



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Këshilli për Legjislacionin

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

Dokument parlamentar

Tiranë, më ____/____/2018

RAPORT

PËR PROJEKTLIGJIN

“PËR NJË NDRYSHIM NË LIGJIN NR. 8417, DATË 21.10.1998 “KUSHTETUTA E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË”, TË NDRYSHUAR

- HYRJE

Bazuar në nenin 177, pika 1 të Kushtetutës, me propozim të më shumë se 1/5 të të gjithë anëtarëve të Kuvendit, 55 deputetë nga Grupi Parlamentar i Partisë Demokratike dhe Grupi Parlamentar i Lëvizjes Socialiste për Integrim kanë depozituar në Kuvend, në datën 15.1.2018, projektligjin “Për një ndryshim në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar.

Kryetari i Kuvendit, bazuar në nenin 77/a, pika 1, të Rregullores së Kuvendit, në seancën plenare të datës 15 janar 2018 njoftoi Kuvendin për depozitim të nismës për rishikimin e Kushtetutës. Konferenca e Kryetarëve, bazuar në nenin 77/a të Rregullores së Kuvendit, vendosi futjen menjëherë të projektligjit në programin e punës së Kuvendit si dhe caktoi datën 2 shkurt 2018 për fillimin e procedurave për shqyrtimin e nismës nga mbledhja e përbashkët e Këshillit për Legjislacionin dhe Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut.

- QËLLIMI I PROJEKTLIGJIT TË PROPOZUAR

Me anë të kësaj nisme deputetët e opozitës propozojnë që, në kushtet e mungesës së KLP-së, zgjidhja e vetme e kësaj situatë, është që Kuvendi të marrë masat e nevojshme, që të plotësojë boshllëkun kushtetues/ligjor, duke ndryshuar dispozitat tranzitore dhe duke parashikuar situatën

sesi veprohet në kushtet kur Prokurorit të Përgjithshëm në detyrë i mbaron mandati në kushte të zakonshme dhe KLP-ja nuk ngrihet brenda afatit 8 mujor që ka parashikuar Kushtetuta.

Për këtë qëllim, propozohet ndryshimi e pikës 13 të nenit 179 të Kushtetutës, ku parashikohet si më poshtë:

"13. Prokurorit të Përgjithshëm në detyrë i përfundon koha e qëndrimit në detyrë të nesërmen e hyrjes në fuqi të këtij ligji.

Deri në zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm sipas procedurës së parashikuar në nenin 148/a të Kushtetutës, funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm do të ushtrohen nga një prokuror i caktuar nga Kuvendi, me tri të pestat e anëtarëve të tij, mes kandidaturave të propozuara nga Gjykata Kushtetuese, për një mandat të përkohshëm.

Nëse Kuvendi nuk arrin shumicën e caktuar për zgjedhjen brenda 10 ditëve nga propozimi, kandidati i renditur i pari, që ka kaluar me sukses procesin e rivlerësimit kalimtar sipas ligjit, konsiderohet i emëruar.

Kandidatët i nënshtrohen procesit të rivlerësimit me procedurë të përsheptuar dhe me përparësi ndaj të gjithë subjekteve të tjera të rivlerësimit.

Rregullat e detajuara për caktimin e prokurorit që do të ushtrojë funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm me mandat të përkohshëm dhe afatet për realizimin e procesit të vlerësimit të kandidatëve dhe rivlerësimit kalimtar të tyre përcaktohen me ligj."

- SHQYRTIMI I NISMËS NË MBLEDHJEN E PËRBASHKËT

Në datën 2 shkurt 2018, nën drejtimin e Kryetarit të Kuvendit, z. Gramoz Ruçi, Këshilli për Legjislacionin dhe Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, zhvilluan mbledhjen e parë të përbashkët.

Në fillim të mbledhjes z.Enkelejd Alibeaj bëri prezantimin e nismës së depozituar nga grupet parlamentare të PD-së dhe LSI-së.

Në këtë mbledhje, bazuar në nenin 77/a, pika 3, u caktuan dy relatorët: z.Oerd Bylykbashi nga deputetët e opozitës, dhe z. Alket Hyseni nga deputetët e mazhorancës, u vendos thirrja e 2 ekspertëve konstitucionalistë për opozitën dhe 2 ekspertë për mazhorancën si dhe u miratua kalendari i shqyrtimit të projektligjit.

Lidhur me njohjen e projektligjit nga zgjedhësit dhe opinion publik, Kryetari i Kuvendit sqaroi se Kuvendi e ka bërë publikimin e këtij projektligji në faqen e tij zyrtare.

Mbledhja e radhës u zhvillua në datë 9 shkurt 2018, me rend dite vijimin e procedurës së shqyrtimit të projektligjit "Për një ndryshim në ligjin nr. 8407, datë 14.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", e ndryshuar", si dhe caktimin e detyrave për ekspertët konstitucionalistë.

Nga deputetët u kërkua që ekspertët në opinionin e tyre të jepnin sqarime dhe të fokusoheshin në këto çështje;

- Shqyrtimi i parë në aspektin teorik dhe praktik të përmbushjes së standardeve kushtetuese dhe ndërkombëtare të amendamentit kushtetues;
- Rregullimi faktik i mënyrës së zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm të përkohshëm;
- Cilat janë linjat orientuese të Komisionit të Venecias, të Gjykatës së të Drejtave të Njeriut të Strasburgut, të Gjykatës së Drejtësisë të Luksemburgut dhe të vendeve të tjera të BE-së për pavarësinë, paanësinë dhe eliminimin e kontrollit politik të sistemit të prokurorisë?
- Kryerja e një analize për të gjithë veprimtarinë parlamentare të Komisionit të Reformës në Drejtësi, lidhur me arsyen apo motivimin se si do të duhej të ndryshohej mënyra e zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm në Republikën e Shqipërisë;
- Kryerja e një analize se sa efektive është zgjidhja e amendamenteve kushtetuese të propozuara dhe nëse është ajo pengesë apo jo për vazhdimin e vënies në ekzekutim të reformës në drejtësi;
- Një vlerësim në aspektin teorik se sa është e bazuar në aspektin kushtetues procedura e zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm të Përkohshëm;
- Zgjidhja aktuale, pra emërimi i Prokurorit të Përgjithshëm të përkohshëm në këtë mënyrë, siç ka ndodhur, pra pa veting, me vota politike të njërës anë, sa e ka potencialin për të ndërhyrë dhe për të influencuar? Çfarë instrumentesh kanë në dorë për të zgjedhur 6 anëtarët e tjerë që vijnë nga prokuroria, si pjesë e Këshillit të Lartë të Prokurorisë, bazuar në kuadrin ligjor aktual?
- A ka pasurja të pakthyeshme për procese të rëndësishme kushtetuese e ligjore, si zgjedhja e Prokurorit të Përgjithshëm, zgjedhja e SPAK-ut, proceset penale që janë në hetim nga prokuroria, zgjedhja e Prokurorit të Përgjithshëm të përkohshëm?
- Sa mund të jetë afati optimal për implementimin faktik, që do të thotë zgjedhjen, sipas variantit të propozuar, të Prokurorit të Përgjithshëm të përkohshëm?
- Riformulimi i dispozitës kalimtare për zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm në periudhën tranzitore deri në ngritjen e KLP-së, a sjell nevojën për ndryshime në ligje të tjera?
- Ligji për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese e përcakton apo e parashikon si një kompetencë që Gjykata Kushtetuese të emërojë ose të rankojë kandidatë për pozicionin e Prokurorit të Përgjithshëm? Pra, në ç'raport është ligji për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese me këtë propozim që bën opozita?
- A mundet një organ kushtetues, siç është Gjykata Kushtetuese, e cila nuk është vetuar ende, të bëjë vlerësimin e meritës dhe të rankojë kandidatë, të cilët ne i kërkojmë të jenë të vetuar?
- Në ç'raport janë dispozitat e tjera kalimtare që organizohen në Kushtetutë dhe aneksi kushtetutes, që flet për përparësitë në rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve e prokurorëve, me propozimin që ka bërë opozita?
- Si qëndron amendamenti i propozuar nga opozita, pra ndërhyrja në pikën 13 të nenit 179 të Kushtetutës, që është një dispozitë transitore kushtetuese, në raport me trungun kushtetues që ka përcaktuar zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm me mandat të plotë kushtetues 7 vjet?

- A mundet një dispozitë e tillë, e propozuar nga opozita, të përcaktojë filtra të tjerë kushtetues, tej atyre të përcaktuar në trungun kushtetues, për zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm?

Opinionet e ekspertëve konstitucionalistë lidhur me nismën e propozuar, sipas detyrave të ngarkuara, u prezantuan dhe u dorëzuan me shkrim në mbledhjen e datës 16 shkurt 2018. Në përfundim të parashtrimeve të tyre ekspertët ishin të ndarë në opinionin e tyre në lidhje me domosdoshmërinë e ndryshimeve Kushtetuese të propozuara.

Mbledhja e përbashkët e Këshillit për Legjislacionin dhe Komisionit për Çështjet Ligjore vazhdoi shqyrtimin e nismës ligjore për ndryshimin kushtetues në datën 26 shkurt 2018.

Deputetet gjatë diskutimit të tyre në mbledhje, mbajtën qëndrim të ndryshëm përsa i përket nevojës së ndryshimeve kushtetuese për zgjedhjen e prokurorit të përgjithshëm të përkohshëm. Deputetet e opozitës i qëndruar kërkesës së tyre të parashtruar në projektligj duke parashtruar edhe opinionet e tyre sipas mendimit të dhënë nga ekspert e propozuar prej tyre.

Nga përfaqësuesit e mazhorancës u kërkua që kjo nismë të rrëzohet, me arsyetimin se kjo nismë është e panevojshme dhe joefektive në kushtet kur është duke përfunduar procesi për krijimin e Këshillit të Lartë të Prokurorisë i cili do të zgjedhë Prokurorin e ri të Përgjithshëm. Dhe Deputetët e mazhorancës në mbledhje argumentuar arsyer pse nisma duhet të rrëzohet duke u mbështetur në mendimet e ekspertëve të propozuar prej tyre.

Opinionit i deputetëve të opozitës gjatë diskutimit në mbledhjen e përbashkët të Komisionit të Ligjeve, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut, dhe Këshillit të Legjislacionit, mbështetur dhe në opinionin e parashtruar nga ekspertët e propozuar prej tyre ishte miratimi i ndryshimit të propozuar në pikën 13, të nenit 179 të Kushtetutës. Kjo për faktin se:

Kjo iniciativë nga pikëpamja procedurale, është propozuar nga 55 deputetë të Kuvendit të Shqipërisë, që përbëjnë më shumë se 1/5 e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë. Për këtë arsye, propozimi është në përputhje me nenin 177 të Kushtetutës, për shkak se:

1-Nisma për rishikimin e Kushtetutës është ndërmarrë nga jo më pak se një e pesta e anëtarëve të Kuvendit.

2- Rishikimi i Kushtetutës ndërmerret gjatë kohës ku në Shqipëri nuk janë vendosur masat e jashtëzakonshme.

3- Nuk ka patur kërkesë për rishikimin e Kushtetutës për të njëjtën çështje që të jetë rrëzuar nga Kuvendi apo me referendum.

Kjo iniciativë nga pikëpamja e përmbajtës, përmbush standardet kushtetuese dhe ndërkombëtare, që garantojnë pavarësinë e organit të prokurorisë, si dhe zgjidhen situatën e paligjshmërisë në të cilën ndodhet aktualisht organi i prokurorisë. Konkretisht:

Më datë 7 Dhjetor 2017, Prokurorit të Përgjithshëm i përfundoi mandati 5 vjeçar i qëndrimit në detyrë. Sipas dispozitave kushtetuese në fuqi (neni 148/a), duhet të ishte Këshilli i Lartë i Prokurorisë, që sipas Kushtetutës ngrihej maksimalisht brenda 8 muajve nga hyrja në fuqi e Kushtetutës, që të bënte vlerësimin e kandidaturave dhe t'i propozonte Kuvendit të Shqipërisë 3 kandidatë për Prokuror të Përgjithshëm. Në mungesë të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Komisioni Parlamentar i Ligjeve më datë 7.12.2017 njoftoi hapjen e vakancës për pozicionin e Prokurorit të Përgjithshëm të Përkohshëm. Kjo procedurë e nisur nga Komisioni Parlamentar i Ligjeve bazohet në nenin 109/2 e ligjit nr. 97/2016 "Për organizimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë". Në garën e shpallur nga Komisioni i Ligjeve, rezulton se janë paraqitur 7 kandidatë, ku sipas Raportit të këtij Komisioni, pas vlerësimit të kandidaturave, vetëm 3 kandidatë u vlerësuan se përmbushnin kriteret kushtetuese dhe ligjore për pozicionin e Prokurorit të Përgjithshëm. Me mbështetjen e 28 deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, anëtarë të Grupit Parlamentar të Partisë Socialiste, në seancës plenare të datës 18 Dhjetor 2017, u paraqit për votim vetëm një kandidat. Prokurori që do të ushtrojë përkohësisht funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm u caktua nga Kuvendi, me votim të fshehtë, me 69 vota.

