

HULUMTIM PARLAMENTAR

ANALIZË RRETH PROJEKT AMANDAMENTEVE
KUSHTETUESE PËR ZHVILLIMIN E PROCESIT TË
VLERËSIMIT KALIMTAR/VETINGU





Instituti Demokratik i Kosovës është degë e
Transparency International për Kosovë

Misioni i KDI-së është mbështetja e
zhvillimit të demokracisë pjesëmarrëse
dhe luftës kundër korrupsion përmes
promovimit të transparencës,
llogaridhënies dhe integritetit në të
gjitha nivelet dhe sektorët e shoqërisë

COPYRIGHT © 2022. Kosova Democratic Institute (KDI).

Kjo analizë është realizuar nga KDI, me kërkesë të Grupit Punues të Komisionit Parlamentar Ad-Hoc për zhvillimin e procesit të vlerësimit kalimtar/vetingu

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 239
10 000, Prishtinë, Kosovë.

Tel: +383 (0) 38 248 038

E-mail: info@kdi-kosova.org

Ueb: www.kdi-kosova.org

Layout and design: **envinion**

PËRMBAJTJA

06

HYRJE

07

HISTORIKU

08

BAZA KUSHTETUESE

09

KOMENTE TË PËRGJITHSHME

14

KOMENTE SPECIFIKE

21

PËRFUNDIME



1. HYRJJE

Ky hulumtim parlamentar trajton disa çështje kryesore të ngritura nga Komisioni ad hoc për Zhvillimin e Procesit të Vlerësimit Kalimtar i Kuvendit të Republikës së Kosovës lidhur me projekt-amendamentet kushtetuese lidhur me procesin e ri-vlerësimit në pozitat drejtuese në sistemin gjyqësore dhe prokurorial. Në mënyrë të veçantë ky hulumton synon të adresoj se cilat janë çështjet që duhet të adresohen në bazë të Opinioni të Komisionit të Venecias dhe cilat janë aspektet kushtetuese që duhet të kihën parasysh nga Grupi Punues para se projekt-amendamentet të dorëzohen në Gjykatën Kushtetuese për vlerësim paraprak të kushtetutshmërisë.

Analiza merr për bazë Kushtetutën dhe legjisllacionin aktual të Republikës së Kosovës, të gjeturat nga Opinioni i Venecias (qershor 2022) si dhe praktikat e vendeve të tjera, sidomos të atyre shteteve të cilat kanë zbatuar proces të vetingut përmes ndryshimeve kushtetuese.

Ky hulumtim fillimisht ofron një pasqyrë të zhvillimeve lidhur me këtë proces dhe më pas ofron një përmbledhje të shkurtër të opinionit të Komisionit të Venecias duke specifikuar opsionet e ofruara, përfshirë këtu një elaborat të shkurtër të opsionit të rekomanduar. Tanimë autoritetet shtetërore në Kosovë kanë ndërtuar një dialog të shëndosh dhe konstruktiv të bashkëpunimit me Komisionin e Venecias me rastin e rishikimit të legjisllacionit. Andaj, zbatimi i rekomandimeve dhe sugjerimeve të këtij mekanizmi këshillëdhënës të Këshillit të Evropës është esencial për përmirësimin e legjisllacionit por edhe për të forcuar më tej përpjekjet për domosdoshmërinë e anëtarësimit të Kosovës në Këshillin e Evropës.

Tutje, në këtë hulumtim parlamentar do të paraqitën të gjetura dhe sugjerime për përshtatjet dhe përmirësimet në projekt amendamentet kushtetuese, në mënyrë që amendamentet kushtetuese të respektojnë parimet themelore të Kushtetutës së Kosovës duke përfshirë parimin e ndarjes së pushteteve, respektimin e parimit të pavarësisë së gjyqësorit dhe respektimin e lirive dhe të drejtave kushtetuese.

Në pjesën e përfundimit, analizon ofron disa rekomandime të veçanta që derivojnë nga gjetjet kryesore të hulumtimit lidhur me projekt-amendamentet kushtetuese, të cilat do të ndihmojnë anëtarët e Grupit Punues drejt finalizimit të procesit dhe evitimit të dilemave kushtetuese në lidhje me këtë proces.





2. HISTORIKU

Kryeministri i Republikës së Kosovës z. Albin Kurti dhe Ministrja e Drejtësisë z. Albulena Haxhiu me 4 Shtator 2022, i dorëzuan Kryetarit të Kuvendit z. Glauk Konjufca dosjen e dokumenteve të procesit të Vetting-ut.

Kuvendi i Kosovës në seancën e mbajtur me datë 09. 12. 2022 ka formuar Komisionin Ad-hoc për Zhvillimin e Procesit të Vlerësimit Kalimtar. Formimi i Komisionit është bërë në bazë të nenit 45 të Rregullores së Punës së Kuvendit.

Mandati i punës së Komisionit është caktuar me Vendimin e themelimit të tij dhe ai ndërlidhet me hartimin e amendamenteve kushtetuese në lidhje me procesin e vlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve.

Puna e Komisionit Ad-hoc për Zhvillimin e Procesit të Vlerësimit Kalimtar ka për qëllim të kryej dy detyra kryesore: të ndërtojë konsensus politik e ndërinstitutional dhe të përgatisë një dosje tjetër të dokumenteve nga ajo që është dorëzuar nga Qeveria për mundësuar realizimit të këtij procesi konform rekomandimeve të Komisionit të Venecias.





3. BAZA KUSHTETUESE

Neni 4

[Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit] 1. *Kosova është Republikë demokratike e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimit në mes tyre, sikurse është përcaktuar me këtë Kushtetutë.*

Neni 16

[Epërsia e Kushtetutës] 1. *Kushtetuta është akti më i lartë juridik i Republikës së Kosovës. Ligjet dhe aktet e tjera juridike duhet të jenë në pajtim me këtë Kushtetutë. 2. Pushteti qeverisës buron nga Kushtetuta. 3. Republika e Kosovës respekton të drejtën ndërkombëtare. 4. Secili person dhe organ në Republikën e Kosovës u nënshtrohet dispozitave të Kushtetutës.*

Neni 84

i Kushtetutës për kompetencat e Presidentit parashikon që Presidenti:

“(15) emëron dhe shkarkon Kryetarin e Gjykatës Supreme të Kosovës me propozimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës;

(16) emëron dhe shkarkon gjyqtarët e Republikës së Kosovës me propozimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës;

(17) emëron dhe shkarkon Kryeprokurorin e Shtetit të Republikës së Kosovës, me propozimin e Këshillit Prokurorial të Kosovës;

(18) emëron dhe shkarkon prokurorët e Republikës së Kosovës, me propozimin të Këshillit Prokurorial të Kosovës;”

Neni 108

i Kushtetutës i kushtohet Këshillit Gjyqësor, i cili ndër të tjera të sigurojë që *“që gjykatat në Kosovë të jenë të pavarura, profesionale e të paanshme”, dhe “është përgjegjës për rekrutimin dhe propozimin e kandidatëve për emërim dhe riemërim për pozita gjyqësore”. Më tej shtohet se “Propozimet për emërimin e gjyqtarëve duhet të bëhen në bazë të procesit të hapur për emërim, në bazë të meritave të kandidatëve, dhe ky propozim pasqyron parimin e barazisë gjinore dhe përbërjen etnike të juridiksionit territorial të gjykatës përkatëse. Të gjithë kandidatët duhet të plotësojnë kriteret e përzgjedhjes të parapara me ligj”.*

Neni 110

i Kushtetutës themelon Këshillin Prokurorial të Kosovës, i cili *“siguron qasje të barabartë në drejtësi për të gjithë personat”, dhe “do të rekrutojë, propozojë, avancojë, transferojë, disiplinojë prokurorët në mënyrën e rregulluar me ligj”. Si dhe “propozimet për emërimin e prokurorëve duhet të bëhen në bazë të procesit të hapur për emërim, në bazë të meritave të kandidatëve, dhe ky propozim pasqyron parimin e barazisë gjinore dhe përbërjen etnike të juridiksionit territorial përkatës”.*



4. KOMENTE TË PËRGJITHSHME

A Përputhshmëria e draft-amendamenteve kushtetuese me Opinionin e Komisionit të Venecias

Në vijim do të ofrohet vetëm një analizë e përgjithshme nëse projekt-amendamentet kushtetuese ndjekin sugjerimet e ofruara në Opinionin e Komisionit të Venecias lidhur me Koncept Dokumentin për vetingun e gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe Projekt ndryshimet në Kushtetutë (miratuar nga Komisioni i Venecias në seancën plenare të 131-të në qershor 2022). Komentet specifike lidhur me amendamentet do të ofrohen në pjesën IV të kësaj analize.

