



Strasbourg, 26 shkurt 2016

Opinion Nr. 824 / 2015

CDL(2016)002* Or.
Shqip

KOMISIONI EVROPIAN PËR DEMOKRACI PËRMES LIGJIT
(KOMISIONI I VENECIAS)

**PROJEKT OPINIONI
PËRFUNDIMTAR**

**PËR PROJEKT NDRYSHIMET E RISHIKUARA KUSHTETUESE
PËR GJYQËSORIN**

(TË 15 JANARIT 2016) TË

SHQIPËRISË

në bazë të komenteve nga

Z. Sergio BARTOLE (Anëtar Zëvendësues, Itali)
Znj. Hanna SUCHOCKA (Anëtare Poloni)
Z. James HAMILTON (Ekspert, Ish anëtar, Irland)
**Z. Konstantin VARDZELASHVILI (Ekspert,
Ish Anëtar Zëvendësues, Gjeorgji)**

**Ky dokument është klasifikuar i kufizuar në datën e daljes.
Nëse Komisioni i Venecias nuk vendos ndryshime, ky klasifikim do të hiqet një vit pas daljes sipas rregullave të
përcaktuara në Rezolutën CM/Res(2016)6 për aksesin në dokumentet e Këshillit të Europës.*

Ky dokument nuk do të shpërndahet në takim. Ju lutemi që të sillni këtë kopje.

Tabela e Përmbajtjes

I. HYRJE	3
II. SHËNIME TË PËRGJITHSHME	3
III. ANALIZA	4
A. Struktura e përgjithshme institucionale e organeve që mbikëqyrin gjyqësorin.....	4
B. Organet e përhershme që sigurojnë pavarësinë dhe llogaridhënien e gjyqësorit.....	4
1. Zgjedhja e anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Këshillit të Lartë të Prokurorisë- çështja e shumicës së cilësuar	4
2. Zgjedhja e Inspektorit të Lartë të Drejtësisë dhe Prokurorit të Përgjithshëm.....	6
3. Emërimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve	7
4. Procedimi disiplinor kundër gjyqtarëve dhe prokurorëve; roli përkatës i Ministrit të Drejtësisë dhe Inspektorit të Lartë të Drejtësisë	7
C. Gjykata Kushtetuese.....	8
D. Prokurori i Posaçëm për Korrupsionin dhe Krimin e Organizuar	10
E. Gjykatat e specializuara	11
F. Procesi i vlerësimit - vetingut – vështrim i përgjithshëm.....	11
G. Përbërja e KPK.....	12
H. E drejta për të apeluar e gjyqtarëve dhe prokurorëve që i nënshtrohen vlerësimit: pozicioni i KPK dhe mbrojtja e të drejtave kushtetuese.....	13
I. Statusi dhe kompetencat e vëzhguesve ndërkombëtar	14
J. Çështje të tjera	15
IV. KONKLUZIONE	17

I. HYRJE

1. Më 1 tetor 2015, Z. F. Xhafaj, Kryetari i Komisionit *Ad hoc* të Reformës në Sistemin e Drejtësisë në Parlamentin Shqiptar i kërkoi Komisionit të Venecias një Opinion në lidhje me projekt ndryshimet e Kushtetutës së Shqipërisë (CDL-REF(2015)037), të përgatitura nga Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë, që ishte krijuar nga Komisioni *Ad hoc*.

2. Më 18 dhjetor 2015 Komisioni i Venecias miratoi një Opinion të Ndërmjetëm për Projekt Ndryshimet (CDL-AD(2015)045),¹ të përgatitur në bazë të komenteve të Z. S. Bartole, Znj. H. Suchocka, Z. J. Hamilton dhe Z. K. Vardzelashvili.

3. Në vijim të rekomandimeve të formuluar nga Komisioni i Venecias në Opinionin e Ndërmjetëm, Komisioni *Ad hoc* rishikoi projekt ndryshime dhe më 15 janar 2016 paraqiti në vëmendje të Komisionit të Venecias, projekt ndryshimet e rishikuara të Kushtetutës (tani e më tutje "projekt ndryshimet") Një variant i konsoliduar i projekt ndryshimeve të rishikuara gjendet në CDL-REF(2016)008. Partia Demokratike, Lëvizja Socialiste për Integrim dhe Partia për Drejtësi, Integrim dhe Unitet dhanë komentet e tyre për projekt ndryshimet (shihni CDL-REF(2016)012, CDL-REF(2016)013, dhe CDL-REF(2016)014). Këto komente janë marrë parasysh nga relatorët në përgatitjen e opinionit përfundimtar në fjalë.

4. Më 21-22 janar 2016, një delegacion i Komisionit të Venecias vizitoi Tiranën dhe takoi zyrtarë të shtetit dhe politikanë si edhe përfaqësues të komunitetit të ekspertëve. Delegacioni është mirënjohës për organizimin e mirë të vizitës në vend dhe për shkëmbimet shumë të dobishme që ka pasur.

5. Ky opinion bazohet në përkthimin në gjuhën angleze të projekt propozimeve që u sigurua nga Komisioni *Ad hoc*. Përkthimi, jo në çdo rast mund të pasqyrojë variantin origjinal të të gjitha pikave, prandaj disa çështje që janë ngritur mund të jenë për shkak të problemeve të përkthimit.

6. *Ky opinion u miratua nga Komisioni i Venecias në Seancën e tij Plenare të (...)*

II. SHËNIME TË PËRGJITHSHME

7. Konteksti i përgjithshëm i reformës kushtetuese në Shqipëri përshkruhet në Opinion e Ndërmjetëm. Komisioni i Venecias, për të sjellë në vëmendje disa elemente bazë, vëren se projekt ndryshimet ndahen në tre grupe: së pari, ndryshime që konsiderohen të nevojshme që Shqipëria të bëhet shtet anëtar i Bashkimit Evropian; së dyti, ndryshime që synojnë të sjellin një reformim të përhershëm të sistemit të drejtësisë dhe së treti, dispozita kalimtare në lidhje me masat e jashtëzakonshme që synojnë vlerësimin e përshtatshmërisë së gjyqtarëve dhe prokurorëve ekzistues dhe pastrimin e sistemit nga ata që janë të paafte, të korruptuar ose të lidhur me krimin e organizuar.

8. Projekt ndryshimet e rishikuara janë përmirësuar krahasuar me tekstin fillestar - jo vetëm në detaje, por edhe në lidhje me zgjedhje të rëndësishme parimore. Projekti i ri merr parasysh pjesën më të madhe të kritikave të detajuara që janë bërë më përpara nga Komisioni; propozimet në formën aktuale janë përgjithësisht të arsyeshme. Mbeten disa probleme teknike, por që nuk duhet të jenë të pazgjidshme. Ky opinion nuk analizon me detaje tekstin e rishikuar, por trajton çështjet kyçe që duket se kanë qenë më të debatuar në diskutimin e brendshëm politik gjatë rishikimit të projekt ndryshimeve.

¹ Opinion i Ndërmjetëm për projekt ndryshimet Kushtetuese për gjyqësorin në Shqipëri, miratuar nga Komisioni i Venecias në seancën plenare të 105^{te} (Venecia, 18-19 dhjetor 2015)

III. ANALIZA

A. Struktura e përgjithshme institucionale e organeve që mbikëqyrin gjyqësorin

9. Në opinionin e ndërmjetëm, Komisioni i Venecias vërente se projekt ndryshimet fillestare parashikonin një sistem shumë të komplikuar të organeve përgjegjëse për emërimin dhe disiplinimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve (shihni §§ 65-67). Struktura e përgjithshme institucionale është thjeshtuar disi në projektin e rishikuar. Hetimi i çështjeve disiplinore tani bëhet nga Inspektori i Lartë i Drejtësisë dhe jo nga një inspektorat kolegjal. Sistemi i organeve të përfshira në vlerësimin e magistratëve (vetting) është bërë gjithashtu më pak kompleks.

10. Shqetësimi në lidhje me kompleksitetin e sistemit, i shprehur në Opinionin e Ndërmjetëm, lidhej më së shumti me konsiderata tërësisht praktike: krijimi i këtyre organeve do të kërkojë rekrutimin nga një rezervuar kandidatësh të mundshëm, që mund të mos jetë i mjaftueshëm. Gjatë vizitës në Tiranë relatorët u siguruan që në Shqipëri ka një numër të mjaftueshëm personash të kualifikuar për të plotësuar këto vende me qëllim që sistemi i ri të mund të funksionojë.

11. Gjithashtu, nga pikëpamja teorike, është e vështirë të thuhet se cili nga këto institucione të reja nuk është i nevojshëm. Ka një argument të fortë për ekzistencën e të gjitha këtyre institucioneve. Në përfundim, i takon ligjvënësit kombëtar që të hartojë sistemin e kontroleve dhe ekuilibrave; një sistem i prekur gjerësisht nga korrupsioni mund të ketë më shumë nevojë për mekanizma kontrolli të jashtëm sesa një sistem më i shëndetshëm. Për ta përmbledhur, Komisioni i Venecias është i përgatitur që t'a konsiderojë të pranueshme strukturën institucionale të propozuar ashtu siç është.

B. Organet e përhershme që sigurojnë pavarësinë dhe llogaridhënien e gjyqësorit

1. Zgjedhja e anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Këshillit të Lartë të Prokurorisë - çështja e shumicës së cilësuar

12. Sipas projekt ndryshimeve të rishikuara, Këshilli i Lartë Gjyqësor (KLGJ) është elementi kyç i sistemit të qeverisjes së gjyqësorit. KLGJ përbëhet nga 5 anëtarë jo gjyqtarë dhe 6 anëtarë gjyqtarë, të parët të zgjedhur nga Parlamenti ndërsa të dytët të zgjedhur nga trupa e gjyqtarëve. Pesë anëtarët jo gjyqtarë zgjidhen me shumicë të cilësuar me 3/5^{at} e votave. Opozita parlamentare e ka kritikuar këtë propozim sepse ai i jep mundësi Qeverisë që të emërojë njerëzit e saj në këto pozicione dhe kështu "të kapë sistemin gjyqësor", sepse momentalisht Qeveria ka pak më shumë se 60% të vendeve në Parlament. Në vend të kësaj, opozita propozon që emërimi të bëhet me 2/3^{at} e votave të parlamentit. Në mbështetje të kërkesës së tyre, opozita i referohet paragrafit 55 të Opinionit të Ndërmjetëm.