Konstatimi i parë në aspektin kushtetues, është fakti se **neni 148/a i Kushtetutës, ka hyrë në fuqi që nga data 11 Gusht 2017. Për pasojë, kjo normë kushtetuese, mund të lihet pa efekt apo mund të menjanohet në zbatimin e saj, për çdo arsye, vetëm nëpërmjet një rregulli kushtetues tranzitor.** Nga analiza e nenit 179 të Kushtetutës rezulton se një rregull i tillë tranzitor mungon. Duke e analizuar situatën faktike të kësaj çështje, në kontekstin e detyrimeve që imponon parimi i shtetit të së drejtës për respektimin e hierarkisë së akteve normative, konstatohet se neni 179 i Kushtetutës nuk përmban as rregullim apo delegim të shprehur për ligjvënësin lidhur me parashikimin e zgjidhjes së situatës sesi do të veprohet nëse KLP nuk është ngritur ende, ndërkohë që Prokurorit të Përgjithshëm që ishte në detyrë i përfundon mandati dhe koha e qëndrimit në detyrë. Në vlerësimin tonë, ky konstatim nuk mund të konsiderohet se përbën ometim kushtetues, për shkak se kushtetutbërësi ka mbajtur në konsideratë dy rrethana, mbi këtë çështje:

- 1- Në pikën 6, të nenit 179 të Kushtetutës, ka parashikuar detyrimin që Këshilli i Lartë i Prokurorisë, duhet të ngrihet maksimalisht brenda 8 muajve nga Hyrja në fuqi e ndryshimeve Kushtetuese (muaji Prill 2017).
- 2- Prokurori i Përgjithshëm që ishte në detyrë në momentin e miratimit të ndryshimeve kushtetuese, kishte fituar një mandat 5 vjeçar, i cili do të vijonte të ushtrohej edhe pas ndryshimeve kushtetuese, dhe kushtetutbërësi kishte të qartë se ky afat i qëndrimit në detyrë përfundonte më 7 Dhjetor 2017.

Për pasojë, **në kushtet kur në momentin e miratimit të ndryshimeve kushtetuese, mundësia që kjo situatë të ndodhet, ishte nga pikëpamja kushtetuese dhe ligjore e përjashtuar, atëherë kushtetutbërësi nuk e ka parashikuar asnjë rregullim tranzitor sesi do të veprohej në mungesë të KLP-së.**

Në përputhje me nenin 4 dhe 116 të Kushtetutës, në kontekstin e detyrimeve që imponon parimi i shtetit të së drejtës për respektimin e hierarkisë së akteve normative, është e pamundur që kjo situatë të zgjidhet me dispozitë ligjore, aq më pak kur kjo nuk është deleguar nga kushtetutbërësi, madje është përjashtuar si mundësi prej vetë atij (për shkak të afatit maksimal që ka vendosur për ngritjen e KLP-së). Dispozitat ligjore, nuk mund të lënë pa efekt ligjor

dispozitat kushtetuese. Në këtë rast, vlen të përmendet edhe parimi i elaboruar nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese dhe konkretisht me vendimin nr. 212/2002, sipas të cilit: "*Për funksionet kushtetuese të organeve, atë që nuk ka dashur ta bëjë Kushtetuta nuk mund ta bëjë ligji.*". Për pasojë, Kuvendi nuk mund të pajiset nëpërmjet ligjit me një kompetencë shtesë ligjore, të cilën nuk ia ka njohur Kushtetuta.

Në këtë kontekst, neni 109 i ligjit nr. 97/2016, nuk mund të vlerësohet si një dispozitë tranzitore që lë pa efekt zbatimin e nenit 148/a, për shkak se nëse i jeper ai kuptim atëherë dispozita në vlerësimin tonë është antikushtetuese. Mirëpo, nga analiza e përmbajtjes së nenit 109, pika 2, e ligjit nr. 97/2016, vlerësojmë se edhe qëllimi i legjislatorit nuk ka qenë ky.

Neni 109/2 parashikon se: "Në rast se mandati i Prokurorit të Përgjithshëm përfundon përpara kohe, përpara krijimit të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm....". Në këtë rast, me të drejtë legjislatori ka parashikuar një rregull ligjor tranzitor, sesi do të veprohet në rastet kur Prokurorit të Përgjithshëm në detyrë do i ndërpritet mandati përpara kohe dhe ndërkohë KLP, që sipas Kushtetutës duhet të bëjë propozimin për kandidatët për Prokuror të Përgjithshëm, nuk është krijuar ende (sipas Kushtetutës kishte një periudhë tranzitore 8 muajore për krijimin e KLP).

Mbarimi përpara afatit i mandatit njihet në praktikën kushtetuese dhe ligjore, por vetëm nëse vërtetohen ato raste, të cilat nuk kanë të bëjnë me mbarimin natyreshëm dhe në rrugën normale të tij, siç mund të jenë dorëheqja, masa disiplinore, vettingu, arritja e moshës së pensionit, dënimi me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi etj. Në rastin konkret nuk rezulton ndonjë rast i tillë, pasi Prokurorit të Përgjithshëm i përfundoi afati kushtetues i qëndrimit në detyrë. Kjo nënkupton se nuk jemi në rastin që kjo sjell mbarimin "përpara kohe të mandatit", që merr përsipër të rregullojë pika 2 e nenit 109 të ligjit. Rregulli i parashikuar në pikën 2, lidhet drejtpërdrejtë me rastet e përfundimit të parakohshëm të mandatit, që parashikon vetë pika 1 e po të njëjtës dispozitë (pra, si rezultat i aplikimit të kreut VIII, të ligjit "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë" ose si rezultat i procesit të rivlerësimit, sipas ligjit "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë").

Këtij interpretimi pajtues të nenit 109/2 të ligjit nr. 97/2016, i vjen në ndihmë edhe fakti që legjislatori nuk mund të parashikonte një rregull ligjor tranzitor që do të binte ndesh me Kushtetutën (nenin 148/a të saj) dhe afatin që ajo vetë kishte parashikuar për krijimin e KLP-së (pika 6, neni 179). Legjislatori nuk mund të rregullonte në mënyrë kalimtare një situatë, që sipas parashikimeve kushtetuese, ishte i përjashtuar që të ndodhte, për shkak se vetë Kushtetuta kishte vendosur afat maksimal se kur krijohet KLP (Prill 2017), ndërkohë që përfundimi i afatit 5 vjet të qëndrimit në detyrë të Prokurorit të Përgjithshëm, ishte i njohur për legjislatorin (Dhjetor 2017).

Nga kjo analizë kuptohet faqe qartë që qëllimi i pikës 2 të nenit 109, ka qenë rregullimi i situatës kur Prokurorit të Përgjithshëm në detyrë, për shkaqe ligjore, do t'i përfundonte mandate përpara kohe, dhe ndërkohë KLP-ja nuk do ishte krijuar ende (sepse Kushtetuta vendoste një afat 8 muaj). Situata faktike e krijuar nuk paraqitet të jetë në kushtet që parashikon kjo dispozitë e

ligjit, për shkak se Prokurorit të Përgjithshëm që ishte në detyrë i përfundoi mandati me plotësimin e periudhës 5 vjet të qëndrimit në detyrë.

Në këto kushte, konkluzioni mbi konstatimin e parë, është fakti që procesi i realizuar është kryer në terrenin e një boshllëku kushtetues dhe ligjor. Dispozitat kushtetuese në fuqi, nuk mund të anashkalohen, as me ligj, as me vendim të Kuvendit, dhe as me vendim të Komisionit Parlamentar të Ligjeve. Nëse një rregull i caktuar kushtetues që është në fuqi, është i pamundur nga pikëpamja faktike për t'u zbatuar (siç është në rastin konkret mungesa e KLP), atëherë është në detyrimin e ligjvënësit që të miratoi një dispozitë tranzitore kushtetuese, që i jep zgjidhje situatës faktike kushtetuese të krijuar. Çdo zgjidhje apo mundësi tjetër, është e përjashtuar, për shkak se nuk do të ishte në pajtim me Kushtetutën.

Në këtë rast, e vetmja mundësi tjetër kushtetuese që mund të merrej në shqyrtim, në kushtet e mungesës së organeve të reja kushtetuese, mund të ishte zbatimi i parimit kushtetues të vazhdimësisë institucionale, që siç sqaron Gjykata Kushtetuese, shpreh dhe synon të sigurojë vlerën kushtetuese të vazhdimësisë dhe koherencës institucionale, për rrjedhojë, organet ekzistuese kushtetuese do të vazhdojnë të ushtrojnë funksionet e tyre deri në konstituimin e plotë të organeve të reja kushtetuese, sipas kompetencave që kanë patur përpara miratimit të ndryshimeve kushtetuese. Kjo nënkuptonte që zgjidhja e situatës së mbarimit të mandatit të Prokurorit të Përgjithshëm dhe zgjidhjen e Prokurorit që do ta zëvendësojë atë, do të duhej të bëhej nga bashkëverpimi midis Presidentit të Republikës dhe Kuvendit të Shqipërisë, nëpërmjet përzgjedhjes së prokurorit të përgjithshëm të përkohshëm, nëpërmjet një procedure plural të përzgjedhjes, që ka qenë në fuqi deri në Korrik 2016. Megjithatë, një zgjidhje e tillë të krijon bindjen se nuk përputhet me frymën për të cilën u ndryshua Kushtetuta. **Për pasojë, zgjidhja e vetme optimale, është rregullimi i situatës me një dispozitë kushtetuese tranzitore, që mban në konsideratë edhe standardet kushtetuese të pavarësisë së organit të prokurorisë, ashtu siç edhe propozohet në amendamentin kushtetues të propozuar nga 55 deputetët e Kuvendit të Shqipërisë.**

Konstatimi i dytë mbi këtë çështje, në aspektin kushtetues, është fakti se **rregulli i sanksionuar në pikën 2 të nenit 148 të Kushtetutës, ku specifikohet se: “Prokuroria është organ i pavarur”, është në fuqi, dhe se mbrojtja dhe respektimi i këtij standardi kushtetues është detyrë e një rëndësie thelbësore, në veçanti për ligjvënësin kur harton ligjet apo ndërmerr veprime/akte që lidhen me organin e prokurorisë.**

Në lidhje me pozitën juridiko-kushtetuese të organit të prokurorisë, kanë ekzistuar dhe ekzistojnë opinione të ndryshme. Këtu u përqendrua edhe debati kushtetues në prag të hartimit dhe miratimit të Kushtetutës së vitit 1998. Në diskutimet e përmbledhura dhe të bëra publike, për pozitën e Prokurorit të Përgjithshëm, shihen të përvijuara qartë dy qëndrime: i pari që kërkonte ta shihte prokurorin më të lidhur me figurën e Kryeministrit, për shkak të natyrës ekzekutive që paraqet herë pas here veprimtaria e prokurorisë, si dhe për shkak se veprimtaria kundër kriminalitetit është e ndërthurur me atë të Qeverisë; si dhe qëndrimi i dytë, sipas të cilit lidhja më e ngushtë e Kryeministrit me Prokurorin, çon në nënshtrimin e të dytit nga i pari, me fjalë të tjera në nënshtrimin e veprimtarisë së prokurorisë nga politika. Për pasojë, përfundimisht, u vendos se në rastin e Shqipërisë ishte më e arsyeshme që prokuroria të kishte pozitën e një organi të

pavarur Kushtetues me funksion të pavarur. Kjo vinte si nevojë e mësimave të nxjerra prej përvojës së viteve të komunizimit, kur Prokuroria u shndërrua në një organ të nënshtruar ndaj vullnetit të partisë në pushtet.

Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj i ka dhënë përgjigje edhe debateve të mësipërme duke analizuar pozitën kushtetuese të Prokurorisë: *“... organi i prokurorisë ka disa veçori, të cilat janë përcaktuar në Kushtetutë dhe në ligj, të cilat e vendosin këtë organ në një pozitë të dallueshme nga pushtetet e tjera, dhe veçanërisht si: a) organi i vetëm në vend që ushtron ndjekjen penale; b) organ që përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit, që disponon mbi çështjet që ndodhen në gjykim dhe i lirë në kërkimet për llojin dhe masën e dënimit ndaj personave që i rezultojnë fajtorë; c) organ me pavarësi të plotë në ushtrimin e funksioneve, duke iu nënshtruar vetëm Kushtetutës dhe ligjeve, gjë që do të thotë që fillimi i procedimit penal, vënia para përgjegjësisë penale, pushimi, pezullimi i çështjeve dhe dërgimi në gjyq, janë attribute të prokurorisë; Vlerësohet, gjithashtu, se Prokurori i Përgjithshëm si drejtues i organit të prokurorisë, në kuptimin kushtetues, nuk ka përgjegjësi politike para Kuvendit. Një zgjidhje e tillë kushtetuese, ka për qëllim krijimin e një organi prokurorie që bazohet në profesionalizëm. Prokurori i Përgjithshëm është drejtues profesional e jo politik i prokurorisë, karakteristika këto, që sigurojnë pavarësinë profesionale të këtij organi.”.*

Në këtë kuadër, merr rëndësi analizimi nëse veprimet e kryera nga Kuvendi, apo mënyra e aplikimit të nenit 109/2 të ligjit nr. 97/2016 dhe zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm të përkohshëm, e mban në konsideratë standardin kushtetues të pavarësisë së organit të prokurorisë dhe rolin e posaçëm kushtetues që ky organ ka. Nga shqyrtimi i procedurës, rezulton se hapat e ndjekura për zgjedhjen e prokurorit që ushtron funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm, janë si më poshtë:

- (i) Shpallja e vakancës dhe njoftim publik për aplikim të të gjithë kandidatëve që përmbushin kriteret kushtetuese dhe ligjore nga ana e Komisionit të Ligjeve, vetëm me votat e deputetëve të mazhorancës;
- (ii) Vlerësimi i përmbushjes së kriterëve nga Komisioni i Ligjeve dhe hartimi e miratimi i Raportit përkatës për këtë qëllim, vetëm me votën e deputetëve të mazhorancës;
- (iii) Mbështetja dhe propozimi i vetëm një kandidati nga 28 deputetë të Grupit Parlamentar të Partisë Socialiste;
- (iv) Caktimi i prokurorit që do të ushtrojë funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm, me shumicë të thjeshtë (me 69 vota nga 140 vota).

Nga këto hapa procedural rezulton se procedura e ndjekur për caktimin e Prokurorit të Përgjithshëm të Përkohshëm, ka qenë ekskluzivisht parlamentare dhe politikisht e njëanshme. Kjo nuk është në përputhje, jo vetëm me standardin e sanksionuar në nenin 148, pika 2 e Kushtetutës, që është i detyrueshëm për zbatim nga Kuvendi, por edhe me standardet e doktrinë së deritanishme kushtetuese dhe të praktikës kushtetuese, si dhe me standardet ndërkombëtare të vendeve të Bashkimit Europian dhe që janë elaboruar nga Komisioni i Venecias.

Deri përpara miratimit të ndryshimeve kushtetuese të vitit 2016, zgjedhja e Prokurorit të Përgjithshëm, bëhej nëpërmjet bashkëveprimit institucional, të Presidentit të Republikës dhe Kuvendit të Shqipërisë. Në këtë mënyrë Kushtetuta, përpara ndryshimeve, parashikonte një

procedurë *plurale* të përzgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm, që kishte në esencë *kooperimin institucional* të Presidentit të Republikës dhe të Kuvëndit të Shqipërisë. Kjo formulë përzgjedhëse ishte vlerësuar si mënyra e duhur për të garantuar pavarësinë e institucionit, duke ndjekur modelin e Prokurorit të Përgjithshëm, gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, etj.. Kjo procedurë *plurale* përzgjedhëse, ishte në përputhje me standardet ndërkombëtare, mirëpo në praktikë u ndesh me rrezikun e politizimit të Prokurorit të Përgjithshëm, veçanërisht pas mundësisë që Presidenti i Republikës të zgjidhej me shumicë të thjeshtë në Kuvend, çka krijonte rrezikun që Presidenti dhe mazhoranca parlamentare, të kishin prirje të njëjta politike. Kjo u vlerësua si rrezik për pavarësinë e organit të prokurorisë dhe formula u ndryshua. Në kushtet kur formula *plurale* e përzgjedhjes, u vlerësua se rrezikon pavarësinë, atëherë del qartë se **zgjedhja unilaterale dhe ekskluzivisht politike, në një proces që përfshinë vetëm Kuvendin, me votim me shumicë të thjeshtë, nuk është në harmoni me standardin kushtetues të pavarësisë së organit të prokurorisë, si dhe me standadrdet e doktrinës dhe të praktikës së deritanishme kushtetuese.**

Referuar standardeve ndërkombëtare, të cilat janë marrë në analizë nga Komisioni i Venecias, në Opinionin CDL-AD (2010) 040 “Raport për standardet Europiane lidhur me pavarësinë e sistemit gjyqësor: Pjesa II – Shërbimi i Prokurorisë”, rezulton se ndër të tjera, një element kyç që garanton pavarësinë e organit të prokurorisë, lidhet edhe me procedurën e emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm, apo prokurorëve të tjerë. Mbi këtë çështje, bazuar edhe në standardet që përdorin vendet e Bashkimit Europian, Komisioni i Venecias, ka theksuar se:

“34. Mënyra e zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm luan një rol thelbësor në sistemin e garancive që sigurojnë funksionimin korrekt të organit të prokurorisë. Në Opinionin e vet mbi Konceptim Rregullator të Kushtetutës së Republikës së Hungarisë, Komisioni i Venecias theksoi: “Është e rëndësishme që metoda e përzgjedhjes së prokurorit të përgjithshëm duhet të sigurojë besimin e publikut dhe respektin ndaj gjyqësorit dhe profesioneve ligjore. Prandaj, ekspertiza profesionale, jo politike, duhet të përfshihet në procesin e përzgjedhjes. Megjithatë, është e arsyeshme që një qeveri të dëshirojë të ketë një lloj kontrolli mbi emërimin, për shkak të rëndësisë që ka ndjekja e krimit në funksionimin e rregullt dhe efikas të shtetit, dhe për pasojë të mos jetë e gatshme t’i jap ndonjë organ tjetër, *carte blanche* në procesin e përzgjedhjes. Prandaj, sugjerohet që të merret në konsideratë krijimi i një komisioni për emërimin, që përbëhet nga persona që respektohen nga publiku dhe kanë besimin e Qeverisë.”.

35. Asnjë parim i vetëm kategorik nuk mund të formulohet se kush - Presidenti apo Parlamenti - duhet të emërojë Prokurorin e Përgjithshëm në një situatë kur ai nuk është në vartësi të Qeverisë. Çështja zgjidhet në mënyra të ndryshme në vende të ndryshme. Pranimi i parimit të bashkëpunimit midis organeve shtetërore duket një zgjidhje e mirë pasi bën të mundur shmangien e nominimeve të njëanshme politike. Në raste të tilla, duhet të arrihet një konsensus. Në çdo rast, e drejta e propozimit të kandidatëve duhet të përcaktohet qartë. Këshillat për kualifikimin profesional të kandidatëve duhet të merren nga persona relevantë, siç janë përfaqësuesit e komunitetit ligjor (përfshirë prokurorët) dhe të shoqërisë civile.

36. Në vendet ku prokurori i përgjithshëm zgjidhet nga Parlamenti, rreziku i dukshëm i një politizimi të procesit të emërimit mund të reduktohet duke parashikuar përgatitjen e zgjedhjeve nga një komision parlamentar, i cili duhet të marrë parasysh këshillat e ekspertëve. Përdorimi i një shumice të cilësuar për zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm mund të shihet si

një mekanizëm për të arritur konsensus mbi emërimet e tilla. Sidoqoftë, do të duhej gjithashtu të sigurohet një mekanizëm alternativ, në rastet ku shumica e cilësuar nuk arrihet, në mënyrë që të shmanget rreziku i një bllokimi.

37. Është e rëndësishme që Prokurori i Përgjithshëm të mos ketë të drejtë të ri-emërimit, të paktën jo nga e njëjta legjislaturë apo ekzekutiv. Ekziston rreziku potencial që një prokuror i cili kërkon riemërim nga një organ politik do të sillet në mënyrë të tillë që të fitojë besimin e atij organi ose të paktën të perceptohet si një gjë e tillë. Prokurori i Përgjithshëm duhet të emërohet përgjithmonë ose për një periudhë relativisht të gjatë pa mundësinë e rinovimit në fund të asaj periudhe. Periudha e qëndrimit në detyrë nuk duhet të përputhet me mandatin e Parlamentit në detyrë. Kjo do të siguronte stabilitet më të madh të prokurorit dhe do ta bënte atë të pavarur nga ndryshimet aktuale politike.

87. Me qëllim që të sigurohet parimi i mosndërhyrjes politike, Komisioni i Venecias rekomandon:

1. Në procedurën e emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm, këshillat për kualifikimin profesional të kandidatëve duhet të merren nga persona relevantë, siç janë përfaqësuesit e komunitetit ligjor (përfshirë prokurorët) dhe të shoqërisë civile.

2. Në vendet ku Prokurori i Përgjithshëm zgjidhet nga Parlamenti, rreziku i një politizimi të procesit të emërimit mund të reduktohet duke parashikuar përgatitjen e zgjedhjeve nga një komision parlamentar.

3. Përdorimi i një shumice të kualifikuar për zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm mund të shihet si një mekanizëm për të nxitur një konsensus të gjerë mbi emërimet e tilla.”.

Nga analiza e këtij Opinioni të Komisionit të Venecias, rezulton se standardet e përcaktuara aty, nuk janë respektuar në procedurën e ndjekur për caktimin e prokurorit që do të ushtrojë funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm. Rrjedhimisht elementi kyç që siguron pavarësinë e organit të prokurorisë, dhe që lidhet me garancinë e zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm sipas një procedure që shmang nominimin e njëanshëm politik, nuk rezulton të jetë respektuar.

Rreziku i cenimit të pavarësisë në këtë rast, është edhe më i madh, po të mbahen në konsideratë edhe dy elementë të tjerë:

a) Mandati i ushtrimit të funksionit të tij, është i përkohshëm, por i pacaktuar në kohëzgjatje, si dhe mundësia potenciale ligjore që prokurori i caktuar të kërkojë që në të ardhmen të marr një mandat të plotë 7 vjeçar, pra të rizgjidhet.

Një nga elementët e pavarësisë individuale të prokurorit që ushtron funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm sigurohet, krahas procedurave të emërimit dhe promovimit mbi bazën e kualifikimit profesional dhe integritetit personal, edhe nëpërmjet **kohëzgjatjes së ushtrimit të funksionit**, të sigurisë financiare, pavarësisë në vendimmarrje, si dhe garantimit të të drejtave vetjake¹.

¹ Shih opinionin e Komisionit të Venecias CDL-AD (2012)014).

Ndryshimet kushtetuese të vitit 2008, ruajtën karakterin e prokurorisë, si organ kushtetues i pavarur, organ i një lloji të veçantë, pranë pushtetit gjyqësor. Këto ndryshime kushtetuese, për të përforcuar pavarësinë, vendosën rishtazi një mandat 5-vjeçar me të drejtë riemërimi për Prokurorin e Përgjithshëm. Vendosja e mandatit përbënte një garanci për mbarëvajtjen dhe pavarësinë e detyrës së Prokurorit, pasi mund të shërbejë për të disiplinuar deri diku marrëdhëniet e tij, me organet e emërtesës, Parlamentin, maxhorancat parlamentare apo deri në 2016 edhe me Presidentin e Republikës. Në CDL-AD (2008)033, Komisioni i Venecias, teksa analizon këto ndryshime kushtetuese, shprehet se: “Një kohëzgjatje me e gjatë e mandatit, pa të drejtë riemërimi është e preferueshme. Në Opinionin për amendamentet kushtetuese të Ukrainës (CDL-AD (2008) 029, paragrafi 33) Komisioni i Venecias theksoi: “mandati i Prokurorit të Përgjithshëm duhet të jetë 5 deri 7 vjet. Kjo kohëzgjatje e gjatë e mandatit do të shmangë politizimin e organit të prokurorisë dhe do të garantonte paanshmërinë e Prokurorit të Përgjithshëm. Në rast të përcaktimit të mandatit, duhet të përjashtohet mundësia e riemërimit. Përndryshe, Prokurori i Përgjithshëm mund të jetë gjatë vendimmarrjes së tij nën influencën e dëshirës për t’u riemëruar.”.

b) Regjim i paqartë disiplinor ndaj prokurorit të caktuar për të ushtruar funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm.

