

GRECO
Groupe d'Etats contre la corruption

Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit

miratuar më: 28 mars 2014
botuar më: 27 qershor 2014

KËSHILLI I
EVROPËS

CONSEIL
DE L'EUROPE

Dokument publik
Vlerësimi i IV-t i GRECO-s Rep (2013) 9E

RAUNDI I KATËRT I VLERËSIMIT

Parandalimi i korrupsionit për deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët

**RAPORT VLERËSIMI
PËR SHQIPËRINË**

Miratuar nga GRECO në mbledhjen e 63-të plenare të saj.
(Strasburg, 24-28 mars 2014)

PASQYRA E LËNDËS

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE.....

I. HYRJE DHE METODOLOGJIA.....

II. KONTEKSTI

III. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT PËR DEPUTETËT

INFORMACION I PËRGJITHSHËM PËR SISTEMIN PARLAMENTAR.....

TRANSPARENCA E PROCESIT LEGJISLATIV.....

PAGAT DHE PËRFITIMET EKONOMIKE.....

PARIMET ETIKE DHE RREGULLAT E SJELLJES.....

KONFLIKTET E INTERESIT.....

NDALIMI OSE KUFIZIMI I AKTIVITETEVE TË CAKTUARA.....

Dhuratat

Kontratat me autoritetet shtetërore dhe abuzimi me burimet publike.....

Abuzimi me informacionin konfidencial.....

DEKLARIMI I PASURIVE, TË ARDHURAVE, DETYRIMEVE DHE INTERESAVE.....

MBIKËQYRJA DHE ZBATIMI.....

TRAJNIMI, KËSHILLIMI DHE NDËRGJEGJËSIMI

IV. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT PËR GJYQTARËT.....

INFORMACION I PËRGJITHSHËM PËR SISTEMIN GJYQËSOR.....

ORGANET VETËQEVERISËSE GJYQËSORE.....

REKRUTIMI, KARRIERA DHE KUSHTET E SHËRBIMIT.....

MENAXHIMI I ÇËSHTJEVE DHE PROCEDURA E GJYKATËS.....

PARIMET ETIKE DHE RREGULLAT E SJELLJES.....

KONFLIKTET E INTERESIT.....

NDALIMI OSE KUFIZIMI I AKTIVITETEVE TË CAKTUARA.....

Papërputhshmëritë, aktivitetet shpesë, interesat financiare dhe kufizimet pas përfundimit të detyrës ...

Heqja dorë dhe tërheqja e zakonshme.....

Dhuratat

Kontratat me palët e treta dhe informacioni konfidencial

DEKLARIMI I PASURIVE, TË ARDHURAVE, DETYRIMEVE DHE INTERESAVE.....

MBIKËQYRJA DHE ZBATIMIT

TRAJNIMI, KËSHILLIMI DHE NDËRGJEGJËSIMI

V. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT PËR PROKURORËT

INFORMACION I PËRGJITHSHËM PËR SHËRBIMIN E PROKURORISË.....

REKRUTIMI, KARRIERA DHE KUSHTET E SHËRBIMIT.....

MENAXHIMI I ÇËSHTJEVE DHE PROCEDURA.....

PARIMET ETIKE DHE RREGULLAT E SJELLJES

KONFLIKTET E INTERESIT.....

Papërputhshmëritë, aktivitetet shpesë, interesat financiare dhe kufizimet pas përfundimit të detyrës ...

Heqja dorë dhe tërheqja e zakonshme.....

Dhuratat

Kontratat me palët e treta, informacioni konfidencial.....

DEKLARIMI I PASURIVE, TË ARDHURAVE, DETYRIMEVE DHE INTERESAVE.....

MBIKËQYRJA DHE ZBATIMI.....

TRAJNIMI DHE NDËRGJEGJËSIMI.....

VI. REKOMANDIME DHE HAPAT PASUES.....

Përmbledhje ekzekutive

1. Për më shumë se një dekadë klima politike në Shqipëri ka qenë e paqëndrueshme dhe e polarizuar. Pas zgjedhjeve parlamentare të qershorit të vitit 2013, në Shqipëri u formua një qeveri e re, e cila zëvendësoi Partinë Demokratike më parë në pushtet me koalicionin e Partisë Socialiste dhe Lëvizjes Socialiste për Integrim. Për rrjedhojë, Shqipëria është në fazë tranzitore me pasoja në emërimet e niveleve të larta dhe rishikimet legjislativë. Gjatë kësaj dekade, nivelet e perceptimit të korrupsionit në vend kanë mbetur të larta, me luhajtje jo domethënëse të Indeksit të Perceptimit të Korrupsionit nga Transparency International (3.40 në vitin 2008, 3.10 në vitin 2011 dhe 3.30 në vitin 2012).

2. Shqipëria ka miratuar rregulla shumë të detajuara kundër korrupsionit dhe për konfliktin e interesit për të tria grupet objekt i këtij raporti, pra për deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët. Pavarësisht nga kjo, kuadri legjislativ, i cili përbëhet *inter alia* nga dispozitat kushtetuese, ligji për parandalimin e konflikteve të interesit dhe deklarimit të pasurisë, është shumë kompleks, ndërsa stabiliteti dhe siguria e tij juridike është cenuar nga amendimet e shumta dhe të shpeshta, të cilat, për më tepër, janë shpesh objekt interpretimesh të ndryshme. Rregullat ekzistuese përqendrohen kryesisht tek kufizimet dhe ndalimet, në dëm të informimit të publikut dhe transparencës, të cilat e zvogëlojnë efektin e tyre. Për pasojë, nevojiten përpjekje të mëtejshme jo vetëm për të plotësuar hendekun e interpretimit, por edhe për të siguruar se informacioni për personat që ushtrojnë një funksion zyrtar, i cili mendohet të jetë në interes të publikut, të bëhet me dije në kohën e duhur dhe në mënyrë efikase. Veç kësaj, është vënë re mungesa e një angazhimi të qartë për sjellje etike; mekanizmat për përfundimin e ndihmës, këshillimit dhe trajnimit kanë qenë të kufizuara, ndërsa procedurat për t'ju përgjigjur shkeljeve të etikës kanë qenë jo efektive. Të dhënat e disponueshme konfirmojnë se reformat e zbatuara deri tani nuk kanë dhënë akoma rezultate domethënëse, ose nuk kanë pasur ndikim mbi pikëpamjet e qytetarëve lidhur me nivelin e sjelljeve të pahijshme në vend.

3. Lidhur me deputetët, hapja e Kuvendit dhe transparenca e punës së tij është penguar nga mungesa e aksesit në projektligje të caktuara përpara miratimit të tyre zyrtar. Megjithëse cenueshmëria e deputetëve ndaj ndikimit të mundshëm të pavend është e dukshme, ajo nuk është objekt i ndonjë ligji apo rregulloreje. Rëndësia e pasjes së standardeve të qarta, të zbatueshme të sjelljes profesionale, dhe ndarja e tyre me publikun nuk konsiderohet përparësi, si dhe nuk ekziston një sistem për njoftimin rast pas rasti të konflikteve të interesit. Për më tepër, përmbajtjet e deklarimeve të pasurive të deputetëve nuk botohen menjëherë në një faqe zyrtare dhe auditimi i tyre i plotë realizohet vetëm një herë në tre vjet. Ajo çfarë është më e rëndësishme, pavarësisht ndryshimeve të shumëllojshme të Kushtetutës për kufizimin e imunitetit të deputetëve (dhe të gjyqtarëve), zbatimi i tyre është penguar nga ndryshimet përkatëse që duhet t'i bëhen Kodit të Procedurës Penale.

4. Për vite me radhë gjyqësori në Shqipëri ka vuajtur nga niveli i ulët i besimit të publikut dhe niveli i lartë i perceptimit të korrupsionit. Kjo shpjegohet pjesërisht nga pozicioni i tij i dobët përkundrejt degëve të tjera të pushtetit. Gjyqësori nuk ka kontroll mbi përzgjedhjen e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë, ndërsa e drejta për të filluar procese disiplinore kundër gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe gjykatave të apelit i takon ekskluzivisht Ministrin e Drejtësisë. Për më tepër, Konferenca Kombëtare Gjyqësore, që është organi kryesor gjyqësor vetëqeverisës, nuk ka qenë plotësisht në gjendje pune për një periudhë të gjatë kohe, gjë e cila ka pasur efekt negativ për përzgjedhjen, zhvillimin në karrierë, trajnimet dhe proceset disiplinore kundër gjyqtarëve, dhe së fundmi, por jo nga rëndësia, dhe për pronësinë mbi etikën gjyqësore dhe kontrollet e saj.

5. Lidhur me shërbimin e prokurorisë, nuk janë përcaktuar objektivat e

domosdoshme dhe kriteret transparente për vlerësimin e cilësive të larta etike të kandidatëve, nuk është përcaktuar një grup standardesh të qarta etike për shërbimin e prokurorisë si një i tërë, dhe nuk është ofruar trajnim i rregullt i detyrueshëm gjatë ushtrimit të detyrës për çështje të etikës.

I. HYRJE DHE METODOLOGJIA

6. Shqipëria është bërë anëtare e GRECO-s në vitin 2001. Që prej anëtarësimit, Shqipëria ka qenë objekt vlerësimi në kuadër të raundit të parë të vlerësimit të GRECO-s (në prill të vitit 2002), raundit të dytë të vlerësimit (në tetor të vitit 2004) dhe raundit të tretë të vlerësimit (në nëntor të vitit 2008). Raportet përkatëse të vlerësimit si dhe raportet pasuese të përputhshmërisë mund t'i gjeni në faqen zyrtare të GRECO-s (www.coe.int/greco).

7. Raundi i katërt i vlerësimit të GRECO-s, i nisur më 1 janar 2012, merret me "Parandalimin e korrupsionit për deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët". Duke zgjedhur këtë temë, GRECO futet në terren të ri dhe nënvizon natyrën shumëdisiplinore të objektit të punës së saj. Në të njëjtën kohë, kjo temë ka lidhje të qartë me punën e mëparshme të GRECO-s, pra me raundin e parë të vlerësimit, i cili e theksoi fort rëndësinë e pavarësisë së gjyqësorit, me raundin e dytë të vlerësimit, i cili vlerësoi në veçanti administratën publike, dhe raundin e tretë të vlerësimit, i cili u përqendruar tek parandalimi i korrupsionit në kuadrin e financimit politik.

8. Brenda raundit të katërt të vlerësimit, janë trajtuar të njëjtat çështje parësore lidhur me të gjithë personat/funksionet nën shqyrtim, përkatësisht:

- parimet etike, rregullat e sjelljes dhe konflikti i interesit;
- ndalimi ose kufizimi i aktiviteteve të caktuara;
- deklarimi i pasurisë, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave;
- zbatimimi i rregullave në fuqi; ndërgjegjësimi;

9. Lidhur me kuvendet parlamentare, vlerësimi mbështet tek deputetët e parlamenteve kombëtare, duke i përfshirë të gjithë dhomat e parlamentit, dhe të gjithë deputetët pavarësisht nëse ata janë të zgjedhur apo të emëruar. Lidhur me gjyqësorin dhe aktorët e tjerë në proceset paragyqësore dhe gjyqësore, vlerësimi përqendrohet tek prokurorët dhe gjyqtarët, si gjyqtarë profesionistë dhe gjyqtarë të zgjedhur nga populli, pavarësisht nga lloji i gjykatës ku ata punojnë, të cilët janë objekt i ligjeve dhe i rregulloreve kombëtare. Gjatë përgatitjes së këtij raporti, GRECO-ja përdori përgjigjet e Pyetësorit të Vlerësimit (Eval IV (2013) 9E) nga Shqipëria, si dhe të dhëna të tjera, përfshirë dhe informacionin e marrë nga shoqëria civile. Po ashtu, një ekip vlerësimi i GRECO-s (më poshtë "GET"), realizoi një vizitë në Shqipëri në periudhën nga data 28 tetor deri më 1 nëntor 2013. GET-i përbëhej nga Znj. Zorana MARKOVIC, ish Drejtore e Agjencisë Antikorrupsion (Serbi), Znj. Michelle MIZZI BUONTEMPO, Zëvendës Drejtore, Njësia e Letrave me Vlerë dhe Mbikëqyrjes së Tregut, Autoriteti i Shërbimeve Financiare të Maltës (Maltë), Z. Xenophon PAPARRIGOPOULOS, avokat, Zëvendës Profesor i Metodologjisë dhe Teorisë së të Drejtës, Universiteti i Thesalisë, Anëtar i Shërbimit Shkencor të Parlamentit Helenik (Greqi) dhe Z. Georgi RUPCHEV, Ekspert Shteti, Drejtorja e Bashkëpunimit Ndërkombëtar dhe Çështjeve Evropiane, Ministria e Drejtësisë (Bullgari). GET-i u mbështet nga Znj. Lioubov SAMOKHINA nga Sekretariati i GRECO-s.

10. GET-i intervistoi përfaqësues të Kuvendit të Shqipërisë, përfshirë përfaqësues të Komisionit të Ligjeve, Këshillit për Mandatet dhe Imunitetet dhe Komisionin për Zgjedhjet dhe Emërimet. Për më tepër, GET-i bëri intervista dhe me përfaqësues të partive politike dhe grupeve parlamentare. GET-i u takua po ashtu me anëtarë të gjyqësorit (duke përfshirë Gjykatën e Lartë, gjykatën e apelit, gjykatat e rrethit, Këshillin e Lartë të Drejtësisë, Shkollën e Magjistraturës dhe Shoqatën e Gjyqtarëve) dhe shërbimin e prokurorisë së Shqipërisë (duke përfshirë përfaqësues që nga Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm, zyrat e prokurorive të apelit dhe të rrethit, Këshillin e Prokurorëve dhe deri tek Shoqata e Prokurorëve Publikë). Veç këtyre, GET-i intervistoi përfaqësues të Ministrisë së Drejtësisë dhe Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive. Në fund, GET-i foli dhe me përfaqësues të Transparency International Albania, me një shoqatë biznesi, "Confindustria", dhe me median.

11. Objektivi kryesor i këtij raporti është të vlerësojë efektivitetin e masave të marra nga autoritetet shqiptare për të parandaluar korrupsionin për deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët dhe për të përmirësuar integritetin e tyre si në dukje dhe në realitet. Raporti përmban një analizë kritike të situatës në vend, reflekton përpjekjet e bëra nga aktorët e përfshirë dhe rezultatet e arritura, si dhe identifikon mangësi të mundshme e jep rekomandime për përmirësime të mëtejshme. Duke iu përmbajtur praktikës së GRECO-s, rekomandimet i drejtohen autoriteteve shqiptare, të cilat duhet të përcaktojnë institucionet/organet përgjegjëse përkatëse për marrjen e masave të nevojshme. Pas miratimit të këtij raporti, Shqipëria nuk ka më shumë se 18 muaj kohë për të raportuar për masat e marra në përgjigje të raportit.

II. **KONTEKSTI**

12. Për më shumë se një dekadë klima politike në Shqipëri ka qenë e paqëndrueshme dhe e polarizuar. Pas zgjedhjeve parlamentare të qershorit të vitit 2013, në Shqipëri u formua një qeveri e re, e cila zëvendësoi Partinë Demokratike më parë në pushtet me koalicionin e Partisë Socialiste dhe Lëvizjes Socialiste për Integrim. Për rrjedhojë, Shqipëria është në fazë tranzitore me pasoja në emërimet e niveleve të larta dhe rishikimet legjislative. Gjatë kësaj dekade, nivelet e perceptimit të korrupsionit në vend kanë mbetur të larta, me luhatje jo domethënëse të Indeksit të Perceptimit të Korrupsionit nga Transparency International (3.40 në vitin 2008, 3.10 në vitin 2011 dhe 3.30 në vitin 2012).

13. Sipas Barometrit Global të Korrupsionit të vitit 2013, perceptimi i korrupsionit brenda gjqësorit është më i larti (81% i të anketuarve). Sipas opinionit të Heritage Foundation, kultura e pandëshkueshmërisë dhe e ndërhyrjeve politike e ka bërë të vështirë për gjyqësorin të trajtojë korrupsionin në nivele të lartë dhe të rrënjosur thellë, ndërsa mbetet ende kritik¹ zbatimi i reformave më të thella institucionale për të rritur pavarësinë e gjyqësorit dhe për të zhdukur korrupsionin e tejzgjatur. Serioziteti i korrupsionit gjyqësor është nënvizuar po ashtu dhe në raportet e Komisionit Evropian² dhe të Komisionerit për të Drejtat e Njeriut të Këshillit të Evropës.³

14. Partitë politike dhe deputetët perceptohen si institucionet e dyta dhe të treta më shumë të korruptuara (me përkatësisht 72% dhe 66% të të anketuarve që mendojnë kështu), sipas Barometrit Global të Korrupsionit të vitit 2013. Gjatë pak viteve të mëparshme janë hetuar tre raste të deputetëve të dyshuar për korrupsion dhe/ose abuzim me detyrën; asnjë prej tyre nuk është deklaruar fajtor.

15. Të dhënat e disponueshme sugjerojnë që reformat ligjore dhe praktike të ndërmarra për të luftuar korrupsionin nuk kanë pasur ndikim të madh mbi pikëpamjet e qytetarëve lidhur me nivelin e sjelljeve të pahijshme në vend. Siç është afirmuar nga shumë burime,⁴ kuadri ligjor antikorrupsion dhe i qeverisjes së mirë është relativisht i fortë, por, pavarësisht nga kjo, duhet të përshpejtohen në mënyrë të konsiderueshme përpjekjet për të mbushur hendekun e madh në aspektin e zbatimit për të parë progres të mëtjetshëm. Po ashtu, ligjet janë shumë komplekse dhe stabiliteti i tyre cenohet nga ndryshimet e shumta dhe të shpejta. Në këtë kuadër, ligje të rëndësishme të lidhura me këtë raund vlerësimi nuk iu vunë në dispozicion GET-it as përpara dhe as gjatë vizitës në Shqipëri. Për pasojë, GET-it nuk iu bë e mundur të vlerësonte në mënyrën e duhur dhe të saktë ndikimin e tyre gjatë vizitës në Tiranë.

16. Në takimin informues me GET-in, një përfaqësues i Departamentit të Kontrollit të Brendshëm Administrativ dhe Antikorrupsionit (DKBAA) dha një vështrim të përgjithshëm të strategjisë së ardhshme antikorrupsion. Një ndër përparësitë kryesore të Strategjisë është lufta kundër korrupsionit brenda gjyqësorit dhe ndërmjet zyrtarëve të nivelit të lartë. Përgjegjësia për zbatimin dhe koordinimin e strategjisë me aktorët përkatës i është caktuar Ministrit të Shtetit për Çështjet Vendore, si autoriteti i ri përgjegjës për koordinimin kombëtar të antikorrupsionit.

¹ <http://www.heritage.org/index/pdf/2014/countries/albania.pdf>.

² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/al_rapport_2013.pdf.

³ <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2422021&SecMode=1&DocId=2093512&Usage=2>.

⁴ Shih p.sh. <http://www.globalintegrity.org/report/Albania/2010/scorecard>.

III. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT PËR DEPUTETËT

Informacion i përgjithshëm për sistemin parlamentar

17. Shqipëria është republikë parlamentare me një sistem shumëpartiak. Kushtetuta e Shqipërisë e ka zanafillën në vitin 1998. Kuvendi kombëtar me një dhomë përfaqësimi përbëhet nga 140 anëtarë (deputetë), të zgjedhur për një mandat katërvjeçar nën përfaqësimin proporcional brenda secilës nga 12 zonat zgjedhore me shumë anëtarë në të gjithë vendin. Kandidatët mund të ofrohen nga partitë politike, koalicionet e partive dhe grupet e votuesve. Mandatet për secilën zonë zgjedhore ndahen ndërmjet partive politike, të cilat marrin të paktën 3% të votave të vlefshme në zonën përkatëse (5% për koalicionet partiake) dhe kandidatëve të pavarur të propozuar nga grupe votuesish. Çdo qytetar që ka arritur moshën 18 vjeç ka të drejtën e votës, në përjashtim të personave të deklaruar si mendërisht të paaftë nga një vendim gjykatë i formës së prerë, si dhe kanë dhe të drejtën për t'u zgjedhur, përvese personave që janë në vuajtje dënimi dhe në përjashtim të disa zyrtarëve të përmendur në Kushtetutë⁵ (p.sh. gjyqtarët, prokurorët ose kryetarët e bashkive dhe komunave).

18. Deputetët përfaqësojnë popullin dhe nuk janë të varur nga mandati i tyre. Ata veprojnë në emër të Republikës dhe të ligjit dhe në përputhje me betimin e bërë. Gjatë ushtrimit të mandatit, deputetët gëzojnë status të posaçëm, i cili rrjedh nga Kushtetuta dhe nga ligjet.⁶

19. Mandati i një deputeti përfundon në rast të mosbërjes së betimit, dorëheqjes, papërputhshmërive të parashikuara në Kushtetutë (lexo më poshtë), përfundimit të afatit të Kuvendit, mungesës për më shumë se gjatë muaj me radhë pa arsye, ose dënimit të formës së prerë nga një gjykatë për kryerjen e një krimi. Për deputetët ndalohet ushtrimi i detyrave publike të ndryshme nga të qenit anëtar i Këshillit të Ministrave.

20. Organizimi i brendshëm i Kuvendit dhe realizimi i punës bëhen bazuar në Kushtetutë dhe në Rregulloren e Kuvendit, të vendosur nga Byroja, e cila reflekton spektrin politik të Kuvendit. Byroja përbëhet nga Kryetari i Parlamentit, Zëvendës Kryetari dhe katër sekretarë, nga të cilët dy janë përgjegjës për çështjet buxhetore. Kuvendi zgjedh komisionet e përhershme parlamentare dhe mund të krijojë dhe komisione *ad hoc* dhe hetimore. Komisionet hetimore formohen me kërkesën e një të katërtës së anëtarëve të tij.

21. Në zgjedhjet e fundit parlamentare të organizuara më 23 qershor 2013, vendet e fituara në parlament ishin si më poshtë: Partia Socialiste (65), Partia Demokratike (50), Lëvizja Socialiste për Integrim (16), Partia për Drejtësi, Integrim dhe Unitet (4), Partia Republikane (3), Bashkimi për Partinë e të Drejtave të Njeriut (1) dhe Partia Kristian Demokratike (1). Nga të zgjedhurit vetëm 14 deputetë ishin gra, ndërsa 65 deputetë ishin të zgjedhur për herë të parë.

Transparenca e procesit legjislativ

22. E drejta për të marrë një iniciativë legjislative i njihet një deputeti, Këshillit të Ministrave⁷ dhe grupeve prej 20,000 votuesish. Një projektligj votohet tre herë: në parim, nën pas neni, dhe në tërësi. Me kërkesë të Këshillit të Ministrave, ose të një të pestës së deputetëve, një projektligj mund të shqyrtohet dhe të miratohet me procedurë të përshpejtuar, por jo më parë se një javë përpara fillimit të procesit të shqyrtimit (në

⁵ Neni 69 i Kushtetutës.

⁶ Neni 2 i Ligjit "Për statusin e deputetit".

⁷ Në 95% të rasteve iniciativa për projektligje merret nga qeveria, dhe vetëm në 5% të rasteve nga deputetët dhe qytetarët.

përrjashtim të projektligjeve të caktuara të cilat kërkojnë miratimin nga tre të pestat e anëtarëve të parlamentit⁸).

Projektligjet duhet të shoqërohen nga raporte që justifikojnë shpenzimet financiare për zbatimin e tyre. Një projektligj i depozituar nga një organizatë joqeveritare, i cili parashikon rritjen e shpenzimeve të shtetit, ose çon në shkurtim të ardhurash, mund të miratohet vetëm në rast se shoqërohet nga një opinion i Këshillit të Ministrave. Të gjitha projektligjet e depozituara hidhen në një regjistër, bazuar në të cilin Kryetari i Kuvendit urdhëron shpërndarjen e tyre për deputetët, komisionin(et) përgjegjës(e), si dhe për median dhe palët e interesuara, me kërkesë të këtyre të fundit.

23. Seancat e Kuvendit janë të hapura dhe mund të mbahen me dyer të mbyllura pas kërkesës së arsyetuar të Presidentit të Republikës, Kryeministrit ose një të pestës së anëtarëve të tij, pas një votimi pro me shumicë të thjeshtë. Pavarësisht këtij rregullimi, seancat e mbullura nuk mund të mbahen për shqyrtimet e buxhetit të shtetit ose të projektligjeve financiare. Si rregull, vendimet merren me shumicë të thjeshtë, në prani të më shumë se gjysmës së anëtarëve të parlamentit (deputetëve). Votimi për miratimin e një programi politik dhe përbërjen e Këshillit të Ministrave, diskutimi për një dekret të presidentit, votimi për buxhetin dhe për projektligje drejtpërsëdrejti të lidhura me çështje financiare si dhe votimi për ndryshimet kushtetuese janë të hapura. Votimi i fshehtë, në përrjashtim të rasteve kur nuk lejohet, mund të kërkohet nga të paktën 7 deputetë, ose vendoset me votim. Pas miratimit të projektligjeve mbahen procesverbale të plota dhe të përmbledhura, ndërsa zbardhjet e plota botohen online pas miratimit të tyre në seancën plenare të radhës.⁹ Përveç transmetimit drejtpërsëdrejti të çdo seance në web, puna e Kuvendit ndiqet dhe transmetohet përrafërsisht nga 17 kanale televizive (pesë – në kohë reale).

24. Mbledhjet e Komisioneve, si rregull, janë po ashtu të hapura.¹⁰ Me shumicë votash të anëtarëve, komisioni mund të vendosë të organizojë një mbledhje ose një pjesë të saj me dyer të mbyllura. Një komision mund të organizojë seanca publike me anëtarët e Këshillit të Ministrave, përfaqësues të lartë të shtetit dhe të institucioneve publike, ekspertë dhe përfaqësues të shoqërisë civile dhe grupe interesi, dhe është i detyruar ta bëjë këtë gjë në rast të një kërkesë me shkrim të motivuar nga një e treta e anëtarëve të vet. Vendimet merren me votë të hapur të shumicës, në prani të më shumë se gjysmës së anëtarëve të komisionit. Për punimet e komisioneve mbahen procesverbale të plota dhe të përmbledhura, dhe nëse bëhet fjalë për një çështje të rëndësishme, Komisioni mund të vendosë ta bëjë publike regjistrimin e takimit. Në procesverbale duhet të reflektohen opinionet e shumicës, të pakicës, të ekspertëve të ftuar dhe të grupeve të interesit. Në përrjashtim të rasteve kur në to përmbahet informacion i klasifikuar, procesverbalet hidhen në mënyrë sistematike në faqen e internetit të Kuvendit, si dhe i shpërrndahen medias dhe palëve të tjera të interesit me kërkesën e këtyre të fundit.

