithshëm në detyrë”. Në këtë pikë, sjellim në vëmendjen tuaj se Komisioni i Venecias në Opinionin nr. 824/2015 ka evidentuar se: *“96... Megjithatë, zëvendësimi i Prokurorit të Përgjithshëm nuk është domosdoshmërisht një çështje nevojë dhe mbajtja e Prokurorit të Përgjithshëm deri në skadimin e mandatit të tij do të ishte e pranueshme”*.

30.4. Në paragrafin 8 është e paqartë pse është parashikuar pjesëmarrja tranzitore e Avokatit të Popullit si vëzhgues në mbledhjet e Këshillit për Emërimet në Drejtësi.

30.5. Lidhur me paragrafin 10, vlerësojmë se ky rregull mbi hyrjen në fuqi duhet të aplikohet për të gjitha dispozitat që kanë të bëjnë me integrimin europian, nëse këto të fundit do të mbeten në tekstin final.

30.6. Përmbajtja e paragrafit 12 është atipike dhe aspak e përshtatshme për t'u përfshirë në tekstin e Kushtetutës. Kjo për faktin se ish-gjyqtarët apo ish-prokurorët nuk janë subjekt i Kushtetutës dhe për pasojë nuk mund të jenë objekt rregullimi i saj! Argumenti i dhënë që parashikimi bëhet për të siguruar që ato t'i nënshtrohen procesit të vlerësimit nëse kandidojnë për inspektor në ILD, për të parandaluar futjen në sistem të gjyqtarëve dhe prokurorëve të cilët janë shkarkuar, është i paarsyeshëm, sepse ato nuk mbrohen nga parashikimet kushtetuese dhe si të tillë mund t'i nënshtrohen çdo procesi vlerësimi apo ndalimi që mund të parashikohet nga ligji. Nga ana tjetër,

dispozita përkatëse (neni 38) nuk parashikon kriteret për përzgjedhjen e inspektorëve dhe për pasojë ia ka deleguar ligjit një përcaktim të tillë. Kësisoj edhe ky rregull apo qëllim është mirëfilltazi i nivelit ligjor dhe aspak kushtetues.

30.7. Paragrafi 13 parashikon se gjyqtarët dhe prokurorët që nuk kanë përfunduar Shkollën e Magjistraturës qëndrojnë në detyrë dhe janë subjekt i procesit të vlerësimi kalimtar të kualifikimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve sipas nenit 179/b. Kjo dispozitë është shumë konfuzë. Edhe pse qëllimi i hartuesve mund të ketë qenë që për shkak të shtimit të kriterit të përfundimit të Shkollës së Magjistraturës në tekstin bazë (neni 25 – shton nenin 136/a), të parashikojnë se kjo shtesë nuk dhunon parimin e palëvizshmërisë në detyrë të gjyqtarëve ekzistues që nuk e plotësojnë këtë kriter, mënyra sesi është formuluar le shumë vend për interpretim/keqkuptim. Ne mendojmë se edhe pa u specifikuar qartësisht ky fakt, është e qartë se nga pikëpamja kushtetuese gjyqtarët do të vijojnë të ushtrojnë detyrën e tyre, sepse kriteri i ri i shtuar i shtrin efektet vetëm për gjyqtarët që emërohen pas hyrjes në fuqi të amendamentit dhe kurrësesi nuk mund të ketë efekt prapaveprues.

30.8. Mirëpo, paragrafi 13 mund të interpretohet edhe në dy mënyrat e mëposhtme:

30.8.1. Së pari, që subjekt i procesit të vlerësimit dhe rivlerësimit sipas nenit 179/b janë vetëm gjyqtarët dhe prokurorët që nuk kanë përfunduar Shkollën e Magjistraturës. Kjo në dukje konfliktin më pas me vetë nenin 179/b, i cili nuk bën një përjashtim të tillë në mënyrë të shprehur, dhe duket sikur propozon që procesit të vlerësimit t'i nënshtrohen të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët, pavarësisht nëse kanë përfunduar apo jo Shkollën e Magjistraturës. Duke mbajtur në konsideratë parimin se parashikimet dhe dispozitat kushtetuese nuk mund të interpretohen të shkëputura nga njëra-tjetra, është e nevojshme që formulimi i paragrafit 13 të nenit 179 të rishikohet. Në çdo rast, përjashtimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve nga procesi i vlerësimit profesional mund të jetë i përligjur, por në asnjë rast nuk mund të përligjet diferencimi i tyre për verifikimet lidhur me pasurinë dhe integritetin, padyshim duke respektuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut dhe masat mbrojtëse për gjyqtarët/prokurorët e ndershëm.

30.2.8. Së dyti, duke qenë se garancia e qëndrimit në detyrë edhe gjatë procesit të verifikimit jepet vetëm për gjyqtarët dhe prokurorët që nuk kanë përfunduar Shkollën e Magjistraturës, duket sikur gjyqtarët/prokurorët që kanë përfunduar Shkollën e Magjistraturës, gjatë gjithë procesit të vlerësimit e deri në përfundimin e tij, pezullohen nga detyra dhe nuk e ushtrojnë atë. Ky interpretim është i lidhur gjerësisht me parashikimin e bërë në paragrafin 2 të nenit 179/b (neni 57), sipas të cilit subjektet e parashikuara në paragrafin 1 (pra edhe gjyqtarët dhe prokurorët) që përfundojnë me sukses procesin e vlerësimit dhe rivlerësimit **konsiderohen gjyqtarë dhe prokurorë të emëruar**. Sipas këtij parashikimi deri në kryerjen e këtij procesi, ata nuk konsiderohen gjyqtarë dhe prokurorë të emëruar (pra, janë të pezulluar nga detyra)!!!

31.1. Është e vërtetë se në Opinionin e tij të Ndërmjetën nr. 824/2015, Komisioni i Venecias është shprehur se: “95. *Këshilli i Lartë i Drejtësisë ekzistues do të mbyllë aktivitetin e tij tre muaj pas hyrjes në fuqi të ligjit dhe do të zgjidhet Këshilli i Lartë Gjyqësor i ri (KLGJ). Në kontekstin specifik shqiptar, duke pasur parasysh ristrukturimin radikal të Këshillit dhe akordimin e fuqive thelbësore shtesë në Këshillin e ri (krahasuar me Nenin 147 ekzistues), kjo situatë mund të dallohet nga ajo në lidhje me të cilën Komisioni i Venecias kritikoi një propozim për ndalimin e hershëm të mandatit të Këshillit Gjyqësor të Gjeorgjisë si ndërhyrje në pushtetin gjyqësor dhe një përpjekje për të arritur, nën pretekstin e reformës, “një rinovim tërësor të përbërjes së një këshilli gjyqësor pas zgjedhjeve parlamentare”.* Në vijim edhe të këtij qëndrimi amendamentet kushtetuese (**paragrafi 6 i nenit 179**) parashikon se Këshilli i Lartë Gjyqësor krijohet brenda 6 muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, duke urdhëruar ndërprerjen e mandateve kushtetuese të anëtarëve gjyqtarë ekzistues.

