

PROF.AS. AURELA ANASTASI

EMËRIMI I GJYQ TARËVE, SI ÇËSHTJE E RËNDËSISHME KUSHTETUESE

(Botuar në Revistën “ Ligji mundësi zhvillimi për gratë”, nr 15)

1. Kushtetëzimi i mënyrës së krijimit të gjykatave.

Mënyra e krijimit të gjykatave dhe procedurat e emërimit të gjyqtarëve përbëjnë etapat e para për të siguruar pavarësinë e pushtetit gjyqësor. Përkushtimi i Kushtetutës, si ligj themelor i vendit, ndaj këtij problemi synon të arrijë pushtet gjyqësor të pavarur, ekuilibër të qëndrueshëm midis të tria pushteteve dhe paanshmëri reale të instancave gjyqësore. Prandaj, prirja për të ligjësuar me Kushtetutë mënyrën e krijimit të gjykatave dhe procedurat e emërimit të gjyqtarëve ka ardhur duke u rritur vazhdimisht. Kjo ka të bëjë me garantimin e pavarësisë së gjyqtarëve dhe lidhet drejtpërdrejt me statusin e tyre (parevokueshmërinë, imunitetin, papajtueshmërinë dhe përjashtimin (indemnitetin) e gjyqtarëve). Asnjë ligj tjetër nuk mund cenojë garancitë që i janë njohur atyre nga Kushtetuta. Megjithatë, ende vazhdon të ekzistojë dyshimi a ka mundësi reale Kushtetuta të vendosë dhe të sigurojë një pushtet gjyqësor efikas e të pavarur? Është e qartë se, për të siguruar këtë, ajo nuk mund të mjaftohet vetëm me afirmimin formal të pavarësisë së gjyqësorit, gjë që tashmë është bërë fakt i zakonshëm për të gjitha kushtetutat. Ajo duhet të parashikojë në mënyrë të shprehur garancitë për realizimin dhe zbatimin e kësaj pavarësie. Doktrina kushtetuese këmbëngul se është e nevojshme që Kushtetuta të parashikojë mirë dhe të shprehë qartë dispozitat që lidhen me kriteret e caktimit të gjyqtarëve, procedurat e emërimit dhe të transferimit të tyre, rastet e largimit nga detyra, si dhe të gjejë një formulë të përshtatshme për të siguruar parimin e parevokueshmërisë së gjyqtarëve.

Kushtetuta i ndan gjyqtarët nga pushteti politik. Në të vërtetë, ky nuk është parim i ri. Ai e ka burimin qysh nga periudha e shteteve liberale. Në sistemin e *Common Law*-t mund të thuhet se pavarësia e gjyqtarëve është e siguruar jo aq me formulat e organizimit autonom, sesa nëpërmjet vlerësimit të aftësive profesionale, nga përparimi kulturor si dhe nga lidhjet social-politike me kolektivitetin¹. Në ndryshim nga ky sistem, sistemet e Evropës janë ndikuar kryesisht nga shembulli burokratik me prejardhje franceze, nga e cila nuk bën përjashtim as Kushtetuta shqiptare. Kjo metodë dallohet nga prania e gjyqtarëve funksionarë, të emëruar, si rregull, nëpërmjet konkursit publik, me garanci palëvizshmërinë e gjyqtarit gjatë karrierës së tij, si dhe pavarësinë e tij gjatë ushtrimit të funksioneve.

Kushtetuta e vitit 1998 na jep një formë interesante të racionalizimit të modelit burokratik që ka adoptuar e gjithë Evropa nga modeli francez për gjyqësorin. Ajo u ka siguruar gjyqtarëve të zakonshëm pozitë autonome dhe të pavarur në raport me organet e tjera. Disa kriteret për përzgjedhjen dhe disa procedura të emërimit të gjyqtarëve janë bërë objekt i drejtpërdrejtë i rregullimit nga kjo Kushtetutë. Më me hollësi ato rregullohen nga ligjet formale, si dhe nga aktet nënligjore. Nga doktrina juridike është shtruar nevoja e rregullimit të tyre me ligj në kuptimin formal të fjalës. P.sh., është shtruar teza që

¹ De Vergottini Giuseppe, "Diritto Costituzionale Comparato", fq. 282-283

procedurat për vlerësimin e aftësisë profesionale të gjyqtarëve që lidhen drejtpërdrejt me karrierën e tyre, të rregullohen nga ligji dhe është vënë në dyshim fakti i rregullimit të tyre me akte nënligjore². Konkretisht, rregullorja e Këshillit të Lartë të Drejtësisë nuk është konsideruar si instrument i përshtatshëm ligjor për rregullimin e gjithë procesit të vlerësimit të gjyqtarëve³. Disa problemeve të shtruara nga praktika e doktrina u ka dhënë zgjidhje jurisprudenca kushtetuese, megjithatë një pjesë e tyre ka mbetur ende në diskutim. Në këtë artikull do të ndalem në një analizë të burimeve kushtetuese që rregullojnë procedurat e emërimit në detyrë të gjyqtarëve, me qëllim që të evidentoj vetëm disa probleme të shtruara në lidhje me organizimin dhe funksionimin e pavarur të organeve të emërtesës së gjyqtarëve.