13. Komisioni i Venecias vëren që 2/3^{at} e votave të parlamentit kërkohen për vendim-marrje shumë të rëndësishme - për shembull për ndryshimin e Kushtetutës (Neni 177 p. 3) ose për të ratifikuar ndryshimet e propozuara me anë të referendumit. Shumica parlamentare prej 2/3^{ia} për të ndryshuar Kushtetutën është prag i zakonshëm; gjithashtu "shumicat e cilësuar normalisht kërkohen në fusha më të ndjeshme sidomos në zgjedhjen e zyrtarëve të institucioneve shtetërore"². Megjithatë, në të drejtën dhe në praktikën ndërkombëtare

² CDL-AD(2013)028, Opinion për projekt ndryshimet në tre dispozita kushtetuese në lidhje me Gjykatën Kushtetuese, Prokurorin e Përgjithshëm dhe Këshillin Gjyqësor të Malit të Zi, paragrafi 7.

nuk ka ndonjë kërkesë strikte që e njëjta shumicë e cilësuar prej 2/3^{at} e votave të përdoret për zgjedhjen e të gjithë zyrtarëve të lartë; pragu i duhur i votave që duhet të vendoset në rastin e fundit është më shumë çështje politike sesa çështje ligjore.

14. Dëshira e opozitës për 2/3^{at} është e kuptueshme sepse kjo mund t'a shtyjë shumicën në fuqi për kompromis. Megjithatë, Komisioni i Venecias thekson se paragrafi 55 i Opinionit të Ndërmjetëm nuk rekomandonte shumicën prej 2/3^{tash}. Të dyja këto shumica të cilësuar janë të ligjshme dhe metoda e zgjedhjes që propozohet nga projekt ndryshimet (shumica prej 3/5^{ash}), në parim, është një zgjidhje e pranueshme. Në fakt, edhe shumica prej 2/3^{ash}, për të cilën këmbëngul opozita, mund të mos jetë e mjaftueshme për të arritur këtë qëllim, siç e tregon shembulli i Hungarisë, i paraqitur në paragrafin 55. Për më tepër, kërkesa për 2/3^{at} pa një mekanizëm të efektshëm zhblllokues mund të rezultojë në një situatë ngërçi dhe të rrezikojë të gjithë procesin e reformës. Komisioni i Venecias thekson që nuk është detyra e tij të propozojë një rregull specifik kushtetues për zgjedhjen e anëtarëve jo gjyqtarë të KLGJ. Në Opinionin e Ndërmjetëm, Komisioni vetëm theksonte nevojën për të siguruar një përbërje pluraliste të KLGJ-së, midis të tjerash, nëpërmjet ligjeve në zbatim të Kushtetutës, me qëllim që KLGJ të përfaqësojë një spektër të gjerë të opinionëve dhe tendencave që ekzistojnë në shoqëri. Komisioni i Venecias përsërit që anëtarët jo gjyqtarë të KLGJ-së nuk duhet të jenë zgjedhje vetëm e shumicës parlamentare, dhe prandaj shumica e cilësuar mund të jetë një zgjidhje e mundshme për të zgjedhur kandidatët që kanë mbështetje ndërpartiake.

15. Megjithatë, përbërja pluraliste mund të sigurohet edhe me mënyra të tjera, jo duke caktuar domosdoshmërisht prag të lartë votash. Projekti ndryshimet tashmë përmbajnë disa elemente që kontribuojnë në arritjen e këtij qëllimi. Së pari, 6 nga 11 anëtarët e KLGJ (pra shumica absolute) zgjidhen nga gjyqtarët nëpërmjet një "procedure të hapur dhe transparente" dhe në bazë të disa kritereve përzgjedhëse. Prania e një komponenti të fuqishëm gjyqësor brenda KLGJ-së ul ndjeshëm rrezikun e kapjes politike.

16. Së dyti, në lidhje me anëtarët jo gjyqtarë, procesi i *nominimit (kandidimit)* të tyre është po aq i rëndësishëm sa metoda e zgjedhjes së tyre. Distanca e tyre nga politika mund të sigurohet nëpërmjet një procesi të hapur dhe transparent nominimi, me nismën e organeve të pavarura nominuese (universitete, OJQ, dhoma avokatie, etj.) dhe të përfundohet nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi,³ që përbëhet nga anëtarët e gjyqësorit. Ky proces nominimi duhet të bëjë të mundur që Parlamenti të detyrohet të bëjë një përzgjedhje mes kandidatëve më të kualifikuar dhe jo të emëruarve politikë.

17. Së treti, në lidhje me metodën e *zgjedhjes* së anëtarëve jo gjyqtarë, janë të mundshme disa zgjidhje të tjera dhe Parlamenti mund të konsiderojë edhe alternativa të mëtejshme, përkatësisht duke siguruar përfaqësimin proporcional *de facto* të forcave kryesore politike brenda KLGJ-së.⁴ Për shembull, nëse një deputet ka të drejtë të votojë vetëm për një nga pesë kandidatët, në këtë mënyrë bëhet e mundur që opozita, duke përqendruar votat në zgjedhjen e një ose dy kandidatëve, të sigurojë përfaqësimin në KLGJ ndërsa shumica do të mbështesë tre kandidatët që mbeten. Ndërsa në një skenar të tillë opozita nuk do të ketë fuqi bllokuese brenda KLGJ-së, ajo do të ketë disa të drejta *procedurale* dhe prania e saj brenda KLGJ-së do të sigurojë transparencën e punës së saj. Një tjetër sistem mund të jetë që çdo deputet të ketë një numër të kufizuar votash (për shembull tre vota kur personat që do të zgjidhen janë pesë), duke ruajtur kërkesën për një shumicë të cilësuar të caktuar.

18. Një model tjetër i zgjedhjes ka të bëjë me krijimin e dy listave alternative të kandidatëve- një nga koalicioni qeverisës dhe një tjetër nga opozita. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi do të rendisë kandidatët dhe do t'i dërgojë të dyja listat në Parlament, i cili më pas do të zgjedhë tre kandidatë nga "lista e shumicës" dhe dy nga

³ Neni 149/ç nuk thotë asgjë për natyrën detyruese të renditjes së kandidatëve dhe personave të nominuar e cila i paraqitet Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. Nëse renditja është e detyrueshme, rregulli do të nënkuptonte që organet kushtetuese kompetente për zgjedhjen përfundimtare ose emërimin të privoheshin nga kompetenca për zgjedhje. Ndoshta, ky nuk është synimi i hartuesve, por duhet të qartësohet (shihni nenin 147, p 4).

⁴ Në CDL-AD(2013)028, Opinion për projekt ndryshimet për dispozita kushtetuese në lidhje me Gjykatën Kushtetuese, Prokurorin e Përgjithshëm dhe Këshillin Gjyqësor të Malit të Zi, paragrafi 8, Komisioni i Venecias, thekson sa më poshtë: "Zgjidhje të tjera, ndoshta të preferueshme, përfshijnë përdorimin e metodave proporcionale të votimit, duke konsideruar përfshirjen e aktorëve të ndryshëm institucional ose duke krijuar marrëdhënie të reja ndërmjet institucioneve shtetërore. Çdo shtet duhet të krijojë formulën e tij."

19. Ka disa modele të tjera që do të ishin të përshtatshme për këtë qëllim- si për shembull, disa sisteme preferenciale votimi. Çdo model ka avantazhet dhe disavantazhet e tij. Disa prej tyre janë shumë komplekse, por nga ana tjetër nuk kërkojnë mekanizëm zhblllokues. Këto modele mund të duhet të përshtaten nëse pesë anëtarët do të zgjidhen të gjithë së bashku, si grup, por duhet të nominohen nga organe të ndryshme të pavarura. Komisioni i Venecias thekson që i takon ligjbërësit vendas që të përzgjedhë sistemin që së pari do të sigurojë përzgjedhjen paraprake të kandidatëve më të kualifikuar nga një trupë e përshtatshme ekspertësh, dhe së dyti do t'i japë opozitës mundësinë që të ndikojë në zgjedhjen e pjesës "jo-gjyqtarë" të KLGJ-së nëpërmjet kërkesës për shumicë të cilësuar ose në ndonjë mënyrë tjetër.

20. Neni 147 nuk kërkon ndonjë shumicë të veçantë për zgjedhjen e anëtarëve gjyqtarë të Këshillit të Lartë dhe nuk kërkon ndërhyrjen e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi për përzgjedhjen e kandidatëve. Do të ishte e këshillueshme që të shprehen disa parime që rrjedhin nga përvoja kushtetuese europiane për këtë zgjedhje gjithashtu (përfaqësim i drejtë i të gjitha shkallëve të sistemit gjyqësor, thirrje e hapur për kandidatët etj). Në lidhje me kriteret për përzgjedhjen e anëtarëve jo gjyqtarë, ato janë të mjaftueshme; mund të këshillohet që kërkesa për moral të lartë dhe integritet profesional të zbatohet edhe për anëtarët gjyqtarë.

21. Konsideratat e mësipërme mund të zbatohen edhe për përbërjen e Këshillit të Lartë të Prokurorisë që mund të organizohet sipas të njëjtës logjikë.

22. Komisioni i Venecias përsërit që funksionimi i duhur i KLGJ dhe KLP mund të kërkojë krijimin e nën-organeve (shihni Opinionin e Ndërmjetëm, § 56); kjo mundësi të paktën duhet të përmendet në nivel kushtetues, ndërsa përbërja e këtyre nën-organeve dhe kompetenca e tyre mund të përshkruhet në legjislacionin dytësor.

2. Zgjedhja e Inspektorit të Lartë të Drejtësisë dhe Prokurorit të Përgjithshëm

23. Projekt ndryshimet e rishikuara parashikojnë pozicionin e Inspektorit të Lartë të Drejtësisë (ILD) dhe pozicionin e Prokurorit të Përgjithshëm (PP). Këto pozicione nuk mund të zgjidhen me anë të një sistemi proporcional. Nuk ekziston një model i vetëm për zgjedhjen e tyre; njëkohësisht, është e dëshirueshme që këto emërime të rëndësishme të kenë një shkallë të gjerë konsensusi dhe (nëse kjo arrihet) pa kompromentuar cilësitë e kandidatit të suksesshëm. Megjithatë, është e vështirë të shohësh një argument parimor në kërkesën për shumicë me 2/3^{at} dhe jo me 3/5^{at} – përsëri, kjo është më shumë çështje politike sesa ligjore.