Zgjedhja e prokurorit të përgjithshëm të përkohshëm, u krye sipas një procedure parlamentare të parashikuar nga Rregulloja e Kuvendit, në nenin 111 të saj. Kjo shton rrezikun që edhe procedura e shkarkimit të tij nga detyra ti nënshtrohet po rregullave të parashikuara nga Rregullorja e Kuvendit. Në këtë kuadër, do të mjaftonin 28 deputetë, që argumentojnë një shkelje kushtetuese apo ligjore të këtij prokurori, që Kuvendi, nën të njëjtin regjim ligjor e rregullator të emërimit, të ndjekë edhe për procedurën e shkarkimit të tij nga detyra.

Në shtesë të konstatimeve të mësipërme vihet re se edhe vetë procedura e ndjekur nga Kuvendi, ka ndryshuar pas nisjes së procedurës së përzgjedhjes. Fillimisht në vendimin nr. 9, datë 07.12.2017 të Komisionit të Ligjeve, është përcaktuar se: “c) për zhvillimit të seancave dëgjimore publike, komisioni përgjegjës brenda 2 ditëve, shqyrton përmbushjen e kriterëve kushtetuese e ligjore të kandidatëve të vetofruar dhe harton Raportin për seancën plenare ku rendit kandidatët sipas cilësive profesionale, integritetit moral e profesional, aftësive organizative e drejtuese, si dhe performancës gjatë prezantimit. ç) Kuvendi në seancë plenare voton për caktimin e Prokurorit të Përgjithshëm të përkohshëm ndërmjet kandidatëve që plotësojnë të gjitha kriteret të shprehura në Raportin e paraqitur nga komisioni përgjegjës”. Ndërkohë nga shqyrtimi i Raportit dhe procedurës vijues, rezulton se në të nuk është bërë renditje e kandidatëve sipas meritës së tyre, dhe ndërkohë seanca plenare nuk ka votuar midis kandidatëve që plotësonin kriteret, por procesit të votimit i është nënshtruar vetëm 1 kandidat që ishte propozuar nga jo më pak se 28 deputetë të mazhorancës.

Në këtë drejtim, rezulton se votimi nga Kuvendi i një kandidati të vetëm, të propozuar në mënyrë ekskluzive vetëm nga një grupim politik, i vlerësuar për përmbushjen e kriterëve ekskluzivisht vetëm nga një trupë politike (Komisioni i Ligjeve në Kuvend), i zgjedhur me shumicë të thjeshtë të 69 deputetëve, është haptazi në kundërshtim me standardet e evidentuara në Opinionin e sipërcituar të Komisionit të Venecias, dhe nuk përmbush asnjë

nga kriteret e procedurës së përzgjedhjes të sugjeruara në atë Opinion. Ky fakt cenon rëndë standardin e pavarësisë së organit të prokurorisë, të sanksionuar edhe në nenin 148, pika 2, të Kushtetutës. Kjo bën që aktualisht organi i prokurorisë të jetë në kushtet flagrante të paligjshmërisë.

Përveç sa më sipër, vlerësojmë se procedura e zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm të përkohshëm, paraqet problematika në aspektin kushtetues edhe lidhur me procesin e votimit në Kuvendin e Shqipërisë. Fillimisht duhet të sqarojmë se dispozita tranzitore ligjore e bën të qartë se do të kemi të bëjmë me një Prokuror të Përgjithshëm dhe një zyrtar që do të ushtrojë të gjitha kompetencat kushtetuese të Prokurorit të Përgjithshëm. Fakti nëse ky zyrtar do të jetë me mandat të përkohshëm, apo me mandate të plotë 7 vjeçar, nuk cenon cilësinë e tij kushtetuese si Prokuror i Përgjithshëm. Përkohshmëria apo mandati i plotë, lidhet qartësisht vetëm me kohën e qëndrimit në detyrë, dhe aspak me cilësinë e tij si Prokuror i Përgjithshëm (organ kushtetues), dhe për të cilën Kushtetuta ka parashikuar kuorumin e nevojshëm për zgjedhjen e tij. Në këtë rast, nuk i referohemi vetëm pikës 1 të nenit 148/a të Kushtetutës, por dispozitës tranzitore që parashikon Kushtetuta.

Pika 13 e nenit 179 të Kushtetutës, parashikon se: *“Deri në zgjedhjet parlamentare, që do të mbahen pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, por jo më vonë se data 1 Shtator 2017, zgjedhja eProkurorit të Përgjithshëm do të bëhet me dy të tretat e anëtarëve të Kuvendit. Zgjedhjet e tjera do të bëhen me tri të pestat e anëtarëve të Kuvendit”*.

Është e vërtetë që neni 109 i ligjit që ka shërbyer si bazë ligjore për këtë proces parlamentar, ka parashikuar vetëm që *“...funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm, me vendim të Kuvendit, caktohet t’i kryejë përkohësisht një nga prokurorët....”*, duke mos specifikuar shumicën me të cilën Kuvendi merr vendimin. Mirëpo në këtë rast, kjo dispozitë nuk mund të shikohet si e shkëputur nga dispozitat kushtetuese, të cilat parashikojnë shumicën me të cilën Kuvendi zgjedh zyrtarin publik që ushtron kompetencat kushtetuese të Prokurorit të Përgjithshëm. Normat ligjore, nuk janë një korpus i shkëputur dhe që veprojnë të pavarura ndaj njëra tjetrës. Ato veprojnë në mënyrë të ndërthurur me njëra tjetrën, dhe plotësojnë reciprokisht njëra tjetrën. Nëse shikon me vëmendje teknikën legjislative të ndjekur nga legjislatori në hartimin e ligjit për organizimin e prokurorisë, arrin në konkluzionin se edhe për rastin e zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm sipas procedurës normale kushtetuese, ligji nuk ka parashikuar shumicën me të cilën Kuvendi merr vendimin, por është mjaftuar me referimin në Kushtetutë. Kjo teknikë legjislative është e pranueshme, për shkak se qëllimi i ligjit nuk është të përsërisë dispozitat kushtetuese, por të bëjë plotësimin/detajimin e tyre. Në rastin konkret, shumica me të cilën Kuvendi merr vendimin sipas nenit 109, përcaktohet nga Kushtetuta (neni 179, pika 13), dhe legjislatori e ka çmuar të panevojshme që të përsërisë shumicën që kërkohet në këtë rast për të konsideruar të miratuar vendimin përkatës.

Neni 55, pika 1 e Rregullores së Kuvendit, parashikon se: *“Ligjet, vendimet, deklaratat dhe rezolutat konsiderohen të miratuara nga Kuvendi, kur për to kanë votuar pro shumica e anëtarëve të Kuvendit, në prezencë të më shumë se gjysmës së anëtarëve të Kuvendit, me përjashtim të rasteve kur Kushtetuta parashikon një shumicë të cilësuar”*. Rasti konkret, bën pjesë tek përjashtimet për të cilat Kushtetuta ka parashikuar ndryshe, për shkak se, neni 179 (pika 13)

parashikon se: “Deri në zgjedhjet parlamentare, që do të mbahen pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, por jo më vonë se data 1 Shtator 2017, zgjedhja eProkurorit të Përgjithshëm do të bëhet me dy të tretat e anëtarëve të Kuvendit. Zgjedhjet e tjera do të bëhen me tri të pestat e anëtarëve të Kuvendit”. Në këtë rast, dispozita kushtetuese nuk specifikon se ky rregull zbatohet për Prokurorin e Përgjithshëm me mandat 7 vjeçar, dhe jo për Prokurorin e Përgjithshëm me mandat të përkohshëm. Rregulli zbatohet për zgjedhjen e zyrtarit në funksionin e Prokurorit të Përgjithshëm, pavarësisht nga kohëzgjatja e mandatit që do të ketë zyrtari i zgjedhur. Pra, zyrtari publik që ushtron kompetencat kushtetuese të Prokurorit të Përgjithshëm, pavarësisht sa do të jetë kohëzgjatja e mandatit të tij, pas datës 1 Shtator 2017, zgjidhet vetëm me votat e 3/5 së anëtarëve të Kuvendit. Shumica parlamentare e cilësuar për caktimin e Prokurorit të Përgjithshëm, nuk është e lidhur me kohëzgjatjen e mandatit të tij, por është parashikuar për të mbrojtur nga influence e njëanshme politike, pikërisht funksionin e rëndësishëm që ai ushtron, dhe që kërkojnë një shumicë të tillë vendimmarrëse, që siguron pavarësinë dhe paanësinë e zyrtarit që ushtron funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm. Ky është standardi që ka vendosur Kushtetuta aktuale në fuqi dhe që në vlerësimin tonë do të duhej të ishte zbatuar edhe në këtë rast.

Pavarësia e prokurorisë dhe gjyqësorit në përgjithësi merret si gurthemel i mbizotërimit të shtetit ligjor. Dokumentet dhe marrëveshjet e shumta ndërkombëtare, theksojnë rëndësinë e pavarësisë së prokurorisë dhe gjyqësorit, dhe përpiqen të përshkruajnë elementet kryesore të një drejtësie të pavarur. Edhe pse nuk ka përcaktim të qartë të termit “pavarësi”, në përgjithësi mund të thuhet se niveli në të cilën prokurorët janë të pavarur është i ndërlidhur me tre faktorë:

- (i) nga mënyra e emërimit në detyrë, dhe garancitë që i ofrohen për qëndrimin në detyrë;
- (ii) nga mënyra se si prokurorët janë të mbrojtur prej ndikimeve të parregullta nga palë të treta, si persona ose institucione;
- (iii) nga shkalla në të cilën prokurorët mendojnë, veprojnë dhe i marrin vendimet e tyre në mënyrë të pavarur, pa marrë parasysh faktorë të tjerë, përveç fakteve lidhur me rastin dhe me ligjin në fuqi.

Këta faktorë janë qartazi të ndërlidhur. Një prokuror nuk do të ndjehet i lirë për të marrë vendimin e tij bazuar vetëm në ligj, nëse sistemi ligjor nuk shmangë politizimin në procesin e zgjedhjes së tij në detyrë nga njëra anë, dhe nuk i siguron mbrojtje të mjaftueshme kundër përpjekjeve për të ndikuar në vendimin e tij, nga ana tjetër.

Dallimet midis juridiksioneve kombëtare dhe sistemeve ligjore e bëjnë të pamundur për të ndërtuar një formulë universale për kërkesat të cilat duhet të plotësohen që një organ i pavarur të ekzistojë. Megjithatë, ka disa faktorë që përcaktojnë nëse korniza ligjore në një vend të caktuar siguron kushte për një drejtësi të pavarur. Në këtë rast, mund ti referohemi jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GjEDNj) në çështjen *Campbell dhe Fell v Mbretërisë së Bashkuar dhe Incal v Turqi*, ku Gjykata themeloi kërkesat e "pavarësisë", në të cilat përfshihen: (1) mënyra e emërimit, (2) kohëzgjatja e mandatit të tyre, (3) garancitë kundër presionit të jashtëm dhe (4) pyetjet, nëse organi paraqet një pamje të pavarësisë. Në këtë kuptim, është universalisht e kuptueshme se procesi i zgjedhjes së prokurorëve bazuar në prirjet e tyre politike, në përzgjedhje unilaterale dhe ekskluzivisht politike, duke mos marrë në konsideratë integritetin, aftësitë profesionale dhe kualifikimet e duhura, me përjashtimin e vetë prokurorëve nga procesi i emërimit nuk njihen si përmbushje të kriterëve të pavarësisë.

