



Hulumtim parlamentar:

Reforma e Këshillit Gjyqësor, Këshillit Prokurorial dhe Akademisë së Drejtësisë



Autor: Gzim Shala

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj dhe Betim Musliu

Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi ekskluzive e Institutit të Kosovës për Drejtësi - IKD dhe ajo nuk pasqyron pikëpamjet e National Endowment for Democracy dhe Rockefeller Brothers Fund (RBF).

Implementuar nga:

Përkrahur nga:



Rreth IKD:

IKD, Instituti i Kosovës për Drejtësi, është organizatë jo-qeveritare dhe jofitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.

IKD, Rr. Ilaz Agushi

Prishtinë

E: info@kli-ks.org

www.kli-ks.org

Tetor, 2026

Prishtinë, Republika e Kosovës

Përmbajtja

Përmbledhje ekzekutive.....	7
Hyrje	8
Projektligji nr. 11/L-009 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 06/L-055 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës.....	11
Amendamentet 1 dhe 2 – Përbërja e anëtarëve jogjyqtarë të Këshillit	11
Amendamentet 3, 4 dhe 5 – Aktakuza e konfirmuar si kriter për kandidim	13
Amendamenti 6 – Përfaqësimi i niveleve të gjyqësorit.....	14
Amendamenti 7 – Vlerësimi i integritetit dhe aftësive menaxheriale	16
Amendamenti 8 – Lista e ngushtë e kandidatëve për Kuvendin.....	18
Amendamenti 9 – Konkursi për Komisionin e Vlerësimit të Performancës.....	19
Amendamentet 10 dhe 11 – Përbërja dhe kriteret e Komisionit.....	20
Amendamenti 12 – Shkeljet disiplinore të anëtarëve të Këshillit	21
Amendamentet 13 dhe 14 – Shumica për zgjedhjen dhe shkarkimin e anëtarëve.....	22
Amendamentet 15, 16 dhe 17 – Procedura disiplinore ndaj anëtarëve të Këshillit.....	24
Amendamenti 18 – Mandati i kryetarëve dhe gjyqtarëve mbikëqyrës	27
Amendamenti 19 – Administrata e sistemit gjyqësor	29
Amendamentet 20 dhe 21 – Kriteret për zyrtarët e NJIV-së.....	30
Projektligji nr. 11/L-008 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 06/L-056 për Këshillin Prokurorial të Kosovës.....	33
Amendamenti 1 – Zgjedhja e anëtarëve joprokurorë të KPK-së.....	33
Amendamentet 2 dhe 3 – Konkursi për Komisionin e Vlerësimit të Performancës.....	34
Amendamenti 4 – Vlerësimi i performancës së kryeprokurorëve	36
Amendamenti 5 – Rregullimi i administratës së sistemit prokurorial.....	37
Projektligji nr. 11/L-011 për Akademinë e Drejtësisë	40
Amendamenti 1 – Përbërja e Këshillit Drejtues të Akademisë	40

Përmbledhje ekzekutive

Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD), përmes këtij raporti, paraqet propozime konkrete për amendamente në tri projektligje që rregullojnë funksionimin e Këshillit Prokurorial të Kosovës, Këshillit Gjqësor të Kosovës dhe Akademisë së Drejtësisë. Këto amendamente synojnë të qartësojnë dispozitat e propozuara dhe të forcojnë garancitë për pavarësinë institucionale, llogaridhënien dhe zbatimin e qëndrueshëm të këtyre ligjeve.

Pjesa e parë trajton Projektligjin nr. 11/L-009 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Këshillin Gjqësor të Kosovës. Amendamentet adresojnë përbërjen e Këshillit dhe kriteret për kandidim, përfshirë përdorimin e aktakuzës së konfirmuar nga gjykata si prag për pasoja juridike. Ato përfshijnë propozime për përfaqësimin e niveleve të gjyqësorit, vlerësimin e integritetit dhe aftësive menaxheriale, përzgjedhjen dhe vlerësimin e performancës së gjyqtarëve, si dhe përgjegjësinë dhe procedurat disiplinore për anëtarët e Këshillit. Pjesa trajton gjithashtu mandatin e kryetarëve të gjykatave dhe gjyqtarëve mbikëqyrës, rregullimin e administratës gjyqësore dhe kriteret për zyrtarët e Njesisë për Inspektim dhe Verifikim.

Pjesa e dytë trajton Projektligjin nr. 11/L-008 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Këshillin Prokurorial të Kosovës. Propozimet përqendrohen në mënyrën e zgjedhjes së anëtarëve joprokurorë të KPK-së, përmes kërkesës për mbështetje më të gjerë parlamentare, si dhe në zhvillimin e konkursit të hapur për anëtarët e Komisionit për Vlerësimin e Performancës së Prokurorëve. Ato synojnë që vlerësimi i performancës së kryeprokurorëve të bëhet nga KPK-ja dhe që dispozitat për administratën e sistemit prokurorial të mos përfshihen në ligjin që rregullon Këshillin.

Pjesa e tretë trajton Projektligjin nr. 11/L-011 për Akademinë e Drejtësisë. Propozohet që Ministri i Drejtësisë të mos jetë pjesë e Këshillit Drejtues dhe që ky organ të përbëhet nga përfaqësues të Gjykatës Supreme, Prokurorit të Shtetit, KGJK-së dhe KPK-së.

Në tërësi, propozimet synojnë që kompetencat dhe procedurat të përcaktohen më qartë, përzgjedhja dhe vlerësimi të mbështeten në kriterë të përcaktuara dhe institucionet e drejtësisë të funksionojnë me garanci më të forta të pavarësisë dhe llogaridhënies.

Hyrje

Më 14 mars 2023, Ministria e Drejtësisë, Këshilli Gjyqësor i Kosovës, Këshilli Prokurorial i Kosovës, Gjykata Supreme dhe ushtruesi i detyrës së Kryeprokurorit të Shtetit nënshkruan Deklaratën e Përbashkët të Zotimeve, me synimin që reforma në drejtësi të zhvillohej si proces i përbashkët institucional. Përmes kësaj Deklarate, institucionet u zotuan të bashkëpunojnë në vlerësimin, konceptualizimin dhe hartimin e nismave ligjore që synojnë qartësimin, plotësimin dhe fuqizimin e kornizës ligjore të sistemit të drejtësisë. Reforma përfshiu fusha thelbësore, si rekrutimi, emërimi dhe riemërimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve, vlerësimi i performancës, përgjegjësia disiplinore, kontrolli i integritetit dhe zhvillimi profesional.

Për zbatimin e këtyre zotimeve u krijuan grupe punuese dhe u zhvilluan takime dhe punëtori për diskutimin e raporteve dhe koncepteve të para. Megjithatë, procesi u karakterizua nga mospajtime ndërinstitucionale dhe, në faza të caktuara, nga mungesa e bashkërendimit real ndërmjet institucioneve nënshkruese. Një proces që ishte konceptuar si reformë e përbashkët gradualisht u udhëhoq kryesisht nga Ministria e Drejtësisë, duke cenuar frymën fillestare të Deklaratës. Në fazat e mëvonshme institucionet u rikthyen në proces, por reforma u shoqërua me vonesa të konsiderueshme dhe u zvarrit për më shumë se tri vjet nga nënshkrimi i Deklaratës.

IKD e ka përcjellë këtë proces që nga fillimi, duke marrë pjesë në diskutimet për reformën, duke dorëzuar komente në kuadër të konsultimeve publike dhe duke publikuar analiza të veçanta për projektligjet që burojnë nga Deklarata e Përbashkët e Zotimeve. Në këto analiza janë trajtuar problemet kushtetuese, ligjore dhe praktike që lidhen me llogaridhënien, integritetin, statusin dhe funksionimin e sistemit gjyqësor dhe prokurorial.

Tashmë që projektligjet kanë kaluar në Kuvend dhe janë miratuar në lexim të parë, IKD e vazhdon këtë kontribut përmes Hulumtimit Parlamentar. Në këtë hulumtim, për secilën çështje të evidentuar, hulumtimi përmban ndërhyrjen konkrete ligjore, formulimin e saktë të amendamentit dhe arsyetimin përkatës, në mënyrë që deputetët t'i kenë në dispozicion propozimet konkrete gjatë shqyrtimit të projektligjeve ndërmjet dy leximeve. Synimi është që, para miratimit përfundimtar, të adresohen problemet kushtetuese, ligjore dhe praktike të mbetura dhe të fuqizohen siguria juridike, llogaridhënia dhe pavarësia e sistemit të drejtësisë.

Ky Hulumtim Parlamentar paraqet pjesën e dytë të trajtimit të pakos legislative që buron nga reforma sipas Deklaratës së Përbashkët të Zotimeve dhe fokusohet në tri projektligje: Projektligjin për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, Projektligjin për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Këshillin Prokurorial të Kosovës dhe Projektligjin për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Akademinë e Drejtësisë.

Përderisa, në pjesën e parë trajtohen dy projektligjet e tjera të kësaj reforme: Projektligjin nr. 11/L-010 për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve dhe Projektligjin nr. 11/L-007 për Rekrutimin, Vlerësimin e Performancës, Kontrollin e Integritetit dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve.

Në këtë mënyrë, përmes dy hulumtimeve parlamentare, IKD synon të ofrojë një kontribut konkret për të pesë projektligjet e reformës, duke e zhvendosur analizën nga identifikimi i problemeve të propozimi i zgjidhjeve konkrete që mund të adresohen drejtpërdrejt nga Kuvendi ndërmjet dy leximeve.

Projektligji nr. 11/L-009 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 06/L-055 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës



Projektligji nr. 11/L-009 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 06/L-055 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës

Amendamentet 1 dhe 2 – Përbërja e anëtarëve jogjyqtarë të Këshillit

Neni 2, paragrafi 2 i Projektligjit, përmes paragrafit të ri 1.a të nenit 8 të Ligjit bazik, përcakton se tre (3) anëtarët jogjyqtarë të Këshillit, të zgjedhur nga Kuvendi, zgjidhen nga radhët e përdoruesve të sistemit gjyqësor, si avokatët, prokurorët, mësimdhënësit universitarë në fakultetet juridike dhe përfaqësuesit e organizatave të shoqërisë civile që veprojnë në fushën e drejtësisë. Kjo zgjidhje konkretizohet më tej edhe përmes nenit 3 të Projektligjit, që në kushtet për anëtarët jogjyqtarë e kufizon kandidimin në kategori të caktuara profesionale të lidhura me sistemin e drejtësisë.

Kjo zgjidhje buron nga rekomandimi i Komisionit të Venecias që, në mungesë të reformës kushtetuese, ligji të parashohë së paku tre anëtarë jogjyqtarë nga radhët e përdoruesve të sistemit gjyqësor. Megjithatë, në kontekstin kushtetues të Kosovës, IKD vlerëson se një zgjidhje e tillë nuk paraqet model adekuat dhe nuk e adreson në substancë problemin për të cilin është propozuar.

Së pari, një përbërje e tillë nuk paraqet risi për sistemin kushtetues të Kosovës. Para Amendamentit 25 të Kushtetutës, nga katër anëtarët që zgjidheshin nga deputetët që mbanin vendet e fituara në shpërndarjen e përgjithshme të vendeve, së paku dy duhej të ishin gjyqtarë dhe një duhej të ishte anëtar i Odës së Avokatëve të Kosovës. Me Amendamentin 25, kjo strukturë është ndryshuar dhe elementi i përfaqësimit të detyrueshëm të Odës së Avokatëve është hequr. Për rrjedhojë, Kushtetuta është ridizajnuar mbi një ekuilibër tjetër dhe ligji i zakonshëm nuk duhet ta rikthejë, në një formë tjetër, një përfaqësim të detyrueshëm sipas kategorive të caktuara profesionale.

Së dyti, vetë rekomandimi i Komisionit të Venecias shkon përtej zgjidhjes së propozuar me Projektligj. Sipas raportit, Komisioni ka vlerësuar se, për të siguruar garanci të mjaftueshme kundër korporatizmit, do të ishte e nevojshme që të gjashtë anëtarët e zgjedhur nga Kuvendi të ishin anëtarë jogjyqtarë. Vetëm në mungesë të ndryshimeve kushtetuese është rekomanduar si minimum që ligji të sigurojë së paku tre anëtarë jogjyqtarë nga përdoruesit e sistemit gjyqësor. Pra, ky është një minimum i rekomanduar në pamundësi të reformës kushtetuese dhe jo një model që domosdoshmërisht zgjidh problemin në thelb.