Opinionin e Komisionit të Venecias ka ofruar pesë opsione për të zbatuar procesin e vlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Sipas opsionit të parë, preferohet ruajtja e gjendjes ekzistuese dhe të mos bëhet asnjë ndryshim kurse Opsioni 2 rekomandon përmirësimin e zbatimit dhe ekzekutimit pa ndryshime ligjore. Opsioni i tretë i Opinionit sugjeron zhvillimi i procesit të vetingut dhe vlerësimin e vazhdueshëm i kontrollit të performancës, integritetit dhe pasurisë përmes ndryshimeve ligjore kurse opsioni 4 ka paraparë zhvillimin e procesit të vetingut dhe vlerësimit të vazhdueshëm të performancës, integritetit dhe verifikimit të pasurisë përmes ndryshimeve kushtetuese. Është Opsioni 5 që është mbështetur nga Komisioni i Venecias dhe sugjeron zbatimin e procesit të vetingut me ndryshime kushtetuese që mundëson vetingun nga një trup ad-hoc dhe më pas vijimin e vlerësimit të vazhdueshëm të performancës, integritetit dhe pasurisë nga KGJK dhe KPK.

Ajo çfarë përmban një aspekt të rëndësishëm që është adresuar në kuadër të Opinionit të Komisionit të Venecias është se materializimi i opsionit të rekomanduar nr. 5 si i tillë kërkon ndryshime kushtetuese. Në mes tjerash, Komisioni i Venecias është shprehur se

“krijimi i një mekanizmi të vetingut nëpërmjet ndryshimeve kushtetuese me një mandat të përkohshëm që do të përfundojë me përfundimin e periudhës së parë të verifikimit” dhe se “ndryshimet fillestare kushtetuese ishin shumë të detajuara dhe përcaktonin një sërë elementesh procedurale që zakonisht duhet të rregullohen në ligjin e zakonshëm ë...]. Një veting i të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve, duke anashkaluar apo ndryshuar kompetencat e KGJK-së dhe KPK-së për disiplinë dhe shkarkim, mund të ndërmerret vetëm nëse mbështetet me ndryshime kushtetuese”.¹

Janë të paktën dy përfundime që mund të nxirren nga ky qëndrim i Komisionit të Venecias. E para, është se edhe për opsionin 5, që i referohet vlerësimit të nivelit drejtues në sistemin gjyqësor dhe prokurorial, procesi i ndryshimeve kushtetuese është i domosdoshëm. Anashkalimi i ndryshimeve kushtetuese nuk është i qëndrueshëm për arsye se jo vetëm që cenon parimin e kushtetutshmërisë që mishërohet në nenin 16 të

Kushtetutës së Kosovës por edhe parimin e sigurisë kushtetuese dhe të pavarësisë së sistemit gjyqësor konform nenit 108 të Kushtetutës së Kosovës.

Neni 108.1 i Kushtetutës përcakton që funksioni i Këshillit Gjyqësor të Kosovës është sigurimi i pavarësisë dhe paanësisë së sistemit gjyqësor të shtetit dhe nga leximi kushtetues bëhet qartësisht e evidente se “Këshilli Gjyqësor “siguron” pavarësinë dhe paanësinë e gjyqësorit” dhe “koncepti “siguron”, si funksion bazik i Këshillit, përbën substancën kushtetuese që vendos funksionin e Këshillit”.² Për më tepër, kjo “nënkupton detyrimin e Këshillit që, si i vetëm, të gëzojë njësinë e mjaftueshme të autoritetit të pavarur, të zbatojë standardet ndërkombëtare në mënyrë

¹ Shih Opinionin e Komisionit të Venecias lidhur me Koncept Dokumentin për vetingun e gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe Projekt ndryshimet në Kushtetutë (miratuar nga Komisioni i Venecias në seancën plenare të 131-të në qershor 2022). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2022\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2022)005-e)

² Hasani, Enver, and Ćukalović Ivan. “Komentar-Kushtetuta e Republikës së Kosovës.” (2013). 514

të pavarur, dhe të ruaj gjyqësorin nga ndikimet e jashtme” dhe në ushtrimin e këtij funksioni “asnjë institucion tjetër nuk ka autoritet kushtetues që të ndërhyj”.³

Meqë materializimi i Opsionit 5 prek në mënyrë direkte mandatin dhe përbërjen e Këshillit Gjyqësor të Kosovës dhe Këshillit Prokurorial të Kosovës, si dhe mandatin e tyre si gjyqtar apo prokuror si rezultat i procesit të vetingut, rruga e vetme për të zbatuar këtë proces të ri-vlerësimit të këtyre subjekteve të vlerësimit është vetëm përmes ndryshimeve kushtetuese.

Andaj propozimi për amendamentin kushtetues 163 që specifikon rrethin e subjekteve që i nënshtrohen procesit të ri-vlerësimit (të anëtarëve të KGJK-së, anëtarëve të KPK-së, kryetarëve të të gjitha gjykatave dhe të gjithë kryeprokurorëve, përfshirë kryeprokurorin e Prokurorisë Speciale dhe atë të Apelit, si dhe kandidatëve për këto pozita) zbaton në mënyrë adekuate sugjerimet e opinionit të Komisionit të Venecias për sa i takon subjekteve që i nënshtrohen procesit të ri-vlerësimit sipas detyrës zyrtare (*ex officio*).

Çështja e dytë që adresohet në Opinion është nëse duhet ndjekur një qasje më maksimaliste apo minimaliste lidhur me fushëveprimin e amendamenteve kushtetuese. Duket që Komisioni i Venecias ka favorizuar një qasje më minimaliste të ndryshimeve kushtetuese lidhur me procesin e vetingut për të përfshirë vetëm kriteret, institucionet dhe çështjet më të rëndësishme në kuadër të ndryshimeve kushtetuese.

Në pjesë përkatëse Komisioni është shprehur se “Kushtetutat nuk duhet të përmbajnë dispozita të detajuara procedurale, por vetëm të përcaktojnë parimet bazë dhe të vendosin gurëthemet e institucioneve, mundësisht por jo në thelb, veçanërisht përbërjen dhe funksionet e tyre kryesore”.⁴

Mund të konsiderohet se pakoja e amendamenteve kushtetuese të propozuara ndjek përgjithësisht këtë propozim të Komisionit të Venecias duke vënë në qendër të rregullimit kushtetues vetëm ato çështje dhe procedura të cilat janë fundamentale për procesin dhe për të cilat

kërkohet konsensus i gjerë politik në Kuvend i materializuar përmes votimit me dy të tretat (2/3) të të gjithë deputetëve të Kuvendit, përfshirë dy të tretat (2/3) e të gjithë deputetëve të Kuvendit që mbajnë vende të rezervuara ose të garantuara për përfaqësuesit e komuniteteve që nuk janë shumicë në Republikën e Kosovës.⁵

Gjykuar nga aspekti aktual i gjendjes politike që mbizotëron në Kuvendin e Republikës së Kosovës, skenari i realizimit të vetingut për vlerësimin e nivelit drejtues në sistemin gjyqësor dhe prokurorial duket të jetë i vështirë por jo i pamundur. Në bazë të nenit 144 të Kushtetues së Republikës së Kosovës për miratimin e ndryshimeve Kushtetuese nevojiten dy të tretave (2/3) e të gjithë deputetëve të Kuvendit, përfshirë dy të tretat (2/3) e të gjithë deputetëve të Kuvendit që mbajnë vende të rezervuara ose të garantuara për përfaqësuesit e komuniteteve që nuk janë shumicë në Republikën e Kosovës. Deputetët e komunitetit jo-shumicë serb që përfaqësohen në Kuvend konform nenit 64 para 2 i Kushtetutës së Kosovës kanë braktisur mandatet e tyre në Kuvendin e Kosovës si pasojë e dorëheqjes së tyre dhe ky zhvillim e bën të vështirë procesin e ndryshimeve në Kushtetutën e Kosovës. Për më tepër, në aspektin procedural, Komisionet e Kuvendit nuk janë subjekte të autorizuar për të propozuar ndryshime Kushtetuese. Andaj puna e këtij Komisioni është e rëndësishme për të bashkërenduar angazhimet me të gjitha palët e interesit dhe për të ofruar një version të amendamenteve kushtetuese që të njëjtat të mbështeten nga 1/4 e deputetëve (30 e më shumë deputetë). Ky hap do të mundësonte adresimin e projekt-amandamenteve në Gjykatën Kushtetuese për vlerësim paraprak.

3 Hasani, Enver, and Čukalović Ivan. “Komentar-Kushtetuta e Republikës së Kosovës.” (2013). 514.

4 Shih opinionin e Komisionit të Venecias lidhur me Koncept Dokumentin për vetingun e gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe Projekt ndryshimit në Kushtetutë (miratuar nga Komisioni i Venecias në seancën plenare të 131-të në qershor 2022). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2022\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2022)005-e)

5 Neni 144 i Kushtetutës së Kosovës përcakton: 1. Qeveria, Presidenti ose një e katërta (1/4) e deputetëve të Kuvendit, sipas Rregullores së Punës të Kuvendit, mund të propozojnë ndryshime dhe amendamente të kësaj Kushtetute. 2. Çdo ndryshim do të kërkojë miratimin e dy të tretave (2/3) të të gjithë deputetëve të Kuvendit, përfshirë dy të tretat (2/3) e të gjithë deputetëve të Kuvendit që mbajnë vende të rezervuara ose të garantuara për përfaqësuesit e komuniteteve që nuk janë shumicë në Republikën e Kosovës. 3. Ndryshimet në këtë Kushtetutë mund të miratohen nga Kuvendi vetëm pasi të ketë adresuar Kryetari i Kuvendit të Kosovës amendamentin e propozuar në Gjykatën Kushtetuese për të vlerësuar paraprakisht nëse ndryshimi i propozuar nuk pakëson ndonjë të drejtë dhe liritë e përcaktuara në Kapitullin II të Kushtetutës. 4. Ndryshimet e Kushtetutës hyjnë në fuqi menjëherë pas miratimit të tyre në Kuvendin e Republikës së Kosovës.



