



Instituti i Kosovës për Drejtësi
Kosovo Law Institute
Kosovski Institut Pravde

REFORMA NË DREJTËSI SIPAS DEKLARATËS SË PËRBASHKËT TË ZOTIMEVE I



RAPORT ANALITIK



QERSHOR 2026



NR. 06/2026



Autor: Gzim Shala

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj, 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

Implementuar nga:



KOSOVO LAW INSTITUTE
INSTITUTI I KOSOVES PER DREJTESI
KOSOVSKI INSTITUT PRAVDE

Mbështetur nga:



RRETH IKD

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

IKD, Rr. Ilaz Agushi
Prishtinë
info@kli-ks.org
www.kli-ks.org

Maj, 2026
Prishtinë, Republika e Kosovës

Lista e Shkurtesave

IKD – Instituti i Kosovës për Drejtësi

KGJK – Këshilli Gjyqësor i Kosovës

KPK – Këshilli Prokurorial i Kosovës

MD – Ministria e Drejtësisë

GJK – Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës

Tabela e përmbajtjes

I. Përmbledhje ekzekutive.....	6
II. Reforma sipas Deklaratës së Përbashkët të Zotimeve.....	8
PJESA I – Projektligji për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve.....	Error! Bookmark not defined.
1. Referimi në draft amandamente.....	11
2. Përfshirja e veprave penale si shkelje disiplinore	13
3. Raporti me procedurën penale.....	15
4. Paqartësia e recidivizmit	15
5. Palët në procedurë	16
6. Publikimi i raportit të panelit hetimor.....	18
7. Ankesat anonime.....	19
8. Kolegji i Gjykatës Supreme.....	19
PJESA II – Projektligji për Rekrutimin, Vlerësimin e Performancës, Kontrollin e Integritetit dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve.....	Error! Bookmark not defined.
9. Referimi në draft amandamente.....	21
10. Kushtet për emërim: Aktakuza e ngritur	24
11. Vendimi i Presidentit	26
12. Pamundësia objektive për pjesëmarrje në trajnimin fillestar	27
13. Kufizimi monetar për veprimtaritë profesionale.....	27
14. Masat mbrojtëse	29
15. Vlerësimi i Kryetarëve të Gjykatave dhe Kryeprokurorëve.....	29
16. Kontrolli i integritetit për gjyqtarët	30

I. Përmbledhje ekzekutive

Ky raport përbën pjesën e parë të analizës së IKD-së lidhur me reformën në drejtësi sipas Deklaratës së Përbashkët të Zotimeve. Në këtë pjesë trajtohen dy projektligje qendrore të reformës: Projektligji për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve dhe Projektligji për Rekrutimin, Vlerësimin e Performancës, Kontrollin e Integritetit dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve. Për të dy këto projektligje, IKD ka parashtruar komente në kuadër të konsultimeve publike. Po ashtu, IKD edhe më herët ka publikuar analiza të veçanta për këto fusha, duke evidentuar problemet kushtetuese, ligjore dhe praktike të sistemit të llogaridhënies dhe integritetit të gjyqtarëve dhe prokurorëve.

Në thelb, raporti tregon se projektligjet trajtojnë çështje të domosdoshme për sistemin e drejtësisë, por se mënyra e rregullimit të tyre mbetet problematike. Problemi i parë dhe më serioz lidhet me referimin në draft amendamente kushtetuese. Në të dy projektligjet, Ministria e Drejtësisë ndërton dispozita mbi bazën e amendamenteve kushtetuese që nuk janë miratuar nga Kuvendi.

Grupi i dytë i problemeve lidhet me sistemin disiplinor. Projektligji për Përgjegjësinë Disiplinore nuk e ndërton mjaftueshëm qartë dallimin ndërmjet shkeljeve të lehta dhe të rënda. Shkeljet kategorizohen kryesisht sipas llojit të sjelljes, e jo sipas intensitetit, përsëritjes, rrethanave dhe pasojave që mund të prodhojnë në praktikë. Kjo krijon rrezik që për sjellje serioze të shqiptohen masa të lehta, vetëm pse shkelja është kategorizuar paraprakisht si e tillë dhe anasjelltas. Për më tepër, Projektligji e përzier përgjegjësinë disiplinore me atë penale, duke listuar si shkelje disiplinore edhe sjellje që në thelb përbëjnë vepra penale. Kjo e dobëson dallimin konceptual ndërmjet dy procedurave.

Grupi i tretë i problemeve lidhet me garancitë procedurale. Projektligji nuk e definon qartë se kush është palë në procedurë, nuk e rregullon mjaftueshëm pozitën e parashtruesit të ankesës dhe nuk e qartëson trajtimin e ankesave anonime. Në këtë drejtim, sistemi i llogaridhënies mbetet i paqartë në pikat ku më së shumti kërkohet siguri procedurale.

Në raport me rekrutimin, vlerësimin e performancës, integritetin dhe statusin, problemet janë të theksueara. Ky Projektligj nuk e definon vet

integritetin, që paraqet një ndër konceptet bazike të këtij Projektligji. Në anën tjetër, Projektligji vendos si kusht mungesën e aktakuzës së ngritur. Në lidhje me këtë, IKD rekomandon që ky prag të ngritet deri në nivelin e aktakuzës së konfirmuar nga Gjykata.

Raporti po ashtu evidenton paqartësi lidhur me rolin e Presidentit në emërimin dhe riemërimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, mungesën e zgjidhjeve për pamundësinë objektive të pjesëmarrjes në trajnimin fillestar, masat mbrojtëse dhe kontrollin e integritetit për gjyqtarët. Në veçanti, mbetet problematike mënyra se si projektligji e trajton kontrollin e integritetit, pa e ndërtuar një kornizë të qartë, të balancuar dhe të zbatueshme.

II. Reforma sipas Deklaratës së Përbashkët të Zotimeve

Më 14 mars 2023, Ministria e Drejtësisë, Këshilli Gjyqësor i Kosovës, Këshilli Prokurorial i Kosovës, Gjykata Supreme dhe u.d. Kryeprokurori i Shtetit nënshkruan Deklaratën e Përbashkët të Zotimeve. Qëllimi i kësaj deklarate ishte që reforma në drejtësi të zhvillohej si proces i përbashkët institucional. Përmes saj, institucionet u zotuan të punojnë së bashku në vlerësimin, konceptualizimin dhe hartimin e nismave ligjore që synojnë qartësimin, plotësimin dhe fuqizimin e kornizës ligjore në sistemin e drejtësisë.

Fushat që u përfshinë në këtë reformë ishin ndër më të rëndësishmet për funksionimin e sistemit të drejtësisë: rekrutimi, emërimi dhe riemërimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve, vlerësimi i performancës, sistemi disiplinor, kontrolli i integritetit, zhvillimi profesional etj.