Së treti, përcaktimi i detyrueshëm i tre anëtarëve jogjyqtarë nuk e zgjidh realisht problemin e korporatizmit. Edhe sipas këtij modeli, KGJK-ja do të përbëhej nga së paku dhjetë (10) gjyqtarë – shtatë të zgjedhur nga vetë gjyqësori dhe së paku

tre të zgjedhur nga Kuvendi – kundrejt tre (3) anëtarëve jogjyqtarë. Kështu, raporti minimal mbetet 10 me 3, duke ruajtur dominimin e qartë të gjyqtarëve në përbërjen e Këshillit. Për këtë arsye, imponimi me ligj i tre anëtarëve jogjyqtarë nuk prodhon balancë të re strukturore, por vetëm e zbaton formalisht minimumin e rekomanduar në mungesë të ndryshimeve kushtetuese.

Së katërti, përvoja me përbërjen e mëparshme të KPK-së tregon se një raport i tillë numerik nuk ka qenë zgjidhje adekuate kundër korporatizmit. Përbërja me dhjetë prokurorë dhe tre anëtarë joprokurorë është dëshmuar si korporatiste dhe e paqëndrueshme, ndërsa balanca është ndryshuar vetëm pas rikonfigurimit të tërë përbërjes së Këshillit. Në rastin e KGJK-së, një ndryshim i tillë strukturor nuk mund të arrihet pa ndërhyrje kushtetuese.

Për këtë arsye, nuk është e arsyeshme që Projektligji ta paracaktojë se tri pozita të caktuara të anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi duhet domosdoshmërisht të plotësohen nga anëtarë jogjyqtarë dhe, aq më tepër, që këta kandidatë të kufizohen vetëm në kategori të caktuara profesionale, si avokatë, prokurorë, mësimdhënës universitarë apo përfaqësues të shoqërisë civile.

Propozohet që kjo çështje të mbetet e rregulluar sikurse në Ligjin bazik dhe në përputhje me Kushtetutën, pa krijuar me ligj një kategori të detyrueshme prej tre anëtarësh jogjyqtarë dhe pa kufizuar paraprakisht profesionet nga të cilat mund të zgjidhen anëtarët. Kjo nuk e përjashton mundësinë që Kuvendi të zgjedhë anëtarë jogjyqtarë nga këto kategori, por shmang detyrimin që tri pozita të jenë domosdoshmërisht të rezervuara për ta.

Në këtë mënyrë ruhet hapësira që tashmë e njeh Kushtetuta dhe ligji, ndërsa një ndryshim i mirëfilltë i balancës ndërmjet anëtarëve gjyqtarë dhe jogjyqtarë duhet të trajtohet, nëse synohet, përmes reformës kushtetuese dhe jo përmes ndryshimeve të kufizuara ligjore.

Propozimi për amendamentin 1:

Në nenin 2 të Projektligjit, fshihet paragrafi 2 dhe 4.

Propozimi për amendamentin 2:

Në nenin 3 të Projektligjit, që riformulon nenin 9 të Ligjit bazik, fshihet paragrafi 2.7 dhe 2.8.

Amendamentet 3, 4 dhe 5 – Aktakuza e konfirmuar si kriter për kandidim

Neni 3 i Projektligjit, i cili riformulon nenin 9 të Ligjit bazik, përcakton në paragrafin 1, nënparagrafin 1.4 se kandidati nga radhët e gjyqtarëve për anëtar të Këshillit duhet “të mos ketë aktakuzë të ngritur”. I njëjti standard përcaktohet për kandidatin jogjyqtar për anëtar të Këshillit në paragrafin 2, nënparagrafin 2.9. Po ashtu, neni 13 i Projektligjit, që riformulon nenin 36 të Ligjit bazik, përcakton në paragrafin 6, nënparagrafin 6.4 se edhe zyrtari i NJIV-së duhet “të mos ketë aktakuzë të ngritur”.

Duke pasur parasysh rëndësinë e këtyre pozitive është e nevojshme që për kandidatët dhe zyrtarët përkatës të zbatohen standarde të larta të integritetit. Megjithatë, pikërisht për shkak të rëndësisë së këtyre pozitive, kriteret që prodhojnë përjashtimin nga kandidimi apo pamundësinë për emërim duhet të jenë mjaftueshëm të fuqishme, të sakta dhe të mbrojtura nga arbitrariteti.

Kriteri “aktakuzë e ngritur” paraqet prag të ulët për prodhimin e një pasoje të tillë. Ngritja e një aktakuze, për çfarëdo vepre penale, pa kaluar nëpër kontroll gjyqësor, nuk duhet vetvetiu ta përjashtojë një kandidat nga procedura apo ta bëjë atë të papërshtatshëm për pozitën përkatëse.

Aktakuza e ngritur, në këtë fazë, paraqet vetëm qëndrimin e Prokurorit të Shtetit. Përderisa ajo nuk është kontrolluar nga gjykata dhe nuk është konfirmuar për të hyrë në shqyrtim gjyqësor, ajo mbetet një dokument prokurorial. Në këtë situatë, vetëm ngritja e aktakuzës, pa kaluar fare nëpër filtrin gjyqësor, krijon mundësi reale që kandidati të përjashtohet nga procedura mbi bazën e një dokumenti që ende nuk është kontrolluar nga një autoritet gjyqësor.

Kjo është veçanërisht e rëndësishme në rastin e anëtarëve të KGJK-së, për shkak të rolit që Këshilli ka në garantimin e pavarësisë dhe administrimin e sistemit gjyqësor. E njëjta logjikë vlen edhe për zyrtarët e NJIV-së, duke pasur parasysh natyrën e ndjeshme të detyrave të tyre në inspektim, verifikim dhe mbështetje të proceseve të integritetit.

Për këtë arsye, propozohet që pragu të ngrihet dhe formulimi “të mos ketë aktakuzë të ngritur” të zëvendësohet në të tri dispozitat me formulimin “të mos ketë aktakuzë të konfirmuar nga gjykata”. Në këtë mënyrë ruhet standardi i lartë i integritetit për këto pozita, por njëkohësisht sigurohet së paku një kontroll gjyqësor para se ekzistenca e aktakuzës të prodhojë pasoja për kandidimin apo emërimin e personit.

Ky ndryshim e bën kriterin më të saktë, më të parashikueshëm dhe më të mbrojtur nga arbitrariteti, pa e ulur standardin e integritetit që kërkohet për ushtrimin e këtyre funksioneve.

Propozimi për amendamentin 3:

Neni 3 – Neni 9 i Ligjit bazik, paragrafi 1, nënparagrafi 1.4, riformulohet si në vijim:

“1.4. të mos ketë aktakuzë të konfirmuar nga gjykata”

Propozimi për amendamentin 4:

Neni 3 – Neni 9 i Ligjit bazik, paragrafi 2, nënparagrafi 2.9 riformulohet si në vijim:

“2.9. të mos ketë aktakuzë të konfirmuar nga gjykata;”

Propozimi për amendamentin 3:

Neni 13 – Neni 36 i Ligjit bazik, paragrafi 6, nënparagrafi 6.4, riformulohet si në vijim:

“6.4. të mos ketë aktakuzë të konfirmuar nga gjykata;”

Amendamenti 6 – Përfaqësimi i niveleve të gjyqësorit

Neni 2, paragrafi 1 i Projektligjit, i cili riformulon nenin 8, paragrafin 1, nënparagrafin 1.1 të Ligjit bazik, përcakton se shtatë (7) anëtarët gjyqtarë të Këshillit zgjidhen nga anëtarët e gjyqësorit, prej të cilëve dy (2) nga Gjykata Supreme, dy (2) nga Gjykata e Apelit apo shkalla e dytë e gjykatave të specializuara dhe tre (3) nga Gjykatat Themelore apo shkalla e parë e gjykatave të specializuara.

Në anën tjetër, neni 4 i Projektligjit, përmes nenit të ri 9/A të Ligjit bazik, përcakton në paragrafin 4 se kandidatët për anëtarë të Këshillit mund të vetëkandidohen apo të propozohen nga shoqatat e gjyqtarëve. Më tej, paragrafi 11 përcakton se votimi zhvillohet në konferencën e përgjithshme të të gjithë gjyqtarëve. Kështu, sipas rregullimit aktual, si hyrja e kandidatëve në garë ashtu edhe zgjedhja përfundimtare zhvillohen pa ndonjë rol të veçantë të gjyqtarëve të Gjykatës Supreme dhe Gjykatës së Apelit në nxjerrjen e kandidatëve nga nivelet e tyre.

Qëllimi që anëtarët e Këshillit të mos përfaqësojnë vetëm interesat e nivelit të gjykatës prej nga vijnë, por gjyqësorin në tërësi, është legjitim. Pikërisht për këtë arsye, modeli sipas të cilit zgjedhja përfundimtare bëhet nga i gjithë gjyqësori duhet të ruhet. Edhe Komisioni i Venecias ka kritikuar modelin sipas të cilit secili

anëtar zgjidhej vetëm nga gjyqtarët e rangut të tij dhe ka rekomanduar që së paku disa prej anëtarëve të zgjidhen nga i gjithë gjyqësori.

Megjithatë, përderisa vetë Projektligji ka vendosur kuota të përcaktuara sipas niveleve të gjykatave, këto nivele duhet të kenë edhe peshë reale në procesin e nxjerrjes së kandidatëve. Në të kundërtën, kuota prej dy anëtarësh nga Gjykata Supreme dhe dy anëtarësh nga Gjykata e Apelit mbetet kryesisht kategori formale e kandidimit, ndërsa përzgjedhja reale e personave që i plotësojnë këto pozita determinohet plotësisht nga votat e gjyqtarëve të niveleve tjera.

Ky problem është veçanërisht relevant për Gjykatën Supreme dhe Gjykatën e Apelit për shkak të dallimit të madh numerik ndërmjet gjyqtarëve të këtyre niveleve dhe gjyqtarëve të Gjykatave Themelore. Nëse kandidatët nga Gjykata Supreme dhe ajo e Apelit hyjnë drejtpërdrejt në votimin e të gjithë gjyqësorit pa kaluar paraprakisht nëpër një proces ku kolegët e nivelit të tyre kanë rol në nxjerrjen e kandidatëve, ekziston rreziku që përfaqësimi i këtyre dy niveleve të përcaktohet në praktikë kryesisht nga votat e nivelit themelor. Kjo e zbeh logjikën e kuotave që vetë Projektligji i ka vendosur.

Për këtë arsye, propozohet një mekanizëm i ndërmjetëm. Për kandidatët nga Gjykata Supreme dhe Gjykata e Apelit, gjyqtarët e nivelit përkatës duhet të kenë rol në propozimin paraprak të kandidatëve nga radhët e veta, ndërsa kompetenca për zgjedhjen përfundimtare duhet të mbetet te i gjithë gjyqësori.

Me këtë zgjidhje, gjyqtarët e Gjykatës Supreme dhe të Gjykatës së Apelit nuk e zgjedhin vetë anëtarin përfundimtar të Këshillit. Ata vetëm përcaktojnë paraprakisht kandidatët nga niveli i tyre që hyjnë në garën përfundimtare. Vendimi përfundimtar vazhdon të merret nga vota e të gjithë gjyqtarëve.

Në këtë mënyrë ruhen njëkohësisht dy objektiva: nga njëra anë, anëtari i zgjedhur nuk shndërrohet në delegat të nivelit të tij të gjykatës, sepse zgjedhja përfundimtare bëhet nga i gjithë gjyqësori, derisa nga ana tjetër, Gjykata Supreme dhe Gjykata e Apelit kanë rol real në nxjerrjen e kandidatëve që do t'i përfaqësojnë kuotat që vetë ligji ua ka rezervuar.

Prandaj, amendamentet e propozuara nuk e ndryshojnë parimin e votimit përfundimtar nga të gjithë gjyqtarët, por shtojnë fazën paraprake të propozimit për kandidatët nga Supreme dhe Apeli, duke krijuar një ekuilibër ndërmjet përfaqësimit real të niveleve të gjykatave dhe përfaqësimit të gjyqësorit si tërësi.

Amendamenti i propozuar:

Neni 4 – neni 9/A i Ligjit bazik, paragrafi 4 riformulohet si në vijim:

“4. Kandidatët për anëtarë të Këshillit nga radhët e Gjykatave Themelore apo shkallës së parë të gjykatave të specializuara mund të vetëkandidohen apo të propozohen nga shoqatat e gjyqtarëve. Kandidatët nga radhët e Gjykatës Supreme dhe Gjykatës së Apelit apo shkallës së dytë të gjykatave të specializuara i nënshtrohen paraprakisht procesit të propozimit nga gjyqtarët e nivelit përkatës, sipas paragrafit 4.a të këtij neni.”