B Respektimi i lirive dhe të drejtave kushtetuese

Kushtetuta e Kosovës e bën të detyrueshëm vlerësimin paraprak të projekt amendamenteve kushtetuese para votimit të tyre konform nenit 144 të Kushtetutës së Kosovës.

Qeveria, Presidenti ose një e katërta (1/4) e deputetëve të Kuvendit, sipas Rregullores së Punës të Kuvendit, mund të propozojnë ndryshime dhe amendamente të kësaj Kushtetute. 2. Çdo ndryshim do të kërkojë miratimin e dy të tretave (2/3) të të gjithë deputetëve të Kuvendit, përfshirë dy të tretat (2/3) e të gjithë deputetëve të Kuvendit që mbajnë vende të rezervuara ose të garantuara për përfaqësuesit e komuniteteve që nuk janë shumicë në Republikën e Kosovës. 3. Ndryshimet në këtë Kushtetutë mund të miratohen nga Kuvendi vetëm pasi të ketë adresuar Kryetari i Kuvendit të Kosovës amendamentin e propozuar në Gjykatën Kushtetuese për të vlerësuar paraprakisht nëse ndryshimi i propozuar nuk pakëson ndonjë të drejtë dhe liritë e përcaktuara në Kapitullin II të Kushtetutës.

Gjykata Kushtetuese e Kosovës tanimë e ka bërë të qartë qëndrimin e saj se do të ndjek një interpretim më të zgjeruar të rishikimit të projekt-amandamenteve kushtetuese për të vlerësuar nëse këto projekt-amandamente nuk pakësojnë garancitë kushtetuese të lirive dhe të drejtave themelore që përcaktohen me Kapitullin 2 të Kushtetutës së Kosovës.

Në çështjen K.O. 29/12 dhe K.O. 48/12 Gjykata Kushtetuese është shprehur se "sa i përket vlerësimit të kushtetutshmërisë së cilitdo amendament te propozuar te Kushtetutës, sipas nenit 144.3, amendamenti i tille duhet te konsiderohet ne dritën e Kapitullit II [Te Drejtat dhe Liritë Themelore] te Kushtetutës, i cili sipas nenit te vet 21 përbehet nga te drejtat dhe liritë themelore te njeriut, te cilat janë baza e rendit juridik te Republikës se Kosovës".⁶

Gjykata Kushtetuese ka nënvizuar se edhe Kapitulli III [Të Drejtat e Komuniteteve dhe Pjesëtarëve te tyre] dhe të drejta të tjera mund të jenë të zbatueshme në këtë proces "pasi të drejtat specifike te përcaktuara janë zgjerim i te drejtave dhe lirive te njeriut te përcaktuara ne Kapitullin II te Kushtetutës, në veçanti, i atyre të drejtave të përcaktuara ne nenin 24 [Barazia para Ligjit]".

Për shkak të pozitës së të drejtave kushtetuese si vlerë që përcaktohet me nenin 7 të Kushtetutës, është e rëndësishme që në kuadër të amendamenteve të propozuara kushtetuese të konsiderohet propozimi i një amendamenti të ri si në vijim

"Rivlerësimi do të kryhet mbi bazën e parimeve të procesit të rregullt, si dhe duke respektuar të drejtat themelore të subjektit të vlerësimit".

Ky propozim i amendamentit kushtetues mbështetet jo vetëm mbi logjikën e fuqizimit të garancive të të drejtave kushtetuese të subjekteve të ri-vlerësimit por gjen mbështetje edhe në vetë Opinionin për Koncept Dokumentin për Procesin e Vetingut në të cilin Komisioni i Venecias është shprehur se "ndërrhyrja në të drejtat kushtetuese duhet të jetë rreptësishtë proporcionale".⁷

Kushtetuta e Kosovës në kuadër të nenit 55 ka përcaktuar parimin e proporcionalitetit duke përcaktuar në mes tjerash se

"të drejtat dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, mund të kufizohen vetëm deri në atë masë sa është e domosdoshme që, në një shoqëri të hapur dhe demokratike, të përmbushet qëllimi për të cilin lejohet kufizimi. 3. Kufizimet e të drejtave

dhe lirive themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, nuk mund të bëhen për qëllime të tjera, përveç atyre për të cilat janë përcaktuar".

Parimi i proporcionalitetit përbën një konstrukcion ligjor që ka rëndësi tejet të madhe me rastin e procesit të hartimit të projekt-amandamenteve kushtetuese lidhur me procesin e vetingut. Ky instrument juridik synon që të pajtoj interesa konkurruese në konfliktet e të drejtave të njeriut me konfliktet e interesit publik dhe për të gjetur një zgjidhje që respekton të drejtat e njeriut dhe interesat private të individit dhe, njëkohësisht, kujdeset për promovimin e interesat publike dhe mbrojtjen e rendit publik.

Në mënyrë të veçantë, testi i proporcionalitetit synon të vlerësoj qëllimin e kufizimit, natyrën dhe vëllimin e

⁶ Shih Aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës në çështjen K.O. 29/12 dhe K.O. 48/12 Amendamentet e propozuara kushtetuese, te dorëzuara nga Kryetari i Kuvendit te Republikës se Kosovës me 23 mars 2012 dhe 4 maj 2012 .

⁷ Hatton and others v. The United Kingdom - 36022/97 ë2003] Echr 338 (8 july 2003)





kufizimit, raportin midis kufizimit dhe qëllimit që synohet të arrihet, si dhe të shqyrtoj mundësinë e realizimit të atij qëllimi me kufizim më të vogël. Testi i proporcionalitetit ka gjetur përdorim të gjerë në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës dhe të GJEDNJ-së sikurse në çështjen *Hatton dhe të tjerët kundër Mbretërisë së Bashkuar*, ku jeta private dhe familjare e aplikantëve sipas nenit 8 të KEDNJ duhej të balancohej kundrejt të drejtave ekonomike dhe mirëqenies së komunitetit, apo në çështjen *Marković dhe të tjerët kundër Italisë*, ku GJEDNJ pohoi se e drejta për një gjykim të drejtë sipas nenit 6 (1) të KEDNJ mund të kufizohet me kusht që ekziston “një marrëdhënie e arsyeshme proporcionaliteti midis mjeteve të përdorura dhe qëllimit që kërkohet të arrihet”.⁸

E drejta e privatësisë

Vetingu shpesh përfshin edhe ndërhyrjen në të drejtën e jetës private të subjekteve vlerësuese e cila mbrohet ndër të tjera sipas nenit 8 të KEDNJ-së. Sipas praktikës gjyqësore të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ), mbledhja dhe ruajtja e informacionit personal nga një agjenci qeveritare, si dhe transferimi i regjistrit të të dhënave ndërmjet agjencive, bien në kuadër të nenit 8 të KEDNJ-së.⁹ Gjykata e ka bërë të qartë¹⁰ se personi i cili shkarkohet, transferohet etj. nga punësimi publik, mund të ankohet për shkelje të nenit 8 të KEDNJ-së¹¹. Ndërhyrja në të drejtën e jetës private është e pranueshme vetëm nëse mbulohet nga kufizimet e përfshira në nenin 8 (2) të KEDNJ-së¹² dhe nëse është në përpjesëtim me qëllimin e ndjekur.

Kushtetuta e Kosovës i kushton vëmendje të veçantë së drejtës së respektimit të jetës familjare dhe privatësisë. Sipas nenit 36 të Kushtetutës

1. Çdokush gëzon të drejtën që t'i respektohet jeta private dhe familjare, pacenueshmëria e banesës dhe fshehtësia e korrespondencës, telefonisë dhe e komunikimeve të tjera. ë...] 3. Fshehtësia e korrespondencës, telefonisë dhe komunikimit tjetër, është e drejtë e pacenueshme. Kjo e drejtë mund të kufizohet vetëm për kohësisht, në bazë të vendimit gjyqësor, nëse është e domosdoshme për ecurinë e procedurës penale ose për mbrojtjen e vendit, në mënyrën e parashikuar me ligj. 4. Secili person gëzon të drejtën e mbrojtjes së të dhënave personale. Mbledhja, ruajtja, qasja, korrigjimi dhe shfrytëzimi i tyre rregullohet me ligj.

Për të garantuar zbatimin e standardeve kushtetuese të proporcionalitetit të kufizimit të së drejtës për privatësi dhe pacenueshmëri të jetës familjare, është e nevojshme që përmes dispozitave kushtetuese të përcaktohet se të drejtat kushtetuese që lidhen me të drejtën për të respektuar jetën private dhe barrën e provës do të kufizohen pjesërisht. Këto kërkesa kushtetuese vlejné si për personelin e organeve që do të përfshihen me rastin e zhvillimit të rivlerësimit ashtu edhe për subjektet që i nënshtrohen procedurës së rivlerësimit duke ndjekur frymën e opsionit nr. 5 të Opinioneve të Komisionit të Venecias.