25. Presidenti i Republikës e dekreton një ligj të miratuar brenda 20 ditësh pas depozitimit të tij. Ai ka të drejtë ta kthejë projektligjin për shqyrtim vetëm një herë, dhe në rast se ai rrëzohet nga shumica e deputetëve, dekreti për rishqyrtim e humb fuqinë. Një projektligj hyn në fuqi të paktën 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare. Në rast nevoje ose emergjence dhe duke ndjekur procedurën e përcaktuar, një ligj mund të hyjë në fuqi menjëherë, por vetëm pasi të jetë bërë publikisht i njohur. Më pas ligji botohet në edicionin e radhës të Fletores Zyrtare.

⁸ Si për shembull ligji për institucionet e parashikuara në Kushtetutë, nënshtetësinë, zgjedhjet vendore, referendumat, kodet, gjendjen e emergjencës, statusin e nëpunësit civil, amnistinë. Procedura nuk mund të aplikohet për më shumë se tre projektligje brenda programit 12-javor të Kuvendit dhe jo më shumë se një projektligj për programin trejavor të punës së Kuvendit.

⁹ http://www.parliament.al/web/Dokumente_Parlamentare_16_1.php

¹⁰ Ato referohen si të hapura kur media, grupet e interesit dhe vizitorët lejohen të marrin pjesë në to – Neni 35 (1) i Rregullores së Kuvendit.

26. Në parim, Rregullorja e Parlamentit parashikon rregullat për transparencën e nevojshme për funksionimin e Kuvendit. Përveç organizimit të mbledhjeve të hapura në seanca plenare dhe në mbledhjet e komisioneve (përveç disa përjashtimeve) instrumentet që synohet të sigurojnë transparencën përfshijnë *inter alia* pjesëmarrjen e publikut në procesin ligjvënës, botimin e dokumenteve parlamentare dhe faqen e internetit të Kuvendit. Neni 105 (2/1) i Rregullores parashikon se faqja e internetit duhet të përmbajë versione të përditësuara të projektligjeve, raportet shpjeguese dhe ndryshimet e marra dhe të miratuara nga komisionet.¹¹ Megjithatë, GET-i u informua se projektligjet e dërguara në parlament nuk botohen në faqen e tij të internetit, por u shpërndahen gazetarëve, shoqërisë civile dhe palëve të tjera të interesuara me kërkesë të këtyre të fundit përpara një mbledhje konkrete. Si rezultat, gjurmimi i ndryshimeve në projektligje të veçanta është i pamundur, pasi këto versione nuk bëhen publike deri në miratimin e ligjit (pra pas leximit të tretë) dhe situata nuk përmirësohet me aksesin i publikut në procesverbalet e detajuara të seancave plenare dhe të mbledhjeve të komisioneve. Për pasojë, transparenca do të përmirësohej më tej, do të ishte më përfshirëse dhe do të siguronte përfshirjen më efektive në procesin e vendimmarrjes të të gjitha palëve të interesuara në qoftë se projektligjet do të hidheshin në mënyrë sistematike në faqen e internetit të Kuvendit, ashtu siç parashikohet në Rregulloren e Punës së Kuvendit.

27. Për më tepër, sipas GET-it, vulnerabiliteti i deputetëve ndaj aktiviteteve lobuese dhe interesave të lidhura me to është i dukshëm, gjë e cila nënvizon rëndësinë e qartësisht të mundësive të ndikimeve të palëve të treta mbi punën e parlamentit. Ka disa faktorë që konsiderohen si kontribues në rrezikun e ndikimeve të papërshtatshme. Së pari, nuk ka kufizime për kontratat ndërmjet deputetëve dhe palëve të treta dhe nuk ka rregullime lidhur me dhënien e informacionit për to, ose me burimin e tyre. Së dyti, megjithëse për zyrtarët ekziston detyrimi për shmangien e konfliktit të interesit, lidhur me deputetët shmangia e konfliktit të interesit përfshin kryesisht kontrollin mbi papërputhshmëritë (të cilësuar si situata të "konfliktit të vazhdueshëm të interesit"), dhe jo njoftim *ad hoc* të konflikteve të interesit ose tërheqjen e deputetëve nga votimi. Së treti, ndërsa interesat private të deputetëve janë objekt i raportimit vjetor nëpërmjet deklaratimit të pasurive, informacionin për disa prej tyre nuk konsiderohet se është në interes të publikut dhe nuk është objekt i bërjes me dije për publikun. Situata ndërlikohet nga mungesa e standardeve që përcaktojnë sjelljen e denjë. Lidhur me shqetësimet e shprehura në paragrafët 26 dhe 27, **GRECO rekomandon përmirësimin e mëtejshëm të transparencës së procesit legjislativ nëpërmjet i) sigurimit të zbatimit në kohë të kërkesës së parashikuar në Rregulloren e Kuvendit për të botuar projektligjet, përfshirë dhe projektligjet fillestare, dhe ndryshimet, në faqen zyrtare të Kuvendit të Shqipërisë dhe ii) rregullimit të kontaktit të deputetëve me lobistët dhe me palë të tjera të treta të cilat kërkojnë të ushtrojnë ndikim mbi procesin legjislativ.**

Paga dhe përfitimet ekonomike

28. Të drejtat dhe privilegjet që gëzohen nga deputetët parashikohen në ligjin "Për statusin e deputetit" dhe nga vendimet e Kuvendit. Megjithëse ligji i sipërpërmendur nuk specifikon nëse deputeti duhet të punojë me kohë të plotë apo me kohë të pjesshme, Neni 28 i Ligjit "Për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike" e ndalon punësimin me kohë të plotë të zyrtarëve, duke përfshirë dhe deputetët, në poste të tjera.¹² Në klasifikimin zyrtar, pagat e deputetëve renditen menjëherë pas pagave të ministrave. Paga e Kryetarit të Parlamentit renditet menjëherë pas pagës së Presidentit të Republikës, ndërsa paga e Zëvendës Kryetarit të Parlamentit është e barasvlershme me pagën e Zëvendës Ministrave.¹³ Paga mujore

¹¹ Kjo ritheksohet nga Neni 106 i Rregullores, i cili i njeh ligjet dhe projektligjet si "dokumentacion parlamentar" dhe parashikon aksesueshmërinë e tyre në faqen e internetit të Kuvendit.

¹² Gjatë vizitës GET-i mësoi se disa deputetë ushtrojnë profesionin e mjekut ose të lektorit me kohë të pjesshme në universitet.

¹³ Neni 13 (1) i Ligjit "Për statusin e deputetit".

mbulon pjesëmarrjen në seanca plenare (40%), në komisione parlamentare (50%) dhe në aktivitete të tjera parlamentare (10%). Paga mujore bruto e një deputeti në janar të vitit 2014 ishte 156 770 lekë, ose 1 112 euro, ndërsa paga kombëtare mesatare bruto në sektorin publik ishte 46 665 lekë ose 330.85 euro.

29. Deputeti ka të drejtë po ashtu të përfitojë pagë shtesë për punën në komisione parlamentare (2 000 lekë/14 euro për mbledhje), si nënkryetar/kryetar komisioni parlamentar (përkatësisht 2 200 lekë/ 15.6 euro dhe 2 500 lekë/ 17.7 euro) dhe si drejtues i një grupi parlamentar (5-15% të pagës, në varësi të numrit të anëtarëve të komisionit). Për më tepër, deputetët që banojnë jashtë Tiranës kanë të drejtë të marrin dieta për çdo aktivitet të Kuvendit/komisioneve parlamentare/grupeve parlamentare (75 240 lekë/ 533 euro për 12 ditë në muaj), ndërsa ata që banojnë në kryeqytet, për aktivitetet e organizuar jashtë Tiranës (37 620 lekë/ 267 euro për 6 ditë në muaj). Dieta është e barabartë me 4% të pagës mujore të kryetarëve/zëvendëskryetarëve të komisioneve parlamentare dhe të pagës së rregullt mujore të deputetit. Ajo nuk jepet në rast të mospjesëmarrjes pa arsye të qenësishme. Deputetët kanë po ashtu të drejtën e marrjes së një page pas përfundimit të shërbimit, të drejtën e një pensioni suplementar, kanë përparësi për strehim ose hua afatgjatë¹⁴, si dhe marrin kompensim për udhëtimet brenda vendi (283 euro në muaj). Për deputetët që banojnë jashtë Tiranës dhe që marrin një shtëpi me qira në kryeqytet, shpenzimet e qirasë llogariten në 210 euro në muaj, bazuar në dorëzimin e dokumentacionit të nevojshëm dhe verifikimin e nevojave të tyre për strehim nga sekretaria e Parlamentit. Përdorimi legjitim i përfitimeve dhe shpenzimeve të deputetëve është objekt i kontroleve të përvitshme nga shërbimi i auditit, në përputhje me Ligjin "Për auditin e brendshëm në sektorin publik".

30. Deputeti pajiset me një zyrë në selinë kryesore të Kuvendit dhe ka të drejtë të përfitojë abonim pa pagesë në fletoret zyrtare dhe në dokumente të tjera. Shpenzimet për telefonin dhe karburantin rimbursohen përkatësisht me 17 000 lekë/ 120.5 euro në muaj për një deputet të zakonshëm, dhe 20 000 lekë/ 141.8 euro për një kryetar komisioni dhe për kryetarët e grupeve parlamentare. Në bashkëpunim me njësitë e qeverisjes vendore, Kuvendi ka po ashtu në zyrë çdo rreth administrativ për shumicën drejtuese dhe për opozitën. Aktualisht nuk ka asnjë ndalim për deputetët të marrin burime të tjera financimi lidhur me ushtrimin e detyrave të tyre. Gjatë vizitës GET-it nuk iu ngrit asnjë shqetësim lidhur me manipulimin dhe/ose abuzimin me fondet publike, ose parregullsi të lidhura me burime të tjera të financimit të parlamentarëve dhe të zyrave të tyre.

Parimet etike dhe rregullat e sjelljes

31. Deputetët bëjnë betimin pas marrjes së mandatit, nëpërmjet të cilit theksohet kryerja e ndërgjegjshme dhe me dinjitet të detyrave të tyre si përfaqësues të popullit.¹⁵ Ka disa akte ku përcaktohen rregullat e sjelljes dhe parimet etike të zbatueshme, të tilla si: Kushtetuta (detyrimi për të mos qenë i detyruar nga asnjë udhëzim, papërputhshmëria me detyra të tjera publike), Kodi Penal (ndalimi i korrupsionit, ushtrimi i ndikimit, nxjerrja e sekreteve shtetërore), Ligji "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin të funksioneve publike" (PKI) (rregullat e konfliktit të interesave, punësimi shtesë, aktivitetet dhe interesat financiare, dhuratat dhe kontratat me autoritetet shtetërore), Ligji "Për statusin e deputetit", i cili kryesisht rithekson papërputhshmëritë ndërmjet Kushtetutës dhe ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave, Rregullorja e Kuvendit dhe vendimet parlamentare (rendi dhe sjellja në Kuvend). Në përputhje me nenin 40 të Rregullores së Kuvendit, gjatë ushtrimit të detyrës, deputetët duhet të respektojnë Kodin e Sjelljes, i cili nuk është hartuar ende.

¹⁴ Bazuar në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 600 , datë 12.9.2007 "Për trajtimin me strehim të nëpunësve civilë të administratës së lartë shtetërore dhe të funksionarëve politikë". Ky vendim u shfuqizua më 5 shkurt 2014 duke përfunduar dhënien e huave të buta për të gjithë zyrtarët publikë.

¹⁵ Neni 4, Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

32. Intervistat e organizuara me një grup të madh deputetësh treguan se të pasurit e standardeve të qarta, të zbatueshme, të disponueshme për publikun për sjellje profesionale nuk konsiderohet përparësi, pavarësisht nga kërkesa e shprehur për kodin e sjelljes në Rregulloren e Kuvendit. Argumenti kryesor kundër kodit ishin rregullat e shumta ekzistuese. Megjithatë, vlera e shtuar e bashkimit të detyrimeve ligjore dhe rregullatore për deputetët në një dokument të vetëm është e qartë për GET-in. Ky dokument nuk do të shërbejë thjesht si referencë dhe burim udhëzimi, por mund të përdoret dhe si instrument për rritjen e llogaridhënies dhe të kontrollit nga publiku, në veçanti për të ndihmuar për të kontrolluar nëse deputetët i respektojnë standardet dhe pritshmëritë e publikut. Më tej, lidhur me forcimin e besueshmërisë politike, procesi i hartimit të kodit do të gjeneronte një debat të rëndësishëm për mënyrën më të mirë për të mbështetur legjitimitetin e deputetëve dhe për të riparuar të çarat ndërmjet tyre dhe shoqërisë. Pas miratimit, do të ishte e domosdoshme që kodi të pajiset me mekanizma zbatimi dhe të shoqërohet me trajnime, këshilla dhe këshillim për deputetët për çështje të cilat mbeten pak të kuptuara, si për shembull forma, mënyra dhe shtrirja e kontratave të lejueshme me grupet e interesit dhe me lobistët, informimi për konfliktet *ad hoc* të interesit, etika organizative dhe parandalimi i korrupsionit. Po ashtu, është e qartë nga sa u tha më sipër që kodi i miratuar duhet të jetë i aksesueshëm për publikun. Për pasojë, **GRECO rekomandon i) hartimin dhe zbatimin e duhur të Kodit të Sjelljes për deputetët, i cili parashikohet në Rregulloren e Kuvendit; dhe ii) trajnimin, udhëzimin dhe këshillimin e deputetëve për çështje të tilla si forma, mënyra dhe objekti i kontratave të lejueshme me grupet e interesit dhe me lobistët, dhe raportimi i konflikteve *ad hoc* të interesit, etikës dhe parandalimit të korrupsionit në rradhët e tyre.**

Konflikti i interesit

33. Konflikti i interesit përkufizohet nga PKI-ja si një situatë konflikti ndërmjet ushtrimit të detyrës publike dhe interesave private, e drejtpërdrejtë ose e tërthortë, e cila ka ndikim, mund të ketë ndikim ose mund të konsiderohet se ndikon në mënyrë të papërshtatshme në ushtrimin e përgjegjësive dhe të detyrave publike. Ekzistojnë po ashtu dhe përkufizime të konflikteve "faktike", "në dukje", "të mundshme", "rast pas rasti" dhe "të vazhdueshme" të interesit (ky i fundit përbën papërputhshmëri ndërmjet detyrave publike dhe interesave private). Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit zbatohet për nëpunësit dhe përfshin dhe deputetët¹⁶, si dhe personat "e lidhur" me ta (p.sh. bashkëshortët, fëmijët e rritur, prindërit dhe prindërit e bashkëshortit/bashkëshortes). Objektivi kryesor i PKI-së është të sigurojë sa më shpejt dhe në mënyrë sa më efektive të jetë e mundur parandalimin e konflikteve të interesit, pra ai përcakton detyrimin e parandalimit dhe zgjidhjes së rasteve të konfliktit të interesit paraprakisht, në mënyrë graduale¹⁷ në përputhje me rrethanat dhe me nevojat. Në ligj përcaktohen hapa konkrete procedurale, afate kohore dhe rregulla të tjera bazuar në të cilat zyrtarët, duke përfshirë dhe deputetët, duhet të heqin dorë nga detyra, funksione ose angazhime private të caktuara.

34. Shkelja e rregullave të lidhura me konfliktet e interesave dënohet me sanksione administrative dhe disiplinore. Gjobat administrative vihen nga Inspektorati i Lartë i Deklarimit të Pasurive (ILDKP) për deputetët, personat e lidhur me ta, të besuarit dhe drejtuesit e shoqërive. Mosdeklarimi spontan ose i kërkuar rast pas rasti i interesave private që mund të çojnë në situatën e një konflikti interesi, është i dënueshëm me gjobë nga 30 000 lekë/ 210 euro deri në 50 000 lekë/ 350 euro, ndërsa moszgjidhja e papërputhshmërive (konfliktet "e vazhdueshme" të interesit) dënohen me gjobë nga 100 000 lekë/ 700 euro deri në 300 000 lekë/ 2 100 euro. Përderisa shkelja e ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit përbën sjellje të padenjë, pavarësisht nga përgjegjësia administrative apo penale, ajo i raportohet Kuvendit nga ILDKP-ja. Në rast

¹⁶ Sipas Nenit 7 të PKI-së, i lexuar në lidhje me Nenin 4 (1)(c) dhe 4 (1)(ç) të KPI-së.

¹⁷ Neni 37 i PKI-së.

papërputhshmërie (lexo më poshtë), përfundon mandati parlamentar.

35. Për një rreth të gjerë zyrtarësh shqiptarë, përfshirë dhe deputetët, zbatohen rregulla të detajuara dhe komplekse për konfliktin e interesit, të shoqëruara nga rregulla për deklarimin e pasurive. Lidhur me konfliktet "e vazhdueshme" të interesit, dispozitat kushtetuese, të lexuara në lidhje me Nenin 28 të PKI-së, trajtojnë papërputhshmëritë ndërmjet funksioneve të deputetit, mbajtjes së pozicioneve të tjera të caktuara dhe ushtrimit të aktiviteteve të tjera. Këtu identifikohen rastet e konflikteve "të vazhdueshme" të interesit, qoftë ai faktik, i perceptuar, ose i mundshëm dhe krijohet detyrimi i përzgjedhjes ndërmjet tyre dhe mbajtjes së detyrës. Kur bëhet fjalë për trajtimin e konflikteve të interesit "rast pas rasti", dispozitat dhe interpretimet që u jepen atyre nga deputetët janë më pak të qarta. Gjatë vizitës në terren u diskutua gjerësisht çështja e konflikteve *ad hoc* të interesit, të cilat mund të dalin gjatë ushtrimit të detyrës. Përderisa nuk ka përjashtime në ligj, përgjithësisht prezumohet se kreu përkatës i PKI-së sipas të cilit kërkohet identifikimi dhe regjistrimi i këtyre konflikteve, *zbatohet* edhe për deputetët. Megjithatë, nuk pati unanimitet lidhur me detyrimin për raportimin e këtyre konflikteve nga deputetët, personat të cilëve deputetët duhet t'u raportojnë konfliktet, situatat që bien nën këtë koncept dhe pasojat e mosraportimit.¹⁸ U theksua po ashtu se e vetmja mundësi për t'i identifikuar këto konflikte ishte analizimi i deklarimit të pasurive të deputetëve, për të cilat është kryesisht përgjegjëse ILDKP-ja. Po ashtu, megjithëse pranohet shprehimisht se Kuvendi, si eprori i deputetëve, ka të drejtë të trajtojë dhe të zgjidhë rastet e konflikteve të interesit, brenda në parlament nuk ekzistojnë mekanizma që lejojnë deklarimin dhe regjistrimin rast pas rasti të konflikteve të interesit, siç kërkohet nga Neni 11 i PKI-së, ndërsa tërheqja e deputetëve nga votimi nuk është praktikuar ndonjëherë. Duke pasur parasysh se kontaktet ndërmjet deputetëve dhe palëve të treta nuk janë të rregulluara, se auditimi i plotë i deklaratave të pasurive të deputetëve realizohet një herë në tre vjet, dhe se informacioni për interesa të caktuara private nuk është publik, krijimi i një mekanizmi brenda parlamentit për njoftimin *ad hoc* të rasteve të konfliktit të interesit nga deputetët konsiderohet me shumë rëndësi. Kjo do të çonte në rritjen e sigurisë juridike dhe do të lehtësonte interpretimin korrekt dhe zbatimin efektiv të rregullave për konfliktin e interesave nga deputetët. Duke pasur parasysh analizën e mësipërme, **GRECO rekomandon krijimin brenda parlamentit të një mekanizmi për njoftimin "rast pas rasti" të konfliktit të interesave nga deputetët dhe monitorimin e këtij mekanizmi.**

Ndalimi ose kufizimi i aktiviteteve të caktuara

Papërputhshmëritë, aktivitetet shitesë, interesat financiare dhe kufizimet pas përfundimit të detyrës

36. Deputetët nuk mund të ushtrojnë detyra të tjera publike, përveçse të jenë anëtarë të Këshillit të Ministrave¹⁹. Ata nuk mund të jenë gjyqtarë, prokurorë, anëtarë të ushtrisë në detyra aktive, apo të policisë, Shërbimit Kombëtar të Sigurimit, shërbimit diplomatik, kryetar bashkish a komunash, ose prefektë në vendet ku ushtrojnë detyrat e tyre, kryetarë/anëtarë të komisioneve zgjedhore, President i Republikës, ose zyrtarë të lartë të administratës shtetërore.²⁰ Përsa i përket interesave private, PKI-ia i ndalon deputetët të: a) nuk mund të jetë drejtues ose anëtar i organeve drejtuese të organizatave fitimprurëse; b) nuk mund të ushtrojë veprimtari private, që krijon të ardhura në formën e personit fizik tregtar, ortakëri personash fizikë tregtarë të çdo

¹⁸ Pas vizitës GET-i u informua për një formular të hartuar nga ILDKP-ja për të lehtësuar deklarimin *ad hoc* të konfliktit të interesave nga zyrtarët, përfshirë dhe deputetët, për qëllim të tërheqjes nga votimi, nga komisionet, etj. Megjithatë, diskutimet në terren nuk nxorën në pah që deputetët kanë dijeni për këtë formular, ose që e përdorin atë.

¹⁹ Që prej vitit 2014, kombinimi i pozicionit të deputetit me atë të anëtarit të kabinetit qeveritar nuk pranohet në praktikë.

²⁰ Neni 69 dhe 70(2) i Kushtetutës.

forme, profesione të lira të avokatisë, të noterisë, ekspertit të licencuar, si dhe të konsulentit, agjentit a përfaqësuesit të organizatave fitimprurëse dhe nuk mund të jetë i punësuar, me kohë të plotë, në një detyrë tjetër; c) nuk mund të zotërojë, në mënyrë aktive, asnjë aksion ose pjesë në kapital të një shoqërie tregtare, nëse ajo rezulton me pozitë dominuese në treg (ky kufizim zbatohet dhe për personat "e lidhur" me deputetin).²¹ Përveç këtyre rregullave nuk ka kufizime të tjera për pasjen e interesave financiarë nga deputetët ose persona të lidhur me ta. Informacioni për interesat dhe të ardhurat financiare nga aktivitetet e ligjshme private të deputetëve dhe të personave të tjerë të lidhur me ta, pavarësisht nga pragu, raportohet nëpërmjet deklarimeve të pasurive (lexo më poshtë).

37. Procedura për vlerësimin nëse një kompani ka pozicion dominues në treg përcaktohet në nenin 34 të PKI-së dhe përgjegjësia për këtë gjë i është dhënë Autoritetit të Konkurrencës. Gjatë takimeve GET-it iu tha se procedura ishte e komplikuar për t'u zbatuar dhe ndjekur në praktikë dhe, për shkak të kompleksitetit, opsioni i preferuar për shumë zyrtarë, duke përfshirë dhe deputetët, ishte heqja qafe e aksioneve të tyre dhe të anëtarëve të familjeve të tyre. GRECO beson se, në situatën e këtij kompleksiteti të dukshëm dhe kohëzgjatjes së procesit të vlerësimit, siç u konfirmua dhe nga kritikantët e shprehura në terren, do të ishte e dëshirueshme që autoritetet të shqyrtonin nëse është e arsyeshme mbajtja e një sistemi të tillë.

38. Për deputetët nuk zbatohen kufizime pas përfundimit të detyrës si deputetë. Megjithatë GET-it nuk iu sollën në vëmendje shembuj të rasteve kur një deputet mund të ketë abuzuar me kompetencat për të favorizuar një shoqëri për t'i hyrë në zemër dhe për të siguruar një vend pune në të ardhmen, GET-i është i bindur se për të mbrojtur interesin publik do të ishte e justifikueshme të merreshin masa të tilla si prezantimi i një periudhe "qetësimi" për një kohë të përshtatshme. Për pasojë, autoritetet ftohen të shqyrtojnë vulnerabilitetet e mundshme që dalin nga mungesa e rregullave përkatëse dhe të shqyrtojnë mundësinë e marrjes së masave të përshtatshme dhe efektive për të ulur mundësinë që deputetët të ushtrojnë ndikime të padenja, ose të përdorin informacionin që marrin gjatë ushtrimit të detyrës.

Dhuratat

39. Bazuar në Nenin 23 të PKI-së, gjatë ushtrimit të detyrave, deputeti ose persona të lidhur²² me të nuk mund të japin ose të marrin, as në mënyrë të drejtpërdrejtë as të tërthortë, dhurata, favore, premtime ose trajtim preferencial nga një person, në përjashtim të dhuratave për arsye protokolli, të cilat trajtohen në një vendim të Këshillit të Ministrave.²³ Vendimi i sipërpërmendur përmban një përkufizim të dhuratave, duke përfshirë dhuratat e marra/ofruara "tërthorazi" dhe dhuratat e ofruara/marra "jashtë detyrës". Dhuratat për arsye protokolli mbi 10 000 lekë/ 70 euro duhet të raportohen tek deklaratimet e pasurive të deputetëve dhe të anëtarëve të familjeve të tyre (lexo më poshtë). Këto dhurata duhet t'i deklarohen po ashtu brenda 30 ditësh sekretarisë së parlamentit, e cila mban një inventar dhe mund të vlerësojë vlerën e dhuratës në rast dyshimi. Deputetët që dëshirojnë t'i mbajnë dhuratat mbi 70 euro mund ta bëjnë këtë gjë në rast se i paguajnë sekretarisë diferencën e vlerës. Dhuratat me vlerë monetare nuk mund të mbahen. Shkeljet e rregullave të sipërpërmendura dënohen me gjobë administrative nga 100 000 lekë/ 700 deri në 200 000 lekë/ 1 400 euro, e cila zbatohet për një deputet, personat e lidhur me të, një të besuar ose drejtues shoqërie.

Kuvendi duhet të njoftohet për shkeljet nga Inspektorati i Lartë i Deklarimit të Pasurive në mënyrë që të fillojë proceset disiplinore.

²¹ Neni 28 i PKI-së.

²² Në rrethana të tilla rrethi i personave "të lidhur" me deputetin shtrihet mbi çdo person fizik ose juridik, i cili luan rol ndërmjetësues ose pret kthimin e një favorit lidhur me dhuratën.

²³ Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 714, datë 22.10.2004.