24. Komisioni i Venecias më përpara ka rekomanduar që "këshilla për kualifikimin profesional të kandidatëve duhet të merren nga personat e duhur si psh. përfaqësues të komunitetit ligjor (përfshirë prokurorët) dhe nga shoqëria civile"⁵ Sipas projekt ndryshimeve të rishikuara, PP zgjidhet nga lista e kandidatëve e përgatitur nga KLP. Po kështu, ILD përzgjidhet nga lista e përgatitur nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi (KED). Përfshirja e KLP dhe KED në procesin e emërimit përbën një garanci për përjashtimin e emërimeve tërësisht politike të PP dhe ILD edhe në një situatë ku shumica qeverisëse kontrollon 3/5^{at} e votave në Parlament. Prandaj, në thelb, pranohet modeli i propozuar në projekt. Projekt ndryshimet e rishikuara gjithashtu parashikojnë një mekanizëm zhblllokues që mendohet se do t'i japë një shtysë parlamentit për të arritur një marrëveshje, sepse përndryshe zgjedhja do të vendoset diku tjetër.

25. Përndryshe, në situatën aktuale politike, mund të konsiderohet një rregull i përkohshëm (ose një marrëveshje kushtetuese kalimtare) për zgjedhjen e këtyre dy figurave zyrtare me një shumicë më të madhe se 3/5^{at} (ky rregull do të zbatohet vetëm për zgjedhjen e parë nga legjislatura aktuale ku shumica ka 3/5^{at} e votave).

⁵ CDL-AD(2010)040, Raport për Standardet Europiane në lidhje me pavarësinë e sistemit gjyqësor: Pjesa II- Shërbimi i Prokurorisë, § 35

26. Neni 149 p. 3 përmban një listë shumë të saktë të kërkesave personale për kandidatët për pozicionin e PP; megjithatë, nuk thuhet asgjë për zbatimin e parimit të transparencës dhe për një thirrje të hapur për kandidatë në procedurën për përzgjedhjen e PP. Kjo duhet të shtohet.

3. Emërimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve

27. Projekt neni 136/a tani përmban një dispozitë të përgjithshme që kandidatët për një pozicion në gjyqësor të përzgjidhen bazuar në procedurë të hapur dhe transparente që siguron përzgjedhje të bazuar në meritë të kandidatëve më të kualifikuar "që kanë integritet moral dhe etik". Neni gjithashtu kërkon që kandidatët t'i nënshtrohen kontrollit të "pasurive dhe të shkuarës së tyre" si edhe të jenë diplomuar nga Shkolla e Magjistraturës. Një parashikim i njëjtë duket edhe në nenin 148 në lidhje me prokurorët. Këto rregullime janë në përputhje me rekomandimet e Komisionit të Venecias në Opinionin e Ndërmjetëm.

28. Arsytet e mundshme për të cilat Presidenti i Republikës mund të rrëzojë një kandidat të miratuar nga Këshilli i Lartë Gjyqësor duhet të qartësohen (shihni nenin 136 p.2). Projekti i rishikuar nuk shpjegon nëse Presidenti mund ta bëjë këtë për shkelje të rregullave procedurale të nominimit, për arsye të kualifikimit të pamjaftueshëm të kandidatit, për mos-kualifikim apo për arsye të tjera (në lidhje me personalitetin, pikëpamjet e tij etj).

29. Teksti i projekt ndryshimeve të rishikuara duhet të specifikojë më qartë nëse gjykatat e specializuara dhe gjyqtarët e tyre janë nën kompetencën e KLGJ-së dhe rregullohen nga rregullat e zakonshme në lidhje me përzgjedhjen dhe karrierën e gjyqtarëve. Duhet të përmenden nëse ka veçori që lidhen me statusin e këtyre gjykatave.

4. Procedimi disiplinor kundër gjyqtarëve dhe prokurorëve; roli përkatës i Ministrisë së Drejtësisë dhe Inspektorit të Lartë të Drejtësisë

30. Komisioni i Venecias mirëpret parashikimin në kushtetutë të kushteve për përgjegjësi disiplinore të gjyqtarëve (shihni nenin 137/a; shihni gjithashtu nenin 149 në lidhje me gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës së Lartë Administrative).

31. Pas rishikimit të projekt ndryshimeve, Inspektorati i Lartë i Drejtësisë nuk është më një organ kolektiv; përkundrazi, funksionet e inspektimit kryhen nga Inspektori i Lartë i Drejtësisë (Inspektori ose ILD). Funkcioni kryesor i Inspektorit është të hetojë ankesat në lidhje me shkeljet disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve; megjithatë, projekti i rishikuar nuk shprehet në mënyrë të qartë nëse inspektori lejohet që të fillojë një hetim edhe në mungesë të një anekse. Kjo duhet të bëhet e qartë në Kushtetutë.

32. Projekti i rishikuar gjithashtu duhet të specifikojë nëse "inspektimi" i gjykatave dhe prokurorëve (siç përcaktohet në nenin 147/d, p 1) duhet të bëhet në bazë të një anekse apo me nismën e Inspektorit. Nuk është e qartë se çfarë nënkupton ky inspektim.

33. Roli i Ministrisë së Drejtësisë në çështje disiplinore është rishikuar për të marrë parasysh kritikën e Opinionit të Ndërmjetëm dhe për të shmangur një konflikt të mundshëm interesi. Sipas projektit të rishikuar, Ministri nuk ka më vend në Tribunalin Disiplinor. Njëkohësisht, Ministri i Drejtësisë vazhdon të ruajë kompetencën e kërkuar të privilegjuar në çështje hetimi të një shkeljeje disiplinore të dyshuar nga një gjyqtar ose prokuror. Kështu, ministri mund të iniciojë një anekse tek Inspektori i cili duhet t'a marrë në shqyrtim aneksen e Ministrisë, përveç rasteve kur ajo është haptazi e pabazuar (neni 147/d). Kjo dispozitë sugjeron që inspektori gëzon një farë diskrecioni për të vendosur nëse do të fillojë apo jo hetimin, por ky diskrecion është i kufizuar nëse aneksa është paraqitur nga Ministri. A do të thotë kjo që Inspektori ka *diskrecion më të gjerë* në lidhje me aneksa të tjera (pra ato që vijnë nga ankimes të zakonshme)? Nëse po, a do të thotë kjo që Inspektori mund të pushojë aneksat edhe nëse ato *nuk* janë haptazi të pabazuara? Kjo nuk do të ishte një zgjidhje e duhur:

Inspektori nuk duhet të marrë funksionet e Këshillit përkatës (KLGJ ose KLP). Në fakt Inspektori mund t'i besohet verifikimi paraprak i ankesave disiplinore dhe të shërbejë si mekanizëm filtrues; megjithatë, kjo duhet t'i referohet pranueshmërisë së ankesës dhe jo vendimit përfundimtar për themelin, i cili i takon Këshillit përkatës. Prandaj, ose ankesat e ministrit do të shqyrtohen në të njëjtën linjë si ankesat e tjera (pra. Inspektori do të verifikojë pranueshmërinë *prima facie* të të gjitha ankesave), ose Ministrit duhet t'i jepet e drejta e pavarur për të sjellë ankesa direkt përpara Këshillit, pa kaluar tek Inspektori (nëse do të ruhet pozicioni i privilegjuar i Ministrit).

34. Është e nevojshme të shtohet një dispozitë e përgjithshme që rregullon funksionet e Ministrit të Drejtësisë. Pozicioni i tij/saj në takimet e Këshillit të Lartë Gjyqësor, që trajtojnë çështje të planifikimit strategjik dhe buxhetin e gjyqësorit (neni 147/a p.3) gjithashtu nuk është i qartë: a i lejohej atij/asaj të votojë? Gjithashtu nuk është e qartë nëse Ministrit i privohen funksionet të cilat momentalisht i janë besuar atij (për shembull, funksionet në lidhje me inspektimet vis-a-vis gjykatave), as nëse kjo kompetencë tani i përket vetëm Inspektorit (shihni nenin 147/d p.1 që përcakton se Inspektori "është përgjegjës për inspektimin e gjykatave dhe prokurorive"). Komisioni i Venecias konsideron që për të ulur ndikimin e ekzekutivit tek gjyqësori, kompetenca për inspektimin e gjykatave dhe gjyqtarëve duhet të përqendrohet në duart e Inspektorit. Një tjetër çështje është nëse Ministri i Drejtësisë mban ndonjë kompetencë në lidhje me prokurorët- kjo duhet të qartësohet.

35. Neni 147/e i jep Ministrit të Drejtësisë kompetencë për të inspektuar veprimtarinë e Inspektorit të Lartë të Drejtësisë. Ekziston rreziku që kjo dispozitë mund të interpretohet si e tillë që i jep ministrit kompetencë për të ndërhyrë në autonominë e Inspektorit, dhe nëpërmjet kësaj, në aktivitetin e gjykatave. Komisioni i Venecias vëren që Inspektori, sipas projekt ndryshimeve të rishikuara, do të ketë statusin e një gjyqtari të Gjykatës së Lartë (neni 147/d p/3), por në të njëjtën kohë në një farë mase ai/ajo është nën kontrollin e Ministrit të Drejtësisë. Dëshirohet që ekzekutivi të mbahet në një distancë të caktuar nga vendimmarrja për përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve. Si alternativë, Kushtetuta mund të parashikojë një procedurë impeachment për inspektorin për shkelje të rëndë, rast në të cilin Tribunali Disiplinor do të ketë fjalën e fundit për këtë çështje.

36. Në këtë drejtim, Komisioni i Venecias thekson që procedimi disiplinor kundër gjyqtarëve bazuar në ligj duhet t'i korrespondojë disa parimeve bazë, që përfshijnë sa më poshtë: përgjegjësia duhet të vijë pas shkeljes së detyrës të përcaktuar shprehimisht në ligj; palët dhe përfaqësuesi i gjyqtarit duhet të dëgjohen në mënyrë të drejtë dhe të plotë; ligji duhet të përcaktojë masën e sanksionit; dhënia e masës duhet të bëhet sipas parimit të proporcionalitetit; duhet të parashikohet e drejta për t'u ankimuar përpara një autoriteti më të lartë gjyqësor.⁶

37. Sipas projekt neni 147/a, KLGJ vendos për masat disiplinore në lidhje me gjyqtarët e të gjitha niveleve përveç gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese. Projekt neni 148/b përmban një dispozitë të ngjashme në lidhje me prokurorët. Procedura për shqyrtimin e shkeljeve disiplinore duhet të rregullohet me ligj sipas projekt neneve 147/c dhe 148/c. Komisioni i Venecias rekomandon që të paktën Kushtetuta të parashikojë disa të drejta bazë të gjyqtarëve/prokurorëve që përballen me procedim disiplinor,⁷ ose, minimalisht, duhet të bëhet referencë për garancinë për gjykim të drejtë.