Siç është shprehur GjEDNJ në çështjen *Xhoxhaj kundër Shqipërisë* “anëtarët e institucioneve të rivlerësimit do të kenë detyrimin për deklarimin e përvitshëm të pasurisë, e cila do të bëhet publike, llogaritë e tyre financiare do të monitorohen sistematikisht dhe privatësia e komunikimeve të tyre në lidhje me punën do të kufizohet. Ata mbajnë përgjegjësi disiplinore në përputhje me ligjin, i cili ka parashikuar deklarimin e konfliktit të interesit dhe shkarkimin e tyre.”¹³

8 *Markovic and others v Italy*, Judgment on merits, App no 1398/03, ë2006]

9 Shih p.sh. GJEDNJ, *Amann kundër Zvicrës*, nr. 27798/95, 16 shkurt 2000; *Chare née Jullien kundër Francës*, nr. 14461/88, 9 korrik 1991; *M.S kundër Suedisë*, nr. 20837/92, 27 gusht 1997.

10 Shih p.sh. GJEDNJ, *Amann kundër Zvicrës*, nr. 27798/95, 16 shkurt 2000; GJEDNJ, *Segerstedt-Wiberg kundër Suedisë*, nr. 62332/00, 6 qershor 2006.

11 Ose të nenit 10 të KEDNJ, nëse kjo masë bazohej në një mendim të cilin ai ose ajo e kishte shprehur më herët. Shih GJEDNJ, *Wille kundër Lihtenshtajnit*, nr. 28396/95, 28 tetor 1999.

12 Kjo dispozitë thekson si në vijim: “2. Nuk do të ketë asnjë ndërhyrje nga një autoritet publik në ushtrimin e kësaj të drejte, përveç asaj që është në përputhje me ligjin dhe është e nevojshme në një shoqëri demokratike në interes të sigurisë kombëtare, sigurisë publike ose mirëqenies ekonomike të vendit, për parandalimin e trazirave ose krimit, për mbrojtjen e shëndetit ose moralit, ose për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të të tjerëve.”

13 Çështja *XHOXHAJ k. SHQIPËRISË* (Aplikimi nr. 15227/19). <https://kpa.al/wp-content/uploads/2021/06/Vendimi-Xhoxhaj-k.-Shqipërisë-Shqip.pdf>



|||||

E drejta për një proces të drejtë ligjor

Në kuadrin e lirive dhe të drejtave kushtetuese me rastin e hartimit të draft-amandamenteve kushtetuese dhe legjislacionit përkatës për procesin e ri-vlerësimit, vëmendje e veçantë duhet kushtuar zbatimit të plotë të së drejtës për gjykim të drejtë që përcaktohet me nenin 31 të Kushtetutës së Kosovës dhe nenin 6 të KEDNJ-së.

Në praktikën e GJEDNJ-së dhe në çështje të cilat kanë përfshirë ndërprerjen e parakohshme të mandatit të gjyqtarit, është tërhequr vëmendja tek një numër i çështjeve të cilat bien në fushëveprimin e nenit 6 të KEDNJ-së, që përfshijnë por nuk kufizohen natyrën e organeve që zhvillojnë procedurën e ri-vlerësimit, të drejtën e ankesës ndaj vendimeve të organeve të ri-vlerësimit, të drejtën për tu dëgjuar, barra e provave dhe çështje të tjera të cilat nëse nuk adresohen në harmoni me kërkesat e nenit 31 të Kushtetutës së Kosovës mund të mos kalojnë filtrin e kushtetutshmërisë.

E drejta për një proces të drejtë ligjor siç garantohet nga neni 6/1 i Konventës përfshin të drejtën e palëve në proceset gjyqësore për të paraqitur çdo parashtrim që ata e konsiderojnë të rëndësishëm për çështjen e tyre. Qëllimi i këtyre garancive kushtetuese është të garantojë jo të drejta teorike ose imagjinare, por të drejta praktike dhe efektive, e drejtë kjo që mund të shihet të jetë efektive vetëm nëse parashtrimet "dëgjohen" me të vërtetë, domethënë, konsiderohen siç duhet nga autoritetet gjyqësore.

GJEDNJ tanimë ka përcaktuar një varg të kriterëve juridike në kontekst të zbatimit të nenit 6 para 1 të KEDNJ-së bazuar në aktgjykimin Vilho Eskelinen dhe të tjerët për të gjitha llojet e kontesteve juridike në lidhje me nëpunësit civilë dhe gjyqtarët, duke përfshirë ato që kanë të bëjnë me rekrutimin/emërimin (shih Juričić kundër Kroacisë, nr. 58222/09, 26 korrik 2011), karrierës/promovimit (shih Dzhidzheva-Trendafilova kundër Bullgarisë (dek.), nr. 12628/09, 9 tetor 2012), transferimit (shih Ohneberg kundër Austrisë, nr. 10781/08, § 25, 18 shtator 2012) dhe përfundimin e shërbimit (shih Olujić, në lidhje me shkarkimin disiplinor të Kryetarit të Gjykatës Supreme, dhe Nazsiz, të cituar më lart, në lidhje me shkarkimin disiplinor të një prokurori publik).

Duhet ri-kujtuar se GJEDNJ ka zhvilluar testin Vilho Eskelinen sipas të cilit test i takon "shtetit të paditur që të demonstrojë, së pari, se një aplikant nëpunës civil nuk ka të drejtë akses në një gjykatë sipas ligjit kombëtar dhe së dyti, se përjashtimi i të drejtave nga neni 6 për nëpunësin civil është i justifikuar" (para. 62).¹⁴

¹⁴ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-80249%22%7D>

|||||



5. KOMENTE SPECIFIKE

Amendamenti nr. 27

Pas paragrafit 4 të nenit 104 shtohet një paragraf i ri si në vijim:

4a. *Mosrespektimi i rëndë i detyrave nga paragrafi 4 i këtij neni përfshin rastet kur gjyqtari është vlerësuar me performancë të pamjaftueshme, apo është gjetur se ka pasuri të pajustificueshme, apo që ka integritet të cenueshëm, apo ka bërë shkelje të rënda disiplinore, sikur rregullohet me ligj.*

Duke qenë se shkarkimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve mund të bazohet vetëm në bazat kushtetuese ekzistuese: kryerja e një vepre të rëndë penale dhe mosrespektimi i rëndë i detyrave nga gjyqtarët (neni 104, paragrafi 4 i Kushtetutës) dhe prokurorët (neni 109 (6) i Kushtetutës), duket se amendamenti i propozuar nr. 27 vetëm se synon të konkretizoj më tej se çfarë përfshin “mos-respektimi i rëndë i detyrave” për qëllime të shkarkimit.

Ky amendament kushtetues nuk duket që pakëson standardet ndërkombëtare për emërimin dhe shkarkimin e gjyqtarëve dhe nuk ndryshon sistemin aktual të zgjedhjes dhe shkarkimit të gjyqtarëve. Amendamenti i propozuar vetëm sqaron më tej fushëveprimin kushtetues të “mosrespektimit të rëndë të detyrave” si një nga shkaqet e shkarkimit të gjyqtarëve të përcaktuar me Kushtetutë.

Lidhur me këtë Komisioni i Venecias nuk ka ndonjë pozicion të shprehur përveç konstatimit se “këto dy ndryshime kushtetuese do të lehtësonin gjithashtu shkarkimin e gjyqtarëve apo prokurorëve që bëjnë deklarime të parregullta të pasurisë. Shkarkimi i tyre mund të iniciohet nga Agjencia Kundër Korrupsionit (dhe vendoset nga KGJK dhe KPK, mundësisht pas kontrollit të integritetit të tyre). Kjo nuk do të varej nga një veting i të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve”.

Megjithatë, duhet përkujtuar se çështja e vlerësimit të performancës vetëm se është adresuar me ligjet ekzistuese. Kështu sipas Ligjit Nr. 06/L-055 për Këshillin Gjyqësor

të Kosovës në nenin 27 është përcaktuar se “Vlerësimi i komisionit për vlerësim të performancës së gjyqtarit është bazë për ë...] iniciimin e procedurës për shkarkimin nga detyra e gjyqtarit...”.¹⁵ Andaj, nuk është e qartë se përse kërkohet ndryshimi i Kushtetutës për të përcaktuar si kriter të shkarkimi “vlerësimin e performancës” kur merret parasysh fakti se Ligji për Këshillin Gjyqësor të Kosovës vetëm se e ka saktësuar këtë kriter që përbën bazë për shkarkim. Pra pyetja është se cili është motivi për të bërë përcaktime të tilla kushtetuese kur kjo çështje është mirë e definuar me ligj.

