



Strasbourg, 24 mars 2014

CDL-AD(2014)008 Or. Engl.

Opinion nr. 712 / 2013

KOMISIONI EUROPIAN PËR DEMOKRACI PËRMES LIGJIT

(KOMISIONI I VENEDIKUT)

OPINION MBI

DRAFT LIGJIN

MBI KËSHILLIN E LARTË GJYQËSOR DHE PROKURORIAL

TË

BOSNES DHE HERCEGOVINES

**Adaptuar nga Komisioni i Venedikut në sesionin e
98-të plenar (Venedik, 21-22 mars 2014)**

Në bazë të komenteve të

**znj Veronika BILKOVA (anëtare, Republika Çeke)
z. James HAMILTON (anëtar zëvendësues, Irlandë)
z. Konstantine VARDZELASHVILI (anëtar zëvendësues, Gjorgji)**

Përmbajtja

I.	Hyrje.....	-3-
II.	Vërejtje të përgjithshme.....	-3-
	A. Sfondi	-3-
	B. Standardet ndërkombëtare.....	-5-
III.	Draft Ligji mbi Këshillin e Lartë Gjyqësor dhe Prokurorial.....	-6-
	A. Të përgjithshme.....	-6-
	B. Parimet e përgjithshme.....	-6-
	C. Përbërja e KLGjP.....	-7-
	D. Zgjedhja e anëtarëve të KLGjP.....	-9-
	E. Zgjedhja dhe shkarkimi i Presidentit dhe Zëvendës Presidentit të KLGjP.....	-11-
	F. Mandati i zyres së anëtarit të KLGjP.....	-12-
	G. Nën-këshillet e KLGjP.....	-13-
	H. Kompetencat e KLGjP.....	-14-
	I. Obligimet raportuese të KLGjP.....	-14-
	J. Emërimet e gjyqtarëve dhe prokurorëve.....	-15-
	K. Procedura e vlerësimit.....	-17-
	L. Procedura disiplinore	-18-
IV.	Konkludimet	-22-

I. Hyrje

1. Komisioni i Venedikut ka pranuar një kërkesë për opinion rreth draft ligjit të këshillit të lartë gjyqësor dhe prokurorial të Bosnes dhe Hercegovinës përmes një shkrese të datës 1 nëntor 2013 prej z. Mr Bariša Colak, Ministër i Drejtësisë në Bosne dhe Hercegovinë.
2. Komisioni i Venedikut ka ftuar znj. Veronika Bilkova, z James Hamilton dhe z. Konstantine Vardzelashvili që të raportojnë për këtë opinion.
3. Ky opinion përcjellë një seri opinionesh që janë adaptuar prej Komisionit të Venedikut për reforma gjyqësore në Bosne dhe Hercegovinë, në veçanti Opinionin për siguri ligjore dhe pavarësi të gjyqësorit në Bosne e Hercegovinë (CDL-AD(2013)015). Gjithashtu merr parasysh standardet e referuara nga Komisioni i Venedikut në opinionet e veta për këshillet e larta gjyqësore dhe/ ose prokuroriale të themeluara në shtetet tjera, për shembull në Serbi¹ dhe Turqi.²
4. Opinioni aktual është adaptuar nga Komisioni i Venedikut në sesionin e vet plenar të 98-të (Venedik, 21-22 mars 2014).

II. Vërejtje të përgjithshme

A. Sfondi

5. Këshilli i lartë gjyqësor dhe prokurorial (më tej i ashtuquajtur “ KLGjP) është themeluar përmes Ligjit për Këshill të lartë gjyqësor dhe prokurorial të Bosnes dhe Hercegovinës, adaptuar nga Parlamenti i Bosnes dhe Hercegovinës në 2004.³ Është themeluar si një këshill i vetëm i nivelit shtetëror për gjyqtarë dhe prokurorë dhe ka marrë në mirëbesim detyrën e mirëmbajtjes së një gjyqësori të pavarur, të paanshëm dhe profesional në Bosne e Hercegovinë.
6. Marrëveshja për transfer⁴ e lidhur mes dy entiteteve, Federatës së Bosnës e Hercegovinës (më tej e ashtuquajtur BeH”) dhe Republikës Srpska në mars të vitit 2004 e ka bërë të mundur themelimin e KLGjP. Preambula e Marrëveshjes deklaroi se “ Palët dëshirojnë të konsolidojnë autoritetin mbi gjyqësorët e Entiteteve me qëllim të përforcimit të pavarësisë së gjyqësorit përmes themelimit të një këshilli të vetëm të lartë gjyqësor dhe prokurorial të Bosnes dhe Hercegovinës (...) . Këshilli do të bartë përgjegjësinë, siç përcaktohet në marrëveshje, për gjyqësorin e të gjitha niveleve në tërë Bosnen e Hercegovinën dhe do të mbikëqyrë gjyqtarët dhe prokurorët në mënyrë që rrënjosë besimin tek publiku për gjyqësorin.”
7. KLGjP nuk është paramenduar në mënyrë eksplicite nga Kushtetuta e Bosnes dhe Hercegovinës (më tej e ashtuquajtur BeH). Megjithatë, përderisa marrëveshja për transfer i referohet Kushtetutës (neni IV.4.a) në përgjithësi është konsideruar se “ sfera e zgjeruar e kompetencave në nivel shteti për mbulim të çështjeve të gjyqësorit siç parashtrahet në Marrëveshjen për transfer

¹ Opinioni i përkohshëm për draft vendimet e Këshillit të lartë gjyqësor dhe Këshillit shtetëror prokurorial për implementimin e ligjeve mbi amendamentimet e ligjeve për gjyqtarë dhe prokurorinë publike në Serbi (CDL-AD(2011)015).

² Opinioni i përkohshëm për draft ligjin mbi Këshillin e lartë për gjyqtarë dhe prokurorë (i datës 27 shtator 2010) të Turqisë (CDL-AD(2010)042).

³ Shih Gazetën Zyrtarë të Bosnes e Hercegovinës, Ligji nr. 25/04 Coll., si i amendentuar.

⁴ Marrëveshja për transfer të përgjegjësive përkatëse të entitetit përmes themelimit të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Prokurorial të Bosnes e Hercegovinës , Sarajevë, 11 mars 2004.

lejohe me urdhërin kushtetues të BeH-së⁵. Kushtetueshmëria e ligjit 2004 për KLGjP të BeH është konfirmuar prej Gjykatës Kushtetuese të Bosnes e Hercegovinës në 2009.⁶

8. Themelimi i KLGjP ishte pjesë e një reforme më të gjerë gjyqësore e cila ka ndodhur në BeH që nga përmbyllja e Marrëveshjes së Dejtonës (1995). Kjo kërkesë ishte qartazi e formuluar në Studimin e Fizibilitetit të 2003-es për BeH, sipas së cilës BeH duhet të “adaptojë legjislacionin që themelon Këshillin e Lartë Gjyqësor e Prokurorial për BeH me qëllim të konsolidimit të autoritetit emëruar mbi gjyqësoret e entitetit dhe përforcimin e pavarësisë së gjyqësorit në tërë BeH-në”⁷. Gjithashtu ka qenë një prej kërkesave të Bashkësisë Europiane brenda kornizës së Dialogut të strukturuar BE-BeH – si pjesë përbërëse e procesit të stabilizimit dhe asocijimit- inicuar në qershor 2011.