2. Çështje kushtetuese të emërimit të gjyqtarëve.

Fakti që organet e emërtesës për emërimin e gjyqtarëve të të gjitha shkallëve përcaktohen nga Kushtetuta⁴ është mjaft domethënëse. Në dallim nga mjaft kushtetuta të tjera të vendeve të Evropës Lindore, të cilat patën kaluar të njëjtën përvojë, Kushtetuta shqiptare është më e hollësishme dhe më këmbëngulëse në përcaktimin e organeve të emërtesës së gjyqtarëve, si dhe të rregullave më kryesore procedurore për emërimin e tyre. Më tej, ajo i referohet ligjit për të përcaktuar me hollësi cilësitë, kushtet dhe procedurën për përzgjedhjen dhe investiturën e gjyqtarëve.

Krijohet një paketë parimesh që rrjedhin nga Kushtetuta, si dhe nga një sërë aktesh ndërkombëtare për emërimin e gjyqtarëve dhe statusin e tyre, të cilat vihen në jetë përmes ligjeve. Organizata e Kombeve të Bashkuara ka miratuar “Parimet themelore lidhur me pavarësinë e organeve gjyqësore” (1985) dhe u ka bërë thirrje qeverive “*t’i kenë parasysht në legjislacionin e tyre dhe gjatë praktikës së brendshme kombëtare dhe t’i respektojnë ato*”⁵. Ky dokument, si moment mjaft të rëndësishëm për pavarësinë e organeve gjyqësore, ka përcaktuar cilësitë dhe procedurat për përzgjedhjen e gjyqtarëve⁶. Një set parimesh të rëndësishme për këtë çështje buron edhe nga Karta evropiane “Për statusin e gjyqtarëve”, si dhe rekomandimi i Këshillit të Ministrave të Këshillit të Evropës (1994).

Vendet e Evropës Lindore që iu nënshtruan reformave institucionale, rendën pas një organi, si Këshilli i Lartë i Drejtësisë, me shpresën që ky të zinte vendin e tretë krahas

² Shih: Gent Ibrahim, “Sistemi i vlerësimit të aftësisë profesionale të gjyqtarëve: arritje dhe probleme”, në revistën “Ligji, mundësi zhvillimi për gratë”, nr. 7, 2002.

³ Po aty.

⁴ *Të gjithë gjyqtarët e gjykatave të shkallës I dhe të gjykatave të apelit, emërohen nga presidenti i Republikës me propozim të Këshillit të Lartë të Drejtësisë (neni 136/4). Gjyqtarët e Gjykatës së Lartë emërohen nga presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit (neni 136/1). Në të njëjtën mënyrë zgjidhen edhe anëtarët e Gjykatës Kushtetuese (neni 125/1).*

⁵ A/RES/40/46, 13 dhjetor 1985

⁶ Personat e përzgjedhur për të kryer funksionet e gjyqtarit duhet të jenë njerëz të ndershëm dhe kompetentë, me formim dhe kualifikim juridik të mjaftueshëm.

Çdo metodë e përzgjedhjes së gjyqtarëve duhet të parashikojë disa garanci kundër emërimeve abuzive.

Përzgjedhja e gjyqtarëve duhet të bëhet pa dallim race, ngjyre, feje, opinionin politik ose tjetër, origjinë kombëtare ose sociale, pasurie, lindjeje ose pozite; një rregull i cili kërkon që kandidati për funksionin e gjyqtarit të jetë shtetas i vendit përkatës, nuk konsiderohet si diskriminues.