Komisioni i Venecias, në Opininion CDL-AD (2010) 040 “Raport për standardet Europiane lidhur me pavarësinë e sistemit gjyqësor: Pjesa II – Shërbimi i Prokurorisë”, ka theksuar se mënyra e zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm luan një rol thelbësor në sistemin e garancive që sigurojnë funksionimin korrekt të organit të prokurorisë. Në këtë drejtim, janë përcaktuar këto linja orientuese, që përbëjnë standard ndërkombëtar të gjithëpranuar:

- (i) Është e rëndësishme që metoda e përzgjedhjes së prokurorit të përgjithshëm duhet të sigurojë besimin e publikut dhe respektin ndaj sistemit të drejtësisë. Prandaj, ekspertiza profesionale, jo politike, duhet të përfshihet në procesin e përzgjedhjes.
- (ii) Shmangia e procedurave ekskluzive dhe unilaterale. Parimi i bashkëpunimit midis organeve shtetërore duket një zgjidhje e mirë pasi bën të mundur shmangien e nominimeve të njëanshme politike. Në raste të tilla, duhet të arrihet një konsensus.
- (iii) E drejta e propozimit të kandidatëve duhet të përcaktohet qartë. Këshillat për kualifikimin profesional të kandidatëve duhet të merren nga persona relevantë, siç janë përfaqësuesit e komunitetit ligjor (përfshirë prokurorët) dhe të shoqërisë civile. Pra, në asnjë rast përfaqësuesit politik.
- (iv) Përgatitja e zgjedhjes nga ana e Kuvendit nga një komision parlamentar, i cili duhet të marrë parasysh këshillat e ekspertëve.
- (v) Përdorimi i një shumice të cilësuar për zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm, si një mekanizëm për të arritur konsensus mbi emërimet e tilla.
- (vi) Të sigurohet një mekanizëm alternativ, në rastet ku shumica e cilësuar nuk arrihet, në mënyrë që të shmanget rreziku i një bllokimi.
- (vii) Prokurori i Përgjithshëm duhet të emërohet përgjithmonë ose për një periudhë relativisht të gjatë pa mundësinë e rinovimit në fund të asaj periudhe. Periudha e qëndrimit në detyrë nuk duhet të përputhet me mandatin e Parlamentit në detyrë. Kjo do të siguronte stabilitet më të madh të prokurorit dhe do ta bënte atë të pavarur nga ndërhyrjet politike.

Lidhur me shumicën parlamentare që merr pjesë në procesin e emërimit në këtë rast, Komisioni i Venecias Në CDL-AD (2013)028 ka vënë në dukje se:

“Shumicat e cilësuar synojnë të garantojnë që një marrëveshje e gjerë të gjendet në Parlament, pasi ato kërkojnë që mazhoranca të kërkojë një kompromis me pakicën. Për këtë arsye, shumicat e cilësuar normalisht kërkojnë në shumë sektorë sensitivë, ku dallohen zgjedhjet e zyrtarëve të institucioneve shtetërore. Megjithatë ka rrezik që kërkesa për shumicë të cilësuar të çojë në ngërç, i cili nëse nuk adresohet në kohë dhe mënyrë të përshtatshme, mund të çojë në paralizë të atij institucioni. Një mekanizëm zhbllokues (anti-deadlock) synon të eliminojë një ngërç të tillë. Megjithatë, funksioni parësor i mekanizmit zhbllokues është saktësisht që ai të bëjë të funksionojë procedurën fillestare, duke shtyrë qoftë mazhorancën, qoftë pakicën të gjejnë një marrëveshje me qëllim shmangien e mekanizmit zhbllokues. Në të vërtetë, shumicat e cilësuar përforcojnë pozitën e pakicës parlamentare, ndërsa mekanizmi zhbllokues e korrekton balancën mbrapsh. Kuptohet, këto lloj mekanizmash nuk duhet të veprojnë si një pengues i arritjes së marrëveshjes për shumicën e cilësuar në instancë të parë. Ai duhet ta asistojë

procesin, duke inkurajuar marrëveshjen nëse mekanizmi zhblllokues është i tillë që nuk parapëlqehet si nga shumica ashtu edhe nga pakica parlamentare. Për mekanizmin zhblllokues nuk ka një model unik. Një opsion është përcaktimi i shumicave zbritëse të ndryshme radhazi sipas raundeve të votimit, por ky mekanizëm ka difektin që shumica mund të mos kërkojë konsensus në raundin e parë, duke e ditur që në raundet vijuese kandidatit i tyre do të mbizotërojë. Zgjidhjet e tjera, ndoshta më të preferueshme, përfshijnë përdorimin e metodave proporcionale të votimit, duke iu drejtuar përfshirjes së aktorëve të ndryshëm institucionalë ose duke përcaktuar marrëdhënie të reja midis institucioneve shtetërore”.

Komisioneri për të Drejtat e Njeriut në KE² i mbështetur dhe në opinionin e Komisioni të Venecias, propozon që do të ishte pozitive që të kërkohej një shumicë e cilësuar për emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm duke e parë kështu si një mekanizëm për të promovuar konsensusin politik dhe për të shmangur rrezikun e politizimit në emërimin e tij. Ai u bën thirrje autoriteteve që të ndërmarrin masat e duhura legjislative, të cilat do të mundësonin votimin dhe miratimin me shumicë të cilësuar në Parlament të Prokurorit të Përgjithshëm.

Në Dokumentin Analitik³ “Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri”, të përgatitur nga Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë, në Qershor 2015, theksohet se: “Neni 149/1 i Kushtetutës përcakton se Prokurori i Përgjithshëm emërohet nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit. Kushtetuta, për t’i dhënë një theks më të dukshëm pavarësisë së prokurorisë, në ndryshim nga ligji “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, ka zgjedhur, në thelb, procedurën e emërimit dhe të shkarkimit të Prokurorit të Përgjithshëm, duke mos ia lënë këtë proces vetëm një organi kushtetues^{67F68}. Ashtu si për emërimin e gjyqtarëve kushtetues dhe të gjyqtarëve të lartë, evidentohen të njëjtat probleme në lidhje me garancitë që duhet të japë Presidenti i Republikës në procesin e emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm.Gjithashtu miratimi i kandidaturës nga Kuvendi me shumicë minimale (36 deputetë) nuk i shërben marrjes së një mbështetjeje të gjerë nga ligjvënësi dhe garantimit të pavarësisë që duhet të karakterizojë këtë funksionar të lartë. Kohëzgjatja 5-vjeçare e mandatit kushtetues nuk është e mjaftueshme dhe mundësia e ripërtëritjes së mandatit nuk jep garancitë e duhura në ushtrimin e funksionit në pavarësi nga pushteti politik.^{4”}.

Për këtë qëllim, u vendos si objektiv strategjik, ndryshimi i formulës së emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm, dhe të gjitha draftet e përgatitura dhe të miratuara, parashikuan fillimisht procesin e nominimit nga KED, më pas nga KLP, dhe votimin nga Kuvendi me shumicë të cilësuar prej 3/5, duke parashikuar edhe mekanizmin zhblllokues, bazuar në meritat e kandidatit.

Në dokumente të tjera që kanë shoqëruar Reformën Kushtetuese në Drejtësi, theksohet se: “Prokurori i Përgjithshëm emërohet vetëm me shumicë të thjeshtë në Parlament. Procesi i emërimit nuk ofron garanci të mjaftueshme për profesionalizëm dhe transparencë. Duket se nuk

² Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 2.

³ http://reformatdrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip.pdf

⁴ Dokumenti Analitik, faqe 30-31

ka ekuilibër ndërmjet përgjegjësisë dhe pavarësisë së Prokurorit të Përgjithshëm⁵.”..... “Sa i takon sistemit të prokurorisë Dokumenti Analitik ka identifikuar disa probleme të rëndësishme si më poshtë: (i) politizimi i procesit të përzgjedhjes dhe emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm (PP) për shkak të dështimit të formulës kushtetuese për emërimin e tij⁶.”.

Mbi këto ndryshime, Komisioni i Venecias në CDL (2016)009 “*Opinioni përfundimtar për projekt ndryshimet e rishikuara kushtetuese për gjyqësorin (të 15 janarit 2016) të Shqipërisë*”, theksoi se: “*Projekt ndryshimet e rishikuara parashikojnë pozicionin e Prokurorit të Përgjithshëm (PP). Këto pozicione nuk mund të zgjidhen me anë të një sistemi proporcional. Nuk ekziston një model i vetëm për zgjedhjen e tyre; njëkohësisht, është e dëshirueshme që këto emërimet të rëndësishme të kenë një shkallë të gjerë konsensusi dhe (nëse kjo arrihet) pa kompromentuar cilësitë e kandidatit të suksesshëm.Komisioni i Venecias më përpara ka rekomanduar që “këshilla për kualifikimin profesional të kandidatëve duhet të merren nga personat e duhur si psh. përfaqësues të komunitetit ligjor (përfshirë prokurorët) dhe nga shoqëria civile”. Sipas projekt ndryshimeve të rishikuara, PP zgjidhet nga lista e kandidatëve e përgatitur nga KLP. Përfshirja e KLP në procesin e emërimit përbën një garanci për përjashtimin e emërimeve tërësisht politike të PP.....në situatën aktuale politike, mund të konsiderohet një rregull i përkohshëm (ose një marrëveshje kushtetuese kalimtare) për zgjedhjen e këtyre dy figurave zyrtare me një shumicë më të madhe se 3/5 at (ky rregull do të zbatohet vetëm për zgjedhjen e parë nga legjislatura aktuale ku shumica ka 3/5 at e votave)”.*

Nga analiza e këtyre Dokumenteve, si dhe shqetësimeve apo standardeve të përmendura në to, rezulton se projektligji i propozuar nga 55 deputetë të Kuvendit të Shqipërisë, është në përputhje me sensibilitetet politike, juridike apo edhe historike të reformës në drejtësi, sepse i adreson të gjitha problematikat e evidentuara, nëpërmjet zgjidhjeve që janë në harmoni me standardet ndërkombëtare. Kjo për faktin se:

- 1) Parafiltrimit dhe vlerësimi i kandidatëve bëhet nga një trupë profesionistësh, siç janë anëtarët e GJK;
- 2) Përjashtohet propozimi politik i kandidaturave;
- 3) Zgjedhja në Kuvend bëhet me konsensus dhe me shumicë të cilësuar;
- 4) Parashikohet mekanizëm zhblllokues, në rast mungese të konsensusit, bazuar në meritat e kandidatit.

Nga analiza e projektligji të propozuar nga 55 deputetë të Kuvendit të Shqipërisë, me të cilën shtohet një rregull tranzitor për zgjedhjen e një Prokurori të Përgjithshëm të Përkohshëm, rezulton se ofron një zgjidhje efektive të situatës së krijuar nga mbarimi i mandatit të Prokurorit të Përgjithshëm, në përputhje me standardet që garantojnë pavarësinë e organit të prokurorisë, sipas një procedure që eliminon bllokimin institucional, dhe një procesi që siguron meritën e kandidatëve. Nuk rezulton që ky propozim të bëhet pengesë për zbatimin e Reformës në Drejtësi, përkundrazi, vë në zbatim në mënyrë të menjëhershme parimet dhe standardet që synohen të arrihen me anë të Reformës në Drejtësi. Konkretisht, standardi i pavarësisë së organit të prokurorisë, që është menduar të arrihet ndër të tjera nëpërmjet ndryshimit të formulës së

⁵ Dokument analitik “Informacion i detajuar sipas sektorëve të sistemit të drejtësisë”, Janar 2015, Ministria e Drejtësisë, faqe 83

⁶ Draft 24/09/2015 “Material shpjegues për ndryshimet kushtetuese”, GENL

emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm, gjen pasqyrim të plotë në projektligjin e propozuar. Konkretisht, janë ruajtur të gjitha elementët që përmban neni 148/a i Kushtetutës, me përjashtimin e vetëm që në mungesë të organit të pavarur kushtetues - KLP, funksionin e tij ta kryejë një organ tjetër kushtetues i pavarur – GJK. Gjithashtu, vendosja e detyrimit që kandidatët për Prokuror të Përgjithshëm t'i nënshtrohen paraprakisht procesit të vettingut, është një garanci për cilësitë morale dhe profesionale të Prokurorit të Përgjithshëm me mandat të përkohshëm, duke rritur besimin e publikut tek ky zyrtar. Për pasojë, zgjidhja e ofruar, është efektive, dhe garanton zbatimin e standardit kushtetues të pavarësisë së organit të prokurorisë.