9. Themelimi dhe performance e KLGjP i ka dhënë shtytje komenteve pozitive të BE-së. Në 2005, Komisioni Europian ka shënuar krijimin e KLGjP si një “hap thelbësor për konsolidimin e autoritetit shtetëror mbi gjyqësoret e entitetit dhe për përforcim të pavarësisë së gjyqësorit në tërë Bosnen dhe Hercegovinën”⁸.

10. Vlerësimi pozitiv i KLGjP ka qenë në mënyrë konsistente i ndarë nga Komisioni i Venedikut. Në Opinionin e vet të vitit 2012 për Sigurinë Ligjore dhe Pavarësinë e Gjyqësorit në Bosne e Hercegovinë, Komisioni i Venedikut ka konfirmuar se “në praktikë KLGjP ka luajtur një rol shumë të madh në përforcimin e pavarësisë së gjyqësorit dhe në kontaktet e mëtejme si dhe bashkëpunimin me gjyqtarë e prokurorë”⁹. Gjithashtu ka theksuar se “themelimi i KLGjP dhe performanca e tij gjatë tetë viteve të ekzistencës së tij është vlerësuar pozitivisht nga përfaqësuesit e gjyqësorit në BeH”¹⁰.

11. Përkundër vlerësimit pozitiv, themelimi dhe performance e KLGjP ka ngritur edhe disa rezervime. Në opinionin e vitit 2012 Komisioni i Venedikut i është referuar tri prej tyre: së pari për procedurën e selektimit të anëtarëve që do të mund të ishte e “ndieshme për rivalitetin inter-institucional dhe inter-personal në gjyqësor”¹¹; së dyti për problemin e krijuar duke i mbledhur gjyqtarët dhe prokurorët në një Këshill të vetëm,¹² si dhe si përbërje obligative etnike e Këshillit që do të duhej të fokusohet në kompetenca profesionale. Së treti, fushëveprimi i kufizuar i kompetencave të dhëna KLGjP e parandalojnë atë për të paraqitur një sistem uniform të financimit të gjyqësorit, duke gjetur strategji për trajtim të numrit të madh të rasteve dhe duke ndërmarrë reforma më radikale të gjyqësorit¹³. Përfundimisht, mungesa e provimeve obligative me shkrim si pjesë e procesit të emërimit të gjyqtarëve dhe mungesa e grupit të vendeve të lira ka qenë një prej kritikave.

12. Disa draft amendamente në ligjin 2004 për KLGjP janë bërë si reagim në këto rezervime, disa prej të cilave janë adaptuar. Komisioni i Venedikut ka siguruar komentete për njërin prej këtyre amendamenteve në Opinionin e vet të vitit 2012 për Sigurinë Ligjore dhe pavarësinë e Gjyqësorit në Bosne e Hercegovinë¹⁴. Komisioni ka theksuar

⁵ KLGjP, Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Prokurorial i BeH-së – komponentë thelbësore dhe e pakthyeshme e procesit të reformave në BeH, Memorandumi informativ, nëntor 2012, f. 7.

⁶ Shih rastin nr. U11/08.

⁷ Raporti prej Komisionit të Këshillit për përgatitjen e Bosnes e Hercegovinës për negocijimin të Marrëveshjes së Stabilizimit Asocijimit me Bashkësinë Europiane, 18 nëntor 2003, COM(2003)692 final.

⁸ Komunikimi prej Komisionit të Këshillit rreth progresit të arritur nga Bosna e Hercegovina për negocijimin të Marrëveshjes së Stabilizimit Asocijimit me Bashkësinë Europiane, Bruksel, 21 tetor 2006, COM(2005)529 final.

⁹ Opinioni për sigurinë ligjore dhe pavarësinë e gjyqësorit në Bosne e Hercegovinë (CDL-AD(2012)014), paragrafi 85.

¹⁰ Ibid., paragrafi 86.

¹¹ Ibid., paragrafi 88.

¹² Ibid., paragrafi 89.

¹³ Ibid., paragrafi 90.

¹⁴ Ibid.

në atë opinion se ka pasur nevojë të shmanget mundësia e mundjes me vota për gjyqtarë dhe prokurorë për sa i përket emërimeve dhe procedurave disiplinore. Në këtë kontekst ka lejuar propozimin e krijimit të dy nën-këshilleve brenda KLGjP: njërit për gjyqtarë dhe njërit për prokurorë.

13. Në dhjetor 2012, amendamenti i fundit i Ligjit 2004 për KLGjP në BeH është prezantuar nga shumica parlamentare. Amendamenti ka kërkuar të përforcohet influenca e fuqive legjislative dhe ekzekutive mbi KLGjP dhe sidomos mbi emërimet e prokurorëve. Këto propozime janë përputhur me mosaprovimin e komunitetit ligjor. Si rezultat, Ministria e Drejtësisë në BeH ka draftuar një ligj të ri për KLGjP në BeH me qëllim të bashkërenditjes së dispozitave të propozuara nga palët politike dhe përfaqësuesit e institucionit gjyqësor në BeH dhe përmirësimin e mangësive në dispozitat aktuale ligjore. Ky draft ligj (shih CDL-REF(2014)008) është në rishikim në opinionin aktual.

B. Standardet ndërkombëtare

14. Themelimi dhe funksionimi i këshilleve të larta gjyqësore, si dhe aktiviteteve në kompetencat e KLGjP (emërimi i gjyqtarëve, procedurat disiplinore etj) janë subjekt i standardeve ndërkombëtare. Standardet janë ruajtur në instrumentet e adaptuara në nivel të global dhe European. Disa prej këtyre instrumenteve janë ligjërish obligues në BeH. Të tjera janë rregulla më të buta, mirëpo shpeshherë kodifikojnë rregullat zakonore ekzistuese ose i përmbledhin praktikatat më të mira.

15. Në nivelin global, Rezoluta ndërkombëtare e të drejtave, që përfshin Deklaratën Universale të të drejtave të njeriut (1948) dhe dy Marrëveshje ndërkombëtare (1966), themelojnë standardet thelbësore për të drejtat e njeriut duke përfshirë ato që janë të lidhura me fuqinë e gjyqësorit. Deklarata Universale e të drejtave të njeriut (DUDNj) deklaroi se “ çdokush ka të drejtë për barazi të plotë në dëgjim publik dhe të drejtë nga një tribunal i pavarur dhe i paanshëm, në përcaktimin e të drejtave të rij dhe obligimeve si dhe çdo kallëzimi penal të paraqitur kundër tij” (neni 10). Marrëveshja ndërkombëtare për të drejta civile dhe politike (MNDCP) konfirmon këtë parim duke dhënë një listë më të detajuar të të drejtave të ndryshme procedural (nenet 14-15). Të dyja DUDNj dhe MNDCP më tej e ndalojnë diskriminimin (neni 7 i DUDNj, nenet 3, 14, 25 dhe 26 e MNDCP).