organeve më të larta të legjislativit dhe të ekzekutivit, duke balancuar kështu pushtetet. Këshilli i Lartë i Drejtësisë, si organ kushtetues i kryesuar nga presidenti i Republikës, luan rol ndihmës në pushtetin politik. Pyetja që shtrohet, është: **A mund t'i balancojë KLD-ja pushtetet?** Çështja nëse ka ndërhyrje dhe presion të ekzekutivit mbi KLD-në ka hasur mjaft diskutim. Në këtë aspekt, në qarqet e gjyqtarëve janë shprehur dyshime për pjesëmarrjen dhe aksesin që ka ministri i Drejtësisë në çështjet e emërimit dhe të karrierës së gjyqtarit (disa përvoja kushtetuese nuk e njohin këtë akses). Ka pasur mbështetje edhe mendimi i kundërt, pasi duhet pranuar se funksionet aktive të administrimit të drejtësisë i janë rezervuar më tepër Këshillit të Lartë të Drejtësisë, i cili ka disa kompetenca ekskluzive në emërimin dhe respektimin e *statusit* juridik të gjyqtarëve. Në disa përvoja të tjera atij i është rezervuar edhe përfaqësimi i pushtetit gjyqësor në raport me pushtetet e tjera. Ndërkohë, ministrit të Drejtësisë i rezervohet vetëm një rol ndihmës. *Megjithatë, doktrina e sotme evropiane mendon se ky model i pavarësisë gjyqësore nuk duhet të na shpjerë në përfundime optimiste të nxituara*⁷.

Si duhet të interpretohet neni 147/1 i Kushtetutës? Çështja e përbërjes së organit të KLD-së ka qenë në qendër të diskutimeve të juristëve⁸. Sidoqoftë, duhet të theksojmë se Kushtetuta e vitit 1998 ka sjellë një përmirësim në përbërjen dhe formimin e tij, në raport me “Dispozitat kryesore kushtetuese” (1991). Vlen të ndalemi në interpretimin e pikës 1 të nenit 147 të Kushtetutës, për përbërjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, pasi ka akses të drejtpërdrejtë në çështjen e emërimit të gjyqtarëve.

KLD-ja përbëhet nga 15 anëtarë, 3 nga të cilët zgjidhen nga Kuvendi dhe 9 janë gjyqtarë që zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare. Gjithashtu, në përbërjen e tij marrin pjesë tre anëtarë *ex officio*, përkatësisht: Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë dhe ministri i Drejtësisë. Çështja që mbetet e hapur nga klauzolat e nenit 147/1 është: sa gjyqtarë duhet të ketë në përbërjen e tij KLD-ja dhe sa duhet të gjejnë vend figurat e tjera që ndihmojnë pushtetin gjyqësor, në KLD? Kushtetuta është e qartë vetëm kur thekson se KLD-ja përbëhet nga 9 gjyqtarë të të gjitha niveleve, të cilët zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare. Në lidhje me tre anëtarët e tjerë që zgjidhen nga Kuvendi, Kushtetuta nuk vendos ndonjë kufizim në përzgjedhjen e tyre. Mendoj se, në këtë aspekt, ky nen meriton interpretim të kujdesshëm. Një interpretim i mundshëm është ai që na jepet nga praktika e deritanishme. Përveç 9 gjyqtarëve që janë zgjedhur ekskluzivisht nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare, gjyqtarë të tjerë janë zgjedhur edhe nga Kuvendi. Aktualisht, KLD-ja ka 11 gjyqtarë. Ndërkohë ka kohë që ka humbur përfaqësimi i pedagogëve të Fakultetit të Drejtësisë, është kufizuar në maksimum përfaqësimi i organeve ndihmëse apo i profesioneve ndihmëse të drejtësisë. Aq më pak mund të flitet për aksesin në të të figurave dhe të personaliteteve të shquara në drejtësi dhe që, aktualisht, nuk kanë ndonjë funksion në të.

Interpretim tjetër i këtij neni do të ishte modeli i një interpretimi tjetër. Me këtë dua të them se, meqenëse në Kushtetutë është përcaktuar shprehimisht numri i gjyqtarëve të të gjitha niveleve dhe ekskluziviteti i Konferencës Gjyqësore Kombëtare për zgjedhjen e tyre, kjo mund të konsiderohet si marzhi i vetëm për gjyqtarët. Pra, i qëndrojmë me

⁷ Shih: Krenar Loloçi, *E drejta kushtetuese*, Tiranë, 1998.

⁸ Shih më gjerë: Krenar Loloçi “E drejta...”, vep.përm. fq. 146

përpikëri Kushtetutës në numrin e gjyqtarëve, gjë që do të thotë se KLD-ja ka vetëm 9 gjyqtarë të të gjitha niveleve, të gjithë të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore. 3 anëtarët e tjerë që zgjidhen nga Kuvendi, të përzgjidhen nga radhët e juristëve që punojnë në sektorë të ndryshëm të drejtësisë. Ky interpretim do të ishte në harmoni edhe me praktikën e shteteve të tjera demokratike dhe do të krijonte mundësi për një zgjerim të sferës në përbërjen e KLD-së.