Komisioni i Venecias ka pranuar se ndërhyrja politike në ndjekjen penale është ndoshta e vjetër sa vetë shoqëria. Në shtetet totalitare apo në diktaturat moderne ndjekja penale ka qenë dhe vazhdon të përdoret si një mjet i represionit politik dhe korrupsionit. Europa moderne përëndimore mund të ketë larguar kohët e fundit në masë të madhe problemin e ndjekjes penale abuzive, dhe kjo kryesisht i referohet miratimit të mekanizmave që sigurojnë mungesën e mundësisë për presion të papërshtatshëm politik në një çështje konkrete penale. Një nga mekanizmat në këtë drejtim është edhe garantimi i një procedure përzgjedhëse të Prokurorit të Përgjithshëm që garanton mungesën e nominimit të njëanshëm politik, apo njohjen e të drejtës për vendimmarrje mbi karrierën profesionale të prokurorëve individual (emërimet, ngritjen në detyrë, inspektimin apo procedimin disiplinor) një trupe kolegjiale, të përbërë në shumicë nga vetë prokurorë, dhe jo më Prokurorit të Përgjithshëm për shkak se mund të keqpërdoret prej tij, dhe nëpërmjet tij nga politika që e zgjedh atë. Në këtë rast, ekzistenca e sistemeve të kontrollit demokratik nuk jep një përgjigje të plotë për problemin e ndjekjeve penale të frymëzuara politikisht. Tirania e shumicës mund të shtrihet në përdorimin e prokurorisë si një instrument shtypës ndaj kundërshtarëve politik, apo për të mbuluar veprimet e veta korruptive ose kriminale.

Konkretisht, sipas Komisionit të Venecias, ka dy forma të ndryshme të abuzimit, që janë të lidhura me njëra tjetrën. E para është ushtrimi i ndjekjeve penale të cilat nuk duhet të fillohen, ose për shkak se nuk ka prova ose për shkak se është i bazuar në prova të montuara ose të rreme. Një e dytë, më e fshehtë, dhe ndoshta më e thjeshtë, është ajo ku prokurori nuk ushtron ndjekjen penale për rastet ku duhet të veprojë. Ky problem shpesh lidhet me korrupsionin, por mund të haset gjithashtu aty ku qeveritë janë sjell në një mënyrë kriminale ose të korruptuar ose kur interesat e fuqishëm ekonomike-politike sjellin presion politik për mbylljen e çështjeve. Në parim, një udhëzim i gabuar për të mos ndjekur penalisht dikë mund të jetë më i vështirë për t'u kundërshtuar nga prokurorët.

Për të vlerësuar mundësinë reale nëse kjo mund të ndodhë në rastin konkret, vlerësojmë se është e nevojshme që të analizohen kompetencat e prokurorit të përgjithshëm të përkohshëm, për çështje që lidhen me karrierën e prokurorëve. Pika 3, e nenit 97/2016, parashikon se: *“Kompetencat kalimtare të Prokurorit të Përgjithshëm në detyrë parashikohen në dispozitat kalimtare të ligjit “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”*. Në këtë rast, ligji i referohet nenit 160 të ligjit nr. 96/2016, ku parashikohet se: *“2. Deri në krijimin e Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Prokurori i Përgjithshëm do të vazhdojë të ushtrojë kompetencat e mëposhtme, sipas rregullave të parashikuara në këtë ligj: a) emëron magjistratët kandidatë të diplomuar në vitin 2016, në përputhje me pjesën III, kreu II, të këtij ligji, të paktën dy muaj pas hyrjes në fuqi të këtij ligji; b) merr vendim për caktimin në pozicione të kandidatëve magjistratë*

të diplomuar në vitin 2016, sipas pjesës III, kreu III, të këtij ligji, brenda tre muajve pas hyrjes në fuqi të këtij ligji; c) pezullon prokurorët, sipas procedurës dhe kriterëve të parashikuara në ligj; ç) mbikëqyr trajnimin e prokurorëve, sipas këtij ligji dhe ligjit “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë; d) kryen vlerësimin e punës, siç parashikohet në dispozitën kalimtare të këtij ligji, duke përfshirë edhe ndihmën në rivlerësimin kalimtar të prokurorëve, në bazë të ligjit “Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”; dh) vërteton mbarimin e emërimit në rast dorëheqjeje dhe arritjes së moshës së pensionit. 4. Këshilli i Lartë i Drejtësisë dhe Prokurori i Përgjithshëm mund të vendosin caktimin në pozicione të përkohshme të magjistratëve për të mundësuar ushtrimin e detyrave dhe funksionimin e institucioneve të drejtësisë. 5. Deri në krijimin e Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, Këshilli i Lartë i Drejtësisë dhe Prokurori i Përgjithshëm heton shkeljet disiplinore nëpërmjet inspektorëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Prokurorit të Përgjithshëm, bazuar në procedurën dhe kriteret e pjesës V dhe dispozitës kalimtare të këtij ligji.”.

Nga përmbajtja e kësaj dispozite, arrijmë në konkluzionin se Prokurori i Përgjithshëm i përkohshëm, ka kompetenca të gjera lidhur me karrierën e një prokurori, dhe kryesisht ato që lidhen me pezullimin e prokurorit, inspektimin dhe procedimin disiplinor të prokurorit, apo vlerësimin e punës së tij në kuadër të procesit të vettingut. Mjafton keqpërdorimi i këtyre kompetencave, apo përdorimi i tyre për qëllime të paarsyeshme dhe të paqartë, që të jemi përpara rrezikut real të ndërhyrjes apo influencës në punën e një prokurori për çështje konkrete. Nëse mbajmë në konsideratë faktin se procedura e përzgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm të përkohshëm, nuk ishte në përputhje me elementët që ka përcaktuar Komisioni i Venecias për pavarësinë e prokurorisë nga politika apo organi i emërtesës, atëherë rreziku i influencës apo ndërhyrjes politike rritet akoma më shumë.

Në këtë rast, sjellim në vëmendjen tuaj, se pavarësisht vullnetit të ligjvënësit për të kufizuar kompetencat e Prokurorit të Përgjithshëm në periudhën kalimtare, me qëllim që ky kufizim të jetë në harmoni me Kushtetutën, Gjykata Kushtetuese ka bërë një interpretim pajtues të dispozitave të kësaj natyre, duke konkluduar në vendimin e saj nr. 34/2017, se:

“Duke i vlerësuar rregullimet ligjore në kontekstin e detyrimeve që imponon parimi i shtetit të së drejtës për respektimin e hierarkisë së akteve normative, Gjykata konstaton paraprakisht se neni 179 i Kushtetutës nuk përmban rregullim apo delegim të shprehur për ligjvënësin lidhur me përcaktimin e kompetencave që do të ushtrojë KLD-ja (për analogji PP) në periudhën kalimtare deri në krijimin e KLGJ-së (për analogji KLP). Megjithatë, ky konstatim nuk mund të konsiderohet se përmban ometim kushtetues, pasi Kushtetuta nuk ka ndërprerë mandatin e Prokurorit të Përgjithshëm dhe në këtë mënyrë kjo zgjidhje shpreh dhe synon të sigurojë vlerën kushtetuese të vazhdimësisë dhe koherencës institucionale, për rrjedhojë, funksionimin normal të KLD-së (për analogji PP) në periudhën kalimtare. Për sa kohë vullneti i kushtetutëbërësit ka qenë që të mos ndërpritet funksioni i KLD-së (për analogji PP), Gjykata vlerëson se KLD-ja (për analogji PP) ashtu si edhe organet e tjera ekzistuese kushtetuese (ku përfshihet edhe PP) do të vazhdojnë të ushtrojnë funksionet e tyre deri në konstituimin e plotë të organeve të reja kushtetuese dhe, në këtë kuptim, zbatimi i ligjit duhet të jetë në përputhje të plotë me këtë interpretim të Gjykatës, në respekt të frymës së Kushtetutës.”.

Në zbatim të kësaj vendimmarrje dhe interpretimi që ka bërë Gjykata Kushtetuese, atëherë arrihet në konkluzionin se gama e kompetencave të Prokurorit të Përgjithshëm të Përkohshëm, është më e gjerë sesa përcakton dispozita kalimtare ligjore, duke ushtruar në këtë mënyrë të gjitha kompetencat që kishte PP përpara hyrjes në fuqi të ndryshimeve kushtetuese, atëherë mundësia për influencë dhe ndërhyrje të papërshtatshme në punën e organit të prokurorisë, nëpërmjet mekanizmave që ka në dispozicion Prokurori i Përgjithshëm i Përkohshëm, bëhet edhe më e madhe.

Në këto kushte, duke mbajtur në konsideratë kompetencat e PP si më sipër mbi elementë të rëndësishëm të karrierës së prokurorëve, si dhe përcaktimet e ligjit nr. 115/2016, mendojmë se ekziston rreziku gjithashtu që Prokurori i Përgjithshëm i Përkohshëm, të ndikojë në përzgjedhjen që vetë trupa e prokurorëve do të bërë për 6 prokurorët anëtarë të Këshillit të Lartë të Prokurorisë. Ky ndikim më pas, shtrohet zinxhirë edhe mbi Prokurorinë e Posaçme Antikorrupsion (SPAK) dhe Byron Kombëtare të Hetimit (të cilët emërohen nga KLP).

Sipas neneve 107 e vijues të ligjit nr. 115/2016, Prokurori i Përgjithshëm, ushtron këto përgjegjësi të drejtëpërdrejta në procesin e përzgjedhjes së anëtarëve të KLP-së nga rradhët e prokurorëve të të gjitha niveleve:

- a) nën përgjegjësinë e tij, administrata e Prokurorisë së Përgjithshme verifikon plotësimin e kushteve nga kandidatët, dhe shpall zyrtarisht kandidaturat në faqen zyrtare të Prokurorisë së Përgjithshme.
- b) është anëtar i Komisionit të Kualifikimit, që merr vendimin për përjashtimin e kandidatëve që nuk plotësojnë kriteret. Komisioni përbëhet nga Prokurori i Përgjithshëm dhe dy prokurorë të tjerë të Prokurorisë së Përgjithshme.
- c) thërret Mbledhjen e Përgjithshme të prokurorëve të të gjitha niveleve për të zgjedhur anëtarët e Këshillit.
- d) miraton fletën tip të votimit, e cila përmban emrat e kandidatëve të regjistruar.
- e) organizon shortin për përzgjedhjen e Komisionit të Votimit, që do të merret me administrimin e procesit të votimit, dhe që përbëhet nga 3 prokurorë të Prokurorisë së Përgjithshme.
- f) propozon rregullat e hollësishme për procesin e votimit dhe zgjedhjen e anëtarëve të komisionit të votimit, në fillim të mbledhjes, të cilat miratohen nga Mbledhja e Përgjithshme e Prokurorëve.

Ndërthyrja e këtyre kompetencave të drejtëpërdrejta, me kompetencat që lidhen me karrierën e prokurorëve, ka një potencial të lartë, në premisën që ekziston vullneti, për ndërhyrjen dhe influencimin në zgjedhjen e 6 prokurorëve që do të jenë anëtarë të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, duke e shndërruar më pas këtë organ kushtetues të pavarur, në një mekanizëm konkret, të kontrollit edhe të SPAK dhe BKH, cka do të kishte pasoja jashtëzakonisht të dëmshme për rezultatet e pritshme të Reformës në Drejtësi.

Në këtë kuptim, garantimi i pavarësisë së organit të prokurorisë, nëpërmjet garantimit të respektimit të elementëve që sigurojnë një përzgjedhje në përputhje me standardet europiane për PP, është e domosdoshme, për të eliminuar këtë rrezik apo potencial për kontroll politik të KLP, SPAK dhe BKH, në premisën që Prokurori i Përgjithshëm kontrollohen politikisht (teorikisht

dhe praktikisht kjo është e mundur, nëse zgjedhja ka qenë ekskluzivisht e njëanshme politikisht), dhe ai keqpërdor kompetencat e tij, në funksion të influencimit për përbërjen e re të Këshillit të Lartë të Prokurorisë. Në këtë rast, duhet të sjellim në vëmendjen tuaj se pikërisht për shkak të mundësisë teorike dhe praktike që kompetencat e PP lidhur me karrierën e prokurorëve, mund të ndikojnë në punën e prokurorëve për çështje individuale apo veprime të caktuara, në kuadër të ndryshimeve që u bënë për Reformën në Drejtësi, këto kompetenca iu kaluan një organi kolegjal (KLP).

Pretendimi i kolegevë të mazhorancës që nëse kjo dispozitë miratohet, atëherë koha për zgjedhjen e prokurorit të ri të përkohshëm të përgjithshëm është më e madhe sesa kohë që duhet për emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm me mandat 7 vjeçar, nuk qëndron.

