



**ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE
KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT**

RAPORT STUDIMOR

**PËR VENDIMMARRJEN E INSTITUCIONEVE TË
RIVLERËSIMIT KALIMTAR TË GJYQITARËVE
DHE PROKURORËVE (VETTING)**

PËR PERIUDHËN SHKURT – TETOR 2018

Nëntor 2018



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Ky publikim realizohet në kuadër të projektit “Për të rritur transparencën, gjithëpërfshirjen dhe përgjegjshmërinë në procesin e Vettingut - II” – projekt i mbështetur financiarisht nga Fondacioni për Shoqërinë e Hapur Shqipëri (OSFA) dhe zbatuar nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KShH).



Mendimet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht mendimet e donatorit.

Përgatitën raportin:

Av. Erida Skëndaj - Drejtore Ekzekutive e KShH-së

Migena Kondo - Eksperte e Jashtme

Përktheu: Anri Pashaj

Të gjitha të drejtat janë të rezervuara për subjektin autor. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet pa lejen dhe citimin e tij.

Autor: ©Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Rr. Brigada e VIII-te, Pallati “Tekno Projekt”

Shk. 2 Ap. 10, Tirana-Albania

Kutia Postare nr.1752

Tel: 04 2233671

Mob: 0694075732

E-mail: office@ahc.org.al;

Web site: www.ahc.org.al



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Përmbledhje Ekzekutive

Objekt i këtij studimi janë vendimet e institucioneve të rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve, përkatësisht i Komisionit të Pavarur të Kualifikimit dhe Kolegjit të Posaçëm të Apelit, për periudhën Shkurt – Tetor 2018.

Qëllimi i raportit studimor është të evidentojë në aspektin cilësor por edhe sasior disa gjetje dhe konkluzione mbi vendimmarrjen e institucioneve të vettingut në periudhën Janar – Tetor 2018. Në fokus të veçantë të studimit të vendimeve janë elementë të tillë si qartësia, koherenca, transparencja në arsyetimin e vendimeve, standarti i ndjekur në drejtim të analizës dhe zbatimit të kriterëve të vettingut por gjithashtu edhe vlerësimi për aq sa këto vendime pasqyrojnë, i elementëve të së drejtës për proces të rregullt ligjor të subjekteve që i janë nënshtruar vettingut.

Studimi i vendimeve është realizuar nga disa ekspertë vendas, me përvojë në të drejtë kushtetuese, të drejtë publike, administrative, avokatisë etj. Nga pikëpamja metodologjike, ekspertët kanë mbledhur dhe përpunuar të dhënat e rezultuara nga vendimet, duke përdorur një pyetësor të standartizuar. Grupi i ekspertëve vendas është ndihmuar nga një ekspert ndërkombëtar i fushës si dhe nga stafi i KShH-së. Pavarësisht nga standartizimi i pyetësorëve, qasja e vëzhguesve në procesin e studimit të vendimeve ka qenë e pavarur, e paanshme, bazuar në përvojën profesionale dhe bindjen e tyre të brendshme.

Për periudhën Shkurt – Tetor 2018, Komisioni i Pavarur i Kualifikimit rezulton të ketë dhënë 63 vendime, nga të cilat, 15 vendime janë dhënë për ndërprerjen e procesit të vettingut si rezultat i dorëheqjes së subjekteve, 26 vendime janë dhënë për konfirmimin në detyrë të subjekteve ndërkohë që 22 vendime janë dhënë për shkarkimin e tyre. Në këtë periudhë, KPK nuk ka dhënë asnjë vendim për pezullimin e subjektit nga detyra për një periudhë 1-vjeçare dhe detyrimin për të ndjekur programin e trajnimit, sipas kurikulave të miratuara nga Shkolla e Magjistraturës (neni 58, pika 1, gërma “b” e ligjit nr.84/2016).

Për periudhën Shkurt – Tetor 2018, Kolegji i Posaçëm i Apelit ka dhënë 9 vendime, prej të cilave 7 rezulton se janë dhënë në dhomë këshillimi dhe 2 prej këtyre vendimeve janë dhënë pasi është realizuar seancë dëgjimore me subjektin, në prezencën e Komisionerëve Publikë. Vendimmarrja e KPA ka ardhur si rezultat i ushtrimit të së drejtës së ankimit në 6 raste nga vetë subjekti i vettingut dhe në 3 raste nga Komisioneri Publik.

Vëzhguesit e KShH-së kanë studiuar rreth 65% të vendimeve të dhëna nga të dy institucionet e mësipërme të rivlerësimit për periudhën Shkurt – Tetor 2018.

Studimi i vendimeve nga vëzhguesit e KShH-së nuk ka qenë gjithëpërfshirës dhe rrjedhimisht gjetjet dhe konkluzionet e pasqyruara në këtë raport studimor nuk mund të konsiderohen të plota. Kjo për arsye se konkluzionet dhe përfundimet e monitorimit janë bazuar në seancën dëgjimore dhe vendimet e komisioneve të vettingut, por vëzhguesit nuk kanë patur akses në dosjet e plota të çdo subjekti ku janë administruar provat. Aksesit në dosje nuk është kërkuar pasi studimi i një dosje do të kërkonte kohë për shkak të volumit të saj, por gjithashtu edhe për të mos i krijuar pengesa mbarëvajtjes së punës së personelit administrativ të komisioneve të vettingut.

Në tërësi, zbatimi i procesit të vettingut si një mjet i jashtëzakonshëm merr në përgjithësi një vlerësim pozitiv me ecurinë e deritanishme. Në përgjithësi janë respektuar të drejtat procedurale të subjekteve



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

të vettingut. Megjithatë, ky konkluzion nuk mund të jetë shterues. KShH nuk mund të arrijë në konkluzione të sakta lidhur me drejtësinë ose jo të këtyre vendimeve, kjo edhe për faktin se sipas nenit F të Aneksit Kushtetues për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve, subjektet mund të ushtrojnë ankim në Gjykatën Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Vendimet e publikura deri më tani kanë qenë të arsyetuara dhe tepër voluminoze. Nga pikëpamja formale këto vendime kanë plotësuar kërkesat e parashikuara në ligjin nr.84/2016 (të vettingut) dhe janë vlerësuar si të plotë, me strukturë logjike dhe arsyetim të hollësishëm. Megjithatë, standarti që trupat gjykuese kanë ndjekur në drejtim të strukturimit dhe arsyetimit të vendimit kemi mendimin se ka nevojë të unifikohet, në drejtim të logjikës së arsyetimit, analizës ligjore, shpalosjes konçize dhe të qartë të fakteve, provave dhe argumentave të subjektit të rivlerësimit dhe të komisionit. Vlerësohet si pozitiv fakti që në një sërë vendimesh të KPK-së dhe të KPA-së ka patur komisionerë të cilët kanë qëndruar në pakicë ose kanë patur mendime paralele. Mendimet e pakicës dhe ato paralele janë gjithmonë pjesë përbërëse e vendimeve të studiuara. Në përgjithësi këto vendime janë arsyetuar në mënyrë të plotë. Kemi mendimin se këto mendime janë tregues i pavarësisë së jashtme dhe të brendshme të institucioneve të vettingut, dinjitetit dhe integritetit të anëtarëve në pakicë, gjë që i shërben debatit të shëndetshëm ligjor midis anëtarëve si dhe kontribuon në drejtim të përmirësimit të cilësisë së arsyetimit të një vendimi¹.

Vëzhguesit i përshkruajnë seancat dëgjimore me subjektet e vettingut si kryesisht profesionale, në respektim të rregullave të solemnitetit dhe etikës, transparente dhe në përputhje me ligjin. Institucionet e vettingut nuk janë mbështetur thjesht në të dhënat dhe relacionet e katër organeve ndihmëse, por ato kanë kryer në përgjithësi hetim të plotë administrativ, duke ju dhënë mundësinë subjekteve të rivlerësuara për të dhënë sqarimet dhe shpjegimet e tyre për rezultatet e hetimit administrativ. Në shumë prej vendimeve të dhëna pasqyrohen edhe ankesat e qytetarëve, megjithatë, jo në të gjitha rastet shpaloset qoftë edhe në mënyrë të përmbledhur objekti i këtyre ankesave.

Në vlerësimin e kriterit të pasurisë, komisionet e vettingut sipas vëzhguesve kanë respektuar përgjithësisht parimin e proporcionalitetit dhe nuk kanë vendosur shkarkimin e subjekteve të rivlerësimit për gabime të vogla (deklarata objektivistike të pasakta). Megjithatë, kemi mendimin se në jurisprudencën e institucioneve të vettingut është e nevojshme të qartësohet më mirë koncepti i fshehjes së pasurisë. Kalimi i barrës së provës tek subjekti i vettingut rezulton të jetë analizuar në mënyrë të qartë në vendimet e studiuara.

Megjithatë, në raste sporadike, studimi i vendimeve evidentoi edhe disa çështje të diskutueshme të lidhura më së shumti me zbatimin praktik të legjislacionit apo interpretimin e tij në rastet individuale të subjekteve të rivlerësuara. Problematikat e raportuara nuk përbëjnë shkelje shumë të rënda të legjislacionit, por ato pasqyrojnë një debat dhe analizë ligjore që mbetet i hapur mes profesionistëve dhe rrjedhimisht nuk konsiderohet shterues.

Në disa vendime të shkarkimeve, është vërejtur se KPK ka vendosur të përfundojë procesin e rivlerësimit për subjektin vetëm mbi kriterin e pasurisë, duke mos përfunduar dhe duke mos marrë në konsideratë hetimet mbi kriterin e vlerësimit të figurës dhe atë të aftësive profesionale. Në këto vendime, nisur nga rezultatet e hetimit administrativ me pasurinë, trupat gjykuese kanë vlerësuar se kriteri i pasurisë është i mjaftueshëm për procesin vendimmarrës lidhur me rivlerësimin kalimtar të subjekteve përkatës. Ky shqetësim merr shkas edhe nga debatet publike, ku pritshmëritë për ankesat

¹ Shih "Qëndrimi në pakicë në vendimmarrjen e gjykatave", Erind Mërkuri



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

e qytetarëve në drejtim të cilësisë së ulët profesionale të gjyqtarëve dhe prokurorëve ishin relativisht të larta. Lidhur me këtë çështje, vëzhguesit e KShH-së kanë ndarë mbajtur qëndrime të ndryshme.

Qëndrimi i parë - Kushtetuta e RSH dhe ligji nr.84/2016 parashikon që procesi i vettingut kërkon kontroll të të tri komponentët që qëndrojnë në themel të tij, ndaj procesi nuk do të ishte i plotë dhe as transparent për publikun nëse subjektet nuk i nënshtrohen të trija filtrave të kontrollit. Në një nga vendimet e studiuara rezulton që për subjektin ka patur 11 denoncime nga publiku, por pavarësisht kësaj, KPK nuk e ka përfunduar hetimin administrativ për aftësinë profesionale por ka hetuar vetëm kriterin e pasurisë. Mosrealizimi i plotë i vettingut për këto subjekte mund të sjellë cenim të transparencës karshi publikut, si në ato raste kur subjekti kërkon ti nënshtrohet vettingut për të trija kriteret por edhe në raste kur publiku ka interes për tu njohur me rezultatet e të trija kriterëve. Gjithashtu, zhvillimi i procesit dhe shkarkimi i subjektit bazuar në vlerësimin e një kriteri në KPK, në rast se ka ndryshim të vendimmarrjes në KPA, mund të sjellë vonesa dhe zvarritje të procesit për shkak të nevojës që dikton zhvillimi i një hetimi të thelluar administrativ në KPA për dy kriteret e tjera.

