

**Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese
(pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015)**

Kuvendi i Shqipërisë ka ngritur një komision të posaçëm parlamentar¹ për të analizuar gjendjen aktuale në sistemin e drejtësisë, përcaktuar objektivat e reformës në drejtësi dhe propozuar ndryshimet e nevojshme kushtetuese dhe ligjore për arritjen e këtyre objektiveve. Për realizimin e detyrave të sipërpërmendura, pranë komisionit parlamentar është ngritur një Grup i Ekspertëve të Nivelit të Lartë (GENL), i cili asistohet nga një sekretariat teknik. Këto struktura u ngarkuan me detyrën për të përgatitur një analizë të gjendjes në të cilën ndodhet aktualisht sistemi i drejtësisë dhe të shkaqeve që kanë çuar në këtë gjendje. Në përfundim të fazës së analizës, GENL ka përgatitur një material tjetër (Strategjia për Reformën në Drejtësi) në të cilin sugjerohen objektivat e reformës dhe zgjidhjet konkrete për problemet e identifikuara nga analiza. Këto materiale, tashmë të miratuara nga komisioni i posaçëm parlamentar, kanë shërbyer si bazë për hartimin e projektamendamenteve kushtetuese, mbi të cilat u kërkua opinioni i Komisionit të Venecias (KV). Më konkretisht nga KV u kërkua një opinion nëse zgjidhjet kushtetuese të propozuara përkojnë me standartet dhe praktikatat më të mira europiane në fushat përkatëse.

Komisioni i Venecias, në datën 21 dhjetor 2015, bëri publik opinionin *ad interim* mbi projektamendamentet kushtetuese të hartuara nga grupi i ekspertëve, të cilët bazuar në rekomandimet dhe sugjerimet e dhëna nga ekspertët e KV, bënë reflektimet e nevojshme në projektamendamentet kushtetuese.

1. Dispozitat në lidhje me anëtarësimin e Shqipërisë në BE

Referuar opinionit të KV për përfshirjen në amendamentet e propozuara kushtetuese të dispozitave lidhur me anëtarësimin e Shqipërisë në BE dhe pasojat juridike të këtij procesi, GENL mori parasysh rekomandimin duke saktësuar se këto dispozita do të hyrjnë në fuqi pas anëtarësimit të plotë të Shqipërisë në Bashkimin Evropian. Ky mode model u zgjodh nga GENL me qëllim që të mos ndërhyhet sërish në një moment të dytë në Kushtetutë por edhe për faktin se në disa aspekte, e drejta e BE-së ka filluar ose mund të fillojë në të ardhmen të japë efekte juridike në rendin ligjor shqiptar edhe pa u realizuar anëtarësimi i plotë i Shqipërisë në BE. Lidhur me këtë qëndrim të GENL ka patur edhe një qëndrim alternativ të ekspertëve të Partisë Demokratike dhe të Ministrisë së Drejtësisë për heqjen e tyre të plotë nga drafti i amendamenteve kushtetuese.

2. Pavarësia dhe efektiviteti i Gjykatës së Lartë

Përkundrejt rekomandimeve të dhëna në opinionin e KV, GENL propozon sa më poshtë:

(i) Dhënien e juridiksionit fillestar për gjykimin e akuzave penale kundër funksionarëve më të lartë të shtetit gjykatës së posaçme të shkallës së parë dhe të apelit për gjykimin e veprave penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar, si dhe të akuzave penale kundër

¹ Vendim nr. 96/2014 I Kuvendit të Shqipërisë.

funksionarëve të lartë². Ndërsa gjykimi i akuzave për veprat e tjera penale (të kryera nga funksionarët e lartë do të mbetet në kompetencën e gjykatës së zakonshme.

(ii) Zgjidhjen e konflikteve juridiksionale midis Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës së Lartë Administrative nga mbledhja e përbashkët e këtyre dy gjykatave. Përcaktimin më të saktë të juridiksionit të të dyja gjykatave të larta si gjykata që shqyrtojnë në shkallë të fundit vetëm ankimet për çështje të interpretimit të ligjit (jo çështje të faktit), si dhe kryejnë unifikimin e praktikës gjyqësore.

(iii) Krijimin e Gjykatës së Lartë Administrative si shkallë e fundit në gjykimin e çështjeve administrative dhe me juridiksion të ndarë nga Gjykata e Lartë për Çështjet Civile dhe Penale³ në një afat të mëvonshëm pas hyrjes në fuqi të amendamenteve kushtetuese të propozuara (1.1.2020), me qëllim marrjen e kohës së nevojshme për periudhën tranzitore, sipas sugjerimit të Komisionit të Venecias.

(iv) Parashikimin më të detajuar të kriterëve kushtetuese për gjyqtarët e Gjykatës së Lartë. Propozohet që ata të emërohen nga Presidenti pas përzgjedhjes që bën KLGJ⁴. Presidenti ka të drejtë të kthejë vetëm një herë kandidatin e propozuar nga KLGJ lidhur me plotësimin e kriterëve dhe respektimin e procedurës së përzgjedhjes. Presidenti, në rast të refuzimit të kandidatëve, duhet të arsyetojë vendimin e tij. Ndërsa në rast të mosveprimit nga ana e Presidentit brenda një afati të caktuar, kandidati i propozuar nga KLGJ duhet të konsiderohet i emëruar.

(v) Propozohet që një pjesë e trupës gjyqësore të GJL (jo më shumë se 20%) të vijë nga rradhët e akademikëve të së drejtës, të avokatisë dhe profesioneve të tjera ligjore, me qëllimin për të mundësuar kombinimin e përvojave profesionale në GJL. Përfaqësimi i secilit prej grupeve të sipërpërmendura të profesionistëve të ligjit në GJL duhet të bëhet në bazë të një përqindjeje të parashikuar në ligj. Po në ligj duhet të parashikohen edhe kriteret që duhet të plotësojë një kandidat për anëtar i GJL (qoftë një kandidat nga gjyqësori, qoftë një kandidat që nuk vjen nga gjyqësori).⁵ GENL gjykon se ky model i përzgjedhjes dhe emërimit të gjyqtarëve të GJL minimizon politizimin e procesit të emërimit të anëtarëve të GJL duke nxjerrë jashtë këtij procesi parlamentin dhe duke kufizuar diskrecionin e Presidentit. Nga ana tjetër, ky i fundit vazhdon të luajë rolin e kontrollit nga jashtë sistemit gjyqësor duke siguruar një balancë në emërimin e anëtarëve të GJL.

²Ky qëndrim është në përputhje edhe me Opinionin e Komisionit të Venecias (dokumenti CDL-AD (2014) 016), “Për disa ndryshime në Kodin e Procedurës Penale dhe Kodin e Procedurës Civile”, i cili ka rekomanduar gjithashtu që GJL –së t’i hiqet juridiksioni fillestar.

³ Sistemi shqiptar i gjykimit administrativ është një sistem i përzierë. Gjykimi administrativ në Shqipëri fillon me gjykata administrative të shkallës së parë dhe të apelit administrativ (si në Gjermani, Francë, Itali) ndërkohë që përfundon me një Gjykatë të Lartë që gjykon edhe çështje penale, edhe civile, edhe administrative (si në sistemin britanik, apo të vendeve skandinave).

⁴Ndonese ky rregullim mendohet të behet në një fazë të dytë me ligj.

⁵ Sipas modelit të emërimit të gjyqtarëve të lartë që vijnë jashtë sistemit që aplikohet në vende të ndryshme, i lihet kompetenca propozuese organeve jashtë gjyqësorit që i përkasin fushave prej nga ata vijnë. Prejardhja e këtyre anëtarëve mund të jetë nga fusha e së drejtës (avokatia, noteria) ose nga fusha akademike, por për emërimin e tyre mund të parashikohet pëlqimi/miratimi i KLD-së (Italia).

(vi) Të parashikohen kritere të qarta dhe objektive, të fokusuar tek meritat profesionale⁶ që duhen plotësuar nga kandidatët për anëtarë të GJL. Si të tilla propozohet të jenë: a) përvoja si jurist dhe përvoja profesionale si gjyqtar, prokuror, avokat, pedagog në universitete, jurist në pozicione të larta në administratën publike (të paktën 15 vjet); (b) Pasja e titujve shkencorë⁷; c) integriteti i lartë moral dhe profesional (ndonëse ky kriter nuk është objektiv); ç) gjendja gjyqësore e pastër (clean criminal record); d) të mos kenë masa disiplinore ende në fuqi; dh) të mos kenë qenë anëtarë të forumeve drejtuese të partive politike etj.

(vii) Propozohet që përzgjedhja dhe emërimi i kryetarit të GJL të bëhet nga vetë anëtarët e GJL, ndryshe nga rregullimi aktual sipas të cilit emërimi bëhet me propozimin e Presidentit dhe pëlqimin e parlamentit. GENL gjykon se ky model ul mundësinë e ndikimit politik, ose të natyrave të tjera, dhe forcon kolegjalitetin duke u dhënë gjyqtarëve një rol të rëndësishëm në drejtimin e GJL. Propozohet që mandati i Kryetarit të kufizohet në kohë (5 vjet) dhe të mos ketë të drejtë rizgjedhjeje me qëllim mundësimin e drejtimit të GJL me rotacion.

3. Pavarësia, paanshmëria dhe transparenca e KLGJ

Nisur nga dukuritë dhe problemet e identifikuar nga Dokumenti Analitik për KLD si dhe opinionin paraprak i KV, GENL propozon një riformatim tërësor të Këshillit si më poshtë:

(i) Propozohet që emërtimi i KLD të ndryshojë në “Këshilli i Lartë Gjyqësor” ose “KLGJ” duke reflektuar kështu natyrën e vërtetë të këtij organi si institucion i qeverisjes vetëm të gjyqësorit;

(ii) Propozohet që numri i anëtarëve të jetë 11. Nga këta, 6 do të jenë gjyqtarë në mënyrë që të garantohet pavarësia dhe vetëqeverisja e gjyqësorit.⁸ Propozohet që anëtarët gjyqtarë të emërohen nga kolegët e tyre të të gjitha niveleve, sipas raportit të mëposhtëm: 1 (një) anëtar nga Gjykata e Lartë dhe Gjykata e Lartë Administrative; 2 (dy) anëtarë nga gjykatat e apelit; dhe 3 (tre) anëtarë nga gjykatat e shkallës së parë.⁹ GENL gjykon se kjo mënyrë e zgjedhjes së anëtarëve gjyqtarë respekton parimin e proporcionalitetit, sepse përfshin të gjitha nivelet e gjyqësorit dhe krijon një raport të drejtë midis anëtarëve gjyqtarë dhe jo-gjyqtarë¹⁰.