Për këtë qëllim u themeluan grupe punuese dhe gjatë vitit 2024 u mbajtën takime e punëtori për diskutimin e raporteve dhe koncepteve të para. Megjithatë, procesi shpejt u karakterizua nga mospajtime serioze. Nga një reformë që ishte menduar të ndërtohej mbi bashkëpunim institucional, ajo gradualisht u shndërrua në proces të udhëhequr kryesisht nga Ministria e Drejtësisë. Kjo e cenoi vetë logjikën e Deklaratës së Përbashkët të Zotimeve, sepse reforma në drejtësi nuk mund të jetë e qëndrueshme nëse institucionet që duhet ta zbatojnë atë nuk janë pjesë reale e hartimit të saj. Lidhur me projektligjet e publikuara, IKD më parë kishte parashtruar komente dhe kishte publikuar tri analiza të veçanta. Më pas, në proces u kthyen të gjithë akterët.

Procesi i reformës në fjalë nuk ishte ndërtuar drejt që nga fillimi dhe se një reformë e tillë, kaq e rëndësishme për sistemin e drejtësisë, nuk ishte trajtuar me seriozitetin dhe prioritetin që kërkonte. Në vend se të zhvillohej me planifikim të qartë, me bashkërendim real institucional dhe me afate të arsyeshme, procesi u zvarrit për vite të tëra. Tash, në maj 2026, më shumë se tri vite pas nënshkrimit të Deklaratës së Përbashkët të Zotimeve, këto projektligje ende nuk janë miratuar. Për më tepër, shpërndarja e Kuvendit dhe shkuarja e vendit në zgjedhje të parakohshme e kanë shtyrë edhe më tej përmbylljen e kësaj reforme. Kjo dëshmon se reforma sipas Deklaratës së Përbashkët të Zotimeve nuk u prioritzua dhe si e tillë nuk u përmbyll asnjëherë.

Ky proces është karakterizuar edhe me vonesa të mëdha. Prej nënshkrimit të Deklaratës së Përbashkët të Zotimeve kanë kaluar vite, ndërsa ligjet kryesore ende nuk janë përmbyllur. Kjo ka lënë të hapura probleme të rëndësishme në sistemin e drejtësisë, veçanërisht në llogaridhënie, integritet, vlerësim të performancës dhe funksionim të këshillave.

PJESA I

PROJEKTLIGJI PËR PËRGJEGJËSINË DISIPLINORE TË GJYQTARËVE DHE PROKURORËVE



1. Referimi në draft amandamente

Neni 6.1. i Projektligjit thekson se “Gjyqtari apo Prokurori kryen shkelje disiplinore nëse:...1..2 vërtetohet se ka pasuri të pajustificuar me vendim të formës së prerë të gjykatës, sipas legjislacionit në fuqi...”.

Kjo dispozitë është në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, pasi që pasuria e pajustificueshme nuk përfshihet në asnjërën prej dy kategorive ku përcaktohet shkarkimi i gjyqtarëve apo prokurorëve. Neni 104.4. i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton se “Gjyqtarët mund të shkarkohen nga funksioni për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave” derisa neni 109.6. i Kushtetutës përcakton se “Prokurorët mund të shkarkohen nga funksioni për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave”. Kështu, sipas Kushtetutës, bazë për shkarkim të gjyqtarit dhe prokurorit është dënimi për një vepër penale apo mosrespektimi i rëndë i detyrave. Kështu, ky nen është në kundërshtim me Kushtetutën.

Për këto dispozita, MD është referuar vetëm në draft amandamente, të cilat nuk janë miratuar dhe si rrjedhojë, nuk janë pjesë e Kushtetutës. Me 2 mars 2023, Kryetari i Kuvendit i referoi Gjykatës Kushtetuese propozim amendamentet që i hapin rrugë zhvillimit të vettingut në sistemin e drejtësisë. Pjesë e këtyre propozim amendamenteve janë edhe amendamenti 27 dhe 28 i Kushtetutës, sipas të cilave mosrespektimi i rëndë i detyrave sipas nenit 104.4 dhe neni 109.6 përfshinë, ndër të tjera, vërtetimin se gjyqtari, respektivisht prokurori, kanë pasuri të pajustificueshme. Për këtë, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës përmes këtij aktgjykimi i hapi mundësi miratimit të këtyre ndryshimeve kushtetuese, duke vlerësuar se këto amandamente nuk cenojnë të drejtat e përcaktuara sipas kapitullit II të Kushtetutës.

Megjithatë, pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese, Kuvendi asnjëherë nuk miratoi ndryshimet kushtetuese, miratimit të të cilave Gjykata Kushtetuese u hapi rrugë. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese në këtë rast, është pjesë e procedurës kushtetuese për ndryshimin e Kushtetutës. Ky vendim nënkupton se kjo Gjykatë e lejoi Kuvendin që sipas procedurës kushtetuese, të miratojë këto ndryshime Kushtetuese. Por se, kjo asnjëherë nuk ndodhi, pasi Kuvendi nuk i miratoi këto ndryshime Kushtetuese.

Kështu, në këtë situatë, këto dispozita janë vetëm draft amendamente kushtetuese dhe nuk janë pjesë e Kushtetutës. Referimi në të njëjtat mund të bëhet vetëm pasi këto draft amendamente të miratohen nga Kuvendi. Sikurse pasuria e pajustificueshme të nënkuptohej se bënë pjesë në kuadër të “mosrespektimit të rëndë të detyrave”, atëherë nuk do kishte arsye të propozohej ndryshimi i Kushtetutës për këtë çështje, siç ka ndodhur në rastin konkret. Kështu, përmes kësaj mënyre të veprimit, MD u referua në draft amendamente kushtetuese, duke shkelur Kushtetutën.

Për këtë arsye, IKD rekomandon që neni 6.1.1.2. i Projektligjit të fshihet.

Më pas, neni 9 i lidh këto dy kategori me masa të ndryshme disiplinore. Pra, vetë mënyra se si klasifikohet shkelja ndikon drejtpërdrejt në llojin e sanksionit që mund të shqiptohet.

Megjithatë, kjo ndarje nuk është bërë në mënyrë adekuate. Problemi kryesor është se shkeljet janë ndarë dhe formuluar sipas llojit të tyre, e jo sipas intensitetit, rrethanave dhe pasojave që mund të prodhojnë në praktikë. Pikërisht këtu qëndron mangësia e Projektligjit. Një shkelje e njëjtë, varësisht nga mënyra si kryhet dhe nga pasojat që sjell, mund të ketë peshë krejt të ndryshme disiplinore.

Për shembull, neni 7 e trajton si shkelje të lehtë rastin kur gjyqtari apo prokurori “nuk raporton rastet e përjashtimit të mundshëm nga procedura kur kërkohet me ligj”. Kjo mund të ndodhë në një rast të vetëm, nga neglizhenca dhe pa pasoja të theksuara. Por, në praktikë, mund të ketë edhe raste kur i njëjti person, në mënyrë të vazhdueshme, nuk i raporton rastet e përjashtimit dhe vazhdon të vendosë në çështje ku nuk do të duhej të merrte pjesë. Në një situatë të tillë, pasojat mund të jenë shumë më të rënda. Megjithatë, edhe në atë rast, shkelja vazhdon të mbetet e klasifikuar si e lehtë, sepse ashtu është kategorizuar.

Kjo qasje krijon rrezik real që në praktikë të jepen sanksione joproporcionale. Në njërën anë, për një shkelje që në rrethana konkrete është e rëndë, mund të shqiptohet vetëm masë e lehtë, sepse ligji e ka klasifikuar paraprakisht si të tillë. Në anën tjetër, edhe te shkeljet e rënda, mund të ketë raste kur jo secila situatë e ka të njëjtin intensitet apo të njëjtat pasoja. Kështu, ndarja e Projektligjit nuk bazohet në pasojën reale të shkeljes konkrete, por në kategorizimin paraprak që i është bërë në ligj.