Qëndrimi i dytë – Ligji nr.84/2016 parashikon se shkarkimi i subjektit mund të bazohet edhe në vetëm një kriter. Mendojmë se konfirmimi në detyrë gjithmonë ka nevojë për vlerësimin e të tri kriterëve. Vetingu është një proces unik që synon që të largojë nga funksionet e sistemit të drejtësisë, ato subjekte që nuk janë të denja për ti ushtruar këto funksione. Për ta arritur këtë qëllim, nuk ka rëndësi nëse personi do kishte qenë i papërshtatshëm edhe për kriteret e tjera, sepse një kriter i vetëm është i mjaftueshëm për shkarkim. Ky qëllim që ka procesi i vettingut mbështetet edhe nga parime të tilla të njohur në procedurat me natyrë administrative apo quasi gjyqësore, sikurse është ai i ekonomicitetit dhe shpejtësisë së procesit. Në rast se subjekti që shkarkohet për shkak të një kriteri, ushtron të drejtën e ankimit, atëherë Kolegji i Posaçëm i Apelimit mund të vlerësojë dhe të hetojë edhe dy kriteret e tjera dhe rrjedhimisht të vendosë lidhur me to.

Një çështje e ngritur nga vëzhguesit ka të bëjë me faktin se kur Komisioneri Publik ushtron të drejtën e ankimit ndaj vendimit të KPK-së, atëherë Kolegji i Apelimit duhet të zhvillojë seancë dëgjimore publike. Kjo është parashikuar në nenin 65, pika 3 të ligjit nr.84/2016 ku thuhet se “*Në rastin e ankimit nga Komisioneri Publik, Kolegji i Apelimit e gjykon çështjen në seancë publike*”. Në frymën edhe të dispozitave të tjera të ligjit të vettingut, Komisioneri Publik është institucioni që përfaqëson interesat e publikut, ndaj dhe publikut duhet ti jepet e drejta të ndjekë procesin që zhvillohet në KPA. Në vendimin e Kolegjit të Posaçëm të Apelimit për subjektet A.Llalla dhe S.Tola, pakica në këtë vendim ka çmuar se për gjykimin e kësaj çështjeje ishte e detyrueshme thirrja e seancës gjyqësore publike, pasi ankimi është ushtruar nga Komisioneri Publik.

Afatet që duhet ti lihen në dispozicion subjekteve të vettingut për të paraqitur prova shtesë duhet të jenë të arsyeshme për subjektin, me qëllim që ky të ketë kohën e nevojshme për të paraqitur provat që sigurojnë informacionin dhe faktet e nevojshme për procesin, në kuadër të së drejtës efektive për tu mbrojtur. Megjithatë, Komisionet e vettingut mund të marrin parasysh që subjekti tashmë ka pasur dy vjet kohë për të ofruar të gjitha provat e nevojshme, ndaj në praktikë, nga pikëpamja taktike, komisioni mund të ketë vendosur afate më të shkurtëra për të mos krijuar vonesa në proces. Pavarësisht nga kjo, në parim, një afat prej tre javësh dhe një zgjatje e mundshme kur kërkohet prej tre javësh të tjera mund të ishte e rekomandueshme për organet e vettingut.

Kërkesat për marrjen e një prove nga subjekti mund të refuzohen nga KPK apo KPA, por kjo kërkon jo vetëm citim të bazës ligjore por gjithashtu edhe argumentim përkatës për shkaqet për të cilat refuzohet. Data që mban dokumenti nuk mund ta bëjë automatikisht provën të papranueshme, por mundet që Institucionet e Vettingut të mos i japin shumë vlerë provuesë një dokumenti të tillë, në



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

varësi të rastit konkret dhe duke e justifikuar gjithmonë me bazën ligjore përkatëse. Kjo çështje mund të jetë një temë për trajnim apo diskutim më të thellë ligjor.

Studimi i vendimeve evidenton se, vlerësimi i pasurive të gjyqtarëve dhe prokurorëve rezulton të ketë qënë një proces kompleks dhe për shkak të vështirësive edhe i ngadaltë. Megjithatë, vëzhguesit kanë ngritur disa çështje lidhur me këtë kriter, nëse hetimi administrativ i komisioneve të vettingut ka qënë i plotë, nëse vlerësimi i pasurisë është neglizhuar në disa raste dhe në raste të tjera ka qënë më shumë strikt nga sa duhet. Të gjitha këto aspekte të lidhura me këtë kriter synojnë të analizojnë nëse ka patur ose jo standarte të dyfishta të zbatuara nga komisionet e vettingut. Edhe në këtë drejtim, duke qënë se çështjet konkrete kanë specifikat dhe karakteristikat e tyre individuale, si dhe për shkak se vëzhgues të ndryshëm kanë analizuar vendime të ndryshme, është e vështirë të arrihet në opinione dhe konkluzione të plota dhe të sakta.

Në një rast vëzhguesit kanë ngritur shqetësimin se nuk është hetuar plotësisht origjina e parave të fituara nga subjekti i rivlerësimit, në formën e një dhurate ose transferte nga një personi i afërm me të. Megjithatë, analiza e të ardhurave nga personat e lidhur me subjektin dhe të ardhurave që vijnë nga jashtë mund të kërkojë më shumë kohë dhe mund të mos jetë e mundur, por megjithatë kërkohet që këto çështje ti nënshtrihen diskutimit në seancën dëgjimore si dhe të jenë objekt i analizës së plotë në pjesën arsyetuese të vendimit. Sa më i thellë është hetimi, aq më shumë mund të vonohet i gjithë procesi, çka është tashmë një shqetësim për të gjithë zbatimin e reformës në drejtësi. Kjo është një analizë e vështirë sa kohë vërehet se ka një konflikt mes qëllimeve, pra qëllimit për të patur një hetim sa më të plotë, objektiv dhe gjithëpërfshirës në kuadër të vettingut dhe qëllimit për të patur një proces efektiv brenda një afati të arsyeshëm që nuk bllokton funksionimin dhe krijimin e institucioneve të drejtësisë (atyre ekzistuese dhe të reja). Çdo rast ka specifikën, individualitetin dhe rrethanat konkrete të cilat mund të ndryshojnë nga subjekti në subjekt, ndaj edhe konkluzionet lidhur me këtë çështje nuk mund të jenë të prera. Është pozitiv fakti që komisionet e vettingut kanë kryer një hetim më të gjerë administrativ, duke vendosur në pikëpyetje gjetjet dhe të dhënat në relacionet e organeve ndihmëse, përfshi ato të ILDKPKI-së.

Një çështje tjetër e evidentuar nga vëzhguesit në vendimet e studiuara ka të bëjë me vështirësitë apo paaftësinë e subjektit të rivlerësimit për të paraqitur të dhëna për një periudhë mbi 20 vjet më parë, në mënyrë të veçantë atëherë kur sistemi bankar nuk ka funksionuar në mënyrën e duhur, kur ka patur informalitet dhe probleme në drejtim të përmbushjes së detyrimeve tatimore ose kur provat nuk mund të sigurohen më. Edhe në këto raste, vendimmarrja e organeve të vettingut varet nga rasti individual dhe përsëri shfaqet konflikti i qëllimeve. Vetingu nuk mund të kërkojë të pamundurën, por nga ana tjetër vetingu nuk mund të pranojë histori të papranueshme, të cilat në optikën e profesionistëve por edhe të publikut janë të pabesueshme. Megjithatë, subjekti i rivlerësimit, me kalimin e barrës së provës mund të deklarojë se prova ka humbur dhe nuk mund të sigurohet më, ndërkohë që detyra e vështirë për të pranuar ose jo këtë argument i takon Komisioneve të vettingut², të cilat duhet të shqyrtojnë një tërësi rrethanash dhe faktesh të rastit konkret dhe të analizojnë me kujdes, objektivitet dhe proporcionalitet argumentin e subjektit.

Monitorimi i procesit të vettingut në tërësi, por në mënyrë të veçantë studimi i vendimeve të deritanishme të Komisioneve të Vettingut ka evidentuar se, vlerësimi i aftësive të dobëta të dobëta profesionale të gjyqtarëve dhe prokurorëve është i vështirë për t'u analizuar dhe zbatuar në praktikë.

² Neni 32, pika 2 e ligjit nr.84/2016 parashikon se, “Nëse subjekti i rivlerësimit është në pamundësi objektive për të disponuar dokumentin që justifikon ligjshmërinë e krijimit të pasurive, duhet t’i vërtetojë institucionit të rivlerësimit se dokumenti është zhdukur, ka humbur, nuk mund të bëhet përsëri ose nuk merret në rrugë tjetër. Institucionet e rivlerësimit vendosin nëse mosparaqitja e dokumenteve justifikuese është për shkaqe të arsyeshme.”



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Komisionet e Vettingut nuk janë gjykata apeli që shqyrtojnë apo rishikojnë vendimet gjyqësore të formës së prerë. Megjithatë, bashkëpunimi i lartë që publiku ka patur me këto institucione në kuadër të procesit të vettingut, mund të kishte hedhur dritë në shkeljet e mundshme procedurale që janë kryer nga subjektet e rivlerësuara, gjatë ushtrimit të funksionit të tyre si prokuror apo gjyqtarë. Sikurse është evidentuar edhe me herët nga KShH, kriteri i vlerësimit të aftësive profesionale kufizohet tek shkeljet e dukshme procedurale të një rëndësie të veçantë. Gabimet e thjeshta procedurale nuk janë të mjaftueshme për të shkarkuar profesionistë dhe kjo duket se është respektuar në vendimmarrjen e deritanishme të Komisioneve të vettingut. Nga vendimet e studiuara, rezulton se vetëm në dy raste, vendimi është bazuar ndër të tjerash edhe në kriterin e aftësive profesionale por të lidhur me cenimin e besimit të publikut në sistemin e drejtësisë. Nga pikëpamja statistikore, të dhënat e deritanishme evidentojnë nevojën për të përforcuar dhe thelluar më tej në të ardhmen hetimin administrativ lidhur me këtë kriter. Një nga komponentët e rëndësishëm për besimin e publikut në sistemin e ri të drejtësisë, është integriteti profesional i gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe cilësia e lartë profesionale në vendimmarrjes së tyre.

Komisionet e vettingut nuk kanë dhënë asnjë vendim shkarkimi të bazuar vetëm në kriterin e kontrollit të figurës, por megjithatë ka patur subjekte që janë shkarkuar bashkarisht për kriterin e pasurisë dhe të figurës. Nëse subjekti ka patur kontakte me struktura të krimit të organizuar, ai/ajo është informuar mbi rezultatet që kanë dalë nga relacionet e DSIK-së dhe hetimi administrativ i KPK-së. Në të ardhmen lind nevoja të elaborohet më mirë në jurisprudencën e institucioneve të vettingut se çfarë është kontakti i papërshtatshëm i subjekteve të rivlerësimit, ndërkohë që koncepti i krimit të organizuar në ligjin e vettingut rezulton të jetë mjaft i gjerë.

1. Vendimet e Komisionit të Pavarur të Kualifikimit dhe Kolegjit të Posaçëm të Apelimit për ndërprerjen/pushimin e vettingut si rezultat i dorëheqjes

1.1 Subjektet e dorëhequra

Duke filluar nga data 16 Shkurt 2018, KPK vendosi të ndërpresë/ pushojë rivlerësimin kalimtar të 15 subjekteve, bazuar në aktet e tyre individuale të dorëheqjes³. Disa prej këtyre subjekteve ishin pjesë e listës së subjekteve të përparësisë të shortuar nga KPK. Vëzhguesit e KShH-së kanë studiuar 12 prej këtyre vendimeve, nga të cilat rezulton se, 7 subjekte të rivlerësimit kanë ushtruar funksionin e gjyqtarit dhe prokurorit, 4 subjekte të rivlerësimit kanë ushtruar funksionin e ndihmësit ligjor dhe 1 atë të magjistratit (ish Prokurori i Përgjithshëm).