C. Gjykata Kushtetuese

38. Gjykata Kushtetuese (GJK) përbëhet nga 9 anëtarë: 3 gjyqtarë emërohen nga Presidenti, 3 gjyqtarë nga Parlamenti dhe 3 nga mbledhja e përbashkët e Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës së Lartë Administrative. Ky është model i pranueshëm: "emërimi i gjyqtarëve kushtetues nga institucione të ndryshme shtetërore ka avantazhin e mbrojtjes së emërimit të disa anëtarëve nga aktorët politikë".⁸ Pjesëmarrja e KED në

⁶ CDL-AD(2007)009, Opinion për Ligjin për Përgjegjësinë Disiplinore dhe Disiplinimin e Gjyqtarëve të Gjykatave të Zakonshme të Gjeorgjisë, § 9

⁷ E tillë është e drejta për t'u njohur me akuzat, për të kërkuar dhe për të paraqitur prova dhe për t'u përballur me ankuesin dhe për të marrë në pyetje dëshmitarët, për t'u përfaqësuar ligjrisht, për të bërë parashtrime dhe për të ankimuar çdo vendim.

⁸ CDL-AD(2013)028, Opinion për projekt ndryshimet në tre dispozita kushtetuese në lidhje me Gjykatën Kushtetuese, Prokurorin e Përgjithshëm dhe Këshillin Gjyqësor të Malit të Zi, paragrafi 21.

përzgjedhjen paraprake të kandidatëve që do të emërohen nga Presidenti dhe Parlamenti (GDL (2016) 002) rrezikun e emërimeve politike (neni 125).

39. Thënë kjo, zgjedhja e tre gjyqtarëve kushtetues nga Parlamenti me shumicë të zakonshme (krahasoni Nenin 125 me Nenin 78 p.1 të Kushtetutës) meriton vëmendje. Në përvojën Kushtetuese Evropiane, zgjedhja nga parlamenti e gjyqtarëve kushtetues shpesh mbështetet nga kërkesa për shumicë të cilësuar me qëllim që të sigurohet një zgjedhje e përbashkët me mbështetjen pluraliste të partive politike dhe jo vetëm nga shumica. Kjo është veçanërisht e rëndësishme kur Presidenti dhe Parlamenti janë të një bindjeje politike dhe mund të emërojnë 2/3^{at} e gjyqtarëve në të njëjtën kohë. Në rrethana të zakonshme, ky risk nuk është shumë i lartë, nisur nga dispozitat tranzitore për zëvendësimin gradual të gjyqtarëve të GJK në detyrë (shihni Nenin 179 p.1). Megjithatë, duke pasur parasysh faktin që në GJK mund të hapen vende të tjera vakante, Komisioni i Venecias rekomandon prezantimin e një rregulli që kërkon shumicë të cilësuar për tre anëtarët e Gjykatës Kushtetuese që zgjidhen nga Parlamenti.

40. Gjithashtu nuk është e qartë pse nuk kërkohet opinioni i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi për 3 anëtarët e GJK që zgjidhen nga Gjykata e Lartë dhe Gjykata e Lartë Administrative (shihni Nenin 125 p.1).

41. Projekt ndryshimet e rishikuara propozojnë ndryshimin e kohëzgjatjes së mandatit të gjyqtarëve të GJK nga 12 në 9 vjet, me të drejtën e riemërimit të 1/3 të gjyqtarëve çdo 3 vjet (në vend të 4 viteve në projektin fillestar). Në parim, secila zgjidhje është e pranueshme edhe pse zëvendësimi i 1/3 të gjyqtarëve çdo 4 vjet do të kishte ndihmuar në uljen e riskut të dominimit në GJK të një fraksioni brenda anëtarëve të tij, në çdo kohë të caktuar, meqë dy mandate 3 vjeçare mund të përfshihen brenda një periudhe zgjedhore, ndërsa kjo nuk është e mundur nëse mandati është 4 vjeçar.

42. Komisioni në Opinionin e tij të ndërmjetëm rekomandoi një qartësim në lidhje me autoritetin që do të vendosë masa disiplinore kundër gjyqtarëve të GJK. Projekti i rishikuar e bën të qartë që ky duhet të jetë vetë funksion i GJK dhe ky qartësim është i mirëpritur (Neni 128); dukshëm, gjyqtari i gjykatës kushtetuese i përfshirë në këtë procedurë, nuk duhet të ulet në panelin që merr një vendim të tillë.

43. Projekti i rishikuar vjen pas sugjerimit të Komisionit të Venecias për të lejuar shqyrtimin nga GJK kur shkelet *procedura* për miratimin e një ndryshimi kushtetues (Neni 131 p.2). Kjo është në përputhje me rekomandimet e Opinionit të Ndërmjetëm. Në lidhje me *thelbin* e ndryshimeve kushtetuese, sipas projektit të rishikuar, GJK nuk do të ketë kompetencë për të vlerësuar kushtetutshmërinë e tyre. Siç vihet në dukje në Opinionin e Ndërmjetëm (§ 20) "nuk ka një standart të pranuar gjerësisht në të drejtën kushtetuese të krahasuar në lidhje me pjesëmarrjen e gjykatave kushtetuese në procesin e ndryshimit kushtetues". Në disa vende, ideja e kontrollit *a posteriori* të ndryshimeve kushtetuese "është refuzuar për faktin se gjykatat si organ shtetëror nuk mund të vendosen mbi ligjëbërësin kushtetues në cilësinë e pushtetit kushtetues". Në çdo rast, GJK kur zbaton ndryshimet, e miratuara tashmë, do të duhet të konsiderojë tekstin kushtetues në tërësi dhe të interpretojë ndryshimet nisur nga parimet e përgjithshme kushtetuese të përcaktuara në të drejtën themelore të Shqipërisë.

44. Zgjedhja për të përjashtuar nga imuniteti i gjyqtarëve kushtetues "çështje të miratimit të qëllimshëm të një vendimi të paligjshëm si pasojë e një shkeljeje penale, keqdashjeje personale" (Neni 126) është e arsyeshme. Teksti i kësaj dispozite duhet të koordinohet me Nenin 128 i cili në mënyrë të saktë i beson GJK juridiksionin disiplinor kundër gjyqtarëve të saj.

45. Teksti i mëparshëm i Nenit 131 g) është ndryshuar: GJK nuk është më kompetente për të zgjidhur konflikte kompetencash ndërmjet Gjykatës të Lartë dhe Gjykatës së Lartë Administrative. Projekti i rishikuar duket se shkon më tej se rekomandimet e Opinionit të Ndërmjetëm; shqetësimi kryesor i Komisionit të Venecias ishte shmangia e mundësisë së shndërrimit të GJK në një gjykatë Kasacioni. Zgjidhja e re jepet për të zgjidhur konfliktin e kompetencave "në takime të përbashkëta mes dy gjykatave të larta". Kjo zgjidhje mund të mos jetë e mjaftueshme sepse është e ngjashme me një mekanizëm *ad hoc*, i cili në praktikë mund të mos funksionojë si duhet. Zgjidhja e propozuar nga projekti i rishikuar nuk duhet të nënkuptojë negociatat e thjeshta ndërmjet dy gjykatave me qëllim përcaktimin e zonave të tyre në ndikimit: ajo që rrezikohet është çështja e interpretimit të legjislacionit përkatës. Prandaj rekomandohet që ky mekanizëm të përshkruhet si një

organ/dhomën gjyqësore e përbashkët e cila do të ofrojë një interpretim autoritar të ligjit CDL(2014)002, Juridiksioni dhe të specifikohet në Kushtetutë që përbërja e këtij organi/kësaj dhome dhe *modus operandi* e tij/e saj të përcaktohet me ligj.

46. Rregullat procedurale në lidhje me pranueshmërinë e ankesave kushtetuese (Neni 133 p. 1), përfshirë rregullat për formacionet gjyqësore që vendosin për pranueshmërinë, mund t'i lihen rregullimit të brendshëm të GJK. Megjithatë, Kushtetuta duhet ta përcaktojë këtë; përndryshe mund të kuptohet që çdo vendim duhet të merret gjithnjë nga gjykata në procese gjyqësore.

D. Prokurori i Posaçëm për Korrupsionin dhe Krimin e Organizuar

47. Neni 148 p.3 parashikon krijimin e një strukture të posaçme prokurorie dhe njësie të pavarur hetimore për të luftuar "korrupsionin, krimin e organizuar dhe krime të kryera nga zyrtarë të lartë".

48. Instrumentet ndërkombëtare që përcaktojnë detyrat e prokurorëve vendosin theksin e veçantë tek detyra e prokurorëve për të trajtuar krimet e kryera nga zyrtarët shtetëror.⁹ Zyrat e specializuara për hetimin e këtyre çështjeve janë bërë shumë të zakonshme gjatë viteve të fundit.¹⁰ Komisioni i Venecias në Opinionet e tij e ka mbështetur krijimin e njësie të ndjekjes penale/hetimit të specializuara kundër korrupsionit, të cilat gëzojnë një autonomi të caktuar nga sistemi i përgjithshëm i prokurorisë.¹¹

49. Modeli për këto zyra është i ndryshëm. Në disa raste prokuroria e posaçme mbetet formalisht pjesë e strukturës së prokurorisë së përgjithshme, por si njësi e pavarur, kështu që nuk mund të marrë udhëzime nga prokurorë të tjerë të lartë apo nga qeveria. Në raste të tjera është krijuar një zyrë tërësisht e pavarur. Qartësimi i pavarësisë së prokurorëve të posaçëm nga Prokurori i Përgjithshëm që përmban projekt ndryshimi i rishikuar (Neni 148 p.3) është dispozitë e mirëpritur në zbatim të rekomandimit të Opinionit të Ndërmjetëm.¹²

50. Neni 148 parashikon zgjedhjen e Kryeprokurorit të Posaçëm mes "anëtarëve të zyrës", por nuk parashikon autoritetin që bën zgjedhjen. Do të jetë e nevojshme të parashikohet një metodë për zgjedhjen që të përjashtojë në masën më të madhe të mundshme ndërhyrje politike. Metoda e zgjedhjes duhet të marrë parasysh realitetin që ky zyrtar ndoshta do të duhet të ndjekë penalisht prokurorë dhe gjyqtarë të tjerë. Nuk është e qartë përpara kujt përgjigjet Kryeprokurori i Posaçëm, nëse është i pavarur nga Prokurori i Përgjithshëm.¹³ Pavarësia e Kryeprokurorit të Posaçëm nuk do të thotë që ai nuk jep llogari përpara ndonjë autoriteti: në rast të shkeljeve të rënda, KLP duhet të jetë në gjendje që ta largojë atë nga detyra, megjithatë pa i hequr atij/asaj autonominë që i nevojitet në lidhje me çështje specifike. Gjithashtu do të ishte e dobishme që të shpjegohej se deri në çfarë mase prokurorët e tjerë të posaçëm janë nën juridiksionin e KLP.