⁶ Opinion i Komisionit të Venecias CDL(2011)065 mbi ligjin e GJK të Turke: Është e rëndësishme të theksohet se përzgjedhja e gjyqtarëve duhet të bazohet mbi kritere objektive të paracaktuara në ligj ose nga autoritetet kompetente dhe ato (kriteret) duhet të fokusohen kryesisht tek meritat.

⁷ Shih gjithashtu CDL-AD(2006)006, Opinion on to draft laës amending Laë No. 47/1992 on the organization and functioning of the Constitutional Court of Romania, § 17 “*Është shumë e mirëpritur që GJK të përbëhet jo vetëm nga gjyqtarë karriere dhe prokurorë por edhe nga avokatë dhe profesorë të së drejtës. Një përbërje e tillë ka efekt pozitiv në vendimet e gjykatës. Komisioni i Venecias është i mendimit se GJK duhet të jetë e hapur ndaj kandidatëve të të gjitha degëve përsa kohë kualifikimi i duhur juridik është i garantuar.*” Gjithashtu edhe Opinion i Komisionit të Venecias CDL(2011)065 mbi ligjin e GJK të Turke.

⁸ Shih Komentet e Komisionit të Venecias nr. 403 / 2006, datë 26.10.2007 , që referojnë në raportin e saj për emërimet në gjyqësor (CDL-AD(2007)028).

⁹ Kjo zgjidhje e propozuar nënkupton se Konferenca Gjyqësore Kombëtare do të suprimohet. Raporti midis gjyqtarëve të niveleve të ndryshme dhe mënyra e zgjedhjes së tyre do të rregullohen në ligj.

¹⁰ Komisioni i Venecias është shprehur se: të paktën gjysma e anëtarëve duhet të jenë gjyqtarë (...) një pjesë substanciale e anëtarëve duhet të jenë gjyqtarë (CDL-AD(2007)028, Raport mbi emërimet në gjyqësor , §§19, 20 dhe CDL-AD(2014)008, Opinion mbi projektligjin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Këshillit Prokurorial në Bosnjë-Hercegovinë §§27, 28 dhe CDL-INF(1998)009, Opinion mbi ndryshimet e ligjit për dispozitat kryesore kushtetuese të Republikës së Shqipërisë §§9-12). Ndërmjet anëtarëve gjyqtarë duhet të ketë një

Propozohet që 5 anëtarët jo gjyqtarë të KLGJ të emërohen nga Kuvendi me një shumicë të cilësuar prej 3/5 e të gjithë anëtarëve, mbi bazën e propozimeve të ardhura nga avokatia (1 anëtar), noteria (1 anëtar), pedagogët e së drejtës me kohë të plotë (1 anëtar), Shkolla e Magjistraturës (1 anëtar nga pedagogët e brendshëm dhe të jashtëm me kushtin që të mos jetë gjyqtarë ose prokurorë), shoqëria civile (1 anëtar). Kandidaturat do të renditen sipas kriterëve të meritës dhe kualifikimit nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi.¹¹ Në rast të mosarritjes së shumicës së kërkuar nga Kuvendi në votimin e parë strukturat propozuese do të paraqesin kandidatë të tjerë. Në rast se Kuvendi nuk e arrin shumicën e kërkuar edhe në votimin e dytë, propozohet që kandidaturat (nga të dyja raundet) e renditura më lart nga Këshilli i Emërimeve të konsiderohen të emëruara. GENL mendon se kjo përbërje shmanget menaxhimin dhe qeverisjen e gjyqësorit vetëm nga gjyqtarët, si dhe rrit cilësinë, paanshmërinë dhe besimin e qytetarëve në administrimin e drejtësisë.¹² Ndërsa shumica e cilësuar për emërimin e anëtarëve të zgjedhur nga parlamenti i shërben depolitizimit të KLGJ dhe është në përputhje me qëndrimin e rekomanduar nga Komisioni i Venecias.¹³

(iii) Propozohet që anëtarët e KLGJ t'i kryejnë funksionet e tyre me kohë të plotë, me qëllim sigurimin e efikasitetit dhe respektimit të kolegjalitetit të këtij organi, për të shmangur konfliktet e mundshme të interesit, si dhe për të garantuar përgjegjshmërinë e anëtarëve në ushtrimin e funksioneve të tyre. Kjo nënkupton që mandati i anëtarëve gjyqtarë pezullohet gjatë kohës së shërbimit në KLGJ dhe llogaritet për efekt të vjetërsisë në punë. Në përfundim të afatit të shërbimit në KLGJ, anëtari gjyqtar duhet kthehet në pozicionin e mëparshëm¹⁴. Anëtari jo gjyqtar, i cili përpara emërimit në KLGJ punonte me kohë të plotë në sektorin publik, në përfundim të afatit të shërbimit në KLGJ duhet gjithashtu të kthehet në pozicionin e mëparshëm;

(iv) Propozohet që Presidenti i Republikës të mos jetë më anëtar i KLGJ, me qëllim garantimin e pavarësisë së KLGJ dhe shmangien e influencave politike.¹⁵ Sa i takon Ministrin

përfaqësim të balancuar të gjyqtarëve të gjykatave të niveleve të ndryshme dhe ky parim duhet të jetë i shprehur (CDL-AD(2012)024, Opinion mbi ndryshimet kushtetuese të lidhura me gjyqësorin në Malin e Zi §23 si dhe CDL-AD(2011)010, Opinion mbi ndryshimet kushtetuese në Malin e Zi §39).

¹¹ Propozohet gjithashtu krijimi i një Këshilli për Emerimet në Drejtësi. Shih me poshte për me shume detaje.

¹² Sipas Komisionit të Venecias jo vetëm gjyqtarët, por edhe "shfrytëzuesit e sistemit gjyqësor" të tillë si avokatë, përfaqësues të shoqërisë civile dhe akademike duhet të kenë një vend në Këshillin Gjyqësor Kombëtar, pasi uniformiteti mund të çojë lehtë në analizë të vetvetes dhe mungesë të përgjegjësisë publike të të kuptuarit të nevojave dhe kërkesave të jashtme (Përmbledhje e Opinioneve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias në lidhje me gjykatat dhe Gjyqtarët, par 4.2.2, p 77). Është e këshillueshme për këshillat gjyqësore të përfshijnë anëtarë të cilët nuk janë vetë përfaqësuesit të pushtetit gjyqësor. Por, anëtarët e tillë mundësisht duhet të emërohen nga pushteti legjislativ në vend të ekzekutivit (Përmbledhje e Opinioneve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias në lidhje me gjykatat dhe Gjyqtarët, par 4.3., p 85).

¹³ CDL-AD (2002) 015, Opinion mbi projektligjin për ndryshime të ligjit të sistemit gjyqësor në Bullgari § 5. Sipas Komisionit të Venecias duhet siguruar që opozita gjithashtu të ketë një ndikim në përbërjen e Këshillit. Një mundësi do të ishte të kërkonte dy të tretat ose tri të katërtat për zgjedhjen e anëtarëve nga Parlament (...). por, në të njëjtën kohë duhen marrë masa mbrojtëse procedurale kundër rreziqeve të ngërçit (Përmbledhje e Opinioneve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias në lidhje me gjykatat dhe Gjyqtarët, par 4.3, p 85).

¹⁴ Është propozuar që rikthimi në pozicionin e mëparshëm për anëtarët gjyqtarë të shkruhet në Kushtetutë.

¹⁵ Në Opinion Nr 10/2007, CCJE rekomandon, që "anëtarët e ardhshëm të Këshillit Gjyqësor, qofshin gjyqtarë ose jo - gjyqtarë, nuk duhet të jenë politikanët aktivë, anëtarë të Parlamentit, Ekzekutivit apo administratës . Kjo do të thotë se as Kreu i Shtetit , nëse ai / ajo është kreu i qeverisë, as ndonjë ministër nuk mund të jetë një anëtar i Këshillit të Gjyqësorit

të Drejtësisë, duke pasur parasysh rolin e rëndësishëm të MD në mirëfunksionimin e gjyqësorit, propozohet që MD mund të marrë pjesë në mbledhjet e KLGJ kur diskutohen çështje që lidhen me planifikimin strategjik dhe buxhetin e pushtetit gjyqësor. Gjithashtu propozohet që MD të mos ketë ekskluzivitetin në fillimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve (propozohet që kjo kompetencë t'i vishet Inspektorit të Lartë të Drejtësisë). Sidoqoftë, duke pasur parasysh rolin e rëndësishëm të MD në hartimin e politikave shtetërore në fushën e drejtësisë, propozohet që MD të ketë statusin e një kërkuesi të privilegjuar. Kërkesa e Ministrit për hetimin e një shkeljeje të prezumuar disiplinore, drejtuar Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, duhet të hetohet nga ky i fundit, dhe rezultatet të paraqiten në KLGJ në çdo rast (shih më poshtë tek procedimi disiplinor dhe Inspektori i Lartë i Drejtësisë).

(v) Propozohet që Kryetari i KLGJ zgjidhet nga vetë Këshilli, nga radhët e anëtarëve jogjyqtarë. Kjo është një zgjidhje e balancuar dhe garanton përgjegjshmërinë në vetëorganizimin e KLGJ.¹⁶

(vi) KLGJ si qeveria e gjyqësorit, është aktualisht përgjegjëse për emërimin e gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit, vlerësimin, transferimin dhe promovimin e gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit; disiplinën e gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit duke përfshirë shqyrtimin e ankesave dhe inspektimin e veprimtarisë së gjyqtarëve.¹⁷ Propozohet që KLGJ të ketë të njëjtat kompetenca edhe mbi anëtarët e GJL dhe GJLA. Ndryshimi i vetëm do të jetë në lidhje me emërimin e anëtarëve të GJL dhe GJLA për të cilët KLGJ do të ketë kompetencë për propozimin e kandidatëve (shih më lart). GENL mendon se një zgjidhje e tillë garanton pavarësinë e gjyqësorit dhe rrit përgjegjësinë e KLGJ për të gjitha çështjet që lidhen me statusin e gjyqtarëve, ç'ka është në përputhje me standardet ndërkombëtare¹⁸ dhe përkon me opinionin e Komisionit të Venecias në Memorandumin e Shkurtit 2014¹⁹.

