

V E N D I M
Nr.14, datë 22.5.2006

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Gjergj Sauli	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kristofor Peçi	Anëtar i “ “
Vjollca Meçaj	Anëtare e “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Alfred Karamuço	Anëtar i “ “
Kujtim Puto,	Anëtar i “ “

me sekretare Arbenka Lalica, në datë 30.01.2006, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen me nr.11 Akti që i përket:

KËRKUES: GRUP DEPUTETËSH TË KUVENDIT TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Petro Koçi e Ylli Manjani, me autorizim.

SUBJEKTE TE INTERESUARA:

1.KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Idar Bisri e Dritan Devole, me autorizim.

2. KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga Hasan Metuku, me autorizim.

3. KËSHILLI I LARTE I DREJTËSISE, përfaqësuar nga zëvendëskryetari, Ilir Panda, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i ligjit nr.9448, datë 05.12.2005 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë””.

BAZA LIGJORE: Nenet 124/1, 131/a e 134/c të Kushtetutës, si dhe neni 49 e vijues të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

Kërkuesit, kanë parashtruar këto shkaqe për shfuqizimin si të papajtueshëm me kushtetutën të ligjit objekt shqyrtimi:

- Sipas Kushtetutës, institucioni i Këshillit të Lartë të Drejtësisë organizohet e funksionon me natyrë permanente, por jo me anëtarësi me kohë të plotë pune;

- Papajtueshmëria e mandatit të anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë me çdo veprimtari tjetër politike, publike ose private (përveç mësimdhënies) vjen në kundërshtim me përcaktimin kushtetues të anëtarësisë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, për shkak të detyrës si gjyqtar;

- Ligji i ri ndërpret si mandatin e anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë ashtu edhe ushtrimin e funksionit të gjyqtarit në kundërshtim me Kushtetutën;

- Konflikti i interesave, që ligji në shqyrtim synon të shmangë, është i zgjidhshëm nga legjislacioni në fuqi;

- Ligji i ri del jashtë logjikës kushtetuese të përfaqësimit të gjyqësorit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë dhe cenon parimin e vetëqeverisjes së tij;

- Ligji është miratuar në kundërshtim me kërkesat e nenit 82 të Kushtetutës, që përcakton detyrimin e Këshillit të Ministrave për t’u shprehur për faturën financiare të ligjit;

- Neni 3 pika 4 i ligjit i jep anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, imunitet nga ndjekja penale, cilësi kjo që nuk është parashikuar në Kushtetutë;

- Neni 2 i ligjit objekt shqyrtimi, ashtu siç është formuluar, ndalon Presidentin e Republikës, Kryetarin e Gjykatës së Lartë dhe Ministrin e Drejtësisë të kryejnë detyrat e tjera publike veç asaj të anëtarësimit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë.

Përfaqësuesi i Kuvendit të Republikës së Shqipërisë ka parashtruar:

- Ligji i ri synon të çlirojë Këshillin e Lartë të Drejtësisë nga konflikti i interesit në funksion të dhënies së drejtësisë;

- Neni 5 i ligjit, objekt shqyrtimi, pra papajtueshmëria me disa veprimtari, ka të bëjë me anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, por jo me Presidentin, Kryetarin e Gjykatës së Lartë dhe Ministrin e Drejtësisë;

- Termi “gjyqtarë” në përbërje të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, i përcaktuar në nenin 147/1 të Kushtetutës, nuk ka të bëjë me veprimtarinë me kohë të plotë si gjyqtarë, por me zgjedhjen e tyre nga radhët e gjyqtarëve;

- Veprimtaria e gjyqtarëve me kohë të plotë si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë nuk do të thotë që ata nuk do të kenë më lidhje me gjyqësorin, por do të mbeten pjesë e tij edhe pas përfundimit të mandatit të anëtarit;

- Kundërshtia e paqartësia e dispozitave ligjore nuk mund të jetë objekt gjykimi kushtetues;

- Kuvendi ka respektuar detyrimet kushtetuese për shqyrtimin e faturës financiare të ligjit.

Përfaqësuesi i Këshillit të Lartë të Drejtësisë ka parashtruar:

- Anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë të zgjedhur nga gjyqësori nuk mund të mos konsiderohen gjyqtarë dhe si të tillë e kanë imunitetin;

- Anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë nuk kanë dhënë dorëheqjen nga detyra e gjyqtarit, por këtë detyrë e ushtrojnë në një formë tjetër;

- Sipas nenit 5 të ligjit objekt shqyrtimi, Presidentit të Republikës, Kryetarit të Gjykatës së Lartë dhe Ministrin të Drejtësisë nuk duhet t’u mohohen kompetencat në ushtrimin e detyrës së anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorët e çështjes Alfred Karamuço e Kujtim Puto, përfaqësuesit e kërkuesve që kërkuan pranimin e kërkesës, përfaqësuesit e Kuvendit që kërkuan rrëzimin e kërkesës, përfaqësuesin e Këshillit të Ministrave e të Këshillit të Lartë të Drejtësisë që u shprehën se ia lenë në çmim Gjykatës Kushtetuese, dhe pasi bisedoi çështjen në tërësi;

VËREN:

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, me ligjin nr.9448, datë 05.12.2005, ka bërë disa ndryshime e shtesa në ligjin nr.8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”. Me këto ndryshime e shtesa, anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë duhet të zgjedhin një nga funksionet, ose të ushtrojnë efektivisht detyrën e gjyqtarit ose vetëm detyrën me kohë të plotë të anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, ata do të gëzojnë imunitet nga ndjekja penale. Me përjashtim të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë, gjyqtarët e tjerë do të kenë të drejtë të kthehen përsëri si gjyqtarë efektivë pas mbarimit të mandatit të tyre si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Gjithashtu, sipas këtyre ndryshimeve, anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë që zgjidhen nga Kuvendi nuk duhet të jenë gjyqtarë.

Gjykata Kushtetuese çmon se zgjidhja e problemeve të parashtruara nga kërkuesi dhe nga subjektet e interesuara është e kushtëzuar nga interpretimi i parimeve e normave kushtetuese për ndarjen e balancimit ndërmjet pushteteve legjislativ, ekzekutiv e gjyqësor, me rregullimet kushtetuese për natyrën e funksionimit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, dhe me statusin e veprimtarinë e funksionarëve të tyre, etj..

Parimi i ndarjes dhe i balancimit të pushteteve si një nga bazat kryesore të shumë kushtetutave moderne, i parashikuar edhe në nenin 7 të Kushtetutës, u jep mundësi të trija degëve të qeverisjes (legjislativit, ekzekutivit e gjyqësorit) jo vetëm të respektojnë njëri tjetrin në ushtrimin e funksioneve të tyre, por edhe të kontrollohen e ndihmohen në mënyrë të ndërsjellë me qëllim të funksionimit sa më mirë të sistemit të qeverisjes. Ky parim, duke mos qenë qëllim në vetvete, ndihmon që pushteti të shpërndahet në disa mbajtës me funksione e detyra të ndryshme, për të siguruar reciprocisht një drejtësi më të madhe në ushtrimin e tij. Nga ana tjetër, ky parim ndihmon gjithashtu edhe në

bashkëveprimin e mbajtësve të pushteteve duke siguruar shkallë garancie dhe siguri më të lartë në marrjen e vendimeve të drejta dhe të peshuara. Prandaj, parimi i ndarjes e balancimit të pushteteve, pavarësisht nga alternimi i forcave politike në pushtet, duhet të mbetet mbizotërues.

Autonomia dhe pavarësia e gjyqtarëve përbëjnë garanci efektive për të drejtat e qytetarëve. Këto garanci gjejnë shprehjen e tyre në nenin 147 të Kushtetutës, nga përmbajtja e së cilës “qeverisja” e gjyqësorit i është lënë në kompetencë Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Sipas kësaj dispozite, ky organ kushtetues, i pavarur nga legjislativi dhe ekzekutivi, vendos ndër të tjera për transferimin e gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit, për përgjegjësinë disiplinore të tyre, si dhe i propozon Presidentit të Republikës për emërim, kandidaturat për gjyqtarë. Këshilli i Lartë i Drejtësisë është organi kushtetues i pozicionuar në majën e piramidës organizative të pushtetit gjyqësor. Për të realizuar vetëqeverisjen e gjyqësorit, Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet në shumicën e tij nga gjyqtarë, të cilët, duke ushtruar funksionet e tyre si të tillë, realizojnë lidhjen e këtij Këshilli me korpusin gjyqësor. Frymën e korporatës (vetëqeverisjes) në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, kushtetutbërësi e ka futur me qëllim të caktuar për ta bërë gjykatën të pavarur nga ndërhyrjet e legjislativit dhe të ekzekutivit.

Koncepti i vetëqeverisjes së gjyqësorit gjen shprehjen e vet jo vetëm në kuadrin e ndarjes së pushteteve, por edhe në bashkëveprimin e tyre. Prandaj, vështirë se mund të pranohet se ka cenim të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve kur një pushtet krijon organe të pushtetit tjetër ose siguron të ardhurat për buxhetin e një pushteti tjetër. Duke u nisur nga nevoja e bashkëveprimit midis pushteteve, vetëqeverisja e gjyqësorit nuk mund të realizohet siç kërkohet pa respektuar parimin e demokracisë, pra pa dëgjuar e vlerësuar edhe vullnetin e sovranit që shfaqet jo vetëm kur ai miraton ligjet e organizimit e të funksionimit të organeve të gjyqësorit, por edhe kur miraton emërimin e anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të Kryetarit të saj, si edhe kur zgjedh drejtpërdrejt tre anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Bashkëveprimi i Këshillit të Lartë të Drejtësisë me pushtetin ekzekutiv shfaqet sidomos në procedurat e masave disiplinore ndaj gjyqtarëve. Këto nuk mund të kryhen pa pjesëmarrjen aktive të Ministrisë të Drejtësisë, kurse emërimi i tyre nuk mund të bëhet pa miratimin e Kryetarit të këtij Këshilli, që për shkak të funksionit, është Presidenti i Republikës. Kushtetuta i ka dhënë Presidentit të Republikës kryesinë e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, për faktin se Kryetari i Shtetit mund të ushtrojë më mirë se kushdo tjetër misionin e moderatorit në veprimtarinë e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, me qenë se funksioni i tij është i veshur me prestigj dhe se pozita që zë organi i tij e vendos mbi të gjitha palët.