16. Standardet bazë të mbrojtura në Resolutën Ndërkombëtare të të drejtave janë më tej të specifikuar dhe elaboruara përmes një serie të instrumenteve jo-obligative, rregulla të buta që merren me aspekte të ndryshme të operimit të gjyqësorit. Këto instrumente kanë përfshirë parimet bazë të KB për pavarësinë e gjyqësorit (1985),¹⁵ Parimet bazë për rolin e avokatëve (1990),¹⁶ Udhëzimet për rolin e prokurorëve (1990),¹⁷ Statutin Univerzal të Gjyqtarëve (1999),¹⁸ Parimet Bangalore të Sjelljes së Gjyqësorit (2002)¹⁹ dhe Komisionin e KB për Rezolutat e të drejtave të njeriut 2003/39: Integriteti i sistemit gjyqësor dhe 2004/33: Pavarësia dhe paanësia e gjyqësorit, anëtarëve të jurisë dhe vlerësuesve si dhe pavarësia e avokatëve. Shtatë praktikatat më të mira ndërkombëtare IFES për Këshille gjyqësore (2004),²⁰ që kanë shtatë parime që duhet të përcillen prej këshilleve gjyqësore poashtu duhet të përmenden.

¹⁵ Parimet bazë për pavarësinë e gjyqësorit, të adaptuara nga kongresi i shtatë i KB për parandalimin e krimit dhe trajtimin e kundërvajtësve i mbajtur në Milani prej 26 gushtit deri me 6 shtator 1985 dhe i vërtetuar me Rezolutën e Kuvendit të Përgjithshëm 40/32 të datës 29 nëntor 1985 dhe 40/146 të 13 dhjetorit 1985.

¹⁶ Parimet bazë të Rolit të Avokatëve, adaptuar nga Kongresi i tetë i KB për parandalimin e krimit dhe trajtimin e kundërvajtësve, Havana, Kubë, 27 gusht deri 7 shtator 1990.

¹⁷ Udhëzimet për Rolin e prokurorëve, adaptuar nga Kongresi i tetë i KB për parandalimin e krimit dhe trajtimin e kundërvajtësve, Havana, Kubë, 27 gusht deri 7 shtator 1990.

¹⁸ Statuti universal i gjyqtarëve, aprovuar nga Shoqata ndërkombëtare e gjyqtarëve me 17 nëntor 1999.

¹⁹ Parimet Bangalore të sjelljes së gjyqësorit, Draft Kodi Bangalore për sjelljen e gjyqësorit 2001 i adaptuar prej Grupit Gjyqësor për përfortim të integritetit gjyqësor, të ndryshuar në takimin e tavolinës së rumbullakët të shefave të gjyqësorit të mbajtur në Pallatin e Paqes, Hagë, 25-26 nëntor 2002 dhe konfirmuar nga Rezoluta e Këshillit Social dhe Ekonomik të KB 2006/23.

17. Në nivelin Europian, është Konventa Europiane për të drejta të njeriut (1950) që deklaron se: “ çdokush ka të drejtë për dëgjim publik dhe të drejtë brenda kohës së arsyeshme nga tribunali i pavarur dhe i paanshëm i themeluar në bazë të ligjit” (neni 6). Sipas nenit II (2) të Kushtetutës së BeH, Konventa Europiane e të drejtave të njeriut është drejtëpërdrejtë e aplikueshme në territorin e BeH dhe është superiore ndaj të gjitha ligjeve tjera.

18. Standardet e Konventës Europiane janë elaboruar më tej përmes një serie instrumentesh që janë adaptuar prej Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës dhe Kuvendit (rekomandimi CM/Rec(2010)12 për shtetet anëtare sa i përket gjyqtarëve: pavarësia, efikasiteti dhe përgjegjësitë, Rezoluta e Kuvendit Parlamentar të Këshillit të Europës 1703(2010) mbi Korrupsionin gjyqësor). Relevancë në këtë rast kanë edhe raporti i Komisionit të Venedikut për emërime gjyqësore,²¹ raportet (I dhe II) për pavarësinë e sistemit gjyqësor²² dhe opinionet nr. 1(2001),²³ nr. 3(2002),²⁴ nr. 7(2007),²⁵ nr. 12(2009)²⁶ dhe Karta Magna e Gjyqtarëve (2010)²⁷ të këshillit konsultativ të gjyqtarëve Europian (KKGJE).

III. Draft Ligji për Këshillin e Lartë Gjyqësor dhe Prokurorial

A. Të përgjithshme

19. Draft ligji për KLGjP (më tej i ashtuquajtur “ draft Ligji”) është instrument shumë kompleks dhe gjithëpërfshirës që kërkon të rregullojë të gjitha aspektet e funksionimit të KLGjP. Teksti është i ndarë në dhjetë seksione: Dispozitat e përgjithshme; anëtarët dhe organizimi i këshillit; kompetenca dhe autoriteti; kërkesat dhe afati i zyres; emërimi; përgjegjësia disiplinore e gjyqtarëve dhe prokurorëve deri sa procedura penale, procedurat disiplinore ose shkarkuese kanë përfunduar; Konflikti i detyrave të gjyqtarëve dhe prokurorëve me detyra tjera dhe imunitet, ndërprerja e detyrës dhe dispozitat finale. Teksti është përpiluar me kujdes dhe kërkon të marrë parasysh standardet ndërkombëtare.

20. Draft Ligji edhe pse i ngjashëm me Ligjin e mëparshëm 2004, përfaqëson një përmirësim thelbësor prej draft ligjit të vitit 2012 – mirëpo ende shumë dispozita në këtë draft ligj të ri kanë mbetur të pandryshuara prej verzionit 2004. Ndryshimet e paraqitura përmes draft Ligjit në fillim kanë qenë në përbërje të KLGjP, zgjedhjen e anëtarëve të tij, kohëzgjatjen e zyres dhe ndërprerjen, themelimin e dy nën-këshilleve, emërimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, vlerësimin e performancës së tyre dhe procedurave disiplinore.

B. Parimet e përgjithshme

21. Fushëveprimi i Draft Ligjit është i gjerë, përcakton jo vetëm përbërjen dhe kompetencat e KLGjP mirëpo gjithashtu edhe “ kërkesat dhe kohëzgjatjen e shërbimit si gjyqtar ose prokuror; emërimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve;

²⁰ K. Henderson (ed.), Praktikant më të mira globale: Këshillet gjyqësore. Mësimet e nxjerra prej Serive 2004 të dokumenteve të sundimit të ligjit IFES Europës dhe Amerikës Latine.

²¹ CDL-AD(2007)028.

²² CDL-AD(2010)004 and CDL-AD(2010)040.

²³ CCJE, Opinioni nr. 1 mbi standardet për pavarësinë e gjyqësorit dhe palëvizshmërinë e gjyqtarëve, 23 nëntor 2001.

²⁴ CCJE, Opinioni nr. 3 për etikën dhe detyrimet e gjyqtarëve, 19 nëntor 2002.