Nga të dhënat e publikuara në faqen e Kolegjit të Posaçëm të Apelimit, rezulton se Komisioneri Publik ka ankimuar 3 vendime të KPK-së për ndërprerjen/pushimin e procesit të vettingut për shkak të dorëheqjes së subjekteve të vettingut⁴.

1.2 Afati i dorëheqjes

Nga 12 vendime të dorëheqjes, KShH ka studiuar 11 vendimet e para të KPK-së për ndërprerjen e vettingut të subjekteve të dorëhequra. Nga studimi i 11 vendimeve të ndërprerjes, rezulton se 8 prej tyre janë paraqitur brenda afatit 3 mujor nga hyrja në fuqi e Ligjit nr. 84/2016. Në llogaritjen e këtij

³ <http://kpk.al/vendime/>

⁴ <http://ëëë.kpa.al/njofitime-per-shtyp/>. Për subjektin A.LI, Kolegji i Apelimit ka marrë vendim, i shpallur publikisht në <http://ëëë.kpa.al/shpallet-vendimi-pe%E2%80%8Br-subjektin-e-rivleresimit-z-adriatik-llalla/>



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

afati KPK ka marrë në konsideratë edhe pezullimin e zbatimit të Ligjit 84/2016 nga Gjykata Kushtetuese, gjatë shqyrtimit të çështjes në këtë Gjykatë. Si datë e përfundimit të afatit 3 mujor për paraqitjen e dorëheqjes është llogaritur data 31.03.2017. Vendimi i parë i KPK-së për ndërprerjen e vettingut daton në 8 Shkurt 2018. Për 8 nga kërkesat për dorëheqje brenda afatit 3 mujor që përkon me dt. 31.03.2017, bie në sy se vendimmarrja e KPK-së është përafërsisht 1 vit më vonë. Kjo vendimmarrje e vonuar mund të jetë kushtëzuar nga faktorë të tillë si miratimi i strukturës dhe organikës së personelit, rekrutimi i personelit apo dorëzimi i dokumentacionit të dorëheqjes nga Institucioni i Presidencës.

Nga analiza e tre vendimeve të ndërprerjes si rezultat i dorëheqjeve të subjekteve jashtë afatit 3 mujor, rezulton se KPK, bazuar në Nenin G të Aneksit të Kushtetutës si dhe në interpretimin e bërë në vendimin nr.78, dt.12.12.2017 të Gjykatës Kushtetuese⁵, për dispozitat e Ligjit 84/2016 (nenin 56 të tij) ka pranuar mundësinë e dorëheqjes dhe të ndërprerjes së procesit të vettingut jashtë afatit 3 mujor.

1.3 Dorëheqja pranë organit të përcaktuar me ligj

Bazuar në vendimet e analizuara, në 9 nga 11 rastet, subjektet e rivlerësimit kanë paraqitur kërkesë për dorëheqje pranë Presidentit të Republikës dhe në 2 rastet e tjera dorëheqja është depozituar vetëm tek organi i emërtesës, pasi është paraqitur jashtë afatit 3 mujor të kërkuar nga ligji për depozitim pranë Presidentit të Republikës⁶. Nga 9 subjektet që kanë paraqitur dorëheqjen pranë Presidentit të Republikës, tre prej tyre⁷ nuk e kanë depozituar atë pranë organit të emërtesës. Këtu përfshihen si subjekte që e kanë paraqitur brenda ashtu edhe jashtë afatit 3 mujor këtë kërkesë. Sipas të dhënave të disponueshme publikisht nga faqja zyrtare në internet e Kolegjit të Posaçëm të Apelimit, Komisioneri Publik ka ankimuar 3 vendime të KPK-së për ndërprerjen/pushimin e procesit të vettingut për shkak të dorëheqjes së subjekteve të vettingut⁸.

Kështu, në Vendimin nr. 2 datë 16.02.2018 të KPK-së⁹, rezulton se dorëheqja është depozituar jashtë afatit 3 mujor tek Presidenti i Republikës dhe jo tek organi i emërtesës. Nga vendimi i KPK nuk qartësohet nëse është kryer një hetim administrativ për të vërtetuar nëse Presidenti i Republikës ia ka dërguar *për kompetencë* kërkesën Këshillit të Lartë të Drejtësisë, i cili në bazë të nenit 160 të Ligjit 96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në RSH“ është organi kompetent që ushtron funksionet e Këshillit të Lartë Gjyqësor, për periudhën kalimtare deri në krijimin e këtij këshilli. Lidhur me ankimin e ushtruar nga Komisioneri Publik për këtë vendim, Kolegji i Posaçëm i Apelimit ka vendosur ashtu sikurse KPK ndërprerjen e vettingut, por duke saktësuar në dispozitivin e vendimit ndalimin e emërimit të subjektit (A.L), gjyqtar ose prokuror i çdo niveli, anëtar i Këshillit të Lartë

⁵ Në paragrafin 43 të këtij vendimi, GJK vlerëson se, sa i takon nenit 56, pika 1, të këtij ligji, kjo dispozitë është vlerësuar si kushtetuese për sa kohë që nuk i mohon subjektit të rivlerësimit të drejtën për t'u dorëhequr, e drejtë që i garantohet atij nga neni G i Aneksit të Kushtetutës. Neni 56 i ligjit i jep mundësinë subjektit që dorëhiqet brenda afatit 3-mujor, të përfitojë pagesë kalimtare sipas parashikimeve ligjore në fuqi, mundësi të cilën nuk e përfitojnë subjektet që e japin dorëheqjen pas përfundimit të këtij afati. Gjykata thekson se për sa kohë që subjekti i rivlerësimit është në detyrë dhe procesi i rivlerësimit nuk ka përfunduar ende, ai ka të drejtën të japë dorëheqjen dhe në këtë rast procesi i rivlerësimit ndërpritet, duke u zbatuar parashikimet e nenit G të Aneksit të Kushtetutës.

⁶ Neni 56 i Ligjit 84/2016 e lidh paraqitjen e dorëheqjes pranë Presidentit të Republikës me afatin 3 mujor të kërkesës për dorëheqje. Kjo procedurë duhet interpretuar në mënyrë sistematike me parashikimet e neneve 64 dhe 65 të Ligjit Nr. 96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, bazuar në të cilët dorëheqja depozitohet pranë Këshillit përkatës. Për shkak se këshillat përkatës nuk janë krijuar ende, bazuar në parashikimet e nenit 160 të këtij ligji, organet kompetente para të cilëve duhet të depozitohen kërkesat janë Këshillit i Lartë i Drejtësisë dhe Prokurori i Përgjithshëm.

⁷ Vendimet Nr. 2 datë 16.02.2018; Nr. 4 datë 23.03.2018; Nr. 5 23.03.2018

⁸ <http://ëëë.kpa.al/njoftime-per-shtyp/>

⁹ Për subjektin Adriatik Llalla.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Gjyqësor ose i Këshillit të Lartë të Prokurorisë, inspektor i lartë i drejtësisë, Prokuror i Përgjithshëm për një periudhë prej 15 vitesh¹⁰.

1.4 Përmbajtja dhe forma e vendimit të ndërprerjes së vettingut (dorëheqjet)

Lidhur me përmbajtjen e vendimit, bazuar në parashikimet e nenit 57 të Ligjit nr. 84/2016 rezulton se vendimet përmbajnë elementët formalë të kërkuara nga ligji. Në të gjitha vendimet e aryetuara nuk parashtrahet shkaku i dorëheqjes, ndërkohë që nuk ka detyrim ligjor për reflektimin e shkakut të dorëheqjes. Në lidhje me arsyetimin e vendimeve, në rastet e vendimeve Nr. 2 datë 16.02.2018; Nr. 4 datë 23.03.2018; Nr. 5 23.03.2018, KPK nuk ka argumentuar nëse ka kryer një proces hetimi administrativ për të vërtetuar nëse dorëheqja është e rregullt dhe përse ka mjaftuar shkresa e Presidentit të Republikës dhe jo vendimi nga organi i emërtesës për përfundimin e statusit të magjistratit.

2. Studimi i Vendimeve të KPK dhe KPA

2.1 Publikimi i vendimeve në faqet zyrtare të internetit të Komisioneve të Vettingut (pikëpamja logjistike)

Një parim tjetër i gjyqimit të drejtë (pjesë e procesit të rregullt ligjor) i elaboruar nga Gjykata e Strasburgut është parimi i publikimit të vendimit, i cili buron nga parimi i procesit publik “i njohur ndryshe si publiciteti”. Neni 55 i Ligjit 84/2016 parashikon detyrimin e Komisioneve të vettingut për të publikuar vendimet në faqet zyrtare të internetit. Kjo kërkesë e publicitetit është respektuar në çdo rast nga këto Komisione.

Nga monitorimi i vendimeve të publikuara të arsyetuara nga KPK, rezulton se ato gjenden të plota në faqen zyrtare të internetit të Komisionit të Pavarur të Kualifikimit kpk.al, seksioni Vendime, dhe në titullin e vendosur për secilin vendim specifikohet numri, data, emri i subjektit dhe pozicioni i tij. Megjithatë, paraqet vështirësi aksesimi i plotë të listës së Vendimeve, pasi duhet të kalohet në opsionin ‘shkarko më tepër’, dhe në këtë rast, rikthimi kryhet në po të njëjtën faqe kryesore.

Nga monitorimi i vendimeve të publikuara të arsyetuara nga KPA, rezulton se ato gjenden të plota në faqen zyrtare të internetit të këtij Institucioni, <http://ëëë.kpa.al/juridiksion-rivleresimi-2/>, në seksionin **Vendime**, nënseksioni **Juridiksion rivlerësimit**. Vendimet janë të renditura sipas numrit të tyre rendor dhe përmbajnë informacionet bazë (datën, emrin e subjektit dhe pozicionin e tij) që orientojnë lexuesin e interesuar për vendime specifike, si dhe këto vendime hapen menjëherë me klikimin në titullin e vendimit.

2.2 Standardet dhe qartësia e arsytimit të Vendimeve

Gjykata Kushtetuese në disa vendime të saj¹¹ është shprehur se, “Vendimi gjyqësor në çdo rast duhet të jetë logjik, i rregullt në formë dhe i qartë në përmbajtje. Në tërësinë e tij ai duhet konsideruar si një unitet, në të cilin pjesët përbërëse janë të lidhura ngushtësisht mes tyre. Ato duhet të jenë në shërbim dhe funksion të njëra-tjetrës. Argumentet e pjesës arsyetuese duhet të jenë të bazuara dhe të lidhura logjikisht, duke respektuar rregullat e vendimit të drejtë dhe ato duhet të formojnë një

¹⁰ Në momentin e monitorimit, vendimi i KPA-së nuk ishte arsyetuar ende ndaj nuk është bërë pjesë e analizës më të gjerë në këtë raport studimor. Vëzhguesit e KSHH-së i janë referuar dispozitivit të vendimit të publikuar në <http://ëëë.kpa.al/shpallet-vendimi-pe%e2%80%8br-subjektin-e-rivleresimit-z-adriatik-llalla/>

¹¹ Shih vendimet nr. 38, datë 30.12.2010; nr. 20, datë 13.04.2012, nr. 28/2014 të Gjykatës Kushtetuese



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

përmbajtje koherente brenda vendimit, i cili përjashton çdo kundërtënie ose kontradiksion të hapur ose të fshehtë. Këto argumente duhet të jenë, gjithashtu, të mjaftueshme për të mbështetur dhe pranuar pjesën urdhëruese. Konkluzionet e pjesës arsyetuese duhet të bazohen jo vetëm në aktet ligjore, por edhe në parimet dhe rregullat që karakterizojnë mendimin e shëndoshë e logjik”.

Nga monitorimi i Vendimeve të arsyetuara, rezulton se vendimet KPK-së të konfirmimit në detyrë dhe të shkarkimit janë tepër voluminoze, ndërkohë që vendimet e Kolegjit të Posaçëm të Apelimit janë më të përmbledhura. Kjo varet edhe nga kompetencat që kanë këto dy institucione të rivlerësimit kalimtar, ku KPK pasqyron në mënyrë të detajuar rezultatet e hetimit administrativ, ndërkohë që KPA fokusohet në vendimmarrjen e saj, në çështjet të cilat janë objekt i ankimit të palëve.