(vii) Propozohet që KLGJ-së t'i besohen përgjegjësi të reja për administrimin e sistemit të menaxhimit të çështjeve gjyqësore, mbajtjen e sistemit statistikor të gjyqësorit, marrëdhëniet e gjyqësorit me publikun dhe mediat, menaxhimin e administratës gjyqësore, raportimin para publikut dhe Kuvendit, administrimin e infrastrukturës fizike dhe të sigurisë, si dhe matjen e performancës së gjykatave të cilat aktualisht i ka MD.

(viii) Propozohet që përgjegjësitë për buxhetin gjyqësor t'i kalojnë KLGJ, pavarësisht se edhe MD propozohet të përfshihet në këtë proces duke marrë pjesë në mbledhjet përkatëse të KLGJ²⁰. Kjo zgjidhje shmang përfshirjen e drejtpërdrejtë të ekzekutivit në kontrollin e çdo detaji të buxhetit operacional të gjykatave, garanton pajtueshmërinë me standardet ndërkombëtare, si dhe lejon një qasje më gjithëpërfshirëse në zhvillimin e politikave të

¹⁶Sipas Komisionit të Venecias zgjedhja e Kryetarit nga vetë Këshilli nga anëtarët jo gjyqtarë passjell një balancë midis pavarësisë së nevojshme të kryetarit dhe domosdoshmërisë për të shmangur tendenca të mundshme korporatiste brenda këshillit (CDL-AD(2007)028, Raport mbi emërimet në gjyqësor, §35)

¹⁷ Inspektimi dhe shqyrtimi i ankesave bëhet si nga KLD-ja ashtu edhe nga MD-ja

¹⁸ Komisioni i Venecias mbështet opinionin që një këshill gjyqësor duhet të ketë influence vendimtare në emërimin dhe promovimin e gjyqtarëve si dhe në marrjen e masave disiplinore ndaj tyre (CDL-AD(2007)028, Raport mbi emërimet në gjyqësor, §§24, 25); Shih gjithashtu Përmbledhje e Opinioneve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias për Gjykatat dhe Gjyqtarët, paragrafi 3.3, faqe 73.

¹⁹ CDL (2014)021

²⁰ Mundësisht një komisioni të posaçëm brenda KLGJ.

sektorit buxhetor. GENL ka gjykuar se si institucion i qeverisjes së gjyqësorit është e vetëkuptueshme që KLGJ të merret me çështjet e politikave buxhetore të gjyqësorit.

(ix) Propozohet që edhe përgjegjësitë për planifikimin strategjik të ushtrohen nga KLGJ duke përfshirë në këtë proces edhe MD-në²¹.

(x) Ndonëse nuk rregullohet në mënyrë të shprehur, formulimi i dispozitave mbi KLGJ mundëson krijimin me ligj të nënkomisioneve të fokusuara në fusha të tilla si disiplina, vlerësimi i performancës, administrimi/buxheti etj. Propozohet që nënkomisionet të mos kenë kompetenca vendimmarrëse në fushat përkatëse, por të hartojnë dhe propozojnë projekt – vendime të cilat miratohen nga mbledhja plenare e KLGJ. KLGJ dhe nënkomisionet e saj do të mbështeten nga staf ndihmës i specializuar. GENL mendon se kjo zgjidhje do të kontribuojë për rritjen e efikasitetit të KLGJ në ushtrimin e kompetencave të veta nisur edhe nga fakti që anëtarësia në të do të jetë me kohë të plotë.

(xi) Propozohet që KLGJ të mos ketë më kompetencën për hetimin e shkeljeve disiplinore dhe të ankesave kundër gjyqtarëve. Gjithashtu propozohet që t'i hiqet KLGJ-së edhe kompetenca për inspektimin e gjykatave. Për këtë qëllim propozohet të krijohet një organ i ri, Inspektori i Lartë i Drejtësisë

4. Inspektori i Lartë i Drejtësisë

(i) Propozohet krijimi i Inspektorit të Lartë të Drejtësisë si një organ i pavarur përgjegjës për hetimin e shkeljeve disiplinore dhe ankesave kundër gjyqtarëve të të gjitha niveleve, të anëtarëve të KLGJ, të prokurorëve të të gjitha niveleve, të anëtarëve të KLP dhe Prokurorit të Përgjithshëm. Inspektori do të jetë gjithashtu përgjegjës për fillimin e procedimit disiplinor kundër zyrtarëve të sipërpërmendur dhe për inspektimin e gjykatave dhe të zyrave të prokurorisë.

(ii) Procedimet disiplinore të filluara nga Inspektori i Lartë i Drejtësisë ndaj gjyqtarëve do të shqyrtohen dhe vendosen nga KLGJ. Procedimet disiplinore të filluara nga Inspektori ndaj prokurorëve do të shqyrtohen dhe vendosen nga KLP. Ndërsa procedimet disiplinore ndaj anëtarëve të këtyre dy këshillave (KLGJ dhe KLP) si dhe ndaj Prokurorit të Përgjithshëm do të shqyrtohen dhe vendosen nga një tribunal i posaçëm disiplinor (Tribunali i Lartë i Drejtësisë).

(iii) Propozohet që Inspektori i Lartë i Drejtësisë të emërohet me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, midis kandidatëve të përzgjedhur dhe renditur nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, sipas një procedure transparente, publike dhe bazuar në merita.

(iv) Propozohet që Inspektori të ketë statusin e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë dhe një mandat nëntë vjeçar, pa të drejtë rizgjedhjeje. Nga ana tjetër, për ta mbyllur ciklin e kontroleve dhe balancave, propozohet që Ministri i Drejtësisë të jetë organi për kryerjen e inspektimit ndaj Inspektorit të Lartë të Drejtësisë dhe për fillimin e procedimit disiplinor kundër tij/saj përpara Tribunalit Disiplinor.

²¹ Mundësisht një komisioni të posaçëm brenda KLGJ.

(v) GENL mendon se kryerja e inspektimit nga një organ i pavarur (ILD) është i nevojshëm sepse e shkelput inspektimin nga procesi vendimmarrës për dhënien e masës disiplinore. Ndërsa emërimi i inspektorit nga Kuvendi me tri të pestat e të gjithë anëtarëve mbi listën e kandidatëve të përzgjedhur dhe renditur nga Këshilli për Emërimet në Drejtësi do të ndihmojë për depolitizimin e procesit të emërimit dhe garantimin e cilësisë profesionale dhe integritetit të Inspektorit.

5. *Tribunali Disiplinor i Drejtësisë*

(i) Propozohet të krijohet Tribunali Disiplinor i Drejtësisë, i cili do të jetë përgjegjës për shqyrtimin e rasteve të shkeljeve disiplinore dhe vendosjen e masave disiplinore për anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor, Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Inspektorin e Lartë të Drejtësisë, dhe Prokurorin e Përgjithshëm. GENL gjykon se ky institucion i ri do të ndikojë në forcimin e përgjegjshmërisë së institucioneve qeverisëse të sistemit të drejtësisë si dhe do të depolitizojë procedurat e shkarkimit të funksionarëve të lartë të drejtësisë të cilat deri më sot janë bërë nga parlamenti përmes procedurave të *impeachment*.

(ii) Propozohet që Tribunali Disiplinor të përbëhet nga 7 (shtatë) anëtarë *ex officio* që janë: 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 një prokuror i zgjedhur nga radhët e prokurorëve sipas ligjit. Ankimet ndaj vendimeve të Tribunalit Disiplinor si dhe ndaj vendimeve të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Këshillit të Lartë të Prokurorisë shqyrtohen nga Gjykata Kushtetuese.

6. *Këshilli i Emërimeve në Drejtësi*

(i) Propozohet të krijohet një Këshill i Emërimeve në Drejtësi, i cili do të jetë përgjegjës për të verifikuar përmbushjen e kushteve ligjore dhe të kriterëve profesionale e morale të kandidatëve për jo gjyqtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor, kandidatëve joprokurorë të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, kandidatëve për Inspektor të Lartë të Drejtësisë si dhe të kandidatëve për anëtarë të Gjykatës Kushtetuese që emërohen nga Presidenti dhe Kuvendi. Propozohet që Këshilli i Emërimeve në Drejtësi të shqyrtojë dhe të rendisë sipas meritës kandidatët e propozuar nga institucionet propozuese, si dhe të këshillojë Kuvendin dhe Presidentin në bërjen e emërimeve. Gjykohet se ky rregullim që propozohet do të ndikojë pozitivisht në depolitizimin e procesit të emërimeve në pozicionet e larta në drejtësi duke reduktuar diskrecionin e organeve politike të emërtesës dhe do të rrisë cilësinë në përbërjen e institucioneve që drejtojnë sistemin e drejtësisë.

(ii) Së fundi, duke pasur parasysh se reforma e propozuar do të prekë aspektet më thelbësore të organizimit dhe funksionimit të KLD (numri i anëtarëve, përbërja, kryesimi i organit, kompetencat, anëtarësia me kohë të plotë, mënyra e emërimit dhe shkarkimit të anëtarëve etj) GENL propozon miratimin e disa dispozitave tranzitore të cilat do të kenë si pasojë mbarimin e parakohshëm të mandateve të anëtarëve të KLD dhe rregullimin e situatës ligjore që do të krijohet pas hyrjes në fuqi të ndryshimeve të propozuara kushtetuese.