²⁵ CCJE, Opinioni nr. 7 për drejtësi dhe shoqësi, 27 nëntor 2005.

²⁶ CCJE, Opinioni nr. 12 për lidhjet ndërmjet Gjyqtarëve dhe Prokurorëve në shoqërinë demokratike, 8 dhjetor 2009.

²⁷ CCJE, Magna Karta e Gjyqtarëve, 17 nëntor 2010.

Suspendimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve prej detyrës; konflikti i detyrave të gjyqtarëve ose prokurorëve dhe detyrave tjera; ndërprerja e kohëzgjatjes së zyres së gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe çfarëdo çështje tjetër në lidhje me operimin e Këshillit” (neni 1).

22. Raporti për këshillet gjyqësore në Europe, i përpiluar nga Holanda në fund të 1990 ndan dy modele kryesore të këshilleve gjyqësore: modeli i Europës Jugore në të cilin këshilli në rend të parë fokusohet në menaxhimin e gjyqësorit dhe modeli i Europës Veriore në të cilin këshilli ka kompetenca të zgjeruara në lëmin e administratës, menaxhimit të gjykatës dhe buxhetim .²⁸ Draft Ligji për KLGjP në BeH kombinon elemente të të dyja modeleve, pasi që KLGjP duhet të ketë rol në sigurimin e menaxhmentit të gjyqësorit dhe në mbrojtjen e pavarësisë gjyqësore.

23. Draft ligji specifikon se KLGjP “ do të jetë i pavarur në operimin e tij dhe detyrë e tij do të jetë të sigurojë një gjyqësor të pavarur, të paanshëm dhe profesional” (neni 3). Kjo korrespondon me kërkesat e Rekomandimit CM/Rec(2010)12 të Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për gjyqtarë; pavarësia, efikasiteti dhe përgjegjësitë që deklarojnë se “ këshillet gjyqësore janë trupa të pavarur, të themeluar me ligj ose nën kushtetutë, që kërkojnë të ruajnë pavarësinë e gjyqësorit dhe të gjyqtarëve individual dhe kështu të promovohet funksionimi efikas i sistemit gjyqësor.”²⁹

24. Në Opinionin 2012, Komisioni i Venedikut ka rekomanduar se në “ në kohën e duhur KLGjP do të sigurohet me një bazë eksplicite kushtetuese“ .³⁰ Deri më tani, ky rekomandim nuk ka qenë i konsideruar, Mirëpo, BeH nuk është vetëm shtet në të cilin këshilli gjyqësor është krijuar përmes legjislacionit ordinar; ky është poashtu rasti për shembull në Danimarkë dhe Hungari.

Megjithatë, një bazë eksplicite kushtetuese do të ndihmonte rolin e KLGjP si garancion për pavarësinë e gjyqësorit.

25. Në nenin 2, draft ligji vendosë burimet e financimit për KLGjP. Ky i fundit duhet të financohet prej buxhetit të institucioneve të BeH. Kjo dispozitë është marrë prej Ligjit 2004. Draft Ligji rishtazi ka shtuar se KLGjP ka gjithashtu të drejtë të pranojë fonde prej donatorëve ndërkombëtarë. Pranimi i fondeve prej donatorëve vendor nuk është lejuar, pasi që kjo do të mund të rrezikonte pavarësinë dhe/ose reputacionin e KLGjP.

C. Përbërja e KLGjP

26. Sipas Ligjit 2004 për KLGjP në BeH, Këshilli ka 15 anëtarë të rekrutuar prej gjyqtarëve (5-6), prokurorë (5-6) dhe profesionistë tjerë (dy avokatë të zgjedhur përmes Shoqatës së Avokatëve të Entiteteve, dy anëtarë të zgjedhur prej Kuvendit Parlamentar të BeH dhe prej Këshillit të Ministrave të BeH. Draft Ligji rritë numrin e anëtarëve në 20, duke mbuluar gjyqtarët (nëntë), prokurorët (nëntë) dhe të tjerët (dy anëtarë të zgjedhur në emër të Kuvendit Parlamentar të BeH dhe të Këshillit të Ministrave të BeH).

27. Sipas standardeve aktuale ndërkombëtare, nuk ka ndonjë model uniform për përbërjen e këshilleve gjyqësore dhe/ose prokuroriale. Ashtu siç ka përsëritur Komisioni i Venedikut “ nuk ka ndonjë model standard që duhet të përciellet prej shtetit demokratik në gjatë themelimit të Këshillit të vet Suprem Gjyqësor përderisa funksioni i një Këshilli të tillë hyn në qëllimin e të siguruarit të

²⁸ Shih W. Voermans, P. Albers, Këshillet gjyqësore të shteteve të BE-së, në rrjet(online) www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/CouncilOfJusticeEurope_en.pdf (23 dhjetor 2013).

²⁹ Rekomandimi CM/Rec(2010)12 i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare në lidhje me gjyqtarët: pavarësia, efikasiteti dhe përgjegjësia, paragrafi 26; shih poashtu IFES “ Shtatë praktikë më të mira ndërkombëtare për këshille gjyqësore (2004) , sipas të cilave “Këshillet Gjyqësore duhet të jenë trupa të pavarura dhe të operojnë në mënyrë transparente dhe të përgjegjshme” (praktika më e mirë 1) dhe “ struktura, autoriteti dhe proceset e Këshilleve Gjyqësore duhet të dizajnohen për të mbrojtur dhe promovuar pavarësinë gjyqësore” (praktika më e mirë 2).

³⁰ CDL-AD(2012)014, op. cit., paragrafi 84.

funksionit të përshtatshëm të një gjyqësori të pavarur brenda shtetit demokratik ³¹ .

28. Megjithatë, një numër instrumentesh institucionale, sigurojnë se kur një këshill gjyqësor themelohet, një pjesë e konsiderueshme e anëtarëve të tij duhet të rekrutohen prej gjyqtarëve. Rekomandimi CM/Rec(2010)12 deklaron se “ jo më pak se gjysma e anëtarëve të një këshilli të tillë duhet të jenë zyrtarë të zgjedhur prej kolegëve të tyre prej të gjitha niveleve të gjyqësorit dhe me respekt për pluralizëm brenda gjyqësorit” (paragrafi 27).

29. Edhe pse gjyqtarët nuk kanë shumicën në KLGjP, ata përbëjnë një pjesë të konsiderueshme të tij. Për më tepër, përbërja e re garanton një barazi të dy profesioneve ligjore, gjyqtarëve dhe prokurorëve, ku secili do të ti ketë nga nëntë anëtarë në KLGjP. Së bashku, dy profesionet ligjore kanë një shumicë absolute në KLGjP (18 prej 20 anëtarëve). Gjithashtu është e rëndësishme të përmendet se një tjetër anëtar jo-gjyqësor/ jo-prokurorial do të ketë një rol të kufizuar në emërimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve si dhe në procedura disiplinore.

Megjithatë, ka brenga serioze rreth mënyrës në të cilën anëtarët e KLGjP janë zgjedhur (shih paragrafet D dhe F më poshtë).