Këto janë elemente thelbësore të bashkëveprimit midis pushteteve, pa të cilët nuk mund të kuptohet një sistem qeverisjeje.

Veçimi i gjyqtarëve nga kategoria e zyrtarëve të pushteteve të tjera konsiderohet si një ndër aspektet më të rëndësishme të pavarësisë së gjyqësorit. Ekzekutivi përbën ndoshta shqetësimin më serioz ndaj kësaj pavarësie, për arsye se potencialisht ai ka interes të drejtpërdrejtë në lidhje me mënyrën se si do të zgjidhen një numër i madh çështjesh dhe se ai ka mundësinë të ushtrojë praktikisht ndikim më të madh ndaj gjyqtarëve. Pavarësia e gjyqësorit ka dy komponentë realë të saj, që janë: paanshmëria dhe pavarësia e gjyqtarit (me dallimet përkatëse mes tyre). Paanshmëria i referohet një qëndrimi subjektiv të gjyqtarit në lidhje me çështjen dhe me palët pjesëmarrëse në të, ndërsa pavarësia nënkupton jo vetëm një qëndrim të caktuar ndaj ushtrimit të funksionit gjyqësor, por një pozitë ose marrëdhënie në raport me të tjerët, veçanërisht me pushtetin ekzekutiv, që bazohet në ekzistencën e kushteve dhe garancive objektive. Njohja e rëndësisë së këtyre parimeve të ndërvarura nga njëri-tjetri, si dhe marrja e masave për respektimin e tyre kanë ndikim të drejtpërdrejtë në zgjidhjen e drejtë të çështjeve në gjykim, prandaj vetë Kushtetuta, në dispozitat e saj, ka përcaktuar si përbërjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, ashtu edhe natyrën e veprimtarisë së organit në tërësi dhe të anëtarëve në veçanti.

Shtesat dhe ndryshimet që i bëhen ligjit nr.8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë” argumentohen me nevojën e shmangies së konfliktit të interesave të anëtarëve të këtij Këshilli, sidomos gjatë vendimarrjes, ku ky ndikim pretendohet se ka qenë konkret, ashtu edhe gjatë ushtrimit të kontrollit të veprimtarisë të disa gjykatave, ku anëtarët e tij drejtonin personalisht. Prandaj, me shtesat dhe ndryshimet që i bëhen ligjit nr.8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, anëtarët e këtij organi, do të duhet të punojnë me kohë të plotë në Këshill dhe nuk do të ushtrojnë më efektivisht detyrën e gjykimit të çështjeve, pra edhe atë të drejtuesit të gjykatave.

Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se shtesat dhe ndryshimet e ligjit jo vetëm dobësojnë vetëqeverisjen e gjyqësorit, por vijnë në kundërshtim edhe me vetë rregullimin që Kushtetuta u ka bërë përbërjes dhe funksionimit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Neni 1 (i pandryshuar) i ligjit nr.8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, duke zbrëthyer parimin kushtetues të vetëqeverisjes së gjyqësorit, e ka përcaktuar Këshillin e Lartë të Drejtësisë si “autoritetin shtetëror përgjegjës” edhe për emërimin e gjyqtarëve për disiplinimin si dhe për kontrollin e veprimtarisë së tyre. Përbushja e qëllimeve të Kushtetutës dhe të ligjit kërkon, sa të jetë e mundur më shumë, edhe shmangien e interesave në vendimmarrjen e këtij organi, si dhe forcimin e kontrollit mbi veprimtarinë e gjyqtarëve. Megjithatë, zgjidhjet që ka dhënë ligji objekt shqyrtimi, edhe sikur të pranohet dobia e tyre, nuk janë në harmoni me rregullimet kushtetuese dhe me raportet e organeve të përcaktuara prej saj. Në rregullimet që Kushtetuta i ka bërë raportit midis pavarësisë e garancisë të gjyqtarit (vetëqeverisje të gjyqësorit) nga njëra anë, dhe konfliktit të interesave të anëtarëve në vendimmarrjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë nga ana tjetër, është synuar t’i jepet përparësi pavarësisë së pushtetit gjyqësor dhe jo konfliktit të interesit siç është bërë me anë të ligjit objekt shqyrtimi.

Interesi i përbashkët i mbrojtjes është themeli i çdo motivi racional pavarësie e garancie dhe, në funksion të mbrojtjes së gjyqësorit, Kushtetuta nuk i ka shkëputur anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë nga gjykimi dhe, si rrjedhojë, as nga interesat e trupës gjyqësore. Prandaj, problemet që mund të dalin në vendimmarrjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë nga konflikti i interesave të anëtarëve të tij mund dhe duhet të zgjidhen ose në kuadër të legjislacionit ekzistues, ose duke bërë shtesa e ndryshime në ligje, por pa cenuar rregullimet kushtetuese për natyrën e funksionimit dhe për përbërjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Ligji objekt shqyrtimi konfondon institucionin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, që sipas Kushtetutës është permanent në funksionin e tij, me anëtarësinë që nuk vepron në mënyrë të vazhdueshme dhe me kohë të plotë. Neni 147/1 i Kushtetutës, duke rregulluar funksionimin dhe përbërjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, përcakton qartë se ky Këshill përbëhet (në shumicën e tij) nga gjyqtarë, që zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare. Për këta të fundit, ajo saktëson jo vetëm numrin, por edhe cilësinë e tyre si gjyqtarë ashtu siç vepron edhe kur përcakton pjesëmarrjen për shkak të funksionit (“*ex officio*”) të Presidentit të Republikës, të Kryetarit të Gjykatës së Lartë dhe të Ministrit të Drejtësisë, të cilët nuk janë dhe nuk mund të jenë permanentë. Në rastin kur shumica e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë mund të mos ishin gjyqtarë, Kushtetuta do t’i emëronte thjesht anëtarë si në rastin e anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi. Në të njëjtën mënyrë është vepruar edhe në nenin 15 të ligjit të mëparshëm nr.7561, datë 29.04.1992 “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, ku parashikohej se Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet, ndërmjet të tjerëve, nga nëntë juristë, pra pa i përcaktuar si gjyqtarë ose si prokurorë. Përderisa Kushtetuta në fuqi e ka bërë vetë specifikimin, duke i quajtur gjyqtarë, nuk mund të vendosen emërtime të tjera të cilat mund të shtojnë ose të pakësojnë cilësi të tjera dhe që çojnë në përbërje të ndryshme nga përbërja që ajo përcakton.

Ligji objekt shqyrtimi ka sanksionuar se nëntë anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare (neni 1) dhe, pas zgjedhjes, e ushtrojnë detyrën si të tillë me kohë të plotë (neni 3/1). Ky rregullim ligjor vjen në kundërshtim me përmbajtjen e nenit 147 të Kushtetutës dhe me frymën e saj, sipas të cilës nëntë anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare janë, jo vetëm formalisht, por edhe realisht, gjyqtarë në detyrë (veprim). Në këtë drejtim praktika shqiptare, mbështetur edhe nga përmbajtja e disa normave të tjera kushtetuese, gjyqtarët i ka konsideruar si funksionarë shtetërorë të ngarkuar me detyrën e dhënies së drejtësisë.

Sipas nenit 143 të Kushtetutës “Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private”. Nga përmbajtja e kësaj norme del që detyra e parë dhe kryesore është qenia gjyqtarë në kuptimin që gjyqtarët japin vendime e bëjnë drejtësi në mënyrë të vazhdueshme. Lidhur me këtë detyrë, Kushtetuta ka bërë përjashtim përse i përket veprimtarisë jo permanente të tyre në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, në të cilin ata përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues.

Përjashtimet nga rregullimi kushtetues nuk mund të vendosen me ligj. Vetë kushtetutbërësi, kur e ka gjykuar të arsyeshme, ka bërë përjashtime në mënyrë posaçme. Kështu, ai ka lejuar shprehimisht edhe anëtarësinë e Presidentit të Republikës ose të Ministrit të Drejtësisë në Këshillin e

Lartë të Drejtësisë, megjithëse nenet 89 e 103/2 të Kushtetutës kanë përcaktuar përkatësisht se ai (Presidenti i Republikës) “nuk mund të mbajë asnjë detyrë tjetër publike” ose “Ministri i Drejtësisë nuk mund të ushtrojë asnjë veprimtari tjetër shtetërore”.

Sipas Kushtetutës dhe normave të shfuqizuara të ligjit nr.8811, datë 17.05.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, nëntë anëtarët gjyqtarë zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare për shkak të cilësisë së tyre si gjyqtarë. Kushtetutbërësi, duke i konceptuar ata si gjyqtarë në detyrë, nuk e ka parë me vend të veshë me ndonjë lloj mbrojtjeje të veçantë anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe as u ka vënë kufizime atyre përsa i përket papajtueshmërive të funksionit. Vetë ligjvënësi, në ligjin objekt shqyrtimi që ndryshon të mëparshmin, ka pranuar se anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, duhet të gëzojnë imunitet dhe se mandati i tyre është i papajtueshëm me çdo veprimtari tjetër politike, publike ose private, përveç mësimdhënies. Nuk është e rastësishme ose rrjedhojë e “harresës” mospërmendja në Kushtetutë e “privilegjeve” ose “kufizimeve” si më sipër për anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, që zgjidheshin nga gjyqësori dhe përfaqësonin “zërin” e tij në një kohë që pranohet se ato përbëjnë garanci të domosdoshme për pavarësinë e autonominë e gjyqësorit. Mosdhënia e këtyre garancive argumentohet me vetë konceptimin e kushtetutbërësit që nëntë anëtarët e zgjedhur nga gjyqësori, duke qenë në përbërje të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, vazhdojnë të punojnë efektivisht si gjyqtarë dhe si të tillë ata gëzojnë, sipas nenit 137 të Kushtetutës, imunitetin si të gjithë gjyqtarët e tjerë.