Duke mbajtur në konsideratë të gjithë elementët e përshkruar (si afati për ndryshimet kushtetuese dhe ligjore, ndjekja e procedurës së kandidimit, procesi i vettingut dhe votimi nga Kuvendi), rezulton se në afat maksimal i gjithë procesi duket të përfundojë brenda muajit Prill 2018, por mund të realizohet edhe më shpejtë nëse Kuvendi apo organet e vettingut veprojnë më shpejtë në kohë, krahasuar me afatin maksimal që parashikon amendamenti kushtetues dhe ligjor.

Në përlogaritjen e këtij afati, kemi mbajtur në konsideratë faktin se amendamenti kushtetues është shoqëruar me amendamentin përkatës ligjor, nëpërmjet të cilit ndryshohet neni 109 i ligjit nr. 97/2016. Bazuar në praktikën e mëparshme parlamentare, është tërësisht e mundur që miratimi i amendamentit kushtetues, të shoqërohet menjëherë, brenda të njëjtës seancë plenare, me miratimin e ndryshimit në ligjin nr. 97/2016 (për ilustrim në këtë mënyrë është vepruar në rastin e pakteës ligjore të dekriminalizimit). Kjo është e mundur, bazuar edhe në faktin se amendamenti kushtetues dhe ai ligjor, në përputhje me nenin 84 të Kushtetutës, parashikojnë hyrjen në fuqi menjëherë, me miratimin parparak të Presidentit të Republikës.

Lidhur me afatet e ngritjes së Këshillit të Lartë të Prokurorisë, sjellim në vëmendjen tuaj, se procesi është i lidhur me dy faktorë, që pamundësojnë përcaktimin e një afati të qartë se kur mund të konstituohet KLP. Konkretisht, kjo është e lidhur me:

- a) përfundimin e procesit të vettingut për të 19 kandidatët prokurorë për në KLP;
- b) rezultatet e procesit të vettingut, në kuptimin e kalimit me sukses ose jo të këtij procesi nga ana e të gjithë kandidatëve.

Kushtetuta dhe ligji nr. 84/2016, nuk ka përcaktuar një afat të qartë mbi periudhën kohore se kur përfundon procesi i rivlerësimit për një subjekt individual. Ligji ka përcaktuar strandardin e përgjithshëm “kur çështja të jetë gati”, cka nënkupton se procesi është i papërcaktuar në kohë. Në këtë mënyrë, afati i përfundimit të këtij procesi, mund të zgjasë nga 1 ditë – deri në 5 vjet apo më shumë. Një situatë e tillë pamundëson përcaktimin e saktë apo të përafërt nga ana jonë të afatit se kur mund të ngrihet KLP. Në këtë rast, duhet të mbahet në konsideratë edhe fakti se zgjedhja e anëtarëve nuk nënkupton automatikisht fillimin e procesit për përzgjedhjen nga KLP të kandidatëve për Prokuror të Përgjithshëm. Procesi në atë rast do të marrë kohën e nevojshme që nevojitet:

- a) për fillimin nga funksionimi të një organi të ri, të sapo krijuar,
- b) për miratimin e akteve nënligjore të nevojshme për zbatimin e ligjit;

- c) për hapjen e garës dhe vlerësimin e kandidatëve;
- d) për realizimin e procedurave parlamnetare të zgjedhjes së PP.

Nga ana tjetër, rezultatet e procesit të vettingut, do të përcaktojnë edhe ecurinë e mëtejshme të këtij procesi. Në përfundim të procesit të vettingut për kandidatët përkatës, mund të rezultojë që asnjë prej tyre nuk e kalon vettingun. Kjo do të kërkonte nisjen e procesit nga fillimi, dhe për pasojë zgjatjen e mëtejshme të tij. Ashtu sikurse është e mundur teorikisht dhe praktikisht, që të mos kalojnë vettingun në numër të mjaftueshëm, ndonjë nga kategoritë e prokurorëve (për ilustrim nga 3 kandidatë që ka për 1 vend nga prokurorët e Prokurorisë së Përgjithshme, asnjë prej tyre të mos e kalojë vettingun). Edhe në këtë rast, ligji parashikon detyrimin e hapjes së garës, për këtë kategori, të paktën edhe një herë tjetër.

Për të gjitha sa më lart, është vështirë të përcaktohet afati konkret se kur mund të ngrihet KLP. Në cdo rast, duke mbajtur në konsideratë ecurinë e procesit, si dhe faktin se mbledhja e përgjithshme e prokurorëve ka afat zgjedhës rreth 1 muaj, atëherë fillimi i funksionimit të KLP-së, nuk mund të jetë gati në asnjë rast, përpara muajit Korrik 2018 (nëse pranojmë që procesi i vettingut për të gjithë kandidatët për KLP përfundon brenda muajit Mars 2018, dhe këtë proces e kalojnë një numër i mjaftueshëm kandidatësh që lejon vijimin e garës. Këtij afati duhet t'i shtrohet edhe periudha e nevojshme që nevojitet për ndjekjen e procesit për zgjedhjen e Prokurorit të ri të Përgjithshëm.

Në konkluzion të sa më sipër, zgjedhja e Prokurorit të Përgjithshëm të përkohshëm, sipas procedurave që parashikon amendamenti kushtetues, do të ndodhë më parë në kohë, krahasuar me ngritjen e KLP-së.

Nga ana tjetër, është plotësisht e mundur që një rregull tranzitor kushtetues të parashikojë një organ filtrimi të ndryshëm nga ai që parashikon trangu i Kushtetutës, përse kohë organi që parashikon ky i fundit, nuk është krijuar ende. Në kushtet kur pretendohet se një organ tjetër filtrimi e ka parashikuar ligji (që në rastin konkret ishte Komisioni i Ligjeve apo Kuvendi), amendamenti tranzitor kushtetues mund ta parashikojë pa asnjë diskutim (ky është qëllimi i dispozitave tranzitore kushtetuese).

Në vlerësimin tonë, funksioni i vlerësimit të përmbushjes së kriterëve nga kandidatët, apo vlerësimit të meritës së tyre sipas disa të dhënave objektive dhe të matshme, është shumë herë më lehtësisht i realizueshëm, sesa funksioni për mbrojtjen e Kushtetutës, apo shqyrtimit të pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Përse kohë, GJK, që ende ska kaluar procesin e vettingut, përmbush funksionet e mësipërme, që janë sensitive dhe të rëndësishme, atëherë ka të gjitha mundësitë dhe kapacitetet për të realizuar procesin e vlerësimit të kandidatëve.

Në këtë pikë, sjellim në vëmendjen tuaj se edhe anëtarët e Komisionit të Ligjeve, që vlerësuan kandidatët për Prokuror të Përgjithshëm të Përkohshëm, nuk kanë kaluar dhe nuk parashikohet të kalojnë një proces vettingu. Në këtë kuadër, fakti që anëtarët e GJK nuk kanë kaluar ende vettingun, nuk përbën pengesë kushtetues dhe ligjore, por edhe morale, që të përmbushin këtë funksion. Nëse Kushtetuta do të kishte parashikuar që ato nuk japin drejtësi gjatë periudhës së

procesit të rivlerësimit, pra pezullohen në ushtrimin e funksioneve të tyre, atëherë do të ishim në kushtet, kur nuk mund të pajiseshin me një kompetencë shtesë. Por përse kohë, gjatë kësaj periudhe, ushtrojnë misionin e tyre kyç, për vetë funksionimin normal të shtetit, siç është garantimi i respektimit të Kushtetutës, atëherë është e mundur që të ushtrojnë edhe këtë kompetencë shtesë.

Bazuar në të gjitha argumentet si më sipër, nga pikëpamja teorike dhe praktike, rezulton se është e nevojshme parashikimi i një rregulli tranzitor kushtetues, që zëvendëson përkohësisht një rregull kushtetues që është i pamundur të zbatohet. Kjo është metoda e vetme sesi neni 148/a i Kushtetutës, që është në fuqi, të mos të aplikohet. Propozimi i paraqitur, ofron një zgjidhje që është tërësisht në përputhje, me parimet e parashikuara në trungun kushtetues, me standardet e deritanishme kushtetuese, dhe mbi të gjitha me standardet ndërkombëtare, vecanërisht standardet e elaboruara nga Gjykata Kushtetuese. Për pasojë, qëndrimi deputeteve të opozitës është që amendamenti kushtetues i propozuar të miratohet nga Kuvendi i Shqipërisë, si e vetmja mënyrë për t'i dhënë fund paligjshmërisë në organin e prokurorisë dhe kthimin e këtij organi nën shinat e Kushtetutës.

Opinionin e deputeteve të maxhorancës në diskutimin në mbledhjen e përbashkët të Këshillit Legjislativ dhe të Komisionit të Ligjeve, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut, ishte i njëjtë të më opinionin e parashtruar nga ekspert e propozuar prej tyre. Pas involvimit të ekspertëve në seancën e pyetjeve nga të dyja palët, pas studimit me vëmendje të projektaktit, por edhe të situatës kushtetuese, deputetet e maxhorancës gjykojnë se qëllimi i këtij projektligji nuk do të arrihej edhe sikur Kuvendi të procedonte në kushtet optimale dhe të kishte një konsensus maksimal dhe edhe sikur qëllimi i këtij projektligji të ishte ideal. Nisur nga fakti që, ashtu si ekspertët e dyja palëve pranuan, në kushtet më optimale nga hyrja në fuqi e këtyre ndryshimeve kushtetuese do të duheshin mbi dy muaj, që procedura për zgjedhjen e prokurorit sipas kërkesave të këtij projektligji, të ekzekutohej. Legjislacioni shqiptar sipas formës që ka marrë me miratimin e ndryshimeve kushtetuese dhe paketës së ligjeve të reformës në drejtësi përmbush dhe reflekton më së miri standardet ndërkombëtare për pavarësinë dhe llogaridhënien e sistemit të prokurorisë. Në këtë kuptim, rol të rëndësishëm në rritjen e pavarësisë dhe llogaridhënies së sistemit të prokurorisë luan krijimi i Këshillit të Lartë të Prokurorisë si organi i vetëm që garanton pavarësinë, llogaridhënien, disiplinën, statusin dhe karrierën e prokurorëve të Republikës së Shqipërisë si dhe ndryshimi i procedurës së zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm, nëpërmjet përzgjedhjes së tij nga Kuvendi me të paktën tre të pestat e anëtarëve, mes tre kandidatëve të propozuar nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë. Këshilli i përzgjedh dhe rendit tre kandidatët, bazuar në një thirrje publike dhe procedurë transparente.

Ndryshimet kushtetuese të vitit 2016 si dhe ligjet e reja⁷ të sistemit të drejtësisë kanë ndryshuar kompetencat dhe rolin e Prokurorit të Përgjithshëm në organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë. Sipas nenit 148/a të Kushtetutës dhe nenit 61 të ligjit për nr. 96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë” (“ligji për statusin”) Prokurori i Përgjithshëm zgjidhet për një mandat 7 veçar pa të drejtë rizgjedhjeje. Rregullat për procedurën dhe kriteret e emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm parashikohen në Kushtetutë dhe në ligjin e prokurorisë.

Me datë 07.12.2017 përfundoi mandati i Prokurorit të Përgjithshëm, zoti Adriatik Llalla, i cili ishte emëruar me dekretin e Presidenti i Republikës nr. 7840, dt. 03.12.2012 dhe pëlqimi i Kuvendit të Shqipërisë ishte dhënë me datë 07.12.2012. Sipas parashikimit të ligjit të kohës së emërimit⁸, Prokurori i Përgjithshëm emërohej nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit për një mandat 5-vjeçar, me të drejtë riemërimi

Me formulën e re kushtetuese, Prokurori i Përgjithshëm zgjidhet me tre të pestat e anëtarëve të Kuvendit, mes tre kandidatëve të propozuar nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë (“KLP”). Sidoqoftë, në datën e përfundimit të mandatit të Prokurorit të Përgjithshëm, Këshilli i Lartë i Prokurorisë nuk ishte ngritur. Pavarësisht kësaj, neni 109 i ligjit për prokurorinë ka parashikuar në rast se mandati i Prokurorit të Përgjithshëm përfundonte përpara kohe si edhe përpara se KLP të kishte filluar funksionimin, funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm, me vendim të Kuvendit, i caktohen t’i kryejë përkohësisht një nga prokurorët me më shumë eksperiencë nga radhët e prokurorëve dhe që përmbush kushtet dhe kriteret e ligjit për prokurorinë.