30. Anëtarësimi i dy anëtarëve jo-gjyqësor/jo-prokurorial nuk shkakton ndonjë problem. Është praktikë e përgjithshme që “ këshillet gjyqësore të përfshijnë gjithashtu anëtarët që nuk janë pjesë të gjyqësorit dhe përfaqësojnë degë tjera të autoritetit ose sektorin ³² akademik ose professional dhe Komisioni i Venedikut poashtu rekomandon se një pjesë substanciale e anëtarëve do të jetë jo-gjyqësore. KLGjP do të përfshijë – përveç nëntë gjyqtarëve dhe prokurorëve – një anëtar “ në emër të Kuvendit Parlamentar të BeH dhe një anëtar “ në emër të “ këshillit të Ministrave të BeH. Draft Ligji thekson se këta dy anëtarë do të kenë kualifikime relevante dhe përvojë dhe nuk do të udhëheqin me ndonjë zyre ekzekutive apo të zgjedhur nga publiku. Kjo rregullore mundohet të qëllojë balancin ndërmjet nevojës për mbrojtje të pavarësisë së KLGjP dhe interes në të siguruarit e kontrollit public dhe në parandalimin e menaxhimit korporatist.

31. Ndryshe prej përbërjes aktuale të KLGjP, draft ligji siguron se KLGjP nuk do të përfshijë anëtarët ne komunitetin professional ligjor (aktualisht të zgjedhur prej Shoqatës së Avokatëve). Në Opinionin 2012 për sigurinë ligjore dhe pavarësinë e gjyqësorit në BeH, është vënë në pyetje logjika e përfshirjes së gjyqtarëve, prokurorëve dhe profesionistëve ligjor aktual në KLGjP, një institucion që përcakton kriteret për emërim të gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe pastaj e merr përsipër vetë këtë emërim. Megjithatë, në vend të përjashtimit të profesionistëve ligjor, **do të duhej të merret parasysh shtimi i anëtarëve në emër të komunitetit professional që nuk do të zgjeronte tej mase KLGjP përderisa do të sigurohej përfaqësimi i përdoruesve të sistemit gjyqësor.**

32. Anëtarët e KLGjP duhet të kenë moral të lartë, standard teknike dhe profesionale. Draft Ligji tregon se përbërja e KLGjP ka nevojë të reflektojë përbërjen etnike të BeH me së paku gjashtë anëtarë të secilit prej Anëtarëve Përbërës dhe një numër të përshtatshëm të anëtarëve prej të Tjerëve. Përfaqësimi i barabartë gjinor gjithashtu duhet të sigurohet. Këto kërkesa tanimë janë përfqësuar në Ligjin 2004 mirëpo për momentin asnjë numër nuk është dhënë, Ligji thjeshtë flet për “përfaqësueshmërinë e përgjithshme” (neni 4.4).**Nevoja për të pasur së paku gjashtë përfaqësues prej secilit Anëtar Përbërës së bashku me kërkesën për barazi gjinore, mund të vështirësojë dhe ta bëjë jo-fleksibil selektimin e anëtarëve të përshtatshëm (shih më poshtë dhe paragrafet D dhe F) .** Përveç kësaj, Komisioni i Venedikut tanimë ka deklaruar Opinionin për situatën kushtetuese në Bosne e Hercegovinë dhe autoritetin e Përfaqësuesit të Lartë (CDL-AD(2005)004), se **gjyqësori nuk duhet të organizohet përgjatë linjave etnike.**

³¹ Raporti për emërimet gjyqësore (CDL-AD(2007)028), op. cit., paragrafi 28.

³² CDL-AD(2007)028, paragrafi 30.

33. Në këtë opinion, Komisioni i Venedikut ka deklaruar në veçanti se:

“20. (...) përderisa mungesa e besimit ndëretnik pas një lufte të madhe nuk është befasuese, grupet e ndryshme etnike duhet të jetojnë dhe të punojnë së bashku e jo të rrijnë anash njëri tjetrit. (...) 80. (...) Përderisa është e legjitime qëllimi i arritjes së balancit etnik brenda Parlamentit në interes të paqes dhe stabilitetit, kjo mund të arsyetohet diskriminimin etnik vetëm në rast se nuk ka mënyra tjera për të arritur këtë cak dhe të drejtat e minoriteteve janë të respektuara në mënyrë adekuate. (...)”

104. Reformat e mëtejme konstitucionale, që ndryshojnë theksin prej të bazuarit në në barazinë e tre personave emëruar në gjendjen e barazisë së qytetarëve, mbeten të dëshirueshme në afat të mesëm dhe të gjatë. (...)”³³

34. Për sa i përket organizimit dhe përbërjes së gjykatave, Komisioni i Venedikut ka deklaruar se “(...) organizimi i gjykatave përgjatë linjave etnike do të ishte qasje e gabueshme, kundërproduktive dhe do të dëmtonte kredibilitetin e institucioneve gjyqësore. Një qasje e tillë gjithashtu mund të kundërshtojë nenin 14 për parandalimin e diskriminimit të Konventës Europiane për të drejta të njeriut dhe kështu duhet të qaset me kujdes të shtuar”³⁴.

35. Poashtu, në shtetin e përmasave të BeH, përdorja e një kërkesë për përbërje përkatëse etnike për KLGjP do ta vështirësojë shumë në praktikë arritjen e kërkesës për sigurim të përfaqësimit të barabartë të gjinive. Komisioni i Venedikut fuqimisht mbështetë politikat e synuara për të siguruar një balanc gjinor në institucionet publike dhe beson se ato duhet të jenë të mirëseardhura dhe se të gjitha përpjekjet duhet të admirohen. Megjithatë, **një dispozitë ligjore jo-fleksibile që vendosë një kuotë përgjatë linjave etnike dhe gjinore përtej kompetencës profesionale- duke marrë parasysh madhësinë e shtetit dhe popullsinë- mund të nënvlerësojë funksionimin efektiv të sistemit.**³⁵

36. Neni IX.3 i Kushtetutës së Bosnes dhe Hercegovinës, që specifikon se “ zyrtarët e emëruar në pozita në institucionet e Bosnes dhe Hercegovinës do të përfaqësojnë përgjithësisht popullin e Bosnes dhe Hercegovinës”, nuk i referohet kuotave të sakta, mirëpo i referohet në vend të kësaj përfaqësimit të përgjithshëm të njerëzve të Bosnes dhe Hercegovinës. E njëjta strukturë është përdorur në verzionet e mëparshme të draft Ligjit dhe në rrethana specifike do të preferohej të kthehemi prapa në atë version.

D. Zgjedhja e anëtarëve të KLGjP

37. Sipas ligjit 2004, sistemi i zgjedhjes së anëtarëve të KLGjP ishte i decentralizuar më anëtarë gjyqësor të zgjedhur prej gjykatave individuale, anëtarët prokurorial prej zyreve të prokurorisë, anëtarë profesional prej Shoqatës së Avokatëve dhe dy anëtarë tjerë prej Parlamentit dhe Këshillit të Ministrave. Ky sistem ka ndryshuar radikalisht prej draft Ligjit që paraqet një sistem të centralizuar të zgjedhjes së anëtarëve të KLGjP.