7. *Roli dhe misioni i prokurorisë*

Sistemi i Prokurorisë sipas Kushtetutës aktuale²² është vendosur në kufirin mes pushtetit ekzekutiv dhe atij gjyqësor. Si i tillë ai shfaqet si me kompetenca tipike ekzekutive, ashtu edhe me kompetenca tipike gjyqësore. Kjo ka ndikuar edhe në varësinë e dyfishtë funksionale të prokurorisë nga gjykata dhe nga ekzekutivi. Ky model hibrid është bërë shkas për pozicionin e paqartë të prokurorisë në kuadër të ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe ka shkaktuar mbivendosje të kompetencave të kontrollit mbi prokurorinë dhe mungesë të efektivitetit të tij (kontrollit). Për të adresuar këtë situatë si dhe problemet dhe mangësitë që janë shfaqur në punën e prokurorisë në vitet që nga hyrja në fuqi e Kushtetutës (shih më lart), GENL ka përpunuar disa propozime të rëndësishme për reformimin e sistemit si më poshtë:

(i) Të parashikohet në Kushtetutë statusi i prokurorisë, si organ i pavarur i ndjekjes penale (i pavarur nga nga tri pushtetet tradicionale), i cili të përfshijë si pavarësinë e funksionale ashtu edhe atë organizative.

(ii) Këshilli i Lartë i Prokurorisë (KLP) të rikoncepohet si një organ i pavarur kushtetues me kompetenca të plota dhe ekskluzive në lëmin e statusit të prokurorëve (rekrutimi, emërimi, transferimi, riemërimi dhe disiplina e prokurorëve). Propozohet gjithashtu që KLP-së t'i jepet kompetenca për t'i propozuar Kuvendit kandidatin për Prokuror të Përgjithshëm. GENL mendon se ndarja e pushtetit të Prokurorit të Përgjithshëm me KLP do të ndikonte në rritjen e pavarësisë së brendshme të prokurorëve në raport me prokurorët më të lartë dhe të pavarësisë së jashtme të institucionit²³.

(iii) Krijimi i Inspektorit të Lartë të Drejtësisë siç u përmend më lart do të shoqërohet edhe me kompetencën e hetimit të shkeljeve disiplinore dhe ankesave kundër prokurorëve të të gjitha niveleve, të fillimit të procedimit disiplinor ndaj tyre dhe të inspektimit të zyrave të prokurorisë (shih më lart). GENL gjykon se kjo ndërhyrje do të bëjë të mundur funksionimin e sistemit të llogaridhënies në prokurori i cili deri tani ka qenë thuajse inekzistent.

(iv) Të parashikohet një decentralizim i pjesshëm funksional brenda sistemit të prokurorisë me qëllim që të garantohet pavarësia e brendshme e prokurorëve kundrejt prokurorëve më të lartë në hetimin e çështjeve konkrete dhe ngritjen e akuzës publike. GENL gjykon se decentralizimi i pjesshëm funksional i prokurorisë nuk e vë në rrezik funksionimin e organit, sepse ai (decentralizimi funksional) do të shoqërohet me ndryshimet e nevojshme në legjislacionin procedural penal që do t'i japin rol gjykatës në zhvillimin e hetimit penal (gjyqtari i hetimeve paraprake, për t'u dalluar nga gjyqtari që gjykon themelin e çështjes). Në këtë mënyrë gjykata do të kryejë kontrollin funksional të prokurorëve që deri tani kryhej nga

²² Sipas nenit 148 të Kushtetutës “*Prokuroria ushtron ndjekjen penale, si dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit. Prokuroria ushtron edhe detyra të tjera të caktuara me ligj. Prokurorët janë të organizuar dhe funksionojnë pranë sistemit gjyqësor si një organ i centralizuar. Në ushtrimin e kompetencave të tyre prokurorët u nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve.*”

28.CDL-AD (2014) 008, Opinion mbi projekt-ligjin për Këshillin e Lartë Gjyqësor dhe Prokurorial të Bosnjës dhe Hercegovinës, §§24 dhe 41,42]

prokurorët më të lartë. Megjithatë edhe prokurorët më të lartë do të ruajnë disa kompetenca të vogla të mbikqyrjes funksionale mbi prokurorët më të ulët.

(v) Të parashikohet një decentralizim i plotë i sistemit të prokurorisë në aspektin administrativ sipas shkallëve të prokurorisë (shkallë e parë, apel dhe Prokuroria e Përgjithshme).

(vi) Të parashikohen në Kushtetutë kriteret minimale/bazë që duhet të përmbushë kandidati për Prokuror të Përgjithshëm për të garantuar cilësinë e kandidatëve dhe integritetin e tyre, sipas një procedure transparente dhe publike për përzgjedhjen e tyre me qëllim forcimin e besimit të publikut mbi integritetin dhe profesionalizmin e kandidaturës.

(vii) Sa i takon procedurës së emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm, propozohet që ai të emërohet nga 3/5 e deputetëve, me propozim të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, për një periudhë 7 vjeçare, pa të drejtë riemërimi. Procedura për përzgjedhjen dhe emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm do të përcaktohet me ligj. Për të garantuar më tej pavarësinë e Prokurorit të Përgjithshëm propozohet që pas përfundimit të mandatit, dhe me kërkesë, ai/ajo të emërohet në detyrën që kishte para emërimit ose gjyqtar në gjykatën e apelit.

(viii) Përsa i përket hetimit të çështjeve që lidhen me korrupsionin dhe krimin e organizuar, si dhe për hetimin e akuzave penale kundër funksionarëve më të lartë të shtetit, propozohet të krijohet një gjykatë e posaçme e shkallës së parë dhe e apelit si dhe zyra e prokurorisë pranë këtyre gjykatave dhe njësisë e posaçme e hetimit që do të shërbejë për hetimin, ndjekjen penale dhe gjykimin e veprave penale të korrupsionit, krimin të organizuar dhe akuzave kundër zyrtarëve të lartë. Këto struktura do të jenë të pavarura nga Prokurori i Përgjithshëm.

(ix) Së fundi, nisur nga fakti se reforma e propozuar, në qoftë se miratohet, do të sjellë rikonceptimin tërësor strukturor dhe funksional të sistemit të prokurorisë, të kompetencave të Prokurorit të Përgjithshëm, të mënyrës së përzgjedhjes dhe të emërimit të tij, të kohëzgjatjes së mandatit kushtetues, të procedurave për shkarkimin e tij, ngritjen në nivel kushtetues të Këshillit të Prokurorisë dhe strukturimin tërësor të kompetencave të tij për emërimin, karrierën, ngritjen në detyrë dhe disiplinimin e prokurorëve, të ndryshme nga rregullimi aktual kushtetues dhe ligjor, GENL gjykon se është e nevojshme të ndërpritet mandati i Prokurorit të Përgjithshëm dhe të parashikohen dispozita kushtetuese tranzitore për të rregulluar periudhën kalimtare deri në emërimin e Prokurorit të ri të Përgjithshëm.

8. *Imuniteti i gjyqtarëve*

Nga analiza e kryer në kuadrin e Reformës në Sistemin e Drejtësisë ka rezultuar se pavarësisht ndryshimit të Kushtetutës në vitin 2012, me anë të të cilit u hoq imuniteti i gjyqtarëve nga ndjekja penale (hetimi paraprak), mbrojtja e posaçme që iu rezervohet gjyqtarëve është ende e madhe. Mbrojtja nga kontrolli personal dhe i banesës në veçanti përbën një pengesë të pajustificuar në procesin e mbledhjes së provave. Në fakt numri i hetimeve dhe dënimeve penale kundër gjyqtarëve mbetet tepër i ulët pavarësisht nga kufizimi i imunitetit në vitin 2012. Për më tepër Kodi i Procedurës Penale bën një rregullim kontradiktor të procedurave që ndiqen për arrestimin ose ndalimin e një gjyqtari, apo për të

ushtruar kontroll personal mbi të ose banesën e tij. Si rezultat i këtij rregullimi kontradiktor, autorizimi i KLD për të arrestuar apo kontrolluar një gjyqtar është i nevojshëm edhe kur gjykata e ka autorizuar tashmë një veprim të tillë. Për më tepër duket se formulimi i nenit 126 të Kushtetutës krijon një situatë konflikti interesi në rastet kur GJK-së i duhet të japë pëlqimin për arrestimin, kontrollin personal dhe kontrollin e banesës të një anëtari të saj. Përkundrajt këtyre fakteve, GENL propozon që të bëhen ndryshimet e nevojshme kushtetuese për heqjen e plotë të imunitetit penal të gjyqtarëve të të gjitha niveleve, duke lënë të paprekur imunitetin funksional të tyre.

9. Përgjegjësia disiplinore e gjyqtarëve/prokurorëve

Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë arrin në përfundimin se kuadri kushtetues dhe ligjor në Shqipëri nuk bën një rregullim të plotë dhe koherent të përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Kështu sistemi disiplinor për gjyqtarët e zakonshëm çalon në aspektin e inspektimeve. Rregullimi që i bëhet këtyre të fundit (inspektimeve) nga ligjet për KLD dhe MD është konfuz. Për pasojë ka paqartësi në lidhje me natyrën e llojeve të ndryshme të inspektimit dhe verifikimit të ankesave, qëllimeve që ata ndjekin, përdorimin e gjetjeve të tyre etj. Për më tepër përgjegjësia për kryerjen e inspektimeve mbi gjykatat dhe gjyqtarët është plotësisht e mbivendosur midis KLD dhe MD. Një tjetër problem që prek regjimin disiplinor të gjyqtarëve të zakonshëm është fakti se MD ka të drejtën ekskluzive për fillimin e procedimit disiplinor kundër gjyqtarëve. Nga ana tjetër, inspektimi i prokurorëve është kompetencë e MD. Ky rregullim është provuar që është jo funksional në praktikë. Ndërsa për anëtarët e GJK dhe të GJL nuk ekziston një sistem i mirëfilltë disiplinor dhe llogaridhënie. Kjo është e vërtetë edhe për anëtarët e KLD. Ata mund të shkarkohen nga Kuvendi vetëm përmes një procedure *impeachment* - i.