Pas paragrafit 4 shtohet paragrafi i ri 4.a:

“4.a. Për pozitat e anëtarëve të Këshillit nga Gjykata Supreme dhe Gjykata e Apelit apo shkalla e dytë e gjykatave të specializuara, propozimi paraprak i kandidatëve bëhet përmes votimit të gjyqtarëve të nivelit përkatës. Kandidatët e propozuar sipas këtij paragrafi i nënshtrohen votimit përfundimtar nga të gjithë gjyqtarët, sipas paragrafit 11 të këtij neni. Këshilli me akt nënligjor përcakton mënyrën e organizimit të procesit të propozimit paraprak.”

Amendamenti 7 – Vlerësimi i integritetit dhe aftësive menaxheriale

Neni 4 i Projektligjit, përmes nenit të ri 9/A të Ligjit bazik, në paragrafin 8 përcakton se Komisioni Zgjedhor ad hoc vlerëson nëse kandidatët i plotësojnë kushtet për t'u zgjedhur anëtarë të Këshillit sipas nenit 9, paragrafit 1, duke përjashtuar shprehimisht nga ky vlerësim kushtin e integritetit të lartë dhe aftësisë menaxheriale. Në anën tjetër, paragrafi 10 kërkon që çdo kandidat të përgatisë një koncept me të dhëna dhe shembuj praktikë për të dëshmuar integritetin, kompetencën dhe aftësitë menaxheriale.

Kështu, Projektligji e përcakton integritetin e lartë dhe aftësinë menaxheriale si kusht ligjor për kandidatin nga radhët e gjyqtarëve, kërkon nga kandidati që përmes një koncepti të paraqesë të dhëna dhe shembuj për dëshmimin e tyre, por nuk përcakton se kush e vlerëson plotësimin e këtij kushti, në cilën fazë bëhet vlerësimi dhe sipas cilës metodologji.

Kjo paqartësi bëhet edhe më e dukshme kur krahasohet me procedurën për anëtarët që zgjidhen nga Kuvendi. Në atë procedurë, Projektligji përcakton shprehimisht se Komisioni zhvillon intervistë me kandidatët dhe, mbi bazën e metodologjisë përkatëse, vlerëson integritetin, kompetencën dhe aftësitë e tyre menaxheriale. Pra, për kandidatët që zgjidhen nga Kuvendi ekziston autoriteti

vlerësues dhe mekanizmi i vlerësimit, ndërsa për kandidatët gjyqtarë të zgjedhur nga gjyqësori kjo hallkë mungon.

Në këtë formë, kushti i përcaktuar në nenin 9, paragrafin 1, nënparagrafin 1.3 rrezikon të mbetet vetëm kusht formal. Vetëm detyrimi i kandidatit për të paraqitur koncept nuk përbën verifikim të integritetit të lartë dhe aftësisë menaxheriale nëse nuk ekziston një autoritet që e vlerëson atë dhe nuk përcaktohet se mbi çfarë standardi bëhet ky vlerësim.

Për këtë arsye, propozohet që Komisioni Zgjedhor ad hoc të jetë autoriteti që, pas përfundimit të verifikimit të kushteve formale dhe pas dorëzimit të konceptit nga kandidatët, vlerëson plotësimin e kushtit të integritetit të lartë dhe aftësisë menaxheriale. Vlerësimi duhet të bëhet para organizimit të votimit, në bazë të një metodologjie të përcaktuar paraprakisht dhe të publikuar, në mënyrë që kriteret të jenë të njohura dhe të njëjta për të gjithë kandidatët.

Në këtë mënyrë përcaktohen qartë autoriteti kompetent, metodologjia dhe faza procedurale e vlerësimit, ashtu siç kërkohet në raport. Pa një mekanizëm të tillë, kushti i integritetit të lartë dhe aftësisë menaxheriale mbetet vetëm në letër.

Amendamenti i propozuar:

Neni 4 – neni 9/A i Ligjit bazik, pas paragrafit 10 shtohet paragrafi i ri 10.a, me këtë përmbajtje:

"10.a. Pas dorëzimit të konceptit sipas paragrafit 10 të këtij neni dhe para organizimit të votimit, Komisioni Zgjedhor ad hoc zhvillon intervistë me secilin kandidat dhe, në bazë të metodologjisë së miratuar nga Këshilli, vlerëson nëse kandidati e plotëson kushtin e integritetit të lartë dhe aftësisë menaxheriale nga neni 9, paragrafi 1, nënparagrafi 1.3 i këtij ligji. Metodologjia përcakton kriteret dhe mënyrën e vlerësimit dhe publikohet në ueb-faqen e Këshillit para fillimit të procesit të vlerësimit. Vetëm kandidatët që vlerësohen se e plotësojnë këtë kusht i nënshtrohen votimit sipas paragrafit 11 të këtij neni. Kundër vendimit të Komisionit zbatohet e drejta në ankesë sipas paragrafit 9 të këtij neni."

Amendamenti 8 – Lista e ngushtë e kandidatëve për Kuvendin

Neni 5 i Projektligjit riformulon në tërësi nenin 10 të Ligjit bazik, i cili rregullon procedurën për zgjedhjen e anëtarëve të Këshillit nga Kuvendi. Sipas paragrafit 11, Komisioni përgatit propozimin për Kuvendin për votim në seancë plenare, me listën e ngushtë të kandidatëve të renditur sipas pikëve. Megjithatë, fjalia pasuese përcakton se lista e ngushtë duhet të përmbajë më shumë kandidatë sesa numri i “anëtarëve jogjyqtarë” që do të zgjidhen.

Dispozita në fjalë e lidhë listën e ngushtë vetëm me numrin e anëtarëve jogjyqtarë, ndërkohë që neni 10 rregullon procedurën e kandidimit, vlerësimit dhe propozimit për anëtarët e Këshillit që zgjidhen nga Kuvendi, dhe jo vetëm për anëtarët jogjyqtarë.

Kjo krijon vakum normativ në raport me pozitat e tjera të anëtarëve që plotësohen nga Kuvendi. Nëse për një pozitë që, sipas Kushtetutës dhe Ligjit bazik, mund të plotësohet me një kandidat gjyqtar zbatohet e njëjta procedurë e nenit 10, formulimi aktual nuk sqaron se çfarë raporti ndërmjet numrit të pozitave dhe numrit të kandidatëve duhet të përmbajë lista e ngushtë për atë pozitë.

Për këtë arsye, propozohet që formulimi të lidhet me kategorinë juridikisht relevante – anëtarët që zgjidhen nga Kuvendi – dhe jo me cilësinë e tyre si gjyqtarë apo jogjyqtarë. Në këtë mënyrë dispozita bëhet e zbatueshme në mënyrë të njëjtë për secilën pozitë që plotësohet nga Kuvendi dhe eliminohet vakumi normativ i identifikuar në raport.

Amendamenti i propozuar

Neni 5 – neni 10 i Ligjit bazik, paragrafi 11 riformulohet si në vijim:

“Komisioni, në bazë të të dhënave të paraqitura dhe rezultateve të intervistës, përgatit propozimin për Kuvendin për votim në seancë plenare, që përmban listën e ngushtë të kandidatëve të renditur sipas pikëve. Lista e ngushtë përmban më shumë kandidatë sesa numri i anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi të cilët do të zgjidhen, por jo më tepër se pesë (5) kandidatë për një pozitë të lirë.”

Amendamenti 9 – Konkursi për Komisionin e Vlerësimit të Performancës

Neni 10 i Projektligjit, përmes nenit 27/A, paragrafit 1 të Ligjit bazik, përcakton se emërimi i anëtarëve të Komisionit për Vlerësimin e Performancës së Gjyqtarëve bëhet “nëpërmjet një thirrjeje për nominime nga Këshilli”, ndërsa më tej përcakton se Kryetari i Gjykatës Supreme dhe Kryetari i Gjykatës së Apelit nominojnë kandidatët nga gjykatat përkatëse për emërim në Komision.

Sipas formulimit aktual, përkundër referimit në një thirrje për nominime, hyrja reale në procedurë nuk bëhet përmes një gare të hapur ku gjyqtarët e interesuar mund të aplikojnë drejtpërdrejt, por varet nga nominimi i Kryetarit të Gjykatës Supreme, përkatësisht Kryetarit të Gjykatës së Apelit.

Kjo zgjidhje u jep rol tejet të fuqishëm dy kryetarëve të gjykatave. Edhe pse formalisht anëtarët e Komisionit emërohen nga Këshilli, në substancë fusha e përzgjedhjes së Këshillit kufizohet në kandidatët që paraprakisht janë nominuar nga kryetarët përkatës. Në këtë mënyrë, Këshilli nuk mund të shqyrtojë kandidaturën e një gjyqtari që i plotëson kushtet ligjore, por që nuk e ka marrë nominimin e Kryetarit të Gjykatës Supreme apo Kryetarit të Gjykatës së Apelit.

Kjo e kufizon garën dhe e mbyll hyrjen në procedurë për gjyqtarët e tjerë të interesuar dhe të kualifikuar. Për këtë arsye, propozohet që sistemi i nominimit ekskluziv nga Kryetari i Gjykatës Supreme dhe Kryetari i Gjykatës së Apelit të zëvendësohet me konkurs të hapur, në të cilin gjyqtarët nga nivelet përkatëse, që i plotësojnë kriteret ligjore, mund të aplikojnë drejtpërdrejt.

Përzgjedhja përfundimtare mbetet kompetencë e Këshillit dhe duhet të bëhet duke respektuar përbërjen e përcaktuar me nenin 27. Në këtë mënyrë ruhet më mirë roli i Këshillit, hapet gara për të gjithë kandidatët e kualifikuar dhe shmanget përqendrimi i panevojshëm i ndikimit të kryetarëve të dy gjykatave.

Amendamenti i propozuar:

Neni 10 i Projektligjit – neni 27/A i Ligjit bazik, paragrafi 1 riformulohet si në vijim:

“1. Emërimi i anëtarëve gjyqtarë të Komisionit për Vlerësimin e Performancës së Gjyqtarëve, nga nënparagrafët 3.1 dhe 3.2 të nenit 27 të këtij ligji, bëhet përmes konkursit të hapur të shpallur nga Këshilli. Gjyqtarët e Gjykatës Supreme dhe të Gjykatës së Apelit apo shkallëve të barasvlefshme të gjykatave të specializuara, të cilët i plotësojnë kushtet e përcaktuara në paragrafin 2 të këtij neni, kanë të drejtë të aplikojnë drejtpërdrejt. Këshilli i emëron anëtarët e Komisionit nga kandidatët që i plotësojnë kushtet ligjore, duke respektuar përbërjen e përcaktuar në nenin 27 të këtij ligji.”

Amendamentet 10 dhe 11 – Përbërja dhe kriteret e Komisionit

Sipas nenit 27, paragrafit 3, Komisioni përbëhet nga shtatë (7) anëtarë të emëruar nga Këshilli: katër (4) gjyqtarë nga Gjykata Supreme, dy (2) gjyqtarë nga Gjykata e Apelit apo shkallët e barasvlefshme të gjykatave të specializuara dhe një (1) anëtar jogjyqtar i Këshillit.

Megjithatë, neni 27/A nuk është harmonizuar me këtë ndryshim. Paragrafi 2 i këtij neni vazhdon të përcaktojë në mënyrë të përgjithshme se “anëtar i Komisionit emërohet kandidati” i cili, ndër të tjera, duhet të ketë së paku pesë (5) vjet përvojë pune si gjyqtar, të mos ketë procedurë disiplinore për shkelje të rëndë, të mos ketë masë disiplinore gjatë pesë viteve të fundit dhe të ketë së paku vlerësim “mirë” të performancës.

Këto dispozita nuk janë në përputhje me njëra-tjetrën. Në njërën anë, ligji kërkon shprehimisht që njëri prej shtatë anëtarëve të Komisionit të jetë anëtar jogjyqtar i Këshillit. Në anën tjetër, dispozita që përcakton kriteret për emërimin e “anëtarit të Komisionit” kërkon që kandidati të ketë së paku pesë (5) vjet përvojë pune si gjyqtar dhe vlerësim të performancës si gjyqtar.

Për nga vetë natyra e pozitës, këto kriteret nuk mund t'i zbatohen anëtarit jogjyqtar të Këshillit. Kështu, nëse neni 27/A lexohet sipas formulimit aktual, anëtari jogjyqtar i paraparë shprehimisht me nenin 27.3.3 nuk do të mund t'i plotësonte kriteret për t'u emëruar në Komision.