Është i pabazë pretendimi që ngrihet nga subjektet e interesuara se anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë që zgjidhen nga gjyqësori mund të konsiderohen gjyqtarë edhe pse nuk punojnë efektivisht si të tillë, ashtu siç është vepruar edhe për ata gjyqtarë që punojnë në funksione të ndryshme drejtuese në Ministrinë e Drejtësisë. Ligji nr.8678, datë 02.11.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë”, në nenin 4 të tij, u jep mundësinë të shërbejnë në disa struktura të Ministrisë së Drejtësisë gjyqtarëve e prokurorëve dhe kjo periudhë u njihet atyre vetëm si vjetërsi pune si gjyqtar ose prokuror për efekt të kërkesave të karrierës profesionale. Mirëpo, pa analizuar kushtetutshmërinë e kësaj norme, pasi është jashtë objektit të shqyrtimit të çështjes, pranimi i një pretendimi të tillë do të vinte në kundërshtim me interpretimin dhe zbatimin e nenit 143 të Kushtetutës, sipas të cilit, qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore.

Ndonëse rregullimet për papajtueshmërinë e mandatit të funksionarëve të organeve kushtetuese, si dhe për imunitetin e këtyre të fundit Kushtetuta i trajton në mënyrë shteruese, ligji objekt shqyrtimi u ka bërë atyre një rregullim që vetë Kushtetuta nuk e ka parashikuar. Këtu nuk është fjala vetëm se është ometuar për të përjashtuar papajtueshmërinë e mandatit të anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë me mandatin e anëtarëve që e kanë këtë detyrë për shkak të funksionit (Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë dhe Ministri i Drejtësisë), por edhe për faktin që ligji i ri e konsideron të papajtueshëm këtë mandat me çdo veprimtari tjetër publike, (pra edhe me veprimtarinë si gjyqtar) kur neni 147/1 i Kushtetutës jo vetëm nuk e ndalon, por përkundrazi e thekson se anëtarët e zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare, janë gjyqtarë. Për më tepër, ligji objekt shqyrtimi ka dalë tej rregullimit të nenit 5 të ligjit të shfuqizuar. Ky i fundit, duke e pranuar papajtueshmërinë e funksionit të anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë vetëm me atë të prokurorit, të anëtarit të organeve drejtuese dhe ekzekutive të partive politike, ose të avokatit në gjykatat e shkallës së parë e të dytë, e kishte pranuar papajtueshmërinë për aq sa ajo nuk cenonte jo vetëm parimin e ndarjes së pushteteve, por edhe parimin e balancimit të tyre, si dhe atë të vetëqeverisjes së pushtetit gjyqësor.

Me nenin 6/4 të ligjit objekt shqyrtimi u është dhënë anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë e drejta të gëzojnë imunitet, duke përcaktuar edhe procedurën, si dhe organin përkatës të ngarkuar me heqjen e këtij imuniteti (Këshilli i Lartë i Drejtësisë).

Imuniteti ka të bëjë me mbrojtjen e një kategorie të caktuar zyrtarësh (pra, imuniteti *ratione personae*) nga juridiksioni i gjykatave penale dhe ka si elemente përbërëse papërgjegjshmërinë për veprat penale, si edhe paprekshmërinë nga ndjekja penale. Kushtetuta ka parashikuar shprehimisht funksionet, bartësit e të cilëve duhet të gëzojnë imunitet. Nuk është parashikuar në asnjë dispozitë të Kushtetutës që anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë të kenë imunitet, sepse ajo ka veshur me imunitet gjyqtarët për shkak të rëndësisë së veçantë të detyrës që ata kryejnë dhe jo gjyqtarët si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Ashtu siç thuhet edhe në vendimin nr.212, datë 29.10.2002 të Gjykatës Kushtetuese, përderisa Kushtetuta ka trajtuar organizimin dhe funksionimin e këtyre institucioneve dhe statusin e anëtarëve të tyre, ajo ka përcaktuar njëkohësisht edhe kufijtë e të drejtave

të tyre.¹ Në këtë linjë arsyetimi është parashikuar edhe për gjyqtarët si edhe për disa funksionarë të tjerë të organeve kushtetuese.

Kushtetuta nuk e ka vlerësuar si detyrë më pak të rëndësishme anëtarësimin në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, duke e çmuar atë si funksion që nuk mund të ketë të njëjtin risk, ligjor ose politik, siç ka anëtari që punon efektivisht gjyqtar. Prandaj, nuk mund të pranohet se është në pajtim me frymën e përmbajtjen e Kushtetutës dhënia e imunitetit anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Ky qëndrim përbën një argument më shumë që mbështet tezën se kur kushtetutbërësi krijoi Këshillin e Lartë të Drejtësisë, ai nuk ka pasur qëllim t'a ngarkojë atë të ushtrojë funksionet me kohë të plotë, por vetëm me kohë të pjesshme, ashtu siç është organizuar dhe ka funksionuar në fakt që nga koha e krijimit të tij si organ.

Neni 6 i ligjit objekt shqyrtimi duke ndryshuar ligjin e mëparshëm, detyron anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë të konfirmojnë zgjedhjen e ushtrimit të njëres nga detyrat, pra ose atë të gjyqtarit në detyrë ose atë të anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Ndërprerja e menjëhershme para afatit dhe e detyruar e mandatit të anëtarit ose e funksionit të gjyqtarit vjen në kundërshtim me Kushtetutën, e cila në nenin 147/1 në të saj ka përcaktuar se anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë qëndrojnë në detyrë për pesë vjet. Sipas këtij amendimi të bërë me ligjin objekt shqyrtimi, anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, me t'u zgjedhur si të tillë, nuk mund të ushtrojnë më funksionin e gjyqtarit. Si rrjedhojë, ndaj tyre nuk do zbatohen dispozitat ligjore e kushtetuese për procedimin disiplinor të gjyqtarëve si garanci e pavarësisë dhe e paanësisë së tyre. Jo vetëm kaq, por dispozita e re e ligjit ndërpret funksionin kushtetues të gjyqtarit, sepse duke e vënë atë para detyrimit të zgjedhë njëren nga dyja alternativat – anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë ose gjyqtar efektiv – i kufizon atij kohën e qëndrimit në detyrë, gjë që bie ndesh me Kushtetutën, e cila parashikon se koha e qëndrimit në detyrë të gjyqtarit nuk mund të kufizohet.

Dispozitat e mësipërme u kanë dhënë të drejtën anëtarëve të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare që në mbarim të mandatit si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë të kthehen pranë gjykatës ku kryenin më parë detyrën e gjyqtarit (ose me pëlqimin e tij në një gjykatë tjetër të të njëjtit nivel). Nga ky rregull është përjashtuar anëtari i Këshillit të Lartë të Drejtësisë që në detyrën e mëparshme gëzonte mandatin e anëtarit të Gjykatës së Lartë. Ky i fundit, nuk mund të kthehet më në detyrën e mëparshme, por ai do të përfitojë “të njëjtin trajtim si çdo anëtar i Gjykatës së Lartë, të cilit i përfundon afati kohor i qëndrimit në detyrë”.

Detyrimi i anëtarit të Gjykatës së Lartë për të zgjedhur një nga detyrat, pra ose gjyqtar në detyrë ose anëtar me kohë të plotë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, si edhe përjashtimi i tyre nga drejta për t'u kthyer si anëtar i Gjykatës së Lartë, vjen në kundërshtim me përmbajtjen e disa dispozitave kushtetuese.

Në radhë të parë, Presidenti i Republikës që emëron anëtarët e Gjykatës së Lartë dhe Kuvendi që jep pëlqimin për këtë emërim, duke pasur parasysh cilësitë moralo-profesionale të gjyqtarit, e ngarkojnë këtë të gjykojë çështje, duke i dhënë atij një mandat nëntëvjeçar. Jo vetëm duke e shkëputur nga gjykimi, por edhe duke mos e garantuar atë të rikthehet si gjyqtar pas mbarimit të mandatit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, ligji objekt shqyrtimi u jep këtyre çështjeve zgjidhje në kundërshtim me këtë vullnet kushtetues. Në rastin konkret, konkurrojnë dy mandate kushtetuese me njëri-tjetrin: ai i gjyqtarit të Gjykatës së Lartë dhe ai i anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Çështja se cili nga këto mandate duhet të prevalojë, duhet të gjejë zgjidhje duke u nisur edhe nga organet nga të cilët e kanë marrë mandatin këta funksionarë. Përzgjedhja e këtij mandati nuk mund të bëhet nga vetë gjyqtari, përderisa ai ka marrë mandatin si anëtar i Gjykatës së Lartë jo nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare, siç e marrin anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, por nga Presidenti i Republikës, si dhe nga Kuvendi, pra nga organi i zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë nga populli. Nuk mund të pranohet që Kushtetuta të tolerojë qëndrime të tilla që, pasi organi përfaqësues i popullit të japë mandatin për të kryer detyrën e gjyqtarit, Konferenca Gjyqësore Kombëtare t'i japë mandat tjetër që e shkëput atë nga kjo detyrë për të kryer atë të anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë me kohë të plotë ose që e largon përfundimisht nga gjykimi në Gjykatën e Lartë. Jo vetëm kaq, por moslejimi i anëtarit të Gjykatës së Lartë të kthehet në këtë të fundit, pas mbarimit të mandatit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, në kushte kur atij nuk i ka mbaruar mandati si gjyqtar, vjen në kundërshtim me nenin 138 të Kushtetutës, i cili përcakton shprehimisht se koha e qëndrimit të gjyqtarëve në detyrë nuk mund të kufizohet. Qëllimi i

¹ Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2002, f. 211-212.

kësaj dispozite është në radhë të parë të mos lejohet Kuvendi ose Qeveria të caktojë me ligj afate të qëndrimit të gjyqtarëve në detyrë, sepse një kufizim i tillë përmban elemente të cenimit të pavarësisë së sistemit gjyqësor.