40. Përkufizimi i dhuratave është gjithëpërfshirës dhe mbulon, për shembull, jo vetëm mjetet monetare, por dhe favorët, si për shembull ftesat për pritje, shërbime pa pagesë ose me zbritje, mbulim aktivitetesh zbavitëse, transporti, pushimesh, bursash, dhe sigurimesh. Procedura për deklarimin dhe raportimin e dhuratave është e përcaktuar mirë dhe është objekt mbikëqyrje nga autoritetet përgjegjëse brenda dhe jashtë parlamentit. Në rast shkeljesh, mund të zbatohen sanksione mjaftueshmërisht të forta. Gjatë vizitës në terren nuk u shprehën shqetësime lidhur me pranimin e dhuratave të papërshtatshme nga deputetët. Pavarësisht nga kjo, pragu për pranimin e dhuratave duket të jetë i lartë krahasuar me të ardhurat mesatare për frymë në Shqipëri dhe mund të rishqyrtohet nga organet përkatëse.

41. Për më tepër, deputetët ndalohen nga pranimi i pagesave informale (ryshfeteve) bazuar në Nenin 260 të Kodit Penal (korrupsioni pasiv nga funksionarët e lartë dhe të zgjedhurit vendorë). Kjo dispozitë e parashikon si vepër penale kërkimin ose marrjen e drejtpërdrejtë ose të tërthortë, të çdo përfitimi të parregullt, apo të një premtimi të tillë për vete ose një palë të tretë, ose pranimin e një oferte ose premtimi që rrjedh nga një përfitim i parregullt, në mënyrë që të veprojnë ose të mosveprojë lidhur me detyrën e tij/saj. Kjo vepër dënohet me burgim deri në dymbëdhjetë vjet dhe me gjobë deri në 5 milionë lekë/ 34 900 euro. Ia vlen të nënvizohet se për deputetët parashikohet regjim më i ashpër sesa për gjyqtarët dhe prokurorët, të cilët janë objekt i dispozitave të tjera të lidhura me korrupsionin në Kodin Penal.

Kontratat me autoritetet shtetërore dhe abuzimi me burimet publike.

42. Në përputhje me Nenin 70 (3-4) të Kushtetutës, deputetët nuk mund të kryejnë asnjë veprimtari fitimprurëse që buron nga pasuria e shtetit ose e pushtetit vendor, dhe as të fitojnë pasuri të këtyre. Me kërkesë të Kryetarit të Parlamentit, ose të një të dhjetës së anëtarëve të tij, Kuvendi vendos për dërgimin e çështjes në Gjykatën Kushtetuese, e cila konstaton papërputhshmërinë. Po ashtu, sipas Nenit 21(1) të PKI-së, një deputet ose person i lidhur me të nuk mund të lidhë kontratë me një institucion publik, ose të përfitojë nga fondet e shtetit, për vete apo një shoqëri tregtare, ortakëri a shoqëri të thjeshtë, kur ai zotëron, në mënyrë aktive apo pasive, aksione a pjesë në kapital, në çfarëdo sasive. Në këtë rast, për deputetët ose personat e lidhur me ta aplikohet një gjobë nga 100 000 lekë/ 700 euro deri në 200 000 lekë/1 388 euro. Si më sipër, shkeljet e kësaj dispozite duhet t'i raportohen Kuvendit në mënyrë që ai të fillojë proceset disiplinore. Në vitin 2008, Gjykata Kushtetuese u shpreh se mandati i një deputeti ishte në papërputhshmëri me përfitimet e marra nëpërmjet tenderëve publikë (më pas mandati i tij u deklarua i vlefshëm, pas zgjedhjes si deputet nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve). Nuk ka rregulla të tjera për keqpërdorimin e burimeve publike specifikuara nga deputetët.

43. Në përputhje me Ligjin "Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror," parlamentarët duhet ta trajtojnë si konfidencial informacionin e klasifikuar. Përpara se të kenë akses në këtë lloj informacioni, deputetët i nënshtrohen një procedure kontrolli dhe marrin një certifikatë sigurimi nga Drejtoria për Sigurimin e Informacionit të Klasifikuar. Bërja me dije e dokumenteve dhe e të dhënave sekrete nga një zyrtar publik, përfshirë dhe deputetët, në shkelje të detyrave të tyre, përbën vepër penale (Neni 295 (a) i Kodit Penal). Vepra është e dënueshme me gjobë ose me burgim deri në pesë vjet.

Deklarimi i pasurive, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave

44. Deputetët dhe personat e lidhur me ta duhet të dorëzojnë deklaratat e pasurive në përputhje me Ligjin "Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, detyrimeve financiare të zyrtarëve të zgjedhur dhe të disa zyrtarëve publikë" (LDKPDF). Deklarimet duhet të bëhen brenda 30 ditësh nga marrja e detyrës, deri më 31 mars të çdo viti dhe jo më vonë se 15 ditë pas largimit nga detyra. Përpara plotësimit të deklarimit të pasurisë, subjektet deklaruese marrin këshilla dhe vihen në dijeni se deklaratat dhe dokumentet shoqëruese cilësohen si "zyrtare" dhe refuzimi për të deklaruar, mosdeklarimi, fshehja ose deklarimi i rremë përbëjnë përgjegjësi penale të dënueshme me gjobë ose burgim deri në tre vjet.²⁴ Kohët e fundit përgjegjësia penale është shtrirë dhe tek personat e "lidhur" me zyrtarët, duke përfshirë dhe deputetët, të cilët po ashtu kanë detyrimin ligjor të bëjnë deklarimin e pasurisë.

45. Deklarimi fillestar mbulon: 1) pronat e patundshme dhe të drejtat e tyre; 2) pronat e tundshme të regjistruara; 3) objektet me vlerë të veçantë mbi 500 000 lekë/ 3 500 euro; 4) vlerën e aksioneve, letrave me vlerë dhe pjesët e kapitalit të zotëruara; 5) vlerën e likuiditeteve, gjendjen në mjete monetare (cash), llogaritë e kreditimit, depozitat, bonot e thesarit dhe huatë në lek dhe në monedhë të huaj; 6) detyrimet financiare ndaj çdo personi si në lek dhe në monedhë të huaj; 7) të ardhurat personale vjetore nga pagat ose nga anëtarësimi në borde, komisionet ose nga çdo aktivitet tjetër që gjeneron të ardhura; 8) licencat dhe patentat që gjenerojnë të ardhura; 9) dhuratat dhe trajtimet preferenciale me vlerë mbi 10 000 lekë/ 70 euro së bashku me identitetin e donatorit, qoftë ai person fizik ose juridik; 9) angazhimet në aktivitetet fitimprurëse në sektorin privat, ose çdo aktivitet tjetër që gjeneron të ardhura, dhe të ardhura të tjera, duke përfshirë të ardhurat në natyrë; 10) interesat private që mbivendosen, përmbajnë, bazohen ose rrjedhin nga organizime familjare ose bashkëjetuese; 11) shpenzimet "e deklarueshme" mbi 500 000 lekë/ 3 500 euro gjatë periudhës së raportimit (p.sh. për arsim, kujdes shëndetësor, pushime). Interesa të tjera private mund të deklarohen pas kërkesës për këtë gjë (p.sh. krerët e bagëtive, numri i pemëve të ullinjve). Deklaratat pasuese të përvitshme shërbejnë vetëm për të detajuar ndryshimet në deklaratën origjinale dhe për të treguar pronat, detyrimet, interesat, të ardhurat dhe shpenzimet e deklarueshme. Çdo deklaratë shoqërohet me një autorizim të organeve përkatëse për të realizuar kontrole brenda dhe jashtë vendit dhe për të kontaktuar çdo person. Kuvendi mban një regjistër ku regjistrohen emrat e deputetëve dhe datat e depozitimit të deklaratave.

46. Deklaratat i dërgohen me shkrim Inspektoratit të Lartë të Deklarimit të Pasurive (ILDKP), në formatin e miratuar nga Inspektori i Përgjithshëm, dhe përfshijnë pasuritë e deputetit, bashkëshortes së tij/saj dhe të fëmijëve të rritur. Kur pasuria ndahet dhe regjistrohet si e tillë, deklaratat duhet të depozitohen veçmas nga çdo anëtar i familjes dhe duhet të shoqërohen nga deklaratat e deputetëve.²⁵

²⁴ Neni 257(a) i Kodit Penal.

²⁵ Procedura për deklarimin e pasurive nga anëtarët e familjeve të deputetëve parashikohen nga Neni 22 i LDKPDF-së.

Për më tepër, Inspektori i Përgjithshëm mund t'i kërkojë çdo personi të bëjë deklarin pasurie nëse ai ka një lidhje me deklarinin e deputetit, ose në rast problemesh të identifikuar gjatë kontrolleve (p.sh. pasuri ose të ardhura të dyshuara si të paligjshme, hua pa interes). Këta persona më pas cilësohen si "të lidhur me një zyrtar, të ndryshëm nga anëtari i familjes, person i besuar, ose partneri/bashkëjetuesi". Deklaratat jo konsistente dhe të paplota, si dhe mosdorëzimi ose refuzimi për të dorëzuar një deklaratë në kohën e duhur dhe pa arsye të justifikuar nga një deputet ose person i lidhur me të dënohen me gjobë administrative që varion nga 50 000 lekë/ 347 euro deri në 100 000 lekë/ 694 euro.

Në rast refuzimi ose mosdorëzimi të një deklaratë, pas vendosjes së një mase administrative, ILDKP-ja ia referon çështjen për procedim penal shërbimit të prokurorisë. Të gjitha rastet e mosdorëzimit të deklarimeve të pasurive i njoftohen Kuvendit dhe publikut. Për një deputet, mosplotësimi i deklaratës çon edhe në humbje mandati dhe për të fillohen procedurat përkatëse.

47. Përmbajtja e çdo formulari deklarimi pasurisë është i disponueshëm me kërkesë pas pagimit të një tarife (aktualisht 100 lekë/ 0,7 euro për deklaratë), në varësi të kufizimeve të parashikuara në Ligjin "Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare" dhe Ligjin "Për mbrojtjen e të dhënave personale," dhe në përputhje me kriteret kushtetuese dhe ligjore për çdo rast specifik.²⁶ Të dhënat personale (p.sh. adresat, emrat e bankave) si dhe shpenzimet e deklarueshme dhe interesat private nuk bëhen të ditura pasi aksesit në informacione të tilla nuk konsiderohet si në interes të publikut. Megjithatë deklaratat mund të ndahen vetëm me palë të treta të interesuara pas përfundimit të kontrollit nga ILDKP-ja (lexo më poshtë) dhe duhet të shoqërohen nga certifikata e përputhshmërisë.

48. Miratimi i ligjit për deklarimin e pasurive është konsideruar gjerësisht si hap i rëndësishëm drejt më shumë transparence. Megjithatë, nuk është arritur plotësisht baraspesha ndërmjet interesit publik legjitim për marrjen e informacionit për personat që ushtrojnë funksione zyrtare dhe të drejtat për privatësi të deputetëve dhe të personave të lidhur me ta. Duke qenë se deklarinimet e pasurive mund t'u vihen në dispozicion palëve të treta të interesuara vetëm pas përfundimit të kontrollit nga ILDKP-ja, GET-i është i shqetësuar se kohëzgjatja e kontrolleve të ushtruara nga ILDKP-ja kompromenton efektin parandalues të informimit të publikut dhe nuk është e përshtatshme për zyrtarët e zgjedhur, të cilët kanë mandat të kufizuar në detyrë. Po ashtu, është gjerësisht e pranuar se në krahasim me kategori të tjera të zyrtarëve publikë, të emëruarit politikë duhet të jenë objekt i standardeve më të rrepta të llogaridhënies dhe transparencës dhe duhet të presin më pak privatësi. Për pasojë, sigurimi i botimeve online në kohë të deklarimeve të pasurive, ose në faqen zyrtare të ILDKP-së, ose të Kuvendit Kombëtar, është gjëja e duhur, do të çonte në konsolidimin e kontrollit demokratik si dhe do të përmbushte interesat publike legjitime për marrjen e informacionit për interesat financiare dhe interesat e tjera private të deputetëve sapo ky informacion të bëhej i disponueshëm. Për më tepër, kjo është praktika që po ndiqet aktualisht nga shumë shtete anëtare të GRECO-s.²⁷ Për pasojë, **GRECO rekomandon bërjen publike të përmbajtjeve të deklarimeve të pasurive të deputetëve në faqen e internetit në kohën e duhur, duke i kushtuar rëndësi privatësisë dhe sigurisë së deputetëve dhe të personave të lidhur me ta, të cilët janë objekt i**

²⁶ E drejta e publikut për akses në deklarinimet e pasurive të zyrtarëve dhe të anëtarëve të familjeve të tyre është ankimuar në Gjykatën Kushtetuese si shkelje e të drejtës së deputetëve për privatësi. Në vendimin datë 11. 11. 2004, Gjykata e rrëzoi ankimin, por përcaktoi kufij bazuar në legjislacionin ekzistues për mbrojtjen e të dhënave, lidhur me mënyrën dhe objektin brenda të cilit deklarinimet e pasurive i bëhen me dije publikut.

²⁷ Për shembull, Bullgaria, Kroacia, Danimarka, Finlanda, Gjeorgjia, Hungaria, Islanda, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugalia, Rumania, Mbretëria e Bashkuar – Shih "Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons" shkruar nga I.Rossi me L.Pop, F.Clementucci, L. Sawaqed, 2012 IBRD/IDA, botim i Bankës Botërore, f. 26.

detyrimet për raportim.

Mbikëqyrja dhe zbatimi

Mbikëqyrja e konflikteve të interesit, punësimi shtesë dhe aktivitetet e tjera

49. Përputhshmëria e deputetëve me parashikimin e konflikteve "të vazhdueshme" të interesit (papërputhshmëritë), punësimi shtesë dhe aktivitetet e tjera janë objekt i kontrollit të trefishtë. Brenda Kuvendit mbikëqyrja ushtrohet nga Këshilli për Rregulloren, Mandatet dhe Imuniteteve dhe, nga jashtë nga ILDKP-ja dhe Gjykata Kushtetuese. Në periudhën 2009-2010 Gjykata Kushtetuese i hoqi mandatin një deputeti për shkak të konstatimit të një konflikti interesi të gjetur në deklarin e pasurisë së deputetit në fjalë. Në periudhën 2010-2012, kundër një tjetër deputeti u vendos një gjobë prej 2 100 eurosh për një konflikt interesi të dalë nga ushtrimi i funksioneve të tij si ministër (ai kishte caktuar "person të besuar" një anëtar të organit mbikëqyrës të një institucioni të varur nga ministria që drejtonte). Më tej, në vitin 2003 një grup deputetësh depozituan një kërkesë në Kuvend për të shpallur të pavlefshëm mandatin e një deputeti bazuar në informacionin e gjetur në formularin e deklarin të pasurisë që pretendohet se përbënte konflikt interesi.

50. Sistemi ekzistues i monitorimit duket se është përgjithësisht i përshtatshëm dhe i aftë për të zbuluar rastet e papërputhshmërisë ndërmjet funksionit zyrtar të një deputeti dhe punësimit plotësues, aktivitetëve të tjera dhe interesave private. Për sa i përket përputhshmërisë me rregullat e deklarin *ad hoc* dhe regjistrimit të konflikteve të interesit, GRECO e kupton se nuk ekziston një mekanizëm mbikëqyrës përkatës. Kjo çështje është analizuar dhe trajtuar me anë të një rekomandimi të dhënë në paragrafin 27 më sipër.

Mbikëqyrja e deklarin të pasurive, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave

51. ILDKP-ja është po ashtu i vetmi institucion që ushtron mbikëqyrje mbi deklarin e pasurive të zyrtarëve, përfshirë dhe deputetët. I krijuar në vitin 2003, institucioni gëzon status të pavarur dhe i raporton në mënyrë periodike Kuvendit. Kuvendi vendos për buxhetin e tij, si dhe për numrin e stafit dhe pagat e tyre. ILDKP-ja përbëhet nga 42 persona, ndërsa Inspektori i Përgjithshëm zgjidhet nga parlamenti me propozim të Presidentit të Republikës me mandate pesëvjeçar. Hetimet administrative kryhen nga ILDKP-ja *ex officio*, ose pas një ankese nga jashtë. Deklarin e pasurive janë objekt i kontrolleve²⁸ paraprake vjetore dhe i kontrolleve të plota, të cilat përbëhen nga kontrolli aritmetik dhe kontrolli logjik. Lidhur me deputetët, kontrolli i plotë kryhet një herë në tre vjet, në përjashtim të deputetëve që janë ministra, deklarin e të cilëve kontrollohen një herë në dy vjet. Zyrtarë të caktuar, përfshirë dhe deputetët, janë më tej objekt i kontrolleve me përzgjedhje të rastësishme vjetore (elektronike), të cilat mbulojnë të paktën 4% të numrit të përgjithshëm të deklarinëve, ndërsa numri ekzakt i zyrtarëve për çdo grup profesionesh përcaktohet nëpërmjet një vlerësimi vjetor për rreziqet. Së fundmi, kontrollat dhe hetimet administrative ad-hoc mund të kryhen me urdhër të Inspektorit të Përgjithshëm lidhur me deklarin që rezultojnë që përmbajnë probleme pas kontrollit aritmetik ose logjik, ose kur informacioni nga burime legjitime hedh dyshime mbi vërtetësinë dhe saktësinë e të dhënave që përmbajnë deklarinet.²⁹ Informacioni mund të kërkohet nga regjistrat publikë, bankat,³⁰ institucione të tjera

²⁸ Sipas Nenit 24 të ligjit për deklarin e pasurive, përpunimi paraprak i deklarinës përfshin verifikimin e rregullsisë së saj në tërësi, përfshirë shtojcat, dhe saktësinë dhe ligjshmërinë e dokumenteve mbështetëse.

²⁹ Mbështetur në Nenin 25/1(4) dhe 25/2 të ligjit për deklarin e pasurive.

³⁰ Bazuar në Nenin 26 të ligjit për deklarin e pasurive, bankat dhe subjektet e tjera që ushtrojnë aktivitet bankar dhe financiar në Shqipëri janë të detyruar të japin të gjitha të dhënat e kërkuara për depozitat, llogaritë dhe transaksionet e personave objekt i detyrimit për raportim.

shtetërore dhe ekspertë të certifikuar. Në fund të procesit të kontrollit, Inspektorit të Përgjithshëm i dërgohet një raport që përmbledh shkeljet ose parregullsitë për vendim për një sanksion të mundshëm administrativ dhe, nëse është e nevojshme, bëhet propozimi për ndjekje penale.

52. Informacioni nga deklaratimet me shkrim ruhet në katër sisteme regjistrimi. Informacion i përgjithshëm për deputetët (d.m.th funksioni, data e zgjedhjeve/përfundimi i mandatit, data e dorëzimit) gjendet në të ashtuquajturin "regjistër bazë". "Lista e dorëzimeve" mban informacion për mënyrën e dorëzimeve. "Sistemi i bazës së brendshme të të dhënave" ruan informacion për personat "e lidhur me deputetin". Dhe, së fundmi, të gjithë deklaratimet skanohen dhe ngarkohen në të ashtuquajturin "sistem i brendshëm për menaxhimin e deklaratimeve të pasurive" ku mbahen për 10 vjet. Në vitin 2010 ILDKP-ja ka ushtruar kontroll të plotë mbi 53 çështjet të lidhura me deputetët, në vitin 2011 mbi 13 çështje dhe në vitin 2012 mbi 83 çështje. Pas raportimeve në media, të shoqërisë civile dhe në raporteve të ngjashme, në periudhën 2010-2011 gjashtë deputetë u bënë objekt i kontrolleve *ad hoc*. Në vitin 2012, një deputet u dënua me një gjobë me 300 000 lekë/ 2 100 euro për mospërputhshmëri në ushtrimin e funksioneve të tij si ministër (për emërimin si "person të besuar" të një anëtari të një bordi mbikëqyrës të një institucioni në varësi të Ministrisë që ai drejtonte).

53. Diskutimet gjatë vizitës nxorën në pah përparësinë e dukshme që u jepet deklaratimeve të pasurive nga zyrtarët dhe monitorimin e rregullt të thelluar të realizuar nga ILDKP-ja. Regjimi i deklaratimit të pasurive shtrihet tek një numër i madh zyrtarësh (aktualisht 4 670 persona), si dhe tek familjarët e tyre, "personat e besuar", dhe "partnerët/bashkëjetuesit". GET-i u informua se, për shkak të kapaciteteve të kufizuara të ILDKP-së për të përpunuar të gjitha deklaratat dhe për të kryer kontrolle në kohën e duhur, ligji për deklarimin e pasurive u ndryshua në vitin 2012, duke prezantuar trajtim të diferencuar për kategori të ndryshme të zyrtarëve. Në këtë mënyrë, kontrolli i plotë i deklaratimeve të deputetëve tanimë kryhet një herë në tre vjet dhe plotësohet nga kontrolle vjetore të rastësishme, ku emri i zyrtarit në fjalë përzgjidhet me short të hedhur në prani të medias dhe shoqërisë civile, dhe nga kontrolle të mundshme *ad hoc*. Pavarësisht disa karakteristikave pozitive, sistemi ekzistues i monitorimit mund të përmirësohet më tej. Duke pasur parasysh kohëzgjatjen e mandatit të tyre, periudha tre-vjeçare ndërmjet kontrolleve mund të jetë e pamjaftueshme për të identifikuar abuzimet e mundshme të regjimit të pasurive nga disa deputetë (kjo nuk përfshin kohëzgjatjen e verifikimeve të kryera nga ILDKP-ja). Lidhur me kontrollet e rastësishme, komentet për përzgjedhjen e personave objekt kontrolli janë të shumta. GET-it iu tha se nuk është e pazakontë që të njëjtët persona, kryesisht nga opozita, të jenë objekt kontrolli të përsëritur. Për më tepër, siç është theksuar nga shumë bashkëbisedues, në gjithë këto vite ILDKP-ja nuk ka prodhuar qoftë dhe një rast të vetëm domethënës, pavarësisht dyshimeve që zyrtarë të caktuar i kanë dërguar pasuritë jashtë shtetit. Megjithatë është krijuar dhe funksionon sistemi i njoftimeve të rregullta të ndërsjella ndërmjet ILDKP-së dhe institucioneve të tjera shtetërore përgjegjëse për luftën kundër korrupsionit dhe krimin ekonomik, ka ende vend për forcimin e bashkëpunimit të këtyre institucioneve. Regjimi i deklaratimit të pasurive do të bëhet më i besueshëm në rast se bëhet më shpesh kontrolli i sinqeritetit dhe saktësisë së deklaratimeve të deputetëve dhe nëse intensifikohet bashkëpunimi ndërmjet ILDKP-së dhe institucioneve përkatëse shtetërore (pra i autoriteteve tatimore dhe të pastrimit të parave). Për rrjedhojë, **GRECO rekomandon që i) deklaratimet e pasurive të deputetëve të jenë objekt i kontrolleve të plota më të shpeshta; dhe ii) të intensifikohet bashkëpunimi ndërmjet Inspektoratit të Lartë të Deklarimit të Pasurive dhe institucioneve të tjera përgjegjëse.**

54. Për më tepër, gjatë vizitës GET-it iu bë me dije se stafi i ILDKP-së vihet nën presion të konsiderueshëm jo vetëm nga jashtë, për shkak të pakënaqësisë së hidhur të publikut lidhur me punën e tij, por dhe nga brenda pas emërimit në vitin 2012 të inspektorit të ri të përgjithshëm. Pakënaqësia e stafit është shprehur dhe publikisht nëpërmjet një letre të hapur të botuar në media. Duke pasur parasysh rolin e ILDKP-së si

institucioni i vetëm përgjegjës i ngarkuar me mbikëqyrjen e deklaramit të pasurive nga zyrtarët/deputetët, GRECO u bën thirrje autoriteteve të shmangin çdo lloj politizimi të aktiviteteve të tij, të cilat do të ulnin kontrollin demokratik dhe do të pengonin ndërtimin e besimit tek zyrtarët në vend.

Detyra të tjera

55. Deputetët janë po ashtu objekt i masave disiplinore të Kuvendit për shkelje të rendit dhe sjelljes së pahijshme në seanca plenare dhe në mbledhjet e komisioneve. Masat disiplinore të zbatueshme janë: paralajmërimi, vërejtja, përjashtimi nga seanca plenare ose nga mbledhja e komisionit deri në 21 ditë (në raste të caktuara ky afat mund të dyfishohet).³¹ Vërejtjet tërhiqen nga kryetari i seancës/mbledhjes, ndërsa përjashtimi bëhet nga Byroja, pas miratimit të kryetarit, ose pas miratimit me shkrim të të paktën 7 deputetëve, dhe shoqërohet me një gjobë të barasvlershme me pagën në ditë herë ditët e aplikimit të masës.

56. Deputeti gëzon imunitet funksional në kuptimin që ai është përgjegjës për opinionet e shprehura në Kuvend dhe për votat e hedhura, në përjashtim të rasteve të shpifjes. Për sa i përket imunitetit procedural, deputeti nuk mund të arrestohet ose t'i mohohet liria, ose të bëhet subjekt kontrolli vetjak ose kontrolli në banesë pa miratimin e Kuvendit. Në shtator të vitit 2012, ndryshimet kushtetuese e ndryshuar regjimin e mëparshëm të arrestimit të deputetëve dhe të ndalimit të tyre kur kapen në flagrancë. Në rast se Kuvendi përcakton se këto masa janë të pabazuara, ai kërkon heqjen e tyre. Për më tepër, në vitin 2011 Kuvendi miratoi një vendim që u bë pjesë përbërëse e Rregullores së tij. Ai i lejon një deputeti të kufizojë në mënyrë vullnetare imunitetin e tij gjatë kohëzgjatjes së mandatit duke rënë dakord me shkrim për nisjen e një procesi penal për korrupsion aktiv dhe pasiv.³² Gjatë viteve të fundit janë hetuar tre raste deputetësh të dyshuar për korrupsion dhe/ose abuzim detyre. Asnjëri prej tyre nuk është deklaruar fajtor.

57. Për vite imuniteti i zyrtarëve të nivelit të lartë, përfshirë dhe deputetët dhe gjyqtarët, ka qenë pengesë për luftën efektive kundër korrupsionit në Shqipëri. Nga kjo perspektivë, dispozitat kushtetuese të rishikuara përfaqësojnë një gur të rëndësishëm themeli dhe lehtësojnë hetimin e akteve të dyshimta dhe të veprave të korrupsionit të kryera nga deputetët. Në të njëjtën kohë, gjatë kohës së vizitës, ndryshimet legislative të përmendura më sipër ishin objekt i interpretimeve të ndryshme.: ndërsa disa bashkëbisedues nuk e vinin në dyshim zbatimin e drejtpërdrejtë të dispozitave kushtetuese, të tjerë insistonin se që prej vitit 2012 nuk kishte pasur raste të mëdha korrupsioni për shkak të mungesës së ndryshimeve përkatëse në Kodin e Procedurës Penale, pa të cilat ndryshimet kushtetuese nuk ishin të zbatueshme në praktikë. Për pasojë, autoritetet inkurajohen të heqin pengesat për zbatimin e Nenit 73 të rishikuar të Kushtetutës për të shmangur interpretimin arbitrar.