Kjo nuk është plotësisht në përputhje me logjikën e Komisionit të Venecias, i cili ka kërkuar që kategorizimi i shkeljeve të jetë i qartë dhe i ndërlidhur me peshën e tyre, në mënyrë që të mundësohet edhe shqiptimi i sanksioneve proporcionale. Në vlerësimin e IKD-së, Projektligji nuk e arrin këtë standard në mënyrë të mjaftueshme. Shkeljet ndahen formalisht në të lehta dhe të rënda, por pa u ndërlidhur në mënyrë të mjaftueshme me

As neni 9.5. nuk e shmang këtë problem. Edhe pse ky nen kërkon që gjatë shqiptimit të masës të merret parasysh proporcionaliteti, serioziteti i shkeljes, pasojat, rrethanat dhe sjellja e subjektit gjatë procedurës, kjo nuk e zgjidh mangësinë themelore. Kjo pasi, para se të vijë tek te masa, organi vendimmarrës duhet fillimisht ta trajtojë shkeljen ose si të lehtë, ose si të rëndë. Pra, proporcionaliteti në caktimin e masës nuk e korrigjon një klasifikim të gabuar të vetë shkeljes.

Për këtë arsye, kjo pjesë e Projektligjit duhet të rishikohet. Nëse shkeljet do të ndahen në të lehta dhe të rënda, atëherë kjo duhet të bëhet duke u ndërlidhur jo vetëm me llojin e sjelljes, por edhe me intensitetin, përsëritjen dhe pasojat që ajo sjell në rastin konkret. Përndryshe, ekziston rreziku që në disa raste për shkelje të rënda të shqiptohen sanksione të lehta, ndërsa në raste të tjera të ndodhë e kundërta. Pikërisht për këtë, ndarja aktuale nuk është bërë në mënyrë adekuate dhe rrezikon të prodhojë trajtim joproporcional në praktikë.

2. Përfshirja e veprave penale si shkelje disiplinore

Projektligji nuk është kufizuar vetëm në sanksionimin e shkeljeve disiplinore, por në disa raste ka përfshirë si shkelje disiplinore edhe veprimet që në thelb përbëjnë vepër penale. Kjo shihet në nenin 8, ku si shkelje të rënda disiplinore listohen, ndër të tjera, komunikimi i informatave jo-publike personave të paautorizuar, pranimi i dhuratës ose shpërblimit që çon ose duket se çon në ndikim të paligjshëm, keqpërdorimi i pozitës zyrtare për përfitime të paligjshme dhe ndërhyrja në veprimet e gjyqtarëve apo prokurorëve të tjerë me qëllim të ndikimit në vendimmarrjen e tyre. Vetë Projektligji, pra, nuk është ndalur vetëm te shkelja e detyrave profesionale (sikurse përcaktohet në nenin 6.2. të Projektligjit), por ka hyrë edhe në materie që në thelb i përket sferës penale.

Kjo qasje është problematike, sepse përgjegjësia disiplinore dhe ajo penale janë dy forma të ndryshme të përgjegjësisë. Edhe në komentet e mëhershme të IKD është theksuar se Komisioni i Venecias e bën të qartë këtë dallim: përgjegjësia disiplinore është e ndryshme nga ajo penale, ka elemente të ndryshme dhe zbatohet mbi standard tjetër të provës. Po ashtu, procedura penale merret me fajësinë penale, ndërsa procedura disiplinore me aspektin disiplinor të sjelljes. Pra, këto dy lloj përgjegjësish funksinojnë të ndara dhe nuk duhet të ngatërrohen me njëra-tjetrën.

Në këtë drejtim, së paku disa nga formulimet e nenit 8 mbivendosen qartë me dispozita të Kodit Penal. Keqpërdorimi i pozitës zyrtare për përfitime të paligjshme mbulohet nga neni 414 i Kodit Penal për keqpërdorimin e pozitës apo autoritetit zyrtar. Pranimi i dhuratës apo përfitimit në funksion të veprimit ose mosveprimit zyrtar mbulohet nga neni 421 për marrjen e rryshfetit. Ushtrimi i ndikimit të padrejtë është i inkriminuar me nenin 424 të Kodit Penal. Ndërsa komunikimi i informatave të mbrojtura personave të paautorizuar, kur bëhet fjalë për fshehtësi zyrtare, mbulohet nga neni 426 i Kodit Penal. Kjo tregon se Projektligji, në vend që të qëndrojë te shkelja disiplinore si koncept autonom, në disa pika e ngatërron përgjegjësinë disiplinore me atë penale.

Projektligji në nenin 6.1.1.1. e trajton dënimin për vepër të rëndë penale si një nga bazat e përgjegjësisë disiplinore, të ndarë nga shkeljet disiplinore në nenin 7 dhe 8. Kjo nënkupton se ligji tashmë e ka të paraparë lidhjen mes përgjegjësisë penale dhe pasojës disiplinore. Pikërisht për këtë arsye, futja e veprimeve të sferës penale në sferën e veprimeve që paraqesin shkelje të detyrave zyrtare si gjyqtar apo prokuror paraqet ngatërrim të koncepteve të përgjegjësisë disiplinore me atë penale.

Në këtë drejtim, duhet theksuar se probleme të kësaj natyre ka edhe Ligji bazik në fuqi. Në paragrafin 5 dhe 6 të Ligjit bazik, janë listuar shkelje disiplinore të cilat në materien e saj kanë të bëjnë me veprime të inkriminuara penalisht. Këtë qasje, për arsyet si më lartë, nuk duhet ta ndjekë Projektligji.

Për këtë arsye, kjo pjesë e Projektligjit duhet të rishikohet. Dispozitat që përbëjnë në thelb sjellje të inkriminuara penalisht nuk duhet të listohen si të tilla në katalogun e shkeljeve disiplinore, duke garantuar dallimin e qartë në mes të këtyre dy (2) lloj përgjegjësive.

3. Raporti me procedurën penale

Duke elaboruar dallimin në mes të procedurës penale dhe asaj disiplinore, Komisioni i Venecias theksoi se këto dy lloj përgjegjësish dallojnë për nga standardi i provave, por se të njëjtat nuk e përjashtojnë njëra tjetrën. Masat disiplinore mund të jenë të aplikueshme edhe në rast të konstatimit në procedurë penale se gjyqtari apo prokurori nuk ka kryer vepër penale. Sipas këtij Komisioni, fakti që nuk ka filluar një procedurë penale nuk do të thotë se nuk është kryer një shkelje disiplinore. Komisioni i Venecias shtoi se procedurat penale nuk marrin në konsideratë aspektin e veçantë disiplinor të sjelljes së pahijshme, por fajësinë penale.