E njëjta dilemë juridike ekziston edhe për sa i takon pasurisë së pajustificueshme pasi një vepër e tillë është penalisht e inkriminuar sipas legjislacionit në fuqi. Sipas nenit 430 para 2 të Kodit Penal të Kosovës “çdo person, i cili sipas ligjit është i detyruar të bëjë deklarimin e pasurisë, të të ardhurave, të dhuratave, të dobisë tjetër pasurore ose të detyrimeve financiare, i cili bën deklaratë të rreme ose nuk paraqet të dhënat e kërkuara në deklaratë, dënohet me gjobë dhe me burgim prej gjashtë (6) muaj deri në pesë (5) vjet.” Pra deklarimi i rremë i pasurisë përbën vepër penale të dënueshme sipas legjislacionit në fuqi dhe Kushtetuta vetëm se ka paraparë masën e shkarkimit për gjyqtarë apo prokurorë në rast të kryerjes së veprës penale të vërtetuar me vendim gjyqësor të formës së prerë.

¹⁵ Ligjit Nr. 06/L-055 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, neni 27.



Amendamenti nr. 28

Pas paragrafit 6 të nenit 109 shtohet një paragraf i ri si në vijim:

- 6a. *Mosrespektimi i rëndë i detyrave nga paragrafi 6 i këtij neni përfshin rastet kur prokurori është vlerësuar me performancë të pamjaftueshme, apo është gjetur se ka pasuri të pajustificueshme, apo që ka integritet të cenueshëm, apo ka bërë shkelje të rënda disiplinore, sikur rregullohet me ligj.*

Ky projekt amendament është përmbajtësisht i njëjtë me projekt amendamentin paraprak me të vetmin përjashtim që ky rregull synohet të zbatohet për prokurorët. Si i tillë, konstatimet e dhëna në paragrafin e mësipërm mund të vlejnjë edhe për këtë projekt-amendament kushtetues dhe për shkaqe të kësaj natyre nuk do të elaborohen sërish në këtë pjesë.

Duke pasur parasysh komentet e sipërpërmendura, Opinionin e Komisionit të Venecias, dhe legjisllacionin në fuqi në Kosovë rezulton se Amendamenti nr 27 dhe 28 nuk duket se janë të domosdoshme për aprovim në këtë fazë dhe për aq sa garancitë dhe përcaktimet ligjore për vlerësim të performancës, integritetit, dhe pasurimit të pajustificuar mbesin të pandryshuara. Ka një rregull në hartimin kushtetues që njihet botërisht se normat kushtetuese duhet të jetë sa më të përgjithshme kurse individualizimi i tyre jetësohet përmes ligjeve të miratuara nga Kuvendi. Kushtetutat nuk duhet të rregullojnë në detaje ato çështje të cilat janë të rregulluara apo mund të rregullohen me ligje. Këto projekt amendamente të propozuara përmbajnë rregulla më specifike, të cilat në shumë juridiksione/shtete të tjera kryesisht kanë formën e një legjisllacioni të zakonshëm që zbaton një normë kushtetuese dhe jo të një rregulli të veçantë kushtetues. Për më tepër, nëse këto propozim amendamente kushtetuese do të procedoheshin, atëherë do të shtrohej dilema nëse duhet ndryshuar edhe neni 118 i Kushtetutës së Kosovës që parasheh të njëjtat kritere kushtetuese për shkarkimin e gjyqtarëve kushtetues: *"Gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese mund të shkarkohen nga Presidenti i Republikës së Kosovës me propozimin e dy të tretave (2/3) të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, vetëm për kryerjen e krimeve të rënda ose për mospërfillje të rëndë të detyrave"*.

Amendamenti nr. 29

Pas nenit 162 shtohen nenet e reja si në vijim:

Neni 163

Kontrolli i integritetit

- 1 *Pavarësisht dispozitave tjera të kësaj Kushtetute, kontrolli i integritetit të anëtarëve të Këshillit Gjyqësor të Kosovës, anëtarëve të Këshillit Prokurorial të Kosovës, kryetarëve të të gjitha gjykatave dhe të gjithë kryeprokurorëve, përfshirë kryeprokurorin e Prokurorisë Speciale dhe atë të Apelit, si dhe kandidatëve për këto pozita bëhet nga Autoriteti i Kontrollit të Integritetit.*
- 2 *Mandati i Autoritetit të Kontrollit të Integritetit është dy vite nga zgjedhja e të gjithë anëtarëve të Autoritetit. Mandati i Autoritetit mund të zgjatet më së shumti edhe për një (1) vit tjetër, nëse vendoset me ligj të miratuar me 2/3 e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit.*
- 3 *Kontrolli i integritetit, nga paragrafët 1 dhe 2 të këtij Neni, bëhet vetëm një herë për subjektin e vlerësimit dhe përfshin kontrollin e pasurisë dhe ndikimeve të papërshtatshme që kanë ndodhur ose mund të ndodhin në ushtrimin e detyrave që cenojnë integritetin e subjektit.*
- 4 *Procedurat e ankimit ndaj kontrollit të integritetit nuk llogariten në afatet e përcaktuara në paragrafin 1 të këtij Neni.*

Propozim amendamenti 29 i ka specifikuar se kontrolli i integritetit do të bëhet anëtarëve të Këshillit Gjyqësor të Kosovës, anëtarëve të Këshillit Prokurorial të Kosovës, kryetarëve të të gjitha gjykatave dhe të gjithë kryeprokurorëve, përfshirë kryeprokurorin e Prokurorisë Speciale dhe atë të Apelit, si dhe kandidatëve për këto pozita.

Këto projekt-amendamentet ndjekin frymën e Opinionit të Komisionit të Venecias para. 128 ku në mes tjerash është përcaktuar se *"ndryshimet kushtetuese duhet të merren parasysh vetëm për të mbështetur kontrollin e integritetit të anëtarëve të KGJK-së dhe KPK-së, kryetarëve të gjykatave dhe kryeprokurorëve"*. Ndonëse Komisioni nuk ka ofruar detaje të tjera, rezultoi i bazuar konkludimi se amendamentet kushtetuese duhet të përqendrohen vetëm në vlerësimin e

integritetit të krerëve të sistemit gjyqësor dhe prokurorial dhe se ngritja e trupave institucional (siç është Autoriteti i Kontrollit të Integritetit) për të zhvilluar një procedurë të tillë duhet të bëhet me instrumente kushtetuese, pra me amendamente kushtetuese.

Komisioni nuk është ndalur për të vlerësuar nëse Kuvendi i Kosovës do të jetë në gjendje të përmbushë rolin e tij të ndryshimeve kushtetuese në mungesë së konsensusit të gjerë politik apo nëse komunitetet jo-shumicë në Kosovë do të mbështesin projekt ndryshime kushtetuese për një veting të pjesshëm të sistemit gjyqësor dhe prokurorial. Këto përbëjnë rrethana politike dhe sigurisht se çështjet e tilla duhet zgjedhur me mjete politike duke respektuar frymën e Kushtetutës së Kosovës.

Ky amendament adreson sugjerimin e Komisionit të Venecias për karakterin e përkohshëm të organit *ad hoc* (Autoritetit për Kontrollin e Integritetit), i cili përfundon pas përfundimit të periudhës së parë të verifikimit dhe ku më pas procesi i verifikimit do t'i transferohej Këshillit Gjyqësor të Kosovës (KGJK) dhe Këshillit Prokurorial të Kosovës (KPK).

Meqë projekt amendamenti nr. 29 në kuadër të nenit 163.2 rregullon Autoritetin e Kontrollit të Integritetit, do të ishte më adekuate në kuptim të teknikës së rregullimit kushtetues që ky paragraf të zhvendoset në nenin 163, i cili trajton mandatin e Autoritetit të Kontrollit të Integritetit.

Poashtu, duhet të kihet parasysh se Kushtetuta e Kosovës ka në tërësi 162 nene kurse projekt amendamentet kushtetuese kanë paraparë nene të reja shtesë pas nenit 162, nen ky i cili në esencë është neni i fundit i Kushtetutës që rregullon hyrjen në fuqi të Kushtetutës së Kosovës. Ky aspekt jo pak i rëndësishëm kushtetues duhet të analizohet edhe një herë para se projekt-amendamentet të dërgohen në Gjykatën Kushtetuese të Kosovës për vlerësim për të vlerësuar nëse mund të gjindet një modalitet tjetër i rregullimit kushtetues për të mos ndryshuar nomenklaturën e neneve të Kushtetutës së Kosovës. Në aspektin e teknikës juridike mund të pasojnë formulime si p.sh. "*Pas nenit 161 shtohen nenet e reja si në vijon: 161 A....*" që të evitohen situata të pasigurisë kushtetuese për sa i takon referimit të neneve kushtetuese.