Problemi nuk është te kriteret e përcaktuara për gjyqtarët. Kërkesa për përvojë si gjyqtar, historikun disiplinor dhe vlerësimin e performancës janë të lidhura logjikisht me anëtarët gjyqtarë të Komisionit. Problemi qëndron te fakti se Projektligji i paraqet këto si kriteret për të gjithë anëtarët e Komisionit, ndonëse përbërja e Komisionit tashmë përfshin edhe një anëtar jogjyqtar.

Për këtë arsye, është e nevojshme që neni 27/A të bëjë dallim të qartë ndërmjet dy kategorive. Kriteret nga paragrafi 2 duhet të zbatohen vetëm për gjashtë anëtarët gjyqtarë të Komisionit, ndërsa për anëtarin jogjyqtar duhet të përcaktohet shprehimisht se ai emërohet nga Këshilli nga radhët e anëtarëve jogjyqtarë dhe se kriteret që lidhen me statusin dhe performancën e gjyqtarit nuk zbatohen ndaj tij.

E njëjta logjikë duhet të reflektohet edhe në nenin 27/B. Versioni B përcakton se mandati i “anëtarit të Komisionit” përfundon edhe “me përfundimin e mandatit si gjyqtar”, ndërkohë që njëri anëtar i Komisionit nuk është gjyqtar. Për këtë arsye, kjo dispozitë duhet të dallojë ndërmjet përfundimit të mandatit si gjyqtar

për anëtarët gjyqarë dhe përfundimit të mandatit në Këshill për anëtarin jogyqar.

Propozimi për amendamentin 10:

Neni 27/A – pas paragrafit 2 shtohet paragrafi i ri 3

“3. Anëtari jogyqar i Komisionit nga neni 27, paragrafi 3, nënparagrafi 3.3 i këtij ligji, emërohet nga Këshilli nga radhët e anëtarëve jogyqarë të Këshillit dhe nuk i nënshtrohet kushteve të përcaktuara në paragrafin 2 të këtij neni.”

Propozimi për amendamentin 11:

Neni 27/B, paragrafi 1, nënparagrafi 1.3 riformulohet si në vijim:

“1.3. me përfundimin e mandatit si gjyqar, për anëtarët gjyqarë të Komisionit, përkatësisht me përfundimin e mandatit si anëtar i Këshillit, për anëtarin jogyqar të Komisionit;”

Amendamenti 12 – Shkeljet disiplinore të anëtarëve të Këshillit

Neni 8 i Projektligjit shton nenin e ri 13/A në Ligjin bazik, duke i ndarë shkeljet disiplinore të anëtarëve të Këshillit në shkelje të lehta dhe shkelje të rënda. Në mesin e shkeljeve të rënda, paragrafi 3 përcakton edhe komunikimin e informatave jopublike personave të paautorizuar, keqpërdorimin e pozitës zyrtare për përfitime të paligjshme dhe ndërhyrjen në veprimet e gjyqarëve apo zyrtarëve të tjerë me qëllim të ndikimit në vendimet e tyre në mënyrë të ndaluar me ligj. Për të gjitha shkeljet e rënda, paragrafi 5 parasheh si masë disiplinore shkarkimin nga funksioni.

Këto sjellje, sipas këtij formulimi, mbivendosen drejtpërdrejt ose në masë të konsiderueshme me sjellje të inkriminuara nga Kodi Penal. Në këtë drejtim, keqpërdorimi i pozitës zyrtare për përfitime të paligjshme është sjellje që mbulohet nga dispozita penale për keqpërdorimin e pozitës apo autoritetit zyrtar. Po ashtu, ndërhyrja në veprimtarinë e gjyqarëve me qëllim të ushtrimit të ndikimit të kundërligjshëm hyn në fushën e sjelljeve që lidhen me ushtrimin e ndikimit sipas Kodit Penal. Për këtë arsye, formulimi i këtyre sjelljeve si shkelje disiplinore krijon një mbivendosje të panevojshme ndërmjet përgjegjësisë penale dhe asaj disiplinore.

Ky dallim është i rëndësishëm sepse përgjegjësia penale dhe ajo disiplinore janë dy forma të ndryshme të përgjegjësisë. Përgjegjësia disiplinore ka elemente dhe standard të ndryshëm nga përgjegjësia penale. Fakti se këto dy forma

përgjegjësie mund të ekzistojnë paralelisht nuk nënkupton që katalogu i shkeljeve disiplinore duhet të kopjojë apo të përfshijë elementet përbërëse të veprave penale. Përkundrazi, procedura disiplinore duhet të mbetet e fokusuar në shkeljen e detyrave dhe standardeve që burojnë nga funksioni i anëtarit të Këshillit.

Për më tepër, vetë Projektligji e ka rregulluar veçmas pasojën e përgjegjësisë penale. Neni 7 i Projektligjit, përmes nenit 13, paragrafit 1, nënparagrafit 1.7 të Ligjit bazik, përcakton përfundimin e mandatit të anëtarit të Këshillit në rast të dënimit me vendim të formës së prerë për kategoritë e përcaktuara të veprave penale. Kështu, lidhja ndërmjet përgjegjësisë penale dhe pasojës juridike për mandatin e anëtarit tashmë është e rregulluar në mënyrë të veçantë.

Për këtë arsye, propozohet që këto dispozita të fshihen nga katalogu i shkeljeve disiplinore. Në këtë mënyrë bëhet një ndarje më e qartë ndërmjet dy llojeve të përgjegjësisë: sjelljet që në thelb përbëjnë vepra penale trajtohen sipas legjislacionit penal, ndërsa katalogu disiplinor ruan sjelljet që lidhen me shkeljen e detyrimeve profesionale dhe etike të anëtarit të Këshillit.

Amendamenti i propozuar:

Neni 8 i Projektligjit – neni 13/A i Ligjit bazik, paragrafi 3:

Fshihen nënparagrafët 3.3, 3.5 dhe 3.6.

Amendamentet 13 dhe 14 – Shumica për zgjedhjen dhe shkarkimin e anëtarëve

Neni 2, paragrafi 2 i Projektligjit, përmes paragrafit të ri 1.b të nenit 8 të Ligjit bazik, përcakton se anëtarët e Këshillit që zgjidhen nga Kuvendi zgjidhen me votim të fshehtë dhe me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë. Në anën tjetër, neni 5 i Projektligjit, përmes nenit 10, paragrafit 14 të Ligjit bazik, përcakton se shkarkimi i anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi bëhet me propozim të Këshillit dhe vendim të Kuvendit, “përmes formës së njëjtë të votimit që zbatohet edhe gjatë zgjedhjes së tyre”.

Sa i përket zgjedhjes, Projektligji vazhdon të lejojë zgjedhjen me shumicën e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, në vend se të kërkojë shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit.

Ndonëse kjo zgjidhje nuk është në kundërshtim me Kushtetutën, përbërja e KGJK-së prek drejtpërdrejt pavarësinë e gjyqësorit. Për këtë arsye, zgjedhja e anëtarëve të Këshillit nga Kuvendi nuk duhet të trajtohet si një procedurë e

zakonshme parlamentare, por duhet të ndërtohet mbi një standard që siguron mbështetje më të gjerë politike dhe institucionale. Një shumicë më e lartë nuk paraqet pengesë procedurale, por garanci shtesë për integritetin, gjithëpërfshirjen dhe pavarësinë e Këshillit.

Në këtë drejtim, një prag më i lartë votimi e zvogëlon mundësinë që anëtari i një institucioni kushtetues të pavarur të perceptohet si produkt vetëm i një shumice të kufizuar parlamentare. Përkundrazi, kërkesa për shumicën e votave të të gjithë deputetëve krijon premisa për mbështetje dhe legjitimitet më të gjerë të kandidatëve të zgjedhur.

Kjo logjikë mbështetet edhe nga Komisioni i Venecias. Në opinionin për Ligjin për KGJK-në, ai ka theksuar se standardet ndërkombëtare kërkojnë konsensus më të gjerë se shumica e thjeshtë dhe ka rekomanduar që anëtarët jo-gjyqtarë të KGJK-së të zgjidhen gjithmonë me shumicë absolute në Kuvend. Të njëjtën logjikë e ka rikujtuar edhe Gjykata Kushtetuese në Aktgjykimin KO46/23, kur ka theksuar se, pavarësisht nenit 80 të Kushtetutës, Kuvendi mund të përcaktojë shumica më të larta për institucione të pavarura dhe se një garanci më e lartë ligjore shërben për forcimin e pavarësisë dhe karakterit përfaqësues të institucionit.

Për këtë arsye, propozohet që kriteri “shumica e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë” të zëvendësohet me “shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit”.

Në anën tjetër, shumica e re për shkarkim paraqet ulje të standardit nga Projektligji. Raporti i publikuar nga IKD në lidhje me këtë Projektligj, kishte evidentuar se, sipas rregullimit ekzistues, përderisa zgjedhja e anëtarëve ishte e mundur me një shumicë më të ulët, shkarkimi i tyre kërkonte shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit.

Projektligji e ndryshon këtë zgjidhje, por duke krijuar regres dhe jo progres. Neni 10, paragrafi 14, tash e lidh shkarkimin me “formën e njëjtë të votimit” që zbatohet për zgjedhjen. Përderisa paragrafi 1.b i nenit 8 përcakton se zgjedhja bëhet me shumicën e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, ky formulim e bart të njëjtin standard më të ulët edhe te shkarkimi.

Ky ndryshim nuk paraqet vetëm çështje teknike të harmonizimit. Ai ul standardin ekzistues të mbrojtjes së pavarësisë së anëtarëve të Këshillit. Stabiliteti i mandatit dhe mbrojtja nga shkarkimi me një shumicë të ulët parlamentare janë elemente të rëndësishme të pavarësisë së anëtarëve të një institucioni që ka rol kushtetues në garantimin e pavarësisë së gjyqësorit.

Nëse për shkarkimin mjafton vetëm shumica e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, në rrethana të caktuara një anëtar i Këshillit mund të shkarkohet me një numër dukshëm më të vogël votash sesa shumica e përbërjes së Kuvendit. Kjo e dobëson sigurinë e mandatit.

Për këtë arsye, propozohet që neni 10, paragrafi 14, të mos e lidhë shkarkimin në mënyrë derivative me “formën e njëjtë të votimit” të zgjedhjes, por të përcaktojë shprehimisht se shkarkimi kërkon shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit.

Në këtë mënyrë krijohet një standard koherent për të dy momentet vendimtare të mandatit: zgjedhja dhe shkarkimi bëhen me shumicën e votave të të gjithë deputetëve, duke siguruar mbështetje më të gjerë për emërimin dhe, njëkohësisht, mbrojtje më të lartë të mandatit nga ndërhyrjet e një shumice të ulët parlamentare.

Propozimi për amendamentin 12:

Neni 2 i Projektligjit – neni 8 i Ligjit bazik, paragrafi i ri 1.b, riformulohet si në vijim:

“1.b. Pa përjashtuar dispozitat tjera të ligjit, anëtarët e Këshillit që zgjidhen nga Kuvendi, sipas nenit 65, paragrafit 10 të Kushtetutës, zgjidhen me votim të fshehtë, me shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit, bazuar në listën e ngushtë të kandidatëve për secilën pozitë të shpallur me konkurs publik.”

Propozimi për amendamentin 13:

Neni 5 i Projektligjit – neni 10 i Ligjit bazik, paragrafi 14, riformulohet si në vijim:

“14. Shkarkimi i anëtarëve të Këshillit të zgjedhur nga Kuvendi bëhet me propozim të Këshillit dhe me vendim të Kuvendit, me votim të fshehtë dhe me shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit.”

Amendamentet 15, 16 dhe 17 – Procedura disiplinore ndaj anëtarëve të Këshillit

Neni 9 i Projektligjit riformulon nenin 19, paragrafin 2 të Ligjit bazik dhe përcakton se një Komision prej tre (3) anëtarësh vendos për masat disiplinore, përfshirë pezullimin dhe shkarkimin e cilitdo anëtar të Këshillit. Po ashtu, pas paragrafit 3 shtohet paragrafi 3.a, sipas të cilit procedura hetimore e zhvilluar nga panelet disiplinore për gjyqtarë, si dhe të drejtat dhe detyrimet e subjektit disiplinor sipas Ligjit për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve, zbatohen përshtatshëm edhe ndaj anëtarëve të Këshillit.