Neni 13.2. i Projektligjit thekson se “Referimi i çështjes tek Prokurori i Shtetit e ndërpret parashkrimin dhe e suspendon procedurën disiplinore”. Kjo dispozitë e Ligjit bazik është në kundërshtim me dallimet në mes të procedurës disiplinore dhe asaj penale. Siç u tha, përgjegjësia disiplinore është një përgjegjësi e ndarë dhe aplikon kritere dhe standard tjetër të provave në raport me procedurën penale. Për shkak të këtyre dallimeve, mund të shfaqen situata kur një person lirohet nga përgjegjësia penale, por se ai duhet të mbahet përgjegjës për shkelje disiplinore.

Për këtë arsye, nisur nga këto dallime, IKD rekomandon që të qartësohet raporti i procedurës disiplinore me atë penale, duke u theksuar qartazi se procedura penale nuk ka efekt ndaj procedurës disiplinore dhe se të dy këto procedura mund të zhvillohen paralelisht.

4. Paqartësia e recidivizmit

Neni 8 paragrafi 2 i Projektligjit përcakton se: “Shkeljet e lehta disiplinore të përsëritura më shumë se dy (2) herë konsiderohen shkelje të rënda disiplinore”. Kjo dispozitë synon të trajtojë përsëritjen e shkeljeve të lehta si rrethanë rënduese, mirëpo mënyra si është formuluar lë paqartësi serioze në zbatim. Problemi i parë është se nuk është e qartë nëse ligji i referohet shkeljes së dytë apo vetëm pas shkeljes së dytë, pra në rastin e tretë. Formulimi “më shumë se dy (2) herë” të çon te kuptimi se nevojitet së paku hera e tretë, por ligji nuk e sqaron këtë në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe nuk e heq hapësirën për interpretime të ndryshme në praktikë. Kjo

nuk është pa rëndësi, sepse klasifikimi i një shkeljeje si e rëndë sjell pasoja të drejtpërdrejta në llojin e sanksionit që mund të shqiptohet.

Problemi i dytë është se Projektligji nuk e sqaron fare lidhjen mes kësaj dispozite dhe afateve të fshirjes së shënimeve disiplinore. Neni 10 paragrafi 1 përcakton afatet e fshirjes së shënimeve mbi hetimet ose sanksionet disiplinore. Megjithatë, ligji nuk tregon nëse shkeljet e lehta të mëparshme, pasi të kenë kaluar efektet e masës ose pasi të jenë fshirë nga regjistri, mund të vazhdojnë të llogariten për qëllime të recidivizmit. Po ashtu, nuk sqarohet nëse kërkohet që të gjitha shkeljet të jenë brenda një periudhe të caktuar kohore, apo mjafton që ato të kenë ndodhur në çfarëdo kohe. Kjo e bën dispozitën të paplotë dhe të vështirë për zbatim të njëtrajtshëm.

Për këtë arsye, neni 8 paragrafi 2 duhet të riformulohet. Projektligji duhet të qartësojë shprehimisht: së pari, nëse shkelja e rëndë konsiderohet e konsumuar në herën e dytë apo vetëm në të tretën dhe së dyti, nëse shkeljet e mëparshme duhet të jenë ende aktive në regjistër apo jo.

5. Palët në procedurë

Projektligji nuk e definon fare se kush konsiderohet palë në procedurë. Ky definim është çështje thelbësore, sepse nga përkufizimi i palëve varet se kush njoftohet, kush merr pjesë në procedurë, kush ka qasje në dosje dhe, në fund, kush ka të drejtë të përdorë mjet juridik. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në dy faza: së pari, kur Këshilli vendos nëse do të fillojë apo jo procedura disiplinore sipas nenit 11.10; dhe së dyti, kur Këshilli vendos për shqiptimin apo mos shqiptimin e masës disiplinore sipas nenit 16.

Kjo paqartësi shihet edhe nga vetë mënyra si është ndërtuar Projektligji. Nga njëra anë, ai i njeh disa të drejta procedurale gjyqtarit apo prokurorit që është subjekt i hetimit, si e drejta për t'u dëgjuar, për t'u përfaqësuar nga avokati dhe për të pasur qasje në prova. Nga ana tjetër, edhe autoriteti kompetent dhe personi që ka paraqitur ankesën trajtohen si pjesëmarrës realë të procedurës: autoriteti kompetent e shqyrton ankesën, përgatit rekomandim, njofton parashtruesin, mund të iniciojë procedurë në rast mosveprimi të Këshillit, ndërsa personit që ka paraqitur ankesën i jepet e drejta të paraqesë vërejtje dhe i dërgohet vendimi i

Këshillit. Megjithatë, përkundër këtyre roleve konkrete, Projektligji nuk e thotë qartë kush është palë në procedurë.

Pasojat e kësaj mungese janë të drejtpërdrejta. Së pari, te faza e nenit 11.10, Projektligji thotë vetëm se Këshilli vendos lidhur me rekomandimin e autoritetit kompetent, por nuk e sqaron qartë kujt i komunikohet ky vendim, a duhet të përmbajë këshillë juridike dhe kush ka të drejtë ta kundërshtojë. Së dyti, edhe te neni 17, ku lejohet ankesë kundër vendimit disiplinor të Këshillit, Projektligji nuk e tregon qartë kush e ushtron këtë të drejtë, ndërsa më pas përdor nocionin "palë", pa e përkufizuar fare. Kjo lë hapësirë për interpretime të ndryshme në praktikë dhe rrezikon që e drejta në ankim të mbetet e qartë vetëm për subjektin e hetimit, por jo edhe për autoritetin kompetent dhe parashtuesin e ankesës.

Kjo çështje lidhet edhe me të drejtën në mjet juridik. Kushtetuta e Republikës së Kosovës garanton se secili person ka të drejtë të përdorë mjete juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative që cenojnë të drejtat ose interesat e tij [Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 32]. Në një procedurë disiplinore, së paku për subjektin e hetimit, kjo e drejtë duhet të jetë e qartë. Por në vlerësimin e IKD-së, për shkak të natyrës publike të disiplinimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, ligji duhet të qartësojë edhe pozitën procedurale të autoritetit kompetent dhe të parashtuesit të ankesës. Përndryshe, në rastet kur Këshilli vendos të mos fillojë procedurën ose vendos të mos shqiptojë masë disiplinore, mbetet e paqartë kush mund ta kundërshtojë atë vendim dhe në çfarë forme. Kjo dobëson kontrollin mbi vendimmarrjen e Këshillit dhe krijon hapësirë që raste serioze të mbyllen pa pasur mundësi të kundërshtohet këshilli përkatës.

Kjo nevojë nuk del për herë të parë tani. Edhe në analizën e mëhershme të IKD-së është theksuar se e drejta e ankesës tërheq nevojën për ripërkufizimin e "palës në procedurë", në mënyrë që në kuadër të saj të përfshihet edhe parashtuesi i ankesës disiplinore. Po ashtu, aty është theksuar se disiplinimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve është çështje e interesit publik dhe se përfshirja e parashtuesit të ankesës në kuadër të palëve në procedurë rrit efektivitetin e procedurave disiplinore. Ky konstatim është edhe më i rëndësishëm tani, pasi drafti aktual i jep autoritetit kompetent dhe parashtuesit të ankesës rol procedural konkret, por pa ua qartësuar statusin procedural.