Dalin probleme të tjera në raport me nenin 134 të Kushtetutës përsa i përket largimit nga detyra të anëtarit të Gjykatës së Lartë, i cili ka parashikuar në mënyrë shterruese rastet e mbarimit të këtij mandati. Ligji objekt shqyrtimi ka shtuar rastin e mbarimit të mandatit kur gjyqtari i Gjykatës së Lartë zgjidhet anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë (ose kur largohet si anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë), gjë që vjen në kundërshtim edhe me interpretimet përfundimtare analoge të bëra nga Gjykata Kushtetuese², sipas të cilave nuk mundet që me ligj të bëhen shtesa për çështje të cilat Kushtetuta i trajton në mënyrë shterruese.

Ligji objekt shqyrtimi ka krijuar kushtet për të prekur formulën kushtetuese të përbërjes së Këshillit të Lartë të Drejtësisë me gjyqtarë të të gjitha niveleve. Ai cakton pagën e anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë në kuotën prej 10 % më të ulët se ajo e zëvendëskryetarit të atij organi, në një kohë që paga e anëtarit të Gjykatës së Lartë është e barabartë me pagën e këtij të fundit. Duke u nisur nga ky cenim dhe nga kufizimet e mandatit të gjyqtarit të Gjykatës së Lartë nga nëntë vjet në pesë vjet të anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, si edhe nga garancitë që ka vendi i punës së anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë në krahasim me detyrën si gjyqtar, del se ligji objekt shqyrtimi pengon indirekt pjesëmarrjen në Këshillit të Lartë të Drejtësisë të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë, në kushtet kur kjo pjesëmarrje nga të trija nivelet është e domosdoshme, ashtu siç është e tillë edhe përbërja, me shumicë gjyqtarë, e Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Mungesa e harmonizimit të dispozitave të një ligji me ato të ligjeve të tjera mund të mos krijojë në vetvete antikushtetutshmëri, por kur paqartësia krijon probleme të tilla që çojnë në zbatim të gabuar të dispozitave ligjore dhe në cenim të parimit të shtetit të së drejtës e të sigurisë juridike, atëherë nuk mund të pranohet se këto norma nuk janë të papajtueshme edhe me frymën e Kushtetutës. Në çështjen në shqyrtim, ndryshimet e bëra vijnë në kundërshtim edhe me dispozitat e pandryshuara të nenit 7 pika 1/c, sipas së cilës mandati i anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë mbaron kur nuk është më gjyqtar ose kur është marrë masë disiplinore ndaj tij, si dhe të nenit 7, pika 3 të ligjit nr.8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, sipas të cilës mbarimi para afatit i mandatit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë deklarohet me vendim të Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe nuk bëhet me deklaram të detyruar të vetë anëtarit.

Në kundërshtim me pretendimet e kërkesit, Gjykata Kushtetuese nuk gjen elemente të papajtueshme me Kushtetutën në përmbajtjen e nenit 1 të ligjit objekt shqyrtimi, i cili ka bërë shtesa në pikën 2 të nenit 4 të ligjit të mëparshëm dhe ka përcaktuar se anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë që zgjidhen nga Kuvendi nuk duhet të jenë gjyqtarë. Një përcaktim i tillë është në pajtim, nga njëra anë, me parimin e balancimit të pushteteve që kërkon kontrollin dhe bashkëveprimin midis tyre ashtu edhe me formulën e nenit 147 të Kushtetutës, nga ana tjetër, sipas të cilit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë do të përfaqësohet jo vetëm gjyqësori me dhjetë anëtarë, por edhe pushteti legjislativ me tre anëtarë. Këta të fundit çojnë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë frymën e organit ligjvënës dhe, si të tillë, nuk duhet të zëvendësohen me gjyqtarë.

Kërkesit pretenduan gjithashtu se ligji objekt shqyrtimi është miratuar në kundërshtim me kërkesat e dispozitave të nenit 82/3 të Kushtetutës, sepse Këshilli i Ministrave nuk është shprehur për faturën financiare të ligjit.

Nga materialet e çështjes rezulton se, në përgjigje të kërkesës së Kuvendit, Këshilli i Ministrave, me shkresën nr.2838, datë 15.11.2005, e njofton këtë se projektligji nuk ka ndikim të drejtpërdrejtë në pakësimin e të ardhurave nga Buxheti i Shtetit për vitin 2005 dhe se ai është dakord për shqyrtimin e tij në Kuvend sipas procedurës ligjore përkatëse.

Pavarësisht nga forma juridike e shprehjes së mendimit nga Këshilli i Ministrave (opinion apo vendim i Këshillit të Ministrave), dispozita e nenit 82/3 të Kushtetutës i hap rrugën miratimit të projektligjit jo qeveritar edhe kur Këshilli i Ministrave nuk ka dhënë mendimin e vet brenda afatit 30 ditor. Prandaj, nuk mund të pranohet pretendimi se ligji është antikushtetuese meqë për projektligjin përkatës nuk ka pasur mendim të shprehur të Qeverisë për mbështetjen financiare.

² Vendim nr. 212 datë 29.10.2002, Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2002, f.206.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 49 e vijues dhe 72 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, të neneve 2, 3, 4, 5 e 6 të ligjit nr.9448, datë 05.12.2005 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë””.
- Rrëzimin e kërkesës për shfuqizimin e nenit 1 të këtij ligji.
- Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe i detyrueshëm për zbatim.

MENDIMI I PAKICËS

Nuk jam dakord me vendimin e shumicës. Ligji nr.9448, datë 05.12.2005 “Për disa ndryshime e shtesa në ligjin nr.8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, edhe pse mund të mos jetë praktikisht si zgjidhja më e mirë për funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, nuk vjen ndesh me frymën dhe përmbajtjen e Kushtetutës.

Argumentet në mbështetje të këtij mendimi do t’i ndaj në dy grupe:

Së pari, ligji nuk cenon parimet kushtetuese mbi të cilat është ndërtuar dhe funksionon pushteti gjyqësor.

Së dyti, ligji përgjithësisht nuk cenon as rregullimet e përcaktuara në Kushtetutë.

1. Duke iu referuar kërkesës, si dhe vendimit të shumicës rezultojnë se ndryshimet që sjell ligji i lartpërmendur çmohen si një shkelje e drejtpërdrejtë e pavarësisë së pushtetit gjyqësor dhe e patundshmërisë së gjyqtarëve. Rregullimi i ri ligjor, sipas të cilit anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë kalojnë me kohë të plotë pune në këtë organ, konsiderohet si cenim të formulës kushtetuese për funksionimin e këtij organi sepse, sipas kërkesave në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, nuk do të marrin pjesë tashmë gjyqtarë, por “ish-gjyqtarë”, e për pasojë cenohet “vetëqeverisja”.

Nga ana tjetër, vënien e gjyqtarëve para alternativës për të punuar ose si të tillë ose si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë me kohë të plotë, shumica e konsideron si cenim të parimit të patundshmërisë së gjyqtarit sepse sipas saj kjo lëvizje bëhet e imponuar.

Pakica ka mendim kategorik se ky ligj nuk cenon parimet kushtetuese që garantojnë organizimin dhe veprimtarinë e pushtetit gjyqësor, të tillë si parimin e pavarësisë dhe atë të patundshmërisë. Po t’i referohemi teorisë dhe praktikës së mirëfilltë kushtetuese del se koncepti i pavarësisë së gjyqësorit mund të individualizohet në dy rafshe: “Pavarësia e ashtuquajtur e jashtme, që ka të bëjë me garancitë që synojnë ta ruajnë magjistraturën nga ndërhyrjet që mund të vijnë nga mjedisi politik dhe shoqëror, pushtetet e tjera publike, palët në gjykim, grupet e interesave, por edhe nga mjetet e komunikimit. Ndërsa pavarësia e quajtur e brendshme, ka të bëjë me ndërveprimet që zhvillohen brenda trupës gjyqësore dhe përbëhet prej garancish që synojnë të mbrojnë gjyqtarin nga presionet endo-organizative”.³

Një ndër mjetet me anën e të cilit realizohet pavarësia e pushtetit gjyqësor, sipas Kushtetutës tonë, është Këshilli i Lartë i Drejtësisë, i cili si institucion i pavarur, me përbërjen dhe kompetencat që ka, “vetëqeveris” gjyqësorin.

Ndryshimet në ligj, në radhë të parë, nuk prekin formulën kushtetuese me anën e së cilës garantohet “vetëqeverisja”. Duke iu referuar pikëpamjes së kërkesave dhe të shumicës, lind vetvetiu pyetja: cilit pushtet i përket grupi prej nëntë gjyqtarësh që kalojnë me kohë të plotë pune? Përgjigja e pakicës është kategorike: ata kanë qenë dhe mbeten përfaqësues të pushtetit gjyqësor. Me ndryshimet në ligj, ata kanë një pozicion “*sui generis*”, funksionet e tyre si gjyqtarë “ngrijnë”, por kurrësesi nuk mund të pranohet se ata largohen. Kjo është aq e evidente, sa në referim të ligjit, rikthimi i tyre në

³ Cituar sipas C.Guarnieri, P.Pederzoli, Magjistratura në demokracitë bashkëkohore (përkthim shqip)

funkcionin e gjyqtarit pas mbarimit të mandatit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë nuk lidhet me asnjë kusht që parashikohet nga dispozitat ligjore për rekrutimin ex-novo të gjyqtarëve. Kështu, anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë me mbarimin e mandatit, rikthehen në punën efektive si gjyqtarë dhe se koha e punës në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, njihet si vjetërsi për efekt karriere në gjyqësor. Për më tepër, ashtu siç u theksua edhe nga zëvendëskryetari i Këshillit të Lartë të Drejtësisë: anëtarët gjyqtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, edhe gjatë kohës që punojnë me kohë të plotë në këtë organ, duhet të vazhdojnë të mbeten anëtarë të Konferencës Gjyqësore Kombëtare.