31.2. Lidhur me këtë pikë, dëshirojmë të theksojmë se Këshillit të Lartë Gjyqësor, jo vetëm i shtohen disa kompetenca (*krahasuar me Këshillin e Lartë të Drejtësisë*), por edhe i hiqen (*për ilustrim, kompetenca e inspektimit*). Pra jemi përpara rastit të një balancimi të kompetencave. Ne vlerësojmë se anëtarëve gjyqtarë të KLD-së nuk ka arsye për t’iu ndërprerë mandati, nëse ata vetë çmojnë të vijojnë detyrën e anëtarit të KLGj-së me kohë të plotë. Në këtë pikë, sjellim në vëmendjen tuaj se 4 anëtarë të rinj gjyqtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD) janë emëruar në detyrë jo më larg se

mesi i muajit Dhjetor 2015. Në këtë rast, sjellim në vëmendjen tuaj qëndrimin e mbajtur nga Komisioni i Venecias në CDL-AD(2014)028 “*Opinion mbi Projekt Amendamentet në Ligjin për Këshillin e Lartë Gjyqësor të Serbisë, §§71-75*”, ku qartësisht specifikon se: “75. Prandaj, në këtë rast, përderisa Zëvendëskryetari i KLD u zgjodh, të paktën ai / ajo duhet të mbahen në pozicionin e tij ose të saj”. E njëjta zgjidhje mund të aplikohet edhe në rastin e anëtarëve të sapozgjedhur të KLD-së, që pranojnë të mbajnë pozicionin e tyre si anëtar. Në këtë mënyrë eliminohet edhe dyshimi se ndërprerja e parakohshme e mandatit të anëtarëve të KLD-së, përbën një ndërhyrje në pushtetin gjyqësor dhe një përpjekje për të arritur, nën pretekstin e reformës, “një rinovim tërësor të përbërjes së një këshilli gjyqësor pas zgjedhjeve parlamentare”.

32. Neni 56 (që përmban dispozitën 179/a që është një amendament tashmë i miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë), vlerësojmë se duhet të hiqet nga përmbajtja e projektligjit, sepse Kuvendi e ka miratuar atë me të njëjtën përmbajtje, në kuadër të reformës për dekriminalizimin.

33.1. Lidhur me nenin 57 (shton nenin 179/b) konstatojmë se përcakton rregullat themelore për realizimin e **procesit të vlerësimit dhe rivlerësimit**, duke krijuar bazën e nevojshme kushtetuese për përfshirjen e Aneksit në tekstin e Kushtetutës. Për këtë normë ne kemi disa komente të përgjithshme dhe disa komente specifike për subjektet, që duhen rivlerësuar.

33.2. Komente të përgjithshme për rivlerësimin. Fillimisht duhet të theksojmë se mirëpresim tërësisht një vlerësim konkret, eficient dhe të shpejtë të të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve të shkallës së parë, të apelit dhe të Gjykatës së Lartë, bazuar në kontrollin e punës së tyre, eficientës, shpejtësisë, respektimit të ligjit dhe Kushtetutës. Gjithashtu, duam të theksojmë se në çdo rast, mbështesim fuqimisht çdo masë që synon të luftojë korrupsionin në sistemin e drejtësisë, në mënyrë reale dhe të sigurtë, dhe që në qëllimin e vet final të ketë ndëshkimin shembullor të çdo gjyqtari dhe prokurori të korruptuar. Por një proces i tillë duhet të sigurojë dhe të vendosë në balancë të drejtë garantimin e njëkohshëm të pavarësisë së gjyqësorit me luftën pakompromis ndaj korrupsionit.

33.3. Krijimi i strukturave të reja, *ad hoc*, dhe pa kurrëfarë eksperience në fushën përkatëse, aq më tepër të emëruar vetëm nga mazhoranca aktuale parlamentare dhe pa kurrëfarë garancie për pavarësi nga politika, vlerësojmë se nuk i jep zgjidhje problemeve të evidentuara dhe luftës pa kompromis ndaj korrupsionit! Në këtë kuadër, nuk mund të mbështesim asnjë proces që synon të intimidojë gjyqtarët dhe prokurorët, dhe që nuk sjell asnjë impakt në luftën reale kundër korrupsionit. Procese të tilla nuk mbështeten nga ana jonë, sepse një procedurë e tillë minon thellësisht çështjen e statusit të tyre (palëvizhmëria nga detyra), cenon statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve të ndershëm, dhe njëkohësisht hap dritare për politizim ekstrem të vetë pushtetit gjyqësor. Në këtë rast, kemi në konsideratë faktin se rivlerësimi profesional i gjyqtarëve në detyrë është vlerësuar në Opinionin e Përbashkët të Komisionit të Venecias dhe Drejtorisë për të Drejtat e Njeriut (DHR) të Drejtorisë së Përgjithshme për të Drejtat e Njeriut dhe Shtetin Ligjor (DP) të Këshillit të Europës mbi Ligjin për Sistemin Gjyqësor dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe Ndryshimet në Ligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë të Ukrainës, Mendim i Komisionit të Venecias Nr. 801/2015 §§71-81 (23 mars, 2015), *si një rast i vecantë dhe që duhet të bëhet sipas garancive tepër rigoroze për të mbrojtur ata gjyqtarë që janë të përshtatshëm për të ushtruar detyrën e tyre.*

33.4. Përsa më lart, partitë parlamentare të mazhorancës dhe opozitës duhet të arrijnë në një konsensus të gjerë për këtë masë, e cila me të drejtë në paragrafin 98 të Opinioneve të Ndërmjetëm të Komisionit të Venecias cilësohet si më radikalja dhe kriteri i vetëm për tu përmbushur bashkërisht është fjalia e fundit e këtij konstatimi. Injorimi dhe këmbëngulja për të anashkaluar rekomandimet nr. 98 dhe 127 të Opinioneve të Ndërmjetëm, do ta vinte në rrezik arritjen e një konsensusi politik për të gjithë procesin e vlerësimit. Realizimi i procesit të vlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, duhet të bëhet vetëm nëse përmbushen kushtet e specifikuara qartësisht në Opinionin e Komisionit të Venecias nr. 824/2015, si më poshtë:

- a) Procesi të shmangë në maksimum³³: (i) tensionet e jashtëzakonshme brenda gjyqësorit, (ii) destabilitetin e punës së tij, (iii) rritjen e mosbesimit të publikur tek gjyqësori, (iv) devijimin e vëmendjes së gjyqtarëve nga detyra e tyre normale, dhe mbi të gjitha (v) mekanizmat për kapjen politike të sistemit të drejtësisë nga

³³ Paragrafi 98

mazhoranca parlamentare që po tenton të instalojë kontrollin e vetme mbi procesin.