Për këtë arsye, Projektligji duhet të plotësohet me një përkufizim të qartë të palëve në procedurë. Në vlerësimin e IKD-së, si palë në procedurë duhet të përfshihen së paku: subjekti i hetimit, autoriteti kompetent dhe parashtruesi i ankesës disiplinore. Vetëm pas këtij sqarimi mund të rregullohet në mënyrë të qartë edhe e drejta në mjet juridik në të dy fazat: ndaj vendimit të Këshillit për fillimin apo mosfillimin e procedurës dhe ndaj vendimit disiplinor për shqiptimin apo mos shqiptimin e masës. Në të kundërtën, nëse Këshilli vendos ta favorizojë një gjyqtar apo prokuror, mungon kundërbalanca procedurale që do ta bënte këtë vendimmarrje realisht të kontrollueshme.

6. Publikimi i raportit të panelit hetimor

Neni 10 i Projektligjit përcakton publikimin e rekomandimeve të autoriteteve kompetente dhe të vendimeve mbi procedurat disiplinore, ndërsa neni 14 përcakton se pas përfundimit të hetimeve, paneli hetimor i paraqet Këshillit, subjektit të hetimit dhe autoritetit kompetent një raport me shkrim mbi faktet dhe provat e mbledhura. Pra, Projektligji e njeh raportin e panelit hetimor si dokument qendror të procedurës, por nuk e përcakton publikimin e tij. Publikimi është rregulluar vetëm për rekomandimet dhe vendimet, jo edhe për raportin mbi të cilin këto vendime mbështeten.

Kjo paraqet mangësi reale. Nga praktika e deritanishme, një nga problemet ka qenë se këshillat kanë publikuar vendimet disiplinore, por jo edhe raportet e paneleve hetimore, ndonëse vetë vendimet disiplinore u janë referuar këtyre raporteve. Në këtë mënyrë, publiku ka pasur qasje të pjesshme në gjetjet e procedurës, për shkak se vendimet u janë referuar raporteve të paneleve hetimore, ndërkaq këto të fundit nuk janë publikuar.

Për këtë arsye, Projektligji duhet të plotësohet shprehimisht, në mënyrë që krahas rekomandimeve të autoriteteve kompetente dhe vendimeve disiplinore, të publikohet edhe raporti i panelit hetimor. Në të kundërtën, do të vazhdojë e njëjta situatë si deri më tani: publiku do ta shohë vetëm pjesërisht rezultatin e vendimit disiplinor, por jo edhe bazën kryesore mbi të cilën është nxjerrë rezultati i atij vendimi disiplinor, që është raporti i panelit hetimor.

7. Ankesat anonime

Neni 11 paragrafi 5 i Projektligjit kërkon që ankesa për shkelje disiplinore të jetë me shkrim dhe të përmbajë, ndër të tjera, identitetin e personit që e paraqet ankesën. Në parim, kjo kërkesë është e kuptueshme dhe adekuate.

Megjithatë, formulimi aktual mund të krijojë probleme në praktikë. Mund të ketë situata kur një ankesë anonime përmban të dhëna të qarta, të verifikueshme dhe serioze për një shkelje të mundshme disiplinore. Nëse ligji kërkon në mënyrë të ngurtë identitetin e parashtruesit, atëherë ekziston rreziku që përmbajtja e një ankese të tillë të mos trajtohet fare, vetëm për shkak të mungesës së identitetit formal të ankuesit.

Për këtë arsye, Projektligji duhet të plotësohet me një dispozitë të re që e sqaron se, edhe kur ankesa anonime nuk mund të trajtohet si ankesë formale sipas nenit 11.5, përmbajtja e saj duhet të vlerësohet nga autoriteti kompetent dhe, nëse përmban të dhëna të mjaftueshme për dyshim të arsyeshëm, të trajtohet sipas detyrës zyrtare. Kjo do ta ruante seriozitetin e procedurës, por njëkohësisht nuk do të lejonte që informatat relevante të humbin vetëm për arsye formale.

8. Kolegji i Gjykatës Supreme

Neni 17 paragrafi 5 i Projektligjit përcakton se Gjykata Supreme, "në një trup gjykues të zgjedhur nga Kryetari i Gjykatës Supreme", shqyrton dhe vendos për ankesën ndaj vendimit disiplinor të Këshillit. Pra, vetë Projektligji e nxjerr këtë kategori rastesh nga logjika e zakonshme e trajtimit të lëndëve dhe i jep Kryetarit të Gjykatës Supreme rol të drejtpërdrejtë në përzgjedhjen e trupit gjykues.

Kjo nuk është zgjidhje e duhur. Në sistemin gjyqësor, prej vitesh është punuar në forcimin e automatizimit të ndarjes së lëndëve dhe në largimin e dorës së njeriut nga shpërndarja e lëndëve. Pikërisht për këtë arsye, nuk ka asnjë arsye bindëse që këto raste disiplinore të bëjnë përjashtim dhe të kalojnë në një model ku Kryetari i Gjykatës Supreme zgjedh kolegjin. Një zgjidhje e tillë krijon hapësirë të panevojshme për perceptim të ndërhyrjes në ndarjen e lëndëve.

Për këtë arsye, neni 17.5 duhet të rishikohet. Duhet të thuhet shkurt dhe qartë se edhe këto raste trajtohen sipas rregullave të zakonshme të ndarjes së lëndëve në Gjykatën Supreme, përkatësisht përmes sistemit të automatizuar për menaxhimin dhe ndarjen e lëndëve, pa rol të Kryetarit të Gjykatës në përzgjedhjen e kolegjit. Në të kundërtën, kjo dispozitë paraqet regres në raport me standardin e automatizimit dhe largimit të dorës së njeriut në ndarjen e lëndëve.

PJESA II

PROJEKTLIGJI PËR REKRUTIMIN, VLERËSIMIN E PERFORMANCËS, KONTROLLIN E INTEGRITETIT DHE STATUSIN E GJYQTARËVE DHE PROKURORËVE



9. Referimi në draft amandamente

Neni 35.1. i Projektligjit thekson se "Gjyqtari dhe prokurori mund të shkarkohet nga funksioni në rastet kur gjyqtari ose prokurori:... 1.3. është vërtetuar se ka pasuri të pajustificueshme...".

Kjo dispozitë është në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, pasi që pasuria e pajustificueshme nuk përfshihet në asnjërën prej dy kategorive ku përcaktohet shkarkimi i gjyqtarëve apo prokurorëve. Neni 104.4. i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton se "Gjyqtarët mund të shkarkohen nga funksioni për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave" derisa neni 109.6. i Kushtetutës përcakton se "Prokurorët mund të shkarkohen nga funksioni për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave". Kështu, sipas Kushtetutës, bazë për shkarkim të gjyqtarit dhe prokurorit është dënimi për një vepër penale apo mosrespektimi i rëndë i detyrave. Kështu, ky nen është në kundërshtim me Kushtetutën.

Për këto dispozita, MD është referuar vetëm në draft amandamente, të cilat nuk janë miratuar dhe si rrjedhojë, nuk janë pjesë e Kushtetutës. Me 2 mars 2023, Kryetari i Kuvendit i referoi Gjykatës Kushtetuese propozim amandamentet që i hapin rrugë zhvillimit të vettingut në sistemin e drejtësisë. Pjesë e këtyre propozim amandamenteve janë edhe amendamenti 27 dhe 28 i Kushtetutës, sipas të cilave mosrespektimi i rëndë i detyrave sipas nenit 104.4 dhe neni 109.6 përfshinë, ndër të tjera, vërtetimin se gjyqtari, respektivisht prokurori, kanë pasuri të pajustificueshme. Për këtë, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës përmes këtij aktgjykimi i hapi mundësi miratimit të këtyre ndryshimeve kushtetuese, duke vlerësuar se këto amandamente nuk cenojnë të drejtat e përcaktuara sipas kapitullit II të Kushtetutës.