Trajnimi, këshillimi dhe ndërgjegjësimi

58. Përpara fillimit të sesionit të parë të Kuvendit, secilit deputeti të zgjedhur rishtazi i jepet një dosje me materiale, ku shpjegohet kuadri përkatës kushtetues dhe ligjor, dhe kopje të ligjeve të zbatueshme, duke përfshirë dhe PKI-në dhe LDP-në. Po ashtu, sekretarisë së Kuvendit mund t'i drejtohen pyetje. Ajo u ofron ndihmë deputetëve lidhur me kuadrin ligjor të zbatueshëm, ndërkohë që grupet parlamentare mund të përdorin konsulentët e jashtëm, duke përfshirë dhe konsulentët nga ILDKP-ja.

³¹ Neni 63-66 i Rregullores së Kuvendit.

³² Ky autorizim nuk zbatohet për masat dhe aktet e mëposhtme procedurale: a) masat shtrënguese që e kufizojnë lirinë e lëvizjes, b) kontrollin personal, c) kontrollin e zyrës ose vendbanimit të deputetit, d) survejimin e personit, e) arrestimin.

59. Intervistat e realizuara në terren nënvizuan se pas marrjes së detyrave të tyre, deputetët marrin informacion dhe këshillim tejet të kufizuar lidhur me të drejtat, detyrat dhe detyrimet si parlamentarë. Si për shkak të numrit të madh në Kuvend (siç u tha më parë në zgjedhjet e qershorit 2013, 65 nga të 140 deputetët ishin të zgjedhur për herë të parë) dhe të traditës relativisht të shkurtër parlamentare në Shqipëri, është e nevojshme t'i kushtohet vëmendje e veçantë trajnimit sistematik dhe të vazhdueshëm për deputetët e rinj. Ky lloj trajnimi duhet të shoqërojë miratimin e një kodi sjellje për parlamentarët, siç parashikohet në Rregulloren e Kuvendit dhe siç rekomandohet në paragrafin 32 më sipër. Për pasojë, është e domosdoshme që autoritetet të vijojnë me zbatimin e menjëhershëm të këtij rekomandimi, i cili kërkon përcaktimin e standardeve të sjelljes dhe integritetit personal të deputetëve, në përputhje të plotë me misionin dhe vlerat e Kuvendit.

IV. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT PËR GJYQATARËT

Informacion i përgjithshëm për sistemin gjyqësor

60. Pushteti gjyqësor në Shqipëri ushtrohet nga Gjykata e Lartë, gjykatat e apelit dhe gjykatat e shkallës së parë. Gjykatat për fusha të caktuara, por jo gjykata *ad hoc*, mund të krijohen me ligj. Megjithëse Gjykata Kushtetuese nuk i përket pushtetit gjyqësor, çdo person që ka shteruar mjetet e tjera efektive ligjore mund t'i drejtohet kësaj gjykate për parregullsi të procesit gjyqësor me arsyetimin e shkeljes së të drejtës për proces të rregullt ligjor³³.

61. Gjykata e Lartë përbëhet nga 19 gjyqtarë dhe është organi më i lartë gjyqësor. Funksionimi i saj bëhet bazuar në Ligjin "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë" (LOFGjL). Gjykata ka juridiksion fillestar për gjykimin e veprave penale kundër Presidentit të Republikës, Kryeministrit, anëtarëve të Këshillit të Ministrave, deputetëve, gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese, dhe për rishikimin e juridiksionit për vendimet e gjykatave të shkallës së parë dhe gjykatave të apelit. Për qëllim të unifikimit ose ndryshimit të praktikës gjyqësore, Gjykata e Lartë mund të përzgjedhë çështjet për rishikim nga kolegjet e bashkuara.

62. Vendi ka 23 gjykata të shkallës së parë dhe 6 gjykata apeli (duke përfshirë një gjykatë të shkallës së parë dhe një gjykatë apeli për krimet e rënda) me juridiksion të përgjithshëm në çështjet civile, familjare, tregtare, sigurimeve shoqërore, çështjet penale dhe ushtarako-penale të përcaktuara bazuar në Ligjin "Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë" (LOFPGj) dhe Ligjin "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatave të Krimeve të Rënda." Në vitin 2012 u krijuan për herë të parë në Shqipëri³⁴ gjykatat administrative (6 gjykata rrethi dhe një gjykatë apeli), të cilat kanë filluar nga ushtrimi i detyrave që prej nëntorit të vitit 2013. Këto gjykata kanë juridiksion për mosmarrëveshjet e punës dhe ato administrative.

63. Një dekret i Presidentit parashikon numrin e përgjithshëm prej 383 postesh gjyqësore në gjykatat e shkallës së parë dhe gjykatat e apelit. Aktualisht gjykatat e zakonshme kanë 288 gjyqtarë (220 në gjykatat e shkallës së parë dhe 68 në gjykatat e apelit), gjykatat e krimeve të rënda kanë 24 gjyqtarë (15 në gjykatat e shkallës së parë dhe 9 në gjykatat e apelit) dhe gjykatat administrative kanë 43 gjyqtarë (36 në gjykatat e shkallës së parë dhe 7 në gjykatat e apelit), nga të cilët 151 janë femra dhe 195 meshkuj.

64. Gjyqtarët janë të pavarur dhe objekt vetëm i Kushtetutës dhe i ligjeve³⁵. Garancitë kushtetuese përfshijnë: emërimin e pakufizuar, mos heqjen nga detyra, pengesën për transferimin e një gjyqtari (me përjashtime të caktuara), ndalimin nga anëtarësimi në një parti politike, ndalimi i uljes së pagave dhe përfitimeve të tjera për gjyqtarët. Ndërhyrja në aktivitetin e gjykatave ose të gjyqtarëve është i paligjshëm. Gjykatat kanë buxhet të veçantë, të cilin e administrojnë vetë.

65. Në prononcimet e saj të mëparshme, GRECO ka theksuar se pavarësia dhe paanshmëria e gjyqtarëve janë parimet themelore në një shtet të qeverisur nga shteti i së drejtës. Këto parime janë në përfitim të shoqërisë në përgjithësi, pasi e mbrojnë vendimmarrjen gjyqësore nga ndikimet e papërshtatshme dhe përbëjnë pa dyshim garanci për proces të rregullt ligjor. GRECO vëren se reforma në gjyqësor ka qenë

³³ Neni 131 (f) i Kushtetutës

³⁴ Në përputhje me Ligjin "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Mosmarrëveshjet Administrative".

³⁵ Neni 138, 142, 144 dhe 145 i Kushtetutës dhe Neni 20, 22, 23, 28 i LOFPGj-në.

objektiv kryesor i Shqipërisë, e cila zinte vend kryesor, p.sh në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim. Në periudhën nga viti 2011 deri në 2013, në përputhje me Strategjinë për Reformën në Drejtësi dhe planin përkatës të veprimit, kanë hyrë në fuqi shumë akte legislative, përfshirë dhe ndryshimet në Kushtetutë, të cilat e kanë kufizuar imunitetin gjyqësor, dhe ligjet e reja për Gjykatën e Lartë dhe Konferencën Kombëtare të Gjyqësorit. Pavarësisht nga të gjitha këto, në rrugën drejt pavarësisë dhe paanshmërisë së plotë, duhet të arrihen ende rezultate të mëtjshme. Në sistemin ekzistues të kontrollit dhe balancës, gjyqësori nuk ka kontroll mbi zgjedhjen e anëtarëve të Gjykatës së Lartë, ndërsa e drejta për të filluar procese disiplinore kundër gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe të apelit i takon ekskluzivisht Ministrin të Drejtësisë. Këto, si dhe çështje të tjera shqetësuese, janë analizuar në seksionet përkatëse të këtij raporti.

Organet vetëqeverisëse të gjyqësorit

66. Organet kyçe gjyqësore vetëqeverisëse janë Këshilli i Lartë i Drejtësisë (KLD) dhe Konferenca Kombëtare Gjyqësore. KLD-ja, e cila funksionon bazuar në Ligjin "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", është organ kushtetues i cili përbëhet nga 15 anëtarë: Presidenti i Republikës (Kryetar), Kryetari i Gjykatës së Lartë, Ministri i Drejtësisë, 3 anëtarë të zgjedhur nga Parlamenti³⁶ dhe nëntë gjyqtarë të të gjitha niveleve të zgjedhur nga Konferenca Kombëtare Gjyqësore³⁷. Mandati i anëtarëve të zgjedhur është pesë vjet, pa të drejtë rizgjedhje të menjëhershme. KLD-ja vendos për emërimet, vlerësimin, ngritjen në detyrë, transferimin, karrierën, trajnimin, përgjegjësinë disiplinore dhe shkarkimin nga puna të gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe të gjykatave të apelit. Vendimet merren me votim të hapur të shumicës së anëtarëve të pranishëm. KLD-së i bashkëlidhet një Inspektorat, i përbërë nga Kryeinspektori dhe 15 inspektorë të përzgjedhur nëpërmjet një konkursi publik ndërmjet gjyqtarëve që i plotësojnë kriteret për emërimin si gjyqtar apeli, ose, nëse nuk aplikon asnjë prej kësaj kategorie, nga juristë me jo më pak se pesë vite eksperiencë si gjyqtarë. Kandidatët e suksesshëm përcaktohen nga Zëvendës Kryetari i KLD-së dhe emërohen nga KLD-ja për një mandate të rinovueshëm pesëvjeçar. Inspektorati merret, ndërmjet të tjerash, me ankesat e jashtme të lidhura me sjelljen e gjyqtarëve, informacionin që dërgohet nga kryetarët e gjykatave dhe ankesat e jashtme që i drejtohen Ministrin të Drejtësisë dhe i transferohen për trajtim Inspektoratit.

67. Konferenca Kombëtare Gjyqësore mbledh sëbashku gjyqtarët e gjykatave të shkallës së parë, të apelit dhe të Gjykatës së Lartë. E drejtuar nga Ligji "Për organizimin dhe funksionimin e Konferencës Kombëtare Gjyqësore", ajo mbledhet një here në vit dhe drejtohet nga Kryetari i Gjykatës së Lartë. Një ndër strukturat e përhershme të Konferencës është Komiteti i Etikës, Verifikimit të Mandateve dhe Zhvillimit të Vazhdueshëm Profesional. Ai kontrollon përputhshmërinë e gjyqtarëve me Kodin e Etikës Gjyqësore (lexo më poshtë) dhe mund t'i japë Shkollës së Magjistraturës rekomandime për programet e trajnimit fillestar dhe vazhdues të gjyqtarëve. Gjyqtarët që janë anëtarë të këshillit të bordit janë po ashtu anëtarë të këtij Komiteti.

68. Si organi kryesor vetëqeverisës gjyqësor, Konferenca Kombëtare Gjyqësore (KKGj) luan rol shumë të rëndësishëm duke zgjedhur të nëntë gjyqtarët anëtarë të KLD-së, si dhe gjyqtarët anëtar të "Komitetit të Etikës, Verifikimit të Mandateve dhe të Zhvillimit të Vazhdueshëm Profesional". Por, që prej kohës së krijimit të saj në vitin 2000, funksionimi i Konferencës nuk ka qenë i qëndrueshëm. E ngjizur fillimisht si strukturë për të gjithë gjyqtarët (përveç gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese), anëtarësimi u bë vetëm me bazë vullnetare pas ndryshimeve në ligj në vitin 2004.

³⁶ Këta anëtarë duhet të jenë juristë, ose gjyqtarë, me jo më pak se 15 vjet eksperiencë në profesion - Neni 4 (2) i Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë".

³⁷ Anëtarët e zgjedhur nga Konferenca Kombëtare Gjyqësore duhet të kenë qenë juristë për jo më pak se 10 vjet - Neni 4 (1) i ligjit të sipërpërmendur.

Ndryshimet u ankimuan në Gjykatën Kushtetuese dhe u rrëzuan në vitin 2009. Më në fund, në vitin 2012, u miratua një ligj i ri, duke i dhënë një impuls të ri Konferencës Kombëtare të Gjqësorit. Ngërçi i tejzgjatur gjatë kësaj periudhe, gjatë së cilës Konferenca ishte realisht jo funksionale, pati pasoja negative për gjyqësorin në tërësi, dhe siç iu komunikua dhe GET-it, pati më shumë ndikim mbi procesin e përzgjedhjes së gjyqtarëve, zhvillimit të karrierës, trajnimeve dhe proceseve disiplinore kundër tyre. Kjo gjendje ka çuar po ashtu dhe në cenimin e pronësisë dhe kontrolleve të etikës gjyqësore. Për rrjedhojë, kthimi i Konferencës në gjendjen fillestare, gjë e cila rrit sensin e pronësisë dhe të besueshmërisë, është zhvillim i mirëpritur, i aftë për të sjellë ndikim të gjatë dhe pozitiv në administrimin e drejtësisë në Shqipëri.

Rekrutimi, karriera dhe kushtet e shërbimit

69. Kërkesat për rekrutim parashikohen në Nenin 136 të Kushtetutës dhe Nenin 11 të Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e gjyqësorit". Çdo qytetar shqiptar që ka zotësi të plotë juridike, ka diplomë universiteti në juridik, ka përfunduar studimet në Shkollën e Magjistraturës, ka cilësi të larta morale dhe aftësi profesionale, dhe që nuk është dënuar me një vend të formës së prerë të ndonjë gjykate për kryerjen e një krimi mund të emërohet gjyqtar. Në mënyrë përjashtimore, personat që nuk e kanë ndjekur Shkollën e Magjistraturës, por që kanë qenë më parë gjyqtarë, mund të (ri)emërohen në këtë detyrë. Megjithatë, numri i tyre nuk mund të jetë më i lartë se 10% e numrit të përgjithshëm të gjyqtarëve.

70. Procedura e përzgjedhjes përcaktohet në Ligjin "Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor" Ligjin "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", dhe Ligjin "Për Shkollën e Magjistraturës së Republikës së Shqipërisë". Të gjitha vendet vakante njoftohen në media. Rekrutimi fillestar (pra për pozicionet e gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë, në përjashtim të gjykatave administrative dhe të krimeve të rënda) kryhet nga KLD-ja në bashkëpunim me Shkollën e Magjistraturës. Organizohen testime konkurruese dhe përveç kërkesave ligjore merren parasysh dhe kritere të tjera (si për shembull rezultatet e studimeve, botimet, etj.). Për të plotësuar vendet vakante në gjykatat e apelit organizohen konkurse në bazë të dosjeve të kandidatëve. Kandidatëve që kualifikohen mund t'u kërkohet të bëjnë testim, pas të cilit marrin pikët e fituara. Procesi i përzgjedhjes mbikëqyret nga një Komision i Posaçëm i KLD-së, i përbërë nga Zëvendës Kryetari i KLD-së, Ministri i Drejtësisë, tre anëtarë të KLD-së të zgjedhur nga Konferenca Kombëtare Gjqësore, një anëtar i KLD-së i zgjedhur nga Parlamenti dhe Kryeinspektori i KLD-së. KLD-ja e bën përzgjedhjen përfundimtare me votimin e shumicës dhe ia dërgon propozimin Presidentit të Republikës. Kandidaturat për pozicionin e gjyqtarit janë objekt i kontrolleve të integritetit, të cilat kryhen nga dy inspektorate: inspektorati i përmendur më parë i KLD-së dhe inspektorati nën varësinë e Ministrisë së Drejtësisë. Kandidatët kontrollohen nga Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive.

71. Gjyqtarët e gjykatave të shkallës së parë dhe të gjykatave të apelit emërohen pa afat nga Presidenti i Republikës me propozim të KLD-së, në përjashtim të gjyqtarëve të gjykatave të rënda, të cilët zgjidhen për një mandate nëntë vjeçar, me të drejtë rinovimi. Një gjyqtar emërohet në një gjykatë të krimeve të rënda në rast se ai: 1) ka punuar jo më pak se pesë vjet në një gjykatë të shkallës së parë; 2) njihet për aftësitë e tij profesionale dhe cilësitë e tij etike dhe morale; 3) ka aftësi profesionale të vlerësuara si "shumë të mira" në dy vlerësimet e fundit; dhe 4) nuk ka marrë asnjë masë disiplinore. Kritere identike janë përcaktuar dhe për kandidatët për gjyqtarë apeli, përveçse ata duhet të kenë shtatë vjet eksperiencë. Kryetarët e gjykatave të shkallës së parë dhe të gjykatave të apelit emërohen për një mandat katërvjeçar, me të drejtë riemërimi, nga KLD-ja. Kriteret për emërimin janë: 1) eksperiencë në punë jo më pak se katër vjet si gjyqtar në një gjykatë në të njëjtin nivel ose në gjykata të nivelit më të lartë; 2) të jetë vlerësuar me "shumë mirë" gjatë dy vlerësimeve të fundit; 3) të mos ketë

marrë masa disiplinore; 4) të ketë aftësi organizative dhe drejtuese; dhe 5) të mos jetë anëtar i KLD-së.

72. Gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe Kryetari i Gjykatës së Lartë emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit për një mandat nëntëvjeçar pa të drejtë riemërimi. Gjyqtarët e Gjykatës së Lartë përzgjidhen ndërmjet gjyqtarëve që kanë jo më pak 10 vjet eksperiencë, ose ndërmjet juristëve të njohur me jo më pak se 15 vjet eksperiencë në punë³⁸. Ndryshimet e fundit të Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë" kanë përmirësuar kriteret dhe procedurat e lidhura me emërimet: në të përcaktohen më qartë konceptet e "gjyqtarit të shquar" dhe "juristit të shquar", si dhe përcaktohet kuota prej jo më shumë se një e treta e numrit të përgjithshëm të gjyqtarëve të emëruar ndërmjet rradhëve të "juristëve të shquar".

73. Gjyqtarët e gjykatave të shkallës së parë dhe gjykatave të apelit janë objekt vlerësimi etik dhe profesional nga KLD-ja një herë në tre vjet, bazuar në kriteret të mirëpërcaktuara³⁹. Objekt vlerësimi janë, *inter alia*, kohëzgjatja e proceseve gjyqësore, cilësia e vendimeve gjyqësore dhe rezultatet e proceseve të apelit. Vlerësimi "pranueshëm" çon në rivlerësimin e gjyqtarit brenda një viti, ndërsa vlerësimi "i paaftë" përbën shkak për shkarkim nga detyra. Përdërisa sistemi i vlerësimit është prezantuar relativisht vonë, në vitin 2012 u vlerësuan vetëm 16 gjyqtarë, ndërsa në vitin 2013 237 gjyqtarë për punën e tyre në vitin 2005-2006⁴⁰. Puna e tre gjyqtarëve u vlerësua si e "pranueshme", ndërsa vlerësimin "i papaftë" nuk ia dha asnjë gjyqtari. Rezultatet e vlerësimit mund të ankimohen në gjykatën administrative.

74. KLD-ja luan rol kyç në përzgjedhjen dhe ngritjen në detyrë të gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe gjykatave të apelit, dhe merr ndihmë të konsiderueshme nga Shkolla e Magjistraturës gjatë fazës së rekrutimit fillestar. Megjithatë, përzgjedhja dhe emërimi i kandidatëve në postin e kryetarit të Gjykatës së Lartë i takon tërësisht deputetëve dhe Presidentit të Republikës. Procedura është objekt i ndikimeve politike, jo mjaftueshërish transparente dhe nuk kërkon përfshirjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Fakti që Gjykata e Lartë, si autoriteti më i lartë gjyqësor, ka juridiksion mbi akuzat penale kundër zyrtarëve më të lartë në vend, përfshirë këtu dhe personat që janë përgjegjës për përzgjedhjen dhe emërimin e gjyqtarëve, dhe mbi vendimet e gjykatave të shkallëve më të ulëta, përfshirë dhe vendimet që kundërshtojnë një masë disiplinore që mund të çojë në shkarkimin e gjyqtarëve nga detyra e rrit rëndësinë e transparencës dhe nevojën për shmangien e ndikimeve të papërshtatshme në procesin e përzgjedhjes dhe emërimit të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë.

75. Për më tepër, sistemi i prezantuar së fundmi për vlerësimin etik dhe profesional të gjyqtarëve nuk mund të konsiderohet si efektiv dhe eficient për shkak të kalimit të një kohe të konsiderueshme nga bërjes së vlerësimit deri tek nxjerrja e rezultateve⁴¹. GRECO nuk është në të njëjtin mendim me autoritetet që konstatojnë që vlerësimet nuk mund të menaxhohen në kohë reale, pasi kohëzgjatja mesatare e gjykimit në të tria nivelet është deri në tre vjet. Një sistem vlerësimi periodik i konceptuar si duhet lejon jo vetëm monitorimin e performancës së një gjyqtari dhe të evoluimit të saj me kalimin e kohës, por edhe zbulimin e hershëm të problemeve, të tilla si ngarkesa e madhe e punës, çështjet e prapambetura, me të cilat ndeshen shumë gjyqtarë dhe që duhet të trajtohen në fazë të hershme. Në kuadrin e perceptimit të lartë të korrupsionit të

³⁸ Neni 3 i Ligjit "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Lartë".

³⁹ Neni 1-2 i Ligjit "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Lartë" dhe Neni 13 i Ligjit "Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë".

⁴⁰ Në janar të vitit 2014 u përmbyll vlerësimi për periudhën 2005-2006 lidhur me 43 gjyqtarët e tjerë të mbetur. Më 16 dhjetor 2013, KLD-ja miratoi një program të ri vlerësimi për vitin 2014, i cili mbulon periudhën nga 2007-a deri në 2009-ën. Deri më 26 shkurt 2014 është mbledhur informacion dhe dosje për 40 gjyqtarë, nga të cilat janë përfunduar vlerësimet për 3 gjyqtarë, ndërkohë që vlerësimi për 37 gjyqtarë të tjerë është ende pezull.

⁴¹ Ndryshe nga rasti i prokurorëve, GET-it nuk iu dha një formular tip për vlerësimin e gjyqtarëve, kështu që GET nuk e pati të mundur të vlerësojë gjithëpërfshirjen dhe relevancën e kriterëve të vlerësimit.

gjqësorit nga publiku, një tjetër burim shqetësimi që duhet të trajtohet është mungesa e dukshme e kriterëve të mirëformuluara për vlerësimet periodike të cilësive etike të gjyqtarëve (si, për shembull, vazhdimi i kontrolleve të integritetit që bëhen para emërimit). Në dritën e analizës së bërë në paragrafët 74 dhe 75, **GRECO rekomandon që i) përzgjedhja dhe emërimi i gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë të jenë transparente dhe të kërkohet opinioni i gjyqësorit (p.sh. i vetë Këshillit të Lartë të Drejtësisë) në këto procese; dhe ii) vlerësimi periodik i performancës profesionale dhe etike i gjyqtarëve të kryhet në kohën e duhur dhe t'i jepet rëndësi sigurimit të kriterëve objektive dhe transparente për vlerësimin e sjelljes etike të gjyqtarëve, duke mbajtur parasysh parimin e pavarësisë së gjyqësorit.**

76. Gjyqtarët e gjykatave të shkallës së parë dhe të gjykatave të apelit janë objekt inspektimesh tematike dhe territoriale nga Ministria e Drejtësisë, të cilat përqendrohen tek organizimi dhe puna e administratës gjyqësore dhe shërbimeve⁴². Inspektimet kryhen me iniciativën e Ministrit, bazuar në ankesat e jashtme, ose në informacionin e disponueshëm nga Ministria, ose nga Inspektorati i KLD-së. Si pjesë e inspektimit Ministri mund t'i kërkojë Inspektoratit të KLD-së të kryejë disa pjesë të kontrollit. Rezultatet e inspektimit mund të përdoren nga Ministri për të nisur procedime disiplinore kundër një gjyqtari.

77. Transferimi i gjyqtarëve në një gjykatë tjetër bëhet nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë dhe është i mundur: 1) me pëlqimin e gjyqtarit, rast në të cilin ndiqen rregullat për zënieën e vendit të punës për herë të parë; 2) pa pëlqimin e gjyqtarit, për qëllim të riorganizimit të gjyqësorit, ose si masë disiplinore; ose 3) nëpërmjet delegimit për të lehtësuar ngarkesën e punës së një gjykate tjetër (e zbatueshme vetëm në raste të caktuara, në përputhje me kriteret e përcaktuara).

78. Mandati i gjyqtarit përfundon në rast dorëheqje, mbushjes së moshës 65 vjeç, dënimit të një vendimi të formës së prerë të një gjykate për kryerjen e një krimi dhe shkarkimit nga detyra⁴³. Një gjyqtar i gjykatës së shkallës së parë dhe i gjykatës së apelit mund të shkarkohet nga KLD-ja për kryerjen e një krimi, për paaftësi mendore ose fizike, për akte ose sjellje që diskreditojnë rëndë integritetin dhe reputacionin e gjyqësorit, ose për paaftësi profesionale. Shkarkimi mund të apelohej në Gjykatën e Lartë, e cila vendos me vendim të kolegjeve të bashkuara. Kryetari i një gjykate të shkallës së parë, ose i një gjykate apeli, shkarkohet nga KLD-ja në rast se kjo gjë kërkohet me shkrim nga jo më pak se pesë anëtarë të KLD-së, Zëvendës Kryetari i KLD-së, ose Ministri i Drejtësisë pa nevojën e fillimit të procedimit disiplinore. Mandati i një gjyqtari të Gjykatës së Lartë përfundon nëse ai: dënohet për kryerjen e një krimi me një vendim përfundimtar gjykate; nuk paraqitet në punë pa arsye për më shumë se gjashtë muaj, mbush moshën 65 vjeç, jep dorëheqjen, ose deklarohet i paaftë nga një vendim gjykate i formës së prerë⁴⁴. Një gjyqtar mund të shkarkohet nga detyra edhe me dy të tretat e votave të deputetëve për shkelje të Kushtetutës, kryerje të një krimi, paaftësi mendore ose fizike, kryerje të akteve ose sjelljeve që diskreditojnë rëndë reputacionin dhe integritetin e gjyqësorit. Ky vendim është mund të ankimohet në Gjykatën Kushtetuese.

79. Paga bazë e një gjyqtari të gjykatës së shkallës së parë është e barabartë me 60% të pagës së gjyqtarit të Gjykatës së Lartë. Pas pesë vjet vjetërsie në shërbim, për çdo vit pune paga rritet me 2% deri në 25 vjet punë. Për më tepër, paguhet një shtesë prej 10%

⁴² Neni 31 i Ligjit "Për Organizimin dhe Funkcionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë". Kancelari i gjykatës, i cili emërohet nga Ministri i Drejtësisë, drejton dhe është përgjegjës për shërbimet ndihmëse të gjykatës dhe për administratën gjyqësore – Neni 37 i Ligjit "Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjyqësorit".