Ndryshimet në ligj, duke synuar të mënjanojnë “konfliktin e interesave”, i shërbejnë plotësisht ruajtjes së “pavarësisë së brendshme të gjyqësorit”, ashtu siç u përmend më lart, nga presionet endoorganizative. Sipas mendimit të pakicës, është më i mbrojtur në pavarësinë e brendshme një gjyqësor, i cili edhe pse ka hierarki të brendshme nuk ka varësi dhe interesa të qenësishme. Kështu, raportet midis kryetarit të gjykatës dhe gjyqtarëve përbëjnë problem që më shumë ka karakter administrativ e procedural, të cilat kthehen në varësi thelbësore kur mbi këto raporte “mbishtresëzohet” edhe qenia e kryetarit të gjykatës si anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Raportet ndryshojnë në dëm të pavarësisë së brendshme edhe midis vetë gjyqtarëve kur ndonjëri prej tyre është njëkohësisht dhe anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Në këto raste, duke iu referuar ligjit të amenduar, presionet endoorganizative mënjanoreshin ndjeshëm. Me shfuqizimin e amendamentit nga shumica, konflikti i interesave dhe presionet “endoorganizative” mbeten përsëri efektive në Këshillin e Lartë të Drejtësisë dhe në gjyqësorin në përgjithësi.

Pikërisht, këto rreziqe potenciale (të vërtetuara shpesh në praktikë) i mënjanojnë në mënyrë të dukshme ligji i ndryshuar. Në këtë drejtim, si shembull mund të merrej me shumë dobi organizimi e funksionimi i Këshillit të Lartë të Magjistraturës Italiane, ku anëtarët punojnë me kohë të plotë. Krahasimi që bëhet me Këshillin e Lartë të Magjistraturës bazohet në faktin se Kushtetuta e vendit tonë ngjason me Kushtetutën Italiane.

Shumica dhe kërkuesit i konsiderojnë si mungesë konsekuence ndryshimet në raport me ligjin ekzistues përsa i përket nenit 7, shkronja “c”, për mbarimin e mandatit të anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Sipas kësaj dispozite, qenia anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë (për anëtarët e zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare) lidhet me qenien gjyqtar, gjë që do të thotë se mandati mbaron kur personi nuk është më gjyqtar.

Nga krahasimi i dispozitave nuk del se ka përplasje apo “konfuzion” siç mundohen ta kualifikojnë kërkuesit. Përkundrazi, dispozitat janë në harmoni dhe, me një interpretim të thjeshtë të ligjit, arrihet në konkluzion se me ndryshimet në ligj, mandati i anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë nuk mbaron, sepse ai vazhdon të jetë gjyqtar në një pozicion të përkohshëm “*sui generis*”.

2. A ka dispozita që vijnë ndesh me Kushtetutën?

a) Në nenin 4 të ligjit ka një saktësim për anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë që zgjidhen nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë. Duke u bazuar në Kushtetutë, ligji ka pasur si kriter para saktësimit të tij, qenien e tyre si juristë dhe me përvojë jo më pak se 15 vjet në profesion. Për mendimin tim, legjislatori ka vepruar drejt që në plotësim ka specifikuar që këta juristë të mos jenë gjyqtarë. Shtesa, që kërkuesit e paraqesin si cenim të Kushtetutës, është shprehje e interpretimit të frymës së Kushtetutës për të mos lejuar cenimin eventual të formulës kushtetuese, e cila ka pranuar që në Këshillin e Lartë të Drejtësisë të jenë nëntë gjyqtarë dhe jo dymbëdhjetë, siç mund të ndodhte para ndryshimit në ligj, kur Kuvendi mund t’i zgjidhte tre anëtarët përsëri nga radhët e gjyqtarëve;

b) Në ligj, para ndryshimit, papajtueshmëria lidhej me funksionet e anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Në ndryshimet në ligj, termi “funksion” u zëvendësua me termin “mandat”.

Këtë ndryshim kërkuesit e paraqesin si absurd dhe antikushtetues, sepse me ndryshimet në ligj konsiderohet sipas tyre e papajtueshme kryerja e funksionit të Presidentit të Republikës, Ministrit të Drejtësisë dhe Kryetarit të Gjykatës së Lartë, me funksionin e anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Arsyetimi lidhur me kushtetutshmërinë e këtij ndryshimi është tërësisht pa bazë për faktin se tre subjektet e mësipërme janë *ex officio* anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Ata nuk marrin ose nuk lënë mandat dhe se funksioni i tyre nuk kufizohet në kohë me atë të anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Për rrjedhojë, në kundërshtim me Kushtetutën ka qenë formulimi para ndryshimit që e lidhte papajtueshmërinë me funksionin dhe, për pasojë, cenonte direkt pozitën kushtetuese e ligjore të subjekteve të mësipërme. Ndryshimi i bërë nga “funksion” në “mandat” mënjanon këtë antikushtetutshmëri, sepse normalisht mund të bëhet dallimi i qartë se cilët anëtarë të Këshillit të Lartë

të Drejtësisë fitojnë ose marrin mandat, e cilët e kanë në funksion të tyre anëtarësinë në këtë organ.

Pakica ka mendimin se problemi i imunitetit mund të diskutohej vetëm për tre anëtarët e zgjedhur nga Kuvendi. Gjithashtu, problem mbetet edhe statusi i anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë që vjen nga Gjykata e Lartë. Megjithatë, këto të meta, të cilat normalisht mund të riparoheshin nga legjislatori, nuk kishte përse të shërbenin si një ndër shkaqet e antikushtetutshmërisë e të shfuqizimit të ligjit në tërësi.

ANËTAR
A. Karamuço

MENDIMI I PAKICËS

Jam kundër zgjidhjes së çështjes nga shumica përse i përket ndryshimeve në ligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë.

1. Tashmë është një praktikë e konsoliduar e demokracive evropiane, që kanë futur në rendin e tyre juridik (në disa raste edhe me Kushtetutë), një organ si Këshilli i Lartë i Drejtësisë, i cili përbën një garant efektiv për respektimin e parimeve demokratike, duke përfshirë autonominë dhe pavarësinë e gjyqësorit dhe mbrojtjen e lirive e të drejtave themelore. Një organ i tillë ka për detyrë kryesore të ushtrojë attribute të administrimit të pushtetit gjyqësor, të cilat më përpara kanë qenë në kompetencë të ekzekutivit.

Sipas nenit 147 të Kushtetutës, Këshilli i Lartë i Drejtësisë është një organ kushtetues me përbërje të përcaktuar numerike, si dhe mënyrën e zgjedhjes së anëtarëve të tij. Kështu, 3 anëtarë janë *ex officio*, 9 zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare dhe 3 nga Kuvendi. Kjo përbërje e sanksionuar në ligjin e mëparshëm, ruhet edhe me ligjin nr.9448, datë 05.12.2005, që është kundërshtuar në Gjykatën Kushtetuese.

Një zgjidhje të tillë e kanë adoptuar shumë shtete për të balancuar ushtrimin e pushteteve sipas parimit "*check and balance*", por duke i dhënë përparësi numerike anëtarëve të ardhur nga gjyqësori.

Me ligjin e ri, për shkak të mënjanimin të konfliktit të interesave, është përcaktuar se anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë punojnë me kohë të plotë, ndërsa përbërja mbetet e njëjtë në raportet që ka përcaktuar Kushtetuta. Caktimi me kohë të plotë është diskrecion i ligjvënësit, është një vlerësim që bëhet në një situatë të caktuar dhe për një qëllim që shteti synon të arrijë. Kjo zgjidhje njihet edhe në shtete të tjera dhe në këtë rregullim nuk ka asgjë në kundërshtim me Kushtetutën.

2. Problemi tjetër është nëse anëtarët e zgjedhur nga radhët e gjyqtarëve do të mbeten të tillë dhe në rast se jo a vjen ndesh ky rregullim me nenin 147 të Kushtetutës? Natyrisht, që sipas ligjit, gjyqtarët që zgjidhen në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, nuk e ushtrojnë më funksionin e tyre si gjyqtarë efektivë përse kohë janë anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Këtë nuk e lejon ligji, i cili për këtë shkak ka mënjeluar konfliktin e interesave. Kjo zgjidhje që ka bërë ligji nuk vjen në kundërshtim me Kushtetutën, përderisa është ruajtur mënyra e zgjedhjes dhe numri i përcaktuar nga ajo. Kushtetuta ka vënë si kriter zgjedhjen e anëtarëve nga gjyqtarët e të gjitha niveleve, prandaj, përmend termin "gjyqtarë". Por kjo nuk do të thotë se ata do të mbeten të tillë sa kohë ushtrojnë detyrën e anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Të pranosh të kundërtën, është një nonsens dhe praktikisht e pamundur për t'u realizuar, sepse ata nuk mund të punojnë njëkohësisht me kohë të plotë në dy vende pune. Kuptimi i normës kushtetuese është që 2/3 e anëtarëve të vinë nga gjyqësori por jo të mbeten gjyqtarë, ashtu siç nuk mund të mbeten në postet e tyre anëtarët e zgjedhur nga Kuvendi.

Termi "gjyqtarë" që përdor Kushtetuta, nuk ka kuptimin se ata do të vazhdojnë të jenë gjyqtarë efektivë edhe pasi zgjidhen anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Qëllimi i normës kushtetuese është që zgjedhja e 9 anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë të bëhet nga rrethi i gjyqtarëve të të gjitha niveleve, pra jo vetëm t'i përkasin gjyqësorit në përgjithësi por të jenë nga ata që marrin pjesë drejtpërsëdrejti në dhënien e drejtësisë. Pjesëmarrja e tyre në Këshillin e Lartë të Drejtësisë si anëtarë me kohë të plotë dhe duke mos e ushtruar efektivisht detyrën e gjyqtarit, përse kohë janë anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, nuk e cenon parimin kushtetues të zgjedhjes nga gjyqësori, sepse ata janë zgjedhur pikërisht nga ky pushtet dhe atë përfaqësojnë. Për më tepër, në bazë të ligjit, me mbarimin e mandatit si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, ose në rast dorëheqje nga ky post, ata kthehen përsëri për të ushtruar funksionin e gjyqtarit.