⁹ Për shembull, paragrafi 15 i Udhëzimeve të Organizatës së Kombeve të Bashkuara për Havanën lexon që "prokurorët do t'i kushtojnë vëmendjen e duhur ndjekjes penale të krimeve të kryera nga nëpunës publik, sidomos, abuzim i detyrës, shkelje e rëndë e të drejtave të njeriut dhe krime të tjera të njohura nga e drejta ndërkombëtare [...]". Paragrafi 16 i Rekomandimit REC(2000)19 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës për rolin e prokurorisë në sistemin e drejtësisë penale i referohet nevojës së prokurorëve për të qenë në gjendje të ndjekin penalisht këto raste pa u penguar.

¹⁰ Vitet e fundit, vendet që kanë krijuar këto zyra përfshijnë Rumaninë, Kroacinë, Malin e Zi, Ukrainën dhe "ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë". Disa zyra kanë funksionuar për shumë vjet: për shembull në Mbretërinë e Bashkuar mashtrimi i rëndë dhe korrupsioni ndiqet dhe hetohet nga Zyra për Mashtrimin e rëndë e cila është krijuar që në vitin 1987.

¹¹ Shihni për shembull, CDL-AD(2014)041, Opinion i Ndërmjetëm për projekt ligjin për Zyrën e Posaçme të Prokurorisë të Malit të Zi § 23

¹² Komisioni i Venecias gjithashtu kujton rekomandimin e tij në § 90 të Opinionit të Ndërmjetëm që autonomia, roli dhe kompetencat e organeve të posaçme hetimore duhet të përmenden, të paktën shkurtimisht, në Kushtetutë.

¹³ Komisioni i Venecias në lidhje me pozicionin e prokurorisë, preferon të mos përdorë termin "pavarësi" por "autonomi". "Pavarësia" është një cilësi që lidhet më shumë me pozicionin e një gjyqtari; në lidhje me prokurorët, ata jo domosdoshmërisht gëzojnë status të njëjtë si gjyqtarët, por duhet të jenë në gjendje të veprojnë në mënyrë autonome, dhe të mbrohen nga ndikime të jashtme të parregullta.

E. Gjykatat e specializuara

51. Neni 135 p.3 parashikon që ligji mund të krijojë një gjykatë të shkallës së parë dhe një gjykatë apeli të specializuar për të gjykuar korrupsionin dhe krimin e organizuar dhe akuzat penale kundër zyrtarëve të lartë. Gjyqtarët dhe stafi gjyqësor i këtyre gjykatave, si edhe familjarët e tyre të afërm duhet të kalojnë me sukses kontrollin e pasurive të tyre dhe të shkuarës të tyre, si edhe rishikimin periodik të llogarive financiare dhe korrespondencës në përputhje me ligjin.

52. Si çështje e jashtëzakonshme, gjykatat e specializuara mund të krijohen për të trajtuar korrupsionin dhe krimin e organizuar. Megjithatë, është e nevojshme të përcaktohet qartë nocioni “zyrtar i nivelit të lartë” rastet e të cilëve gjykohen nga këto gjykata (shihni gjithashtu Nenin 148 p.3). Presidenti i Republikës nuk bën pjesë në këtë grup, siç rezulton nga Neni 99 pp.2 dhe 3. Po anëtarët e Këshillit të Ministrave, gjyqtarët, prokurorët e zakonshëm etj. - a përfshihen në kompetencën e këtyre gjykatave dhe prokurorive të posaçme? Kjo duhet të qartësohet dhe të shtjellohet më tej në nivel ligji. Është e nevojshme, si në rastin e prokurorisë së specializuar, që të jepet një përkufizim i qartë i “zyrtarëve të nivelit të lartë”.

53. Formulimi i përdorur në pjesën e dytë të fjalisë së dytë të Nenit 135 p.3 që i referohet detyrimit të gjyqtarëve të specializuar dhe familjarëve të tyre për t’ju nënshtruar “kontrollit periodik të llogarive të tyre financiare dhe korrespondencës” duket se është tepër i gjerë. Ndërsa kontrolli i llogarive financiare është një mekanizëm specifik dhe i efektshëm për monitorimin e pasurive dhe të ardhurave që duhet të deklarohen nga një gjyqtar, “kontrolli i korrespondencës” të një gjyqtari dhe sidomos familjarëve të tij, në mungesë të garancive të duhura, do të çonte në kufizim të parregullt të të drejtave të tyre për jetë private. Komisioni i Venecias e kupton që shkalla e problemit të korrupsionit në Shqipëri kërkon masa të veçanta të mbikëqyrjes në lidhje me veprime financiare të atyre që mbajnë pozicione në gjyqësor dhe prokurori, dhe që këta të fundit duhet të përgatiten që të jenë të hapur ndaj transparencës më të madhe dhe kontrolleve shtesë. Megjithatë, Kushtetuta nuk duhet t’u japë një *carte blanche* shërbimeve të inteligjencës për të përgjuar të gjitha komunikimet e një prokurori/gjyqtari të specializuar dhe sidomos familjarëve të tyre. Ky “kontroll i komunikimeve” duhet të shoqërohet nga garanci të duhura dhe të efektshme procedurale, që i mbrojnë këta persona nga abuzimi dhe që janë të përshkruara qartazi në ligj; në veçanti, duhet të jepet autorizim gjyqësor bazuar në dyshim të arsyeshëm që personi në fjalë është i përfshirë në veprimtari të paligjshme. Përgjimi i komunikimeve të familjarëve pa pëlqimin e tyre paraprak ose në mungesë të miratimit gjyqësor bazuar në disa fakte specifike dhe që çojnë në një dyshim të arsyeshëm të një veprimtarie kriminale përbën qartazi një ndërhyrje të rëndë në jetën e tyre private. Ndërsa gjyqtarët dhe prokurorët e specializuar mund të heqin dorë nga të drejtat e tyre për privaci, kjo heqje dorë mund të mos përfshijë të gjithë të afërmit e tyre dhe ligji duhet të parashikojë një mekanizëm të posaçëm për të mbrojtur interesat private të atyre që në mënyrë aksidentale mund të preken nga masat mbikëqyrëse.

F. Procesi i vlerësimit - vetingut – vështrim i përgjithshëm

54. Në lidhje me masat e jashtëzakonshme për të vlerësuar gjyqtarët dhe prokurorët, Komisioni i Venecias është i mendimit që këto masa jo vetëm që janë të justifikuara, por janë të nevojshme që Shqipëria të mbrohet nga korrupsioni, i cili, nëse nuk trajtohet, mund të shkatërrojë plotësisht sistemin gjyqësor.

55. Projekt ndryshimet e rishikuara marrin parasysh kritikën që ka bërë Komisioni në Opinionin e Ndërmjetëm. Varianti i ri i Aneksit është shkruar në mënyrë më të saktë dhe shumica e sugjerimeve të Komisionit të Venecias janë marrë parasysh. E gjithë skema është më e qartë dhe jep garanci më të mira për individët që mund të preken nga vlerësimi.

Megjithatë, mbetet një vërejtje e përgjithshme kritike: sipas projekt ndryshimeve të rishikuara, mandati i anëtarëve të Komisioneve të Pavarura të Kualifikimit (KPK) dhe gjyqtarëve të Dhomave të Specializuara të Kualifikimit (DHSK), përgjegjës për procesin e vlerësimit, do të jetë 9 vjet pa të drejtë riemërimi (neni 179/ b, p.3), ndërsa i gjithë procesi i vlerësimit mendohet se do të zgjasë 11 vjet ose më pak nëse Shqipëria

anëtarësohet në BE më përpara se kjo datë (neni 179.b, p.4). Kjo kohëzgjatje është e tillë që të jetë një masë e jashtëzakonshme dhe rreptësisht e përkohshme” (§ 100). Strukturat e vlerësimit nuk duhet të zëvendësojnë organet e zakonshme kushtetuese, si KLGJ apo KLP; ato mund të bashkë ekzistojnë me to (KLP dhe KLGJ) për pak kohë, por nuk duhet të shndërrohen në mekanizma paralele kuazi-të përhershme.

56. Komisioni i Venecias nuk është në pozitë që të thotë sa kohë do të duhet për të vlerësuar të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët në detyrë. Kuptohet që në shumë çështje komplekse, procedurat e vlerësimit mund të zgjasin më shumë se tre vjet ose edhe më shumë. I takon ligjvënësit të sigurohet që personi i cili po vlerësohet të mos vonojë në mënyrë artificiale procedurat e vlerësimit dhe që komisionerët, anëtarët e KPK dhe gjyqtarët e DHSK të kenë burimet dhe kompetencat e nevojshme për të realizuar procedurat brenda kohës së arsyeshme. Për ta përmbledhur, Komisioni i Venecias rekomandon që të rishihen nenet 179/b pp.3 dhe 4 dhe neni C p.1 dhe të shkurtrohet ndjeshëm kohëzgjatja e procesit të vlerësimit.

57. Gjithashtu, për të vlerësuar dhe ri-vlerësuar gjyqtarët dhe prokurorët, neni A p.1 i Aneksit përcakton që zbatimi i disa neneve të kësaj Kushtetute, sidomos dispozitave në lidhje me privacinë, është i kufizuar në përputhje me nenin 17 të kësaj Kushtetute. Këto masa mund të justifikohen me situatën aktuale të gjyqësorit shqiptar, i cili kërkon ndërhyrje të veçantë ligjore. Megjithatë, duhet theksuar që sipas nenit 17 p.2 të Kushtetutës, kufizimet e të drejtave dhe lirive nuk mund të “tejkalojnë kufizimet që parashikon Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut”. Prandaj, formulimi i gjerë i nenit A p.1 do të ishte në kundërshtim me detyrimet e Shqipërisë sipas KEDNJ dhe rrjedhimisht me nenin 17 p.2. Dispozitat përkatëse të KEDNJ duhet të përmenden në këtë kontekst, sidomos meqë lejohen ankimimet përpara organeve gjyqësore ndërkombëtare në lidhje me këtë çështje (shihni nenin Ç). Gjithashtu, neni A duhet të parashikojë që çdo kufizim i të drejtave themelore të gjyqtarëve dhe prokurorëve në kuadër të procedurave të vlerësimit të jetë në proporcion me qëllimet e ligjshme që ndiqen nga vlerësimi.