Me interpretimin e deritanishëm të këtij neni, ku numri i gjyqtarëve që mund të zgjidhen në KLD është i pakufizuar, të krijohet përshtypja se KLD-ja mund të shndërrohet në një ekskluzivitet të gjyqtarëve dhe në “bodrum” të mbyllur të tyre, në të cilin mendimet e tjera të juristëve e kanë shumë të vështirë të depërtojnë. Ky zbatim na shpie në faktin që të gjithë anëtarët e KLD-së, me përjashtim të atyre që marrin pjesë në të *ex officio*, të jenë gjyqtarë. Në të vërtetë nuk duhet dhe nuk mund të jetë kështu, pasi çështjet e emërimit dhe, në përgjithësi, të administrimit të gjyqtarëve janë çështje të rëndësishme kushtetuese që kërkojnë mendim më të gjerë, i cili duhet të kapërcejë rrethet e mbyllura të gjyqtarëve. Modeli i dytë i interpretimit do të sillte në KLD edhe mendime e opinione të tjera të qarqeve më të gjera të juristëve, si dhe të profesoratit apo të përfaqësuesve të shkencës juridike, gjë që nuk mund të realizohet mirë me mënyrën si është interpretuar deri tani përbërja e KLD-së. Kjo çështje nuk duhet t’i lihet vetëm mirëkuptimit dhe praktikës së Kuvendit, por mund të rregullohet me ligjin që vendos procedurën e zgjedhjes së anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Cila është pozita e presidentit të Republikës në raport me anëtarët e tjerë të KLD-së? Në këtë pikë pozicioni kushtetues është i qartë. Presidenti i Republikës është Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë (neni 147/2). Në zbatim të saj ai zë vetëm një pozicion *primus inter pares*, duke pasur disa detyra të përcaktuara në Kushtetutë dhe në ligj. Sidoqoftë, presidenti ka të drejtë vote të barabartë me të gjithë anëtarët e tjerë të KLD-së. Kjo ka shtruar pyetjen nëse ai ka të drejtë të rikthejë për shqyrtim një vendim të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, që është miratuar me shumicën e votave të anëtarëve të tij. Duhet të sqarojmë në radhë të parë se, këtu nuk është fjala për ta trajtuar këtë veprim të presidentit si një formë të ushtrimit të *vetos* së tij ndaj vendimeve të KLD-së. Nuk mund të vendosim shenjën e paralelizmit me të drejtën e vetos mbi ligjet e miratuara nga Kuvendi. Sidoqoftë, mendojmë se e drejta për të kthyer për rishqyrtim një vendim të Këshillit nuk buron nga fakti se presidenti i Republikës është kryetar i KLD-së, por rrjedh nga funksionet e tija administrative. Në këtë kuptim, presidenti i Republikës është titullari i aktit për emërimin e gjyqtarit, prandaj veprimet e ushtruara nga ai për kthimin për rishqyrtim të vendimeve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë për emërimin e gjyqtarëve janë në përputhje me Kushtetutën. (“Gjyqtarët e tjerë emërohen nga presidenti i Republikës me propozim të Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, neni 136/4). Kjo kompetencë e presidentit të Republikës duhet interpretuar si kompetencë formalisht presidenciale. Pra, emërimi në detyrë i gjyqtarëve të tjerë (gjyqtarët e gjykatës së shkallës I dhe të shkallës II) mbetet kompetencë thelbësisht e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe, formalisht, e presidentit të Republikës. Në këtë kontekst, presidenti i Republikës mund të ushtrojë vetëm kontrollin e ligjshmërisë së akteve dhe të kërkojë rishqyrtimin e tyre, pa detyruar vullnetin e organeve që kanë parashikuar përmbajtjen e tyre⁹. Në fund të fundit, nëse

⁹ Shih: Aurela Anastasi, *E drejta kushtetuese*, Tiranë, 2003, fq. 188

Këshilli i Lartë i Drejtësisë këmbëngul në përmbajtjen e aktit të miratuar prej tij, presidenti i Republikës nuk mund të refuzojë t'i nënshkruajë ato.