Problemi qëndron në faktin se referimi i përgjithshëm se dispozitat e një ligji tjetër zbatohen “përshtatshmërisht” nuk e ndërton vetë procedurën disiplinore për anëtarët e KGJK-së. Ligji për Përgjegjësinë Disiplinore rregullon një regjim të plotë për gjyqtarët dhe prokurorët, duke përcaktuar autoritetet kompetente, iniciimin e procedurës, fazat e hetimit, administrimin e provave, barrën e provës, pozitën e subjektit disiplinor, pezullimin dhe mekanizmat e ankimit. Për anëtarët e Këshillit, këto elemente duhet së paku në parimet e tyre themelore të përcaktohen shprehimisht në Ligjin për KGJK-në.

Për këtë arsye, amendamentet e propozuara përcaktojnë qartë iniciimin e procedurës, autoritetin kompetent, fazat kryesore të procedurës, statusin dhe të drejtat e subjektit disiplinor, pezullimin, të drejtën në ankesë dhe autoritetin përfundimtar vendimmarrës. Ligji për Përgjegjësinë Disiplinore mbetet i zbatueshëm përshtatshmërisht vetëm për çështjet teknike dhe procedurale që nuk rregullohen shprehimisht në Ligjin për KGJK-në. Kjo e ruan koherencën me sistemin ekzistues, pa e lënë procedurën e anëtarëve të Këshillit të varet vetëm nga një referim i përgjithshëm në një ligj tjetër.

Përveç mangësive të identifikuara në raport, Projektligji ka krijuar edhe një mospërputhje të drejtpërdrejtë ndërmjet nenit 19 dhe nenit 10.

Neni 19, paragrafi 2 përcakton se Komisioni treanëtarësh mund të vendosë edhe për “shkarkimin e cilitdo anëtar të Këshillit”. Në anën tjetër, neni 10, paragrafi 14 përcakton shprehimisht se shkarkimi i anëtarëve të Këshillit të zgjedhur nga Kuvendi bëhet me propozim të Këshillit dhe vendim të Kuvendit.

Këto dy dispozita nuk mund të qëndrojnë paralelisht në formulimin aktual. Për të njëjtin anëtar të zgjedhur nga Kuvendi, njëra dispozitë ia atribuon Komisionit kompetencën për të vendosur për shkarkim, ndërsa tjetra ia rezervon vendimin përfundimtar Kuvendit.

Kjo paqartësi është veçanërisht problematike sepse autoriteti që vendos për përfundimin e mandatit nuk është çështje procedurale dytësore, por element thelbësor i statusit dhe pavarësisë së anëtarit të Këshillit. Ligji duhet të përcaktojë qartësisht se kush konstaton përgjegjësinë, kush propozon masën dhe kush merr vendimin përfundimtar.

Për këtë arsye, amendamenti bën dallimin ndërmjet dy kategorive. Për anëtarët e zgjedhur nga gjyqësori, procedura përfundon brenda sistemit të Këshillit: Komisioni merr vendimin, me të drejtë ankese në Këshill. Për anëtarët e zgjedhur nga Kuvendi, Komisioni konstaton përgjegjësinë disiplinore dhe propozon masën, Këshilli vendos nëse do t’i propozojë Kuvendit shkarkimin, ndërsa vendimi përfundimtar për shkarkim i mbetet Kuvendit.

Në këtë mënyrë harmonizohet neni 19 me nenin 10.14 dhe bëhet dallimi i nevojshëm.

Propozimi për amendamentin 14:

Neni 8 i Projektligjit – neni 13/A i Ligjit bazik, paragrafi 5, riformulohet si vijon:

“5. Për shkelje të rënda disiplinore shqiptohet masa e shkarkimit nga funksioni, sipas procedurës dhe nga autoriteti kompetent i përcaktuar në nenin 19 të këtij ligji, duke marrë parasysh mënyrën e zgjedhjes së anëtarit të Këshillit.”

Propozimi për amendamentin 15:

Neni 9 i Projektligjit – neni 19, paragrafi 2 i Ligjit bazik riformulohet si në vijim:

“2. Për zhvillimin e procedurës disiplinore ndaj anëtarëve të Këshillit, Këshilli themelon Komisionin prej tre (3) anëtarësh, një (1) prej të cilëve është anëtar gjyqtar i Këshillit, një (1) anëtar jogjyqtar i Këshillit dhe një (1) anëtar nga radhët e gjyqtarëve. Komisioni zhvillon procedurën disiplinore, konstaton përgjegjësinë disiplinore dhe vendos për masat disiplinore, sipas përcaktimeve të këtij neni.”

Propozimi për amendamentin 16:

Neni 9 i Projektligjit – pas nenit 19, paragrafit 3 të Ligjit bazik, nënparagrafi 3.a zëvendësohet me nënparagrafët 3.a–3.g, si vijon:

“3.a. Procedura disiplinore ndaj anëtarit të Këshillit fillon mbi bazën e ankesës disiplinore ose informatave që krijojnë dyshim të arsyeshëm për kryerjen e shkeljes disiplinore. Këshilli, pa pjesëmarrjen e anëtarit ndaj të cilit zhvillohet procedura, vendos për iniciimin e procedurës dhe ia përcjell çështjen Komisionit nga paragrafi 2 i këtij neni.

3.b. Procedura disiplinore përfshin shqyrtimin fillestar, hetimin disiplinor, mbledhjen dhe administrimin e provave, dëgjimin e subjektit disiplinor dhe marrjen e vendimit. Anëtari ndaj të cilit zhvillohet procedura ka të drejtë të njoftohet për pretendimet ndaj tij, të ketë qasje në shkresat e lëndës, të përfaqësohet, të paraqesë prova, të dëgjohet dhe të marrë vendim të arsyetuar.

3.c. Subjekt i procedurës disiplinore është anëtari i Këshillit ndaj të cilit zhvillohet procedura. Parashtruesi i ankesës disiplinore njoftohet për trajtimin e ankesës. Komisioni është përgjegjës për zhvillimin e hetimit dhe vërtetimin e fakteve relevante për përgjegjësinë disiplinore.

3.d. Gjatë zhvillimit të procedurës, Komisioni mund të vendosë pezullimin e përkohshëm të anëtarit të Këshillit, me vendim të arsyetuar. Pezullimi është masë

e përkohshme, nuk paragjykon përgjegjësinë disiplinore dhe përfundon me marrjen e vendimit përfundimtar, përveç nëse hiqet më herët.

3.e. Kur Komisioni konstaton përgjegjësi për shkelje të rëndë disiplinore të anëtarit të zgjedhur nga gjyqësori, vendos për masën e shkarkimit. Kundër vendimit të Komisionit lejohet ankesë në Këshill. Këshilli, pa pjesëmarrjen e anëtarit ndaj të cilit zhvillohet procedura, vendos përfundimisht në procedurën disiplinore.

3.f. Kur Komisioni konstaton përgjegjësi për shkelje të rëndë disiplinore të anëtarit të Këshillit të zgjedhur nga Kuvendi, Komisioni i propozon Këshillit iniciimin e procedurës për shkarkim. Këshilli, pas shqyrtimit të konstatimeve të Komisionit dhe eventualisht ankesës së anëtarit, vendos nëse Kuvendit do t'i paraqitet propozimi për shkarkim. Vendimin përfundimtar për shkarkimin e anëtarit të zgjedhur nga Kuvendi e merr Kuvendi, sipas nenit 10, paragrafit 14 të këtij ligji."

"3.g. Për çështjet procedurale që nuk janë rregulluar shprehimisht me këtë ligj, dispozitat për procedurën hetimore, administrimin e provave, të drejtat dhe detyrimet e subjektit disiplinor dhe procedurën e ankimit sipas Ligjit në fuqi për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve zbatohen përshtatshmërisht, për aq sa janë të pajtueshme me natyrën dhe statusin e anëtarit të Këshillit."

Amendamenti 18 – Mandati i kryetarëve dhe gjyqtarëve mbikëqyrës

Neni 11 i Projektligjit ndryshon nenin 30 të Ligjit bazik në tri aspekte. Së pari, paragrafi 5 riformulohet duke përcaktuar që kryetarët e gjykatave të emërohen me mandat katër (4) vjeçar, me të drejtë rizgjedhjeje edhe për një mandat tjetër vijues katër (4) vjeçar. Së dyti, shtohet paragrafi i ri 5.a, sipas të cilit kufizimi i mandatit zbatohet vetëm për nivelin e njëjtë të gjykatës. Së treti, edhe për gjyqtarët mbikëqyrës përcaktohet mandat katër (4) vjeçar, me të drejtë rizgjedhjeje edhe për një mandat tjetër vijues katër (4) vjeçar.

Ky ndryshim e braktis modelin aktual të Ligjit nr. 06/L-055, sipas të cilit kryetarët e gjykatave emërohen me mandat pesë (5) vjeçar, pa të drejtë rizgjedhjeje, dhe rikthen në substancë modelin që ka ekzistuar sipas legjislacionit të mëparshëm. Siç është theksuar në raportin e IKD, rikthimi te modeli i mëparshëm nuk është shoqëruar me një analizë të qartë që do të arsyetonte pse sistemi aktual duhet të ndryshohet.

Çështja është edhe më e rëndësishme për faktin se ndryshimi nuk ka të bëjë vetëm me kohëzgjatjen e mandatit. Projektligji njëkohësisht e shkurton mandatin

nga pesë në katër vjet dhe e hap mundësinë për rizgjedhje. Kjo krijon një raport tjetër ndërmjet bartësit të funksionit dhe organit që vendos për rizgjedhjen e tij.

Kjo çështje është trajtuar edhe nga Komisioni i Venecias. Në opinionin për Projektligjin për KGJK-në, ai ka theksuar se shkurtimi i mandatit nga pesë (5) në katër (4) vjet dhe lejimi i rizgjedhjes për një mandat të dytë paraqet rrezik potencial për pavarësinë e bartësve të këtyre funksioneve. Në të njëjtën kohë, Komisioni ka vërejtur se bashkëbiseduesit në Prishtinë e kanë mbështetur këtë ndryshim për shkak të sistemit aktual dhe numrit të kufizuar të gjyqtarëve. Megjithatë, pikërisht për shkak se vetë Komisioni i Venecias e ka evidentuar këtë rrezik, një ndryshim i tillë do të duhej të mbështetej në një analizë të qartë, konkrete dhe të dokumentuar.

Në veçanti, mundësia e rizgjedhjes krijon situatë në të cilën kryetari i gjykatës apo gjyqtari mbikëqyrës, gjatë mandatit të parë, mund të ketë interes të drejtpërdrejtë për vazhdimin e mandatit të tij. Për këtë arsye, modeli me një mandat të vetëm më të gjatë ofron garanci më të fuqishme që ushtrimi i funksionit të mos ndikohet nga pritja për rizgjedhje.

Për më tepër, Projektligji nuk e rregullon situatën e kryetarëve të gjykatave dhe gjyqtarëve mbikëqyrës që tashmë ushtrojnë funksionin me mandat pesë (5) vjeçar dhe pa të drejtë rizgjedhjeje. Nuk përcaktohet nëse modeli i ri 4+4 do të zbatohej vetëm për emërimet që bëhen pas hyrjes në fuqi të ligjit, apo nëse personat që aktualisht janë në mandat do të mund të përfitonin edhe nga e drejta e re për rizgjedhje. Raporti i IKD e kishte identifikuar këtë si paqartësi serioze që mund të krijojë probleme praktike dhe të sigurisë juridike.

Nëse do të ruhej modeli i propozuar 4+4, Projektligji së paku do të duhej të përmbante një dispozitë kalimtare që ta përcaktonte qartë statusin e mandateve aktuale. Megjithatë, vetë nevoja për një dispozitë të tillë nuk e zgjidh problemin themelor: mungesën e një analize të dokumentuar që do të justifikonte braktisjen e modelit aktual dhe rrezikun potencial për pavarësinë që shoqëron mundësia e rizgjedhjes.

Për këtë arsye, në vend të krijimit të një regjimi kalimtar për një model të ri të paarsyetuar mjaftueshëm, propozohet që të mos vazhdohet me ndryshimin e nenit 30 të Ligjit bazik. Kjo arrihet përmes fshirjes së nenit 11 të Projektligjit dhe ruajtjes së modelit aktual: një mandat pesë (5) vjeçar, pa të drejtë rizgjedhjeje.

Amendamenti i propozuar:

Neni 11 i Projektligjit fshihet.

Amendamenti 19 – Administrata e sistemit gjyqësor

Neni 14 i Projektligjit parasheh që pas nenit 36 të Ligjit për Këshillin Gjyqësor të Kosovës të shtohen nenet 36/A–36/F, të cilat rregullojnë administratën e sistemit gjyqësor, nëpunësit civilë të administratës së sistemit gjyqësor, administratorët e gjykatave, bashkëpunëtorët profesionalë, përkthyesit dhe interpretët, si dhe pozitat tjera në administratën e sistemit gjyqësor.