- b) Një proces i tillë të synojë³⁴ vetëm të identifikojë gjyqtarët individualë që nuk janë të përshtatshëm për të mbajtur një post gjyqësor dhe të shoqërohet me masa të tilla mbrojtëse shumë shtrënguese për të mbrojtur ata gjyqtarë që janë të përshtatshëm për të mbajtur postet e tyre.
- c) Procesi të jetë rigorozisht i përkohshëm³⁵ dhe të përmbyllet brenda një afati të shkurtër kohor.
- d) Të Drejtat dhe Liritë Personale të parashikuar nga Kushtetuta, veçanërisht ato që kanë të bëjnë me privatësinë, barrën e provës, paprekshmërinë e banesës, etj., duhet të zbatohen³⁶ edhe mbi gjyqtarët/prokurorët, pavarësisht kualifikimeve dhe kufizimeve të prezantuara nga dispozitat kalimtare për qëllimet e ushtrimit të vlerësimit. Kufizimet në këtë rast nuk duhet të tejkalojnë kufizimet e lejuara nga Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut, duke qenë se Shqipëria është e detyruar nga KEDNJ dhe nuk mund të shmangë mbikqyrjen nga Gjykata Europiane në Strasburg.
- e) Procesi i rivlerësimit të jetë një masë e përgjithshme³⁷, e aplikuar në mënyrë të barabartë ndaj të gjithë gjyqtarëve/prokurorëve dhe jo të aplikohet në mënyrë selektive, gjithmonë duke u shoqëruar me masa të caktuara mbrojtëse procedurale dhe nuk lidhet me ndonjë çështje specifike që një gjyqtar mund të ketë në duar.
- f) Procesi të ndjekë standardet e parashikuara në nenin 6 të KEDNJ-së³⁸, duke njohur të drejtën e apelimit të vendimit të shkarkimit në një gjykatë, të pavarur dhe të paanshme.
- g) Përbërja e Komisionit të Pavarur të Kualifikimit apo Kolegjit të Posaçëm³⁹, si dhe statusi i anëtarëve të tyre, duhet të garantojë pavarësinë dhe paanshmërinë e tyre të mirëfilltë. Duke qenë se shumica e tanishme duket se kontrollon tre të pestat e votave në Kuvend, do të ishte më e përshtatshme që pushteti i emërimit

³⁴ Paragrafi 99

³⁵ Paragrafi 100

³⁶ Paragrafi 105 dhe 106

³⁷ Paragrafi 107

³⁸ Paragrafët 108 - 118

³⁹ Paragrafët 127 dhe 137

t'i jepej një organi të pavarur ose një zyrtari që nuk është i së njëjtës ngjyrë politike si shumica e tanishme qeverisëse.

33.5. Nga shqyrtimi i Aneksit të Projekt Amendamenteve kushtetuese rezulton (*për më shumë detaje, shihni ju lutem pjesën për komentet mbi Ankesin*), që asnjë nga këto kritere nuk është përmbushur. Në këto kushte, pa u garantuar të gjitha kushtet e mësipërme të evidentuara qartësisht edhe nga Opinioni nr. 824/2015 i Komisionit të Venecias, opozita parlamentare nuk mund të jetë dakord me vlerësimin tërësor të gjyqësorit dhe shërbimit të prokurorisë, dhe çdo Opinion i mëtejshëm i Komisionit të Venecias duhet të bazohet mbi këtë supozim të ri, për mungesën e konsensusit dhe mbështetjes së gjerë politike mbi këtë proces në mënyrën sesi është konceptuar në amendamentet kushtetuese, shoqëruar kjo edhe me pamundësinë e diskutimit të përbashkët midis grupimeve politike parlamentare të këtyre masave të jashtëzakonshme, dhe shmangies së çdo mundësie për konsensus deri më tani nga ana e mazhorancës⁴⁰.

34. Komente specifike për subjektet në rivlerësim. Neni 179/b parashikon subjektet (paragrafi 1) që i nënshtrohen procesit të vlerësimit. Mbi këto subjekte kemi këto komente:

34.1. Amendamentet kushtetuese përfshijnë në procesin e vlerësimit edhe Kryeinspektorin dhe inspektorët e tjerë pranë Këshillit të Lartë të Drejtësisë, si dhe këshilltarët ligjorë pranë Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, pavarësisht nëse gëzojnë apo jo statusin e gjyqtarit/prokurorit. Në vlerësojmë se subjekt i kësaj dispozite duhet të jenë vetëm zyrtarët që gëzojnë statusin e gjyqtarit/prokurorit dhe që kanë pezulluar këtë status, për të ushtruar një detyrë tjetër shtetërore (në një nga pozicionet e specifikuar më lart, sipas rregullave të vendosura nga legjislacioni aktual në fuqi). Ndërkohë, që pjesa tjetër e këtyre funksionarëve, që nuk gëzojnë statusin e gjyqtarit/prokurorit, që nuk janë rekrutuar në detyrë prej sistemit gjyqësor dhe që nuk janë organe apo zyrtarë të përmendur/parashikuar nga Kushtetuta, nuk mund të jenë subjekt trajtimi i Kushtetutës. Ato janë funksione të krijuara me ligj dhe për pasojë çdo

⁴⁰ Shiko paragrafin 100 të Opinioni të Ndërmjetëm të Komisionit të Venecias nr. 824/2015

kufizim i statusit të tyre, apo proces vlerësimi profesional/pasuror, duhet të parashikohet nga ligji (është edhe sot i mundur sipas legjislacionit shqiptar). Përfshirja e Aneksit në Kushtetutë nëpërmjet rregullimit tranzitor të bërë nga neni 179/b, që parashikon procesin e vlerësimit, bëhet për shkak të devijimeve që parashikohen nga procesi i zakonshëm kushtetues i llogaridhënies për funksionarë kushtetues. Për këtë arsye, çdo njësimit i tyre me funksionarë të krijuar me ligj është i papërshtatshëm dhe i pakuptimtë.

34.2. Ky parashikim tinzar është e qartë që synon të vë në zbatim paragrafi 2, ku parashikohet se: *“Subjektet që sipas paragrafit 1 të këtij neni nuk ushtrojnë detyrën e gjyqtarit dhe të prokurorit dhe që kanë të paktën 3 vjet përvojë pune, ndjekin një trajnim 1 vjeçar pranë Shkollës së Magjistraturës sipas parashikimeve të ligjit. Pas përfundimit me sukses të trajnimit, ata emërohen gjyqtarë ose prokurorë.”*. Ky parashikim cenon nenin 136/a dhe paragrafin 4 të nenit 148 të Kushtetutës, ku parashikohet procesi i emërimit të gjyqtarëve/prokurorëve, sepse lejon rekrutimin në gjyqësor apo prokurori të individëve në shkelje flagrante të rregullave ekzistuese dhe të rregullave të ardhshme – jashtë sistemit të edukimit dhe diplomimit në Shkollën e Magjistraturës.