G. Përbërja e KPK

58. Sipas Opinionit të Ndërmjetëm, dispozitat në lidhje me procesin e vlerësimit janë rregulluar dhe janë hequr disa detaje të panevojshme. Kështu, projekt ndryshimet e rishikuara parashikojnë dy Komisione Të pavarura Kualifikimi të shkallës së parë me dy komisionerët e tyre publik, që luajnë rolin e prokurorisë dhe një organ të veçantë apelimi- Dhoma e Specializuar e Kualifikimit, e përbërë nga dy dhoma. Krijimi i një organi të veçantë apelimi është në përputhje me rekomandimet e Opinionit të Ndërmjetëm: rregullimet e reja shërbejnë për të theksuar që dhoma e apelimit është e pavarur nga Komisionet.

59. Procesi i emërimit të anëtarëve të KPK është me dy faza: së pari, përzgjedhja paraprake pas një thirrjeje të hapur për kandidatë (neni C p.6) dhe më pas zgjedhja e tyre me 3/5 e votave në Parlament.

60. Në lidhje me përzgjedhjen paraprake të kandidatëve, pranohet që Avokati i Popullit i Shqipërisë të zhvillojë një proces aplikimi të hapur dhe transparent për anëtarët e KPK, gjyqtarët e DHSK dhe Komisionerët publik. Komisioni vëren me keqardhje që § 127 i Opinionit të ndërmjetëm është interpretuar si miratim i mendimeve të shkrehura nga disa anëtarë të opozitës në lidhje me afërsinë e dyshuar të Avokatit të Popullit me qeverisjen aktuale. Komisioni i Venecias thekson që nuk ka arsye për të diskutuar integritetin apo pavarësinë e Avokatit të Popullit në detyrë. Është e arsyeshme që hapja dhe transparenca e procesit të garantohet nga një institucion i pavarur dhe i besueshëm siç është për shembull Avokati i Popullit. Gjatë vizitës së reporterëve në Shqipëri, Avokati i Popullit konfirmoi që ishte i gatshëm të ndërmerre këtë rol dhe e konsideroi me vend që kështu duhet të ndodhë.¹⁴

61. Faza e dytë është zgjedhja e kandidatëve me 3/5 e votave në Parlament. Opozita, si në rastin e KLGJ dhe

¹⁴ Përfshirja e Avokatit të Popullit në procesin e emërimit nuk është alternativa e vetme e mundshme: ligjbërësi mund të konsiderojë caktimin e institucioneve të tjera që të ndërmarrin këtë funksion teknik të përzgjedhjes paraprake të kandidatëve – mund të jetë një komision i përkohshëm parlamentar me përfaqësim proporcional ose të njëjtë të të gjitha partive në Parlament, ose mundësisht një komision i përkohshëm i krijuar nga Kryeministri me pjesëmarrjen e përfaqësuesve të shoqërisë civile.

KLP insiston që anëtarët e KPK të zgjidhen me 2/3 e votave. Komisioni i Venecias CDL(2016)002 gjitha zgjidhjet do të ishin të ligjshme; megjithatë, për të shmangur ngërçin politik, i cili është tepër i mundur në rast të një pragu tepër të lartë, ligjbërësi mund të konsiderojë një sistem proporcional, duke siguruar që opozita të shprehet për emërimin e anëtarëve të KPK dhe gjyqtarëve të DHSK. Disa modele të tjera të mundshme për zgjedhjen e anëtarëve të KPK dhe DHSK mund të merren në konsideratë - ato përmenden në §§17-19 më sipër, në kuadër të zgjedhjes së anëtarëve jo gjyqtarë të KLGJ dhe KLP. Nisur nga roli i vëzhguesve ndërkombëtar në procesin e vlerësimit (shihni më poshtë), këto modele mund të sigurojnë transparencë në procedurat e vlerësimit dhe të ruajnë organet e vlerësimit kundër dominimit nga të nominuarit politik të shumicës qeverisëse. Thënë kjo, Komisioni i Venecias përsërit që i takon ligjbërësit shqiptar të zgjedhë një sistem të duhur për zgjedhjen e anëtarëve të KPK dhe të gjyqtarëve të DHSK.

H. E drejta për të apeluar e gjyqtarëve dhe prokurorëve që i nënshtrohen vlerësimit: pozicioni i KPK dhe mbrojtja e të drejtave kushtetuese

62. Komisioni i Venecias kujton që Parimet Bazë të Organizatës së Kombeve të Bashkuara për Pavarësinë e Gjyqësorit theksojnë të drejtën e një gjyqtari për një proces të drejtë dhe theksojnë që vendimet në procedimin disiplinor duhet t'i nënshtrohen shqyrtimit të pavarur (parimi 20). Komisioni i Venecias gjithashtu ka argumentuar vazhdimisht në favor të mundësisë së ankimit në gjykatë të një vendimi të organeve disiplinore.¹⁵ Rekomandimi CM/Rec(2010)12 i Komitetit të Ministrave (§ 48) lexon që "kandidati duhet të ketë të drejtë të kundërshtojë vendimin, ose të paktën procedurën sipas të cilës është marrë vendimi".

63. Neni C jep një zgjidhje të pranueshme për problemin e garancisë gjyqësore të personit që i nënshtrohet procedurës së vlerësimit: ai krijon brenda Gjykatës së Lartë një Dhomë të Specializuar Kualifikimi (DHSK). Ky organ është qartazi një lloj gjykate e specializuar që nuk është një gjyqtar i jashtëzakonshëm *ad hoc*- sepse nuk është krijuar për një çështje të vetme specifike – dhe mendohet që do të zhvillojë veprimtarinë gjatë gjithë kohës së procedurës së vlerësimit.

64. Thënë kjo, pozicioni i DHSK në procesin e vlerësimit kërkon rishikim të mëtejshëm. Komisioni i Venecias në rekomandimin e tij të mëparshëm kujton që meqë Neni 6 i Konventës Europiane është i zbatueshëm për procesin e vlerësimit (hipotezë kjo që nuk është e sigurt, por shumë e mundshme),¹⁶ gjyqtarët dhe prokurorët që i nënshtrohen vlerësimit duhet të kenë mundësi të ankimojnë në një gjykatë ligji ose të paktën në shkallë apeli.¹⁷ DHSK i ngjan një gjykate në shumë drejtime; anëtarët e saj quhen "gjyqtarë"; ata veprojnë "brenda Gjykatës së Lartë" (Neni A p.2) dhe gëzojnë garanci të njëjta me ato të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë (Neni C p.3). Gjithashtu, sipas projekt ndryshimeve të rishikuara, DHSK u bë një organ qartazi i ndryshëm nga KPK. Megjithatë, Komisioni i Venecias kujton rekomandimin e saj të mësipërm që mandati i DHSK duhet të jetë relativisht i shkurtër (shihni § 55 më sipër). Thënë kjo, kohëzgjatja e shkurtër e mandatit të tyre mund të duket se i bën ata më të pambrojtur nga ndikimet e jashtme dhe rrezikon pavarësinë e tyre, dhe në përfundim, hidhen dyshime mbi karakterin "gjyqësor" të proceseve përpara DHSK.¹⁸ Për ta rregulluar këtë, Komisioni i Venecias rekomandon që gjyqtarët e DHSK në përfundim të mandatit të tyre brenda DHSK të vazhdojnë të punojnë si gjyqtarë të zakonshëm të Gjykatës së Lartë.

¹⁵ CDL-AD(2010)004

¹⁶ Shihni arsyetimin e Komisionit të Venecias në §§109-116 të Opinionit të Ndërmjetëm

¹⁷ Komisioni i Venecias është në favor të prezantimit të një ankimi në gjykatën e ligjit kundër vendimeve disiplinore të dhëna në lidhje me gjyqtarët – shihni CDL-AD(2007)028, Raport për Emërimet Gjyqësore nga Komisioni i Venecias, §25; shihni gjithashtu CDL-AD(2014)008, Opinion për projekt ligjin për Këshillin e Lartë Gjyqësor dhe të Prokurorisë të Bosnjë - Hercegovinës, §92 dhe §110

¹⁸ Shihni CDL(2005)066, Opinion për projekt ndryshime kushtetuese në lidhje me reformimin e sistemit gjyqësor në ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë § 23: "[...] çështja ndoshta nuk shkon deri aty sa të sugjerojë që një gjyqtar i përkohshëm ose që mund të largohet, në asnjë rrethanë mund të jetë një tribunal i pavarur sipas kuptimit të Konventës, por sigurisht çon tek dëshira për të siguruar që një gjyqtari të përkohshëm t'i garantohet emërim i përhershëm, përveçse në rrethana që do të justifikonin largimin nga detyra të një gjyqtari të përhershëm. Përndryshe, ai ose ajo nuk mund të konsiderohet vërtet i pavarur."

65. Sipas Projektit të rishikuar, DHSK duket se është shkalla e fundit e procesit të vlerësimit. Projekt ndryshimet e rishikuara, në mënyrë të shprehur shmangin mundësinë e një ankese në Gjykatën Kushtetuese nga një gjyqtar ose prokuror që është pushuar për shkak të procesit të vlerësimit (shihni nenin Ç p. 2).