⁴³ Neni 20 i LOFPGj-së.

⁴⁴ Neni 139 (1) i Kushtetutës.

për gjyqtarët e gjykatave të shkallës së parë për krimet e rënda si kompensim për kushtet e veçanta të punës⁴⁵. Formula e mësipërme përdoret dhe për shpërblimin e kryetarëve të gjykatave të shkallës së parë (në rastin e këtyre të fundit paguhet një shtesë prej 10% për ushtrimin e drejtimit të gjykatave), si dhe për kryetarin e Gjykatës së Tiranës (10% për kushte të veçanta pune dhe 10% për drejtimin e gjykatës). Përsa i përket pagës bazë të një gjyqtari apeli, ajo është e barabartë me 75% të pagës së gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe rritet me 2% për do vit vjetërsie në punë pas 15 vjetësh në detyrë deri në 25 vjet në detyrë. Kryetarëve të gjykatave u paguhet një shtesë prej 10%, në përjashtim të Kryetarit të Gjykatës së Apelit të Tiranës dhe të Gjykatës së Apelit të Krimeve të Rënda, të cilët marrin 10% shtesë për shkak të kushteve të veçanta të punës dhe 10% për drejtimin e gjykatës⁴⁶. Paga e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë është e barabartë me pagën e ministrave, ndërsa paga e Kryetarit të Gjykatës së Lartë është 20% më e lartë⁴⁷. Në nëntor të vitit 2013, paga mujore bruto e një gjyqtari të gjykatës së shkallës së parë ishte 87 380 lekë/623 euro, e gjyqtarit të apelit 122 332 lekë/ 872.5 euro, e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë 174 760 lekë/1 246.5 euro. Në rast të kryerjes së detyrave urgjente, gjatë fundjavave, ose gjatë pushimeve zyrtare, gjyqtari merr 50% plus të pagës së tij të përditshme. Gjyqtarët kanë po ashtu të drejtë të marrin hua afatgjata për strehim me të njëjtat kushte si deputetët⁴⁸. Pas vizitës, GET-i u informua për ndryshimet që i janë bërë Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor", i cili i ka rritur pagat e gjyqtarëve që prej 1 janarit të vitit 2014.

80. Intervistat e realizuara në terren theksuan kushtet e dukshme të këqija dhe mungesën e infrastrukturës bazë të gjykatave. Gjatë takimeve u përmendën shpesh sallat e papërshtatshme të gjyqeve, çfarë nënkupton se disa gjyqtarë janë të detyruar t'i organizojnë seancat gjyqësore në zyrat e tyre. Nuk ka dyshim që këto faktorë e zbehin imazhin e gjyqësorit dhe kontribuojnë për besim më të ulët të publikut tek gjyqësori. Për pasojë, autoriteteve u bëhet thirrje të marrin masa të menjëhershme dhe të vendosura për të rindërtuar ose modernizuar, sipas nevojës, ambientet e gjykatave, dhe të sigurojnë kushte të përshtatshme dhe dinjitoze pune për gjyqtarët. Më tej, kjo do të cilësohej si masë e fuqishme për parandalimin e korrupsionit dhe do të konsiderohej si e tillë si brenda dhe jashtë gjyqësorit.

Menaxhimi i çështjeve dhe procedura e gjykatave

81. Në varësi të llojit të procedurës, çështjet i caktohen rastësisht gjyqtarëve nëpërmjet sistemit elektronik të menaxhimit të çështjeve dhe të informacionit (ICMIS), në përputhje me LOFPGj-në, të drejtën procedurale dhe vendimet e KLD-së⁴⁹. Parimi e caktimit të rastësishtëm të çështjeve zbatohet për të gjitha gjykatat. Për më tepër, në fillim të çdo muaji, kryetarët e gjykatave u caktojnë gjyqtarëve, sipas rendit alfabetik, përgjegjësitë për çështjet që kanë të bëjnë me arrestime dhe ndalime të përshpejtuara, masat e sigurimit dhe kërkesa të tjera që dorëzohen si pjesë hetimi⁵⁰. Shpërndarja elektronike e çështjeve është përdorur që prej vitit 2002 dhe është pilotuar nga Gjykata e Rrethit Tiranë. Pavarësisht nga kjo, në vitin 2006-2007, u instalua një sistem paralel menaxhimi çështjesh si pjesë e një projekti të Bankës Botërore. Gjatë vizitave GET-it iu bë me dije se software-t e të dy sistemeve ishin të papërputhshme, se ka probleme për aksesimin e jurisprudencës (p.sh. për të pasur akses në rreth 300 000 vendime të Gjykatës së Rrethit Tiranë, e cila ka 60% të barrës së ngarkesës së

⁴⁵ Neni 26 i LOFPGj-së.

⁴⁶ Neni 27 i LOFPGj-së.

⁴⁷ Neni 22 i LOFGjL-së

⁴⁸ Shih shënimin 14 më sipër.

⁴⁹ Ju lutem referojuni specifikisht Neni 9 të LOFPGJ-së, Neni 154 (a) të Kodit të Procedurës Civile dhe Vendimit nr. 238/1, datë 24. 12. 2008 të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

⁵⁰ Neni 18 (3) (c) i LOFPGJ-së.

përgjithshme të punës së gjykatave) dhe në transferimin dhe/ose bashkimin e arkivave të gjykatave. Për pasojë, autoritetet inkurajohen të krijojnë një sistem elektronik menaxhimi çështjesh që të jetë i aksesueshëm nga të gjitha gjykatat.

82. E drejta e çdokujt për gjykim të çështjeve brenda një kohe të arsyeshme parashikohet në Kushtetutë, në ligjet e procedurës, si dhe në LOFGj, ku vonesa e qëllimshme trajtohet si "shkelje shumë e rëndë" që çon në shkarkimin e gjyqtarit nga detyra⁵¹. KLD-ja i kushton vëmendje parësore kësaj çështje dhe ka ushtruar kontroll të dyfishtë. Së pari, brenda sistemit të vlerësimit, kohëzgjatja e procedimeve gjyqësore përbën një ndër kriteret për përcaktimin e efektivitetit të gjyqtarit. Së dyti, kohëzgjatja e gjykimeve është objekt kontrollësh nga Inspektorati i KLD-së. Kur konstatohet se vonesat e pajustificuara kanë penguar të drejtat kushtetuese të palëve, ose administrimin e drejtësisë, rezultatet e kontrollit përdoren për të nisur procedime disiplinore kundër gjyqtarëve përgjegjës. Në rastet kur një ose më shumë çështje nuk mund të shqyrtohen brenda një kohe të arsyeshme, kryetari i gjykatës duhet t'i dërgojë një kërkesë të arsyetuar KLD-së, ku kërkohet delegimi i gjyqtarëve të tjerë tek gjykata e tij. Siç u përmend më sipër, ky delegim është i mundur vetëm në kushte të caktuara dhe organizohet me short. Gjatë dekadës së fundit, në rreth 50 vendime të saj Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka konstatuar shkelje të Nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut nga Shqipëria me arsyetimin e kohëzgjatjes së tepërt të proceseve gjyqësore. Përpjekjet për përshpejtimin e procesit gjyqësor janë ndjekur, *inter alia*, nëpërmjet rishpërndarjes së gjyqtarëve në përputhje me ngarkesën e punës, krijimit të gjykatave administrative, reformave në të drejtën procedurale dhe përdorimit të pajisjeve audio-vizive në gjykata. Ndërkohë që këto masa janë për t'u përgëzuar, duhet të bëhen hapa të mëtejshëm për të përshpejtuar proceset dhe për të përmirësuar sistemin e monitorimit të çështjeve të gjykatave.

83. Në përputhje si me Kodin Civil dhe me Kodin Penal⁵², seancat gjyqësore janë të hapura, me ca përjashtime. Në proceset civile, një seancë gjyqësore ose një pjesë e saj mund të mbahet *me dyer të mbyllura* në interes të moralit ose rendit publik, mbrojtjes së jetës private, interesave të fëmijëve, informacionit të klasifikuar, sekreteve ose shpikjes tregtare, bërja me dije e të cilave mund të ketë ndikim mbi interesat e mbrojtura me ligj, ose për çdo arsye tjetër që konsiderohet se cenon interesat e drejtësisë⁵³. Shkaqe të ngjashme janë listuar dhe në Kodin e Procedurës Penale⁵⁴. Të gjitha vendimet gjyqësore duhet të jenë të arsyetuara dhe në do rast vendimet duhet të shpallen publikisht. Po ashtu për Gjykatën e Lartë ekziston detyrimi kushtetues për të botuar vendimet e saj dhe mendimet e pakicës në Fletoren Zyrtare. Vendimet e të gjitha gjykatave të tjera botohen në ICMIS.

Parimet e etikës dhe rregullat e sjelljes

84. Siç u theksua dhe më sipër në raport, si Ligji "Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor" dhe Ligji "Për organizimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë" u referohen cilësive të etikës dhe moralit të lartë si kritere kryesore për t'u punësuar si gjyqtar. Në fillim të karrierës, gjyqtarët bëjnë betimin përpara Këshillit të Lartë të Drejtësisë, duke u zotuar, *inter alia*, se do të respektojnë rregullat e etikës profesionale. Neni 147 (6) i Kushtetutës dhe Neni 23(2) i LOFGj-së përcaktojnë detyrimin e gjyqtarëve për t'u shmangur nga akte dhe sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit (të cilat përbëjnë po ashtu shkaqe për shkarkim nga detyra). Më tej, shkelja e

⁵¹ Neni 32 i LOFGj-së.

⁵² Neni 26(1) i Kodit të Procedurës Civile dhe Neni 339(1) i Kodit të Procedurës Penale.

⁵³ Neni 173 i Kodit të Procedurës Civile.

⁵⁴ Neni 340 i Kodit të Procedurës Penale.

normave të etikës lidhur me marrëdhëniet me palët, kolegët, kryetarin e gjykatës dhe stafin e saj, ekspertët, prokurorët dhe avokatët përbëjnë përgjegjësi disiplinore⁵⁵.

85. Konferenca Kombëtare Gjyqësore ka miratuar një Kod të Etikës Gjyqësore në vitin 2000, i cili u ndryshua në vitin 2006. Ai përdoret për gjyqtarët dhe stafin e gjykatave dhe përbëhet nga rregullat e përgjithshme, rregullat për ushtrimin e detyrave gjyqësore dhe veprimtarive jashtëgjyqësore dhe dispozitat e zbatimit. Një vend qendror në Kod i jepet detyrës së gjyqtarit për të mbrojtur dhe mbështetur pavarësinë dhe paanshmësinë e gjyqësorit, për të respektuar dhe zbatuar Kushtetutën dhe ligjet, dhe për të vepruar në mënyrë të tillë që të rrisë besimin e publikut ndaj gjyqësorit. Gjyqtarët nuk duhet të diskreditojnë prestigjin e detyrës së tyre dhe duhet të shmangin sjelljet e pahijshme dhe të paligjshme dhe aktet që shkaktojnë dyshim për qëndrimin e tyre moral. Në mundësinë më të parë të mundshme gjyqtarët duhet të rregullojnë aktivitetet dhe marrëdhëniet e tyre në përputhje me Kodin. Në rast të shkeljes së Kodit nga kolegët, gjyqtarët marrin masat e nevojshme, përfshirë raportimin tek autoritetet përgjegjëse. Në rast se një gjyqtar shkel Kodin dhe etikën, Komisioni i Verifikimit të Mandateve dhe i Zhvillimit të Vazhdueshëm Profesional i Konferencës Kombëtare Gjyqësore (Komiteti i Etikës) i dërgon një rekomandim Inspektoratit të KLD-së dhe Ministrit të Drejtësisë. Komiteti është më tej përgjegjës për interpretimin e Kodit dhe mund t'i vërë në dispozicion Inspektoratit të KLD-së një opinion këshillimor për përputhshmërinë dhe dilemat etike (por pa efekt detyrues për KLD-në ose Gjykatën e Lartë lidhur me zgjidhjen e rasteve të tilla).

86. Kodi i Etikës Gjyqësore përcakton rregullat e sjelljes profesionale dhe sjelljes jashtë profesionit për gjyqtarët dhe, megjithëse teksti i tij nuk gjendet në asnjë faqe zyrtare, të gjithë gjyqtarët janë të njohur me përmbajtjen e tij. Megjithatë, për shkak të arsyeve të përmendura më sipër, "mbajtësi" zyrtar i Kodit dhe organi përgjegjës për interpretimin e tij, pra Komiteti i Etikës, ka pasur profit të ulët dhe ka ushtruar kryesisht detyrën e lëshimit të certifikatave për performancën etike të gjyqtarëve në rastet e ngritjes në detyrës, pas kërkesës së këtyre të fundit. Për të qenë i besueshëm Komiteti duhet të marrë rol proaktiv dhe të vetëpërcaktohet me vendosmëri si organi përgjegjës për rregullimin dhe zbatimin e standardeve për sjellje profesionale. Kjo kërkon jo vetëm reagimin e duhur ndaj sjelljes së pahijshme, por edhe ofrimin e këshillave, udhëzimeve dhe këshillimeve me qëllim parandalimin e shkeljeve. Për shkak të eksperiencës së tij, është e dëshirueshme po ashtu dhe përfshirja e Komitetit në hartimin e programeve të trajnimit bashkërisht me Shkollën e Magjistraturës. Mungesa e vëmendjes ndaj etikës gjyqësore u pranua shprehimisht nga përfaqësuesi i Shkollës. Megjithëse e përfshirë në kurrikulën e trajnimit fillestar, etika nuk është komponent i detyrueshëm i trajnimit gjatë ushtrimit të detyrës. Për më tepër, duhet të risillet në vëmendje fakti që një numër jo i vogël gjyqtarësh (deri në 10%) mund të përzgjidhen nga persona që nuk janë diplomuar nga Shkolla e Magjistraturës, të cilët ka të ngjarë të kenë njohuritë rudimentare të bazës së etikës. Po ashtu, duke marrë parasysh kompleksitetin dhe mungesën e stabilitetit të legjislacionit për konfliktin e interesave (lexo më poshtë), nuk mund të nënvlerësohet domosdoshmëria e sigurimit të një ndërgjegjësimi më të madh të përputhshmërisë me Kodin. Për pasojë, **GRECO rekomandon që i) "Komiteti i Etikës, Verifikimit të Mandateve dhe i Trajnimit Vazhdues Profesional" i Konferencës Kombëtare Gjyqësore të përmbushë mandatin e tij dhe të sigurojë në mënyrë aktive zbatimin e rregullave të etikës; dhe që ii) gjyqtarëve t'u ofrohen udhëzime, këshillime dhe trajnim i detyrueshëm gjatë ushtrimit të detyrës lidhur me çështjet e etikës, konfliktet e interesave dhe parandalimin e korrupsionit brenda radhëve të tyre.** Më tej, do të ishte me vend që Kodit i Etikës Gjyqësore t'i bëhej i disponueshëm publikut duke e botuar atë në një faqe zyrtare interneti. Kjo do të mbartte një vlerë të madhe simbolike dhe do të demonstronte angazhimin e gjyqtarëve shqiptarë ndaj etikës dhe përputhshmërisë. Botimi do të rriste po ashtu ndërgjegjësimin e publikut për sjelljen që pritet prej gjyqtarëve.

⁵⁵ Neni 32 i LOFGj-së.

Konflikti _____ i interesave

87. Brenda procesit gjyqësor, konflikti e interesave trajtohen nga Kodi i Procedurës Penale dhe Kodi i Procedurës Civile. Ato i kërkojnë gjyqtarit të heqë dorë nga procese specifike në rast të konfliktit të interesave (lexo më poshtë) dhe lejojnë për ankimimin e akteve gjyqësore të bëra në këto rrethana⁵⁶. Identifikimi dhe regjistrimi i interesave private të gjyqtarëve dhe trajtimi i konfliktit të interesave rast pas rasti kryhet nga kryetarët e gjykatave përkatëse. Përsa i përket veprimeve jashtë proceseve gjyqësore, ato janë objekt i Ligjit "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike", përmendur më sipër, i cili zbatohet dhe për deputetët⁵⁷.

Identifikimi, regjistrimi dhe zgjidhja e rasteve të konflikteve të interesave (papërputhshmëri) kryhet nga Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive (ILDKP), si dhe nga drejtoritë e burimeve njerëzore në çdo gjykatë (të cilat janë përgjegjëse për parandalimin e konflikteve të interesave bazuar në PKI). Këto drejtori mbajnë po ashtu regjistra të konflikteve të interesave në gjykata. Shkeljet e ligjit sanksionohen me gjopa administrative që zbatohen si për gjyqtarët dhe personat e lidhur me ta dhe që variojnë nga 100 000 lekë/ 700 euro deri në 300 000 lekë/2 100 euro. Përderisa shkeljet e detyrimeve të parashikuara në PKI përbëjnë shkelje të sjelljes gjyqësore, çdo shkelje e përcaktuar nga ILDKP-ja i raportohet KLD-së dhe Ministrisë të Drejtësisë për marrjen e masave disiplinore.

88. Konfliktet e interesave rregullohen më tej nga Kodi i Etikës Gjyqësore. Në të thuhet posaçërisht që gjyqtarët duhet t'i rezistojnë ndikimit për shkak të interesave vetjake dhe nuk duhet të marrin përsipër kryerjen e detyrave që janë në konflikt me pozicionin që mbajnë, ose të përdorin autoritetin e tyre për të arritur interesat personale ose interesat e të tjerëve, ose t'u japin arsye të tjerëve të krijojnë një përshtypje të tillë. Aktivitetet jashtëgjyqësore duhet të kryhen në mënyrë të tillë që të shmangin ose minimizojnë rrezikun e konfliktit me detyrat zyrtare të gjyqtarit.

Ndalimi ose kufizimi i aktiviteteve të caktuara

Papërputhshmëritë, aktivitetet shitesë, interesat financiare dhe kufizimet pas përfundimit të detyrës

89. Qënia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, private ose politike, përveç mësimdhënies/lektimit në universitet⁵⁸. Më tej, gjyqtarët nuk mund të jenë anëtarë të partive politike, të marrin pjesë drejtpërdrejt ose tërthorazi në administrimin ose drejtimin e kompanive, ose të shërbejnë si ekspertë ose arbitra. Veprimtaritë akademike të gjyqtarëve mbulohen nga vendimet e KLD-së dhe ushtrimi i tyre është i mundur vetëm pas marrjes së pëlqimit nga KLD-ja. Lidhur me interesat private, Neni 33 i PKI-së i ndalon gjyqtarët e gjykatës së lartë dhe gjyqtarët që janë anëtarë të KLD-së të zotërojnë aksione ose pjesë në kapital në organizata fitimprurëse, duke përfshirë dhe rastet kur ato janë regjistruar në emrin e një "personi" të lidhur me një gjyqtar (bashkëshort, fëmijë i rritur, prindër ose prindërit e bashkëshortes).

90. Ish gjyqtarët janë të lirë të angazhohen në çdo veprimtari të sektorit privat me pagesë ose jo, pasi mbi ta nuk aplikohen kufizime pas përfundimit të detyrës. Megjithatë GET-iti nuk iu komunikuan raste specifike të pranimit nga ish gjyqtarë të punësimit të

⁵⁶ Neni 494 dhe 449 i Kodit të Procedurës Penale dhe i Kodit të Procedurës Civile, përkatësisht.

⁵⁷ Lexo më sipër tek "Parandalimi i korrupsionit për deputetët".

⁵⁸ Neni 143 i Kushtetutës dhe Neni 22 dhe 23 i LOFPGj-së.

jashtëm për shkak të përfitimit nga avantazhet të punës së tyre të mëparshme, këto situata përbëjnë burim të mundshëm konfliktit interesi. Prezantimi i kufizimeve pas punësimit, ose të paktën prezantimi i një periudhe “qetësimi” për gjyqtarët mund të konsiderohet instrument i rëndësishëm për parandalimin e korrupsionit dhe, për këtë arsye, çështja meriton të mbahet në axhendën antikorrupsion të autoriteteve⁵⁹.

Heqja dorë dhe tërheqja e zakonshme

91. Në përputhje me Nenet 17-19 të Kodit të Procedurës Penale, gjyqtari ka të drejtë të heqë dorë nga gjykimi i një çështje penale: a) kur ka interes në procedim ose kur një nga palët private ose një mbrojtës është debitor a kreditor i tij, i bashkëshortit ose i fëmijëve të tij; b) kur është kujdestar, përfaqësues apo punëdhënës i të pandehurit ose i njërës nga palët private, ose kur mbrojtësi a përfaqësuesi i njërës prej këtyre palëve është gjini e afërt e tij ose e bashkëshortit të tij; c) kur ka dhënë këshilla ose kur ka shfaqur mendim mbi objektin e procedimit; d) kur ekzistojnë mosmarrëveshje ndërmjet tij, bashkëshortit ose ndonjë të afërmi të tij me të pandehurin ose njërën prej palëve private; e) kur ndonjë prej të afërmeve të tij ose të bashkëshortit është cenuar ose dëmtuar nga vepra penale; f) kur një i afërm i tij ose i bashkëshortit kryen ose ka kryer funksionet e prokurorit në të njëjtin procedim; g) kur ndodhet në një nga kushtet e papajtueshmërisë të parashikuara në Kod; i) kur ekzistojnë shkaqe të tjera të rëndësishme njëanshmërie. Gjyqtari mund të heqë dorë ose të përjashtohet me kërkesë të njërës prej palëve. Rregulla të ngjashme zbatohen dhe në çështjet civile⁶⁰. Të dhënat për heqjen dorë, përjashtimet dhe rishpërndarjet e çështjeve mbahen brenda gjykatës. Në vitin 2011, një gjyqtar i Gjykatës së Rrethit Tiranë që mori pjesë në rigjykimin e një çështje, për të cilën ai kishte dhënë më parë një vendim përfundimtar, u bë objekt shqyrtimi disiplinor dhe mori vërejtje. Detyrimi i një gjyqtari për t’u tërhequr nga një procedim reflektohet po ashtu dhe në Kodin e Etikës Gjyqësore.

Dhuratat

92. Bazuar në Nenin 32 (2)(d) të LOFPGj-së, pranimi i një premtimi ose marrja e drejtpërdrejtë ose e tërthorët e përfitimeve, dhuratave, favoreve, ose e çdo trajtimi tjetër të papërshtatshëm në ushtrimin e funksioneve gjyqësore përbën shkelje “shumë të rëndë” dhe çon në shkarkim nga puna. Po ashtu, siç ndodh dhe në rastin e deputetëve, gjyqtarët dhe personat e lidhur me ta janë objekt i Nenit 23 të PKI-së dhe i vendimit të vitit 2004 të Këshillit të Ministrave që ndalojnë dhënien ose marrjen në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë të dhuratave, favoreve, premtimeve dhe trajtimit preferencial nga çdo person, me përjashtim të dhuratave protokollare, dhe përcaktojnë procedurën për deklarimin e tyre nëpërmjet deklarimeve⁶¹ të pasurive të gjyqtarit ose të familjarëve të tij. Në rast se caktohet një gjobë për gjyqtarin për shkelje të Nenit 23 të PKI-së, Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive njofton kryetarin e gjykatës për marrjen e kësaj mase disiplinore. Po ashtu zbatohet dhe ndalimi i pranimit të pagesave informale (ryshfeteve) bazuar në Nenin 319(a) të Kodit Penal. Në të parashikohet dënimi deri në 10 vjet burgim dhe gjoba deri në 4 milionë lekë/ 28 000 euro për raste të tilla. Rregullat për dhuratat dhe trajtimet e tjera preferenciale duket se janë të përshtatshme, kështu që GET-i dëshiron thjeshtë të nënvizojë shqetësimet e tij lidhur me pragun relativisht të lartë të deklarimeve të parashikuara në Nenin 23 të PKI-së krahasuar me të ardhurat për frymë të popullsisë në Shqipëri.

Kontratat me palët e treta dhe informacioni

⁵⁹ Pas vizitës, GET-i u informua që ish nëpunësit dhe punonjësit civilë janë objekt i një ndalese dyvjeçare që i ndalon ata të përfaqësojnë një person në një marrëdhënie konflikti ose tregtare me shtetin nëse kjo lidhet me punësimin të mëparshëm ose është vazhdim i tij (Neni 17 i Ligjit “Për rregullat e etikës në administratën publike”).

⁶⁰ Në përputhje me Nenet 72-76 të Kodit të Procedurës Civile.

⁶¹ Shih “Parandalimin e korrupsionit për deputetët”.

konfidencial

93. Bërja e deklaratave publike rreth një procesi, duke përfshirë dhe deklaratat që kërcënojnë paanshmërinë e tij, dhe bërja publike e opinioneve të shprehura gjatë një seance gjyqësore që nuk kanë marrë formën e një vendimi janë në papërputhshmëri me punën e një gjyqtari⁶². Për më tepër, ndalohet⁶³ dhe botimi i plotë ose i pjesshëm i akteve konfidenciale ose i informacionit që lidhet me një çështje ose me përmbajtjen e saj në media, si dhe bërja publike, plotësisht ose pjesërisht, e akteve të rishikimit gjyqësor kur procesi realizohet me *dye të mbyllura*. Ndalimi i bërjes publike hiqet pas përfundimit të parashkrimeve/kufizimeve të parashikuara në Ligjin "Për arkivat shtetërore", ose 10 vjet pasi vendimi ka marrë formë të prerë, me kusht që bërja publike të autorizohet nga Ministri i Drejtësisë. Kur nuk përbën vepër penale, shkelja nga një gjyqtar e ndalimit të bërjes publike çon në përgjegjësi disiplinore. Më tej, bërja publike e të dhënave sekrete në shkelje të detyrave të gjyqtarit përbën shkelje penale (Neni 295(a) i Kodit Penal) dhe dënohet me gjobë dhe me burgim deri në pesë vjet.

Deklarimi i pasurive, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave

94. Në përputhje me Nenin 3 të Ligjit "Për deklarinin dhe kontrollin e pasurive, detyrimeve financiare të zyrtarëve të zgjedhur dhe të disa nëpunësve publikë", të gjithë gjyqtarët duhet t'i deklarojnë Inspektoratit të Lartë të Deklarimit të Pasurive⁶⁴ pasuritë, të ardhurat, detyrimet dhe interesat e tyre brenda të njëjtit objekt dhe të njëjtave kushte si dhe deputetët. Shkelja e rregullave të deklarinimit sanksionohet me gjopa administrative, në përjashtim të rasteve të refuzimit ose të mosdeklarimit, fshehjes ose deklarinimit të rremë të pasurive, të cilat përbëjnë vepër penale bazuar në Nenin 257(a) të Kodit Penal dhe vepër "shumë të rëndë" disiplinore bazuar në LOFPGj dhe çojnë në shkarkimin e gjyqtarit.