34.3. Nëse secili prej tyre kërkon të bëhet gjyqtarë, duhet të plotësojë kushtet e përgjithshme të parashikuara nga neni 136/a (neni 25 i draftit), ku specifikohet se: *“Gjyqtarë mund të jenë vetëm 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. Kandidatët përzgjidhen sipas një procedure transparente dhe publike që siguron emërimin e kandidatëve më të kualifikuar dhe me integritet moral dhe etik.”*. Ndërkohë që nëse kërkon të bëhet prokuror, duhet të plotësojë kushtet e përgjithshme të parashikuara nga paragrafi 4 i nenit 148 (neni 43 i draftit), ku specifikohet se: *“Prokurorë mund të jenë vetëm shtetas shqiptar, të cilët 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. Kandidatët përzgjidhen sipas një procedure transparente dhe publike që siguron përzgjedhjen e kandidatëve më të kualifikuar dhe me integritet të lartë moral dhe profesional.”*.

34.4. Përfshirja e tyre në sistemin gjyqësor apo prokurori, jashtë një procedure që garanton transparencën dhe konkurrueshmërinë bazuar në meritë, është e papranueshme, përbën rrezik për politizimin e sistemit gjyqësor, dhe shënon regres në sistemin e drejtësisë në vend. Këta subjekte, nuk kanë asnjë arsye për t'u pranuar në Shkollën e Magjistraturës pa konkurs (sic veprohet në çdo rast) dhe për më tepër për të bërë vetëm 1/3 e kursit të trajnimit fillestar të Shkollës së Magjistraturës (e cila në kushte normale zgjatë 3 vjet). Në këtë rast, duhet të mbahet në konsideratë edhe fakti, që pjesa dërrmuese e këtyre subjekteve janë punësuar në pozicionet respektive, pa një procedurë konkurruese, transparente, të hapur dhe meritokratike.

34.5. Nga ana tjetër, dëshirojmë të evidentojmë se disa nga subjektet e përfshira në paragrafin 2 (për ilustrim, Kryeinspektori apo inspektorë të KLD, apo këshilltarë të Gjykatës së Lartë) e kanë përfunduar Shkollën e Magjistraturës apo gëzojnë statusin e gjyqtarit/prokurorit, dhe në përputhje me ligjin e kanë pezulluar statusin duke u transferuar në ato detyra që mbajnë sot. Sipas parashikimit të bërë në paragrafin 2, duke qenë se parashikimi i referohet faktit të *“ushtrimit të detyrës së gjyqtarit dhe të prokurorit”* në momentin e hyrjes në fuqi të ligjit, do të humbasin statusin e tyre të gjyqtarit/prokurorit dhe madje një pjesë e tyre detyrohen të rindjekin Shkollën e Magjistraturës edhe pse mund të jenë të diplomuar rregullisht në të, me qëllim që të rikthehen në pozicionet e tyre të mëparshme në gjyqësor/prokurori! Kjo është një situatë e papranueshme, denigruese dhe që cenon rëndë statusin e tyre.

34.6. E njëjta situatë është edhe për rastin e individëve ish gjyqtarë ose ish prokurorë. Është krejt e papërshtatshme që ato të përfshihen në rrethin e subjekteve që i nënshtrohen procesit të rivlerësimit, ndërkohë që nuk ushtrojnë asnjë funksion publik dhe për pasojë nuk gëzojnë status kushtetues!

34.7. Është e qartë se edhe në këtë rast nëpërmjet përfshirjes tinzare të tyre në subjekte të dispozitave tranzitore, edhe pse nuk gëzojnë asnjë status kushtetues, dhe për pasojë nuk mund të jenë subjekt i masave që synojnë rivendosjen e besimit të publikut tek sistemi i drejtësisë (që sigurisht përbëhet nga gjyqtarë dhe prokurorë në detyrë) synohet të eliminohen kriteret e parashikuara nga neni 136/a dhe 148, me

qëllim rikthimin në detyrë të ish-gjyqtarëve/prokurorëve të periudhës së komunizimit, sipas një procesi jo transparent dhe të pabazuar në meritë. Në këtë rast, sjellim në vëmendje edhe faktin se qëllimi i kësaj dispozite tranzitore nuk është të parashikojë kushte të reja apo rrethana të reja për të ushtruar detyrën e gjyqtarit/prokurorit. Shqipëria që nga viti 2008 ka një legjislacion të mirëkonsoliduar që nuk lejon rikthimin në masë të ish-gjyqtarëve dhe ish-prokurorëve në sistemin gjyqësor⁴¹. Në këtë kuadër, rikthimi në masë i ish-gjyqtarëve/prokurorëve, përfshirë ato të periudhës së komunizimit, rrezikon seriozisht sistemin gjyqësor në veçanti dhe demokracinë në vend në përgjithësi. Ky konstatim të mbahet në konsideratë edhe në paragrafin 1 të nenit A të Aneksit bashkëlidhur.

34.8. Gjithashtu, konstatojmë se procesit të rivlerësimit çuditërisht nuk i nënshtrohen anëtarët jo gjyqtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe anëtarët jo prokurorë të Këshillit të Lartë të Prokurorisë. Madje as anëtarët jo gjyqtarë aktualë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, nuk i nënshtrohen këtij procesi, ndërkohë që një anëtar i tillë i është besuar drejtimi tranzitor i Këshillit Gjyqësor dhe merr pjesë në Këshillin e Emërimeve në Drejtësi. Në këtë pikë, duhet kujtuar se të tre anëtarët jo gjyqtarë aktualë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë janë emëruar nga mazhoranca aktuale qeverisëse. Në këtë mënyrë, ne vlerësojmë se ka një tendencë haptazi për të diferencuar individët pro mazhorancë me individët larg mazhorancës, duke dhënë mesazhin që korrupsioni është i lidhur dhe duhet pastruar vetëm nga individët që nuk emërohen nga mazhoranca qeverisëse!

35. Paragrafi 2 i nenit 179/b parashikon edhe se: “Subjektet e parashikuara në paragrafin 1 (*i referohet gjyqtarëve dhe prokurorëve në detyrë*⁴²) që përfundojnë me sukses procesin e vlerësimit dhe rivlerësimit **konsiderohen** gjyqtarë dhe prokurorë të emëruar”. Në këtë rast, krijohet perceptimi se gjatë periudhës që zgjatë procesi i vlerësimit, deri në një vendim përfundimtar nga autoritetet kompetente, këta subjekte nuk konsiderohen gjyqtarë dhe prokurorë të emëruar. Në këtë rast pyetja që shtrohet është: “Gjatë kësaj kohe, çfarë konsiderohen?! – Gjyqtarë apo prokurorë në “pritje”?! – Gjyqtarë apo prokurorë të pezulluar nga detyra?! – Ish-gjyqtarë apo ish-prokurorë?!”.

⁴¹ Ligji për organizimin e pushtetit gjyqësor (viti 2008) parashikon se vendet vakante në sistemin gjyqësor mund të plotësohen vetëm deri në masën 10 % të tyre me ish-gjyqtarë. Kjo masë është vendosur për të promovuar rritjen e numrit të gjyqtarëve që përfundojnë Shkollën e Magjistraturës.