Gjithsesi zgjedhja e njërit ose tjetrit post është në dëshirën e gjyqtarit. Ai është i lirë të qëndrojë gjyqtar ose kur vlerëson si më të përshtatshme qënien anëtar të Këshillit të Lartë të

Drejtësisë, mund të zgjedhë këtë të fundit.

Përsa i përket anëtarëve të Gjykatës së Lartë, për të cilët ligji nuk shprehet se kthehen në detyrë me mbarimin e mandatit si anëtar të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, ky i fundit nuk e bën ligjin antikushtetues. Edhe në këtë rast zgjedhja do të bëhet nga vetë gjyqtari i Gjykatës së Lartë. Shembulli krahasues me kohëzgjatjen e mandatit të anëtarit të Gjykatës së Lartë prej 9 vjet dhe të anëtarit të Këshillit të Lartë të drejtësisë që rri 5 vjet, është abuziv, sepse në fakt nuk pengon zgjedhjen e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë edhe nga kjo instancë e gjyqësorit. Mund të pranohet se nuk heq dorë nga detyra për t'u bërë anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë një gjyqtar i Gjykatës së Lartë që është në fillim të mandatit të tij, por kjo gjë nuk mund të thuhet për një tjetër që është në mbarim të mandatit si gjyqtar. Gjithsesi zgjedhja është në vullnetin e gjyqtarit, prandaj ky rregullim ligjor nuk është i papajtueshëm me Kushtetutën.

3. Përsa i përket imunitetit të anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, kam mendimin se njohja e një të drejte të tillë, nuk vjen në kundërshtim me Kushtetutën. Përkundrazi, në rast se ligji nuk do ta njihte këtë të drejtë, të cilën anëtarët e zgjedhur nga gjyqësori e përfitonin nga posti i tyre dhe po ashtu edhe anëtarët *ex officio*, kjo do të konsiderohej një mbrojtje e papërshtatshme e anëtarëve dhe një cenim i autoritetit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë si organ kushtetues.

Lidhur me këtë, nënkomisioni për reformën kushtetuese i Komisionit të Venecias ka rekomanduar: “Duke pasur parasysh situatën tipike të Shqipërisë, do të ishte me vend që ligji t’u akordojë anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë imunitetin nga ndjekja penale, për shkak të akteve të kryera gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre”.⁴

4. Jam i mendimit se do të ishte qëndrim i papërshtatshëm të konsiderohej si i papajtueshëm me Kushtetutën, një ligj që trajton organizimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë njëlloj si në Itali, Francë, Gjermani, Spanjë, Portugali, etj., me përbërjen strikt sipas Kushtetutës *ex officio*, 2/3 nga gjyqësori dhe 1/3 nga Kuvendi. Rregullimi me kohë të plotë i punës në Këshillin e Lartë të Drejtësisë nuk cenon asnjë nga parimet kushtetuese, përkundrazi në frymën e Kushtetutës shmang konfliktin e interesave.

Duke iu referuar legjislacionit dhe praktikës italiane rezulton se anëtarët e zgjedhur nga magjistratura hiqen nga funksionet e tyre, ndërsa anëtarët *ex officio* qëndrojnë në detyrë.

Edhe ligji nr.9448, datë 05.12.2005 “Për disa ndryshime në ligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë” ka adoptuar të njëjtat kriterë. Nga ballafaqimi i këtyre qëndrimeve, duke mbajtur parasysh edhe zgjidhjen e dhënë nga shumica, do të ishte pa vend të mendohej se shteti italian ka lënë për një kohë të gjatë (dhe vazhdon ta mbajë) një gjendje të tillë pakushtetutshmërie.

ANËTAR
K. Peçi

MENDIMI I PAKICËS

Nuk mund të jem aspak dakord me shumicën. Mendoj se jo vetëm neni 1, por të gjitha dispozitat e ligji nr.9448, datë 05.12.2005 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, në tërësinë e tyre nuk janë në kundërshtim me Kushtetutën, prandaj kërkesa drejtuar Gjykatës Kushtetuese nga një grup deputetësh duhej rrëzuar si e pabazuar.

Në shtetin demokratik si formë e qeverisjes, Kushtetuta është një rend “dirigjues” dhe jo një rend që kontrollon çdo ligj në detaje. Kushtetuta përcakton parimet e përgjithshme të ndërtimit, organizimit dhe funksionimit të shtetit demokratik. Ajo nuk është një mekanizëm rregullues për gjithçka. Përgjithësisht deklaratimet e saj janë fragmentare, në mënyrë që të krijojnë hapësirë e duhur interpretuese dhe zbatuese në praktikë. Vetëm një Kushtetutë e tillë mund të ketë jetë të gjatë. Në ushtrimin e funksioneve të tij, ligjvënësi ka hapësirë të gjerë vlerësimi, por gjithnjë duke respektuar me rigorozitet parimet themelore të deklaruara në Kushtetutë.

Zbatimi me sukses i parimeve themelore kushtetuese, veçanërisht i atyre që kanë të bëjnë me qeverisjen e mirë, shtetin e së drejtës dhe respektimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut,

⁴ Dokumenti CDL – INF (1998) 009 F, pika 24, Strasburg, 15 maj 1998

kërkon një angazhim serioz, të koordinuar dhe në mirëbesim të të gjitha mekanizmave shtetërore, veçanërisht të atyre mekanizmave që lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me të tre pushtetet kryesore. Në këtë kuptim, çdo mekanizëm apo institucion kushtetues duhet të jetë i përmbajtur në ushtrimin e kompetencave të tij brenda hapësirës kushtetuese, pa cenuar kompetencat legjitime dhe funksionet kushtetuese të institucioneve të tjera, e aq më tepër të parlamentit si organi ligjvënës dhe bartës i sovranitetit të popullit. Ndarja e pushteteve dhe sovraniteti parlamentar janë elemente qendrore në regjimin parlamentar të qeverisjes.

Në këtë kuadër duhet të shihen e vlerësohen edhe raportet që Kushtetuta krijon ndërmjet procesit legjislativ dhe drejtësisë kushtetuese, e me këtë rast edhe ndërmjet vetë Kuvendit dhe Gjykatës Kushtetuese si institucionet qendrore që ushtrojnë kompetencat e mësipërme. Sigurisht që vendi që zenë në shtetin demokratik, organizimi dhe kompetencat e secilit prej tyre janë krejt të ndryshme, por nga ana tjetër është mëse e nevojshme që ato të koordinojnë e plotësojnë njëri-tjetrin në funksion të respektimit sa më mirë të parimeve themelore kushtetuese. E megjithatë, në këtë bashkëpunim, Kuvendi është partneri kryesor. Në ushtrimin e funksionit të tij kryesor si ligjvënës, si rregull ai është në të njëjtën kohë edhe interpretuesi i parë i normës kushtetuese. Hapësira e ndërhyrjes apo e këtij interpretimi në funksion të miratimit të legjislacionit të ri, varet para se gjithash nga natyra e normës kushtetuese që interpretohet, nga karakteri dhe hapësira që krijon vetë deklarimi kushtetues në kuptimin material. Nëse ajo ka karakter të përgjithshëm dhe fragmentar, ekziston mundësia e një interpretimi mjaft të zgjeruar të saj, por duke respektuar gjithnjë vlerat qendrore të deklarimit kushtetues dhe harmonizimin e tij me konceptet e tjera kushtetuese. Brenda kësaj hapësire, veçanërisht shumica në Kuvend është e lirë të orientohet edhe nga politika, që më konkretisht do të thotë në prioritetet dhe programin e saj politik, mbi bazën e të cilit edhe është votuar në zgjedhjet më të fundit parlamentare. Është detyrim i saj i dorës së parë që këtë program politik në tërësinë e tij ta zbatojë efektivisht gjatë gjithë mandatit. Ky interpretim apo kjo ndërhyrje duhet kuptuar si përpjekje legjitime për arritjen e objektivave të caktuara politike, të cilat normalisht nuk jepen në mënyrë të drejtpërdrejtë në normat kushtetuese. Nga ana tjetër, po brenda kësaj hapësire, Ligjvënësi e ka për detyrë t'i interpretojë e zbatojë në vazhdimësi këto norma kushtetuese në përputhje me prioritetet, interesat apo problemet që imponon koha. Pra, Ligjvënësi përmes veprimtarisë së tij edhe mund të zhvillojë më tej përmbajtjen e dispozitave të veçanta kushtetuese, por pa prekur thelbin e tyre apo parimet e tjera themelore. Kështu, Kuvendi nuk paraqitet vetëm si organ kushtetues, por edhe si bashkëformues i të drejtës kushtetuese, si garant kryesor për respektimin e konceptit të shtetit kushtetues.