Duke pasur parasysh sa më sipër, GENL gjykon se Kushtetuta duhet të parashikojë në terma të përgjithshëm që:

(i) Të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët duhet t'i nënshtrohen një regjimi përgjegjshmërie dhe discipline. Më tej, ligjet e veçanta duhet të parashikojnë shprehimisht shkeljet konkrete disiplinore, të saktësojnë procedurën e procesit disiplinor, të saktësojnë procedurën e bashkëpunimit ndërmjet organeve disiplinore dhe organeve të tjera të tilla si ILDKP, autoritetet tatimore, të pastrimit të parave etj, të parashikojnë pa ekuivok se gjyqtari/prokurori që shfaq rritje të pashpjegueshme të pasurisë ose të nivelit të jetesës ka barrën e provës në procesin disiplinor, si dhe rastet kur gjyqtarët/prokurorët të cilët nuk arrijnë të justifikojnë pasurinë mund të shkarkohen.

(ii) Të krijohet Inspektori i Lartë i Drejtësisë, i cili do të ketë kompetencë të hetojë çështjet disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve të të gjitha niveleve dhe të kërkojë fillimin e procedimit disiplinor kundër tyre. Kjo nënkupton krijimin e një strukture të vetme inspektimi për të gjithë gjyqtarët, me përjashtim të gjyqtarëve të GJK, të gjithë prokurorëve, anëtarëve të KLGJ, të KLP. Ai duhet të ketë të drejtën të fillimit të procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve para KLGJ, ndaj prokurorëve para KLP, ndaj anëtarëve të këtyre dy këshillave dhe Prokurorit të Përgjithshëm para Tribunalit Disiplinor të Drejtësisë (shih më lart). Kjo do të mundësonte kapërcimin e konfliktit institucional të kompetencave ndërmjet MD dhe KLGJ

në lidhje me procesin e inspektimit dhe të fillimit të procedimit disiplinor, do të përqendronte në një dorë kompetencën e inspektimit dhe do të bënte të mundur që të përdoren më me efektivitet burimet e kufizuara njerëzore, si dhe miratimin e një kuadri ligjor të plotë për hetimin/inspektimin, gjë që është në pajtim me standardet Evropiane.

(iii) Inspektori i Lartë do të zgjidhet nga rradhët e juristëve me përvojë të gjatë profesionale dhe me integritet të lartë. Inspektori do të ketë statusin e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë dhe një mandat nëntë vjeçar (shih më lart). Zgjedhja e tij/saj do të bëhet nga Kuvendi me shumicë 3/5 për të shmangur politizimin e procesit dhe rritur besueshmërinë e Inspektorit. Kërkesat e qarta procedurale do të përcaktohen me ligj.

10. Efiçienca dhe pavarësia e GJK

Analiza e dispozitave dhe praktikës kushtetuese lidhur me emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese tregon se procesi i emërimit/zgjedhjes së kandidatëve për gjyqtarë kushtetues nuk është efikas. Si arsye për këtë janë identifikuar (a) mungesa e kriterëve të qarta për kandidatët, (b) mungesa e transparencës në procesin e përzgjedhjes së kandidatëve dhe në propozimin e tyre Kuvendit, dhe (c) mungesa e transparencës në dhënien e (mos)pëlqimit nga Kuvendi. Si rrjedhojë gjyqtarët rregullisht qëndrojnë në detyrë tej mandatit për shkak të mosplotësimit në kohë të vendeve vakante.

Një tjetër problem i identifikuar nga Dokumenti Analitik është mungesa e dispozitave të qarta kushtetuese lidhur me përgjegjësinë disiplinore për gjyqtarët kushtetues si dhe mungesa e dallimit midis shkaqeve të mbarimit të mandatit dhe shkarkimit, gjë që ka krijuar paqartësi për pasojat e secilës prej tyre.

Gjithashtu, formulimi i dispozitave që rregullojnë juridiksionin e GJK dhe rrethin e subjekteve që e vënë atë në lëvizje, ka bërë që në disa raste ankimi në GJK të mos jetë një mjet tërësisht efektiv për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut (siç theksohet në disa vendime të GJEDNJ). Këto mangësi të vërejtura kanë çuar edhe në mungesën e cilësisë dhe efikasitetit në vendimmarrjen e GJK. Përkundrajt këtyre problemeve të evidentuara nga Dokumentin Analitik të Sistemit të Drejtësisë, si dhe në linjë me objektivat e reformës në Gjykatën Kushtetuese të artikuluar në Strategjinë e reformës në sistemin e drejtësisë, GENL ka bërë propozimet e mëposhtme:

(i) Propozohet që anëtarët e GJK të emërohen sipas kësaj formule: 3 anëtarë nga Presidenti, 3 nga Kuvendi dhe 3 nga gjyqësori, përkatësisht nga mbledhja e përbashkët e GJL dhe GJLA. Kjo imponon përfaqësimin e disa degëve të pushtetit.²⁴ Kështu p.sh duke qenë se nga gjyqësori kandidaturat do të jenë vetëm gjyqtarë, atëherë Presidenti dhe Kuvendi duhet të zgjedhin të paktën 2 anëtarë nga profesione të tjera (avokat, prokuror, profesorë të së drejtës ose bota akademike etj). Për anëtarët që do të miratohen nga Presidenti dhe Kuvendi

²⁴ Duke iu referuar opinionit CDL-AD(2009)024²⁴ të Komisionit të Vencias lidhur me emërimin e gjyqtarëve kushtetues në Ukrainë, ky Komision ka mirëpritur shtimin e kompetencës ekskluzive të emërimit nga Presidenti tek një sistem miks i cili siguron zgjedhjen e gjyqtarëve nga 3 degët kryesore të pushtetit, pasi ky sistem ka më shumë legjitimitet demokratik. E kundërta, mospranimi i këtij sistemi dhe shkuarja drejt një kombinimi emërimi nga Presidenti me miratimin e parlamentit nuk është e mirëpritur. Formule të tilla zgjedhjeje ka Italia dhe Ukraina.

rekomandohet të gjejë zbatim procesi i përzgjedhjes dhe renditjes së kandidatëve më të kualifikuar bazuar në një proces transparent të kryer nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi. Ky Këshill do të bëjë renditjen e kandidaturave, sipas kriterëve shkencorë të parashikuara në ligjin organik. Propozohet që Kuvendi t'i emërojë gjyqtarët e GJK me shumicë prej 3/5 të të gjithë anëtarëve. Kjo formulë zgjedhjeje siguron pjesëmarrjen e disa organeve dhe grupeve të interesit në proces, pasi secili organ ka kompetencë thelbësore dhe të pandarë me të tjerët, gjë që garanton mosbllokimin e procesit duke krijuar edhe mundësinë e miksimit të përvojave të anëtarëve të GJK. Gjithashtu, ky proces nuk dominohet nga politika, si dhe mundëson balancimin.

(ii) Propozohet të parashikohen kritere sa më objektive për përzgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të GJK. Ato do të përcaktohen kryesisht në Kushtetutë, por edhe në ligj dhe do të jenë të fokusuar më së shumti në merita.²⁵ Parashikimi i kriterëve të domosdoshme për t'u patur nga kandidatët duhet të jenë kryesisht: përvoja si jurist (të paktën 15 vjet); formimi profesional: gjyqtarë, prokurorë, avokatë, profesorë të universiteteve, juristë që kanë punuar në pozicione të larta në administratën publike. Kandidatët e evidentuar krahas aktivitetit të tyre duhet të kenë edhe një afërsi me jetën akademike (jo detyrimisht të kenë tituj shkencorë, por ky mund të jetë kriter preferencial), të kenë qasje të njohur në fushën e të drejtave të njeriut ose fushave të përafërta me të drejtën kushtetuese (p.sh në të drejtën administrative, kushtetuese, të drejtën europiane etj).²⁶ Kandidatët duhet të jenë me integritet të lartë moral dhe profesional dhe të mos kenë qenë anëtarë të forumeve drejtuese të partive politike. I gjithë procesi i emërimit duhet të karakterizohet nga transparenca dhe publiciteti (që kanë munguar deri sot), pasi këto elemente kontribuojnë në cilësinë e drejtësisë kushtetuese dhe po ashtu në perceptimin dhe forcimin e besimit të publikut mbi pavarësinë e gjyqtarëve kushtetues dhe për rrjedhojë në legjitimitetin e garantit të Kushtetutës. Për të garantuar emërimin në kohë të anëtarëve të rinj, ligji do të ngarkojë Kryetarin e GJK me detyrën për të njoftuar organet e emërtetës 3 muaj para përfundimit të mandatit.²⁷ Ligji do të specifikojë edhe detyrimin për publikimin në Fletoren Zyrtare ose në media të vakancave, duke përcaktuar edhe organin i cili ka për detyrë të plotësojë vakancën.²⁸ Kandidaturat e propozuara duhet të paraqiten brenda një periudhe, e cila nuk duhet të jetë më e shkurtër se 30 ditë nga publikimi i thirrjes për aplikime. Për emërimet që bëhen nga Presidenti dhe Kuvendi, Këshilli i Emërimeve në Drejtësi do të bëjë renditjen e kandidaturave sipas kualifikimit të tyre. Kandidaturat e propozuara duhet të shoqërohen me një përmbledhje të arsyetuar të kandidimit. Lista e kandidaturave të përzgjedhura respekton raportin 1:2 ose 1:3,

²⁵Opinion i Komisionit të Venecias CDL(2011)065 mbi ligjin e GJK të Turke: *"It ought to be stressed, that the selection of judges must be based on objective criteria preestablished by law or by the competent authorities and should primarily focus on merits."* (Është e rëndësishme të theksohet se përzgjedhja e gjyqtarëve duhet të bazohet mbi kritere objektive të paracaktuara në ligj ose nga autoritetet kompetente dhe ato (kriteret) duhet të fokusohen kryesisht tek meritat).

²⁶ Shih gjithashtu CDL-AD(2006)006, Opinion on t'eo draft law amending Law No. 47/1992 on the organization and functioning of the Constitutional Court of Romania, § 17 *"Është shumë e mirëpritur që GJK të përbëhet jo vetëm nga gjyqtarë karriere dhe prokurorë por edhe nga avokatë dhe profesorë të së drejtës. Një përberje e tillë ka efekt pozitiv në vendimet e gjykatës. Komisioni i Venecias është i mendimit se GJK duhet të jetë e hapur ndaj kandidatëve të të gjitha degëve përsa kohë kualifikimi i duhur juridik është i garantuar."* Gjithashtu edhe Opinion i Komisionit të Venecias CDL(2011)065 mbi ligjin e GJK të Turke.