⁴² Shënim i yni

Gjithashtu, nëse gjyqtarët dhe prokurorët deri në momentin që nuk kanë përfunduar me sukses procesin e vlerësimit nuk konsiderohen të tillë, kush do të konsiderohet gjyqtar dhe prokuror në vend?!

36.1. Përsa i përket afatit të përcaktuar në paragrafin 3 dhe 4 të nenit 179/b konstatojmë se procesi i vlerësimit dhe strukturat që ngrihen në kuadër të tij, do të veprojnë më së paku deri në 11 vjet nga hyrja në fuqi e këtij ligji. Ndërkohë që procesi mund të zgjasë edhe deri në një afat të pacaktuar, të lidhur me një ngjarje të pasigurt të së ardhmes, sic është anëtarësimi i Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian. Pra, procesi i vlerësimit përfundon ose pas 11 vitesh, ose në datën e anëtarësimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian.

36.2. Kjo periudhë shumë e gjatë kohore, është një normë potencialisht e rrezikshme, sepse krijon rrezikun e transformimit të procesit të vlerësimit (*vetting*) në një rregullim *de facto* të përhershëm, paralel me mekanizmat e zakonshëm të llogaridhënies. Në këtë rast, konstatojmë se nuk përmbushet një nga kriteret e përcaktuara nga Opinioni nr. 824/2015 i Komisionit të Venecias, ku qartësisht përcaktohet se: “100. Komisioni i Venecias beson se një masë e ngjashme drastike mund të shihet si e përshtatshme në kontekstin shqiptar. Megjithatë, mbetet një masë e jashtëzakonshme. Të gjitha rekomandimet pasuese në këtë opinion të ndërmjetëm bazohen mbi supozimin se vlerësimi tërësor i gjyqësorit dhe shërbimit të prokurorisë ka mbështetje të gjerë politike dhe publike në vend, që është një masë e jashtëzakonshme dhe rigorozisht e përkohshme.....”.

36.3. Periudha 11 vjeçare, dhe aq më tepër lenie e afatit të hapur, duke e lidhur me datën e pasigurt të antarësimit të Shqipërisë në BE, nuk mund të konsiderohet kurrësesi një masë rigorozisht e përkohshme. Për më tepër, që nuk përcaktohet sesi veprohet nëse data e anëtarësimit të Shqipërisë në BE është më e vonshme se 11 vite pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, cili është autoriteti që vendos për vijimin apo jo të procesit, deri në datën e anëtarësimit.

37. Lidhur me përmbajtjen e Aneksit “Vlerësimi Kalimtar i Kualifikimit të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve”, konstatojmë se nuk është në përputhje me kushtet e specifikuara nga Opinioni i Ndërmjetëm i Komisionit të Venecias. Dispozitat e Aneksit nuk reflektojnë vecanërisht kushtet e mëposhtme:

- a) Procesi të shmangë në maksimum mekanizmat për kapjen politike të sistemit të drejtësisë nga mazhoranca parlamentare që po tenton të instalojë kontrollin e vetme mbi procesin.
- b) Procesi të ndjekë standardet e parashikuara në nenin 6 të KEDNJ-së, duke njohur të drejtën e apelimit të vendimit të shkarkimit në një gjykatë, të pavarur dhe të paanshme.
- c) Përbërja e Komisionit të Pavarur të Kualifikimit apo Kolegjit të Posaçëm, si dhe statusi i anëtarëve të tyre, duhet të garantojë pavarësinë dhe paanshmërinë e tyre të mirëfilltë. Duke qenë se shumica e tanishme duket se kontrollon tre të pestat e votave në Kuvend, do të ishte më e përshtatshme që pushteti i emërimit t'i jepej një organi të pavarur ose një zyrtari që nuk është i së njëjtës ngjyrë politike si shumica e tanishme qeverisëse.

38. Në nenin A të Aneksit parashikohet kufizimi veçanërisht i neneve që lidhen më të drejtën për respektimin e jetës private, duke përfshirë nenet 36 dhe 37, dispozitat që lidhen me barrën e provës dhe nenet 128, 131 shkronja f), 135, 138, 140, 145 paragrafi 1, 147/a paragrafi 1 shkronja b); 148/b paragrafi 1, shkronja b); neni 149/b paragrafi 1, shkronja d), sipas nenit 17 të kësaj Kushtetute, me qëllim kryerjen e procesit të vlerësimit dhe rivlerësimit *ex officio*. Kufizimi në masë i këtyre të drejtave, veçanërisht të drejtës për jetë private apo barrën e provës, duket se nuk mbanë në konsideratë konstatimet e Komisionit të Venecias në Opinionin e tij nr. 824/2015, ku specifikohet se: *“99. Komisioni i Venecias kohët e fundit ka pasur mundësinë të shqyrtojë një situatë shumë të ngjashme në Ukrainë.⁴³ Në atë rast, opinioni i Komisionit të Venecias ishte si më poshtë:.....Megjithatë, një masë e tillë si vlerësimi i kualifikimeve siç parashikohet në Nenin 6 kalimtar duhet trajtuar si tërësisht i jashtëzakonshëm dhe i duhet nënshtruar masave mbrojtëse shumë shtrënguese për të mbrojtur ata gjyqtarë që*

⁴³ CDL-AD(2015)007, Opinion i përbashkët i Komisionit të Venecias dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Drejtave të Njeriut dhe Sundimit të Ligjit për Ligjin mbi Gjyqësorin dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe amendamentet për Ligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë të Ukrainës.

janë të përshtatshëm për të mbajtur postet e tyre.” Ndërkohë që më poshtë vijon se: “105.... Me sa duket, synimi për Nenin 12 ishte të sigurohej që kufizimet specifike të të drejtave të gjyqtarëve ekzistues, prezantuar nga Shtojca, të mos kontestohen dhe që dispozitat kalimtare në Shtojcë të marrin përparësi kundrejt normave të Kushtetutës ekzistuese, sidomos ato që gjenden në Kapitullin II (“Të Drejtat dhe Liritë Personale”). Megjithatë, pozicioni që Gjykata Kushtetuese mund të marrë në këtë drejtim nuk dihet: tekefundit, **të gjitha dispozitat kushtetuese lidhur me privatësinë, barrën e provës, etj. nuk abrogohen formalisht; ato mbeten në tekstin e Kushtetutës dhe, në opinionin e Komisionit, duhet të zbatohen edhe mbi gjyqtarët, edhe me kualifikimet dhe kufizimet e prezantuara nga dispozitat kalimtare për qëllimet e ushtrimit të vlerësimit.”**

39.1. Paragrafi 2 i Nenit A dhe Neni C të Aneksit, parashikojnë se vlerësimi dhe rivlerësimi kryhen nga Komisioni i Pavarur i Kualifikimit dhe ankimet shqyrtohen nga Kolegji i Posaçëm i Kualifikimit pranë Gjykatës së Lartë, duke parashikuar edhe mënyrën e organizimit dhe funksionimit të tyre. Drafti vazhdon të parashikojë se anëtarët e Komisionit të Pavarur të Kualifikimit dhe të Kolegjit të Posaçëm të Kualifikimit pranë Gjykatës së Lartë, zgjidhen nga Kuvendi me 3/5 e votave, me propozimin e Avokatit të Popullit (shiko paragrafët 6 dhe 7 të nenit C). Madje paragrafi 6 i nenit C nuk njih asnjë të drejtë ankimi ndaj vendimit të Avokatit të Popullit për të përjashtuar nga gara kandidatë të caktuar.