Trupat gjyqesore të KPK-së kanë ndjekur standarte të ndryshme në mënyrën se si është strukturuar apo arsyetuar vendimi. Neni 57 i ligjit nr.84/2016 parashikon se relatori i çështjes arsyeton me shkrim vendimin e Komisionit, i cili përmban tri pjesë kryesore, hyrjen, pjesën përshkruese-arsyetuese dhe urdhëruese. Neni 57 përcakton se pjesa përshkruese-arsyetuese përmban: a) rrethanat e çështjes, siç janë vlerësuar gjatë procesit, dhe përfundimet e nxjerra nga trupi gjyqësor; b) provat dhe arsyet mbi të cilat mbështeten vendimet; c) raportin dhe rekomandimin e relatorit; ç) dispozitat ligjore në të cilat mbështetet vendimi.

Nga vendimet e studiuara deri më tani, vihet re se struktura e tyre nuk rendit në të njëjtën mënyrë elementët e kërkuar sipas nenit 57 të ligjit nr.84/2016. Në përgjithësi pjesa përshkruese-arsyetuese e këtyre vendimeve nuk strukturohet në mënyrë të qartë sipas 4 aspekteve që duhet të përfshihen në të si dhe nuk është formuluar në mënyrë konçize. Gjithashtu, lind nevoja për një renditje në mënyrë më logjike të fakteve, të cilat në disa vendime paraqiten në mënyrë të shpërndarë, çka e bën të vështirë leximin, pasi i njëjti fakt rimerret disa herë në analizë (vendimi për subjektin D.Rreshka).

Në disa raste, në vendimet KPK-së vihet re se nuk pasqyrohen të gjitha elementet e parashikuara në n.57/4/b të ligjit 84/2016) veçanërisht provat ku bazohen përfundimet përkatëse si dhe provat dhe argumentat e paraqitura nga subjekti i rivlerësimit. Kjo mangësi është vënë re edhe gjatë disa seancave dëgjimore. Kështu në vendimin e KPK ku arsyetohet lidhur me kriterin pasuror, gjejnë pasqyrim vetëm gjetjet problematike për subjektin dhe jo aspektet që përcjellin një qasje më të balancuar dhe transparente në vlerësimin e të ardhurave dhe shpenzimeve të subjektit në tërësinë e tyre (A. Dollapaj). Ka patur raste kur subjekti ka provuar të kundërtën lidhur me faktet që kanë rezultuar nga hetimi administrativ për kriterin e pasurisë, por provat dhe argumentat e subjektit nuk gjejnë pasqyrim në vendimin e publikuar të KPK-së (për subjektin F. Memçaj). Ka pasur edhe raste kur në vendimin e publikuar, sipas vëzhguesve janë paraqitur informacione që nuk janë në përputhje me deklaratimet gjatë seancës dëgjimore (për subjektin A. Xholi).

Standarti i arsyetimit të vendimmarrjes së KPK-së ka qënë objekt ankimi dhe rrjedhimisht vlerësimi në Kolegjin e Posaçëm të Apelimit. Pavarësisht nga kundërshtitë e subjektit të rivlerësimit (F.Hoxha) lidhur me këtë aspekt, trupa e gjyqesore e KPA-së në vendimin e saj konstaton se pjesët përbërëse të vendimit të KPK-së janë në unitet dhe të lidhura ngushtësisht mes tyre dhe argumentet e dhëna nga Komisioni janë të mjaftueshme për të mbështetur përfundimet e arritura, ndërsa subjekti i rivlerësimit nuk parashtron se cilat pjesë të arsyetimit janë të paargumentuara në ligj dhe në fakte. Për këto arsye, është çmuar se ankimi është i papabuar dhe duhet rrëzuar.

Mënyra se si arsyetohen vendimet dhe unifikimi i strukturimit, elementët e qartësisë, unitetit, kuptueshmërisë dhe të qënurit konçiz, vlerësojmë se janë çështje që duhet të jenë objekt i vazhdueshëm i diskutimeve në mbledhjet e anëtarëve të KPK-së dhe KPA-së.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

2.3 Respektimi i parimit të barazisë së armëve juridike

Parimi i barazisë “së armëve” është një elementet kryesorë të “gjykimit të drejtë”, i elaboruar gjerësisht në jurisprudencën e Gjykatës së Strasburgut. Ky parim përfshin të drejtën për ti dhënë një mundësi të arsyeshme palës për të paraqitur versionin e saj të çështjes, i realizuar nëpërmjet 3 kërkesave minimale kryesore: i. e drejta për të paraqitur prova, ii. e drejta për të kundërshtuar provat në disfavor të palës, iii. e drejta për të paraqitur argumente në lidhje me çështjen. Kërkesa e dytë është e lidhur ngushtë me parimin e kontradiktoritetit të procesit, i cili nënkupton të drejtën e palës: i. për tu njohur dhe ii. për të komentuar lidhur me provat e palës tjetër.

Gjithashtu këto parime janë të mishëruara edhe në nenin 47 të Kodit të Procedurave Administrative ku ligji nr.84/2016 referon ndër të tjerash lidhur me të drejtat e subjektit të rivlerësimit gjatë procesit të rivlerësimit. Sipas kësaj dispozite, të gjitha palët, në çdo fazë të procedurës, kanë të drejtë të paraqesin mendime dhe shpjegime për faktet, rrethana apo çështje ligjore, si dhe të depozitojnë prova ose të paraqesin propozime për zgjidhjen e çështjes. Ndërkohë që vetë ligji nr.84/2016 parashikon në nenin 4, pika 5 të drejtën e subjekteve të rivlerësimit për një proces të rregullt dhe nenin 49, pika 9 të tij parashikohet se “*refuzimi i kërkesës për marrjen e provës bëhet me vendim të arsyetuar duke argumentuar shkaqet e refuzimit*”. Gjithashtu, pika 6 e këtij neni parashikon rastet e refuzimit të provës nga ana e KPK.

Nga studimi i vendimeve janë vërejtur disa raste të refuzimit të marrjes së provës të kërkuar nga subjekti i rivlerësimit, si psh për caktimin e një eksperti të pavarur, thirrjen e dëshmitarëve etj. Në vendimet për subjektet përkatëse nuk rezulton që KPK të ketë reflektuar shkaqet e këtij refuzimi, por megjithatë kjo nuk përjashton mundësinë e përcaktimit të këtyre shkaqeve në vendimet e ndërmjetme që mund të jenë pjesë e fashikullit të dosjeve të subjekteve. Konkretisht kjo është vërejtur për vendimet e KPK-së për subjektet B. Trezhnjeva, R. Gashi, D. Rreshka. E Metalla, ku rezulton se është cituar vetëm baza ligjore e refuzimit, por nuk është argumentuar se përse ndodhemi para shkaqeve dhe rrethanave të parashikuara në këtë dispozitë¹².

Sipas vëzhguesve, vetëm **në një rast** KPK ka pranuar provën me dëshmitar gjatë procesit të hetimit, për subjektin A.Broci.

I diskutueshëm është respektimi i parimit të barazisë së armëve juridike për subjektin e rivlerësimit A.Xhoxhaj, pasi rezulton se KPK nuk ka pranuar marrjen në cilësinë e provës të një dokumenti të vendosur në dispozicion nga subjekti, konkretisht një deklaratë noteriale të datës 31 Mars 2018. Argumenti për refuzimin e kësaj prove ka qenë se ky është hartuar gjatë procesit të hetimit administrativ të zhvilluar nga KPK. Ky aspekt është trajtuar ndër të tjerash në vendimin e KPA-së nr. 9 (JR), dt.24.10.2018 (bazuar në ankimin e subjektit). Në këtë vendim thuhet se, kjo deklaratë jo domosdoshmërisht duhet të jenë përpiluar në kohën reale kur ka ndodhur ngjarja, që të kenë vlerë prove dhe të pranohen si të tilla. Megjithatë, në rastin e kësaj deklarate, KPA ka argumentuar se bazuar në nenin 253 të Kodit të Procedurës Civile dhe Konventën e Hagës, deklarata noteriale nuk ka elemente të tilla, të domosdoshme për vlefshmërinë e një dokumenti të huaj në territorin tonë, ndaj nuk duhet pranuar si provë për shkak të mangësive në formë.

¹² Kështu, në vendimin Nr. 14, datë 13.04.2018, KPK arsyeton se ‘... me vendimin nr. 4, datë 11.04.2018, trupa gjykuese refuzoi kërkesën e subjektit për caktim ekspertësh’ por nuk arsyeton në mënyrë të përmbledhur ku është bazuar kjo vendimarrje, duke krijuar paqartësi tek lexuesi mbi bazueshmërinë e këtij vendimi. Mungesa e arsytimit të këtij vendimi është vërejtur edhe gjatë komunikimit të tij tek subjekti, në seancën dëgjimore të vëzhguar nga monitoruesit e KSHH-së.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

2.4 Respektimi i parimit të proporcionalitetit

Ligji i vettingut nr.84/2016 parashikon se në shqyrtimin e çështjeve të subjekteve të rivlerësimit, komisionet e vettingut udhëhiqen nga parimi i proporcionalitetit (neni 52, pika 1 dhe neni 4, pika 5).

Në përgjithësi, vlerësimi i kriterit të pasurisë duket se ka respektuar parimin e proporcionalitetit në vendimmarrjen e institucioneve të vettingut. Proporcionaliteti si parim vërehet se është marrë në konsideratë për pasaktësitë e vërejtura në deklarin e pasurive të cilat nuk janë në vlerë të konsiderueshme, ndërkohë që e kundërta ka ndodhur për pasuri me vlera të mëdha, sidomos në rastet kur vlera e pasurisë e ka kaluar dyfishin e pasurisë së ligjshme.

Megjithatë, në disa raste, vëzhguesit raportojnë se respektimi i këtij parimi nuk ka qenë konsequent në veprimtarinë e Komisioneve të vettingut, dhe konkretisht në vendimmarrjen e KPK-së. Ka patur raste kur ky parim është marrë në konsideratë, veçanërisht në lidhje me pasaktësitë në deklarin e pasurisë për subjektin D.Hallunaj. Në vendimin për subjektin B.Sheshi, KPK vëren se *“pasaktësitë e konstatuara lidhur me deklarin e pasurisë janë shpjeguar bindshëm dhe nuk lindin dyshime të arsyeshme për veprime që mund të ndikojnë në rivlerësim. Duke e bazuar gjykimin mbi parimin e proporcionalitetit, këto pasaktësi nuk ndikojnë në vlerësimin e përgjithshëm të pasurisë së subjektit. Komisioni çmon se pasaktësitë e konstatuara në këtë rast nuk reflektojnë negativisht në pozicionin e prokurorit apo të cenojnë besimin e publikut tek drejtësia.”*

Ndërkohë në raste të tjera, KPK është treguar tejet strikt sa i takon marrjes në konsideratë të parimi të proporcionalitetit lidhur me saktësinë e deklarin të subjektit, bazuar në deklaratën vettingut dhe deklaratat e mëparshme të tij/saj. Psh, në rastin e subjektit D.Rreshka, është konsideruar si deklarin i pasaktë, mospërputhja prej disa muajsh në lidhje me fillimin e punimeve për ndërtimin e shtëpise. Në raste të tjera pasaktësia në deklarin nuk ka përbërë shkak për të konkluduar se kemi të bëjmë me shkelje të ligjit që mund të çojë deri në shkarkimin e subjektit nga detyra (për subjektin A.Dollapaj). Ndërkohë që për subjektin Xh.Zaganjori, edhe pse në ndryshim nga vendimet e tjera KPK nuk është reflektuar në tekstin e vendimit tabela e analizës financiare (çka do qartësonte më mirë pasuritë në pronësi të subjektit), në përfundim është konkluduar se *“Komisioni çmon se në këtë rast pasaktësitë e konstatuara nuk çmohen se cenojnë figurën e gjyqtarit dhe as besimin e publikut te drejtësia. Duke arsyetuar mbi bazën e parimit të proporcionalitetit, duke vënë në balancë vlerën e këtyre pasaktësive, në raport me provat e tjera të administruara nga Komisioni, nëpërmjet hetimit të tij, Komisioni konstaton se subjekti ka arritur të argumentojë burimin e ligjshëm të pasurive dhe të të ardhurave të veta, si detyrimi kryesor kushtetues i tij.”*

2.5 Vendimmarrja bazuar në një ose disa kriterë

Në rastin e vendimeve të shkarkimeve, KPK nuk ka patur një konsequencë të vlerësimit të një apo të tre kriterëve të vlerësimit (shih ndër të tjerash vendimin për B. Avdullai). Në këto raste sporadike, KPK ka vendosur të përfundojë procesin e rivlerësimit për subjektin vetëm mbi kriterin e pasurisë, duke mos përfunduar dhe duke mos marrë në konsideratë hetimet mbi kriterin e vlerësimit të figurës dhe atë të aftësive profesionale¹³. Në këto vendime, nisur nga rezultatet e hetimit administrativ me pasurinë, trupat gjykuese kanë vlerësuar se kriteri i pasurisë është i mjaftueshëm për procesin vendimmarrës lidhur me rivlerësimin kalimtar të subjekteve përkatës.