²⁷ Në raste si Moldavia Kryetari i GJK njofton organin e emërtesës (Parlamenti, Qeveria dhe Këshilli i lartë i Magjistraturës) brenda 3 ditëve nga data e deklarimit të vakancës, duke i kërkuar emërimin e gjyqtarit të ri.

²⁸ Ligjet organike për GJK të Kroacisë (neni 6), Sllovenisë (neni 12), Rumanisë.

pra për çdo vend vakant 2-3 kandidatura dhe shoqërohet me një relacion që shpjegon arsyet e përzgjedhjes dhe kriteret e dallueshme në raport me të tjerët. Pasi zhvillohen seancat dëgjimore me kandidatët, ato i kalojnë për votim organeve kolegjiale, të cilat në çdo rast votojnë në mënyrë të fshehtë dhe pa debate. Përcaktimi i qartë i afateve do të mundësojë plotësimin në kohë të vakancave në GJK. Propozohet që mandati i anëtarëve të GJK të mbetet 9 vjet.

(iii) Propozohet që zgjedhja e Kryetarit të GJK të bëhet nga vetë anëtarët e GJK. GENL mendon se kjo zgjidhje garanton pavarësi të mëtijshme të Kryetarit nga organet e emërimit dhe rrit shkallën e përgjegjshmërisë së anëtarëve të GJK për të rregulluar vetë punët e tyre të brendshme. Mandati i Kryetarit do të jetë 3 vjeçar pa të drejtë rizgjedhje, me qëllim sigurimin e rotacionit në drejtimin e GJK. Procedurat e zgjedhjes së tij do të parashikohen në ligjin organik të GJK.

(iv) Do të parashikohen procedura të sakta për dhënien dhe pranimin e dorëheqjes së gjyqtarit të GJK që sot mungojnë. Do të parashikohet që gjyqtari ia paraqet dorëheqjen me shkrim Kryetarit të Gjykatës, i cili njofton organin përkatës të emërtesës me qëllim marrjen e masave për caktimin e gjyqtarit pasardhës brenda një afati të caktuar ligjor nga paraqitja e kërkesës për dorëheqje.²⁹ Propozohet gjithashtu një rregullim i qartë në Kushtetutë i rasteve të mbarimit të mandatit të GJK për raste të tilla si: përfundimi i afatit të qëndrimit në detyrë ose arritja e një moshe maksimale; dorëheqja ose shkarkimi.³⁰

(v) Propozohet një sistem i mirëfilltë disiplinor edhe gjyqtarët e GJK që përfshin edhe rastet për të cilat ata shkarkohen. Propozohet që procedimi disiplinor i tyre t'i lihet vetë GJK-së, sipas një procedure të detajuar të parashikuar në ligjin organik të GJK. Në të gjitha rastet e vetmja masë disiplinore që duhet të zbatohet për anëtarët e GJK është shkarkimi nga detyra.

(vi) Propozohet të zgjerohet juridiksioni i GJK në funksion të mbrojtjes më efektive së të drejtave të individit. Aktualisht ankimi individual në GJK nuk është mjet efektiv në kuptim të Kushtetutës, KEDNJ dhe praktikës përkatëse të GJEDNJ. Prandaj sugjerohet që të bëhen disa ndryshime me prirje të zgjerimit të juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese lidhur me: (a) shqyrtimin e kushtetutshmërisë së ligjit që rishikon Kushtetutën, kur nuk është respektuar procedura e miratimit të këtij ligji; (b) zgjerimin e ankimit kushtetues individual, i cili duhet të riformulohet me qëllim një mbrojtje më të madhe të individit ndaj akteve të pushtetit publik (*modeli gjerman-Verfassungsbeschwerde*), siç është vlerësuar edhe nga opinioni i Komisionit të Venecias; (c) shqyrtimin e ankesave kundër vendimeve të Tribunalit Disiplinor të Drejtësisë dhe vendimeve të KLGJ dhe KLP pas një procedure disiplinore sipas Kushtetutës (shih më sipër).³¹ Gjithashtu do të ketë edhe një ridimensionim të subjekteve që mund të iniciojnë një gjykim kushtetues, duke shtuar subjektet që kanë si thelb të veprimtarisë së tyre mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

²⁹Neni 20 pg.1/2 ligji për Gjykatën Kushtetuese Serbe.

³⁰ Ligji për GJK rumune.

³¹ Përmbledhje e Mendimeve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias mbi Drejtësinë Kushtetuese, para. 5.2, fq.19.

11. Masat antikorrupsion

Siç u tha dhe më lart, prokuroria shqiptare është e organizuar në mënyrë thellësisht hierarkike dhe të centralizuar, me prokurorët më të ulët që i nënshtrohen urdhrave dhe udhëzimeve të atyre më të lartë. Funksonimi i prokurorisë sipas parimit të hierarkisë, ndër vite, ka shkaktuar pasoja të dëmshme në veprimtarinë e saj, me ndikim në respektimin e ligjshmërisë, mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të individit dhe procedimit sipas parimeve të objektivitetit dhe transparencës në vendimmarrje. Pavarësia e prokurorëve në raport me drejtuesin hierarkik është praktikisht e kufizuar duke i kthyer ata në zbatues të urdhrave të eprorëve.³²

Departamenti për Hetimin e Krimin Ekonomik, Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në Prokurorinë e Përgjithshme është përgjegjës për hetimin dhe ndjekjen në shkallë të parë të çështjeve të korrupsionit që përfshijnë Presidentin, Kryeministrin, anëtarët e qeverisë, deputetët dhe gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese.³³ Megjithatë, pavarësisht transferimit të kompetencave për të hetuar dhe ndjekur penalisht korrupsionin që përfshin "zyrtarë të lartë" në Prokurorinë për Krime të Rënda, çështjet e korrupsionit ku përfshihen zyrtarët më të lartë të shtetit (Presidenti, Kryeministri, Ministrat, deputetët dhe gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese) nuk hetohen nga kjo prokurori sepse juridiksioni për veprat penale që përfshijnë këta zyrtarë sipas kushtetutës (neni 141) i takon Gjykatës së Lartë. Ky rregullim është problematik për dy arsye. Së pari, sepse përjashtohen zyrtarët më të lartë nga zbatimi i sekuestrimit parandalues sipas ligjit anti mafia. Së dyti, sepse kjo do të thotë që gjyqtarët e Gjykatës së Lartë vendosin për çështje që përfshijnë politikanët të cilat i kanë kandiduar dhe emëruar ata.

Një pengesë tjetër deri tani ka qenë edhe mbrojtja e veçantë nga imuniteti që gëzojnë këta zyrtarë sipas kushtetutës aktuale.

Për këto arsye, propozohet sa më poshtë:

(i) Krijimi i një zyre prokurorie të pavarur nga Prokurori i Përgjithshëm, e cila do të ketë brenda saj një strukturë hetimi me kompetenca që mund të hetojë në mënyrë të pavarur krimin e organizuar, korrupsionin dhe veprat penale të funksionarëve të lartë. Për këtë qëllim, propozohen dhe ndryshime kushtetuese që të qartësohet e drejta e prokurorit të një niveli më të ulët për vijuar ndjekjen penale nëse çështja pushohet nga prokurori më i lartë. GENL gjykon se kjo është kërkesa minimale për të luftuar korrupsionin gjyqësor.

(ii) GENL gjykon se ngritja e një zyre prokurorie të posaçme do të sjellë më tepër efikasitet në luftën kundër korrupsionit.³⁴ Kjo njësi do të jetë përgjegjëse edhe për ndjekjen penale të

³² Shih më lartë gjetjet dhe problemet mbi prokurorinë.

³³ Të gjitha çështjet penale ku përfshihen këta zyrtarë që sipas Kushtetutës (neni 141) rezervohen për Gjykatën e Lartë.

³⁴ Modelet e konsultuara deri tani janë ai i Kroacisë me USKOK dhe modeli i Rumanisë me DNA. Modeli i cili është përkrahur më tepër në diskutimet me grupet e ekspertëve është modeli rumun për ngritjen e një Prokurorie Kombëtare Antikorrupsion. Gjithsesi ky model parashikon Një këshill të Lartë Magjistrature me dy dhoma të ndara për gjyqësorin dhe prokurorinë. Në këtë mënyrë, varianti shqiptar do të ishte një variant "hibrid", pasi nga diskutimet e grupeve të Ekspertëve të Nivelit të Lartë, ka marrë pak përkrahje ngritja e një Këshilli të Lartë me dy dhoma, thënë ndryshe e një prokurorie brenda gjyqësorit.

gjqtarëve, prokurorëve dhe zyrtarëve të lartë, të parashikuar në ligj. Çështjet e hetuara prej kësaj strukture do të gjykohen nga gjykata e posaçme e shkallës së parë dhe gjykata e apelit, sipas ligjit. Parashikimi në kushtetutë i kësaj strukture me kompetencat e veta dhe të pavarur nga Prokurori i Përgjithshëm do të bëjë të mundur sigurimin e mirëfunksionimit të saj pa hasur në pengesa që mund të vijnë si pasojë e ndryshimeve të shpeshta të legjislacionit. Gjithashtu, parashikimi në Kushtetutë tregon edhe përparësinë që i jep Shqipëria luftës kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, si një nga kushtet kryesore për pranimin e saj në BE.

(iii) Propozohet që prokurorët e prokurorisë së posaçme të emërohen nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë. Ligji do të parashikojë kriteret e posaçme për prokurorët e kësaj prokurorie të tilla si: (a) jo më pak se 10 vjet përvojë si prokurorë, (b) të padënuar më parë me vendim gjykate, dhe (c) integritet të lartë moral. Para emërimit në këtë detyrë ata plotësojnë deklaratën e pasurisë dhe të konfliktit të interesave, si dhe i nënshtrohen kontrolleve periodike të figurës, pasurisë, kontrollit financiar dhe të telekomunikacionit, i cili shtrihet edhe ndaj familjarëve të afërt.³⁵

(iv) Ndonëse nuk është rregulluar shprehimisht në Kushtetutë, ligji do të parashikojë që prokurorët e kësaj strukture do të jenë të pavarur jo vetëm nga Prokurori i Përgjithshëm por edhe nga njëri-tjetri (në rastet kur ata duhet të hetojnë edhe ndaj kolegëve të tyre). GENL mendon se kjo është zgjidhja më e mirë organizative që mundëson realizimin e funksionit që ata kanë. Ligji do të parashikojë edhe një mandat 10 vjeçar për prokurorët e kësaj strukture i cili mendohet si afat i arsyeshëm për qëndrueshmërinë e tyre në detyrë por edhe për të hetuar edhe çështjet më të vështira për nga natyra e tyre komplekse. Përfitime dhe garanci të tjera për shkak të detyrës mund të parashikohen në ligj. Edhe këta prokurorë, pavarësisht se nuk kanë varësi organizative, i nënshtrohen përgjegjësisë disiplinore, sipas ligjit.