39.2. Ritheksojmë, se duke mbajtur në konsideratë realitetin shqiptar, Avokati i Popullit nuk është strukturë që gëzon besueshmëri për paanësi politike, për shkak se ka qenë përzgjedhje individuale e Kryeministrit aktual dhe mazhorancës aktuale, sipas një marrëveshje politike të arritur midis forcave politike në atë periudhë që Avokati i Popullit të zgjidhet nga opozita parlamentare e atëhershme (sot mazhorancë parlamentare).

39.3. Nga ana tjetër, Kuvendi bën përzgjedhjen e Komisionerëve nga lista e paraqitur, sipas një procesi jo vetëm aspak transparent, por mbi të gjitha pa asnjë rol substancial të opozitës parlamentare. Monitorimi i procesit nga vëzhguesit ndërkombëtar është pothuajse pa asnjë efekt, sepse vetë procedura e parashikuar lejon përzgjedhjen sipas

vullnetit politik të mazhorancës aktuale. Sipas draftit, Kuvendi bën emërimin e Komisionerëve me votat e 3/5 (84 vota) së deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, ndërkohë që aktualisht mazhoranca parlamentare disponon në Kuvend një shumicë më shumë se 3/5 (prej të paktën 88 vota)!!!

39.4. Ne vlerësojmë se përjashtimi i opozitës parlamentare nga procedura e emërimit të Komisionerëve, mos parashikimi i asnjë filtri të pavarur balancues në këtë proces, mungesa e detyrimit të Kuvendit për të argumentuar përzgjedhjen e bërë, si dhe modelimi i procedurës si çështje e vullnetit të pastë politik (duke qenë se kandidatët nuk i nënshtrohen asnjë procedure të besueshme dhe objektive verifikimi të integritetit apo profesionalizimit/meritës), passjell mungesën e pavarësisë nga politika, Kuvendi dhe Qeveria (mazhoranca aktuale) i të gjithë anëtarëve të Komisionit të Pavarur të Kualifikimit. Mungesa e pavarësisë së kësaj strukture të rëndësishme, që përcakton fatet e karrierës së të gjithë gjyqtarëve/prokurorëve, anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese, nënkupton presion dhe ndikim të papërshtatshëm ndaj sistemit të drejtësisë në Shqipëri dhe praktikisht varësinë e tij nga Qeveria dhe mazhoranca parlamentare (të cilët zgjedhin Komisionerët).

39.5. Mosndryshimi i këtyre rregullave, provon edhe njëherë tezën se qëllimi i vetëm i amendamenteve të propozuara është sigurimi i një procesi selektiv dhe politik, që nën alibinë e luftës ndaj korrupsionit, të sigurojë kapjen politike të sistemit të drejtësisë. Mazhoranca aktuale zotëron 3/5 e votave në Kuvend dhe në këtë kuadër, ka të gjithë mundësinë që të emërojë si anëtarë të Komisionit të Pavarur të Kualifikimit dhe të Kolegjit të Posacëm të Kualifikimit pranë Gjykatës së Lartë, individë me prapavijë të qartë politike. Në këtë rast, mosndryshimi i kësaj dispozite, nuk merr në konsideratë konstatimet e bëra në Opinionin e Ndërmjetëm të Komisionit të Venecias nr. 824/2015, ku qartësisht specifikohet se: *“127. Metoda e përzgjedhjes së kandidatëve me tre të pestat e Kuvendit, me propozim të Avokatit të Popullit dhe pas një thirrjeje publike për kandidatë (shih Neni 61 p. 6) duket i arsyeshëm në teori. Megjithatë, është e vështirë të kuptohet pse p. 3 e Nenit 59 përmend përfshirjen e Presidentit në procesin e përzgjedhjes së komisionerëve, ndërsa në Nenin 61, pushteti për të propozuar kandidatët i jepet Avokatit të Popullit. Duke qenë se shumica e tanishme duket se*

kontrollon tre të pestat e votave në Kuvend, do të ishte më e përshtatshme që pushteti i emërimit t'i jepej një organi të pavarur ose një zyrtari që nuk është i së njëjtës ngjyrë politike si shumica e tanishme qeverisëse.

137..... Përbërja e Komisioneve të Pavarura të Vlerësimit dhe statusi i anëtarëve të tyre duhet të garantojë pavarësinë dhe paanshmërinë e tyre të mirëfilltë; gjyqtarët/prokurorët që i nënshtrohen vlerësimit duhet të gëzojnë garanci bazë për gjyq të drejtë dhe të drejtën për të apeluar tek një organ i pavarur”.

39.6. Nga ana tjetër, në mënyrë tinzare dhe të papranueshme, është ndryshuar vetëm emri i Komisionit të Apelit (sipas draftit fillestar) në Kolegji i Posacëm i Kualifikimit pranë Gjykatës së Lartë (sipas draftit të rishikuar). Mirëpo, rregullat mbi emërimin dhe statusin e anëtarëve nuk ka ndryshuar aspak krahasur me versionin fillestar. “Gjyqtarët” e Kolegjit të Posacëm të Kualifikimit pranë Gjykatës së Lartë do të vijojnë të emërohen nga Kuvendi me 3/5 e votave (*që nënkupton vetëm nga mazhoranca parlamentare, pa asnjë rol substancial dhe balancues të opozitës në këtë proces*), me propozimin e Avokatit të Popullit. Në këtë rast, ndryshimi i emrit, apo përfshirja e kësaj trupe në godinën e Gjykatës së Lartë (por pa asnjë lidhje me këtë të fundit, për shkak se gjyqtarët e Gjykatës së Lartë propozohet të emërohen nga Këshilli i Lartë Gjyqësor, duke shmangur përfshirjen e Kuvendit në emërim, sepse është konsideruar si mundësi politizimi nga vetë hartuesit e amendamenteve kushtetuese!), nuk mjafton që Kolegji të ketë karakteristikat bazë të një “gjykate” dhe t'i ofrojë gjykim të drejtë gjyqtarëve/prokurorëve të shkarkuar. Ndërkohë që sipas paragrafit 4 të nenit A, Kolegji i Posacëm i Kualifikimit shqyrton si mjeti i fundit ankimet përfundimtare.