95. Siç u tha dhe më sipër, regjimi për deklarinin e pasurive njihet gjerësisht si instrument i rëndësishëm për të luftuar korrupsionin dhe për të arritur transparencë më të madhe lidhur me interesat private të zyrtarëve, përfshirë dhe gjyqtarët. Pavarësisht nga kjo, mangësitë që dalin nga mungesa në kohë e botimeve on-line të deklarimeve⁶⁵ të pasurive të deputetëve kanë të njëjtin efekt për të gjitha kategoritë e gjyqtarëve dhe kontribuojnë për uljen e besimit publik tek gjyqësori. Thënë kjo, rreziqet që shkaktohen nga vonesa e bërjes publike të deklarimeve minimizohen deri në një farë mase për shkak të kohëzgjatjes së mandatit të gjyqtarëve, i cili nuk është i kufizuar në kohë. Për këtë arsye, GRECO nuk jep një rekomandim të veçantë për këtë çështje, por i inkurajon autoritetet të sigurojnë botimin në kohë të deklaratave të pasurive të gjyqtarëve në një faqe zyrtare duke pasur parasysh privatësisë dhe sigurinë e gjyqtarëve, dhe të anëtarëve të familjeve të tyre që janë objekt i detyrimit për raportim.

Mbikëqyrja dhe zbatimi

Mbikëqyrja për rastet e konflikteve të interesave

96. Brenda procesit gjyqësor, respektimi i rregullave për konfliktet e interesave monitorohet nga kryetari i gjykatës, i cili vendos ta zëvendësojë një gjyqtar kur ka shkaqe të arsyeshme për të dyshuar për paanshmërinë e tij në një çështje të caktuar. Në

⁶² Neni 22 (d-f) i LOFPGj-së. Neni 10 dhe 11 i Kodit të Etikës Gjyqësore është po ashtu i zbatueshëm.

⁶³ Neni 103 i Kodit të Procedurës Penale.

⁶⁴ Shih më sipër në pjesën "Parandalimi i korrupsionit për deputetët".

⁶⁵ Shih më sipër në pjesën "Parandalimi i korrupsionit për deputetët".

rast të kërkesës për përjashtim të gjyqtarit nga njëra nga palët, një trupë prej tre gjyqtarësh vendos për përjashtimin ose jo të gjyqtarit nga procesi. Për më tepër, siç u përmend dhe më parë, konstatimi i konfliktit të interesit çon në rishikimin gjyqësor të aktit të nxjerrë nga gjyqtari në fjalë, mbështetur në Nenin 494 të Kodit të Procedurës Civile, ose Nenit 449 të Kodit të Procedurës Penale. Jashtë procesit gjyqësor, përgjegjësia për sigurimin e përputhshmërisë me rregullat e konfliktit të interesit sipas PKI-së i vishet Inspektoratit të Lartë të Deklarimit të Pasurive (ILDKP). Ai identifikon shkeljet bazuar në hetimet e bëra prej tij, ose në ankesat e jashtme, dhe ia raporton ato KLD-së dhe Ministrisë të Drejtësisë për marrjen e masave disiplinore. Gjatë viteve të fundit ILDKP-së nuk i janë sjellë në vëmendje raste të shkeljeve lidhur me konfliktin e interesave nga gjyqtarët.

Mbikëqyrja mbi deklaratimet e pasurive, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave

97. Puna për mbikëqyrjen e deklaratimeve të pasurive të gjyqtarëve i është ngarkuar po ashtu ILDKP-së. Kjo mbikëqyrje realizohet në mënyrë identike si mbikëqyrja e deklaratimeve të pasurive të deputetëve⁶⁶, përvese deklaratimet e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të anëtarëve të KLD-së kontrollohen një herë në dy vjet, deklaratimet e gjyqtarëve të gjykatave të apelit një herë në tre vjet dhe, së fundmi, deklaratimet e gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë janë objekt i kontrolleve të rastësishme. Në rast refuzimi për deklarim ose mosdeklarim, fshehje ose deklarim të rremë të pasurive, ILDKP-ja ia referon çështjen shërbimit të prokurorisë për procedim penal, dhe KLD-së dhe Ministrisë të Drejtësisë për masën disiplinore të shkarkimit nga punë. Në vitin 2010 janë kontrolluar 27 dosje gjyqtarësh, në vitin 2011 49 dosje dhe në vitin 2012 44 dosje. Për shkak të parregullsive, janë vendosur gjoba për një gjyqtar në vitin 2011 dhe për dy gjyqtarë në vitin 2011; në vitin 2011 i janë dërguar dy çështje për shqyrtim prokurorisë. Lidhur me procedimet disiplinore, në vitin 2011 KLD-ja ka rishikuar një kërkesë të Ministrisë të Drejtësisë për shkarkimin e një gjyqtari të gjykatës së shkallës së parë të Beratit për mosdeklarim të një pjese të pasurisë së tij. Pas rrëzimit të këtij propozimi nga KLD-ja, Ministria nuk propozoi asnjë masë tjetër. GET-i vëren se ndiqet një qasje e shkallëzuar, sipas të cilës, në varësi të vjetërsisë në punë, disa kategori gjyqtarësh janë objekt kontrolli më të shpeshtë të deklarimit të pasurive. Kjo rregullsi kontrollesh mund të konsiderohet e justifikuar në kuadrin e gjyqësorit. Pavarësisht nga kjo, shqetësimet e shprehura më herët rreth funksionimit të ILDKP-së janë të vlefshme dhe për cilësinë e mbikëqyrjes së gjyqtarëve prej saj.⁶⁷

Mbikëqyrja e parimeve etike, rregullave të sjelljes dhe aktiviteteve plotësuese

98. Respektimi i etikës dhe disiplinës në punë mbikëqyret nga kryetarët e gjykatave. Për më tepër, Inspektorati i KLD-së mbledh dhe verifikon informacion për zbatimin e rregullave të sjelljes dhe të etikës profesionale si pjesë e vlerësimit të punës së gjyqtarëve⁶⁸. Punësimi shtesë, i cili mund të jetë në formën e mësimdhënies/lektimit në universitet, është objekt pëlqimi nga KLD-ja dhe mbikëqyret po ashtu nga Inspektorati i KLD-së. Ankimet e jashtme të lidhura me mungesën e sjelljes së denjë gjyqësore mund t'i dërgohen ose Inspektoratit⁶⁹ të KLD-së, ose Ministrisë së Drejtësisë, ose të dyjave, ndërkohë që Ministria e Drejtësisë është i vetmi autoritet që mund të fillojë procese disiplinore kundër gjyqtarëve. Verifikimet e bëra nga Inspektorati i KLD-së mund të kenë ndikim mbi vlerësimin e gjyqtarëve, ose mund të ojnë në masa disiplinore. Mund të kryhen po ashtu kontrolle për procedimet e propozuara nga Ministria në rastet kur

⁶⁶ Lexo më sipër në pjesën "Parandalimi i korrupsionit për deputetët".

⁶⁷ Po aty.

⁶⁸ Rregullorja "Për Inspektoratin e KLD-së" (Neni 21, paragrafi 5) dhe "Për sistemin e vlerësimit dhe etikës profesionale të gjyqtarëve".

⁶⁹ Për këtë qëllim, në faqen e internetit të KLD-së është krijuar një portal dhe një regjistër i posaçëm.

konsiderohet e përshtatshme dhe kërkohet nga KLD-ja. Me synim harmonizimin e procedurave të inspektimit dhe shmangies së mbivendosjeve, në vitin 2012 u nënshkrua një Memorandum Mirëkuptimi ndërmjet KLD-së dhe Ministrisë së Drejtësisë, i cili u plotësua nga një Manual Inspektimi. Në vitin 2013 janë regjistruar 539 ankesa në Inspektoratin e KLD-së, 31 prej të cilave lidhen me pretendime për shkelje të etikës dhe kanë çuar në verifikime nga Kryeinspektori i KLD-së.

99. Si u përmend dhe më sipër, gjyqtarët janë përgjegjës nga pikëpamja disiplinore për shkeljet e ligjit dhe për kryerjen e akteve dhe sjelljeve që diskreditojnë reputacionin dhe integritetin e tyre. Shkeljet "shumë të rënda" (si për shembull mospajtimi me rregullat, refuzimi për të deklaruar, mosdeklarimi, fshehja ose deklarimi i rremë i pasurisë, marrja në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë e dhuratave, favoreve, premtimeve ose trajtimit preferencial gjatë ushtrimit të detyrës; mos heqja dorë nga gjykimi, mungesa absolute e arsytimit të një vendimi gjyqësor) sanksionohen me shkarkim nga detyra. Shkeljet "e rënda" (p.sh. vonesat e përsëritura dhe të pajustificuara procedurale, ndërhyrja ose do lloj ndikimi tjetër që ushtrohet mbi një gjyqtar tjetër; shkelja e normave të etikës në marrëdhëniet me palët, kolegët, kryetarin dhe stafin e gjykatës, ekspertët, prokurorët dhe avokatët) dënohen me transferim nga një deri në dy vjet në një gjykatë të një shkalle më të ulët ose të së njëjtit nivel jashtë rrethit gjyqësor të emërimit të gjyqtarit. Së fundmi, shkeljet "e vogla" çojnë në vërejtje, ose në vërejtje me paralajmërim⁷⁰.

100. Procedimet disiplinore realizohen nga KLD-ja⁷¹. Periudha e parashkrimit është një vit nga data e konstatimit/raportimit të shkeljes tek Ministri i Drejtësisë dhe pesë vjet nga data e kryerjes së shkeljes. Vendimet merren me votim të hapur me votën e shumicës së anëtarëve të pranishëm të KLD-së, në përjashtim të Ministrit të Drejtësisë, i cili nuk voton. Në procedimet kundër një anëtari të KLD-së, Këshilli duhet të vendosë me shumicë vote të anëtarëve të pranishëm që vendimi për masë disiplinore të bëhet me votim të fshehtë. Vendimet për shkarkim mund të apelojnë në Gjykatën e Lartë, e cila vendos me vendim të kolegjeve të bashkuara, ndërsa vendimet e tjera mund të ankimohen në Gjykatën e Apelit të Tiranës. Lidhur me rezultatet e procedimeve disiplinore në vitin 2011, dy gjyqtarë kanë marrë vërejtje ndërsa u rrëzua masa disiplinore për shkarkim nga puna për tre gjyqtarë të tjerë. Në vitin 2012, dy gjyqtarë morën masën disiplinore të vërejtjes, tre gjyqtarë morën masën disiplinore të vërejtjes me paralajmërim, një gjyqtar u shkarkua, ndërsa masa disiplinore e shkarkimit për dy gjyqtarë të tjerë u rrëzua. Në vitin 2013 KLD-ja i dorëzoi Ministrit të Drejtësisë 20 kërkesa për procedim disiplinor. Deri tani është shkarkuar një gjyqtar, një propozim për shkarkim është rrëzuar, në një rast procedimi ka përfunduar pasi Ministri i Drejtësisë e tërhoqi kërkesën për fillim procedimi penal, ndërsa në dy raste të tjera procedimi për shkarkim nga puna është pezulluar nga vetë Ministri. Statistikat dëshmojnë se disa gjyqtarë kanë qenë objekt i procedimeve të përsëritura disiplinore.

101. Mbivendosja e kompetencave të inspektimit dhe mungesa e koordinimit ndërmjet Inspektoratit të KLD-së dhe Ministrisë së Drejtësisë kanë qenë temat e shumë diskutimeve dhe raporteve në vitet e fundit. Thelbi i problemit është që të dyja inspektoratet mund të inspektojnë punën e të njëjtit gjyqtar pa e informuar njëri-tjetrin. Ankesat për inspektim të dyfishtë janë rrëzuar nga të dy autoritetet, të cilët insistojnë se nënshkrimi i memorandumit ndërmjet Ministrisë së Drejtësisë dhe Inspektoratit të KLD-së ofron një zgjidhje të pranueshme të përkohshme (pra, në pritje të reformës së duhur strukturore) dhe ka bërë të mundur njoftime të ndërsjella dhe shkëmbim informacioni ndërmjet dy institucioneve. E drejta e Ministrisë së Drejtësisë për të shqyrtuar funksionimin e shërbimeve gjyqësore dhe administrimin e gjykatave nëpërmjet "inspektimeve territoriale dhe tematike" nuk vihet në pikëpyetje nga GET-i dhe mendohet si e

⁷⁰ Neni 32 dhe 33 i LOFGj-së.

⁷¹ Sipas Nenit 34 të LOFGj-së dhe Nenit 2 të LOFKLD-së.

përshtatshme në sistemin e përgjithshëm të kontrolleve dhe balancave. Megjithatë, ajo çfarë është alarmante është se ushtrimi i kësaj të drejte, siç rrjedh nga Neni 31 i Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë", është i mundur vetëm në kuadrin e procedimeve disiplinore kundër një gjyqtari. Objekti i saktë i këtij inspektimi nuk përcaktohet në ligj. Kjo situatë paraqet një kontrast të plotë, për shembull, me parashikimin shumë të detajuar të Nenit 56 të Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e Shërbimit të Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë". Ky nen (Marrëdhëniet me Ministrinë e Drejtësisë) parashikon në mënyrë shumë precize dhe të detajuar subjektet e mundshme të inspektimit nga Ministria e Drejtësisë. Sipas mendimit të GET-it, e njëjta qasje mund të ndiqet dhe lidhur me inspektimet e gjykatave. Po ashtu, e drejta ekskluzive e Ministrit të Drejtësisë për fillim të procedimit disiplinor kundër gjyqtarëve shihet që krijon mundësi të mira për ndikim të papërshtatshëm. Një zgjidhje më e balancuar do të ishte që këto të drejta t'i jepen kryetarëve përkatës të gjykatave.

Për pasojë, **GRECO rekomandon që i) me synim sigurimin e mbrojtjes kundër ndërhyrjes arbitrare në administrimin e drejtësisë, të përcaktohet qartë shtrirja e së drejtës së Ministrisë së Drejtësisë për të analizuar funksionimin e shërbimeve gjyqësore dhe administrimin e gjykatës, siç parashikohet në Nenin 31 të Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë; dhe ii) kryetarët e gjykatave përkatëse, duke përfshirë dhe kryetarin e Gjykatës së Lartë, të vishen me të drejtën e fillimit të procedimeve disiplinore kundër gjyqtarëve.**

102. Lidhur me Komitetin e Etikës të Konferencës Kombëtare Gjyqësore, analiza e problemeve që e kanë përjashtuar atë të funksionojë në të shkuarën dhe propozimet për forcimin e rolit të tij, përfshirë dhe respektimin e sjelljes etike nga gjyqtarët, janë dhënë përkatësisht në paragrafin 68 dhe 86 më sipër.

Imuniteti gjyqësor

103. Të gjithë gjyqtarët kanë imunitet lidhur me opinionet e shprehura dhe vendimet e marra gjatë ushtrimit të funksioneve të veta. Në paditë civile të lidhura me detyrat e tyre, gjyqtarët nuk mbajnë përgjegjësi, përveçse në rastet e parashikuara në ligj. Ndjekja penale për gjyqtarët e Gjykatës së Lartë mund të bëhet vetëm me pëlqimin e Gjykatës Kushtetuese. Lidhur me kategoritë e tjera të gjyqtarëve, Neni 137 i Kushtetutës, i cili u rishikua në shtator të vitit 2012, e bëri fillimin e procedimit penal kundër gjyqtarëve të mundur pa lejen paraprake të KLD-së. Më tej, nëse kapen në *flagrante delicto*, ose menjëherë pas kryerjes së një krimi, gjyqtarët, pas ndryshimeve në Kushtetutë, mund të arrestohen ose të ndalohen, dhe i nënshtrohen kontrollit personal dhe kërkimit në banesë, gjë për të cilën Prokurori i Përgjithshëm njofton menjëherë Gjykatën Kushtetuese (për gjyqtarët e Gjykatës së Lartë), ose KLD-në (për gjyqtarët e tjerë). Në raste të tjera, këto masa mund të zbatohen vetëm me pëlqimin e organeve të përmendura më sipër. Kur fillojnë procedimet penale, gjyqtari pezullohet nga detyra deri në marrjen e një vendimi përfundimtar nga gjykata. Heqja e imunitetit për hetimet për vepra të lidhura me korrupsionin për një numër të madh gjyqtarësh përbën një zhvillim të diskutuar shumë dhe të mirëpritur. Por, ashtu si dhe në rastin e deputetëve⁷², interpretimi arbitrar i dispozitave të rishikuara të kushtetutës, të cilat nuk u pasuan nga ndryshime korresponduese të Kodit të Procedurës Penale dhe të LOFPGj-në mund të cenojë efektin e prituri të kësaj reforme të rëndësishme. Për pasojë, autoriteteve u bëhet thirrje të sigurojnë interpretim uniform të dispozitave kushtetuese të rishikuara, në mënyrë që të sigurojnë zbatimin e tyre efektiv.

Trajnimi, këshillimi dhe ndërgjegjësimi

⁷² Shih "Parandalimin e korrupsionit për deputetët".

104. Mbështetur në Nenin 23 të Ligjit "Për Shkollën e Magjistraturës", gjyqtarët e gjykatave të shkallës së parë dhe të apelit duhet t'i nënshtrohen trajnimin profesional të detyrueshëm. Kjo dispozitë theksohet edhe nga Kodi i Etikës Gjyqësore, në të cilin parashikohet se gjyqtarët duhet të rrisin nivelin e zhvillimit profesional. Programet e trajnimit të Shkollës hartohen nga Drejtori i saj me kontribut nga Kryetari i Gjykatës së Lartë, Prokurori i Përgjithshëm, Ministri i Drejtësisë, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, Këshilli Pedagogjik i Shkollës dhe Bordi Drejtues i saj. Kohëzgjatja mesatare e një programi trajnimi profesional është të paktën një vit, me kusht që ai të mos i tejkalojë 20 ditë në vit dhe 60 ditë në pesë vjet. Në fund të trajnimit, gjyqtarët marrin një certifikatë që futet në dosjet e tyre vetjake. Çështjet që lidhen me zhvillimin profesional të gjyqtarëve koordinohen ndërmjet kryetarëve të gjykatave përkatëse me Shkollën e Magjistraturës, KLD-në dhe Ministrinë e Drejtësisë, ndërsa propozimet e tyre lidhur me pjesëmarrjen e gjyqtarëve duhet të miratohen nga KLD-ja. Domosdoshmëria e konsolidimit të trajnimit, këshillave dhe këshillimit është shprehur në paragrafin 86 më sipër. Këto masa duhet të jenë në qendër të Kodit të Etikës Gjyqësore dhe të rregullave e tjera përkatëse etike me synim sigurimin e zbatimit konsistent të tyre.

105. Përveç portalit të KLD-së për dorëzimin e ankesave on-line kundër gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe të gjykatave të apelit dhe botimit të akteve dhe vendimeve të KLD-së në faqen e saj të internetit (www.kld.al), nuk ka kanale të tjera specifike nëpërmjet të cilëve publikut i vihet në dispozicion informacion lidhur me sjelljen që pritet të ketë gjyqtari. Mungesa e informacionit të kanalizuar siç duhet ndërmjet gjykatave, medias dhe publikut është pikë e dobët e dukshme dhe mund të përforcojë perceptimin që gjyqtarët nuk japin llogari dhe janë të korruptuar. Nuk ka dyshim që një politikë e balancuar e marrëdhënieve me publikun e cila synon, nga njëra anë, ofrimin e informacionit shterues për të gjitha aspektet e punës së gjykatave dhe, nga ana tjetër, gjetjen e një balance ndërmjet publikimit të gjykimeve dhe ndalimit të gjyqtarëve nga shprehja e opinioneve lidhur me çështjet pezull, do të ndihmojë në rikthimin gradual të besimit të publikut tek gjyqësori.

V. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT PËR PROKURORËT

Informacion i përgjithshëm për shërbimin e prokurorisë

106. Prokuroria është organ kushtetues që ushtron ndjekje penale, përfaqëson shtetin në gjykatë, mbikëqyr ekzekutimin e vendimeve penale të gjykatës dhe kryen detyra të tjera siç parashikohet në ligj (si, për shembull, menaxhimin dhe kontrollin e policinë gjyqësore). Neni 148 (2) i Kushtetutës parashikon se "prokurorët janë të organizuar dhe funksionojnë pranë sistemit gjyqësor si një organ i centralizuar". Shërbimi i prokurorisë nuk është as pjesë e ekzekutivit, dhe as e degëve gjyqësore të pushtetit. Për shkak të natyrës së funksioneve të tij, ai është organ *sui generis*, i vetëm në llojin e vet. Garancitë e autonomisë së tij përforcohen nëpërmjet ndalimit të anëtarësimit në partitë politike dhe në administrimin e buxhetit të vet. Prokurori i Përgjithshëm jep llogari përpara parlamentit dhe raporton në mënyrë periodike për gjendjen e kriminalitetit dhe përparësitë e prokurorisë në këtë drejtim.

107. Ligji "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë" përcakton kompetencat, organizimin dhe drejtimin e shërbimit të prokurorisë, si dhe statusin, të drejtat, detyrat dhe përgjegjësitë e Prokurorit të Përgjithshëm dhe të prokurorëve të tjerë. Shërbimi funksionon bazuar në parimin e një drejtimi të vetëm dhe të centralizuar. Struktura e brendshme reflekton sistemin e gjykatave dhe përbëhet nga tre nivele: shkalla e parë përfaqësohet nga 23 zyra rrethi (duke përfshirë dhe një zyrë për krimet e rënda) me 278 prokurorë, shkalla e dytë përfshin shtatë zyra apeli (duke përfshirë dhe një zyrë për krimet e rënda) me 28 prokurorë. Organi më i lartë është Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm, e cila menaxhon veprimtaritë e shërbimit të prokurorisë

ose në mënyrë të drejtpërdrejtë ose nëpërmjet drejtuesve të zyrave, me 24 prokurorë. Në Shqipëri ka gjithsej 330 prokurorë, nga të cilët 244 janë meshkuj dhe 86 femra.

108. Gjatë ushtrimit të kompetencave prokurorët veprojnë bazuar në Kushtetutë dhe në ligje, duhet të respektojnë parimet e proceseve të rregullta, jo diskriminuese dhe të strukturuar ligjore, dhe të mbrojnë të drejtat e njeriut, interesat dhe liritë e ligjshme të tyre⁷³. Ata duhet të marrin masa për kryerjen e ndjekjes penale dhe zbatimin e ligjeve, udhëzimeve të ligjshme dhe të urdhrave të gjykatave, si dhe duhet të ndihmojnë në përgjithësi për administrimin e mirë të drejtësisë. Marrëdhëniet e hierarkisë brenda shërbimit mbulohen nga Kodi i Procedurës Penale dhe nga Ligji "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë". Ky ligj u jep të drejtë prokurorëve të lartë të nxjerrin udhëzime dhe urdhra të arsyetuara me shkrim, të cilat janë të detyrueshme për vartësit.⁷⁴

109. Këshilli i Prokurorëve është organ këshillimor kolegjal që e mbështet Prokurorin e Përgjithshëm në ushtrimin e funksioneve të tij. Ai përbëhet nga shtatë anëtarë, nga të cilët gjashtë janë prokurorë dhe një është përfaqësues i Ministrisë së Drejtësisë. Në mbledhjet e Këshillit mund të marrë pjesë dhe një përfaqësues i Presidentit të Republikës. Anëtarët e Këshillit që janë prokurorë duhet të kenë mbi pesë vjet eksperiencë në punë dhe zgjidhen një herë në tre vjet nga Asambleja e Përgjithshme e Prokurorëve. Tre prej tyre përfaqësojnë zyrat e rretheve, dy zyrat e apeleve dhe një Zyrën e Prokurorit të Përgjithshëm. Këshilli është, *inter alia*, përgjegjës për: (1) organizimin e konkurseve për vendet vakante për prokurorë dhe për të dhënë një opinion lidhur me emërimet, ngritjen në detyrë, transferimin, shkarkimin nga puna dhe masat disiplinore të marra lidhur me prokurorët; (2) shqyrtimin e rezultateve të vlerësimeve të prokurorëve dhe trajtimit të ankesave; dhe (3) dhënien e opinionit për planin vjetor të inspektimit të propozuar nga Prokurori i Përgjithshëm, si dhe për rezultatet e kontrollit të kryer nga Ministria e Drejtësisë. Opinionet, të cilat duhet të merren me votim të hapur, duhet të jenë të arsyetuara dhe të paraqitura me shkrim. Në to duhet të bashkëlidhen dhe opinionet e pakicës. Në rast se Prokurori i Përgjithshëm nuk është dakord me opinionin e Këshillit, ai duhet të parashtrojë një vendim të arsyetuar. Organizimi dhe funksionimi i Këshillit përcaktohen nga Prokurori i Përgjithshëm, duke marrë parasysh opinionin e Këshillit⁷⁵.

110. Ministria e Drejtësisë kryen inspektime periodike dhe *ad hoc*⁷⁶ të shërbimit të prokurorisë. Pjesë e objektit të tyre janë, për shembull: a) progresi në zbatimin e rekomandimeve të Këshillit të Ministrave për luftën kundër krimit; b) respektimi i afateve kohore të parashikuara për hetimet paraprake dhe ndalimin në pritje të gjykimit (paraburgimin); c) respektimin e të drejtave dhe lirive themelore në procedimet penale; dhe d) rregullsia e masave hetimore⁷⁷. Njoftimi për inspektim duhet të jepet paraprakisht ndërsa ushtrimi i kontroleve bëhet vetëm lidhur me çështjet për të cilat ka përfunduar hetimi. Rezultatet e inspektimit mund të përdoren për t'i dërguar një rekomandim Prokurorit të Përgjithshëm, p.sh. për të vijuar me një masë disiplinore. Si rekomandimi i ministrisë dhe vendimi i Prokurorit të Përgjithshëm i komunikohen Presidentit të Republikës. Një raport inspektimesh i paraqitet të paktën një herë në vit Kuvendit. Po ashtu, do vit, më 31 mars, Ministri i Drejtësisë, në emër të Këshillit të Ministrave, i dërgon rekomandime Prokurorit të Përgjithshëm për luftën kundër krimit për vitin në vijim. Rekomandimet analizohen nga prokurorë të lartë dhe bëhen publike. Këshilli i

⁷³ Neni 4 i LOFP-së.

⁷⁴ Neni 4 i LOFP-së dhe Neni 24(4) dhe (5) i Kodit të Procedurës Penale.