(v) Ligji do të bëjë që kjo strukturë të ndihmohet në kryerjen e funksioneve të saj nga një njësi hetimore e posaçme, e cila do të kryejë hetime nën drejtimin e prokurorëve të zyrës së posaçme. Njësi e hetimit do të ketë një linjë të qartë varësie dhe gjithashtu edhe një juridiksion të qartë me qëllim garantimin e mirëfunksionimit të të gjithë strukturës së posaçme kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar.

12. Mbi procesin e rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve

Shqipëria synon të ndërmarrë një reformë të gjerë të sistemit të drejtësisë. Një nga masat kryesore në këtë kuadër është rivlerësimi i të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve për të zbuluar ndikimin e krimit të organizuar, politikanëve dhe korrupsionit mbi ta, si dhe për të vlerësuar kualifikimet e tyre.

a) Korniza ligjore e Komisionit të Venecias

Edhe në vendet e tjera janë bërë përpjekje të ndryshme për t'ua nënshtuar gjyqtarët dhe prokurorët një vlerësimi të kualifikimit. Shembujt e fundit përfshijnë Kosovën, Serbinë dhe Ukrainën. Vendimet e fundit të Komisionit të Venecias për proceset e Vlerësimit të

³⁵ Për shkak të kufizimit të privatësisë, është i nevojshëm parashikimi i tij në kushtetutë.

Kualifikimit dhe Lustracionit për Ukrainën japin detajet e nevojshme në lidhje me këtë lloj procesi.³⁶ Procesi transitor për ndërmarrjen e vlerësimeve të kualifikimit për gjyqtarët dhe prokurorët në detyrë, i paraqitur nga Ukraina, nuk u konsiderua i përshtatshëm nga KV, por si koncept ai nuk u rrëzua. Opinione shprehin disa koncepte bazë të cilët duhet të respektohen nga një vlerësim kualifikimi për gjyqtarët dhe prokurorët. Opinioni i përbashkët shprehu qartë që një vlerësim i kualifikimit për gjyqtarët në detyrë duhet të jetë “tërësisht si rast i veçantë dhe të bëhet sipas garancive tepër rigorozë për të mbrojtur ata gjyqtarë që janë të përshtatshëm për të ushtruar detyrën e tyre.”³⁷

Në fakt, Shqipëria është para një situatë tepër të veçantë. Shqipëria është një vend kandidat për në BE, por ka një mosbesim të theksuar në sistemin e saj gjyqësor dhe të prokurorisë dhe me tregues të një gjyqësori dhe sistemi prokurorie të paaftë për t’u vetërregulluar në të gjitha nivelet. Me një konvergencë të paprecedent të vullnetit politik për reformën në gjyqësor dhe mbështetjen thelbësore ndërkombëtare, ky është një moment në histori që sistemi shqiptar i drejtësisë mund t’i nënshtrohet një reforme të thellë dhe të plotë. Megjithatë, është e qartë që një reformë e tillë mund të injorohet – plotësisht ose pjesërisht – pa një vlerësim të genësishëm të atyre njerëzve që përbëjnë sistemin. Shqipëria nuk dyshon që ekzistojnë rrethana tepër të veçanta të cilat i justifikojnë këto masa dhe beson që propozimi ofron garanci të mjaftueshme rigorozë për të mbrojtur të drejtat e gjyqtarëve dhe prokurorëve në detyrë.

b) Rivlerësimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve

Disa nga arsyet kryesore të ndërmarrjes së kësaj reforme të thellë në sistemin e drejtësisë është shkalla e lartë e korrupsionit në Shqipëri, niveli i ulët i cilësisë së punës së tij si dhe mosfunksionimi i mekanizmave ekzistues të kontrollit të gjyqtarëve dhe prokurorëve për rastet e shkeljeve të ligjit gjatë ushtrimit të detyrës. Ekzistenca dhe niveli i korrupsionit në drejtësi nuk është më çështje perceptimi në Shqipëri. Jo vetëm publiku³⁸ e konfirmon shkallën e lartë të korrupsionit por edhe gjyqtarët tashmë e pranojnë se sistemi i drejtësisë nuk është i çliruar nga influencat e jashtme.³⁹

Një nga masat që propozohet të merren me qëllim ndryshimin e situatës së rëndë në sektorin e drejtësisë është:

³⁶Shih *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), Dokumenti nr. CDL-AD(2015)007 dhe parimet bazë të përcaktuara në Opinionin Përfundimtar mbi Ligjin mbi Pastrimin e Qeverisjes (Ligji i lustracionit) të Ukrainës, Opinioni i Komisionit të Venecias nr. 788/2014 (19 qershor, 2015), Dokument nr. CDL-AD(2015)012.*

³⁷ Opinioni i Përbashkët i Komisionit të Venecias Nr. 801/2015 §74.

³⁸ *Corruption in Albania, Perception and Experience*, Institute for Development Research and Alternatives, Pg. 22-24 (2009).

³⁹ *Survey of Albanian Judges*, Center for Transparency and Freedom of Information (2012). Gjithshtu në Barometrin Global të Transparency International 2013, gjyqësori është listuar si një nga institucionet më të korruptuara në Shqipëri.

(i) Ngritja e një sistemi rivlerësimi tërësor të gjyqtarëve dhe prokurorëve me qëllim uljen e ndikimit të krimit të organizuar, politikës dhe elementëve të tjerë korruptivë në dhënien e drejtësisë por edhe rritjen e cilësisë profesionale të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Janë parashikuar mekanizma konkrete për të arritur pasjen e një rezultati pozitiv dhe real nga ky proces rivlerësimi. Synohet që sistemi i vlerësimit të bazohet mbi një sistem të fortë të deklarimit të pasurisë duke përfshirë krijimin e një gjykate dhe zyre të prokurorisë antikorrupsion si dhe të një shërbimi hetimor për këtë qëllim.

(ii) Procesi i rivlerësimit do të përfshijë kontrollin tërësor të gjyqtarëve dhe prokurorëve në 3 elementë të rëndësishëm: pasuritë e gjyqtarëve dhe prokurorëve, zbulimin ose identifikimin e lidhjeve të tyre me krimin e organizuar dhe së fundmi vlerësimin e punës së bërë dhe aftësitë e tyre profesionale. Nëse rezultati final i këtyre tri testeve rezulton negativ ose i pamjaftueshëm, Komisioni do të dalë me një vendim që varion nga detyrimi i gjyqtarit ose prokurorit për riaftësim pranë Shkollës së Magjistraturës për një vit – në rast se aftësitë profesionale nuk janë të mjaftueshme - deri në largimin nga detyra. Ekzaminimi i trefishtë i gjyqtarëve dhe prokurorëve ka për qëllim jo vetëm shkëputjen një herë e mirë të elementëve të lidhur me krimin por edhe të atyre të paafte që i kanë përfituar vendet e punës mbi bazën e lidhjeve korruptive, politikisht ose financiarisht. Sistemi aktual i vlerësimit, i cili është më shumë një sistem vetëmbrojtës për këta elementë sesa vetërregullues, ka rezultuar i dështuar në identifikimin dhe nxjerrjen jashtë sistemit të këtyre gjyqtarëve dhe prokurorëve. Për këtë arsye, del i nevojshëm vlerësimi profesional i gjyqtarëve dhe prokurorëve.

(iii) Propozohet të krijohet një Komision i Pavarur i Kualifikimit që do të bëjë vlerësimin e të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve, pavarësisht nivelit dhe juridiksionit. Ai do të ketë mandat të kufizuar nga data 1 Janar 2016 deri në datën 31 Dhjetor 2025. Anëtarët e Komisionit do të jenë juristë të cilët kanë përvojë të gjatë (të paktën 15 vjet) si gjyqtarë, prokurorë, avokatë ose profesorë të së drejtës si dhe gëzojnë reputacion të lartë. Ata do të kenë statusin e anëtarit të GJL. Vendimet e Komisionit do të shqyrtohen nga Kolegji i Posaçëm i Kualifikimit pranë Gjykatës së Lartë. Kolegji i Posaçëm do të përbëhet nga anëtarë që do të gjykojnë vetëm çështjet që lidhen me vlerësimin dhe rivlerësimin, sipas aneksit. Detajet e funksionimit të Komisionit dhe të Kolegjit do të parashikohen në ligj. Ky proces do të kryhet nga strukturat vendase në mbikëqyrjen e vëzhguesve ndërkombëtarë, me qëllim rritjen e besueshmërisë ndaj procesit. Vëzhguesit ndërkombëtarë që do të kenë akses në dosjet e gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe do të mbikëqyrin të gjithë procesin vendimmarrës, do të asistojnë procesin si dhe do të ofrojnë çdo lloj ndihme që do të jetë e nevojshme për komisionin dhe kolegjin e kualifikimit. Me qëllim garantimin e procesit por edhe uljen e mundësisë së korrupsionit brenda komisionit, anëtarët e tij do të kenë një trajtim të posaçëm për veten dhe familjen e tyre. Atyre do t'u garantohet edhe mbrojtje e posaçme nga shteti.