¹³ Shih vendimet nr. 12, dt. 23.03.2018 dhe nr. 14, dt. 13.04.2018, nr. 15, datë 20.04.2018.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Kushtetuta e RSH dhe ligji nr.84/2016 parashikon që procesi i vettingut kërkon kontroll të të tri komponentët që qëndrojnë në themel të tij, ndaj procesi nuk do të ishte i plotë dhe as transparent për publikun nëse subjektet nuk i nënshtrohen të trija filtrave të kontrollit. Mosrealizimi i plotë i vettingut për këto subjekte dhe ndryshimi i vendimmarrjes si rezultat i ushtrimit të së drejtës së ankimit në këto raste, mund të sjellë vonesa dhe zvarritje të procesit. Gjithashtu, realizimi në mënyrë të cunguar i procesit të vettingut për këto subjekte, të cilat janë shkarkuar vetëm bazuar në një kriter, nuk ka mundësuar transparencë të plotë për publikun, i cili ka interes të gjerë për procesin e vettingut. Ky është qëndrimi i mbajtur nga disa prej vëzhguesve të KShH-së.

Qëndrimi i pjesës tjetër të ekspertëve të KShH-së, është se Ligji nr.84/2016 parashikon se shkarkimi i subjektit mund të bazohet edhe në vetëm një kriter. Konfirmimi në detyrë gjithmonë ka nevojë për vlerësimin e të tri kriterëve. Vetingu është një proces unik që synon që të largojë nga funksionet e drejtësisë, ato subjekte që nuk janë të denja për ti ushtruar këto funksione. Për ta arritur këtë qëllim, nuk ka rëndësi nëse personi do kishte qenë i papërshtatshëm edhe për kriteret e tjera, sepse një kriter i vetëm është i mjaftueshëm për shkarkim. Ky qëllim që ka procesi i vettingut mbështetet edhe nga parime të tilla të njohur në procedurat me natyrë administrative apo quasi gjyqësore, sikurse është ai i ekonomicitetit dhe shpejtësisë së procesit. Në rast se subjekti që shkarkohet për shkak të një kriteri, ushtron të drejtën e ankimit, atëherë Kolegji i Posaçëm i Apelit mund të vlerësojë dhe të hetojë edhe dy kriteret e tjera dhe rrjedhimisht të vendosë lidhur me to.

Lidhur me këtë çështje, KPK ka paraqitur observacionet e tij, duke evidentuar se realizimi i procesit të rivlerësimit është i përcaktuar nga vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.2/2017 dhe nr. 78/2017, aneksi kushtetues dhe ligji nr.84/2016. Procesi i rivlerësimit kryhet mbi bazën e tri kriterëve, vlerësimi i pasurisë, kontrolli i figurës dhe vlerësimi i aftësive profesionale. Komisioni dhe Kolegji i Posaçëm i Apelit janë institucionet që vendosin për vlerësimin përfundimtar të subjekteve të rivlerësimit. Vendimi merret bazuar në një ose disa prej kriterëve, në vlerësimin e përgjithshëm të tri kriterëve ose në vlerësimin tërësor të procedurës, bazuar në nenin 4 të ligjit nr.84/2016.

2.6 Standarti i ndjekur lidhur me vlerësimin harmonik të tri kriterëve

Në rastet kur KPK ka hetuar dhe vlerësuar të trija kriteret, jo gjithmonë ka patur konsekuencë apo standart të unifikuar në vendimet e studiara lidhur me vlerësimin harmonik të kriterëve në raport me njëri tjetrin, kur shkeljet e pretenduara apo faktet që kanë rezultuar nga hetimi administrativ ndaj subjekteve janë lidhur në mënyrë organike me më shumë se një kriter. Sipas nenit 61, pika 5 të ligjit nr.84/2016, KPK mund të shkarkojë subjektin në rast se nga vlerësimi tërësor, në kuptim të nenit 4, pika 2, të këtij ligji, rezulton se ai/ajo ka cenuar besimin e publikut te sistemi i drejtësisë dhe ndodhet në kushtet e pamundësisë për plotësimin e mangësive nëpërmjet programit të trajnimit.

Kështu, ka patur raste, kur KPK ka hetuar dhe analizuar kriterin e ligjshmërisë së burimeve të pasurisë dhe deklarimit të saktë dhe të plotë të tyre në raport të ngushtë me kriterin e profesionalizmit (vendimi nr.60 për subjektin G.Medja). Në këtë vendim, KPK ka analizuar aspektin profesional duke marrë ndër të tjerash në shqyrtim ankesat ndaj publikut për shtyrje të afateve gjatë gjykimit të çështjeve, dhe ka konkluduar se në rastin e këtij subjekti, nisur edhe nga vlerësimi tërësor i procedurave, duke pasur në konsideratë vlerësimin e pasurive, vlerësimin e figurës së subjektit, numrin e paketë të denoncimeve, në adresë të tij, nuk vërtetohet që ky paralelizëm të jetë i vërtetë. “Mosdhënia e drejtësisë” (referuar ankesave) nga ana e subjektit të rivlerësimit do të kishte reflektuar sadopak në vlerën pasurore të aseteve të tij, apo në etikën dhe pastërtinë e figurës, për të cilat nuk kanë rezultuar ankesa apo të dhëna negative nga burime të çdo lloji qofshin.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

2.7 Vlerësimi i Pasurisë (Kriteri i parë)

Pjesa dërrmuese e vendimeve të studiuara reflektojnë një analizë të gjerë të vlerësimit të kriterit të pasurisë së subjekteve të vettingut. Në pjesën arsyetuese të këtyre vendimeve është pasqyruar në mënyrë të detajuar hetimi administrativ që është kryer për subjektin e ri-vlerësimit, duke u fokusuar në vërtetësinë e deklarimeve në lidhje me gjendjen pasurore të subjektit dhe personave të lidhur, verifikimin e burimeve të krijimit të të ardhurave dhe shpenzimeve si dhe evidentimin ose jo të fshehjes së pasurive, deklarimeve të rremë apo konfliktit të interesit.

a. Mospërputhja e të dhënave të organeve ndihmëse me të dhënat e hetimit administrativ të KPK (referuar analizës së vendimeve të KPK-së)

Roli i organeve ndihmëse në procesin e vettingut është shoqëruar me diskutime për funksionin e këtyre organeve lidhur me hetimin, vlerësimin dhe vendimarrjen e KPK apo KPA, për kriterin e pasurisë, figurës dhe aftësive profesionale.

Në dy prej vendimeve të studiuara është vërejtur që rezultatet e organit ndihmës ILDKPKI nuk janë përputhur me rezultatet e hetimit administrativ që janë kryer nga KPK¹⁴. Në disa raste KPK ka kërkuar rishikimin e raporteve të organeve ndihmëse, të cilat në raportin e dytë kanë përmbysur konkluzionet e raportit të parë, duke mbajtur një qëndrim të ndryshëm për pastërtinë e subjekteve. Gjithashtu, vihet re që KPK kryesisht ka kryer një hetim të gjerë administrativ dhe nuk është mjaftuar vetëm me raportet e organeve ndihmëse, duke arritur në përfundim të këtij hetimi në një konkluzion të ndryshëm nga ai i organeve ndihmëse. Megjithatë, në ankimet e paraqitura në Kolegjin e Posaçëm të Apelit, janë referuar si shkaqe të ankimit, si nga Komisionerët Publikë por edhe nga vetë subjektet e rivlerësimit, fakti se Komisioni nuk ka ushtruar në mënyrë të plotë apo të gjithëanshme kompetencën e tij në kërkimin dhe marrjen e provave që hedhin dritë mbi aspekte të rëndësishme të procesit të vettingut (*shih ndër të tjerash shkaqet e ankimit të parashtruara nga subjekti F.Hoxha, të pasqyruara në vendimin Nr. 07 dt. 25.09.2018 të Kolegjit të Posaçëm të Apelit*).

KPK, në analizën e të dhënave të organeve ndihmëse i është referuar gjithashtu edhe qëndrimit të mbajtur nga Gjykata Kushtetuese në vendimin Nr. 2/2017. Kjo është pozitive për të krijuar precedent lidhur me statusin e organeve të vettingut si KPK dhe KPA në raport me organet tradicionale që nuk kanë kompetenca vendimmarrëse por ndihmojnë në vlerësimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve si ILDKPKI, DSIK dhe KLD/Prokuroria e Përgjithshme.

b) Deklarata e pasurisë në kuadër të vettingut në raport me deklaratat periodike ndër vite te pasurisë

KPK në disa prej vendimeve të saj ka vendosur një standard të ri për peshën specifike të deklaratës së detajuar të pasurisë (vetting), në raport me deklaratat e tjera. Në këto raste, përgjegjësia e subjektit është lidhur drejtpërdrejtë me saktësinë dhe plotësinë e deklaratës së pasurisë në kuadër të vettingut dhe jo me deklaratimet e mëparshme. Deklarata periodike ndër vite për pasurinë kanë shërbyer si provë përgjatë procesit por jo si shkak për shkarkimin e subjektit. Në vendimin për çështjen A.Brati, KPK konstaton se subjekti i rivlerësimit nuk ka qenë i saktë në deklarinin ndër vite për sa i përket shtesave dhe pakësimeve nga të ardhurat, pasaktësi të cilat kanë ndikuar dhe në analizën financiare të subjektit të rivlerësimit, përkatësisht në vitet 2009 dhe 2012. Megjithatë, në këtë vendim, por edhe në vendime

¹⁴ Shih vendimet nr. 15, datë 20.04.2018 dhe nr.19, dt. 14.05.2018



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

të tjera, si psh për D. Hallunaj, Xh. Zaganjori, etj, Komisioni është shprehur se fokusi është dhe mbetet përgjatë gjithë procesit saktësia dhe vërtetësia e deklaramëve të subjektit në deklaratën vetting, dhe jo deklaramet e bëra ndër vite nga subjektet e rivlerësimit.