⁷⁵ I cili aktualisht funksionon mbështetur në Rregulloren nr. 79, date 16. 04. 2010 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Prokurorëve".

⁷⁶ Këto kryhen bazuar në informacionin që dërgohet nga organe të tjera shtetërore, institucione ose persona të interesuar.

⁷⁷ Neni 56 i LOFP-së.

Ministrave e ka shprehimisht të ndaluar të bëjë rekomandime për prokurorinë për mënyrën sesi të procedojë me një çështje të caktuar.

111. Shërbimi i Prokurorisë gëzon një nivel autonomie që është i përshtatshëm për ushtrimin e mandatit të tij. Objekti i kompetencave të prokurorisë përcaktohet qartë në ligj. Ajo i jep llogari për veprimtarinë e kryer në mënyrë periodike dhe publikisht drejtpërdrejt Kuvendit. Ashtu si dhe në rastin e gjyqtarëve, shërbimi i prokurorisë kontrollohet nga inspektorët e Ministrisë së Drejtësisë. Këto inspektime etiketojnë kryesisht zyrat e prokurorisë së rretheve dhe përqendrohen tek zbatimi i rekomandimeve dhe politikave të Këshillit të Ministrave për luftën kundër krimit. GET-i u siguria se Ministria mund të shqyrtojë vetëm dosje që janë të përfunduara, jo dosje të hapura. Më tej, megjithëse Ministri ka kompetencë të propozojë fillimin e proceseve disiplinore kundër prokurorëve, ndërsa vendimi përfundimtar për këtë çështje i takon Prokurorit të Përgjithshëm.

Rekrutimi, karriera dhe kushtet e shërbimit

112. Kërkesat për rekrutim për një prokuror parashikohen në Ligjin "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë". Kandidatët duhet të jenë shtetas shqiptarë, të paktën 25 vjeç, me zotësi të plotë juridike, me diplomë universiteti, të diplomuar nga Shkolla e Magjistraturës, me cilësi të larta morale dhe profesionale, që nuk janë dënuar me vendim të formës së prerë të një gjykatë për kryerjen e një krimi, ose nuk janë shkarkuar nga administrata publike për një vepër disiplinore brenda tre viteve të fundit, ose brenda pesë viteve të fundit në rastin e ish gjyqtarëve, prokurorëve, oficerëve të policisë, noterëve dhe avokatëve. Deri në 10% e numri të përgjithshëm të prokurorëve mund të rekrutohen nga rradhët e personave të cilët nuk janë diplomuar nga Shkolla e Magjistraturës, në rast se i plotësojnë kriteret e sipërpërmendura dhe kanë punuar më parë si gjyqtarë ose prokurorë, ose si oficerë të policisë gjyqësore për të paktën pesë vjet. Mund të emërohen po ashtu si prokurorë dhe personat që kanë përfunduar dy vite studimi në Shkollën e Magjistraturës dhe një vit trajnim në një zyrë prokurorie⁷⁸.

113. Prokurori i Përgjithshëm emërohet nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit për një mandat pesëvjeçar me të drejtë riemërimi⁷⁹. Si prokuror i përgjithshëm mund të zgjidhen juristë me integritet të lartë, me eksperiencë pune prej jo më pak se 10 vjet dhe të njohur për aftësitë e tyre profesionale. Prokurorët e tjerë emërohen për periudhë të papërcaktuar nga Presidenti i Republikës me propozim të Prokurorit të Përgjithshëm. Vendet vakante për prokuror njoftohen publikisht. Ngritja në detyrë bazohet në kriteret e tilla si merita dhe eksperiencia, siç përcaktohet në ligjin për prokurorinë dhe në urdhrat e Prokurorit të Përgjithshëm dhe në konkurset e dokumentuara me shkrim. Kandidaturat për zyrën e krimeve të rënda pranohen nëse: a) kanë të paktën pesë vjet eksperiencë në një zyrë rrethi; b) njihen për aftësitë profesionale; c) kanë aftësi profesionale të vlerësuara si "shumë mirë" në dy vlerësimet e fundit; d) kanë të dhëna të pastra disiplinore; dhe e) kanë cilësi të larta etike dhe morale. Kërkesa të ngjashme aplikohen dhe për kandidatët për zyrat e apelit dhe Zyrën e Prokurorit të Përgjithshëm, përveçse kërkohet një eksperiencë e gjatë pune⁸⁰. Rregullat e detajuara për pranimin, përzgjedhjen, verifikimin dhe testimin e kandidatëve jepen në urdhrat e Prokurorit të Përgjithshëm dhe në Rregulloret e Këshillit të

⁷⁸ Neni 23 i Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e shërbimit të prokurorisë në Republikën e Shqipërisë". Pas përfundimit të trajnimit, Presidenti i Republikës nxjerr një dekret emërimi për një prokuror në një zyrë prokurorie, bazuar në nevojat e kësaj të fundit.

⁷⁹ Neni 149 i Kushtetutës.

⁸⁰ Për emërimin në apel, jo më pak se 7 vjet eksperiencë në punë në një zyrë rrethi dhe për emërim në Zyrën e Prokurorit të Përgjithshëm jo më pak se pesë vjet eksperiencë në një zyrë apeli, ose 12 vjet eksperiencë në zyrë rrethi; shih Nenin 43 të LOFP-së.

Prokurorëve⁸¹. Vlerësimi dhe përzgjedhja kryhen nga Këshilli i Prokurorëve, i cili ia paraqit opinionin e tij Prokurorit të Përgjithshëm. Emërimi dhe ngritja në detyrë e drejtuesve të shërbimit të prokurorisë kryhet në mënyrë identike⁸².

114. Të gjithë prokurorët i nënshtrohen një vlerësimi vjetor nga drejtuesit e zyrave përkatëse, i cili i dërgohet për miratim⁸³ Prokurorit të Përgjithshëm nëpërmjet Këshillit të Prokurorëve. Si edhe në rastin e gjyqtarëve, vlerësimi "pranueshëm" çon në rivlerësimin e prokurorit brenda vitit, dhe vlerësimi "i paaftë" përbën shkak për shkarkim. Në rast se ankimohet, vlerësimi duhet të rishikohet nga Drejtoria e Inspektiveve dhe Burimeve Njerëzore e Zyrës së Prokurorisë së Përgjithshme dhe nga Këshilli i Prokurorëve, i cili duhet t'ia dorëzojë vlerësimin përfundimtar paraparak Prokurorit të Përgjithshëm për miratim. Në rast të ngritjes në detyrë ose transferimit duhet të përgatitet një vlerësim i ri, përveçse kur vlerësimi i fundit është bërë gjatë gjashtë muajve të fundit. Deri në fund të vitit 2013, të gjithë prokurorët e rretheve janë vlerësuar për performancën e tyre në vitin 2012. Përderisa sistemi i vlerësimeve vjetore të prokurorëve është prezantuar relativisht vonë, në vitin 2012, nuk është ende e mundur të vlerësohet plotësisht potenciali, ndikimi dhe efektiviteti i tij. Megjithatë, ai përbën një novacion të mirëpritur, të mbështetur plotësisht nga GRECO.

115. "Cilësitë e larta morale" janë përcaktuar si kërkesë e përgjithshme për emërimin dhe ngritjen në detyrë të prokurorëve. Megjithatë, GET-it iu tha se, ndërsa analizon të dhënat për individët kandidatë për prokurorë, Këshilli i Prokurorëve mbështetet tek opinionin paraparak i drejtorisë së burimeve njerëzore të Shkollës së Magjistraturës dhe policisë gjyqësore dhe nuk bën kontrole të veçanta integriteti. GET-i nënvizon se rregullat e detajuara për pranimin, përzgjedhjen, verifikimin dhe testimin e kandidatëve për prokurorë përcaktohen nga Prokurori i Përgjithshëm. Ky i fundit përcakton dhe kriteret e brendshme të vlerësimit dhe nxjerr rregulla për sistemin e pikëzimit për ngritjen në detyrë. Megjithatë, shqyrtimi i një formulari tip vlerësimi tregon se nuk janë përcaktuar⁸⁴ kriteret për vlerësimin e moralit dhe cilësive etike të prokurorëve. Për pasojë, me qëllim rritjen e uniformitetit, parashikueshmërisë dhe transparencës në emërimet dhe ngritjet në detyrë të prokurorëve, **GRECO rekomandon rafinimin e mëtejshëm të kriterëve për vlerësimin e cilësive etike të prokurorit, në veçanti duke siguruar që kriteret të jenë objektive dhe transparente.**

116. Prokurorët nuk mund të transferohen në një zyrë tjetër pa pëlqimin e tyre, përveçse kur kjo gjë kërkohet nga riorganizimi i zyrës, ose kur kjo masë vendoset si rezultat i procedimeve disiplinore. Vendimet për transferim bëhen nga Presidenti i Republikës me propozim të Prokurorit të Përgjithshëm, i cili merr parasysh opinionin e Këshillit të Prokurorëve.

117. Shërbimi i prokurorit përfundon në rast dorëheqje, dalje në pension, ose humbje/kufizimi të zotësisë juridike nga një vendim gjykate i formës së prerë. Prokurori shkarkohet nëse: (1) dënohet për kryerjen e një krimi; (2) bëhet objekt shkarkimi për nxjerrjen e sekretit të hetimit, ose të të dhënave të tjera konfidenciale, ose

⁸¹ Neni 3/5 i Rregullores "Për emërimet" i Këshillit të Prokurorisë parashikon se përzgjedhja e kandidatëve që i plotësojnë kërkesat ligjore duhet të mbështetet në vlerësimin e dokumenteve dhe të dhënave përkatëse që bëjnë dallimin e qartë të një kandidati nga një kandidat tjetër.

⁸² Shih po ashtu Nenin 27/a të LOFP-së.

⁸³ Në përputhje me "Rregulloren e brendshme për sistemin e vlerësimit për performancën në punë dhe aftësitë profesionale dhe morale të prokurorëve".

⁸⁴ Formulari shumë i detajuar i vlerësimit mbështetet në gjashtë grupe kriteresh, përkatësisht në aftësitë profesionale të prokurorit të përgjithshëm, aftësitë personale, aftësitë shoqërore, aftësitë e drejtimit dhe të lidhshpimit, disiplina në punë dhe masat disiplinore.

për kryerjen e një akti që diskrediton rëndë figurën e tij, ose që nuk është në përputhje me funksionet e një prokurori; ose (3) nëse vlerësohet si jo kompetent⁸⁵. Me propozim të Kuvendit, Prokurori i Përgjithshëm mund të shkarkohet nga Presidenti i Republikës për shkeljen e Kushtetutës, ose për shkelje të rëndë të ligjeve gjatë kohës së qëndrimit në detyrë, për paaftësi mendore ose fizike, ose për akte dhe sjellje të cilat diskreditojnë rëndë integritetin dhe figurën e prokurorit.

Pagat dhe përfitimet

118. Pagat dhe përfitimet për prokurorët përcaktohen në Nenin 47-48 dhe 52 të LOFP-së. Paga e Prokurorit të Përgjithshëm është e barabartë me pagën e kryetarit të Gjykatës së Lartë, ndërsa pagat e prokurorëve brenda Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm janë të barabarta me pagat e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë. Paga bazë dhe shtesat për vjetërsinë në punë dhe për kushtet e veçanta të punës për prokurorin dhe për drejtuesit e zyrave të rrethit janë të barasvlershme me pagat dhe shtesat e gjyqtarit dhe të kryetarit të gjykatës së gjykatave korresponduese. Për punë jashtë orarit, prokurorëve u paguhet një shtesë prej 50% të pagës ditore. Për kryerjen e detyrave komplekse paguhet një shtesë prej 20%, si dhe me propozimin e shefit të zyrës dhe pas miratimit të Prokurorit të Përgjithshëm mund të jepet një shtesë tjetër për merita profesionale. Po ashtu, prokurorët kanë të drejtë të marrin hua për banesa sipas të njëjtave kushteve si gjyqtarët dhe deputetët⁸⁶. Aktualisht, pagat vjetore janë si më poshtë: Prokurori i Përgjithshëm merr 2 516 544 lekë/ 17 612 euro, prokurori i apelit merr 1 937 739 lekë/ 13 560 euro, dhe prokurori i rrethit merr 1 216 330 lekë/ 8 512 euro.

Menaxhimi i çështjeve dhe procedura

119. "Rregullorja e brendshme për organizimin dhe funksionimin e zyrave të prokurorive të rretheve" dhe urdhri i Prokurorit të Përgjithshëm "Për gatishmërinë në detyrë në zyrat e prokurorive në rrethe" përmbajnë rregulla për caktimin e çështjeve. Materialet që referohen për hetim shpërndahen nga prokurorët e lartë ose nga drejtuesit e zyrave në përputhje me "kalendarit e muajit" bazuar në specializimin dhe shpërndarjen e barabartë të punës. Si rregull i përgjithshëm një prokuror merr përgjegjësinë për çështjet, procedimet ose akuzat, për të cilat ai vihet në dijeni gjatë ushtrimit të detyrës. Në rast të ndjekjes *ex officio* (kryesisht), drejtuesi i zyrës regjistron një çështje penale dhe shkruan një vendim të arsyetuar për caktimin e çështjes tek një vartës, bazuar në kriteret e shpërndarjes së çështjeve të përmendura më sipër. Brenda dy ditësh, çështja regjistrohet në regjistrin penal. Prokurorit mund t'i hiqet çështja në rast se ka shkaqe për të dyshuar për paanshmërinë e tij (lexo më shumë më poshtë), ose për shkaqe të tjera të pranueshme.

120. Brenda ndjekjes penale dhe gjykimit, prokurori është i paanshëm në ushtrimin e detyrave të tij lidhur me çështjen. Në fund të hetimit, përpara se ta çojë çështjen për gjykim, ose përpara tërheqjes ose mbylljes së procesit, drejtuesi i zyrës së rrethit është i detyruar të kontrollojë aktin e vartësit të tij për përputhshmëri me ligjet në fuqi dhe, në rast parregullsish, ta modifikojë dhe ta shfuqizojë atë. Nëse vartësi nuk është dakord me drejtuesin e zyrës, ai mund të ankohet tek një prokuror i një niveli më të lartë, ose tek Prokurori i Përgjithshëm. Ankesa duhet të shqyrtohet brenda 10 ditësh pune, dhe ankimesit duhet t'i jepet një përgjigje e arsyetuar.

121. Urdhrat dhe udhëzimet e prokurorëve të lartë janë të detyrueshëm për vartësit e tyre⁸⁷. Kufizimet e pushtetit të prokurorit më të lartë janë parashikuar në Nenin 3(ç) të

⁸⁵ Neni 27 (3) i LOFP-së.

⁸⁶ Shih shënimin nr. 14.

⁸⁷ Neni 24(4) i Kodit të Procedurës Penale.

LOFP-së. Pra, prokurori duhet ta refuzojë me shkrim dhe në mënyrë të arsyetuar një urdhrë ose udhëzim nga një prokuror më i lartë, në rast se ai është haptazi në kundërshtim me ligjin". Kjo nuk aplikohet për vendimet hierarkike që zbatojnë të drejtën e procedurës penale dhe urdhrat dhe udhëzimet e Prokurorit të Përgjithshëm. Në rast refuzimi, drejtuesi i zyrës ose prokurori më i lartë i cili ka dhënë urdhrin ose udhëzimin mund ta zëvendësojë vartësin duke filluar procedime disiplinore, ose duke ia caktuar çështjen një vartësi tjetër. Rastet e mos rënies dakord me vendimin ose me pozicionin e një prokurori më të lartë/drejtuesi zyre mund të apelojnë para Prokurorit të Përgjithshëm mbështetur në Urdhrin e Prokurorit të Përgjithshëm nr. 147/2008. Vendimet administrative mund të apelojnë përpara gjykatës në përputhje me Kodin e Procedurës Administrative.

122. Diskutimet në terren nënvizuan nivelin e kënaqshëm të autonomisë që gëzojnë prokurorët gjatë ushtrimit të detyrave të parashikuara në legjislacion dhe mungesën e ekspozimit ndaj ndikimit të pavend. Rregullat ekzistuese janë të qarta dhe jo të ndërlikuara dhe plotësojnë kërkesat për paanshmëri dhe pavarësi.

123. Garancitë për t'i trajtuar çështjet pa vonesa të tepërta parashikohen në Kushtetutë⁸⁸, në Kodin e Procedurës Penale⁸⁹ dhe në "Rregulloren e brendshme për organizimin dhe funksionimin e zyrave të prokurorëve të rrethit". Hetimi paraprak duhet të kryhet brenda tre muajsh dhe mund të zgjatet me kusht që kohëzgjatja e tij e përgjithshme të mos jetë më e gjatë se dy vjet. Në raste të jashtëzakonshme, Prokurori i Përgjithshëm mund të urdhërojë një zgjatje për deri në një vit tjetër, me kusht që secila zgjatje të mos jetë më e gjatë se tre muaj. Pala e akuzuar dhe pala e dëmtuar njoftohen për shtyrjen, e cila mund të ankimohet përpara një gjykate rrethi. Pasi të ketë mbaruar hetimi, prokurori duhet të vendosë brenda një periudhe të shkurtër dhe të arsyeshme, nëse do të tërhiqet/do ta përfundojë çështjen, nuk do ta nisë apo ta ndjekë çështjen. Në përputhje me nenin e Rregullores së sipërpërmendur, prokurorët duhet të marrin të gjitha masat e nevojshme dhe të planifikojnë në mënyrë sa më efektive të jetë e mundur aktet procedurale në mënyrë që të shmangen vonesat e tepërta. Në rast papërputhshmërie, drejtuesit e zyrës e informojnë Prokurorin e Përgjithshëm për këtë gjë dhe nisin procedimet disiplinore.

124. Liqjshmëria e veprimtarisë së shërbimit të prokurorisë është objekt inspektimesh të përgjithshme periodike (jo më pak se një herë në tre vjet për çdo zyrë prokurorie) dhe kontrollesh të pjesëshme *ad hoc* nga Drejtoria e Inspektiveve dhe e Burimeve Njerëzore në Zyrën e Prokurorit të Përgjithshëm⁹⁰. Inspektimet mund të kenë si objekt vlerësimin paraprak të aftësive profesionale të një prokurori (pas një vlerësimi vjetor negativ të punës së tij) dhe hetimin dhe analizimin e ankesave të jashtme për sjelljen joprofesionale të një prokurori. Po ashtu një hetim administrativ mund të fillojë lidhur me pretendimet për shkelje disiplinore për të vërtetuar pretendimet për shkelje të disiplinës dhe për të mbledhur informacionin e nevojshëm për t'u përdorur më pas nga Këshilli i Prokurorëve.

Parimet etike dhe rregullat e sjelljes

125. Prokurorët bëjnë betimin pas marrjes së detyrës duke u zotuar për zbatimin e Kushtetutës, ligjeve në fuqi dhe ruajtjen e një figure të pastër. Si është përmendur më sipër, cilësitë e larta etike dhe morale përmenden si parakushte për rekrutimin fillestar dhe zhvillimin e karrierës së prokurorëve. Mosrespektimi i standardeve të sjelljes

⁸⁸ Neni 28 i Kushtetutës.

⁸⁹ Neni 323 dhe 324 i Kodit të Procedurës Penale.

⁹⁰ Rregullat e detajuara për inspektimet dhe funksionet e Drejtorisë jepen në LOFP-së, Rregulloren nr. 78, datë 16.04.2010 "Për kryerjen e inspektimit dhe procedurave disiplinore" dhe Rregulloren e brendshme të shërbimit të Prokurorisë.

profesionale dhe kryerja e akteve që e diskreditojnë rëndë figurën e prokurorit përbëjnë shkelje disiplinore, e cila mund të çojë në shkarkim nga detyra⁹¹.

126. Në vitin 2005, Shoqata e Prokurorëve miratoi Kodin e Sjelljes, i cili mund të gjendet dhe në faqen e internetit të Shoqatës. Kodi përbëhet nga tre pjesë: parimet bazë (profesionalizmi, paanshmëria, pavarësia, ndershmëria dhe drejtësia); marrëdhëniet institucionale, marrëdhëniet me kolegët, palën e dëmtuar, dëshmitarët, të akuzuarit dhe median; dhe zbatimi. Mosrespektimi i Kodit përbën shkelje të etikës, mbi të cilën ka kompetencë⁹² Komisioni i Etikës i Shoqatës. Komisioni mund të miratojë vendime që përmbajnë një konstatim, vendosin një gjobë ose kërkojnë përjashtimin e një anëtarit nga rradhët e tij. Më tej, Komisioni mund t'ia referojë çështjen një organi kompetent në rast se konstaton kryerjen e një shkelje disiplinore. Apeli që depozitohet në Asamblenë e Përgjithshme të Shoqatës kundër vendimit të Komisionit nuk e përjashton fillimin e procedimit disiplinor për të njëjtën çështje nga Prokurori i Përgjithshëm.

127. Nuk ekziston një kod sjellje ose kod etik që zbatohet për shërbimin e prokurorisë në tërësi. Përderisa anëtarësimi në Shoqatën e Prokurorëve është vullnetar dhe nuk i mbulon të gjithë prokurorët⁹³, kodi i hartuar nga Shoqata nuk është i detyrueshëm për të gjithë prokurorët. Po ashtu, çështjet që bien nën juridiksionin e Komisionit të Etikës nuk janë të aplikueshme për të gjithë prokurorët. Më tej, siç iu tha dhe GET-it, vetë Komisioni nuk është funksional dhe që prej krijimit ai nuk ka shqyrtuar shkelje të rregullave të etikës. Po ashtu, autoritetet shpjeguan se në regjistrin e mbajtur nga Drejtoria e Inspektimeve dhe e Burimeve Njerëzore në Zyrën e Prokurorisë së Përgjithshme nuk është regjistruar asnjë rast konflikti i interesit për shkak të rregullave shumë strikte që aplikohen në këtë fushë. Ashtu si edhe në rastin e deputetëve dhe të gjyqtarëve, rëndësia e kodit të sjelljes si gur themeli për sjellje etike dhe integritet në një organizatë kërkon praninë të shprehur. Ky kod duhet të shërbejë si përmbledhje e politikave, rregullave dhe ligjeve më të rëndësishme të zbatueshme, si dhe duhet të shërbejë si instrument praktik, i thjeshtë për t'u konsultuar dhe për t'u aplikuar në rast të një dileme etike. Domosdoshmëria e kodit në kontekstin shqiptar rritet nga kompleksiteti i kuadrit ligjor ekzistues, i cili përfshin Ligjin "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë", Ligjin "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike", dhe Ligjin "Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, detyrimeve financiare të zyrtarëve të zgjedhur dhe të zyrtarëve të tjerë publikë", Kodin e Procedurës Penale dhe Kodin e Sjelljes së Shoqatës së Prokurorëve, të përmendur më sipër. GET-i vëren po ashtu se, si në rastin e gjyqtarëve, trajnimi gjatë ushtrimit të detyrës që u ofrohet prokurorëve nga Shkolla e Magjistraturës nuk përfshin kurse të detyrueshme për dimensionet etike të punës së prokurorëve dhe për rregullimin e konflikteve të interesit. Për pasojë, **GRECO rekomandon i) hartimin dhe zbatimin e duhur të një grupi standardesh të qarta etike/kodi të sjelljes profesionale për të gjithë prokurorët; dhe ii) udhëzim, këshillim dhe trajnim të detyrueshëm gjatë ushtrimit të detyrës për prokurorët lidhur me çështjet e etikës, konfliktit të interesit dhe parandalimit të korrupsionit brenda rradhëve të tyre.**

Konflikti i interesit

128. Ashtu si edhe në rastin e gjyqtarëve, brenda procesit të drejtësisë penale, identifikimi rast pas rasti, regjistrimi dhe trajtimi i interesave private të prokurorëve trajtohen nga Kodi i Procedurës Penale. Në të përcaktohet detyrimi për prokurorët për t'u tërhequr nga procedime specifike në rast të konfliktit të interesit (lexo më poshtë) dhe zhvlerësohen vendimet e marra në një situatë konflikti i interesit. Më tej, Ligji "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë" përcakton rregulla për shmangien e konfliktit të interesit nga prokurorët e lartë. Në rastet e përballjes me një konflikt

⁹¹ Neni 27 (3) (b) dhe 32 (d) i LOFP-së.

⁹² Neni 10 i Kodit.

⁹³ Vetëm rreth 330 prokurorë shqiptarë janë anëtarë të Shoqatës.

interesi, prokurorët nuk mund të japin urdhra ose udhëzime me shkrim për vartësit e tyre, ose nuk mund të ushtrojnë ndikim mbi ta në asnjë mënyrë tjetër. Për këtë gjë duhet të njoftojnë Prokurorin e Përgjithshëm. Në rast se Prokurori i Përgjithshëm ndeshet me një konflikt interesi, udhëzimet përkatëse nxirren nga prokurori më i lartë në Zyrën e Prokurorisë së Përgjithshme⁹⁴.

129. Lidhur me veprimet e prokurorëve jashtë procesit të drejtësisë penale, ata janë objekt i Ligjit "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike" (PKI), i cili jep përkufizimin, procedurat dhe instrumentet për parandalimin dhe zgjidhjen e konflikteve të interesave, që janë po ashtu të zbatueshme dhe për gjyqtarët dhe deputetët⁹⁵. Shkeljet e KPI-së çojnë në përgjegjësi administrative dhe disiplinore. Gjobat administrative aplikohen mbi prokurorët dhe personat e lidhura me ta dhe variojnë nga 100 000 lekë/ 700 euro deri në 300 000 lekë/ 2 100 euro.

Ndalimi ose kufizimi i aktiviteteve të caktuara

Papërputhshmëritë, aktivitetet shitesë, interesat financiare dhe kufizimet pas përfundimit të detyrës

130. Kufizimet lidhur me ushtrimin e aktiviteteve plotësuese të prokurorëve parashikohen në Nenin 39 të Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë". Lidhur me funksionet publike, pozicioni i prokurorit është i papërputhshëm me asnjë detyrë apo veprimtari tjetër publike, ose me mandat elektoral (përfshirë dhe kandidimin për zgjedhje). Veprimtaritë arsimore dhe mësimdhënëse përbëjnë përjashtim dhe autorizohen me anë të një urdhri të Prokurorit të Përgjithshëm. Më tej, prokurorët ndalohen nga punësimi i dyfishtë, përveçse në rastin e parashikuar më sipër. Çdo shkelje e rregullave të sipërpërmendura është objekt mase disiplinore, përfshirë dhe shkarkimin nga detyra. Lidhur me interesat private, prokurorët nuk lejohen të marrin pjesë në organet drejtuese të kompanive tregtare. Lidhur posaçërisht me Prokurorin e Përgjithshëm, bazuar në Nenin 33 të PKI-së, ai nuk mund të zotërojë në mënyrë aktive, aksione ose pjesë në kapital në një organizatë fitimprurëse, të çdo forme, përfshirë dhe organizatat e regjistruara në emrin e një personi "të lidhur" me të (p.sh. bashkëshortja, fëmijët e rritur, prindërit ose prindërit e bashkëshortes).