Përbërja e "Autoritetit të Kontrollit të Integritetit" si dhe "Kolegjit të Apelit" dhe kriteret kualifikuese

Neni 164

Autoriteti për Kontrollin e Integritetit

- 1 *Për të kryer procesin e kontrollit të integritetit nga Neni 163, themelohet Autoriteti për Kontrollin e Integritetit. Përbërja, përzgjedhja, organizimi, funksioni, kompetencat dhe imuniteti i Autoritetit rregullohet me ligj dhe në pajtim me këtë Kushtetutë.*
- 2 *Autoriteti përbëhet nga panele vlerësuese dhe Kolegji i Apelit.*
- 3 *Të gjithë anëtarët e Autoritetit ushtrojnë përgjegjësitë e tyre bazuar në parimet e llogaridhënies, integritetit dhe transparencës me qëllim të krijimit të një sistemi të drejtësisë të pavarur dhe profesional.*
- 4 *Anëtarët e paneleve vlerësuese janë juristë të shquar, me integritetin më të lartë. Përbërja dhe kriteret tjera rregullohen me ligj.*
- 5 *Kolegji i Apelit vendosë për ankesat ndaj vendimeve të panelit vlerësues dhe për çështje të tjera të përcaktuara me ligj. Anëtarët e Kolegjit të Apelit janë juristë të shquar, me integritetin më të lartë. Përbërja dhe kriteret tjera për anëtarët e Kolegjit përcaktohen me ligj.*
- 6 *Autoriteti për Kontrollin e Integritetit udhëhiqet nga Kryetari, i cili zgjedhet nga radhët e anëtarëve gjyqtarë ose prokurorë. Mënyra e përzgjedhjes, mandati dhe autorizimet e tij përcaktohen me ligj.*

Neni i propozuar rregullon në terma të përgjithshëm kushtetues "Autoritetin e Kontrollit të Integritetit" si dhe "Kolegjin e Apelit" si organ të shkallës së dytë. Ky nen nuk saktëson se cila është përbërja e paneleve vlerësuese, se sa do të jetë numri i këtyre paneleve vlerësuese. Për shembull, në aneksin e Kushtetutës së Shqipërisë, është përcaktuar se "*Komisioni i Pavarur i Kualifikimit përbëhet nga katër trupa gjyqësorë të përhershëm me tre anëtarë secili*".¹⁶

Neni i propozuar vetëm përcakton se "*anëtarët e paneleve vlerësuese janë juristë të shquar, me integritetin më të*

16 Shih Kushtetuta e Shqipërisë.

lartë” por nuk saktëson sa çfarë duhet të jetë përgatitja profesionale e këtyre anëtarëve të “Autoritetit të Kontrollit të Integritetit” si dhe “Kolegjit të Apelit” sikundër që nuk vendos asnjë ndalesë që kandidatë për anëtarë të këtyre dy organeve nuk mund të qenë gjyqtarë, prokurorë ose këshilltarë ligjorë gjatë dy viteve të fundit para kandidimit. Formulimi se anëtarët duhet të jetë juristë të shquar dhe me integritet të lartë duhet të kuantifikohet në dispozitë kushtetuese p.sh. sipas modelit të Shqipërisë këta anëtarë duhet të kenë “jo më pak se 15 vjet përvojë si gjyqtar, prokuror, lektor i së drejtës, avokat, noter, jurist i nivelit të lartë në administratën publike, ose në profesione të tjera ligjore që lidhen me sistemin e drejtësisë”.

Ky nen i propozuar kushtetues do të duhej të përcaktonte poashtu se “kandidatët nuk duhet të kenë mbajtur funksione politike në administratën publike dhe funksione drejtuese në partitë politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit”.

Kjo ndalesë kushtetuese do të ishte në funksion të sigurimit të pavarësisë dhe integritetit të Autoritetit të Kontrollit të Integritetit dhe të Kolegjit të Apelit gjatë ushtrimit të funksionit të tyre. Këto përcaktime kushtetuese duhet të bëhet me Kushtetutë kurse konkretizime tjera që kanë të bëjnë me anëtarësinë mund të detajohen më tej me dispozita ligjore.

Një tjetër paqartësi duket se rezulton në paragrafin 6 ku përcaktohet se “Autoriteti për Kontrollin e Integritetit udhëhiqet nga Kryetari, i cili zgjedhet nga radhët e anëtarëve gjyqtarë ose prokurorë. Mënyra e përzgjedhjes, mandati dhe autorizimet e tij përcaktohen me ligj”. Meqë paragrafi 1 i këtij neni thekson se përbërja e “Autoritetit të Kontrollit të Integritetit” si dhe “Kolegjin e Apelit” dhe përbërja e tyre do të përcaktohet me ligj, nuk duket shumë e qartë nëse në përbërjen e këtij organi do jenë gjyqtarët dhe prokurorët, siç e përcakton ky paragraf. Kjo çështje duhet të definohet më qartë në kuadër të këtij neni të propozuar.

Në fund por jo më pak e rëndësishme, ky nen duhet të përmbaj edhe paragraf i cili do të përcaktonte në mes tjerash se anëtarët e AKI-së dhe të KA-së do të jenë të detyruar që të nënshkruajnë deklaratë me shkrim, sipas ligjit, për të autorizuar kryerjen e kontrollit vjetor të pasurisë së tyre, monitorimin sistematik të llogarive dhe transaksioneve financiare, si dhe kufizimet e posaçme të së drejtës së fshehtësisë së komunikimeve gjatë gjithë kohëzgjatjes së qëndrimit të tyre në detyrë, dhe se deklaratat e pasurisë së tyre do të bëhen publike. Kjo zgjidhje kushtetuese do të fuqizonte më tej pavarësinë dhe integritetin e organeve të vlerësimit të integritetit sikundër që do të rriste edhe

legjitimitetin dhe transparencën e këtij organi. Andaj është shumë me rëndësi që ky përcaktim të bëhet me dispozita kushtetuese dhe në nivel kushtetues.

Zgjedhja dhe shkarkimi i anëtarëve të Autoritetit për Kontrollin e Integritetit

Neni 165

Zgjedhja dhe shkarkimi i anëtarëve të Autoritetit për Kontrollin e Integritetit

- 1 Zyra e Presidentit të Kosovës organizon procesin e hapur dhe transparent të rekrutimit të anëtarëve të paneleve vlerësuese dhe Kolegjit të Apelit.
- 2 Procedura e rekrutimit dhe verifikimit të anëtarëve nga paragrafi 1 i këtij Neni, përfshirë edhe mundësinë për bashkëpunim me institucione, organizata apo trupa të tjerë ndërkombëtarë apo me përbërje ndërkombëtare në këtë proces, përcaktohen me ligj.
- 3 Anëtarët nga paragrafi 1 i këtij Neni, votohen në bllok dhe zgjedhen me votat e 2/3 të të gjithë deputetëve të Kuvendit të Republikës së Kosovës.
- 4 Anëtari i Autoritetit shkarkohet pas propozimit të Kolegjit të Apelit me votat e 2/3 të të gjithë deputetëve të Kuvendit. Procedura për shkarkimin përcaktohet me ligj.

Në rast të shkarkimit të anëtarit të Autoritetit, zhvillohet procedura e rekrutimit, verifikimit dhe zgjedhjes për emërimin e anëtarit të ri, sipas procedurës së paraparë me këtë Kushtetutë dhe me ligj.

Duket se ky propozim ndjek deri diku frymën e Aneksit të Kushtetutës së Shqipërisë në lidhje me modalitetet e zgjedhjes së anëtarëve të Autoritetit për Vlerësim të Integritetit.

Në këtë kontekst mund të sugjerohet që në vend të “Zyrës së Presidentit” të përdoret termi “Presidenti i Republikës së Kosovës” sepse Presidenti është autoritet kushtetues dhe të gjitha veprimet përgatitore të mbledhjes dhe procedimit të aplikacioneve duhet të procedohen nga Presidenti i Republikës. Kjo për shkak edhe të funksionit të veçantë kushtetues që ka Presidenti i Republikës në garantimin e funksionimit të organeve kushtetuese.

Ndonëse Komisioni i Venecias nuk ka ofruar shumë detaje në lidhje me përmbajtjen e këtyre projekt amendamenteve, për qëllime të sigurisë kushtetuese do të ishte e dobishme që ky nen të përcaktoj se kandidatët e interesuar duhet ti paraqesin Presidentit aplikimet dhe të gjitha deklaratat shoqëruese kurse pas përfundimit të procesit të aplikimit, Presidenti bën përpilimin e një liste me kandidatët, të cilët plotësojnë kriteret formale për secilin pozitë dhe një listë me kandidatët, të cilët nuk plotësojnë kriteret formale.

Nuk duket shumë e qartë se në cilin kontekst është vënë termi “verifikim” në paragrafin 2 të nenit të propozuar pasi ky nen i dedikohet tërësisht procesit të zgjedhjes dhe të shkarkimit të anëtarëve të AKI-së dhe të KA-së. Andaj edhe kjo çështje duhet të vlerësohet që të sigurohet një rrjedhë konsistente e normave kushtetuese.

Edhe paragrafi 2 i nenit të propozuar në vete përmban paqartësi evidente pasi thekson “*mundësinë për bashkëpunim me institucione, organizata apo trupa të tjerë ndërkombëtarë apo me përbërje ndërkombëtare*”. Nuk duket shumë e qartë në pikëpamje kushtetuese se çfarë është “mundësia për bashkëpunim” dhe nëse kjo do të përfshijë monitorimin e procesit, vlerësimin paraprak të kandidaturave para se të procedohen në Kuvend për miratim apo ndonjë rol tjetër. Sigurisht se ideja e përfshirjes së një trupi ndërkombëtar është e qëlluar vetëm se është shumë me rëndësi që një modalitet më i definuar i kësaj trupe të jetë i qartësuar me dispozita kushtetuese. Për këtë qëllim, mund të ndiqet përvoja e Kushtetutës Shqiptare e cila këtij organi i ka dhënë një rol monitorues dhe rekomandues në tërë këtë proces.