Në vendimin për subjektin Xh.Zaganjori, KPK vëren se se subjekti ka pasaktësi dhe mospërputhje të deklaramëve të mëparshme me Deklaramën-Vetting. Megjithatë, Komisioni arsyeton se pika 2 e nenit D të Aneksit të Kushtetutës ka përcaktuar detyrimin e subjektit të dorëzojë/plotësojë një deklaratë të re dhe të detajuar të pasurisë. Sipas Kushtetutës, *dokumenti ligjor, prej ku fillon të evidentohen përgjegjësitë e subjektit për shkelje disiplinore, është pikërisht kjo deklaratë dhe të dhënat që ajo përmban. Kushtetuta e ka lidhur drejtpërdrejt përgjegjësinë e subjektit të rivlerësimit me Deklaramën e re të Pasurisë, dhe jo me deklaramet e mëparshme të tij*. Këto deklaramet mund të shërbejnë si provë për Komisionin në proces, por nuk mund të jenë shkak për shkarkimin e subjektit.

Në disa raste, të dhënat në deklarimin e pasurisë në kuadër të vettingut janë krahasuar nga KPK me të dhënat në kuadër të deklaramëve periodike që subjektet kanë kryer pranë ILDKPKI-së gjatë ushtrimit të funksionit të tyre, duke arritur në përfundimin se ka pasaktësi dhe mospërputhje mes këtyre deklaramëve. Kështu, në vendimin e KPK, nr. 18, datë 10.05.2018, dhënë për subjektin e rivlerësimit F.Hoxha, Komisioni arsyeton se, subjekti i rivlerësimit ka kryer fshehje të shumës së 330.000 lekëve në deklaratën e tij vjetore të pasurisë për vitin 2003, gjendje e depozitës së bashkëshortes së tij në llogarinë nr. {***} pranë BKT-së, në kundërshtim me pikën 3 të nenit 61 dhe pikën 5/c të nenit 33 të ligjit nr. 84/2016”. Komisioni bazohet në mospërputhjen e deklaramëve të subjektit ndër vitë me deklaratën “Vetting”, me qëllim fshehjen e e të ardhurave për krijimin e asetëve edhe për subjektin D. Rreshka dhe F.Lulo.

Në ankesin kushtetues por edhe në ligjin e vettingut, parashikohet se gjatë procesit të rivlerësimit deklaramet e mëparshme të pasurisë të subjektit mund të përdoren si provë. Ndaj sipas vëzhguesve të KShH-së, këto deklaramet kanë një rëndësi të veçantë në hetimin e plote të çështjes, pasi ato japin informacione të vlefshme kronologjike që mbështesin apo rrezojnë argumentet dhe deklaramet e subjektit gjatë procesit të vettingut. Konkretisht, në Nenin Ç, pika 4 të këtij aneksi, ku flitet për rivlerësimin për të tre kriteret në tërësi, parashikohet se se “Komisioni ose Kolegji i Apelit, sipas rastit, përmes personelit të tyre, Komisionerit Publik ose vëzhguesit ndërkombëtar, shqyrton deklaramet e subjektit të rivlerësimit për të shkuarën e tij”. Ky parim gjendet i mishëruar edhe në nenin 32, pika 5 të ligjit nr.84/2016, ku thuhet se”. Deklaramet e interesave privatë dhe pasurorë, të paraqitura më parë tek ILDKPKI-ja mund të përdoren si provë nga Komisioni dhe Kolegji i Apelit”.

c) Shtirja e analizës financiare në kohë (ratione tempo)

Subjektet e rivlerësimit i nënshtrohen deklarimit dhe kontrollit të pasurive të tyre, me qëllim që të identifikohen ata që kanë në pronësi ose në përdorim pasuri më të mëdha nga sa mund të justifikohen ligjërisht, ose ata që nuk i kanë deklaruar saktësisht dhe plotësisht pasuritë e tyre dhe të personave të lidhur. Aneksi kushtetues dhe ligji nr.84/2016 nuk e kufizojnë në kohë detyrimin e subjekteve për të justifikuar ligjërisht pasuritë e tyre dhe të personave të lidhur me të, duke mos bërë në këtë mënyrë dallim midis pasurisë së vendosur para se subjekti të ushtronte funksionin e gjyqtarit/ prokurorit dhe pasurisë së vendosur pas emërimit dhe ushtrimit të këtij funksioni.

Moskufizimi në kohë i detyrimit të subjektit për të dokumentuar dhe justifikuar pasuritë e tij vlerësohet se është bërë për të shmangur fiktivitetin e pasurive të deklaruara në vlerë më të lartë seç subjektet gëzonin efektivisht, të cilat janë deklaruar për herë të parë nga subjektet në deklaratën para



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

fillimit të detyrës, bazuar në ligjin nr. 9049, datë 10.4.2003 “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë” (i ndryshuar).

Ky aspekt ligjor i procesit të vettingut sipas vëzhguesve mund të ketë sjellë vështirësi për disa subjekte (si psh për B. Trezhnjeva), në mënyrë të veçantë për periudhën para viteve 90 por edhe në vitet e para të demokracisë, ku gjetja e dokumenteve dhe shkresave zyrtare që mund ta bëjnë të vështirë barrën e provës për subjektin e rivlerësimit. Gjithashtu, duhet patur parasysh edhe konteksti i informalitetit apo ligjet specifike fiskale, financiare dhe tregtare të kohës. Megjithatë, sikurse është theksuar më herët, ligji nr.84/2016 e ka marrë në konsideratë edhe të këtë vështirësi dhe pamundësi objektive të subjekteve, që duhet t’i vërtetojë institucionit të rivlerësimit se dokumenti është zhdukur, ka humbur, nuk mund të bëhet përsëri ose nuk merret në rrugë tjetër. Institucionet e rivlerësimit vendosin nëse mosparaqitja e dokumenteve justifikuese është për shkaqe të arsyeshme.

d) Pamundësia objektive e subjektit të rivlerësimit për të disponuar dokumentin

Sipas nenit 32, pika 2 të ligjit nr.84/2016, nëse subjekti i rivlerësimit është në pamundësi objektive për të disponuar dokumentin që justifikon ligjshmërinë e krijimit të pasurive, duhet t’i vërtetojë institucionit të rivlerësimit se dokumenti është zhdukur, ka humbur, nuk mund të bëhet përsëri ose nuk merret në rrugë tjetër. Institucionet e rivlerësimit vendosin nëse mosparaqitja e dokumenteve justifikuese është për shkaqe të arsyeshme.

Për subjektin Xh.Zaganjori vërehet se Komisioni e ka zbatuar këtë dispozitë. Në raste të tjera, pavarësisht nga argumentat që kanë paraqitur subjektet për shkaqet e pamundësisë, si psh për të ardhurat e fituara nga puna e zezë në emigracion, të ardhurat nga grantet, të ardhurat nga bursa, etj (për subjektet D. Rreshka, A. Xhoxhaj, B Hoti), KPK nuk e ka vlerësuar si të arsyeshme mosparaqitjen e dokumentacioni përkatës, edhe kur subjekti ka referuar se ato janë siguruar 20-23 vite më parë.

e) Transparenca e analizës financiare dhe fakteve të lidhura me kriterin e pasurisë së subjekteve

Në vendimet e KPK-së objekt studimi, vëzhguesit evidentojnë se nuk është ndjekur një praktikë të unifikuar sa i përket realizimit të plotë dhe publikimit të analizës financiare të të ardhurave dhe shpenzimeve ndër vite të subjekteve të rivlerësimit. Në disa prej rasteve kur subjektet e kanë kaluar me sukses testin e pasurisë, vendimi nuk pasqyron në mënyrë të plotë këtë analizë financiare, në dritën e fakteve dhe të provave të administruara në proces. Në disa raste, KPK i referohet tabelave të analizës financiare por ato nuk pasqyrohen në të gjitha vendimet përfundimtare, objekt i këtij studimi. Në funksion të parimit të transparencës, pasqyrimi në mënyrë të plotë i këtij informacioni do ti jepte mundësi publikut të informohej më mirë me rezultatet e procesit dhe mënyrën se si është administruar ky proces nga komisionet e vettingut, qoftë kur vendimi është në favor ose në disfavor të subjektit të rivlerësimit. Për vëzhguesit ka qenë i diskutueshëm analiza financiare e pasurive të subjekteve, sa i takon mangësive apo pasqyrimin të pjesshëm të saj, në vendimet për subjektet A. Xholi, A. Marku, A. Dollapaj. A. Thanza.

Kur transparenca nuk është në nivelin e duhur, vendimi i KPK-së nuk përmbush pritshmëritë e publikut që ka ndjekur seancën dëgjimore. Duke ju referuar të dhënave të bëra publike gjatë kësaj seance, ai krijon mendim të kundërt në raport me konkluzionin përfundimtar të KPK-së për konfirmimin në detyrë ose shkarkimin e subjektit. Pasqyrimi i analize të plotë financiare në vendimet e KPK-së për këto raste, do të përçonte një nivel më të lartë transparence dhe besimi tek publiku.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Kështu në parashtrimet e bëra në ankimin e tij në Kolegjin e Posaçëm të Apelimit, subjekti F.Hoxha referon se KPK në hetimet paraprake nuk ka evidentuar si problematikë mosprovimin me dokumentacion të burimit të ligjshëm të krijimit të shumës së parave të marrë me hua nga një person tjetër. Sipas subjektit *“Ky fakt nuk është pretenduar nga Komisioni as në seancë dëgjimore, madje nuk pati asnjë pyetje nga Komisioni. Në këto rrethana, evidentimi i kësaj gjetjeje të mosprovueshmërisë me dokumentacion të burimit të ligjshëm të krijimit të kësaj shume të marrë hua, si një nga shkaqet për dhënien e masës disiplinore të shkarkimit nga detyra, për arsyet e mësipërme, e bën këtë proces të parregullt dhe të njëanshëm.”* (Shih vendimin Nr. 07 dt. 25.09.2018 të KPA). Pak a shumë i njëjti shkak referohet edhe nga subjekti A.Xhoxhaj në ankimin e bërë në KPA, ku ndër të tjerash parashtrohet se, *“Komisioni, sipas rezultateve të hetimit administrativ, si dhe referuar relatimit në seancën dëgjimore, nuk konstatoi që subjekti të kishte pasuri të fshehura, deklarime të rreme ose pasaktësi, burime të paligjshme etj”* (shih vendimin Vendim nr. 9 (JR), dt. 24.10.2018. të KPA).

Në drejtim të analizës financiare të pasurisë së subjekteve, është vërejtur paqartësi në disa prej veprimeve administrative të kryera nga KPK, çka në mënyrë të tërthortë ndikon në transparencën e vettingut karshi publikut. Kështu, në vendimin nr.19, dt. 14.05.2018, për subjektin M.Xhaxho që është konfirmuar në detyre, nuk është e qartë pse KPK ka kërkuar rishikimin e aktit përfundimtar të kontrollit të deklaratës së pasurisë. Në vendimin për subjektin A.Xhoxhaj, KPK i kërkon ILDKPKI-së opinion ligjor, por nuk sqarohet apo qartësohet në vendim se për çfarë çështjesh është kërkuar ky opinion.