Materia e çështjeve që rregullojnë këto nene, për nga natyra e tyre, nuk kanë të bëjnë me organizimin dhe funksionimin e vetë Këshillit, por me organizimin, administrimin dhe funksionimin e gjykatave.

Ligji bazik për KGJK-në përcakton se objekti i tij janë detyrat, përgjegjësitë, organizimi dhe funksionimi i Këshillit Gjyqësor të Kosovës. Në anën tjetër, Ligji për Gjykatat rregullon organizimin, funksionimin dhe juridiksionin e gjykatave. Kjo ndarje ligjore kërkon që çështjet që lidhen drejtpërdrejt me administrimin e gjykatave të sistemohen në ligjin që rregullon vetë gjykatat dhe jo në ligjin që rregullon Këshillin.

Përzierja bëhet veçanërisht e dukshme në rastin e administratorëve të gjykatave. Neni 36/C i propozuar me Projektligj rregullon këtë çështje në Ligjin për KGJK-në, ndërsa kjo materie aktualisht rregullohet me nenin 29 të Ligjit për Gjykatat. Si pasojë e këtij transferimi, neni 17 i Projektligjit propozon shfuqizimin e nenit 29 të Ligjit për Gjykatat.

Kjo qasje krijon një përzierje të panevojshme ndërmjet dy ligjeve dhe e zhvendos materien që lidhet me funksionimin e gjykatave në Ligjin për KGJK-në. Për këtë arsye, propozohet që neni 14 i Projektligjit të fshihet në tërësi, në mënyrë që dispozitat 36/A–36/F të mos inkorporohen në Ligjin për KGJK-në. Rrjedhimisht, duhet të fshihet edhe neni 17 i Projektligjit, në mënyrë që neni 29 i Ligjit për Gjykatat të mos shfuqizohet përmes këtij Projektligji.

Kjo nuk nënkupton se çështjet e përfshira në nenet 36/A–36/F nuk duhet të rregullohen apo të reformohen. Përkundrazi, nëse ekziston nevoja për rregullim të ri të administratës së sistemit gjyqësor, administratorëve të gjykatave, bashkëpunëtorëve profesionalë, përkthyesve, interpretëve dhe pozitave tjera administrative në gjykata, këto ndryshime duhet të bëhen përmes ndryshimit dhe plotësimit të Ligjit për Gjykatat, duke i sistemuar dispozitat në ligjin që për nga objekti rregullon organizimin dhe funksionimin e gjykatave.

Në këtë mënyrë ruhet ndarja e qartë ndërmjet dy ligjeve: Ligji për KGJK-në rregullon Këshillin, ndërsa Ligji për Gjykatat rregullon organizimin dhe administrimin e gjykatave.

Amendamenti i propozuar:

Nenet 14 dhe 17 të Projektligjit fshihen.

Amendamentet 20 dhe 21 – Kriteret për zyrtarët e NJIV-së

Neni 13 i Projektligjit riformulon nenin 36 të Ligjit bazik dhe, në paragrafin 6, përcakton kushtet që duhet t'i plotësojnë zyrtarët e Njesisë për Inspektim dhe Verifikim. Sipas nënparagrafit 6.4, zyrtari duhet “të mos ketë aktakuzë të ngritur”, ndërsa sipas nënparagrafit 6.5, duhet “të mos jetë i dënuar për vepër penale”.

Sa i përket nënparagrafit 6.5, dispozita vendos një ndalim absolut për personin e dënuar për çfarëdo veprë penale, pa bërë dallim ndërmjet veprave penale të kryera me dashje dhe atyre të kryera nga pakujdesia. Një standard i tillë nuk është në përputhje me qasjen e ndjekur për kategori të tjera në kuadër të së njëjtës pako të reformës në drejtësi. Për kategori të tjera ishte përdorur standardi sipas të cilit dënimi penal përbën pengesë, me përjashtim të veprave penale të kryera nga pakujdesia.

Në këtë kuptim, mbajtja e një standardi më të ashpër vetëm për zyrtarët e NJIV-së në kuadër të KGJK-së nuk është shoqëruar me ndonjë arsyetim se pse kjo kategori duhet t'i nënshtrohet një trajtimi të ndryshëm. Fakti që pozitat në NJIV kërkojnë standard të lartë integriteti nuk e arsyeton vetvetiu eliminimin e dallimit ndërmjet veprave penale të kryera me dashje dhe atyre të kryera nga pakujdesia, veçanërisht kur ky dallim pranohet për kategori të tjera të krahasueshme.

Për këtë arsye, propozohet që nënparagrafi 6.5 të harmonizohet duke shtuar formulimin “me përjashtim të veprave penale të kryera nga pakujdesia”. Në këtë mënyrë shmanget trajtimi i pabarabartë dhe i paarsyetuar i zyrtarëve të NJIV-së dhe ruhet koherenca e standardeve të integritetit në kuadër të pakos legjislative.

Në të njëjtën kohë, nënparagrafi 6.4 vazhdon të përcaktojë kriterin “të mos ketë aktakuzë të ngritur”. Siç është tanimë, ky prag është tepër i ulët, sepse aktakuza e ngritur, para kontrollit gjyqësor, paraqet vetëm qëndrimin e Prokurorit të Shtetit. Përjashtimi i një kandidati apo zyrtari mbi bazën e një aktakuze që ende nuk ka kaluar nëpër filtrin gjyqësor krijon rrezik të panevojshëm arbitrariteti.

Për këtë arsye, edhe për zyrtarët e NJIV-së duhet të zbatohet i njëjti standard i propozuar për kandidatët për anëtarë të Këshillit: në vend të kriterit “të mos ketë aktakuzë të ngritur”, të kërkohej që personi “të mos ketë aktakuzë të konfirmuar

nga gjykata". Kjo e ruan standardin e lartë të integritetit, por njëkohësisht siguron që pasoja juridike të lidhet me një aktakuzë që tashmë i është nënshtruar kontrollit gjyqësor.

Me këto dy ndryshime, kriteret për zyrtarët e NJIV-së bëhen më të harmonizuara dhe më proporcionale: aktakuza prodhon pasojë vetëm pasi të jetë konfirmuar nga gjykata, ndërsa dënimi penal nuk përfshin veprat e kryera nga pakujdesia.

Propozimi për amendamentin 19:

Neni 13 i Projektligjit – neni 36 i Ligjit bazik, paragrafi 6, nënparagrafi 6.5 riformulohet si në vijim:

"6.5. të mos jetë i dënuar për vepër penale, me përjashtim të veprave penale të kryera nga pakujdesia."

Propozimi për amendamentin 20:

Neni 13 i Projektligjit – neni 36 i Ligjit bazik, paragrafi 6, nënparagrafi 6.4

Nënparagrafi 6.4 riformulohet si vijon:

"6.4. të mos ketë aktakuzë të konfirmuar nga gjykata;"

Projektligji nr. 11/L-008 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 06/L-056 për Këshillin Prokurorial të Kosovës



Projektligji nr. 11/L-008 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 06/L-056 për Këshillin Prokurorial të Kosovës

Amendamenti 1 – Zgjedhja e anëtarëve joprokurorë të KPK-së

Neni 9, paragrafi 3 i Ligjit bazik, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin nr. 08/L-249, përcakton se tre (3) anëtarët joprokurorë të Këshillit, të zgjedhur nga Kuvendi, zgjidhen me votim të fshehtë, me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë. Projektligji aktual nuk e ndryshon këtë dispozitë.

Kjo zgjidhje nuk ofron garanci të mjaftueshme për mënyrën e përzgjedhjes së anëtarëve joprokurorë të një institucioni kushtetues me rëndësi të drejtpërdrejtë për pavarësinë dhe funksionimin e sistemit prokurorial. Me standardin aktual, tre anëtarët joprokurorë mund të zgjidhen vetëm me votat e shumicës aktuale parlamentare, pa qenë e nevojshme që kandidaturat e tyre të kenë mbështetje më të gjerë në Kuvend.

Kjo çështje është problematizuar edhe nga Komisioni i Venecias. Siç theksohet në raport, Komisioni ka vlerësuar se zgjedhja e anëtarëve joprokurorë me shumicë të thjeshtë mbetet problematike, pasi krijon mundësinë që këta anëtarë të pasqyrojnë vetëm shumicën qeverisëse. Sipas Komisionit, një përbërje më pluraliste do të garantohej më mirë përmes një shumice më të lartë për zgjedhjen e tyre. Më tej, Komisioni ka theksuar se mënyra më e përshtatshme për të siguruar përbërje pluraliste do të ishte zgjedhja e tyre me shumicë të kualifikuar. Në të njëjtin opinion, Komisioni ka shtuar se, në rrethanat aktuale, një zgjidhje e tillë do të kërkonte ndryshim kushtetues, duke pasur parasysh se Kushtetuta aktualisht e mandaton shumicën e thjeshtë.

Raporti merr parasysh edhe çështjen kushtetuese që lidhet me nenin 80, paragrafi 1 të Kushtetutës, sipas të cilit, si rregull, vendimet e Kuvendit merren me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë. Megjithatë, praktika kushtetuese dhe standardet tregojnë se ky rregull nuk e përjashton domosdoshmërisht mundësinë që ligji i zakonshëm të përcaktojë një garanci më të lartë kur kjo synon forcimin e pavarësisë dhe karakterit përfaqësues të një institucioni.

Në këtë drejtim, raporti i IKD i referohet qëndrimit të Komisionit të Venecias në rastin e Bullgarisë, sipas të cilit ndërhyrja kushtetuese zakonisht kërkohet kur mungon një garanci, dhe jo kur ligji i zakonshëm vendos një standard më të rreptë që fuqizon pavarësinë dhe karakterin përfaqësues të institucionit.

Në të njëjtën linjë, Gjykata Kushtetuese, në aktgjykimin KO46/23, ka rikujtuar se, pa marrë parasysh nenin 80 të Kushtetutës, ligjvënësi në raste të ndryshme ka

përcaktuar shumica më të larta për zgjedhjen dhe shkarkimin e anëtarëve të institucioneve të pavarura, duke përmendur shprehimisht edhe anëtarët joprokurorë të KPK-së dhe anëtarët e KGJK-së. Po ashtu, Gjykata ka rikujtuar edhe qëndrimin e Komisionit të Venecias në rastin e Bullgarisë, sipas të cilit një shumicë më e lartë e paraparë me ligj mund të shërbejë si garanci shtesë për pavarësinë dhe karakterin përfaqësues të institucionit.

Përbërja e KPK-së ka ndikim të drejtpërdrejtë në pavarësinë, llogaridhënien dhe funksionimin e sistemit prokurorial. Për këtë arsye, anëtarët joprokurorë nuk duhet të jenë rezultat vetëm i shumicës së deputetëve të pranishëm dhe që votojnë. Kërkesa për shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit do të siguronte një nivel më të lartë të mbështetjes parlamentare, do ta rriste legjitimitetin e anëtarëve të zgjedhur dhe do të shërbente si garanci shtesë kundër politizimit të Këshillit.

Për këtë arsye, propozohet që në nenin 9, paragrafin 3 të Ligjit bazik, formulimi “me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë” të zëvendësohet me formulimin “me shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit”.

Amendamenti i propozuar:

Pas nenit 1 të Projektligjit shtohet neni i ri 2, me këtë përmbajtje:

Neni 2

Paragrafi 3 i nenit 9 të Ligjit bazik riformulohet si vijon:

“3. Tre (3) anëtarët joprokurorë të Këshillit, të zgjedhur nga Kuvendi, sipas nenit 65, paragrafit 10 të Kushtetutës, zgjidhen me votim të fshehtë, me shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit, bazuar në listën e ngushtë të kandidatëve për secilën pozitë të shpallur me konkurs publik.”

Amendamentet 2 dhe 3 – Konkursi për Komisionin e Vlerësimit të Performancës

Neni 8 i Projektligjit riformulon nenin 27 të Ligjit bazik dhe përcakton se Komisioni për Vlerësimin e Performancës së Prokurorëve përbëhet nga pesë (5) prokurorë të emëruar nga Këshilli: një (1) anëtar prokuror i Këshillit, i cili është Kryetar i Komisionit, dy (2) prokurorë nga Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit dhe dy (2) prokurorë nga Prokuroria e Apelit.