Megjithatë, pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese, Kuvendi asnjëherë nuk miratoi ndryshimet kushtetuese, miratimit të të cilave Gjykata Kushtetuese u hapi rrugë. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese në këtë rast, është pjesë e procedurës kushtetuese për ndryshimin e Kushtetutës. Ky vendim nënkupton se kjo Gjykatë e lejoi Kuvendin që sipas procedurës kushtetuese, të miratoj këto ndryshime Kushtetuese. Por se, kjo asnjëherë nuk ndodhi, pasi Kuvendi nuk i miratoi këto ndryshime Kushtetuese.

Kështu, në këtë situatë, këto dispozita janë vetëm draft amendamente kushtetuese dhe nuk janë pjesë e Kushtetutës. Referimi në të njëjtat mund të bëhet vetëm pasi këto draft amendamente të miratohen nga Kuvendi. Sikurse pasuria e pajustificueshme të nënkuptohet se bënë pjesë në kuadër të “mosrespektimit të rëndë të detyrave”, atëherë nuk do kishte arsye të propozohet ndryshimi i Kushtetutës për këtë çështje, siç ka ndodhur në rastin konkret. Kështu, përmes kësaj mënyre të veprimit, MD u referua në draft amendamente kushtetuese, duke shkelur Kushtetutën.

Për këtë arsye, IKD rekomandon që neni 35.1 i Projektligjit dhe të gjitha nenet e tjera që i referohet pasurisë së pajustificueshme të fshihen.

10. Kushtet për emërim: Aktakuza e ngritur

Projektligji përcakton si kusht për emërim që kandidati të mos ketë aktakuzë të ngritur, si për kandidatin në funksionin e gjyqtarit ose prokurorit (neni 5, paragrafi 1), ashtu edhe për kandidatin në funksionin e gjyqtarit porot (neni 7, paragrafi 2).

Duke pasur parasysh rëndësinë e ngritjes së integritetit në përzgjedhjen e këtyre pozitave, IKD vlerëson se kriteri “aktakuzë e ngritur” paraqet një prag të ulët për përjashtimin e kandidatëve. IKD e ka parasysh plotësisht nevojën që për pozita kaq të ndjeshme të vendosen standarde të larta integriteti. Megjithatë, pikërisht për shkak të kësaj rëndësie, kriteret duhet të jenë mjaftueshëm të fuqishme, të sakta dhe të mbrojtura nga arbitrariteti.

Problemi qëndron në faktin se ngritja e çfarëdo aktakuze, për çfarëdo vepre penale, pa kurrfarë filtrimi gjyqësor, nuk duhet të mjaftojë vetvetiu për ta përjashtuar një kandidat nga gara. Aktakuza e ngritur, në këtë fazë, paraqet vetëm qëndrimin e Prokurorit të Shtetit. Përderisa ajo nuk kontrollohet nga gjykata dhe nuk konfirmohet për të hyrë në shqyrtim gjyqësor, ajo mbetet vetëm dokument prokurorial. Në këtë situatë, përmes vetëm ngritjes së aktakuzës, pa kaluar fare nëpër filtrin gjyqësor, krijohet mundësi reale që një kandidat të përjashtohet nga procedura mbi një dokument ende të pakontrolluar nga gjykata.

Kjo është veçanërisht problematike për shkak se pasoja juridike dhe profesionale është shumë e rëndë. Përjashtimi nga gara për gjyqtar,

prokuror apo gjyqtar porotë nuk është masë e lehtë. Për këtë arsye, standardi që e prodhon këtë pasojë duhet të jetë më serioz sesa vetëm ekzistenca e një aktakuze të ngritur. Në të kundërtën, ligji rrezikon të ndërtojë një mekanizëm që, në vend se ta mbrojë integritetin, lë hapësirë të panevojshme për keqpërdorim.

Për këtë arsye, IKD rekomandon ngritjen e këtij pragu. Në vend të formulimit “të mos ketë aktakuzë të ngritur”, Projektligji duhet të përcaktojë kriterin “të mos ketë aktakuzë të konfirmuar nga gjykata”. Kjo do ta ruante standardin e lartë të integritetit, por në të njëjtën kohë do ta vendoste edhe filtrin minimal gjyqësor, i cili e bën këtë kriter më të mbrojtur nga arbitrariteti.

Integriteti është pjesë e vetë emërimit të Projektligjit. Megjithatë, ky term nuk definohet askund në dispozitat përkufizuese të tij. Neni 3 i Projektligjit përmban përkufizime për “këshillin përkatës”, “pasurinë e pajustificueshme” dhe “veprën e rëndë penale”, por jo edhe për integritetin. Në anën tjetër, dhe përdoret si kriter për emërim, kontroll dhe vlerësim.

Problemi bëhet edhe më i dukshëm kur shihen nenet 28 dhe 29 të Projektligjit. Sipas nenit 28, kontrolli i integritetit për gjyqtarët dhe prokurorët lidhet në thelb me kontrollin e pasurisë dhe me pasojat që rrjedhin nga mosdeklarimi, deklarimi i rremë apo mospërputhja e pasurisë me të hyrat legjitime. Ndërsa, sipas nenit 29, kontrolli i integritetit për kandidatët për gjyqtarë dhe prokurorë ka përmbajtje krejt tjetër dhe përfshin kontrollin e veprimeve të së kaluarës, dënimeve penale, masave disiplinore, pasurisë, si dhe “veprimeve tjera të papërshtatshme që e dëmtojnë autoritetin e sistemit gjyqësor, apo prokurorial”. Pra, Projektligji tregon çfarë përfshin kontrolli i integritetit në raste të ndryshme, por nuk tregon çfarë është vetë integriteti. Kështu, pos që nuk definojnë integritetin, në materien e tij, ndryshe e trajton përmbajtjen e integritetit për gjyqtarët dhe prokurorët ndërsa ndryshe e trajton atë në raport me kandidatët për gjyqtarë dhe prokurorë.

Kjo mungesë nuk është vetëm çështje teknike. Kur një term kaq qendror mbetet i padefinuar, hapësirë e gjerë për interpretime të gjera. Aq më tepër kur neni 29 përdor edhe formula të hapura, si “veprime të së kaluarës” dhe “veprime tjera të papërshtatshme”, pa një bazë të qartë për atë se cili është standardi ligjor që po mbrohet. Në një fushë kaq të

ndjeshme, ku pasojat mund të jenë përjashtimi nga gara ose vlerësimi negativ për ushtrimin e funksionit, kriteret duhet të jenë të qarta, të parashikueshme dhe të mbrojtura nga arbitrariteti.