Në disa raste analiza dhe vlerësimi i kriterit financiar realizohet duke përdorur terma të disi përgjithshëm, duke mos reflektuar një panoramë të qartë për lexuesin. Kështu në vendimin për subjektin A.Xholi, KPK i referohet deklaratës së pasurisë si e pasaktë por nuk përcaktohen në vlerë pasaktësitë e vërejtura. Ndërkohë në vendime të tjera, përshekruhen me hollësi shifrat dhe vlerat konkrete, kryesisht në vendimet e shkarkimit të subjekteve. Megjithatë, edhe në rastin e konfirmimeve rëndësia e transparencës së procesit është po aq e rëndësishme.

f) Standarti i ndjekur për ligjshmërinë e burimit të krijimit të pasurive të subjekteve nga personat e lidhur me ta

Çështje e diskutueshme sipas vëzhguesve ka të bëjë me nevojën për të unifikuar një praktikë më koherente lidhur me standartin e provueshmërisë së ligjshmërisë së burimit të krijimit të pasurive që subjektet e rivlerësimit kanë fituar nga transaksionet apo për shkak të marrëdhënieve familjare me personat e lidhur me ta. Në disa raste, është vërejtur se KPK ka pranuar të mirëqënë vendosjen e pasurisë për shkak të dhurimit apo kontributeve nga personat e lidhur, duke u mjaftuar me deklarinë e subjektit para KPK/ ose bazuar në deklaratën e vettingut, si psh për subjektet A, Marku. A Dollapaj. Edhe pse Komisioni kryen hetim lidhur me të ardhurat e personave të lidhur, nuk specifikohet nëse ato janë të ardhura të ligjshme në kuptimin e Kushtetutës dhe të ligjit 84/2016, pra të ardhura që kanë qenë të deklaruara më parë dhe për të cilat janë paguar detyrimet tatimore. Në rastin e subjektit A.Broci, KPK nuk analizon se sa është pjesa e kontributit të personit të lidhur në raport me pasurinë totale që disponon subjekti i rivlerësimit. Në këtë drejtim, si aneksi kushtetues por edhe ligji nr.84/2016, në nenin 32, pika 4 është i qartë pasi kërkon ndaj subjektit të rivlerësimit të **justifikojë ligjshmërinë e burimit të krijimit të pasurive**, duke përfshirë këtu edhe pasuritë e deklaruara nga personat e lidhur me subjektet, të deklaruara në cilësinë e dhuruesit, huadhënësit ose huamarrësit, nëse konfirmojnë këto marrëdhënie.

Në raste të tjera, KPK është treguar strikte lidhur me standartin e provueshmërisë së burimeve të pasurisë dhe të ardhurave të personave të lidhur me subjektin e rivlerësimit (psh për subjektin



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

D.Reshka). Megjithatë, nuk mund të konkludohet në mënyrë të plotë dhe të saktë lidhur me këtë aspekt, deri sa , çdo çështje ka individualitetin dhe karakteristikat e saj, në varësi edhe të vlerës së pasurive të subjekteve të rivlerësimit, Për pasuri në vlera të konsiderueshme, mund të jetë e kuptueshme rritja e kërkesave sa i takon standartit të provueshmërisë dhe dokumentacionit ligjor që justifikon këto pasuri.

g) Standarti i aplikuar lidhur me fshehjen e pasurisë

Një çështje që nuk rezulton krejtësisht e qartë ka të bëjë me përkufizimin e fshehjes së pasurisë dhe zbatimin e parimit të proporcionalitetit dhe objektivitetit, kur institucionet e vettingut konstatojnë fshehje të pasurisë. Kështu, në vendimin e KPK për subjektin B.Trezhnjeva, trupa gjyquese vlerësoi se subjekti ka fshehur në deklaratën e pasurisë, të ardhurat neto nga paga e vazjës së tij, e punësuar në një institucion publik, në vlerën 148.226 Lekë. Në këtë vendim evidentohet se subjekti dhe personat e lidhur kanë detyrimin të deklarojnë të ardhurat neto si burime të ligjshme dhe gjendjet e llogarive bankare deri në periudhën e deklarimit, pavarësisht nëse këto të ardhura janë krijuar ose jo nga burime të ligjshme. Sipas vëzhguesve, është e vështirë ta kualifikosh këtë shumë si fshehje jo vetëm për shkak të vlerës jo të lartë, por sepse është llogari page, e për më tepër punëdhënësi i vazjës së subjektit është organ shtetëror. Fshehja kërkon të ketë elementin subjektiv, pra qëllimin për të mos deklaruar të ardhurat dhe në këtë rast qëllimi për të fshehur këto të ardhura nuk ka relevancë nëse kemi në konsideratë faktin se punëdhënësi është publik dhe të ardhurat kanë kaluar me bankë, e është e pamundur ta fshehësh. Në të njëjtën linjë, është edhe mendimi paralel i shprehur nga dy prej anëtarëve të Kolegjit të Posaçëm të Apelit, i cili me vendimin nr. (JR) 4, dt. 26.07.2018 ka vendosur lënien në fuqi të vendimit të KPK-së. Në mendimin paralel të anëtares së kolegjit I.Rama, evidentohet ndër të tjerash se, *elementi subjektiv i qëllimit për të fshehur pasurinë është një element pa të cilin nuk mund të konstatohet se ekziston shkak i fshehjes së pasurisë në kuptim të dispozitave të sipërcituara (i referohet aneksit Kushtetues dhe ligjit nr.84/2016). Në rast se do të pranohet të kundërtën, çdo pasaktësi në deklaratën vetting do të sillte automatikisht shkarkimin nga detyra, ndërkohë që parashikimi kushtetues e ka lidhur prezencën e pasaktësive me përpjekjet për të fshehur pasurinë, pra me një sjellje të subjektit që tregon pikërisht këtë qëllim. Të njëjtën frymë ka edhe shtojca nr. 2 e ligjit nr. 84 /2016 kur parashikon sanksionet për mosplotësim të saktë të deklaratës.*

Megjithatë, kemi mendimin se në jurisprudencën e KPA-së duhet të qartësohet më mirë koncepti i fshehjes së pasurisë. Në vendimin për subjektin A.Xhoxhaj, KPA referon se sa i përket konstatimit të fshehjes ose të paraqitjes në mënyrë të pasaktë, ky është një rezultat i cili vjen në përfundim të shqyrtimit të çështjes, pasi janë paraqitur pretendimet dhe provat e subjektit. Më tej, KPA elaboron elementët dallues midis fshehjes dhe paraqitjes në mënyrë të pasaktë. Më tej, KPA argumenton se, *dispozitat kushtetuese dhe ligjore për procesin e rivlerësimit për kriterin e pasurisë, në asnjë rast nuk e lidhin pamjaftueshmërinë e deklarimit me elementet subjektive të dashjes apo qëllimit.* Duket se me terminologjinë e përdorur “pamjaftueshmëri”, KPA përfshin të dyja format e problemeve me deklarimin e pasurisë së subjekteve, përkatësisht fshehjes dhe pasaktësive në deklarim, çka krijon sërish konfuzion nga pikëpamja e praktikës se kur jemi në rastet e fshehjes dhe kur jemi në rastet e pasaktësive.

2.8 Kontrolli i figurës (Kriteri i dytë)

Kontrolli i figurës ose siç njihet ndryshe kontakti i papërshtatshëm i subjekteve të rivlerësimit me me persona të përfshirë në krimin e organizuar, edhe pse ka qenë objekt diskutimi në një numër relativisht të ulët çështjesh të shqyrtuara ka tërëherë jo pak vëmendje publike, sidomos për subjektet e listës prioritare të vettingut. Seancat dëgjimore të zhvilluara në KPK me disa prej subjekteve kanë ngjallur interesin e publikut dhe të medias për ekzistencën ose jo të kontakteve të papërshtatshme me krimin



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

e organizuar për anëtarët e gjykatës së lartë, Sh.Selimi dhe A.Thanza, gjyqtarët dhe njëkohësisht kandidatët për anëtar të KLGJ, A.Faqolli, L.Dervishi, I.Toska dhe E.Dhimitri.

Çështjet e para të diskutuara në seancat dëgjimore të zhvilluara në KPK lidhur me kontaktet e papërshtatshme me krimin e organizuar reflektuan një diskutim të gjerë në publik se çfarë do të konsiderohet krim i organizuar dhe a po e tejkalojnë organet e vettingut vlerësimin për kontaktet e papërshtatshme të gjyqtarëve/prokurorëve edhe për vepra penale që nuk futen në rrethin e veprave penale të krimit të organizuar? Ajo çka vihet re në ligjin e vettingut është se koncepti i krimit të organizuar në kuptim të vlerësimit të figurës së gjyqtarëve/ prokurorëve është zgjeruar përtej konceptit klasik të asaj që njihet dhe vlerësohet si krim i organizuar në legjislacionin penal dhe procedural-penal. Ligji i vettingut referon për veprat penale të krimit të organizuar tek ligji anti-mafia, i cili ka një fushë veprimi më e gjerë se veprat penale që janë në kompetencë lëndore të prokurorisë dhe gjykatës kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar.

Analiza ligjore lidhur me krimin e organizuar duket se është cekur në praktikën e deritanishme të organeve vettingut, përkatësisht në vendimin nr. 39, dt. 17.07.2018 të KPK për subjektin T.N. Në këtë vendim, KPK argumenton ndër të tjerash se “*Është pika 15 e nenit 3 të ligjit nr.84/2016 (ligji i vettingut), e cila jep përkufizimin e personave të përfshirë në krimin e organizuar dhe konsideron të tillë çdo person të dënuar ose proceduar penalisht për veprat penale të parashikuara nga pikë 1 e nenit 3 të ligjit nr.10192, dt. 03.12.2009 (ligji anti-mafia). Kjo dispozitë ligjore përban ndër të tjera dhe veprën penale të prodhimit dhe shitjes së lëndëve narkotike (neni 283 i Kodit Penal)*”. Lidhur me këtë aspekt, KPK duket që ka zbatuar në mënyrë strikte dhe formale legjislacionin e vettingut. Në paragrafët e vendimit të studiuar shmanget dhënia e një kundërgUMENTI për argumentin që vetë pala (subjekti) ka paraqitur për qëllimin e ligjit anti-mafia. Sipas KPK-së këto argumente nuk kanë asnjë rëndësi dhe as lidhje me vlerësimin e figurës së subjektit.

Në disa vendime të KPK-së ku analizohet më e gjerë kriteri figurës vërehet se jo në të gjitha rastet është qartësuar rrethana faktike e papërshtatshmërisë së figurës së subjekteve. Kështu, në vendimin nr.47, dt. 25.07.2018, për subjektin A.Faqolli (gjyqtar) nuk konkretizohet qoftë në mënyrë të përgjithshme, situata që në vlerësimin e DSIK e bën këtë subjekt të papërshtatshëm sa i takon figurës së tij. Ndoshta, mosqartësimi i kësaj rrethane mund të vijë për faktin se raporti i DSIK për këtë subjekt është deklasifikuar pjesërisht. Gjithashtu, në dy vendime të KPK-së (nr.26 dhe 47 për subjektet I.Toska dhe A.Faqolli) vërehet se rekomandimi i DSIK për papërshtatshmërinë e figurës për subjektet lidhet me të dhënat e siguruar nga ky organ ndihmës dhe që hedhin dritë për dyshime të përfshirjes së subjekteve në afëra korruptive. KPK ka konkluduar se të dhënat për këto subjekte e tejkalojnë objektin e kontrollit të figures dhe se DSIK nuk ka konkretizuar kontaktin e papërshtatshëm të subjekteve me një person të proceduar penalisht ose të deklaruar fajtor për krim të organizuar. Kontakti i papërshtatshëm në kuptim të nenit 38, pika 4 të ligjit të vettingut mund të shfaqet në formën e një takimi, komunikimi jo rastësor, shkëmbimi i parave, favoreve, dhuratave, lidhjeve të ngushta, anëtarësisë së njohur dhe publike në strukturat e krimit të organizuar, etj. Pavarësisht nga konkluzioni i arritur nga KPK lidhur me këto të dhëna për kriterin e figurës, informacione të tilla të ofruara nga DSIK për përfshirje të dyshuar të subjekteve në afëra korruptive, edhe pse mund të mos jenë objekt i kriterit të figurës, mund të ndihmojnë apo orientojnë KPK-në që të thellojë veprintarinë e saj administrative sa i takon dy kritereve të tjera të vettingut, atij të pasurisë apo të kriterit të aftësive etiko-profesionale.

Ka patur vendime, si psh për subjektin M.Xhaxho ku KPK I ka kërkuar Drejtorisë së Sigurisë së Informacionit të Klasifikuar për të rishikuar informacionin, por pa përcaktuar në ç’aspekt. Për subjektin G.Medja nuk jepen detaje të plota në bazë të të cilave KPK ka vendosur të konsiderojë



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

subjektin të përshtatshëm dhe nuk jepen në mënyrë të qartë rezultatet e hetimit nga KPK mbi faktet që përshkruhen nga DSIK.