131. Pas përfundimit të marrëdhënieve të punës nuk ka kufizime që i ndalojnë prokurorët të rekrutohen në pozicione apo në funksione të caktuara në sektorin privat, ose të angazhohen në aktivitete të tjera të paguara ose jo. Megjithëse GET-i nuk e konstaton këtë çështje si shumë shqetësuese për Shqipërinë, ai i inkurajon autoritetet, ashtu si edhe në rastin e gjyqtarëve, të shqyrtojnë nevojën e prezantimit të rregullave që e përjashtojnë punësimin e prokurorëve në sektorin privat, ose të paktën të vendosin një periudhë "qetësimi" në rast se punësimi mund të çojë në konflikte interesi (për shembull, situatat kur një ish prokuror mund të përpiqet të ushtrojë ndikim mbi ish kolegët për të favorizuar punëdhënësin e ri nga sektori privat).⁹⁶

⁹⁴ Neni 3/ç i LOFP-së.

⁹⁵ Lexo më sipër, tek pjesa "Parandalimi i korrupsionit për gjyqtarët" dhe "Parandalimi i korrupsionit për deputetët".

⁹⁶ Pas vizitës, GET-i u informua se ish nëpunësit dhe zyrtarët publikë janë objekt i një ndalimi dyvjeçar, bazuar në të cilin ata nuk lejohen të përfaqësojnë një person në marrëdhënie konflikti ose marrëdhëniet tregtare me shtetin, në rast se kjo lidhet me punësimin e tyre të mëparshëm, ose është vijim i tij (Neni 17 i Ligjit "Për rregullat e etikës në administratën publike"). Megjithatë, ky ligj nuk zbatohet për prokurorët.

Heqja dorë dhe tërheqja e zakonshme

132. Ashtu si edhe në rastin e gjyqtarëve, prokurorët duhet të heqin dorë vetë nga procedimet në rast anshmërie për shkaqet e përmendura në Nenin 17 të Kodit të Procedurës Penale.⁹⁷

Prokurori mund të heqë dorë vetë, ose tërhiqet me kërkesë të një pale. Neni 26 dhe 27 i Kodit përshkruajnë procedurën e tërheqjes dhe të zëvendësimit. Çdo zyrë prokurorie mban një regjistër të dorëheqjeve dhe të përjashtimeve, si dhe detaje të lidhura me rishpërndarjen e çështjeve.

Dhuratat

133. Në krahasim me gjyqtarët, për të cilët ndalimi i dhuratave përfshihet shprehimisht në ligjin e tyre organik⁹⁸ dhe ku shkelja e këtij ligji çon në shkarkim nga detyra, prokurorët nuk janë objekt i një ndalimi identik bazuar në ligjin "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë". Megjithatë, prokurorët dhe deputetët bien nën fushën e zbatimit të Nenit 23 të KPI-së dhe vendimit të Këshillit të Ministrave, sipas të cilëve ata nuk mund të japin ose të marrin, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, dhurata, favore, premtime ose trajtim preferencial nga asnjë person, me përjashtim të dhuratave për arsye protokollare⁹⁹. Dhuratat mbi 10 000 lekë/ 70 euro duhet të raportohen nëpërmjet deklaramit të pasurive të prokurorëve dhe të anëtarëve të familjeve të tyre (lexo më poshtë). Vënia e gjobave administrative për shkeljen e Nenit 23 të KPI-së i njoftohet Prokurorit të Përgjithshëm nga Inspektorati i Lartë për Deklarimin e Pasurive për marrjen e masave disiplinore. Për ta zbatohet po ashtu dhe ndalimi për pranimin e pagesave informale i parashikuar nga Neni 319(a) i Kodit Penal. Ai parashikon burgim deri në një vit dhe një gjobë deri në 4 milionë lekë/28 000 euro. Gjatë vizitës, GET-iti iu krijuar përshtypja se prokurorët nuk e konsideronin të lejueshme pranimin e dhuratave gjatë ushtrimit të detyrës. Pavarësisht nga kjo, GET-i përfiton nga rasti për të nënvizuar shqetësimet e shprehura më sipër lidhur me pragun e deklaramit të dhuratave bazuar në Ligjin "Për parandalimin e konflikteve të interesave".

Kontratat me palët e treta, informacioni konfidencial

134. Neni 40 i LOFP-së përcakton ndalimin për bërjen publike dhe ndarjen me palë të treta të të dhënave, përfshirë të dhëna konfidenciale, të cilat mund ta dëmtojnë një çështje nën hetim ose gjykim. Ai ndalon po ashtu bërjen e deklaratave ose dhënien e opinionëve për veprimtaritë e organeve të tjera shtetërore. Shkeljet e rregullave të sipërpërmendura përbëjnë vepra disiplinore dhe janë objekt shkarkimi nga detyra. Ashtu si deputetët dhe gjyqtarët, edhe prokurorët janë objekt i Ligjit "Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror". Më tej, bërja me dije e dokumenteve dhe e informacionit sekret, si dhe mosplotësimi i detyrimeve të parashikuara në Nenin 103 të Kodit të Procedurës Penale (lexo paragrafin 93 më sipër) përbën vepër penale (sipas Nenit 295 (a) të Kodit Penal) dhe dënohet me burgim deri në pesë vjet.

Deklarimi i pasurive, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave

135. Të gjithë prokurorët duhet të deklarojnë pasuritë, të ardhurat, detyrimet dhe

⁹⁷ Lexo më sipër tek "Parandalimi i korrupsionit për gjyqtarët".

⁹⁸ Sipas Nenit 32(2)(d) të Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e gjyqësorit".

⁹⁹ Mbështetur në Nenin 23 të KPI-së dhe Vendimit të 2004-ës të Këshillit të Ministrave. Lexo më sipër tek "Parandalimi i korrupsionit për deputetët" dhe "Parandalimi i korrupsionit për gjyqtarët".

interesat tek Inspektorati i Lartë i Deklarimit të Pasurive (ILDKP)¹⁰⁰ nën të njëjtin objekt dhe sipas të njëjtave kushteve si deputetët dhe gjyqtarët. Shkeljet dënohen me gjopa administrative, përveç refuzimit të deklarimit ose mosdeklarimit, fshehjes ose deklarimit të rremë të pasurisë, të cilat përbëjnë vepra penale¹⁰¹, dhe veprave disiplinore shumë të rënda që çojnë në shkarkime nga detyra. Si në rastin e gjyqtarëve, mosdorëzimi në kohë i deklarimeve të pasurive të prokurorëve gërryen transparencën dhe cenon interesin legjitim publik për marrjen e informacionit për personat që ushtrojnë një funksion publik. Megjithëse GRECO abstenon ta trajtojë këtë çështje me anë të një rekomandimi të veçantë, ajo i fton autoritetet t'i botojnë këto të dhëna në faqen zyrtare të shërbimit të prokurorisë, ose të ILDKP-së, duke i kushtuar rëndësinë e nevojshme privatësisë dhe sigurisë së prokurorëve dhe të personave të lidhur me ta, të cilët janë objekt i detyrimit për raportim.

Mbikëqyrja dhe zbatimi

Mbikëqyrja e konflikteve të interesit, punësimi shtesë dhe aktivitetet e tjera

136. Brenda procesit të drejtësisë penale, identifikimi, regjistrimi, dhe trajtimi i konflikteve të interesit bëhet nga drejtuesi i zyrës, i cili vendos ta tërheqë një vartës nga procedime specifike në rast se ekzistojnë shkaqe të arsyeshme për të dyshuar për paanshmërinë e prokurorit. Jashtë procesit të drejtësisë penale, kontrolli është i dyfishtë dhe i është caktuar ILDKP-së dhe Drejtorisë së Inspektimit dhe Burimeve Njerëzore të Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm. ILDKP-ja monitoron çështjet e konflikteve "të vazhdueshme" të interesit (papërputhshmëritë), kryesisht nëpërmjet parregullsive të identifikuar në deklarimet e pasurive dhe ka të drejtë t'i vendosë drejtpërdrejt sanksione prokurorëve të përfshirë. Përderisa çdo shkelje e PKI-së përbën kundravajtje, pavarësisht përgjegjësisë penale ose administrative, çdo shkelje e konstatuar nga ILDKP-ja i njoftohet Prokurorit të Përgjithshëm në mënyrë që ky i fundit të marrë masa disiplinore. Gjatë viteve të fundit, ky organ nuk ka konstatuar dhe nuk ka raportuar asnjë shkelje të rregullave të konfliktit të interesave. Përsa i përket Drejtorisë së Inspektimeve dhe të Burimeve Njerëzore, siç u përmend dhe më sipër, pavarësisht se është krijuar një regjistër për konfliktet e interesit për të gjithë shërbimin, ai për momentin është bosh. Drejtoria ka miratuar po ashtu dhe Rregulloren e Brendshme "Për parandalimin e konflikteve të interesit", e cila u është shpërndarë të gjithë prokurorëve për zbatim dhe për qëllim rritje ndërgjegjësimit. Për të shmangur çdo papërputhshmëri, Drejtoria kryen kontrole të rregullta dhe bashkëpunon me ILDKP-në, Drejtorinë e Tatimeve, Dhomën e Avokatisë dhe Qendrat Kombëtare të Licencimit dhe të Regjistrimit (regjistrat e tyre janë të disponueshëm online). Lidhur me mbikëqyrjen e punësimit shtesë dhe aktiviteteteve shtesë të prokurorëve të rrethit dhe të apelit, ajo realizohet nga drejtuesit e zyrave. Autoritetet raportojnë se nuk ka pasur raste të punësimit të paligjshëm të prokurorëve.

Mbikëqyrja e deklarimeve të pasurive, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave

137. Deklarimet e pasurive të prokurorëve monitorohen nga ILDKP-ja në të njëjtën mënyrë dhe brenda të njëjtit objekt si deklarimet e pasurive të gjyqtarëve dhe të deputetëve¹⁰², megjithëse me disa përjashtime: deklarimet e pasurive të Prokurorit të Përgjithshëm kontrollohen një herë në dy vjet, deklarimet e prokurorëve të apelit dhe të prokurorëve që punojnë në prokurorinë e përgjithshme një herë në tre vjet, dhe deklarimet e bëra nga kategori të tjera të prokurorëve janë objekt i kontroleve të rastësishme të përvitshme. Drejtoria e Inspektimeve dhe Burimeve Njerëzore në Zyrën e Prokurorit të Përgjithshëm jep udhëzime për mënyrën e plotësimit të deklarimeve për të

¹⁰⁰ Lexo më sipër tek "Parandalimi i korrupsionit për deputetët" dhe "Parandalimi i korrupsionit për gjyqtarët".

¹⁰¹ Neni 257(a) i Kodit Penal.

¹⁰² Po aty.

gjithë prokurorët dhe ia dërgon formularët e plotësuar ILDKP-së, brenda afateve kohore të parashikuara në ligj. Në vitin 2010 janë kontrolluar 32 dosje, në vitin 2011 28 dosje, dhe në vitin 2012 26 dosje. Për shkak të parregullsive, një prokuror u dënua me gjobë në vitin 2011 dhe tre prokurorë në vitin 2012. Ashtu si në rastin e gjyqtarëve, përdoret një qasje e shkallëzuar, sipas së cilës, në varësi të vjetërsisë në punë, disa kategori prokurorësh janë objekt i kontrolleve më të rregullta të thelluara. Brenda kuadrit të Shërbimit të Prokurorisë, këto parregullsi duket se janë të justifikuara, por nuk duhet të nënvleftësohen¹⁰³ mangësitë në funksionimin e ILDKP-së, të përmendura më sipër në këtë raport¹⁰⁴.

Mbikëqyrja e parimeve të etikës dhe sjelljes

138. Mbikëqyrja e parimeve të etikës dhe sjelljes, disiplinës në punë dhe çështje të tjera disiplinore kryhet nga drejtuesit e zyrave përkatëse. Ata sigurojnë po ashtu që vartësit i plotësojnë kërkesat e përcaktuara në ligj për vlerësimin. Më tej drejtuesit e zyrave ofrojnë mbështetje dhe informacion logjistik për ekipet e inspektimit nga Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm dhe Ministria e Drejtësisë, dhe koordinohen me Shkollën e Magjistraturës dhe me shërbimet e tjera për rritjen e kompetencave profesionale të prokurorëve.

139. Prokurorët janë përgjegjës në aspektin disiplinor për: 1) mospranimin e bërjes së betimit ose shkeljen e tij; 2) zvarritjet e rënda ose sistematike të procedimeve ose të detyrave të tjera të ngarkuara ose mospërbushjen e detyrave; 3) nxjerrjen e sekretit të hetimit ose e të dhënave të tjera me karakter konfidencial; 4) mungesën për më shumë se pesë ditë pa arsye në punë; 5) kryerjen e veprimeve që diskreditojnë rëndë figurën e prokurorit, ose kryerjen e veprimeve që, sipas ligjit, janë të papajtueshme me funksionet e prokurorit¹⁰⁵. Procedimet disiplinore fillohen nga Prokurori i Përgjithshëm, bazuar në informacionin e bërë me dije gjatë një inspektimi të urdhëruar prej tij. Një procedim disiplinor mund të nisë brenda gjashtë muajsh nga momenti i raportimit/identifikimit të një vepre dhe jo më shumë se tre vjet nga momenti i kryerjes së saj. Procedimet kryhen nga Këshilli i Prokurorëve. Sanksionet e mundshme janë: vërejtja, vërejtja me paralajmërim për shkarkim nga puna, kalimi në një detyrë tjetër më të ulët brenda sistemit të prokurorisë dhe shkarkimi nga puna. Në përjashtim të masës së fundit, e cila jepet nga Presidenti i Republikës me propozim të Prokurorit të Përgjithshëm, të gjitha sanksionet e tjera merren nga Prokurori i Përgjithshëm. Masa disiplinore mund të apelohe përpara Gjykatës së Apelit të Tiranës, ose në gjykatën më të afërt të apelit për prokurorët e apelit.¹⁰⁶

140. Procedimet disiplinore janë të hapura për pjesëmarrje (pa të drejtë vote) nga përfaqësuesit e organeve të tjera shtetërore, të tillë si Ministria e Drejtësisë. Vendimet për masa disiplinore botohen, si njoftime për median, në faqen zyrtare të Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm. Për shembull, në dhjetor të vitit 2014, janë marrë masa disiplinore (vërejtje dhe ulje në detyrë për gjashtë muaj) për dy prokurorë për vonesa procedurale të pajustificuara. Për më tepër, vendimi për shkarkimin nga detyra të një prokurori të lëshuar nga Presidenti i Republikës me propozim të Prokurorit të Përgjithshëm është botuar në Fletoren Zyrtare.

Imuniteti

¹⁰³ Lexo më sipër tek "Parandalimi i korrupsionit për deputetët" dhe "Parandalimi i korrupsionit për gjyqtarët".

¹⁰⁴ Po aty.

¹⁰⁵ Neni 32 i LOFP-së.

¹⁰⁶ Neni 34 i LOFP-së.

141. Prokurorët nuk gëzojnë imunitet nga procedimet penale. Në rast të kryerjes së një vepre penale, është Prokurori i Përgjithshëm ai që urdhëron fillimin e procedimeve penale për një prokuror. Në rast të hapjes së një çështje penale, prokurori mund të pezullohet nga detyra me anë të një urdhri të Prokurorit të Përgjithshëm.

Trajnimi dhe ndërgjegjësimi

142. Prokurorët janë të detyruar të marrin pjesë në trajnime periodike profesionale. Perfeksionimi i njohurive dhe identifikimi i nevojave për trajtimit të mëtejshme janë pjesë e vlerësimit vjetor të një prokurori. Si edhe në rastin e gjyqtarëve, Shkolla e Magjistraturës ofron programe trajnimi të detyrueshme gjatë ushtrimit të detyrës së prokurorëve me kohëzgjatje nga 12 deri në 20 ditë në vit për do prokuror¹⁰⁷. Përmbajtja e trajnimit mbështetet në kërkesat e prokurorëve dhe në tema të tjera përkatëse. Më tej, në vitin 2010, Prokurori i Përgjithshëm ka nxjerrë një urdhër "Për progresin e trajnimit të prokurorëve", mbështetur në të cilin u krijua "Bordi për Organizatën e Trajnimit" (BOT). Ai vepron si organ këshillimor dhe merr vendime lidhur me planifikimin dhe organizimin e trajnimit për prokurorët. Mbështetur në sugjerimet e secilit nga anëtarët e tij, BOT-ja propozon tema për t'u përfshirë në kurrikulën e Shkollës së Magjistraturës.

143. Kurse trajnimit për etikën profesionale i janë ofruan grupeve të prokurorëve në vitin 2010, 2011 dhe 2013. Më tej, trajnime për konfliktet e interesit dhe deklarimin e pasurive ofrohen nga Drejtoria e Inspektimeve dhe e Burimeve Njerëzore në Zyrën e Prokurorit të Përgjithshëm, me ndihmën e ILDKP-së. Autoritetet i referohen po ashtu detyrës statutorë të ILDKP-së për t'iu dhënë institucioneve përkatëse, me kërkesën e këtyre të fundit, këshilla dhe këshillim për konfliktet e interesit dhe deklarimin e pasurive. Kurse trajnimi që përqendrohen në praktikën e mira për parandalimin, hetimin dhe gjykimin e rasteve të korrupsionit janë organizuar nga Shkolla e Magjistraturës dhe nga Fondi i Hapur për Evropën Juglindore, Projekti i Reformës Ligjore (GIZ), i financuar nga BE-ja dhe nga Qeveria Gjermane. Trajnimi i detyrueshëm për korrupsionin ka qenë po ashtu pjesë e dy projekteve të binjakëzimit të financuara nga BE-ja, njëri prej përfituesve të të cilëve është Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm.

144. GRECO ka tërhequr dhe më parë vëmendjen tek mungesa e vëmendjes specifike dhe konsistente për çështjet e integritetit brenda shërbimit të prokurorisë, si dhe tek mungesa e trajnimit të detyrueshëm gjatë ushtrimit të detyrës për etikën dhe konfliktin e interesit për të gjithë prokurorët. Ajo dëshiron të theksojë dhe një herë se programet e plota të trajnimit janë parakusht kyç për t'u siguruar për rrënjosjen e një grupi standardesh etike/kodi profesional sjellje në të gjithë prokurorinë. Brenda shërbimit të prokurorisë, struktura dhe përmbajtja e këtij trajnimi do të duhet të projektohen dhe të zbatohen pas vlerësimit të rrezikut. Po ashtu, këto programe trajnimi do të duhet të rishikohen dhe të përditësohen për të reflektuar sfidat e reja që do të dalin. Meqenëse kjo çështje është trajtuar në paragrafin 127 më sipër, GRECO e përsërit ftesën e saj për të investuar përpjekje dhe burime të konsiderueshme për ofrimin e trajnimit, këshillave dhe këshillimit për prokurorët përgjatë të gjithë karrierës së tyre.

145. Në përputhje me Nenin 6 të LOFP-së, shërbimi i prokurorisë e ka për detyrë ta vërë në dijeni publikun për veprimtarinë që kryen. Komunikimi me publikun dhe me median menaxhohet nëpërmjet: 1) njoftimeve zyrtare për media për çështje për të cilat është i ndjeshëm opinion publik; 2) intervistave të dhëna nga përfaqësuesit e shërbimit; 3) komunikimit periodik për çështjet nën hetim; 4) faqes zyrtare e Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm (www.pp.gov.al), të cilat lejojnë depozitimin e drejtpërdrejtë të ankesave dhe sugjerimeve të qytetarëve.

¹⁰⁷ Lexo "Parandalimi i korrupsionit për gjyqtarët".

VI. REKOMANDIME DHE HAPA PASUESE

146. Në kuadrin e gjetjeve të këtij raporti, GRECO i drejton rekomandimet e mëposhtëme Shqipërisë:

Lidhur me deputetët

- i. **përmirësimin e mëtejshëm të transparencës së procesit legjislativ nëpërmjet i) sigurimit të zbatimit në kohë të kërkesës së parashikuar në Rregulloren e Kuvendit për të botuar projektligjet, përfshirë dhe projektligjet fillestare, dhe ndryshimet, në faqen zyrtare të Kuvendit të Shqipërisë dhe ii) rregullimit të kontaktit të deputetëve me lobistët dhe me palë të tjera të treta të cilat kërkojnë të ushtrojnë ndikim mbi procesin legjislativ. (paragrafi 27);**
- ii. **hartimin dhe zbatimin e duhur të Kodit të Sjelljes për deputetët, i cili parashikohet në Rregulloren e Kuvendit; dhe ii) trajnimin, udhëzimin dhe këshillimin e deputetëve për çështje të tilla si forma, mënyra dhe objekti i kontratave të lejueshme me grupet e interesit dhe me lobistët, dhe raportimi i konflikteve *ad hoc* të interesit, etikës dhe parandalimit të korrupsionit në rradhët e tyre. (paragrafi 32);**
- iii. **krijimin brenda parlamentit të një mekanizmi për njoftimin “rast pas rasti” të konfliktit të interesave nga deputetët dhe monitorimin e këtij mekanizmi. (paragrafi 35);**
- iv. **bërjen publike të përmbajtjeve të deklarimeve të pasurive të deputetëve në faqen e internetit në kohën e duhur, duke i kushtuar rëndësi privatësisë dhe sigurisë së deputetëve dhe të personave të lidhur me ta, që janë objekt i detyrimit për raportim. (paragrafi 48);**
- v. **deklarimet e pasurive të deputetëve të jenë objekt i kontroleve të plota më të shpeshta; dhe ii) të intensifikohet bashkëpunimi ndërmjet Inspektoratit të Lartë të Deklarimit të Pasurive dhe institucioneve të tjera përgjegjëse. (paragrafi 53);**

Lidhur me gjyqtarët GRECO rekomandon:

- vi. **që përzgjedhja dhe emërimi i gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë të jenë transparente dhe të kërkohej opinioni i gjyqësorit (p.sh. i vetë Këshillit të Lartë të Drejtësisë) në këto procese; dhe ii) vlerësimi periodik i performancës profesionale dhe etike i gjyqtarëve të kryhet në kohën e duhur dhe t’i jepet rëndësi sigurimit të kriterëve objektive dhe transparente për vlerësimin e sjelljes etike të gjyqtarëve, duke mbajtur parasysh parimin e pavarësisë së gjyqësorit. (paragrafi 75);**
- vii. **i) “Komiteti i Etikës, Verifikimit të Mandateve dhe i Trajnimit Vazhdues Profesional” i Konferencës Kombëtare Gjyqësore të përmbushë mandatin e tij dhe të sigurojë në mënyrë aktive, zbatimin e rregullave të etikës; dhe ii) gjyqtarëve t’u ofrohen udhëzime, këshillime dhe trajnim i detyrueshëm gjatë ushtrimit të detyrës lidhur me çështjet e etikës, konfliktet e interesave dhe parandalimin e korrupsionit brenda rradhëve të tyre. (paragrafi 86);**

- viii. **i) me synim sigurimin e mbrojtjes kundër ndërhyrjes arbitrare në administrimin e drejtësisë, të përcaktohet qartë shtrirja e së drejtës së Ministrisë së Drejtësisë për të analizuar funksionimin e shërbimeve gjyqësore dhe administrimin e gjykatave, siç parashikohet në Nenin 31 të Ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë ; dhe ii) kryetarët e gjykatave përkatëse, duke përfshirë dhe kryetarin e Gjykatës së Lartë, të vishen me të drejtën e fillimit të procedimeve disiplinore kundër gjyqtarëve. (paragrafi 101);**

lidhur me prokurorët GRECO rekomandon:

- ix. **rafinimin e mëtejshëm të kriterëve për vlerësimin e cilësive etike të prokurorit, në veçanti duke siguruar që kriteret të jenë objektive dhe transparente. (paragrafi 115);**
- x. **i) hartimin dhe zbatimin e duhur të një grupi standardesh të qarta etike/kodi të sjelljes profesionale për të gjithë prokurorët; dhe ii) udhëzim, këshillim dhe trajnim të detyrueshëm gjatë ushtrimit të detyrës për prokurorët lidhur me çështjet e etikës, konfliktit të interesit dhe parandalimit të korrupsionit brenda radhëve të tyre. (paragrafi 127).**

147. Në përputhje me Nenin 30.2 të Rregullores së saj, GRECO i fton autoritetet shqiptare të dorëzojnë raportin lidhur me masat e marra për zbatimin e rekomandimeve të mësipërme deri më 30 shtator 2015. Këto masa do të vlerësohen nga GRECO nëpërmjet procedurës specifike të përputhshmërisë.

148. GRECO i fton autoritetet shqiptare që, në momentin e parë më të përshtatshëm për ta, të autorizojnë botimin e këtij raporti, ta përkthejnë raportin në gjuhën kombëtare dhe t'ia vënë atë në dispozicion publikut të gjerë.

Rreth GRECO-s

Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) monitoron përputhshmërinë e 49 shteteve anëtare me instrumentet antikorrupsion të Këshillit të Evropës. Monitorimi i GRECO-s përfshin një “procedurë vlerësimi”, e cila mbështetet në përgjigjet e një pyetësori specifik të hartuar për vendin objekt vlerësimi dhe në vizitat në terren, dhe pasohet nga vlerësimi i ndikimit (“procedura e përputhshmërisë”), e cila shqyrton masat e marra për të zbatuar rekomandimet që dalin nga vlerësimet e vendit. Përdoret një proces dinamik vlerësimi i ndërsjellë dhe presion nga kolegët, duke kombinuar eksperiencën e ekspertëve që shërbejnë si vlerësues dhe atë të përfaqësuesve të shtetit që marrin pjesë në seancë plenare.

Puna e kryer nga GRECO ka çuar në miratimin e një numri të madh raportesh që përmbajnë shumë informacion faktik për politikën dhe praktikën evropiane antikorrupsion. Raportet identifikojnë arritjet dhe mangësitë në legjislacion, rregullore, politikën dhe organizimet institucionale kombëtare dhe përfshijnë rekomandime të synuara për të përmirësuar kapacitetin e shteteve për të luftuar korrupsionin dhe për të nxitur integritetin.

Anëtarësimi në GRECO është i hapur dhe i barabartë si për shtetet anëtare të Këshillit të Evropës dhe për shtetet jo anëtare. Raportet e vlerësimit dhe të përputhshmërisë të miratuara nga GRECO mund të gjenden në adresën www.coe.int/greco.