Ndonëse paragrafi 3 përcakton që “*Anëtarët nga paragrafi 1 i këtij Neni, votohen në bllok dhe zgjedhen me votat e 2/3 të të gjithë deputetëve të Kuvendit të Republikës së Kosovës*” nuk është kushtetutshmërisht e qartë nëse kandidaturat e propozuara nga Presidenti i Republikës do ti i nënshtrohen një filtri të një Komisioni ad hoc parlamentar para se të procedohen për votim në seancë plenare. Themelimi i një komisioni ad hoc parlamentar për qëllime të shqyrtimit dhe votimit të kandidaturave për organet e vlerësimit të integritetit është e domosdoshme, i cili do të vepronte si organ ndërmjetësues dhe filtrues deri në materializimin e procedurës në seancë plenare.

Për të siguruar përfshirjen e opozitës në këtë proces, rekomandohet që ky nen kushtetues të përmbaj rregulla që kanë të bëjnë me përfshirjen e opozitës në përbërjen e këtij Komisioni. Ky është rasti me Kushtetutën e Shqipërisë

e cila ka paraparë që “Kuvendi krijon brenda dhjetë ditëve dy komisione *ad hoc* përzgjedhëse të ndarë në mënyrë të barabartë midis shumicës dhe pakicës parlamentare”. Për çështja të tjera të procesit të vendimmarrjes në këtë Komision mund të zbatohet në mënyrë analoge Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës.

Përfaqësimi i komuniteteve jo-shumicë në AKI/KA

Duket se projekt amendamenti dhe nenet përkatëse nuk kanë adresuar çështjen e përfshirjes së komuniteteve jo-shumicë në këtë proces, as në aspektin e procedurës së formimit të Autoritetit të Vlerësimit të Integritetit/Kolegjtit të Apelit. Neni 108 i Kushtetutës së Kosovës, në mes tjerash, ka përcaktuar se në kuadër të Këshillit duhet të jenë edhe përfaqësues të komuniteteve jo-shumicë. Për këtë qëllim, hartuesit e amendamenteve kushtetuese duhet të kenë parasysh kërkesat që burojnë nga Kushtetuta e Kosovës si dhe vlerësimet që mund ti ketë Gjykata Kushtetuese e Kosovës në lidhje me përfaqësimin e komuniteteve jo-shumicë në këtë mekanizëm. Ky shumë-etnicitet pasqyrohet në Kushtetutën e Republikës së Kosovës si për shembull neni 1 thotë se Republika e Kosovës është shtet i shtetasve të vet, neni 3 thekson se Republika e Kosovës është shoqëri shumëetnike e përbërë nga shqiptarët dhe komunitetet e tjera.

Neni 166

Kompetencat e Panelit të Kontrollit të Integritetit

- 1 Paneli i Kontrollit të Integritetit bën kontrollin e integritetit të atyre ndaj të cilëve zbatohet kontrolli sipas paragrafit 1 të Nenit 163, sipas mënyrës dhe procedurës së përcaktuar me ligj.
- 2 Për ushtrimin e kompetencave nga paragrafi 1, Paneli i kontrollit të integritetit bazohet në të dhënat e ofruara nga vetë subjekti i kontrollit, ato të ofruara nga institucionet publike dhe në të dhënat tjera të përcaktuara me ligj.
- 3 Varësisht nga rezultati i kontrollit të integritetit, Paneli i kontrollit konfirmon kalimin e kontrollit të integritetit për

subjektin nga paragrafi 1 i Nenit 163, apo propozon për shkarkim ose shqipton sanksionet e parapara me ligj.

- 4 Pavarësisht Nenit 84 të kësaj Kushtetute, në rast të propozimit për shkarkim nga Autoriteti, Presidenti i Republikës së Kosovës shkarkon subjektin që nuk kalon kontrollin e integritetit, sipas procedurës së paraparë me këtë Kushtetutë dhe me ligj.

Është e qartë nga leximi i neneve të propozuara se kontrolli i integritetit do të përfshij kontrollin e pasurisë dhe kontrollin e figurës së subjektit të ri-vlerësuar sipas paragrafit 1 të nenit 163 të propozuar. Qëllimi është që subjekti i rivlerësimit duhet të shpjegojë bindshëm burimin e ligjshëm të pasurive dhe të të ardhurave. Ky nen mund të zgjerohet më tej dhe të përcaktoj se *"pasuri të ligjshme konsiderohen të ardhurat që janë deklaruar dhe për të cilat janë paguar detyrimet tatimore. Elemente të tjera të pasurisë së ligjshme përcaktohen me ligj"*.

Ky nen nuk shpjegon në terma më përmbajtësor elementet e integritetit përderisa kjo bëhet më e qartë në kuptim të nenit të propozuar 163 para. 3 që përcakton "kontrollin e pasurisë dhe ndikimeve të papërshtatshme që kanë ndodhur ose mund të ndodhin në ushtrimin e detyrave që cenojnë integritetin e subjektit".

Formulimi *"ndikime të papërshtatshme"* nuk duket mjaftueshëm i definuar në pikëpamje kushtetuese. Nëse huazohet modeli i Kushtetutës së Shqipërisë, atëherë theksi këtu vihet te kontaktet e papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar dhe në lidhje me këtë legjislacioni shqiptar ka paraparë se *"subjektet e rivlerësimit dorëzojnë një deklaratë dhe i nënshtrohen një kontrolli të figurës, me qëllim identifikimin e atyre që kanë kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar"*.¹⁷ Për më tepër, nëse jo me Kushtetutë atëherë është shumë e rëndësishme që Ligji të përcaktoj afatin kohor në kuadër të cilit bëhet vlerësimi i kontrollit të figurës.

Para. 3 i nenit të propozua më tej përcakton se "Paneli i kontrollit konfirmon kalimin e kontrollit të integritetit për subjektin nga paragrafi 1 i Nenit 163, apo propozon për shkarkim ose shqipton sanksionet e parapara me ligj".

Ndoshta në vend të termit "Panel" do të duhej që neni i propozuar kushtetues të përdor termin "Autoriteti i Kontrollit të Integritetit" sepse vendimet supozohet se do të merren nga Autoriteti dhe në emër të Autoritetit jo të Paneleve në kuadër të tij. Për më tepër, jo vetëm Paneli por edhe Kolegji i Apelit ka të drejtën e shqiptimit të këtyre masave ndaj subjekteve që nuk arrijnë të kalojnë kontrollin e integritetit. Në fakt vendimet e Paneleve janë të apelueshme pranë Gjykatës së Apelit dhe vendimet e tij janë përfundimtare dhe nuk i nënshtrohen kontrollit gjyqësor.

Derisa ky paragraf përmend "shkarkimin" më tej i referohet edhe shqiptimit të sanksioneve të tjera që i bën të paqarta modalitetet kushtetuese të masës/sanksionit. Për qëllime të definimit kushtetues, është shumë e rëndësishme që të specifikohet se për cilin sanksion është fjala në mënyrë që rregullat kushtetuese ti paraprijnë specifikimit të mëtejme ligjor dhe subjektet që do ti nënshtrohen vlerësimit të dinë paraprakisht llojet e sanksioneve që mund të shqiptohen në këtë proces. Në Republikën e Shqipërisë është paraparë për shembull që "Komisioni ose Kolegji i Apelit në përfundim të shqyrtimit të çështjes, vendos masat disiplinore, pezullimin e subjektit të rivlerësimit nga detyra për një vit, të shoqëruar me edukim të detyrueshëm, ose shkarkimin e tij nga detyra". Zgjidhja kushtetuese në Shqipëri sa i përket pezullimit të subjektit të rivlerësimit nga detyra për një vit, të shoqëruar me edukim të detyrueshëm ofron një bazë të mirë për tu konsideruar me amendamente kushtetuese.

Amendamenti i propozuar kushtetues ngre dilema edhe për dy çështje kushtetuese që kërkojnë vëmendje për trajtim. Çështja e parë është se nëse Kuvendi i Kosovës miraton amendamentet kushtetuese sipas Rekomandimit nr. 5 të Opinionit të Komisionit të Venecias, atëherë modalitetet e përcaktuara për shkarkimin e gjyqtarëve sipas nenit 104 të Kushtetutës së Kosovës për subjektet vlerësuese që i nënshtrohen kontrollit të integritetit pushojnë së zbatuari. Mbi këtë logjikë, përfshirja e Presidenti të Republikës në procedurën e shkarkimit të subjekteve vlerësuese në kontrollin e integritetit sipas nenit të propozuar është e tërësisht e paqëndrueshme dhe nuk përkon me karakterin e jashtëzakonshëm të Autoritetit të Kontrollit të Integritetit. Ky është rasti edhe me Shqipërinë ku vendimet e Komisionit apo të Apelit janë finale dhe nuk i nënshtrohen asnjë autoriteti tjetër shtetëror, me përjashtim të referimit të çështjes në Gjykatën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

17 Kushtetuta e Shqipërisë, Aneks Rivlerësimi kalimtar i gjyqtarëve dhe prokurorëve, neni DH (kontrolli i figurës).



Çështja e dytë është se nëse Kuvendi i Kosovës procedon me zbatimin e Rekomandimit nr. 5 të Opinioneve të Komisionit të Venecias në kontekst kushtetues, atëherë amendamentet kushtetuese duhet të sqaruar nëse shkarkimi i subjektit vlerësues nga Autoriteti i Vlerësimit të Integritetit dhe Kolegjit të Apelit zbatohet vetëm për pozitën drejtuese në kuadër të institucionit të përfshirë në vlerësim të integritetit apo edhe për pozitën e gjyqtarit apo prokurorit si funksion bazë. Ky është një aspekt shumë i rëndësishëm që kërkon definim të qartë në amendament kushtetues.