38. Është një sistem kompleks në të cilin secila gjykatë ose grup i gjykatave, i listuar në nenin 4 të draft Ligjit, emërojnë një ose dy anëtarë të KLGjP. E njëjta vlen për zyre të prokurorëve. Kur ka 15 apo më pak gjykatës ose prokurorë, secila gjykatë apo zyre

³³ Opinioni i Komisionit të Venedikut për kompatibilitetin e kushtetutave të Bosnes dhe Hercegovinës dhe Republikës Srpska me Kushtetuten e Bosnes dhe Hercegovinës (CDL(1996)056rev2).

³⁴ CDL-AD(2013)015, paragrafi 23; shih poashtu, CDL-AD(2012)014, paragrafi 89.

³⁵ CDL-AD(2012)014, paragrafi 89 dhe Opinioni për Draft Ligjin kushtetues për Odën Kushtetuese të Gjykatës Supreme të Kirgistanit (CDL-AD(2011)018).

nominon dy persona; ku ka më tepër se 15, ata nominojnë tre. Zgjedhja aktuale dhe emërimi bëhet prej Kuvendit Parlamentar të BeH.

39. Në mënyrë efektive, gjyqtarët dhe prokurorët sigurojnë lista të shkurtëra me dy apo tre persona prej të cilëve Kuvendi Parlamentar selekton një ose dy sido që të ketë nevojë. Sipas nenit 4.11, 20 anëtarët e KLGjP duhet të përfshijnë së paku gjashtë anëtarë prej secilit prej Personave Emërues dhe një numër të përshtatshëm të anëtarëve prej të Tjerëve. Gjithashtu, përbërja e KLGjP duhet të sigurojë përfaqësim të barabartë të të dyja gjinive. Është e vështirë të shohim se si një rezultat mund të arrihet në praktikë përmes procesit i cili jep selektimin final të anëtarëve të KLGjP i cili do të zgjedhet prej të emëruarve në odën Parlamentare (shih gjithashtu paragrafet C më lartë dhe paragrafin F më poshtë).

40. Gjithashtu, Oda e përfaqësuesve të Kuvendit Parlamentar do të zgjedhë një anëtar dhe Këshilli i Ministrave një tjetër. Këta anëtarë do të kenë kualifikime relevante dhe përvojë, mirëpo nuk mund të jenë personat të cilët do të mbajnë zyren ligjore, një zyre ekzekutive një çfarëdo niveli ose zyre publike në organin legjislativ. Me fjalë tjera, gjyqtarët, prokurorët dhe politikanët janë të përjashtuar. Me sa duket është synuar që këta persona të jenë avokatë ose akademikë ligjor.

41. Poashtu, sipas këtij sistemi, të gjithë 18 anëtarët juridik dhe prokurorial të KLGjP- si dhe presidenti dhe dy zëvendës president – do të zgjidhen prej Parlamentit të BeH në një procedurë që do të përcaktohet përmes një rregulle të veçantë të adaptuar nga Kuvendi Parlamentar. Duke e lënë definicionin e procedurës së zgjedhjes në një rregullore që do të miratohet nga Kuvendi Parlamentar në të ardhmen, draft Ligji e vështirëson vlerësimin e nivelit të arritur të transparencës së procedurës. Mbetet e papërcaktuar nëse për shembull zgjedhjet do të kërkojnë një shumicë të kualifikuar – pasi që do të rekomandohej fuqimisht me qëllim të shmangies së emërimeve politike dhe promovimi i zgjedhjes së personave me reputacion të lartë të pranueshëm për shumicën – ose nëse anëtarët e shoqërisë civile do të kenë mundësinë e pjesëmarrjes ose mbikëqyrjes së procedurës.

42. Kjo procedurë e zgjedhjes duhet të zhvillohet në ligj dhe siç deklorohet në Rekomandimin CM/Rec(2010)12: “Këshillet për gjyqësor duhet të demonstrojnë shkallën më të lartë të transparencës për gjyqtarët dhe shoqërinë duke zhvilluar procedurat e vendosura paraprakisht dhe vendimet e arsyetuara.”³⁶

43. Komisioni i Venedikut është i vetëdijshëm se ky sistem për zgjedhjen e anëtarëve të KLGjP është produkt i koncenzusit. Gjithashtu është i vetëdijshëm se pjesëmarrja e autoritetit legjislativ në zgjedhjen e anëtarëve, deri në një shkallë është praktikë e zakonshme- që reflekton dënimin që “në sistemin e udhëhequr prej parimeve demokratike duket e arsyeshme se Këshilli i Drejtësisë duhet të lidhet me përfaqësimin e vullnetit të njerëzve, siç shprehet prej Parlamentit³⁷. Megjithatë, Komisioni i Venedikut është poashtu i vetëdijshëm se situata specifike e shtetit duhet të merret parasysh dhe se deri më sot nuk ka ndonjë model uniform për garantim të pavarësisë së gjyqësorit në të gjitha shtetet. Gjithashtu, involvimi i Kuvendit Parlamentar nuk është në linjë me Rekomandimin CM/Rec(2010)12, që qartë kërkon se gjyqtarët do të *zgjedhen* prej kolegëve të tyre³⁸ (Shih paragrafin C, më lartë).

³⁶ Rekomandimi CM/Rec(2010)12 për gjyqtarët: pavarësia, efikasiteti dhe përgjegjësitë, paragrafi 28. .

³⁷ Opinioni për Amendamentimet e fundit në Ligjin për dispozitat kryesore kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (CDL-INF(1998)009), paragrafi 9; Parlamenti merr pjesë në zgjedhjen e këshillit gjyqësor, duke zgjedhur disa prej anëtarëve të tij, në Bullgari, Francë, Itali ose Slloveni. Në raste të jashtëzakonshme, të gjithë anëtarët e këshillit janë zgjedhur prej Parlamentit – sikurse në El Salvador dhe në Rumani.

³⁸ Rekomandimi CM/Rec(2010)12 për gjyqtarët : pavarësia, efikasiteti dhe përgjegjësitë , paragrafi 27.

44. Komisioni i Venedikut ka deklaruar në Opinionin e tij të 2012, se pavarësia e gjyqësorit mund të shihet sikur kur ka dy forma, një institucionale dhe që i referohet ndarjes së autoritetit në shtet dhe aftësisë së gjyqësorit që të veprojë i lirë pa ndonjë presion prej legjislaturës ose ekzekutivit. Tjetra është pavarësia individuale dhe i referohet aftësisë së gjyqtarëve individual për të vendosur për raste në mungesë të presionit politik apo tjetër.³⁹ Në kontekst të BeH është **thelbësore që një ndarje e qartë e autoriteteve shtetërore të mirëmbahet për të siguruar pavarësinë e gjyqësorit- në veçanti- në nivel institucional**, sepse institucionet sikurse KLGjP ende nuk kanë ndonjë bazë eksplicite kushtetuese. Për këtë arsye, Komisioni i Venedikut është i bindur se, **në kontekstin specifik të BeH, involvimi i autoritetit legjislativ në zgjedhjet e anëtarëve të KLGjP do të dërgojë deri tek procesi i politizuar në masë të madhe ku meritat e të nominuarve individual vështirë se do të kenë efekt të madh në rezultat.**

45. Rekomandohet që një element substancial or shumica e anëtarëve të KLGjP të **zgjedhen** prej kolegëve të tyre dhe me qëllim të sigurimit të legjitimitetit demokratik të KLGjP anëtarët tjerë do të zgjedhen prej Kuvendit Parlamentar prej personave me kualifikime të duhura.⁴⁰ **Në sistemin e propozuar, roli i Kuvendit Parlamentar duket shumë i gjerë.** Ky rol duhet të limitohet me qëllim të shmangies së politizimit sidomos për sa i përket zgjedhjes së gjyqtarëve dhe prokurorëve si anëtarë.