Pikërisht këtë e ka evidentuar edhe Komisioni i Venecias. Sipas opinionit të tij, “projektligji nuk e përkufizon termin “integritet”. Për hir të qartësisë, parashikueshmërisë dhe koherencës, ligji duhet të përmbajë një përkufizim të “integritetit” ose të paktën t’i referohet një akti juridik përkatës ku një përkufizim i tillë është i përcaktuar”. Kështu, përmbajtja e këtij Projektligji bie ndesh edhe rekomandimin e Komisionit të Venecias përkitazi me këtë çështje.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se Projektligji duhet ta definojë shprehimisht integritetin. Ky përkufizim duhet të jetë i saktë dhe i zbatueshëm, në mënyrë që të mos lihet hapësirë për arbitraritet gjatë dhënies së kuptimit të tij.

11. Vendimi i Presidentit

Projektligji e rregullon rolin e Presidentit në tri situata: të emërimi fillestar, të riemërimi me mandat të përhershëm dhe të shkarkimi. Në të tri rastet përdoret pothuajse e njëjta zgjidhje normative. Te neni 8.7 thuhet se, nëse Presidenti nuk e emëron gjyqtarin ose prokurorin brenda afatit, Këshilli përkatës mund ta paraqesë edhe një herë kandidatin me arsyetim plotësues dhe pas kësaj Presidenti e emëron sipas propozimit të Këshillit. E njëjta logjikë përsëritet te neni 11.2 për riemërimin, si dhe te neni 35.5 për shkarkimin, ku thuhet se nëse Presidenti nuk e shkarkon gjyqtarin apo prokurorin brenda afatit, Këshilli e paraqet edhe një herë propozimin me arsyetim plotësues dhe pas kësaj Presidenti e shkarkon.

Problemi qëndron në faktin se kjo zgjidhje nuk e sqaron se për cilën situatë po flet ligji. Shprehja “nëse Presidenti nuk e emëron” ose “nëse Presidenti nuk e shkarkon” mund të nënkuptojë dy gjëra krejt të ndryshme: ose Presidenti ka heshtur dhe nuk ka vepruar brenda afatit, ose Presidenti ka refuzuar të veprojë sipas propozimit të Këshillit. Këto nuk janë e njëjta situatë dhe nuk duhet të trajtohen njësoj. Pikërisht këtu lind paqartësia. Nëse ligji i referohet heshtjes, atëherë duhet të thotë qartë çfarë ndodh pas kalimit të afatit. Nëse i referohet refuzimit, atëherë duhet të përcaktojë qartë si procedurën dhe janë pasojat juridike të tij.

Kjo çështje ishte ngritur edhe në analizën e mëhershme të IKD-së për draftin paraprak, ku ishte theksuar se dispozita nuk i adreson të gjithë skenarët e mundshëm të mënyrës së veprimit të Presidentit.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se Projektligji duhet të dallojë shprehimisht dy situata: kur Presidenti hesht dhe kur Presidenti refuzon. Për secilën prej tyre duhet të përcaktohen afatet, procedura dhe pasojat juridike.

12. Pamundësia objektive për pjesëmarrje në trajnimin fillestar

Neni 9.2 i Projektligjit përcakton se “Trajnimi fillestar do të zgjasë dymbëdhjetë (12) muaj, në pajtim me legjislacionin përkatës në fuqi”, ndërsa neni 9.5 parash se periudha e trajnimit fillestar do të vazhdohet për ata gjyqtarë dhe prokurorë që dështojnë ta përfundojnë me sukses këtë trajnim.

Problemi që mbetet është se Projektligji nuk e adreson qartë situatën kur gjyqtari ose prokurori i sapoemëruar, për shkaqe objektive, nuk mund ta vijojë apo përfundojë trajnimin fillestar brenda kësaj periudhe. Këtu nuk bëhet fjalë për raste të mossuksesit në trajnim, të cilat tashmë mbulohen nga neni 9.5. Bëhet fjalë për raste krejtësisht të ndryshme, kur vijueshmëria në trajnim pamundësohet për arsye objektive, si pushimi i lehonisë, sëmundja apo rrethana të tjera serioze që ndikojnë në pjesëmarrjen në pjesën teorike ose praktike të trajnimit.

Formulimi i nenit 9.5 lidhet vetëm me rastin kur trajnimi “” të përfundohet me sukses. Ky nuk është i njëjti problem me pamundësinë objektive për pjesëmarrje. Nëse Projektligji nuk bën dallim të qartë ndërmjet këtyre dy situatave, mbetet paqartësi serioze për pozitën juridike të gjyqtarit ose prokurorit të sapoemëruar, për të drejtat e tij gjatë kësaj periudhe dhe për mënyrën se si vazhdohet trajnimi në raste të tilla.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se Projektligji duhet ta rregullojë shprehimisht këtë situatë, duke ruajtur të drejtat e gjyqtarëve dhe prokurorëve që për arsye objektive nuk kanë mundësi të vijojnë trajnimin.

13. Kufizimi monetar për veprimtaritë profesionale

Neni 15 i Projektligjit rregullon veprimtaritë profesionale të gjyqtarëve dhe prokurorëve jashtë funksionit të tyre. Ky nen lejon pjesëmarrjen e tyre, me miratimet përkatëse, në organizata profesionale, takime dhe veprimtari shkencore, si dhe në shkrime profesionale e shkencore. Megjithatë, ndryshe nga ligjet aktuale, ky nen nuk përcakton më asnjë kufi maksimal për shpërblimin që mund të pranohet nga këto aktivitete. Në të njëjtën kohë, neni 37 i Projektligjit i shfuqizon, ndër të tjera, nenin 38 të Ligjit për Gjykatat dhe nenin 37 të Ligjit për Prokurorin e Shtetit, pra pikërisht dispozitat ku aktualisht është vendosur ky kufizim.

Në ligjin aktual për Gjykatat, neni 38 përcakton se gjyqtarët për aktivitetet e parapara në atë nen mund të pranojnë shpërblim, por ai "nuk mund të tejkalojë vlerën prej njëzetepesë (25%) për qind të pagës bazë", dhe për këtë shpërblim kanë detyrim njoftimi ndaj kryetarit të gjykatës, ndërsa Kryetari i Gjykatës ka detyrim ta njoftoj Këshillin. Ky tavan ekziston sot si kufi i qartë ligjor. Sipas të njëjtës logjikë, edhe ligji aktual për Prokurorin e Shtetit, në nenin 37.4, vendos të njëjtin kufi prej 25% të pagës bazë për prokurorët dhe kryeprokurorët.

Problemi me Projektligjin e ri është se ky tavan hiqet tërësisht, pa u zëvendësuar me ndonjë standard tjetër kufizues. Projektligji ruan vetëm kriteret e përgjithshme se veprimtaritë jashtë funksionit nuk duhet të krijojnë perceptim ndikimi apo njëanshmërie dhe nuk duhet të bien ndesh me interesat thelbësore të funksionit. Këto janë standarde të rëndësishme, por ato nuk e zëvendësojnë kufirin financiar. Ato flasin për lejueshmërinë e veprimtarisë, jo për masën e përfitimit nga ajo veprimtari.