Aspekti i figurës së gjyqtarëve dhe prokurorëve është një çështje delikate që kërkon një analizë shumë të kujdesshme dhe objektive të provave dhe informacioneve të siguruara, për të konkluduar lidhur me ekzistencën e kontaktit të papërshtatshëm me një person të përfshirë në krimin e organizuar. Shkarkimi sipas ligjit të vettingut për kriterin e figurës mund të vijë si rezultat i kontaktit të papërshtatshëm, nëse ky kontakt është serioz që e bën të pamundur për subjektin të vazhdojë detyrën ose si rezultat i deklaramit të pamjaftueshëm, pra jo të plotë, të subjektit lidhur me kontaktet e papërshtatshme me personat që kanë lidhje me krimin e organizuar.

2.9 Vlerësimi i aftësive profesionale (Kriteri i tretë)

Në bazë të nenit 43 pika 2 të Ligjit 84/2016, “Organi përkatës i vlerësimit të aftësive profesionale rishikon dokumentet ligjore të përpiluara nga subjekti i rivlerësimit gjatë periudhës objekt i rivlerësimit. ...në përfundim të shqyrtimit përgatit një raport të hollësishëm dhe të arsyetuar”. Nga korrespondenca që KShH ka patur me Inspektoratin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD) dhe Prokurorinë e Përgjithshme, këto organe nidhmëse referojnë se nuk disponojnë konkluzione lidhur me aftësitë profesionale në raportet e hollësishme dhe të arsyetuara që u vendosin në dispozicion komisioneve të vettingut për subjektet që ato kanë në kompetencë. Sipas nenit 44 të ligjit 84/2016, është relatori i çështjes që del me konkluzione për përshtatshëmrinë e detyrës në bazë të një hetimi të gjithëanshëm.

Megjithatë, duke u nisur nga disa prej vendimeve të studiuara janë vënë re raste kur KLD është shprehur se subjekti ka aftësi profesionale, ka aftësi organizative, etike dhe angazhim ndaj vlerave profesionale (për subjektet A.Brati, G.Medja). Lidhur me vlerësimin e procedimeve disiplinore të subjektit kontatohet se KPK nuk i është futur themelit të çështjes por fokusohet vetëm tek shkeljet e rënda procedurale (subjektin A.Thanza).

Deri më tani, asnjë subjekt nuk është shkarkuar në mënyrë eksplicite për shkak të papërshtatshmërisë për aftësitë profesionale, sipas nenit 61, pika 4 të ligjit nr.84/2016. Megjithatë, ka patur raste kur kriteri i rivlerësimit profesional është lidhur me cenimin e besimit të publikut tek sistemi i drejtësisë dhe subjekti është shkarkuar, ndër të tjerash edhe sipas nenit 61, pika 5 e ligjit nr.84/2016 (shih vendimin për subjektin A.Thanza dhe A.Xhoxhaj). Kjo dispozitë parashikon shkarkimin e subjektit nëse nga vlerësimi tërësor i kriterëve rezulton se subjekti ka cenuar besimin e publikut te sistemi i drejtësisë dhe ndodhet në kushtet e pamundësisë për plotësimin e mangësive nëpërmjet programit të trajnimit.

Gjithashtu, nuk ka patur asnjë rast të pezullimit të subjektit nga detyra, sipas nenit 60 të ligjit 84/2016, i cili parashikon detyrimin në rast pezullimi, për të ndjekur programin e trajnimit një vjeçar. Pavarësisht nga kjo, vendimmarrja e KPK-së reflekton raste të subjekteve që kanë patur mangësi në drejtim të aftësive profesionale. Kështu për subjektin A.Brati, KPK ka konstatuar mangësi që lidhen drejtpërdrejt me cilësinë e vendimmarrjes dhe ofrimin e dhënies së drejtësisë për palët në proces gjyqësor. Pavarësisht nga kjo, subjekti është cilësuar si i aftë profesionalisht. Në mendimin e pakicës për subjektin G.Medja gjithashtu evidentohen probleme në drejtim të aftësisë profesionale, ndërkohë që qëndrimi i shumicës së anëtarëve të Komisionit për këtë subjekt ka qenë se ai ka pasur një ngarkesë të lartë në punë (sa trefishi i ngarkesës mesatare për një gjyqtar të shkallës së parë), gjë që u vërtetua me të dhënat statistikore të KLD-së”.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

3. Vendimmarrja e KPK-së (konfirmimet/shkarkimet)

Sikurse është vërejtur më sipër, KPK ka disponuar me vendim deri në fund të muajit Tetor 2018, për 63 subjekte të rivlerësimit, ku në 15 raste vettingu është ndërprerë për shkak të dorëheqjes, në 26 raste është vendosur konfirmim në detyrë dhe në 22 raste shkarkim nga detyra.

KPK ka respektuar afatin ligjor 30 ditor, për arsyetimin e vendimeve, afat i cili fillon nga data e shpalljes së dispozitivit¹⁵. Megjithatë, vëzhguesit e KShH-së kanë rekomanduar që në faqen zyrtare të KPK-së të vendoset tek rubrika e publikimit të vendimeve, përbri çdo vendimi, data e publikimit të vendimit të arsyetuar, çka mundëson një monitorim më strikt të respektimit të këtij afati.

Nga analiza e pesë vendimeve të arsyetuara, ku është dhënë masa disiplinore e shkarkimit vërehet se shkaku/shkaqet konkrete që justifikojnë shkarkimin sipas KPK-së në zbatim të nenit 61 të ligjit nr.84/2016 janë si vijon:

- a) Në dy raste, ka rezultuar se ka deklaruar më shumë se dyfishi i pasurisë së ligjshme gjatë vlerësimit të pasurisë, përfshirë edhe personat e lidhur me të.
- b) Në katër raste, ka rezultuar me probleme serioze gjatë kontrollit të figurës, sepse ka kontakte të papërshtatshme me personat e përfshirë në krimin e organizuar që bën të pamundur vazhdimin e detyrës.
- c) Në 21 raste ka rezultuar se ka bërë deklaram të pamjaftueshëm për kriterin e kontrollit të figurës dhe pasurisë, sipas parashikimeve të neneve 39 dhe 33 të këtij ligji.
- d) Në 8 raste ka rezultuar se nga vlerësimi tërësor, në kuptim të nenit 4, pika 2, të këtij ligji, subjekti i rivlerësimit ka cenuar besimin e publikut të sistemi i drejtësisë dhe ndodhet në kushtet e pamundësisë për plotësimin e mangësive nëpërmjet programit të trajnimit.

4. Vendimmarrja e KPA-së

Deri në muajin Tetor të këtij viti, Kolegji i Posaçëm i Apelit ka dhënë 9 vendime, nga të cilat 8 janë publikuar të arsyetuara ndërkohë që një vendim është shpallur në rubrikën e njoftimeve (dispozitivi i tij). Prej këtyre vendimeve, 7 janë dhënë në dhomë këshillimi ndërkohë që dy vendime janë dhënë pasi është realizuar seancë dëgjimore me subjektin.

Në 3 raste e drejta e ankimit ndaj vendimeve të KPK është ushtruar nga Komisioneri Publik (për rastet e vendimet e KPK-së bazuar në dorëheqjet e subjekteve) dhe në 6 raste e drejta e ankimit është ushtruar nga subjekti i rivlerësimit, i shkarkuar nga KPK. Në të gjashtë rastet kur e drejta e ankimit është ushtruar nga subjekti i rivlerësimit, KPA ka vendosur lënien në fuqi të vendimit. Në 3 rastet kur e drejta e ankimit është ushtruar nga Komisioneri Publik, KPA në 2 raste ka vendosur ndryshimin e vendimit dhe në një rast është vendosur pushimi i shqyrtimit të çështjes.

Një çështje e ngritur nga vëzhguesit ka të bëjë me faktin se kur Komisioneri Publik ushtron të drejtën e ankimit ndaj vendimit të KPK-së, atëherë Kolegji i Apelit duhet të zhvillojë seancë dëgjimore publike. Kjo është parashikuar në nenin 65, pika 3 të ligjit nr.84/2016 ku thuhet se “Në rastin e ankimit nga Komisioneri Publik, Kolegji i Apelit e gjykon çështjen në seancë publike”. Në frymën edhe të dispozitave të tjera të ligjit të vettingut, Komisioneri Publik është institucioni që përfaqëson interesat e publikut, ndaj dhe publikut duhet ti jepet e drejta të ndjekë procesin që zhvillohet në KPA. Në këtë rast, publiciteti merr përparësi ndaj parimit të procesit të vendimmarrjes së shpejtë për çështjet, të cilat janë të qarta në këndvështrimin e Komisioneve të të dyja shkallëve të vettingut.

¹⁵ <http://kpk.al/vendime/>



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Në vendimin e Kolegjit të Posaçëm të Apelimit për subjektet e dorëhequr A.Llalla dhe S.Tola nuk është zhvilluar seancë dëgjimore dhe në këtë vendim ka mendim pakice, me anë të të cilit është çmuar se për gjykimin e këtyre çështjeve ishte e detyrueshme thirrja e seancës gjyqësore publike, pasi ankimi është ushtruar nga Komisioneri Publik. Në vendimin për subjektin A.Llalla, dy anëtarët e mbetur në pakicë (S.Çomo dhe A.Shtylla) arsyetojnë ndër të tjerash se *“E drejta e subjektit për t’u dëgjuar, si një ndër elementët e procesit të rregullt në kuadër të shqyrtimit të kërkesës së subjektit të rivlerësimit për ndërprerjen e procesit, si pasojë e kërkesës së dorëheqjes së këtij të fundit, nuk është respektuar nga ana e Komisionit... Për më tepër vihet re se Komisioni nuk ka arsyetuar nëse nevojitet apo jo zhvillimi i seancës dëgjimore”*. Në vendimin për subjektin S.Tola, anëtari i Kolegjit i mbetur në pakicë (S.Çomo) arsyeton se *“.. nuk është në diskrecionin e kryesuesit të trupit gjykues të zgjedhë formën e gjykimit, pasi në rastin e ankimit nga Komisioneri Publik forma e gjykimit në seancë publike është e përcaktuar shprehimisht nga ligji i sipërcituar”*. Ndërkohë që në vendimin e KPA-së për subjektin tjetër të dorëhequr, M.Fana, për të cilën është zhvilluar seancë dëgjimore, dy anëtarë të tjerë të Kolegjit (R.Schuetz dhe A.Hajdari) kanë ndarë mendimin paralel të kundërt për zhvillimin e kësaj seance, duke arsyetuar se, *“Kolegji duhej të kishte vlerësuar si të panevojshme mbajtjen e seancës publike në rastin konkret dhe në rastet e ngjashme të dorëheqjeve, me qëllim garantimin e interesit publik për ecurinë e shpejtë në kohë të procesit të rivlerësimit dhe të kufizimit të shpenzimeve për financat publike. ... Vërejmë më tej që vetë ligji i rivlerësimit nuk përmban parashikime specifike për procedurën e vendimmarrjes në rastet kur procesi ndërpritet për shkak të dorëheqjeve të parashikuara nga dispozitat përkatëse ligjore dhe kushtetuese. Ndërkohë ligji ka parashikuar procedurë specifike për sa u përket seancave të vetë procesit të rivlerësimit në nenin 55, dhe të procesit të ankimit, më konkretisht në Kreun VIII të këtij ligji”*.

Këto gjetje prezantohen në vijim të monitorimit të realizuar në kuadër të nismës nr.2 “Për të rritur transparencën, gjithëpërfshirjen dhe përgjegjshmërinë në procesin e vettingut”, mbështetur financiarisht nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë (OSFA).