46. Komisioni i Venedikut do të dëshironte të **rekomandojë që BeH ta merr parasysh kufizimin e involvimit të autoritetit legjislativ në procesin e zgjedhjes së anëtarëve jo-gjyqësor/prokurorial të KLGjP , përderisa shumica e anëtarëve të KLGjP duhet të zgjedhen prej kolegëve të tyre.**

E. Zgjedhja dhe shkarkimi i Presidentit dhe Zëvendës Presidentit të KLGjP

47. Neni 8 i Draft Ligjit siguron që Kuvendi Parlamentar të zgjedhë Presidentin dhe dy nën-Presidentë të KLGjP të cilët do të ndërrojnë zyret e tyre çdo 16 muaj gjatë afatit kohor 4 vjeçar të KLGjP. Në thelb, ata duhet të veprojnë sikurse *troika*. Këta tre zyrtarë nuk mund të jenë prej grupit të Personave Emërues ose prej të Tjerëve. Për të njejtën arsye sikurse nën paragrafin D më lartë (zgjedhja e anëtarëve të KLGjP) për sa i përket përbërjes së KLGjP , **nuk është e përshtatshme për Presidentin dhe Nën Presidentin e KLGjP të zgjedhen prej linjave etnike dhe vendimi për zgjedhjen e tyre nuk duhet t'i lihet Kuvendit Parlamentar. Poashtu, ky sistem i presidentëve në rotacion e dobëson KLGjP.**

48. Neni 10.4 deklaron se “mandati i zyrës së Presidentit dhe Nën-Presidentëve të Këshillit mund të ndalojë përmes doreheqjes ose me vendim të Kuvendit Parlamentar. Dorëheqja si President apo Nën-President i Këshillit nuk do të ndalojë edhe mandatin si anëtar i Këshillit.” Për qëllime të qartësisë, është shumë me rëndësi që draft Ligji të sigurojë bazë restriktive për të cilën Kuvendi Parlamentar mund të vendosë të shkarkojë Presidentin dhe Nën-Presidentin. Është e vështirë të imaxhinohen arsyet (përveç dorëheqjes) që do të mund të rezultonin me vendimin e Kuvendit Parlamentar për të përfunduar mandatin e zyrës së Presidentit dhe Nën-Presidentit, mirëpo duke e mbajtur anëtarësimin në KLGjP. **Duhet të ketë inpute prej një trupe ekspertësh para se të merr vendim Parlamentari.** Përveç kësaj, ndryshe prej procesit të zgjedhjeve ku ka selektim primar që kufizon zgjedhjen e Kuvendit Parlamentar, **në vendimin për shkarkim, Kuvendi Parlamentar nuk është i kufizuar dhe vepron më vete. Kjo është e papërshtatshme dhe ka nevojë të rishqyrtohet.**

³⁹ CDL-AD(2012)014, op. cit., paragrafi 75.

⁴⁰ CDL-AD(2007)028, op. cit. paragrafi 50.

F. Mandati i zyres së aëtarëve të KLGjP

49. Sipas draft Ligjit, anëtarët e KLGjP do të shërbejnë për periudhën katër vjeçare dhe mund të rizgjedhen njëherë (neni 9). Asnjë nuk mund të zgjedhet për më tepër se dy vite me rradhë (neni 3.7). Gjatësia e mandatit të zyres është standard, sikurse në shumicën e shteteve anëtarët e këshilleve gjyqësore zgjedhen për një periudhë të shkurtër kohore (tri vite në Holandë, gjashtë vite në “ ish- Republikën Jugosllave të Maqedonisë” etj) ose gjatësia e mandatit korrespondon me atë të zyres primare të anëtarit. Të gjitha këto zgjedhje janë legjitime.

50. Dispozitat në fund të Nenit 9.3 të draft Ligjit duhet të qartësohen: nuk është e qartë në tekstin në gjuhën Angleze nëse personi i zgjedhur për të plotësuar vendin e lirë të punës në KLGjP do të fitojë mandatin e plotë katër vjeçar apo vetëm pjesën e mbetur valide të mandatit të personit i cili po zëvendësohet.

51. Neni 10 i draft Ligjit parashikon një numër situatash në të cilat mandati i zyres së anëtarit të KLGjP do të përfundojë. Këto situata janë shumë të ngjashme me ato të ligjit 2004. Paragrafi f) i referohet një anëtari që kryen një veprim për shkak të cilit ai ose ajo “ nuk meriton më tej të kryejë detyrën në Këshill”. Kjo duket se është referenca në nenin 4.10, që siguron se anëtari do të jetë person i moralshëm me aftësi teknike dhe profesionale. Me fjalë tjera, duket se personi mund të largohet prej KLGjP për sjellje të pamoralshme. Kjo duket jo-precize dhe për këtë shkak është e papëlqyeshme prej pikëveshtrimit të standardeve ligjore.

52. Diskualifikimi mund të lidhet me veprën penale ose dicitpinore. Anëtarësimi mundet gjithashtu të suspendohet në raste kur suspendohet statusi i anëtarëit si gjyqtar apo si prokuror për shembull për shkak të një hetimi të vazhdueshëm criminal ose për arsye tjera sipas ligjit.

53. Poashtu, vendimi për ndërprerje është transferuar prej KLGjP në Kuvendin Parlamentar. Ky vendim nuk duket se ka kërkuar një shumicë të kualifikuar. Kur të merret së bashku me një përshkrim të paqartë të situatës (nëse anëtari dështon të kryejë detyrën në një mënyrë të përshtatshme, efektive ose të paanshme; kur anëtari kryen një veprim për të cilin ai ose ajo nuk e meriton më të kryejë detyrën në Këshill; etj) kjo mund të dërgojë deri të politizimi - ose përshtypja për politizim- i aktiviteteve të KLGjP, anëtarët e të cilit varen prej Kuvendit Parlamentar jo vetëm për zgjedhjen e tyre mirëpo edhe për ushtrimin e mandatit të tyre.

54. Në veçanti, sipas nenit 10.3, Kuvendi Parlamentar ka të drejtën të shkarkojë anëtarin e KLGjP kur “ anëtari dështon të kryejë detyrën e tij, saj në mënyrë të përshtatshme, efektive ose të paanshme “ (siç përcaktohet në nenin 10.1d). Megjithatë, nuk është e qartë nëse performance efektive dhe e përshtatshme e anëtarit të KLGjP do të vlerësohet dhe cilat janë procedurat për një vlerësim të tillë. Kjo duhet të rishqyrtohet.