66. Komisioni i Venecias vëren që ky është kufizim shumë i rëndë që i pengon gjyqtarët dhe prokurorët që të depozitojnë ankesa kushtetuese kundër një vendimi i cili mund t'i jap fund punësimit të tyre; në këtë mënyrë atyre u mohohet një zgjidhje që përndryshe do të ishte në dispozicion të tyre si për çdokënd tjetër sipas Nenit 131 p.1 f). Në opinionin e Komisionit të Venecias kjo duhet të rikonsiderohet. Së pari, është e nevojshme të specifikohet që DHSK duhet të bëjë gjithçka të nevojshme për të mbrojtur të drejtat themelore të të vlerësuarve. Së dyti, rekomandohet të ruajë të drejtën e gjyqtarëve dhe prokurorëve të pushuar për t'u ankuar në Gjykatën Kushtetuese për shkelje të të drejtave të tyre themelore. Në fakt, në këto raste, Gjykata Kushtetuese nuk duhet të shqyrtojë në tërësi faktet e përcaktuara nga KPK dhe DHSK dhe nuk duhet të diskutojë kushtetutshmërinë e parimeve mbi të cilat bazohet procesi i vlerësimit dhe kriteret e përdorura në të (shihni në këtë drejtim Nenin 131 p.2 të projekt ndryshimeve të rishikuara). Roli i Gjykatës Kushtetuese duhet të kufizohet në sigurimin e respektimit të të gjitha të drejtave themelore të gjyqtarëve, brenda kufijve të caktuar sipas Nenit A p.1 të Aneksit. Gjithashtu, një rregull i posaçëm mund të zbatohet për vlerësimin e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, megjithatë Aneksi nuk duhet të përjashtojë të gjitha vendimet e organeve vlerësuese nga çdo lloj kontrolli nga Gjykata Kushtetuese. Neni Ç p. 2 duhet të rishikohet: gjyqtarët dhe prokurorët e vlerësuar duhet të gëzojnë të drejtën për t'ju drejtuar Gjykatës Kushtetuese për të mbrojtur të drejtat dhe liritë e tyre themelore dhe këto dispozita duhet të harmonizohen me përjashtim të rishikimit kushtetues material të ndryshimeve kushtetuese sipas Nenit 131 p.2 të projekt ndryshimeve të rishikuara.

67. Një tjetër çështje ka të bëjë me juridiksionin e DHSK. Çështja trajtohet në projekt Nenin G. Ankimimi në DHSK mund të bëhet vetëm kur KPK ka përfunduar detyrën e tij. Nuk ka parashikim për ankimime të ndërmjetme. Me sa duket autorët e kësaj skeme konsideruan që kjo procedurë do të ishte tepër e komplikuar. Megjithatë, mund të ishte parashikuar mundësia e DHSK për të rishikuar jo vetëm vendimet përfundimtare të KPK për themelin, por edhe vendimet procedurale të ndërmjetme (sidomos ato në lidhje me marrjen e provave). Vëzhguesit ndërkombëtar duhet të kenë kompetencë për të ankimuar kundër këtyre vendimeve procedurale përpara DHSK.

68. DHSK mund të korrigjojë gabime procedurale të KPK por nuk ka kompetencë që ta kthejë çështjen për korrigjim të një vendimi. I është dhënë kompetencë e shprehur për të miratuar ose ndryshuar një vendim. Është e çuditshme që projekt Neni G p.3 nuk i jep kompetencë shprehimisht për të rrëzuar një vendim, edhe pse synimi duhet të jetë kjo kompetencë.

I. Statusi dhe kompetencat e vëzhguesve ndërkombëtar

69. Vëzhguesit ndërkombëtar emërohen nga Kryeministri “në përputhje me kuadrin ligjor ndërkombëtar ose marrëdhëniet diplomatike” (Neni B p.3). Një paqartësi e kësaj formule mund të shpjegohet me faktin që trajta e saktë e këtij “kuadri ligjor” në të ardhmen është e paqartë. Megjithatë, teksti i Aneksit duhet ta bëjë të qartë që Kryeministri ka edhe detyrimin edhe mandatin për të konsultuar partnerë ndërkombëtar për emërimin/largimin e vëzhguesve ndërkombëtar.

70. Vëzhguesit ndërkombëtar duhet të jenë avokatë të huaj me përvojë të kualifikuar për gjyqtarë në vendin e tyre. Në lidhje me disa vende, ku ka ndarje të rreptë mes gjyqtarëve dhe prokurorëve ose ku gjyqtarët emërohen vetëm nga radhët e profesionistëve, kjo dispozitë mund të ketë efektin e përjashtimit të mundësisë së prokurorëve, avokatëve ose juristëve akademikë që të jenë vëzhgues. Nëse kjo nuk është e qëllimshme, nuk do të ishte i vështirë ndryshimi i projektit për të zgjidhur problemin, me qëllim që sistemi të hapej ndaj kandidatëve të kualifikuar.

71. Kompetencat e vëzhguesve ndërkombëtar vazhdojnë të ngrenë disa çështje. Kompetenca e tyre bazë është të rrëzojnë disa vendime të një paneli të KPK ose DHSK dhe t'i ricaktojnë çështjet një paneli apo dhome tjetër (Neni B p.4 ç)). Testi për funksionimin e kësaj kompetence nuk është shumë i qartë. Vëzhguesit

ndërkombëtar i kërkohet të ketë të dhëna mjaftueshëm bindëse që një vendim është tepër i papërshtatshëm, nuk merr parasysh faktet ose provat e rëndësishme, nuk bazohet në ligj ose është marrë për shkak të ndikimit të parregullt. Çfarë do të thotë që të ketë të dhëna të mjaftueshme bindëse? Kush duhet që të bindet? Çfarë do të thotë tepër i papërshtatshëm? A nuk duhet që Vëzhguesi Ndërkombëtar së pari të njoftojë KPK ose DHSK për opinionin e tij dhe t'i japë mundësi që të korrigjojë çështjen? A nuk duhet të zhvillohet një seancë dëgjimore për çështjen ku të parashtrohen argumente? Në përfundim, a është me vend që Vëzhguesi Ndërkombëtar edhe të fillojë edhe të vendosë për procedurën? A duhet që ai/ajo të jetë një gjykatë apeli me një person? Çfarë ndodh nëse ai/ajo e referon çështjen në një panel tjetër i cili më pas përsërit "gabimin" e panelit të parë?

72. Përgjithësisht, i gjithë mekanizmi i transferimit të çështjeve në proces nga një panel në tjetrin është problematik, sidomos në lidhje me DHSK, ku bie në kundërshtim me kërkesën e një gjyqtari të ligjshëm. Siç buron nga teksti, ky mekanizëm duhet të përdoret *përpara* se paneli i KPK ose dhoma të DHSK të shprehet për themelin e çështjes. Megjithatë, do të ishte shumë e vështirë që një vëzhgues ndërkombëtar të justifikonte transferimin e një çështjeje përpara se të shohë vendimin e kundërshtuar, i cili mund të krikohet si "tepër i papërshtatshëm". Gjithashtu është e pazakontë që një organ i të njëjtit nivel hierarkik të rishikojë vendime të dhëna nga një organ i ngjashëm i të njëjtit nivel.

73. Sipas opinionit të Komisionit të Venecias, këshillohet që të rimendohet në thelb kjo dispozitë. Ndoshta, Vëzhguesit e pavarur mund të luajnë një rol të ngjashëm me atë të avokatit të përgjithshëm në Francë - një magjistrat i pavarur që përfaqëson interesat publike dhe këshillon gjykatën për mënyrën se si duhet të merret vendimi për një çështje, pa votuar në lidhje me çështjen. Vëzhguesit e Pavarur mund të kenë detyra të rëndësishme procedurale – të kenë akses në dokumente dhe informacion në dispozicion të Komisionerëve dhe KPK, të jenë në gjendje të kërkojnë të njihen me disa prova nga agjencitë shtetërore dhe nëpunësit publik (direkt ose përmes Komisionerëve dhe KPK), t'i paraqesin rekomandime KPK për veprimet procedurale që duhet të merren dhe për themelin e çështjes, të depozitojnë ankime tek DHSK (përfshirë ankime për çështje procedurale), të marrin pjesë në diskutime, të depozitojnë opinione të veçanta etj. Këto kompetenca do të konfirmojnë pozicionin e vëzhguesve të pavarur si rojtarë që sigurojnë në veçanti transparencë, ndërsa kompetencën vendim-marrëse e lenë në duart e organit të brendshëm. Në vend të një kompetence për përcjelljen e çështjes në një panel/dhomë alternative, vëzhguesi ndërkombëtar mund të ketë të drejtën të depozitojë një ankesë "për interes publik", dhe të drejtën për të përzgjedhur një panel/dhomë tjetër.

J. Çështje të tjera

74. Neni 6/1 është i lidhur me dispozitat në lidhje me luftën kundër korrupsionit në Shqipëri. Ndryshimet kushtetuese duhet të sugjerojnë fleksibilitet në zbatimin e tyre ligjor sa kohë që bëhet fjalë për kohëzgjatjen e masave personale që duhet të miratohen. Tendencë është që të mos kufizohen përgjithmonë të drejtat politike.¹⁹

75. Në lidhje me Nenin 12, Opinioni i Ndërmjetëm është kritik për propozimin që trupa të huaja mund të vendosen në Shqipëri dhe trupat shqiptare të dërgohen jashtë bazuar në një vendim të Këshillit të Ministrave. Tani ndryshimi përcakton një kërkesë që procedura për këto vendime të parashikohet në ligjin e miratuar nga shumica e anëtarëve të parlamentit. Duhet theksuar që varianti i ri nuk kërkon pëlqimin e parlamentit në çdo rast të veçantë.

76. Formula e përdorur në nenin 43 në lidhje me mundësinë për të përjashtuar ankime kundër vendimeve gjyqësore në çështje që duhet të përcaktohen me ligj është tepër e gjerë, sepse ligji rrezikon që të shkojë përtej kufijve të vendosur ndaj të drejtës për të apeluar në Nenin 2 të Protokollit nr. 7 të KEDNJ dhe praktikës gjyqësore të GJEDNJ sipas kësaj dispozite. Kjo duhet të shmanget prandaj rekomandohet që të përafrohet kjo

¹⁹ Shihni, për shembull, qëndrimin e Tribunalit Kushtetues të Polonisë që në vendimin e tij të 11 majit 2008 (K 2/07) shprehet se akti i lustracionit i bazuar në parimet e një shteti ligjor "specifikon periudhën kohore të ndalimit për kryerjen e funksioneve në bazë racionale, sepse nuk duhet të nënvlerësohet mundësia e ndryshimeve pozitive në qëndrimin dhe sjelljen e një personi. Masat e lustracionit duhet të mos vazhdojnë të jenë në fuqi sapo sistemi i një shteti demokratik të konsolidohet".

77. Neni 125 p.6 parashikon që gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese të vazhdojë të qëndrojë në detyrë deri në emërimin e pasardhësit të tij/të saj, përveçse në raste sipas nenit 127 p.1 nënparagrafët ç) dhe d). Sipas këtyre nënparagrafëve, gjyqtarët e GJK mund të shkarkohen në përputhje me dispozitat e nenit 128 (procedim disiplinor ose dënim për një vepër penale), dhe si pasojë e procedurave të parashikuara në nenin 179/b (procesi i vlerësimit). Nuk është e qartë pse janë përmendur vetëm dy nënparagrafë nëse sipas nenit 127 ka arsye të tjera për mbarimin e detyrës, si përcaktimi i kushteve të moskualifikimit dhe papajtueshmërisë, paaftësia për të ushtruar detyrën, dorëheqja etj.