Në anën tjetër, neni 9 i Projektligjit, përmes nenit 27/A, paragrafit 1, përcakton se emërimi i anëtarëve të Komisionit bëhet përmes një "thirrjeje për nominime" nga Këshilli, ndërsa kandidatët nominohen nga Kryeprokurori i Shtetit dhe Kryeprokurori i Apelit.

Edhe pse formalisht emërimin e bën Këshilli Prokurorial, në praktikë fusha e zgjedhjes së tij kufizohet vetëm në kandidatët që paraprakisht janë nominuar nga dy kryeprokurorët. Një prokuror që i plotëson të gjitha kriteret ligjore nuk mund të hyjë vetë në procedurë nëse nuk nominohet paraprakisht nga Kryeprokurori i Shtetit apo Kryeprokurori i Apelit.

Kjo zgjidhje e kufizon garën dhe e përqendron një pjesë të rëndësishme të ndikimit te dy pozita drejtuese. Roli i Këshillit mbetet formal, sepse Këshilli vendos vetëm ndërmjet kandidatëve që i janë ofruar nga kryeprokurorët përkatës. Në këtë mënyrë, prokurorët që i plotësojnë kriteret nuk kanë të drejtë të hyjnë drejtpërdrejt në garë, ndërsa Këshilli nuk ka mundësi të zgjedhë nga një bazë më e gjerë kandidatësh.

Për këtë arsye, rekomandohet që sistemi i nominimit të zëvendësohet me konkurs të hapur, ku kandidatët të kenë mundësi të aplikojnë drejtpërdrejt dhe Këshilli të vendosë mbi bazën e kriterëve të përcaktuara me ligj. Një zgjidhje e fillë e ruan më mirë rolin kushtetues dhe institucional të Këshillit dhe shmang përqendrimin e panevojshëm të ndikimit te Kryeprokurori i Shtetit dhe Kryeprokurori i Apelit.

Në anën tjetër, Neni 27, paragrafi 3.1, përcakton tashmë se Kryetar i Komisionit është një anëtar prokuror i Këshillit, ndërsa neni 27/A, paragrafi 2, e përjashton këtë anëtar nga kriteret që vlejnë për kandidatët e tjerë. Megjithatë, paragrafi 1 i nenit 27/A vazhdon ta formulojë procedurën në mënyrë të përgjithshme. Për këtë arsye, është e nevojshme të bëhet dallim i qartë ndërmjet dy kategorive të anëtarëve. Kryetari i Komisionit duhet të caktohet nga Këshilli nga radhët e anëtarëve prokurorë të tij, ndërsa katër anëtarët e tjerë duhet të zgjidhen përmes konkursit të hapur, nga radhët e prokurorëve të Zyrës së Kryeprokurorit të Shtetit dhe Prokurorisë së Apelit.

Propozimi për amendamentin 2:

Neni 8 i Projektligjit – neni 27 i Ligjit bazik, paragrafi 4, riformulohet si në vijim:

"4. Kryetari i Komisionit emërohet nga Këshilli, nga radhët e anëtarëve prokurorë të Këshillit. Katër (4) anëtarët e tjerë emërohen nga Këshilli, përmes konkursit të hapur, nga radhët e prokurorëve të Zyrës së Kryeprokurorit të Shtetit dhe Prokurorisë së Apelit, sipas përbërjes së përcaktuar në paragrafin 3 të këtij neni.

Propozimi për amendamentin 3:

Neni 9 i Projektligjit – neni 27/A i Ligjit bazik, paragrafi 1 riformulohet si në vijim:

“1. Emërimi i katër (4) anëtarëve të Komisionit nga nënparagrafët 3.2 dhe 3.3 të nenit 27 të këtij ligji bëhet përmes konkursit të hapur të shpallur nga Këshilli. Prokurorët e Zyrës së Kryeprokurorit të Shtetit dhe të Prokurorisë së Apelit, të cilët i plotësojnë kriteret nga paragrafi 2 i këtij neni, kanë të drejtë të aplikojnë drejtpërdrejt. Këshilli i emëron anëtarët e Komisionit nga kandidatët që i plotësojnë kriteret ligjore, duke respektuar përbërjen e përcaktuar në nenin 27 të këtij ligji.”

Amendamenti 4 – Vlerësimi i performancës së kryeprokurorëve

Neni 9 i Projektligjit, përmes nenit të ri 27/C të Ligjit bazik, përcakton se vlerësimi i performancës së kryeprokurorëve bëhet nga Kryeprokurori i Shtetit. Në të njëjtën kohë, Projektligji përcakton se vlerësimi përfshin organizimin dhe udhëheqjen e punës së prokurorisë, efikasitetin e funksionimit të saj, nivelin e transparencës institucionale dhe kompetencat personale të kryeprokurorit, ndërsa procedura dhe shkallët e vlerësimit përcaktohen më tej me ligjin përkatës për vlerësimin e performancës së prokurorëve.

Kjo zgjidhje nuk është adekuate në raport me pozitën dhe kompetencat e Këshillit Prokurorial të Kosovës. Në kuadër të kompetencave të saj, KPK emëron Kryeprokurorët, ndërsa ka rol qendror edhe në raport me statusin, llogaridhënien dhe përgjegjësinë e tyre. Për këtë arsye, vlerësimi i performancës së kryeprokurorëve duhet të mbetet në kuadër të organit që ka përgjegjësinë për qeverisjen e sistemit prokurorial.

Problemi nuk qëndron vetëm në përcaktimin formal të autoritetit që bën vlerësimin. Dhënia e kësaj kompetence Kryeprokurorit të Shtetit nënkupton që një pjesë e rëndësishme e kontrollit mbi performancën e nivelit drejtues të sistemit prokurorial përqendrohet në një pozitë të vetme. Kryeprokurorët udhëheqin prokuroritë përkatëse dhe kanë përgjegjësi të rëndësishme menaxheriale dhe institucionale. Vlerësimi i performancës së tyre përbën, rrjedhimisht, një mekanizëm të rëndësishëm të llogaridhënies brenda sistemit prokurorial.

Nëse kjo kompetencë i jepet Kryeprokurorit të Shtetit, roli i KPK-së në raport me nivelin drejtues të sistemit dobësohet, ndërsa ndikimi institucional i Kryeprokurorit të Shtetit zgjerohet përtej rolit të tij në udhëheqjen e Prokurorit të Shtetit.

Kjo është veçanërisht e rëndësishme për faktin se Këshilli Prokurorial është organi përgjegjës për qeverisjen e sistemit prokurorial. Vlerësimi i performancës së personave që udhëheqin prokuroritë nuk duhet të ndërtohet jashtë kësaj përgjegjësie institucionale dhe t'i bartet një pozite individuale brenda sistemit.

Amendamenti e zbaton këtë rekomandim në mënyrën më të drejtpërdrejtë, duke ia përcaktuar Këshillit Prokurorial të Kosovës kompetencën për vlerësimin e performancës së kryeprokurorëve. Në këtë mënyrë, nuk ndryshohen kriteret e vlerësimit të përcaktuara në paragrafin 2 dhe as lidhja e procedurës me ligjin përkatës për vlerësimin e performancës së prokurorëve; ndryshohet vetëm autoriteti përgjegjës për vlerësimin, duke e vendosur këtë kompetencë aty ku, sipas rolit institucional të KPK-së, duhet të qëndrojë.

Amendamenti i propozuar:

Në nenin 9 të Projektligjit, në nenin e ri 27/C të Ligjit bazik, paragrafi 1 riformulohet si vijon:

"1. Vlerësimi i performancës së kryeprokurorëve bëhet nga Këshilli Prokurorial i Kosovës."

Amendamenti 5 – Rregullimi i administratës së sistemit prokurorial

Neni 14 i Projektligjit, pas nenit 32 të Ligjit bazik, shton nenet 32/A, 32/B, 32/C, 32/D, 32/E dhe 32/F, përmes të cilave rregullohen administrata e sistemit prokurorial, statusi i nëpunësve civilë të kësaj administrate, administratorët e prokurorive, bashkëpunëtorët profesionalë, përkthyesit dhe interpretët, si dhe pozitat e tjera në administratën e sistemit prokurorial.

Këto janë çështje që për nga natyra lidhen me organizimin dhe funksionimin e Prokurorit të Shtetit dhe të prokurorive, dhe jo me organizimin e vet Këshillit Prokurorial. Ligji bazik për Këshillin Prokurorial, në nenin 1, ka për objekt rregullimin e detyrave, përgjegjësisë, organizimit dhe funksionimit të KPK-së. Në anën tjetër, Ligji nr. 08/L-167 për Prokurorin e Shtetit, është ligj i veçantë që rregullon institucionin e Prokurorit të Shtetit dhe organizimin e tij. Edhe Kodi i Procedurës Penale [neni 45] e lidh përcaktimin e kompetencave dhe strukturës së prokurorive me Ligjin për Prokurorin e Shtetit. Kjo ndarje ligjore kërkon që materia

që i përket Këshillit të mos përzihet me materien që i përket organizimit të prokurorive.

Problemi, rrjedhimisht, nuk qëndron domosdoshmërisht në nevojën për të rregulluar këto çështje. Organizimi i administratës së prokurorive, pozita e administratorëve, bashkëpunëtorëve profesionalë, përkthyesve dhe personelit tjetër kërkojnë rregullim më të hollësishëm. Problemi qëndron te ligji në të cilin po vendosen këto dispozita.

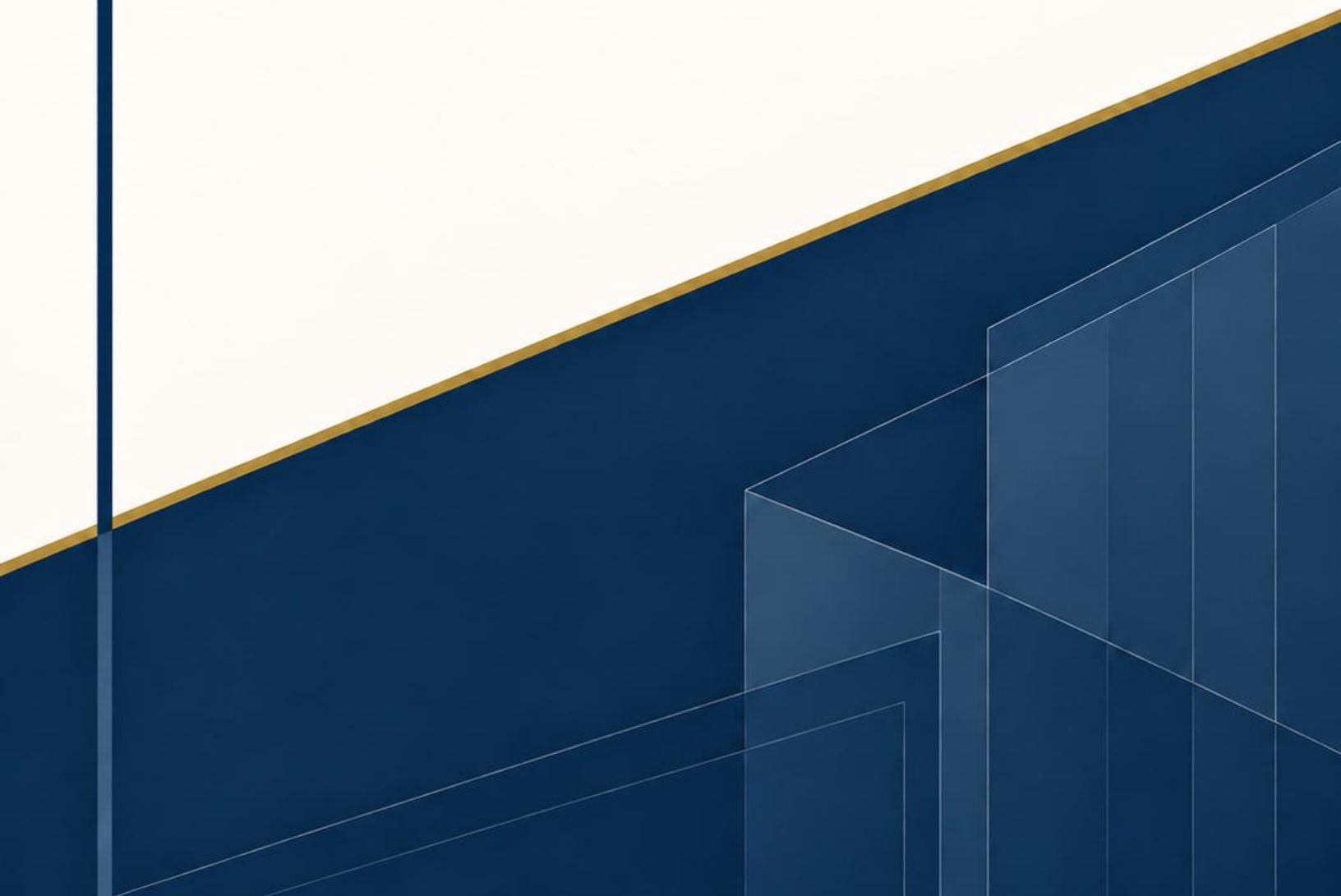
Vendosja e tyre në Ligjin për KPK-në e përzien materien e dy institucioneve të ndryshme: në njërën anë, Këshillin Prokurorial si organ të qeverisjes së sistemit prokurorial dhe, në anën tjetër, Prokurorin e Shtetit dhe prokuroritë si institucione që ushtrojnë funksionin prokurorial.