39.7. Në këtë rast, risjellim në vëmendje konstatimin e Komisionit të Venecias në Opinionin nr. 824/2015, ku specifikohet se: “117. Në Projekt Amendamentet, pushteti për të shqyrtuar apelite kundër vendimeve të KPK mbetet në Komisionin e Apelit.⁴⁴ 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 gëzojnë status të ngjashëm me

⁴⁴ Komisioni i Venecias vëzhgon se Parimet Bazë për Pavarësinë e Gjyqësorit, miratuar nga Rezolutat 40/32 të Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së të 29 nëntorit 1985 dhe 40/146 të 13 dhjetorit 1985 përcaktojnë si më poshtë, “Vendimet në procedimet disiplinore, të pezullimit apo largimit duhet t'i nënshtrohen një shqyrtimi të pavarur.” Mund të shihet se Parimet Bazë të OKB kërkojnë shqyrtimin e apeliteve nga një organ “i pavarur” por jo domosdoshmërisht “gjyqësor.”

atë të “gjqqtarëve.” Komisioni i Apelit duhet të ketë distancë të mjaftueshme nga organi që merr vendimin në shkallën e parë (për shembull, mundësia për panele të përbashkëta me anëtarët zëvendësues të komisioneve të Shkallës së Parë, që tani sigurohet nga Neni 68 p. 2, duhet përjashtuar). Komisioni i Apelit duhet të ketë edhe pushtetin e përshtatshëm kundrejt instancave më të ulëta, për shembull, pushtetin për të transferuar procedimet abuzive, për t’u kërkuar komisioneve më të ulëta të ndërmarrin hapa të caktuara specifike faktmbledhëse ose të respektojnë procedurat e duhura ligjore. Së fundi, procedurat përpara Komisionit të Apelit duhet t’i korrespondojnë kërkesave për të qenë “të drejta” dhe “publike” që përfshihen në Nenin 6 §1 të KEDNJ (por jo në §§2 dhe 3 meqenëse e fundit ka të bëjë vetëm me gjyqet penale).⁴⁵ Në thelb, Komisioni i Apelit duhet të ketë karakteristikat bazë të një “gjykate” dhe t’i ofrojë gjykim të drejtë gjyqtarëve të shkarkuar.”.

39.8. Në këtë rast, duhet të mbahet në konsideratë fakti se sipas paragrafit 2 të nenit Ç është përjashtuar edhe mundësia që Gjykata Kushtetuese të mund të shqyrtojë ankimet individuale të subjekteve të vlerësimit, të cilët shkarkohen si rezultat i procesit të vlerësimit!

40.1. Neni B i Aneksit nuk është në përputhje me paragrafin 132 të Opinionit të Ndërmjetëm nr. 824/2015 Komisioni i Venecias. Në këtë dispozitë i është njohur rol Kryeministrit në emërimin e organeve që mbikëqyrin procesin e vlerësimit dhe rivlerësimit, me qëllimin e vetëm për ta patur edhe këtë proces në kontroll. Sipas paragrafit 3, Kryeministri i Republikës së Shqipërisë, në kuadër të së drejtës ndërkombëtare ose marrëdhënieve diplomatike emëron Vëzhguesit Ndërkombëtar të Monitorimit. Kjo përzgjedhje, tregon edhe njëherë njëanshmërinë politike të hartuesve të amendamenteve kushtetuese, sepse qartësisht Komisioni i Venecias, ka sugjeruar që këtë procedurë ta bëjë Presidenti i Republikës. Konkretisht, në Opinionin nr. 824/2015 Komisioni i Venecias, shprehet se: “132. Neni 60 nuk shprehet mbi mënyrën e emërimit

⁴⁵ Shih Rekomandimin KM/Rec(2010/12) të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës për shtetet anëtare lidhur me gjyqtarët ku KM gjykonte, “69. Procedimet disiplinore mund të pasojnë aty ku gjyqtarët dështojnë të përmbushin detyrat e tyre në një mënyrë eficiente dhe të duhur. Procedime të tilla duhen kryer nga një një autoritet i pavarur (theks i shtuar këtu) një gjykatë me të gjitha tgarancitë e një gjyqi të drejtë dhe t’i ofrojnë gjyqtarit të drejtën të sfidojë vendimin dhe sanksionin. Sanksionet disiplinore duhet të jenë në përpjestim.”

të vëzhguesve ndërkombëtarë dhe kohëzgjatjen e mandatit të tyre. Ndoshta, fuqia për t'i emëruar ata mund t'i përkiste një prej organeve kushtetuese, për shembull **Presidentit**, ndërkohë që kandidatët do të propozoheshin nga një grup “partnerësh ndërkombëtarë,” bashkërenduar nga Bashkimi Europian. Mandati i tyre duhet të jetë detyrues dhe t'i korrespondojë kohëzgjatjes së mandatit të KPK; megjithatë, parnterët 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.”. Sugjerimi i Komisionit të Venecias, për përfshirjen e Presidnetit të Republikës në këtë procedurë, duket krejtësisht i arsyeshëm, po të mbahet në konsideratë fakti se sipas të drejtës ndërkombëtare dhe marrëdhënieve diplomatike, është Presidenti i Republikës që akrediton përfaqësuesit e huaj në Republikën e Shqipërisë.

40.2. Përsa i përket kompetencave të parashikuara në paragrafin 4, është e preferueshme që në shkronjën “a” Vëzhguesit Ndërkombëtar të Monitorimit të kenë të drejtë, jo vetëm për të marrë informacione për anëtarët e KPK apo Kolegjit të Posacëm të Kualifikimit, por të bëjnë vlerësimin e tyre sipas të njëjtave procedurave që parashikohen edhe për gjyqtarët/prokurorët. Në Opinionin e Përbashkët të Komisionit të Venecias dhe Drejtorisë për të Drejtat e Njeriut (DHR) të Drejtorisë së Përgjithshme për të Drejtat e Njeriut dhe Shtetin Ligjor (DP) të Këshillit të Europës mbi Ligjin për Sistemin Gjyqësor dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe Ndryshimet në Ligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë të Ukrainës, Mendim i Komisionit të Venecias Nr. 801/2015 §§71-81 (23 mars, 2015), është theksuar se Komisioni duhet **të përbëhet nga gjyqtarë dhe jo-gjyqtarë me integritet të padyshimtë, nëse është e nevojshme me asistencën e personave të huaj me kualifikimet përkatëse dhe të pavarur.**

41.1. Në nenin DH të Aneksit konstatojmë se parashikohet se subjektet e vlerësimit dorëzojnë një deklaratë dhe i nënshtrohen një kontrolli të figurës me qëllim identifikimin e atyre që kanë kontakte të rregullta dhe të papërshtatshme me anëtarë të krimit të organizuar. Anëtarët e krimit të organizuar përcaktohen bazuar në provat e disponuara ose në vendimet e gjykatave shqiptare ose të huaja. Në këtë rast, dispozita nuk merr në konsideratë konstatimin e bërë nga Komisioni i Venecias në Opinionin nr. 824/2015, ku psecifikohet se: “122. Megjithatë, nuk është e qartë se kush përkufizon se një

person i caktuar është “anëtar i krimit të organizuar” dhe çfarë mund të nënkuptojnë kontaktet “e rregullta dhe të papërshtatshme” me një person të tillë. A duhet që KPK t’i kategorizojë persona të caktuar si të tillë, apo duhet që ky fakt të përcaktohet mbi bazën e dënimeve të mëparshme (në Shqipëri apo jashtë)?”.