78. Neni 130 parashikon që gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese, përjashtimisht, lejohet që të angazhohet në veprimtari mësimdhënieje dhe akademike, “që avancojnë zhvillimin e doktrinës ligjore”. Ky parashikim është tepër i paqartë - kush do të vendosë nëse shkrimet e një gjyqtari ose leksionet e tij shërbejnë për të “zhvilluar doktrinën ligjore”? Përveç paqartësisë, ky formulim në mënyrë të panevojshme kufizon qëllimin e punës akademike të një gjyqtarri vetëm në fushën e së drejtës dhe nuk përfshin aspak veprimtari shkencore dhe artistike. Kështu, rekomandohet ndryshimi i dispozitave për të shmangur kufizime të parregullta për përfshirjen e gjyqtarëve në veprimtari akademike, shkencore dhe artistike.

79. Neni 138 parashikon që paga dhe përfitime të tjera të gjyqtarëve nuk mund të ulen, përveçse nëse, mes aryeve të tjera, një gjyqtar vlerësohet profesionalisht “i paaftë” sipas ligjit (nënpika ç). Nuk është e qartë se çfarë nënkupton termi “i paaftë” sepse ky term nuk gjendet i përkufizuar. Përveç përdorimit të paqartë të termit “i paaftë”, teksti nuk është i qartë nëse dhe si ulja e pagës është e ndryshme nga masat disiplinore. Kjo duhet të rishikohet.

80. Neni 149/a nuk përmend funksionin e Prokurorit të Përgjithshëm në lidhje me miratimin e planeve strategjike për detyrën e tij. Arsyet për këtë nuk janë të qarta; megjithatë, kjo kompetencë nuk duhet të ndërhyjë në autonominë e prokurorit më të ulët gjatë trajtimit të dosjeve të tyre.

81. Neni 179 p.1 a) parashikon që “anëtarët e rinj [të GJK] që do të zëvendësojnë anëtarët mandati i të cilëve do të përfundojë në vitin 2016 do të emërohen përkatësisht nga Presidenti i Republikës dhe nga Parlamenti dhe do të qëndrojnë në detyrë deri në vitin 2025”. Meqë mandati i gjyqtarëve është 9 vjeçar (Neni 125), arsyeja për të treguar vitin e mbarimit të mandatit të gjyqtarëve nuk është e qartë dhe mund të krijojë konfuzion. Kështu, mandati mund të variojë sipas datës të saktë e emërimit në vitin 2016 dhe mund të mbarojë më përpara sesa 9 vjet. Mund të ndodhë që Parlamenti ose Presidenti të emërojë gjyqtarë me vonesë, por mandati i tyre në detyrë përfundon në vitin 2025 pavarësisht nga numri aktual i viteve në detyrë. Përveç kësaj, mund të ketë përplasje ndërmjet kësaj dispozite dhe asaj që përcakton se gjyqtarët qëndrojnë në detyrë deri në emërimin e ri, siç parashikon Neni 125 p.6 (“gjyqtar i gjykatës kushtetuese vazhdon të qëndrojë në detyrë deri në emërimin e pasardhësit të tij, përveç rasteve të parashikuara në Nenin 127, paragrafi 1, nënparagrafi ç) and d”). Gjithashtu, Neni 179 p.7 parashikon zëvendësimin e Prokurorit të Përgjithshëm aktual pas krijimit të KLP. Komisioni i Venecias e kupton që afati në detyrë i PP aktual do të mbarojë në gjysmën e dytë të vitit 2017; për më tepër, ai do t’i nënshtrohet vlerësimit sipas Nenit 179/b p.1; nëse PP vlerësohet dhe del i pastër nga ky proces, pyetja është cili është justifikimi për ta larguar më përpara nga detyra, mes të gjithë zyrtarëve të tjerë për të cilët do të zbatohet procesi i vlerësimit. Në këto rrethana, Komisioni i Venecias nuk sheh arsye për përfundimin parakohe të mandatit të tij.

82. Sipas Nenit 179 p.8 Avokati i Popullit mund të marrë pjesë si vëzhgues në takime të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi deri në përbërjen e plotë të Këshillit. Cila është arsyeja që Avokati i Popullit lejohet të vëzhgojë punën e Këshillit vetëm deri në përbërjen e plotë të Këshillit? Ligjberësi mund të konsiderojë përfshirjen e Avokatit të Popullit në përbërjen e KED si vëzhgues i përhershëm.

83. Neni 179 p.9 parashikon që gjykatat e specializuara dhe prokuroritë e specializuara (të krijuara sipas Nenit 135 p.3 dhe Nenit 148 p.3 përkatësisht) të krijohen brenda dy muajve nga krijimi i Këshillave përkatëse (KLGJ dhe KLP). Gjyqtarët që në fakt mbajnë pozicionet në gjykatat ekzistuese anti-korrupsion do të rëmërohen në

²⁰ Neni 14 p. 5

strukturat e sapokrijuara vetëm nëse kalojnë më sukses procedurën e vlerësimit dhe nëse (2016)002 dakord me rishikimin periodik të llogarive të tyre financiare dhe korrespondencës si edhe të familjarëve të tyre të afërt”. Procedurat e vlerësimit duket se janë shumë komplekse dhe kërkojnë kohë; prandaj koha e përcaktuar sipas kësaj dispozite mund të mos jetë realiste. Më pas, ligjshmëria e kërkesës që gjyqtarët²¹ për t'u riemëruar, duhet të nënshkruajnë në emër të të afërmeve të tyre, një leje që i hap rrugë “rishikimit periodik të llogarive financiare dhe korrespondencës [të të afërmeve të tyre] është e diskutueshme (shihni § 53 më sipër).

84. KPK duhet që të vlerësojë pasurinë (Neni D) dhe lidhjet me botën kriminale (Neni DH) të gjyqtarëve dhe prokurorëve; ky vlerësim së pari duhet të bëhet në bazë të deklaratave të tyre. Kjo metodë e marrjes së informacionit mund të jetë e pamjaftueshme; do të ishte e këshillueshme që veprimtaria e KPK të mbështetet nga kompetenca hetimore (përfshirë kompetenca shtrënguese vis-a-vis jo vetëm institucioneve shtetërore, por edhe individëve dhe kompanive private) që janë përmendur në projekt ndryshime gjithashtu (shihni Nenin Ç pp.4 dhe 5 të Projektit të rishikuar).

85. Gjithashtu, sipas Nenin DH p.3 nëse “personi që vlerësohet ka kontakte të rregullta dhe të papërshtatshme me anëtarët e krimit të organizuar, krijohet prezumimi në favor të masës disiplinore të shkarkimit [...]”. Duket se kjo dispozitë parashikon kontakte “të rregullta” dhe “të papërshtatshme” si kusht kumulativ për shkarkimin, ndërsa secili nga kushtet ose madje kontaktet/marrëdhëniet e përkohshme mund të jetë i mjaftueshëm për të mos kualifikuar personin e vlerësuar.

IV. KONKLUZIONE

86. Komisioni i Venecias përgëzon autoritetet shqiptare dhe sidomos ekspertët e Komisionit parlamentar *ad hoc* për punën që ka bërë në përgatitjen e reformës kushtetuese të gjyqësorit. Gatishmëria e tyre për të marrë parasysh rekomandimet e Opinionit të Ndërmjetëm meriton vlerësim të veçantë. Komisioni i Venecias gjithashtu i është mirënjohës Partisë Demokratike dhe Lëvizjes Socialiste për Integrim për kontributin e tyre aktiv në diskutimin e projekt ndryshimeve kushtetuese.

87. Projekt ndryshimet kushtetuese përmbajnë propozime të qëndrueshme për strukturën e ardhshme institucionale të gjyqësorit shqiptar; teksti në tërësi është koherent dhe në përputhje me standardet evropiane. Komisioni i Venecias beson që projekt ndryshimet mund të finalizohen pa vonesë dhe t'i paraqiten për votim parlamentit.

88. Me qëllim përgatitjen e tekstit përfundimtar, Komisioni i Venecias i rekomandon autoriteteve shqiptare që t'i kushtojnë vëmendje çështjeve të mëposhtme:

- Nëse palët në procesin politik nuk pranojnë shumicën e cilësuar të kërkuar për anëtarët jo gjyqtarë të KLGJ, KLP, KPK dhe DHSK, ata mund të zgjedhin një sistem proporcional që garanton përfaqësimin e opozitës mes organeve kolektive ose çdo model tjetër të përshtatshëm që do të siguronte ndikimin e opozitës në procesin e zgjedhjes;
- Projekt ndryshimet duhet të specifikojnë metodën e emërimit të Kryeprokurorit të Posaçëm dhe mekanizmat e llogaridhënies nga ana e tij/saj;
- Mandati i organeve vlerësuese (KPK dhe DHSK) duhet të shkurtohet ndjeshëm; gjyqtarët e DHSK në përfundim të mandatit të tyre duhet të përfshihen automatikisht në gjyqësor;
- Gjyqtarët dhe prokurorët në proces vlerësimi duhet të kenë të drejtë të ankimojnë në GJK për shkeljen e të drejtave të tyre themelore, me disa përjashtime të arsyeshme të diktura nga domosdoshmëria e procesit të vlerësimit.
- Kompetencat e vëzhguesve ndërkombëtar duhet të qartësohen; ata duhet të kenë të drejta procedurale, por jo kompetenca vendim-marrëse. Mekanizmi i transferimit të juridiksionit mbi çështjen

²¹ Gjithashtu, është shumë e çuditshme që kjo leje kërkohet vetëm nga gjyqtarët e Gjykatës së Krimeve të Rënda dhe Gjykata e Apelit për Krime të Rënda; në lidhje me prokurorët që shërbejnë aktualisht në Prokurorinë e Krimeve të Rënda, projekti i rishikuar nuk parashikon riemërimin e tyre. Neni 179 p. 9 përmend vetëm transferimin e çështjeve, duke krijuar kështu përshtypjen që nuk është parashikuar ri-emërimi.

89. Komisioni i Venecias përsërit që reforma e gjyqësorit nuk mund të ndalojë në nivel kushtetues; një paketë e plotë ligjore do të kërkohet për të rregulluar me detaje funksionimin e KLGJ, KLP, organeve vlerësuese etj. Komisioni i Venecias përsërit gatishmërinë për të kontribuar në këtë punë legislative dhe shpreson që reforma do të vazhdojë në frymën e dialogut konstruktiv dhe respektimit të vlerave dhe praktikave më të mira evropiane.