Neni 168

E drejta e ankesës në Kolegjin e Apelit

- 1 *Subjekti i kontrollit ka të drejtë ankese ndaj vendimit apo propozimit për shkarkim të Panelit në Kolegjin e Apelit, në mënyrën e përcaktuar me ligj.*
- 2 *Vendimi i Kolegjit të Apelit është përfundimtar, hyn në fuqi menjëherë dhe nuk mund të ankimohet në gjykatat e rregullta.*
- 3 *E drejta në ankesë sipas paragrafit 1 të këtij Neni nuk e përjashton zbatimin e Nenit 113, paragrafit 7.*

Amendamenti i propozuar në mes tjerash nuk lejon parashtrimin e ankesës ndaj vendimit të Kolegjit të Apelit në raste të shkarkimit të subjekteve të vlerësuara. Kushtetuta e Kosovës në nenin 32 ka përcaktuar se "secili person ka të drejtë të përdorë mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj" kurse neni 54 ka përcaktuar se "çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes gjyqësore në rast të shkeljes ose mohimit të ndonjë të drejte të garantuar me këtë Kushtetutë ose me ligj, si dhe të drejtën në mjete efektive ligjore nëse konstatohet se një e drejtë e tillë është shkelur".

Në pyetjen nëse ky nen i propozuar përbën mohim të së drejtës për mjet juridik sipas nenit 32 të Kushtetutës së Kosovës, mund të theksohet se GJEDNJ tanimë ka ndërtuar një fushëveprim të gjerë të nenit 13 të KEDNJ-së lidhur me të drejtën për mjete juridike efektive duke përcaktuar në mes tjerash se autoritetet kombëtare duhet vetëm të sigurojnë se ekziston një mjet juridik i brendshëm që lejon autoritetin kombëtar kompetent të adresojë çështjen në thelbin e saj sipas një ankese dhe për të qenë në gjendje të bëhet korrigjimi i duhur.

Në vështrim të projekt amendamenteve të propozuara, rezulton se subjektet e vlerësimit kanë të drejtën e parashtrimit të ankesës ndaj vendimeve të Autoritetit për Vlerësim të Integritetit në Kolegjin e Apelit si organ i shkallës së dytë. Për më tepër, projekt amendamenti kushtetues garanton të drejtën e parashtrimit të ankesës individuale konform nenit 113 para. 7 të Kushtetutës së Kosovës, që përbën mjet të pakontestueshëm dhe efektiv juridik sipas përvojës së GJKK-së dhe të GJEDNJ-së.

Se e drejta e ankesës ndaj vendimeve në instancë të dytë në çështje vetingu përmbush kërkesat e nenit 13 të KEDNJ është konfirmuar edhe në çështjen **Besnik Cani k. Shqipërisë (vendim i GJEDNJ)** ku kërkuesi (*ish-prokuror i shkarkuar nga Kolegji i Apelit në procedurë të vetingu*) në mes tjerash kishte pretenduar se nuk kishte pasur mjete juridike efektive përpara një autoriteti kombëtar përpara të cilit të kundërshtonte shkarkimin e tij të supozuar të paligjshëm nga Kolegji i Apelit dhe me këtë kishte argumentuar se ka pasur shkelje të nenit 13 të Konventës.

Pala e paditur, Qeveria iu referua rastit **Xhoxhaj kundër Shqipërisë** dhe kishte parashtruar se Kolegji i Apelit kishte ushtruar juridiksionin e saj të plotë në vlerësimin e të gjitha argumenteve faktike dhe ligjore të paraqitura nga ankuesi. Qeveria shqiptare kishte argumentuar më tej se shtimi i një niveli të tretë juridiksioni në procedurat e vettingut do ta kishte ndërlikuar dhe zgjatur procesin.

GJEDNJ në lidhje me pretendimin e cenimit për mjete efektive juridike kishte argumentuar se Kolegji i Apelit është gjykata e zgjidhjes së fundit në lidhje me procedurat e verifikimit duke përfunduar se ankesa është haptazi e pabazuar dhe duhet të refuzohet në përputhje me nenin 35 dhe 4 të Konventës. Dhe nuk gjeti shkelje të nenit 13 të KEDNJ-së.

Neni 169

Ndryshimet kushtetuese hyjnë në fuqi menjëherë pas miratimit të tyre në Kuvendin e Republikës së Kosovës."

Neni 169 i propozuar me propozim amendamentin 29 është i pa nevojshëm sepse kjo veç është e përcaktuar me nenin 144 paragrafi 4 të Kushtetutës. Andaj, ky nen i propozuar duhet të hiqet nga Komisioni për shkak se nëse një çështje se është rregulluar me dispozita kushtetuese nuk ka nevojë që të adresohet sërish me amendament kushtetues.



PËRFUNDIME

- 1 Siç është adresuar më lartë, projekt amendamentet kushtetuese nr. 27 dhe nr. 28 synojnë të zbërthejnë më tej fushëveprimin kushtetues të "shkeljes së rëndë të detyrës" të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Meqë vlerësimi i performancës, pasuria e pajustificuar edhe sjellja e papërshtatshme janë të rregulluara me ligje sektoriale, nuk rezultoi domosdoshëm ndryshimi i Kushtetutës për adresimin e këtij qëllimi.
- 2 Vëmendje e veçantë duhet kushtuar emërimit numerik të projekt-amandamenteve kushtetuese. Kushtetuta e Kosovës ka në tërësi 162 nene kurse projekt amendamentet kushtetuese kanë paraparë nene të reja shtesë pas nenit 162, që përbën nenin e fundit të Kushtetutës që rregullon hyrjen në fuqi të Kushtetutës së Kosovës.
- 3 Për shkak të kufizimeve në ushtrimin e të drejtave kushtetuese të subjekteve vlerësuese, rekomandohet të hartohet një paragraf i ri në projekt-amendamentin 163 si në vijim "*Rivlerësimi do të kryhet mbi bazën e parimeve të procesit të rregullt, si dhe duke respektuar të drejtat themelore të subjektit të vlerësimit*".
- 4 Projekt amendamentet kushtetuese nuk kanë adresuar çështjen e përfshirjes së komuniteteve jo-shumicë në këtë proces, as në aspektin e procedurës së formimit të Autoritetit të Vlerësimit të Integritetit/Kolegjit të Apelit. Rekomandohet që me rastin e finalizimit të projekt amendamenteve të ofrohen përshtatshmërisht garanci kushtetuese për përfshirjen e komuniteteve jo-shumicë në këto organe.
- 5 Projekt-amendamentet kushtetuese kanë paraparë shqiptimin e masës së "shkarkimit" dhe të sanksioneve të tjera ndaj subjekteve që nuk kalojnë testin e integritetit. Për qëllime të sigurisë kushtetuese, është shumë e rëndësishme që të specifikohet se për cilin sanksion është fjala në mënyrë që rregullat kushtetuese ti paraprijnë specifikimit të mëtejme ligjor. P.sh. pezullimi për një vit nga detyra i subjektit vlerësues i shoqëruar me trajnim 1 vjeçar mund të jetë një opsion i një mase të tillë.
- 6 Përfshirja e Presidentit të Republikës në procedurën e shkarkimit të subjekteve vlerësuese në kontrollin e integritetit sipas nenit të propozuar duhet të rishikohet për shkak të karakterit të veçantë të Autoritetit të Kontrollit të Integritetit/Kolegjit të Apelit dhe ndryshimit të mekanizmit kushtetues për shkarkimin e subjekteve vlerësuese.
- 7 Amendamenti 168 para 3 që nuk lejon parashtimin e ankesës ndaj vendimit të Kolegjit të Apelit në raste të shkarkimit të subjekteve të vlerësuara, me përjashtim të referimit në Gjykatën Kushtetuese të Kosovës konform nenit 113 para. 7 të Kushtetutës së Kosovës është në pajtim me kërkesat e nenit 13 të KEDNJ-së dhe me precedentët e krijuar tanimë nga vetë Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut pasi e drejta e ankesës në Kolegjin e Apelit përmban të gjitha veçoritë e një mjeti efektiv juridik duke mundësuar korrigjimin e një padrejtësie të natyrës procedurale dhe materiale.
- 8 Neni 169 i propozuar me propozim amendamentin 29 është i pa nevojshëm sepse kjo veç është e përcaktuar me nenin 144 paragrafi 4 të Kushtetutës. Andaj, ky nen i propozuar duhet të hiqet nga Komisioni për shkak se nëse një çështje se është rregulluar me dispozita kushtetuese nuk ka nevojë që të adresohet sërish me amendament kushtetues.

Përkrahur nga:



Kingdom of the Netherlands