41.2. 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. Pyetja që shtrohet në këtë rast të fundit është, “prova të disponuara nga kush?!”; “si janë siguruar ato prova?!”; ‘a janë të ligjshme ato prova?!”; “a mund të konsiderohet një person anëtar i krimit të organizuar vetëm për faktin se dikush zotëron disa “prova”, por që ky status nuk konfirmohet me ndonjë vendim gjyqësor të formës së prerë?!”.

42.1. Lidhur me nenin F dhe G, konstatojmë se në procedurën e parashikuar për dhënien e masës disiplinore apo apelimit të saj, nuk respektohet neni 6 i KEDNJ-së. Subjektit i mohohet e drejta për t’ju drejtuar një gjykate të pavarur, në kuptim të nenit 6 të KEDNJ-së. Kolegji i Posaçëm i Kualifikimit nuk ofron garancitë e një “gjykate të pavarur dhe të paanshme”. Për më tepër, Kolegji i Posaçëm pranë Gjykatës së Lartë, i ngritur me këtë version të rishikuar të Projekt Amendamenteve, shfaq tiparet e gjykatës së jashtëzakonshme, e cila është e ndaluar nga neni 135 pika 2 e Kushtetutës. Konkretisht, ky Kolegj i Posaçëm ka këto tipare të gjykatës së jashtëzakonshme: (i) është organ i përkohshëm me mandat gjer në përfundimin e procesit të rivlerësimit; (ii) ka mandat të kufizuar vetëm në një çështje – shqyrtimi i ankimeve në procesin e rivlerësimit; dhe (iii) shqyrton situata fakti të ndodhura përpara ngritjes së saj, siç janë veprimet e prezumuara të korrupsionit të subjekteve në vlerësim.

42.2. Në këto dispozita detajohet procesi i marrjes së masave disiplinore ndaj gjyqtarëve/prokurorëve, anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë. Procesi është strukturuar në dy shkallë dhe konkretisht Komisioni i Pavarur i Kualifikimit (strukturë administrative e emëruar nga Kuvendi) dhe Kolegji i Posaçëm i Kualifikimit pranë Gjykatës së Lartë (strukturë e emëruar gjithashtu nga Kuvendi). E gjithë kjo

procedurë nuk garanton në mënyrë të mjaftueshme statusin e gjytarëve/prokurorëve, duke ndërhyrë në mënyrë të papërshtatshme në sistemin gjyqësor. Parashikimi i mundësisë për shkarkimin e gjyqtarëve/prokurorëve nga struktura politike (për shkak se anëtarët zgjidhen vetëm nga Kuvendi, me votat e shimicës parlamentare), përbën dhunim flagrant të parimit të pavarësisë së pushtetit gjyqësor. Në Opinionin e Përbashkët të Komisionit të Venecias dhe Drejtorisë për të Drejtat e Njeriut (DHR) të Drejtorisë së Përgjithshme për të Drejtat e Njeriut dhe Shtetin Ligjor (DP) të Këshillit të Europës mbi Ligjin për Sistemin Gjyqësor dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe Ndryshimet në Ligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë të Ukrainës, Mendim i Komisionit të Venecias Nr. 801/2015 §§71-81 (23 mars, 2015), theksohet se: “*Procedura e një organi të tillë duhet t’i nënshtrohen rregullave mbi garancitë e nevojshme për të drejtat individuale të gjyqtarëve të prekur, duke përfshirë edhe të drejtën e apelit përpara një gjykate ligji*”.

IV. PËRFUNDIME

Nga analiza e mësipërme e DraftAmendamenteve kushtetuese dhe Opinionit tonë mbi to, konstatohet lehtësisht se ndryshimet gjerësisht shkojnë në të kundër të Objektivave të shpallura, vecanërisht në drejtim të depolitizimit të organeve të sistemit të drejtësisë. Shqetësimet tona nuk kanë të bëjnë me pozicionin e tanishëm politik (si opozita e vendit), por nga anomalitë që kanë passjell gjendjen aktuale të sistemit të drejtësisë, ku ndërhyrja/ndikimet politike, ka qenë padyshim një nga shkaqet kryesore.

Ne shprehim besimin e plotë se ky Opinion do të ndihmojë në pasqyrimin e realitetit që ekziston aktualisht në Shqipëri dhe do të jap kontributin e tij në gjetjen e zgjidhjeve më të mira për reformimin e sistemit të drejtësisë. Do të kishim dëshiruar që Opinioni ynë mbi amendamentet kushtetuese të ishte marrë në shqyrtim dhe vlerësim paraprakisht nga autoritetet vendase, me synimin e gjetjes së zgjidhjeve më të mira të përbashkëta dhe realizimit të një procesi gjithëpërfshirës, konsensual dhe transparent. Por përjashtimi *de facto* i mundësisë për konsensus nga ana e mazhorancës, na detyron që këtë Opinion t’ia paraqesim drejtpërdrejtë Komisionit të Venecias.

Në këtë pikë, dëshirojmë të theksojmë se marrja e mendimit të Komisionit të Venecias mbi cdo produkt në kuadër të Reformës në Drejtësi, ka qenë dhe mbetet kërkesë thelbësore e opozitës parlamentare, duke besuar realisht në kontributin e këtij organizimi të rëndësishëm ndërkombëtar, në forcimin e demokracisë në Shqipërisë dhe në parandalimin e regresit apo kapjes politike të sistemit të drejtësisë! Dalja me qëndrime të ndryshme, refuzimi nga mazhoranca për të impementuar në frymë dhe gjurmë Rekomandimet e Opinionit të Ndërmjetëm të Komisionit të Venecias, këmbëngulja për të ripyetur në mënyrë po të njëanëshme Komisionin e Venecias, injorimi me arrogancë nga mazhoranca i mundësisë për të hartuar një draft të përbashkët bazuar në 138 rekomandimet e Komisionit të Venecias, si dhe situata konfliktuale politike, gjykojmë se e vendos Komisionin e Venecias në një pozicion të cilin kemi bërë maksimumin tonë si opozitë për ta shmangur që nga fillimi. Ne kemi patur dhe kemi besimin e plotë në qëndrueshmërinë, profesionalizimin dhe konfirmimin/elaborimin e rekomandimeve të dhëna jo vetëm në Opinionin Paraprak të 21 Dhjetor 2015, por edhe në shumë Opinione të tjera të Komisionit të Venecias. Ne presim vecanërisht elaborimin nga ana juaj të standardit të përpunuar tashmë gjerësisht nga ana juaj në shumë Opinione, mbi rolin e opozitës parlamentare, si një filtër balancues dhe kontrollues, në procesin e emërimit në organet e pavarura të sistemit të drejtësisë.

Duke gjetur rastin edhe njëherë për të falenderuar Komisionin e Venecias për kontributin e jashtëzakonshëm në forcimin e demokracisë në Shqipëri;

Me konsideratën më të lartë,

NËNKRYETARI I KOMISIONIT TË POSACËM PARLAMENTAR

EDUARD HALIMI