Kushtetuta ka pasur qëllim të parashikojë disa garanci kundër emërimeve abuzive. Në këtë kuadër, një pyetje e shtruar për diskutim ka qenë: **A i shpëton procesi i emërimit të gjyqtarëve ndërhyrjeve të politikës?** Parashikimi shprehimisht në Kushtetutë i organeve të emërtesës së gjyqtarëve të të gjitha shkallëve, si dhe i disa procedurave e standardeve kryesore për emërimin e tyre ka funksion garantues. Ai siguron që emërimi i gjyqtarëve të jetë proces i pavarur nga vullneti i partive politike. Është detyrim i përcaktuar nga aktet ndërkombëtare që përzgjedhja e gjyqtarëve të bëhet pa dallim race, ngjyre, feje, opinioni politik ose tjetër, origjinë kombëtare ose sociale, pasurie, lindjeje ose pozite. Kështu, kushtet dhe kriteret e përcaktuara nga Kushtetuta dhe ligji organik i pushtetit gjyqësor për t'u pranuar si gjyqtar në shkallët e gjyqësorit shqiptar parandalojnë abuzimet e pushtetit për ta shndërruar çështjen e emërimit të gjyqtarëve në çështje mirëfilli politike. Këtu nis garantimi i pavarësisë së gjyqtarit që në të vërtetë përforcohet me sanksionimin në Kushtetutë e ligje të *statusit* të tij. Sidoqoftë, ka mendime se *“ndërhyrja e politikës ka bërë që disa gjyqtarë të konsiderohen të njërës apo tjetrës parti dhe, për rrjedhojë, të ndihen të detyruar ndaj atyre që kanë në dorë karrierën e tyre. Ndonëse këto ndërhyrje nuk deklarohen dhe nuk pranohen publikisht, opinioni publik dhe media i evidenton dhe i komenton ato herë pas here”*¹⁰. P.sh., kufizimi deri në 9-vjet i mandatit të anëtarëve të Gjykatës së Lartë (mandat që buron drejtpërdrejt nga Kushtetuta) është komentuar si zgjidhje jo në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe që mund të ndikojë negativisht në cilësinë e punës së Gjykatës së Lartë. Ndërkohë, gjithmonë e më tepër është rritur opinioni se mospërsëritja e mandatit e çliron gjyqtarin nga presioni i politikës, prandaj është synuar drejt mandateve të papërsëritshme.

A krijojnë ndërhyrje politike ndaj gjyqësorit marrëveshjet midis partive politike që shtrihen deri tek emërimi i gjyqtarëve të lartë dhe ata kushtetues? Në pamje të parë, duket se këto marrëveshje i japin emërimit të gjyqtarëve ngjyrim politik dhe ndikojnë jo fort mirë në ndërgjegjen e qytetarëve, të cilët mund të krijojnë përshtypje të gabuara. Ato ndihmojnë në kategorizimin hipotetik dhe të shtrembëruar të gjyqtarëve nga media dhe opinioni publik, ku jo rrallë ata klasifikohen në partizanë të pozitës apo të opozitës. Por ka mundësi që kjo të vijë nga aktualiteti shqiptar, i cili karakterizohet nga ashpërsia e luftës politike. Në një situatë tjetër mendojmë se marrëveshje politike të kësaj natyre bëhen të padëmshme nëse ato nuk shkelin dhe nuk ndryshojnë standardet e përcaktuara nga ligji për përzgjedhjen, emërimin dhe investiturën e gjyqtarëve. Ato nuk mund të zëvendësojnë kërkesat e ligjit.

Më shqetësuese këto marrëveshje shndërrohen në rastet kur bëhen shkas për debate të ashpra midis pozitës dhe opozitës në Kuvend e sidomos kur shkaktojnë vonesa të papërligjura në emërime, duke sjellë mbajtjen bosh të posteve të gjyqtarëve. Dukuria e fundit vihet re shpesh në praktikën e emërimit, si për gjyqtarët e Gjykatës së Lartë, ashtu

¹⁰ Shih: Halim Islami, *Pajtueshmëria e legjislacionit të Republikës së Shqipërisë me nenet 5, 6, &7 të konventës evropiane "Për të drejtat e njeriut"*, botuar në "Raport mbi studimin e përjasjes së legjislacionit shqiptar me konventën evropiane "Për të drejtat e njeriut", Tiranë, 2003, fq. 152.

edhe për gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese. Ka pasur raste të një indiference të papërligjur nga ana e organeve të emërtesës, të cilat jo vetëm nuk kanë përmbushur afatet ligjore për zëvendësimin dhe emërimin e gjyqtarëve, por kanë zvarritur procedurat deri në periudha fare të pajustificueshme (edhe më shumë se 1 vit). Zëri i juristit në këtë rast duhet të ngrihet për të ndërgjegjësuar organet e emërtesës, se shkelja e afateve për plotësimin e vendeve të lira të gjyqtarëve përbën, as më pak dhe as më shumë, shkelje të ligjeve, madje të vetë Kushtetutës.