Premisa e kësaj zgjidhje, pra e emërimit të përkohshëm të një prokurori nga Kuvendi, ishte e lidhur ngushtë me mosfunksionimin e KLP. Përmbushja e premisë kryesore të dispozitës, legjitimonte Kuvendin për të caktuar në mënyrë të përkohshme një prokuror me eksperiencë. Në këtë mënyrë, Kuvendi nëpërmjet Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut filloi procedurën për emërimin në mënyrë të përkohshme të një nga prokurorët me më shumë eksperiencë duke miratuar me datë 7.12.2017 me vendimin nr. 9.

Vendimi nr. 9 i Komisionit të Ligjeve parashikonte që të shpallte publikisht vakancën e krijuar dhe ftonte prokurorët me më shumë eksperiencë dhe që përmbushnin kushtet e përcaktuara nga ligji për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë që të depozitonin dokumentet e nevojshme si dhe pëlqimin për t’u caktuar përkohësisht në këtë funksion. Më pas, Komisioni i Ligjeve zhvilloi seancë dëgjimore me kandidatët dhe në përfundim të saj, pasi kreu edhe procedurën e verifikimit të plotësisht të kushteve ligjore të parashikuar nga neni 31 i ligjit për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë, publikoi raportin përkatës dhe një numër prej 28 deputetësh i

⁷ Ligji nr. 96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, ligji nr. 115/2016 “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë” dhe ligji 97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”

⁸ Neni 149 pika 1 e Kushtetutës përpara ndryshimeve të vitit 2016

propozuan Kuvendit caktimin e prokurores Arta Marku për të ushtruar përkohësisht funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm. Kuvendi miratoi vendimin nr. 115/2017 “Për caktimin e prokurorit që do të kryejë përkohësisht funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm” me datë 18.12.2017 me 69 vota pro.

Sipas procedurës së mësipërme, Kuvendi nuk ka zgjedhur Prokurorin e Përgjithshëm të përkohshëm, por ka caktuar një nga prokurorët që do të kryej përkohësisht funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm. Në vlerësimin e ekspertëve është një çështje e veçantë kur Kuvendi zgjedh një kandidat e propozuar nga KLP si Prokuror të Përgjithshëm dhe është një çështje krejt tjetër, kur Kuvendi, ne fazën tranzitore dhe, për shkak të mbarimit të mandatit e të moskonstituimit të KLP cakton një nga prokurorët për të kryer përkohësisht funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm. Në këtë mënyrë, Kuvendi ka ushtruar një të drejtë të parashikuar me ligj duke caktuar një nga prokurorët më me shumë eksperiencë për të ushtruar përkohësisht funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm. Një veprim i tillë i Kuvendit ishte brenda kuadrit ligjor dhe kushtetues në fuqi.

Në çdo rast, ndryshimet kushtetuese të propozuara nga 55 deputetë të Grupit Parlamentar të Partisë Demokratike dhe Grupit Parlamentar të Lëvizjes Socialiste për Integrim nuk mund të jenë efektive përpara se të zgjidhet Prokurori i Përgjithshëm sipas procedurës së zakonshme të parashikuar në nenin 148/a të Kushtetutës dhe ligjin nr. 97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”.

Nga hyrja në fuqi e ligjit që ndryshon nenin 109 të ligjit për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë, parashikohen 2 ditë për shpalljen e thirrjes për paraqitjen e interesit, 5 ditë për paraqitjen e interesit nga kandidatët, 5 ditë për vlerësimin e kandidatëve, 30 ditë për rivlerësimin kalimtar të kandidatëve, 2 ditë për përcjelljen e listës Kuvendit dhe 10 ditë nga zgjedhja e Prokurorit të Përgjithshëm të Përkohshëm nga Kuvendi. Pra, në total, e përlogaritur nga data e hyrjes në fuqi të ndryshimeve të ligjit për prokurorinë (procedura e miratimit të të cilave mund të fillojë nga Kuvendi vetëm pasi të jenë miratuar ndryshimet kushtetuese të pikës 13 të nenit 179) janë të nevojshëm plot 54 ditë për zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm të Përkohshëm.

Sidoqoftë, duhet të vihet në dukje që afatet e përcaktuara më sipër janë praktikisht të përealizueshme. Si shembull, projektligji ka parashikuar që procesi i rivlerësimit kalimtar duhet të përfundojë për kandidatët brenda 30 ditëve. Praktika ka treguar që ky proces, duke përfshirë edhe punën e organeve ndihmëse zgjat disa herë më shumë. Gjithashtu, duhet të mbahet në konsideratë që ligji⁹ për rivlerësimin kalimtar ka parashikuar një afat 30 ditor nga data në të cilën është mbajtur seanca dëgjimore për njoftimin e vendimit me shkrim subjektit të rivlerësimit, Komisionarit Publik dhe vëzhguesve ndërkombëtarë.

⁹ Neni 55 pika 7 i ligjit për rivlerësimin kalimtar

Ndërkohë, nga ana tjetër, prokurori i caktuar për të ushtruar në mënyrë të përkohshme funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm do t'i ushtrojë këto funksione deri në zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë. Për ngritjen e Këshillit të Lartë të Prokurorisë është e nevojshme që fillimisht të përfundojë procesi i vlerësimit kalimtar të kandidatëve prokuror për KLP. Sipas raportimeve të KPK, seancat e para publike me 60 gjyqtarët dhe prokurorët e listës prioritare do të fillojnë të mbahen në fund të shkurtit dhe në fillim të muajit mars. Në përputhje me nenin 55 pika 7 të ligjit për rivlerësimin kalimtar, Komisioni i Pavarur i Kualifikimit i njofton me shkrim subjektin të rivlerësimit, Komisionarin Publik dhe vëzhguesve ndërkombëtarë brenda 30 ditëve pas përfundimit të seancës dëgjimore.

Sipas procedurave të parashikuara nga neni 279 i ligjit për organet e qeverisjes zgjedhja e anëtarëve të KLP nga mbledhja e përgjithshme e prokurorëve përfundon brenda 26 ditëve nga data e përfundimit të procesit të rivlerësimit për prokurorët kandidatë. Me ngritjen e KLP, fillojnë menjëherë procedurat për zgjedhjen e Prokurorit të Përgjithshëm. Procedurat e zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm përfshijnë 30 ditë për shpalljen e thirrjes, 45 ditë për verifikimin e plotësisht të kushteve dhe renditjen e kandidatëve si dhe 30 ditë për votimin e kandidaturave nga Kuvendi.

Kjo do të ndodhte në kushtet kur nuk prekeshin ligjet, por nëse do të shkonim me këtë procedurë, do të ishte e domosdoshme të prekeshin, së paku, dy ligje, që edhe ekspertët e pranuan. Duke u mbështetur te fakti sa kohë nevojitet për ndryshimin e dy ligjeve, në kushtet më optimale të mundshme, me procedurë të përshpejtuar, do të duhej një muaj, ligji do të hynte në fuqi në fund të majit. Pra, Kushtetuta dhe ligjet do të bëheshin efektive në fund të muajit Maj. Atëherë, aty do të fillonin afatet 2-mujor, në kushte ideale për të zgjedhur Prokurorin e Përgjithshëm. Kjo do të bënte që prokurori, sipas kërkesës së opozitës, do të zgjidhej në fund të korrikut. Ndërkohë bëhet fjalë për një dispozitë kalimtare, e cila synon, sipas opozitës, të zgjidhë një ngërç, që nuk ekziston, i cili është zgjidhur tashmë në mënyrë kushtetuese dhe ligjore.

Prokurori i Përgjithshëm, i caktuar nga Kuvendi, u zgjodh me një procedurë tërësisht transparente, me një procedurë tërësisht kushtetuese dhe ligjore bazuar në një ligj, i cili nuk është i zakonshëm, është një ligj i miratuar me 3/5-at. Pra ligji që i jep fuqi procedurës së zgjedhjes së këtij funksionari kushtetues të përkohshëm e ka shumicën kushtetuese që kërkon vetë Kushtetuta, madje ka edhe mbështetjen e një pjese të opozitës në miratimin e tij.

Po ashtu, nga pikëpamja politike, zgjedhja u bë jo vetëm transparente, por iu bë thirrje e hapur publike opozitës për të marrë pjesë në këtë proces dhe së bashku të gjendej konsensusi për një emër të mundshëm nga ata prokurorë në detyrë, që plotësonin kriteret kushtetuese dhe ligjore. Opozita nuk e pranoi këtë.

Një argument tjetër i paraqitur nga deputetët e maxhorancës është fakti që emërimi i Prokurores së Përgjithshme nuk ka sjellë asnjë ngërç funksional, prokuroria është në detyrë, po e kryen funksionin e saj, madje shumë më mirë se më parë. Të gjithë jemi dëshmitarë dhe vetë opozita në deklaratat e saj spontane e ka pranuar që prokuroria po del nga apatia, madje keni

shigjetuar situatën e mëparshme të punës, për të mos u ndalur te shigjetimi i emrave personalë. Pra, në këto kushte deputetët e maxhorancës mendojnë që duke konverguar të dyja elementet, qoftë elementin kushtetues, i cili nuk përputhet në këtë rast, qoftë edhe elementet politike, të cilët janë kundër iniciativës së këtij projektligji. Maxhoranca gjykon që nuk ka asnjë arsye të qenësishme t'i hyjmë një aventure për një dispozitë tranzitore, që nuk do të aplikohet dot kurrë, sepse në momentin që do të fillojmë procedurat, mund të jetë kryer, nga pikëpamja kushtetuese, ngritja e KLP-së. Maxhoranca mendon se koha që nevojitet për ngritjen e KLP-së e cila do të zgjidhë Prokurorin e Përgjithshëm sipas Kushtetutës si rregull i përhershëm, është më e pakët sesa koha që kërkohet për vënien në lëvizje të gjithë këtij mekanizmi të sforcuar në Kushtetutë, për dispozita kalimtare, si një përjashtim nga rregulli.

Nisma e deputeteve të opozitës, në të vërtetë është e përbërë nga 2 nene, të cilat nuk lidhen vetëm me ndryshimin e teknikës legjislative, por shumë më i thellë, pasi propozomi kërkon të zhbëjë një proces, i cili tashmë është kryer në përputhje me Kushtetutën dhe me ligjin, duke parashikuar 4 elemente të rëndësishme në përzgjedhjen e një Prokurori të Përgjithshëm të përkohshëm pas heqjes së Prokurores së Përgjithshme në detyrë, e cila është caktuar të ushtrojë përkohësisht funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm.

Në këtë kuadër, bazuar edhe në relacion që shoqëron projektligjin, konstatohen se mungojnë argumentet ligjore dhe gjithçka është politike, ku ka një përzierje të kompetencave të prokurorisë me gjykatën, ku ka një përzierje të detyrave që ka Prokurori i Përgjithshëm, i cili do të zgjidhet sipas propozimeve të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi me prokurorin e përkohshëm që caktohet të ushtrojë detyrat e Prokurorit të Përgjithshëm.

Deputetët e maxhorancës mendojnë se projektligji është i panevojshëm, jokushtetues, jokorrekt politikisht dhe ka vetëm një qëllim të qartë politik: pengimin e reformës në drejtësi. Kjo është një strategji me një kontur të qartë, që duke ardhur sa më afër implementimit të reformës, bëhet edhe më agresive në mjetet juridike të goditjes duke goditur drejtpërdrejt Kushtetutën për të penguar qartazi reformën në drejtësi.

Bazuar në të gjitha argumentet si më sipër, nga pikëpamja teorike dhe praktike, rezulton se është e panevojshme parashikimi i një rregulli tranzitor kushtetues.

Në përfundim të shqyrtimit të projektligjit u kalua në votimin e tij. Në votimin në parim, rezultuan 6 vota pro projektligjit dhe 8 vota kundër. Kryetari i Kuvendit sqaroi se bazuar në nenin 38, pika 5, të Rregullores së Kuvendit, nuk mund të vazhdohet me votimin nën për nen dhe në tërësi të projektligjit, pasi nuk u miratua në parim, dhe çështja i kalon për diskutim seancës plenare.

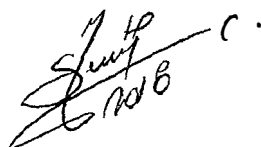
Raporti i mbledhjes së përbashkët të Këshillit për Legjislacionin dhe Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, i hartuar nga relatorët, i paraqitet seancës plenare.

RELATORE

Oerd BYL YKBASHI



Alket HYSENI



KRYETARI

Gramoz RUÇI