Në ndryshim nga sa më sipër, në këtë drejtim Gjykata Kushtetuese e ka më të kufizuar si materien, ashtu edhe kompetencën. Ajo garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj, duke patur si objektiv qendror kontrollin e përputhshmërisë së ligjeve të miratuara nga Ligjvënësi me parimet dhe normat kushtetuese. Në këtë kuadër, në procesin kompleks të legjitimitetit të sistemeve politike bashkëkohore, Gjykata Kushtetuese luan rol tepër të rëndësishëm në kontrollin e respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut të deklaruar në Kushtetutë si dhe të vlerave apo parimeve të tjera kushtetuese, si ndarja e pushteteve, pavarësia e pushtetit gjyqësor, siguria juridike, etj. Në këtë kuptim ajo kryen një detyrë tepër të rëndësishme, atë të kontrollit edhe të vetë procesit ligjvënës, e me këtë rast edhe të një prej funksioneve qendrore të parlamentit. Filozofi i shquar amerikan Cahn theksonte se "...çdo komb demokratik ka detyrimin solemn që t'u japë mundësi gjyqtarëve të mbajnë nën kontroll pushtetin e parlamentit".⁵ Por ky proces i ndërlikuar e delikat duhet të sigurojë në maksimum racionalitet, transparencë dhe mirëkuptim. Nuk duhet harruar se Gjykata Kushtetuese është ligjvënës negativ. Ajo nuk mund të zëvendësojë Kuvendin. Shqyrtimi i saj përqendrohet vetëm në vlerësimin e kushtetueshmërisë së ligjit. Për këtë qëllim ajo tenton të zbulojë edhe brendinë e tij, por pa pretenduar të bëjë saktësimin apo korrektimin e detajuar të këtij ligji. Ndërhyrja e Gjykatës Kushtetuese bëhet në përputhje me kompetencat që i njeh Kushtetuta. Ajo nuk mund të qëndrojë si organ autoritar para Ligjvënësit, duke bërë interpretim ezaurues apo hipotetik dhe duke mos lënë alternativa të tjera interpretuese e zbatuese, në një kohë që një gjë e tillë nuk konstatohet nga vetë dispozita që interpretohet. Gjykata Kushtetuese bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës, por pa bërë ndryshime kushtetuese. Aleksandër Hamilton theksonte se e drejta e kontrollit nuk e vë gjyqësorin mbi Legjislativin, përkundrazi, të dyve u ve për detyrë t'i nënshtrohen autoritetit kushtetues.

⁵ . Shih Cahn.Ll në "Confronting injustice", 1982, f.104

Këto standarde kushtetuese nuk merren parasysh në vendimin e shumicës. Ligji në fjalë mund të ketë pasaktësi apo probleme. Ai mund të mos jetë zgjidhja më e mirë për rastin konkret. Kjo varet shumë edhe nga kënvështrimi që mund t'i bëjë secili këtij ligji. Por megjithatë, ajo që është më e rëndësishme të theksohet është se të gjitha dispozitat e tij jo vetëm që nuk bien në kundërshtim me parimet themelore kushtetuese, përkundrazi janë në funksion të afirmimit dhe zbatimit real të tyre në realitetin shqiptar. Nga ana tjetër, shumica në vendimin e saj mendoj se shpesh futet në detaje të parëndësishme, dhe argumentet që përdor nuk i ka në funksion të parimeve themelore kushtetuese. Ajo nuk arrin të zbërthejë dhe të vendosë në raport të drejtë thelbin e ligjit apo qëllimin e tij kryesor me mjetet që përdor ligjvënësi për arritjen e këtij qëllimi.

Argumenti qendror i shumicës është se ligji në fjalë bie në kundërshtim me nenin 147/1 të Kushtetutës, interpretimi i të cilit, sipas shumicës, të shpie në konkluzionin se hartuesit e Kushtetutës kanë pasur parasysh të krijojnë Këshillin e Lartë të Drejtësisë si organ permanent, por me anëtarësi me kohë të pjesshme. Sipas saj, ky konkluzion mbështetet edhe nga neni 143 i Kushtetutës, në të cilin theksohet se “Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private”. Mbi këtë bazë, në vendimin e shumicës arrihet në konkluzionin se zgjidhja që bën ligji i ri është në kundërshtim me rregullimet kushtetuese dhe cenon rëndë pavarësinë e pushtetit gjyqësor.

Në fakt, shumica e vendeve demokratike operojnë sot me mekanizma të ngjashëm me Këshillin e Lartë të Drejtësisë për të cilin bën fjalë edhe neni 147 i Kushtetutës sonë. Në përgjithësi, në përbërjen e tij vemendje e veçantë i kushtohet përfaqësimit sa më mirë të pushtetit gjyqësor (si rregull më shumë se gjysma janë gjyqtarë), në funksion të idesë qendrore për nevojën e vetëqeverisjes së këtij pushteti, por pa mohuar përfaqësimin në këtë institucion kushtetues edhe të përfaqësuesve të dy pushteteve të tjerë, pasi me të drejtë theksohet se problemet e drejtësisë nuk janë vetëm probleme të pushtetit gjyqësor. Ato i interesojnë të gjithë shtetit dhe shoqërisë demokratike në tërësi. Megjithatë, kujdes i veçantë i kushtohet ruajtjes nga presioni apo ndërhyrjet e këtyre dy pushteteve gjatë vendimmarrjes në këtë organ kushtetues. Në fund të fundit ky mekanizëm duhet të garantojë pavarësinë reale të pushtetit gjyqësor në të gjithë komponentët e saj, që do të thotë pavarësinë individuale të gjyqtarëve, pavarësinë kolektive të tyre si dhe pavarësinë vendimore të gjykatave. Megjithatë, kryesore është që në vendimmarrjen e tij për çështjen konkrete gjyqtari duhet të jetë gjithnjë i lirë t'i nënshtrohet dhe të vendosë vetëm në bazë të Kushtetutës dhe ligjeve. Nga ana tjetër, në shumicën e rasteve ky mekanizëm jo vetëm që është permanent në ushtrimin e funksioneve të tij, por edhe anëtarësinë e ka të tillë. Pra anëtarët e këtij organi (natyrisht jo ata që janë këtu për shkak të funksionit, pra *ex-officio*), përfshirë edhe gjyqtarët apo thënë ndryshe përfaqësuesit e pushtetit gjyqësor, gjatë mandatit të tyre e ushtrojnë këtë detyrë me kohë të plotë. Në rastin e anëtarëve gjyqtarë, kjo do të thotë se ka pezullim apo ngrirje të përkohshme të funksionit të tyre në kuptimin që gjatë kësaj periudhe ata nuk mund të gjykojnë çështje konkrete, por ushtrojnë rregullisht vetëm detyrat që Kushtetuta u ngarkon në cilësinë e anëtarit të këtij mekanizmi.

Në ndryshim të dukshëm nga shumica, unë mendoj se Kushtetuta jonë përcakton vetëm përbërjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë: Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Ministri i Drejtësisë, tre anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi dhe nëntë gjyqtarë të të gjitha niveleve, që zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare. Natyrisht që tre të parët bëhen menjëherë anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, sapo zgjidhen apo emërohen në funksionet e mësipërme. Të gjithë anëtarët e tjerë e ushtrojnë këtë detyrë për pesë vjet. Kushtetuta nuk thotë më shumë. Ajo e lë krejt të hapur mundësinë që këta të fundit të jenë me kohë të pjesëshme, që do të thotë të marrin pjesë vetëm në takimet që herëpashere zhvillon ky organ, apo në mënyrë permanente. Për mendimin tim, në këto kushte, zgjedhja e njëres apo tjetres alternativë është krejtësisht në dorë të ligjvënësit. Ai do të gjykojë se cila nga zgjidhjet e mësipërme, në një moment të caktuar, është më efektive dhe më e përshtatshme, por duke pasur parasysh respektimin e parimeve themelore kushtetuese dhe garantimin sa më efektiv të pavarësisë së pushtetit gjyqësor në tërësi.

Për disa vite me radhë u zgjodh alternativa e parë. Kuvendi vlerësoi më pas se kjo nuk ishte zgjidhja më e mirë. Ai konstatoi se ky organ nuk mblidhej rregullisht; anëtarët e zgjedhur nuk i ushtronin me efektivitet detyrat e tyre në këtë mekanizëm të rëndësishëm kushtetues; vëzhgimet dhe hetimet në kuptim të ushtrimit të funksioneve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, bëheshin praktikisht vetëm nga inspektorët; kishte vonesa dhe pengesa në trajtimin e çështjeve dhe në vendimmarrje, etj. Nga ana tjetër, sipas Kuvendit, funksionimi normal i këtij organi pengohej edhe për shkak të konfliktit të interesave brenda tij. Shpesh anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë e kanë shfrytëzuar këtë organ

për të promovuar njëri-tjetrin në karrierë; vendimmarrja vështirësohet edhe për shkak të të qenit njëkohësisht gjyqtar në një gjykatë të caktuar, madje jo rrallë edhe drejtues i këtij institucioni; qenia njëkohësisht edhe gjyqtar vështirësohet, në mos e bënte të pamundur vëzhgimin dhe vlerësimin e punës si gjyqtar të shumicës së anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, etj. Po sipas Kuvendit, absurditeti i kësaj zgjidhje shkonte gjer aty sa parimisht duhej pranuar që inspektorët e zgjedhur nga anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, duhej njëkohësisht të vëzhgonin dhe vlerësonin edhe punën si gjyqtarë të vetë këtyre anëtarëve që i kishin zgjedhur.

Pikërisht mbi këtë bazë, për eliminimin apo zvogëlimin sa më shumë të këtyre problemeve, Kuvendi përmes ligjit të ri vlerësoi ndër të tjera si të domosdoshme që anëtarësia në Këshillin e Lartë të Drejtësisë gjatë mandatit pesëvjeçar, të jetë permanente. Sipas shumicës në Kuvend, një zgjidhje e tillë është në funksion dhe në përputhje të plotë edhe me prioritetet e saj politike të shpallur që gjatë fushatës së fundit elektorale, mes të cilave është edhe forcimi i institucioneve të shtetit të së drejtës, konsolidimi i pavarësisë së pushtetit gjyqësor, forcimi i besimit ndaj këtij pushteti të rëndësishëm, lufta efikase kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar. Këto janë njëkohësisht edhe disa nga kërkesat që bashkësia ndërkombëtare i ka vënë aktualisht vendit tonë në kuadër të integritetit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian dhe në strukturat e tjera euroatlantike.