Pikërisht këtu qëndron problemi. Kufiri prej 25% nuk ishte vendosur rastësisht. Ai ka shërbyer si mekanizëm mbrojtës për të ruajtur balancën ndërmjet të drejtës së gjyqtarëve dhe prokurorëve për angazhim profesional dhe nevojës që këto angazhime të mos duken si perceptim i papërshtatshëm publik. Heqja e këtij kufiri, pa asnjë analizë të dukshme dhe pa asnjë zgjidhje zëvendësuese, e ul nivelin e garancive ekzistuese.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se Projektligji nuk duhet ta heqë këtë kufizim. Tavani për shpërblimin nga veprimtaritë profesionale duhet të ruhet shprehimisht në ligj. Nëse synohet ndryshim i tij, ai duhet të mbështetet në analizë të qartë dhe të zëvendësohet me standard tjetër.

14. Masat mbrojtëse

Neni 17.3. i Projektligjit thekson se “Gjyqtari dhe prokurori kanë të drejtë të kërkojnë nga Këshillat përkatës masa të veçanta mbrojtëse për veten dhe për familjet e tyre, atëherë kur kërcënimi ndaj jetës së tyre, apo jetës së një anëtarit të familjes, vjen nga apo është rezultat i ushtrimit të funksionit dhe përgjegjësive të tyre”.

Përballë qëllimit legjitim, kjo dispozitë nuk ofron kurrfarë mbrojtje për gjyqtarët dhe prokurorët. Kjo pasi në rastin konkret, Projektligji përcakton se në rastet e kërcënimeve, gjyqtarët dhe prokurorët kërkojnë nga Këshilli përkatës masa të veçanta mbrojtëse. Por, dhënia e masave mbrojtëse në këto situata, nuk kompetencë e KGJK-së apo KPK-së.

Për këtë arsye, IKD rekomandon rishikimin e kësaj dispozite.

15. Vlerësimi i Kryetarëve të Gjykatave dhe Kryeprokurorëve

Neni 25 i Projektligjit e rregullon vlerësimin e performancës së Kryetarëve të Gjykatave dhe Kryeprokurorëve. Sipas paragrafit 1, vlerësimi i rregullt i performancës së tyre bëhet dy (2) vite pas emërimit në këtë pozitë dhe para përfundimit të mandatit. Më tej, paragrafi 6 thekson se vetëm Kryetarët e Gjykatave dhe Kryeprokurorët “me vlerësim mbi shkallën ‘mjaftueshëm’” mund të zgjidhen edhe për një mandat tjetër.

Kjo dispozitë lë disa paqartësi serioze. Së pari, Projektligji nuk tregon fare çfarë ndodh . Neni e përcakton kohën kur bëhet vlerësimi, por nuk i përcakton pasojat e këtij vlerësimi. Në këtë formë, mbetet e paqartë nëse një vlerësim i tillë prodhon ndonjë pasojë juridike gjatë mandatit apo nuk ka fare pasojë juridike.

Së dyti, paragrafi 6 nuk e thotë në mënyrë të drejtpërdrejtë se cili është standardi minimal për rizgjedhje. Formulimi “mbi shkallën ‘mjaftueshëm’” të çon te kuptimi se për rizgjedhje kërkohet vlerësimi “mirë” ose “shumë mirë”. Megjithatë, për një çështje kaq të rëndësishme, ligji nuk duhet ta lërë këtë të kuptohet vetëm në mënyrë të tërthortë, por duhet ta thotë qartë se për rizgjedhje kërkohet së paku vlerësimi “mirë”.

Problemi është edhe më i theksuar te Kryeprokurorët. Neni 25.2 e lë vlerësimin e performancës së Kryeprokurorëve në kompetencë të Kryeprokurorit të Shtetit. Kjo zgjidhje është e pakuptueshme. Kryeprokurorët zgjidhen nga KPK dhe raportojnë në KPK. Për këtë arsye, nuk ka logjikë që vlerësimi i tyre t'i lihet Kryeprokurorit të Shtetit. Edhe më problematik është paragrafi 8, i cili thekson se dispozitat e këtij neni vlejnë edhe për Kryeprokurorin e Shtetit, por pa përcaktuar fare se kush e bën vlerësimin e performancës së tij.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se neni 25 duhet të rishikohet në tërësi. Projektligji duhet të qartësojë pasojat e secilës shkallë të vlerësimit, standardin e saktë për rizgjedhje dhe autoritetin kompetent për vlerësimin e Kryeprokurorëve, përfshirë edhe Kryeprokurorin e Shtetit.

16. Kontrolli i integritetit për gjyqtarët

Neni 28 i Projektligjit e rregullon kontrollin e integritetit për gjyqtarët dhe prokurorët. Sipas këtij neni, kontrolli i integritetit përfshin kontrollin e pasurisë sipas Ligjit për Deklarimin e Pasurisë, duke theksuar se gjyqtarët dhe prokurorët i nënshtrohen kontrollit të plotë të pasurisë çdo tre (3) vite. Ky nen specifikon masat për mosdeklarim, si dhe rastet kur ekziston mospërputhje ndërmjet pasurisë së deklaruar dhe të hyrave legjitime.

Në thelb, kjo dispozitë nuk sjell ndonjë rregullim të ri në raport me legjislacionin tashmë në fuqi për deklarimin e pasurisë. Me përjashtim të specifikimit të kontrollit të plotë çdo tre (3) vite, pjesa tjetër e kësaj dispozite tashmë mbulohet me ligjin ekzistues për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë. Në këtë kuptim, neni 28 më shumë përsërit rregullime ekzistuese sesa që ndërton një regjim të ri e të qartë të kontrollit të integritetit.

Për më tepër, pa e definuar kuptimin e integritetit, Projektligji, sa i përket gjyqtarëve dhe prokurorëve në detyrë, e redukton kontrollin e integritetit pothuajse vetëm në aspektin e kontrollit të pasurisë.

Në anën tjetër, problemi kryesor qëndron te paragrafi 5 i këtij neni. Kjo dispozitë e lidh mospërputhjen e pasurisë me vlerësimin e mëtejshëm të justifikueshmërisë së pasurisë sipas ligjit të veçantë për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme. Këtu Projektligji fut në funksion një regjim

juridik që ende nuk ekziston si ligj në fuqi. Pra, norma ndërtohet mbi një ligj që ende nuk është pjesë e rendit juridik dhe mbi një mekanizëm që ende nuk është funksional.

Për më tepër, kjo pjesë e Projektligjit e rikthen edhe problemin kushtetues të pasurisë së pajustificueshme. Sikurse është theksuar edhe më lart në këtë raport, përfshirja e pasurisë së pajustificueshme si bazë që lidhet me pasojat në statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve është ndërtuar mbi referim në draft amendamente kushtetuese, të cilat nuk janë miratuar asnjëherë.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se neni 28 duhet të rishikohet. Nuk ka kuptim të ndërtohet një dispozitë që në thelb përsërit legjisllacionin ekzistues, ndërsa në pjesën më të ndjeshme të saj mbështetet në një ligj që ende nuk është në fuqi dhe në një zgjidhje që mbetet në kundërshtim me Kushtetutën. Nëse synohet rregullim i veçantë i kontrollit të integritetit për gjyqtarët dhe prokurorët, atëherë ai duhet të ndërtohet në mënyrë të qartë, funksionale dhe në pajtim me Kushtetutën. Këtij synimi duhet ti paraprijë definimi i qartë i kuptimit të integritetit.