13. Dispozitat Tranzitore

Në një përpjekje për t'i dhënë zgjidhje problemeve të identifikuara nga Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë, në vijim të objektivave të përcaktuara nga Strategjia e Reformës në Drejtësi, reforma e propozuar në sistemin e drejtësisë prek shumë aspekte të organizimit dhe funksionimit të institucioneve kushtetuese ekzistuese të sektorit të drejtësisë. Në të vërtetë, amendamentet kushtetuese të propozuara nga GENL përfshijnë GJK, GJL, KLD, Prokurorinë

dhe të gjithë aktorët e tjerë të përfshirë në qeverisjen e gjyqësorit. Nga ana tjetër, amendamentet e propozuara, nëse miratohen, do të krijojnë institucione të reja të qeverisjes së gjyqësorit. Të tilla janë Inspektori i Lartë i Drejtësisë, Tribunali i Lartë Disiplinor dhe Këshilli i Emërimeve në Drejtësi. Së treti, amendamentet e propozuara bëjnë një rishpërndarje të përgjegjësiave midis institucioneve të ndryshme të drejtësisë. Kështu psh shumë prej përgjegjësiave që sot ushtrohen nga Ministri i Drejtësisë propozohet t'i besohen Këshillit të Lartë Gjyqësor. Po kështu propozohet që Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Ministri i Drejtësisë të mos kenë më përgjegjësi për hetimin e shkeljeve disiplinore dhe ankesave kundër gjyqtarëve dhe për inspektimin e gjykatave dhe që këto përgjegjësi t'i besohen një inspektorati të pavarur. Së fundi, propozohet të forcohet profili i disa institucioneve ekzistuese (psh. Këshilli I Lartë i Prokurorisë) dhe të abrogohen disa institucione të tjera (psh. Konferenca Kombëtare Gjyqësore).

Kundrejt ndryshimeve thelbësore dhe masive që propozohen është e nevojshme të vlerësohet edhe nëse është e mundur që institucionet ekzistuese të vazhdojnë veprimtarinë e tyre thjesht duke miratuar disa dispozita tranzitore apo duhet të riformatohen duke ndërprerë mandatin e funksionarëve ekzistues duke i hapur rrugë kështu konstituimit të institucioneve të reja. Natyrisht që në bërjen e këtij vlerësimi GENL ka qënë e predispozuar për të ruajtur sa është e mundur mandatin e institucioneve ekzistuese. Në përfundim të këtij vlerësimi GENL ka arritur në përfundimet e mëposhtme:

Gjykata Kushtetuese – GENL është i vetëdijshëm se mandati i GJK mund të ndërpritet vetëm në rrethana shumë të veçanta. Ndryshimet kryesore të propozuara për GJK përfshijnë përbërjen e saj, mënyrën e emërimit të anëtarëve, listën e subjekteve që e vënë në lëvizje GJK dhe sferën e kompetencave të gjykatës. Natyrisht që këto janë ndryshime të rëndësishme që e ndryshojnë ndjeshëm fizionominë e GJK. Sidoqoftë GENL është i mendimit se roli dhe burimi i legjitimitetit të GJK nuk ka ndryshuar mjaftueshëm për të justifikuar ndërprerjen e mandatit të gjykatës ekzistuese dhe konstituimin e një gjykate të re. Gjykohet se një dispozitë e hollësishme tranzitore që rregullon përtëritjen e përbërjes së GJK sipas kushteve të reja është e mjaftueshme për të bërë të mundur që GJK t'iu përgjigjet me efikasitet detyrave të reja dhe mënyrës së re të funksionimit.

Gjykata e Lartë - GENL është i vetëdijshëm se mandati i GJL mund të ndërpritet vetëm në rrethana shumë të veçanta. Në të vërtetë amendamentet e propozuara ndryshojnë në mënyrë thelbësore profilin dhe rolin e GJL. Ndryshimet kryesore përfshijnë: (i) propozimin për të nxjerrë më vete juridiksionin administrativ të GJL, (për rrjedhojë suprimohet Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë), duke krijuar Gjykatën e Lartë Administrative (propozohet që GJLA të fillojë aktivitetin e saj në datën 1.1.2020), duke reduktuar kështu ndjeshëm ngarkesën e punës së trupës ekzistuese të GJL; (ii) shndërrimin e GJL në një gjykatë të mirëfilltë karriere. Kjo do të thotë se Këshilli i Lartë Gjyqësor do ta shtrijë autoritetin e tij mbi anëtarët e GJL dhe të GJLA njëllor si mbi gjithë gjyqtarët e tjerë (psh, performanca e anëtarëve të këtyre gjykatave do të vlerësohet nga KLGJ, e cila do të vendosë masa disiplinore mbi anëtarët e GJL dhe të GJLA etj); (iii) ndryshimin e mënyrës së emërimit të anëtarëve të GJL dhe GJLA, duke e shndërruar procedurën e emërimit nga një proces tërësisht politik në një proces profesional/meritokratik (ky synim do të arrihet duke i njohur një rol esencial KLGJ-së, në këtë proces; (iv) parashikimin e kritereve më objektive dhe të

bazuara në meritën profesionale për përzgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të GJL dhe GJLA, të cilët do t'i nënshtrohen një kontrolli të rreptë sa i takon përgatitjes së tyre profesionale nëpërmjet disa filtrave; (v) ridimensionimin e kompetencës kushtetuese të GJL që do e shndërrojë atë në një gjykatë të mirëfilltë ligji që përqëndrohet te unifikimi i praktikës gjyqësore (gjë e cila mund të diktojë edhe nevojën për ndryshimin e profilit profesional të anëtarëve ekzistues); (vi) abrogimin e juridiksionit fillestar të GJL për gjykimin e çështjeve penale kundër funksionarëve të lartë të shtetit etj.

Eshtë e qartë se këto janë ndryshime thelbësore të cilat krijojnë një gjykatë të lartë me një fizionomi dhe me një dimension krejt të ri. Sidoqoftë, në llogari të fundit, GENL arriti në përfundimin se roli dhe burimi i legjitimitetit të GJL nuk ka ndryshuar mjaftueshëm për të justifikuar ndërprerjen e mandatit të gjykatës ekzistuese dhe konstituimin e një gjykate të re.

Këshilli i Lartë i Drejtësisë - GENL është i vetëdijshëm se mandati i Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD) mund të ndërpritet vetëm në rrethana shumë të veçanta. Amendamentet e propozuara në lidhje me KLD sjellin një ndryshim thelbësor të rolit dhe të legjitimitetit të KLD. Ndryshimet më të rëndësishme përfshijnë: (i) ndryshimin e numrit të anëtarëve, nga 15 në 11, por edhe të procedurës së zgjedhjes së tyre; (ii) përbërjen e organit duke ndryshuar raportin gjyqtar – jo gjyqtar dhe profilin e anëtarëve jo gjyqtarë; (iii) suprimimin e tre anëtarëve *ex officio* në këtë organ (Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Ministri i Drejtësisë); (iv) kryesimin e organit nga njëri prej anëtarëve jo gjyqtarë, duke i hequr këtë të drejtë Presidentit të Republikës; (v) suprimimin e funksionit kushtetues të Zëvendëskryetarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë; (vi) zgjerimin e madh të kompetencave të cilat propozohet të përfshijnë pothuaj të gjitha aspektet e administrimit të gjyqësorit (përfshi propozimin dhe administrimin e buxhetit) dhe planifikimin strategjik; (vii) kalimin nga anëtarësia me kohë të pjesshme në anëtarësi me kohë të plotë duke i dhënë kështu një hov efijencës dhe kolegjalitetit të KLGJ; (viii) parashikimin e një sistemi të mirëfilltë përgjegjshmërie për anëtarët e KLGJ; (ix) mënyrën e emërimit dhe shkarkimit të anëtarëve; (x) marrjen e përgjegjësi për raportimin publik dhe para Kuvendit për çështje të gjyqësorit dhe (xi) ndryshimin e emrit të organit (nga KLD në KLGJ). Duke parë thellësisë dhe gjerësisë e ndryshimeve të propozuara për KLD (të cilat nga ana e tyre janë diktuar nga problemet e identifikuar nga Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë dhe objektivat e reformës të specifikuar në Strategjinë për Reformën në Drejtësi), GENL propozon miratimin e disa dispozitave tranzitore të cilat do të kenë si pasojë mbarimin e parakohshëm të mandateve të anëtarëve të KLGJ dhe rregullimin e situatës ligjore që do të krijohet pas hyrjes në fuqi të ndryshimeve të propozuara kushtetuese.

Prokurori i Përgjithshëm - GENL është i vetëdijshëm se mandati i Prokurorit të Përgjithshëm (PP) mund të ndërpritet vetëm në rrethana shumë të veçanta. Sidoqoftë nisur nga fakti se reforma e propozuar për sistemin e prokurorisë dhe PP në veçanti, në qoftë se miratohet, do të sjellë rikonceptimin tërësor strukturor dhe funksional të sistemit të prokurorisë, të kompetencave të PP, të mënyrës së përzgjedhjes dhe të emërimit të tij, të kohëzgjatjes së mandatit kushtetues të PP, të procedurave për shkarkimin e tij, ndryshimin e kërkesave dhe kriterëve profesionale (duke përfshirë nivelin më të lartë të arsimimit, që përputhet me fokusin e pozicionit për të përfaqësuar akuzën përpara Gjykatës së Lartë dhe lëshimin e udhëzimeve me shkrim) dhe që duhet të përmbushin kandidatët për PP, ngritjen në

nivel kushtetues të Këshillit të Prokurorisë dhe strukturimin tërësor të kompetencave të tij (Këshillit) për emërimin, karrierën, ngritjen në detyrë dhe disiplinimin e prokurorëve, të ndryshme nga rregullimi aktual kushtetues dhe ligjor, ndryshimin e raporteve hierarkike brenda sistemit të prokurorisë dhe daljen më vehte të një pjese të portofolit aktual të PP me krijimin e strukturës së posaçme anti – korrupsion, GENL gjykon se është e nevojshme të parashikohen dispozita kushtetuese tranzitore për të rregulluar periudhën kalimtare deri në zgjedhjen e PP të ri.

Për shkak të kohës që do të nevojitet për konstituimin e disa institucioneve kushtetuese, duke u nisur nga fakti se disa funksione janë parashikuar për të qenë *ex officio*, pjesë e disa organeve *ad hoc*, si dhe me qëllim shmangien e çdo bllokimi në funksionimin e organeve gjatë fazës tranzitore, janë parashikuar të gjitha zgjidhjet e nevojshme, që krijojnë mundësinë për të vijuar në normalitet ushtrimi i funksionit të tyre.