Për këtë arsye, propozohet fshirja e nenit 14 të Projektligjit në tërësi, përkatësisht mosfutja e neneve 32/A–32/F në Ligjin për Këshillin Prokurorial të Kosovës. Nëse synohet rregullimi i këtyre çështjeve në kuadër të reformës, ato duhet të trajtohen përmes ndryshimit dhe plotësimit të Ligjit nr. 08/L-167 për Prokurorin e Shtetit, duke ruajtur ndarjen e qartë ndërmjet kornizës ligjore të Këshillit Prokurorial dhe asaj të Prokurorit të Shtetit.

Amendamenti i propozuar:

Neni 14 i Projektligjit fshihet.

Projektligji nr. 11/L-011 për Akademinë e Drejtësisë



Projektligji nr. 11/L-011 për Akademinë e Drejtësisë

Amendamenti 1 – Përbërja e Këshillit Drejtues të Akademisë

Me nenin 8, paragrafi 1, nënparagrafi 1.1.1 të Projektligjit për Akademinë e Drejtësisë, Ministri i Drejtësisë përcaktohet anëtar i Këshillit Drejtues të Akademisë sipas detyrës zyrtare. Përfshirja e Ministrit në këtë organ përbën vazhdimësi të një problemi të identifikuar më parë nga Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD) dhe të trajtuar shprehimisht nga Komisioni i Venecias. Përkundër ndryshimeve të bëra në përbërjen e Këshillit Drejtues, Projektligji nuk e ka zbatuar rekomandimin e Komisionit të Venecias për largimin e Ministrit të Drejtësisë nga ky organ.

Në Opinionin nr. CDL-AD(2025)011, të miratuar më 14–15 mars 2025, Komisioni i Venecias ka trajtuar në mënyrë të veçantë përbërjen e Këshillit Drejtues të Akademisë së Drejtësisë. Në paragrafin 26, Komisioni ka theksuar se përfshirja e Ministrit të Drejtësisë si anëtar sipas detyrës zyrtare krijon rrezik të ndikimit të pushtetit ekzekutiv në funksionimin e Akademisë së Drejtësisë. Në paragrafin 29, Komisioni ka rekomanduar decidivisht largimin e Ministrit të Drejtësisë nga Këshilli Drejtues. Ky rekomandim është përsëritur shprehimisht në paragrafin 63, pikën 2, si një nga rekomandimet kryesore të Opinionit. Formulimi i Komisionit është i qartë: përbërja e Këshillit duhet të zgjerohet për të përfshirë më shumë gjyqtarë dhe prokurorë, ndërsa pjesëmarrja e Ministrit të Drejtësisë në Këshillin Drejtues duhet të hiqet.

Projektligji e ka adresuar vetëm pjesërisht këtë rekomandim, duke rritur numrin e gjyqtarëve të emëruar nga KGJK-ja në numrin e prokurorëve të emëruar nga KPK-ja. Megjithatë, Ministri i Drejtësisë vazhdon të jetë anëtar i Këshillit Drejtues. Rrjedhimisht, ndonëse është zbatuar pjesa e rekomandimit që lidhet me përfaqësimin e sistemit gjyqësor dhe prokurorial, nuk është zbatuar pjesa tjetër, e cila kërkon shprehimisht largimin e përfaqësuesit të pushtetit ekzekutiv, në këtë rast Ministrit të Drejtësisë. Këto dy kërkesa nuk janë alternativa të njëra-tjetrës, por pjesë përbërëse të të njëjtit rekomandim. Për këtë arsye, rritja e numrit të gjyqtarëve dhe prokurorëve nuk mund të konsiderohet përmbushje e rekomandimit për largimin e Ministrit të Drejtësisë nga Këshilli Drejtues.

Për këtë arsye, ky amendament ligjor synon përmbushjen e një rekomandimi shumë specifik të Komisionit të Venecias, që kërkon largimin e Ministrit të Drejtësisë nga Këshilli Drejtues.

Në anën tjetër, kjo çështje merr rëndësi të veçantë duke pasur parasysh statusin juridik të Akademisë së Drejtësisë. Neni 5 i Projektligjit e përcakton Akademinë si institucion publik të pavarur, me personalitet juridik dhe buxhet që administrohet

në mënyrë të pavarur në pajtim me ligjin. Në paragrafin 62 të Opinionit të lartëcekur, Komisioni i Venecias ka theksuar se “Ndryshimet e propozuara bazohen në premisën se Akademia kualifikohet si agjenci e pavarur sipas Kushtetutës, gjë që nënkupton se ajo duhet të mbrohet nga ndikimet e papërshtatshme. Në këtë drejtim, është zhvillim pozitiv fakti që Akademia është e distancuar në masë të mjaftueshme nga pushtetet e tjera shtetërore, duke mbetur njëkohësisht e lidhur institucionalisht me Këshillin Gjyqësor dhe Këshillin Prokurorial, të cilët kanë mandat kushtetues për të garantuar pavarësinë e gjyqësorit dhe të shërbimit prokurorial”. Në këtë kuptim, përfshirja e një anëtari të Qeverisë në organin drejtues të Akademisë krijon një kundërthënie ndërmjet pavarësisë që Projektligji ia njeh institucionit dhe mënyrës se si organizohet drejtimi i tij.

Ministri i Drejtësisë është bartës i një funksioni politik dhe pjesë e pushtetit ekzekutiv. Prania e tij në Këshillin Drejtues nuk mund të trajtohet njësoj me përfaqësimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, të cilët lidhen drejtpërdrejt me funksionin profesional të Akademisë. Për më tepër, Këshilli Drejtues nuk është organ thjesht këshillues. Sipas nenit 10 të Projektligjit, ai ushtron kompetenca të rëndësishme në drejtimin e Akademisë, përfshirë vendimmarrjen lidhur me organizimin, programet dhe funksionimin e saj. Përfshirja e Ministrit si anëtar me të drejtë vote i mundëson pushtetit ekzekutiv të marrë pjesë drejtpërdrejt në vendimmarrjen e një institucioni që duhet të jetë i mbrojtur nga ndikimi politik. Edhe nëse Ministri nuk përbën shumicën e Këshillit, kjo nuk e eliminon rrezikun e ndikimit politik, pasi pavarësia institucionale nuk vlerësohet vetëm sipas numrit të votave që kontrollon pushteti ekzekutiv, por edhe sipas mundësisë së tij, të paktën në dukje, për të ndikuar në vendimmarrjen profesionale.

Problemi bëhet edhe më serioz në raport me kompetencat e Këshillit Drejtues për vlerësimin e trajnimit fillestar të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Neni 23, paragrafi 7 i Projektligjit përcakton se kundër vendimit të komisionit për vlerësimin e pjesës teorike ose kundër vlerësimit të mentorit për pjesën praktike, pjesëmarrësi në trajnim ka të drejtë ankese në Këshillin Drejtues, i cili merr vendim përfundimtar për vlerësimin e trajnimit. Ndërkaq, sipas paragrafit 8 të të njëjtit nen, gjyqtari ose prokurori që nuk e përfundon me sukses trajnimin fillestar edhe pas dy përsëritjeve, nuk propozohet për mandat të përhershëm. Kështu, Projektligji krijon një situatë në të cilën Ministri i Drejtësisë, si përfaqësues i pushtetit ekzekutiv, mund të marrë pjesë në vendimmarrjen përfundimtare mbi vlerësimin profesional të gjyqtarëve dhe prokurorëve, me pasoja potenciale për mos propozimin e tyre për mandat të përhershëm.

Një zgjidhje e tillë është veçanërisht problematike në raport me nenet 108 dhe 110 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, të cilat KGJK-së dhe KPK-së u njohin kompetenca dhe përgjegjësi për garantimin e pavarësisë, profesionalizmit dhe paanshmërisë së sistemit gjyqësor dhe prokurorial. Edhe pse Akademia nuk merr vendimin përfundimtar për emërimin e përhershëm të gjyqtarëve dhe prokurorëve, vlerësimi i trajnimit fillestar është pjesë e rëndësishme e procesit të zhvillimit dhe vlerësimit të tyre profesional. Përfshirja e një anëtari të Qeverisë në vendimmarrjen përfundimtare mbi këto vlerësime krijon mundësi të ndikimit politik, të paktën në dukje, në një proces që, për nga natyra, duhet të mbështetet vetëm në kriterë objektive dhe profesionale. Ky rrezik nuk kërkon dëshmi se Ministri ka ushtruar ndikim në një rast konkret. Vetë mundësia institucionale e ndërhyrjes së pushtetit ekzekutiv në vlerësimin profesional të gjyqtarëve dhe prokurorëve cenon garancitë strukturore të pavarësisë dhe besimin në paanshmërinë e procesit.

Përfshirja e Ministrit të Drejtësisë në Këshillin Drejtues nuk arsyetohet as nga natyra e kompetencave që Ministri i Drejtësisë ka sipas Ligjit nr. 08/L-117 për Qeverinë e Republikës së Kosovës. Sipas nenit 11 të këtij ligji, kompetencat e ministrave lidhen me ushtrimin e përgjegjësiave ekzekutive brenda fushëveprimit të ministrive përkatëse, përfshirë zbatimin e politikave dhe legjislacionit, udhëheqjen e përgjegjësiave ministrore dhe nxjerrjen e akteve të nevojshme juridike. Këto janë kompetenca të natyrës ekzekutive dhe nuk përbëjnë, në vetvete, ndërlidhje apo arsye për pjesëmarrjen e Ministrit në Këshillin Drejtues të Akademisë së Drejtësisë.

Përtej gjithë kësaj, pjesëmarrja e Ministrit të Drejtësisë, si pozitë, nuk sjell ndonjë kontribut të shtuar për ushtrimin e kompetencave të Këshillit Drejtues. Nevojat profesionale të sistemit gjyqësor dhe prokurorial mund të përfaqësohen drejtpërdrejt nga gjyqtarët dhe prokurorët e emëruar nga KGJK-ja dhe KPK-ja. Ndërsa bashkëpunimi me Ministrinë e Drejtësisë për çështje të politikave publike, koordinimit institucional, legjislacionit apo buxhetit mund të realizohet përmes mekanizmave të bashkëpunimit ndërinstitutional, pa qenë e nevojshme që Ministri të ketë të drejtë vote në Këshillin Drejtues. Si rrjedhojë, mbajtja e Ministrit të Drejtësisë në Këshillin Drejtues nuk është e nevojshme për të garantuar bashkëpunimin institucional dhe as për të siguruar funksionimin efektiv të Akademisë së Drejtësisë. Përkundrazi, ajo krijon rrezik të panevojshëm të politizimit të drejtimit të një institucioni të pavarur, veçanërisht në proceset që lidhen me vlerësimin profesional të gjyqtarëve dhe prokurorëve.

Në përputhje me rekomandimin e qartë të Komisionit të Venecias, si dhe me parimet kushtetuese të ndarjes së pushteteve dhe pavarësisë së sistemit të

drejtësisë, propozohet largimi i Ministrit të Drejtësisë nga përbërja e Këshillit Drejtues të Akademisë së Drejtësisë.

Amendamenti i propozuar:

Në nenin 8 të Projektligjit për Akademinë e Drejtësisë, paragrafi 1 ndryshohet si në vijim:

“1. Këshilli Drejtues i Akademisë (në tekstin e mëtejme: Këshilli Drejtues) drejton Akademinë dhe përbëhet nga tetë (8) anëtarë, si në vijim:

1.1. dy (2) anëtarë sipas detyrës zyrtare, si në vijim:

1.1.1. Kryetari i Gjykatës Supreme;

1.1.2. Kryeprokurori i Shtetit;

1.2. tre (3) anëtarë të emëruar nga KGJK-ja nga radhët e gjyqtarëve; dhe

1.3. tre (3) anëtarë të emëruar nga KPK-ja nga radhët e prokurorëve.”