Duket qartë se ky është synimi apo qëllimi kryesor i ligjit që kundërshtohet nga një grup deputetësh. Dhe unë mendoj se ai nuk cenon aspak asnjë dispozitë apo parim kushtetues. Neni 147/1 flet për përbërjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, i cili praktikisht nuk ndryshon as në ligjin e ri. Por me ligjin e ri anëtarësia bëhet permanente, gjë që siç kam theksuar edhe më sipër, lejohet plotësisht nga kjo dispozitë kushtetuese. Edhe në kuptimin formal, fjala anëtarë që theksohet në fjalinë e fundit të nenit 147/1, duket qartë që përfshin në vetvete jo vetëm tre anëtarët e zgjedhur nga Kuvendi, por edhe nëntë gjyqtarët që zgjedh Konferenca Gjyqësore Kombëtare. Ç'është më e rëndësishmja, në ndryshim nga shumica, unë mendoj se nëntë gjyqtarët e zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare si anëtarë me kohë të plotë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, e ruajnë këtë cilësi gjatë gjithë mandatit pesëvjeçar. Të pranosh të kundërtën do të thotë se gjatë kësaj periudhe ata i përkasin një pushteti tjetër dhe jo atij gjyqësor, gjë që nuk është aspak e vërtetë. Ata nuk largohen nga detyra e gjyqtarit dhe nuk japin dorëheqje nga ky funksion.

Kandidimi i gjyqtarëve në Konferencën Gjyqësore Kombëtare për të qenë anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, nuk është i detyrueshëm, por është një zgjedhje e lirë personale. Në fund të fundit zgjedhja e tyre është privilegj që iu bëhet kandidatëve që plotësojnë më mirë kushtet etike dhe profesionale për të përfaqësuar realisht pushtetin gjyqësor në këtë organ kushtetues. Pra në Këshillin e Lartë të Drejtësisë ata anëtarësohen me cilësinë e gjyqtarit, cilësi që e ruajnë gjatë gjithë mandatit pesëvjeçar. Ushtrimi me kohë të plotë i detyrës së anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë me qëllim dhe synim kryesor forcimin e këtij organi dhe shmangjen e konfliktit të interesave në të, nuk mund të jetë automatikisht edhe humbje e funksionit të gjyqtarit apo kufizim i detyrës së tij. Në fakt ka një lloj pezullimi apo ngrirje të funksionit të gjyqtarit aktiv, por pa e humbur aspak këtë funksion.

Sipas ligjit të ri, gjyqtarët që zgjidhen anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë nuk mund të gjykojnë vetë gjatë kësaj periudhe, por vëzhgojnë dhe vlerësojnë punën e gjyqtarëve të tjerë për shkak të mandatimit nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare, në të cilën vazhdojnë të ruajnë anëtarësinë. Për më tepër, me mbarimin e mandatit pesëvjeçar, neni 3 i ligjit i ri që ndryshon nenin 6 të ligjit të mëparshëm, u garanton plotësisht anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë kthimin pranë gjykatës ku kryenin detyrën si gjyqtarë në kohën e zgjedhjes, ose me pëlqimin e tyre, në një gjykatë tjetër të të njëjtit nivel. Natyrisht që ligji i ri nuk mund të garantojë automatikisht pas pesë vjetësh rikthimin e anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë në detyrën e kryetarit apo nënkryetarit në një gjykatë të caktuar. Ashtu si anëtarëve të tjerë, edhe në këtë rast garantohet kthimi në të njëjtën gjykatë vetëm në funksionin e gjyqtarit. Sipas ligjit të ri, përjashtim bëhet vetëm për anëtarët e Gjykatës së Lartë që mund të zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, pasi mandati i tyre është qartësisht i përcaktuar në nenin 136/3 të Kushtetutës. Ai është nëntë vjet dhe pa të drejtë riemërimi në këtë detyrë. Në këtë kuptim, vendi i tyre në Gjykatën e Lartë nuk mund të lihet vakant për pesë vjet, gjë që do ta dëmtonte rëndë edhe punën e këtij organi, i cili ndodhet njëkohësisht edhe në majën e piramidës së pushtetit gjyqësor në Shqipëri. Megjithatë, ligji i ri u garanton edhe këtyre anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë të drejtën për të përfituar të njëjtin trajtim si çdo anëtar i Gjykatës së Lartë, të cilit i përfundon afati kohor i qëndrimit në detyrë. Unë mendoj se kaq është mëse e mjaftueshme dhe aq më tepër aspak antikushtetuese. Oportuniteti,

hamendësitë apo interesat e ngushta nuk mund të jenë në fokusin e ligjvënësimit. Atij i intereson organizimi dhe funksionimi kushtetues i institucionit. Nga ana tjetër, vlerësimi për të kandiduar ose jo në Konferencën Gjyqësore Kombëtare për të qenë anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë është e drejtë e çdo gjyqtari, përfshirë këtu edhe anëtarin e Gjykatës së Lartë.

Përsa më sipër, marrë në tërësi, zgjidhja e re jo vetëm që nuk është në kundërshtim edhe me nenin 143 të Kushtetutës, përkundrazi ajo është në funksion dhe në përputhje të plotë me të.

Në këtë linjë mendoj se duhej trajtuar nga Gjykata Kushtetuese edhe çështja e imunitetit të anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë që garanton pika 4 e nenit 6, të ndryshuar nga neni 3 i ligjit të ri. Problemi është shumë i thjeshtë. Në radhë të parë duhet saktësuar se kush përfiton nga kjo dispozitë dhe pastaj duhet vlerësuar qëllimi e nevoja e një parashikimi të tillë nga ligjvënësi, si dhe kushtetutshmëria e tij me dispozitat e veçanta apo në tërësi me frymën e Kushtetutës.

Përsa i përket problemit të parë, bazuar edhe në argumentet e mësipërme, mendoj se nga kjo dispozitë praktikisht përfitojnë vetëm tre anëtarët jo gjyqtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë që zgjidhen nga Kuvendi. Presidentit të Republikës dhe Ministrit të Drejtësisë si anëtar i Këshillit të Ministrave, kjo u garantohet për shkak të funksionit respektivisht në nenet 90/1 dhe 103/3 të Kushtetutës, ndërsa Kryetarit të Gjykatës së Lartë, ashtu si edhe çdo anëtar tjetër të kësaj gjykate, nga neni 137 pikat 1 dhe 2 të Kushtetutës. Anëtarëve gjyqtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, meqënëse zgjidhen si të tillë nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare dhe nga pikëpamja juridiko-formale vazhdojnë të ruajnë cilësinë e gjyqtarit edhe gjatë anëtarësisë me kohë të plotë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, imuniteti në ushtrimin e funksionit u garantohet nga pikat 3 dhe 4 të nenit 137 të Kushtetutës. Për këtë arsye, kam bindjen se ligjvënësi me këtë ndërhyrje ka pasur për qëllim të eliminojë një farë pabarazie që mund të krijohej në trajtimin e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, por njëkohësisht duke synuar me këtë edhe forcimin e pavarësisë së këtij institucioni kushtetues. Ndoshta kjo ndërhyrje mund të mos ishte e domosdoshme. Megjithatë, ligjvënësi e ka bërë një vlerësim të tillë, dhe për më tepër ajo nuk është në kundërshtim me Kushtetutën. Praktikisht kemi të bëjmë me një tejkallim pozitiv të të drejtave të garantuara shprehimisht në Kushtetutë, por gjithnjë në funksion të forcimit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe pushtetit gjyqësor në tërësi, pa cenuar asnjë dispozitë kushtetuese dhe në përputhje të plotë me frymën e saj në tërësi. Aq më tepër që ky organ, në raste të caktuara, duhet të bëjë vetë vlerësimin për heqjen ose jo të imunitetit të gjyqtarit të shkallës së parë dhe të apelit. Sipas pikave 3 dhe 4 nenit 137 të Kushtetutës, është vetë ky organ i vetmi që miraton ndjekjen ose jo penalisht të gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit. Madje dhënia e pëlqimit të tij brenda 24 orëve, është kusht i domosdoshëm për vlefshmërinë e ndalimit ose arrestimit të një gjyqtari që mund të kapet në kryerje e sipër të një krimi ose menjëherë pas kryerjes së tij.

Gjithnjë për këtë problem, theksoj së fundi se garantimi i imunitetit të anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë ka qenë shqetësim edhe i Komisionit të Venecias. Në mendimin që ky komision ka dhënë me kërkesën e Komisionit të Ligjeve dhe të Drejtave të Njeriut të Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Europës në muajin maj të vitit 1998 lidhur me amendamentet e ligjit “Për dispozitat kryesore kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, theksohet shprehimisht ndër të tjera se “Duke pasur parasysh situatën tipike në Shqipëri, do të ishte me vend që ligji t’u akordojë anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë imunitetin nga ndjekja penale”⁶.

Si përfundim theksoj edhe një herë se, marrë në tërësi të gjitha dispozitat e ligjit nr.9448, datë 05.12.2005 kanë për qëllim kryesor shmangjen e konfliktit të interesave dhe organizimin e funksionimit sa më efektiv e racional të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, me synimin që ai të jetë në gjendje të plotësojë detyrimet e tij tepër të rëndësishme kushtetuese, si organi kryesor që ka për funksion emërimin, transferimin dhe përcaktimin e përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit. Ai forcon neutralitetin e këtij organi nga politika dhe e bën atë më të aftë në realizimin e objektivave të tij. Mjetet që përdoren, pra ndërhyrja që bëhet mendoj se është gjithnjë në funksion të këtij synimi, duke respektuar normat dhe parimet kushtetuese. Për këto arsye, në tërësinë e tij ky ligj jo vetëm që nuk cenon autonominë dhe pavarësinë e pushtetit gjyqësor në kuptimin e tij të gjerë, por synon t’i forcojë ato edhe më shumë, duke kontribuar kështu edhe në respektimin sa më mirë të një prej elementeve kryesore të parimit të shtetit të së drejtës dhe të vetë të drejtave e lirive themelore të shtetasve. Ky konkluzion buron natyrshëm po të interpretohet e analizohet me kujdes çdo

⁶ . Shih. CE. Dokumenti CDL-INF(1998)009F

dispozitë e tij.

ANËTAR
Xh. Zaganjori