55. Neni 10.1.e përcakton se shkarkimi mund të ngritet “ nëse anëtari dështon të përmbushë obligimet që ngriten prej funksionit që e kryen ai/ajo për shkak të sëmundjes ose arsyeve tjera”. Paaftësia e anëtarit të KLGjP për të kryer funksionin duhet në të vërtetë të rezultojë me shkarkim edhe në east se kjo është shkaktuar prej arsyeve objektive. Megjithatë, periudha kohore kur ai ose jo mungon duhet të merret parasysh: periudha minimale e kohës duhet të përcaktohet qartë e pas kësaj mund të kërkohet.

56. Të gjitha këto dispozita dhe vendimet për ndërprerje/ shkarkim nuk duhet t'i lihen Kuvendit Parlamentar.

57. KLGjP ka të drejtë të krijojë komisione të cilat mund të marrin vendime dhe të kryejnë detyra në emër të tij (neni 17 i draft ligjit). Kjo është një dispozitë e vlefshme duke pasur parasysh gamën e funksioneve të propozuara për KLGjP.

Megjithatë, vendimet për emërimet të gjyqtarëve dhe prokurorëve nuk mund t'i delegohet komisioneve. Zgjedhja e gjyqtarëve dhe prokurorëve bëhet me shumicë të të gjithë anëtarëve, mirëpo për zgjedhjen e gjyqtarëve vendimi duhet të mbështetet për së paku shtatë gjyqtarë e ngjashëm edhe për prokurorë. Kjo parandalon gjyqtarët ose prokurorët prej imponimit të vullnetit të tyre në profesionin tjetër.

G. Nën-këshillet e KLGjP-së

58. Ligji 2004 ka krijuar KLGjP si një organ të vetëm dhe uniform. Edhe pse kjo nuk është plotësisht e jashtëzakonshme⁴¹, në rastin ideal dy profesionet – gjyqtarët dhe prokurorët – duhet të përfaqësohen përmes organeve të ndara. Për këtë arsye struktura fillestare e KLGjP është kritikuar dhe është rekomanduar si nën-ndarje në dy nën-këshille.

59. Megjithatë, nëse dy profesionet duhet të përfaqësohen në të njëjtën strukturë, ajo strukturë duhet të sigurojë një ndarje të qartë ndërmjet dy profesioneve. Kërkesa e Komisionit të Venedikut është që: “Nëse këshillet prokuroriale dhe gjyqësore janë një organ i vetëm duhet të sigurohemi se gjyqtarët dhe prokurorët nuk mund të rrëzojnë me votë grupin tjetër në emërimet e njëri tjetrit dhe procedurat disiplinore sepse për shkak të “punës së tyre të përditshme prokuroriale” prokurorët mund të hasin në një qëndrim të ndryshëm të gjyqtarëve për pavarësi gjyqësore e sidomos për procedura disiplinore”⁴²

60. Rekomandimi për krijim të dy nën-këshilleve ishte miratuar prej Komisionit të Venedikut në Opinionin e tij 2012 që kualifikon krijimin e dy nën-këshilleve si “iniciativë të arsyeshme që mund t'i bëjë dy profesionet ligjore më pak të varura në njëra tjetrën duke i hequr atyre platformën e zakonshme.”⁴³

61. Kështu, Komisioni i Venedikut i uron mirëseardhje themelimit përmes draft Ligjit të dy nën-këshilleve: një për gjyqtarë dhe një për prokurorë. Duket si zgjidhje e balancuar e cila në njërin anë parandalon ndërhyrje të tepërt të njërit prej profesioneve ligjore në punën e tjetrit përderisa në anën tjetër e bën të mundshme strukturën aktuale të KLGjP si një organ të zakonshëm të/për gjyqtarë dhe prokurorë.

62. Secili nën-këshill do të ketë 11 anëtarë- nëntë anëtarë të zgjedhur prej gjyqtarëve ose prokurorëve dhe dy anëtarë të zgjedhur në emër të autoritetit legjislativ dhe ekzekutiv. Nën-këshillet nominojnë gjyqtarë dhe prokurorë, vlerësojnë performancën e tyre dhe vendosin për statusin e gjyqtarëve individual dhe prokurorëve (emërimi i përkohëshëm, procedurat disiplinore, ndërprerja e mandatit të zyres etj). As gjyqtarët as prokurorët nuk duhet të kenë ndonjë influencë mbi çështjet disiplinore të njëri tjetrit ose emërimet. Edhe pse të gjithë anëtarët e KLGjP kanë votën dhe për këtë shkak anëtarët jo-gjyqtarë kanë në pozitë të ndikojnë në votim, kërkesa që të mbështetet kandidati për zyren gjyqësore nga shtatë prej nëntë anëtarëve gjyqësor e bën të pamundur që kandidati të ketë sukses pa mbështetjen e gjyqtarëve dhe nuk duket se kandidati me mbështetjen e nevojshme gjyqësore do të mundet.

63. Komisioni i Venedikut pranon se **KLGjP mbetet organ i vetëm dhe uniform** dhe se kjo strukturë ka qenë e parashikuar përmes Marrëveshjes për transfer. Pra nuk mund të ndryshojë pa modifikim paraprak të kësaj Marrëveshjeje. Edhe pse Komisioni i Venedikut ka përsëritur vazhdueshëm brengat për sisteme me këshille të tilla të përziera, opinioni thotë së- e në veçanti në kontekst të BeH- një sistem i tillë është i përshtatshëm, duke pasur parasysh se dy nën-këshille në KLGjP kanë maksimumin e autonomisë.

⁴¹ Për shembull, Këshilli i lartë për gjyqtarë dhe prokurorë të Turqisë.

⁴² CDL-AD(2010)040, op. cit., paragrafi 66.

⁴³ CDL-AD(2012)014, op. cit., paragrafi 93.

64. Komisioni i Venedikut përkujton se **struktura e KLGjP si një organ i vetëm dhe uniform është parashikuar përmes Marrëveshjes së Transferit** dhe kështu nuk mund të ndryshojë pa modifikim paraprak të kësaj Marrëveshjeje. Edhe pse **Komisioni i Venedikut** ka përsëritur vazhdueshëm brengat për sisteme me këshille të tilla të përziera, opinioni thotë së- e në veçanti në kontekst të BeH- **një sistem i tillë është i përshtatshëm , duke pasur parasysh se dy nën-këshille në KLGjP kanë maksimumin e autonomisë.**

H. Kompetencat e KLGjP

65. KLGjP ka kompetenca të gjera nën Ligjin 2004 dhe draft Ligjin: cakton gjyqtarët dhe prokurorët (mirëpo shih paragrafin D më lartë), vendosë për suspendimin e gjyqtarëve, përcakton kriteret për vlerësim të gjyqtarëve dhe prokurorëve, vendosë për apel në procedurat disiplinore, jep pikëpamjet e veta në buxhetin vjetor për gjykata dhe zyre të prokurorëve, jep opinione për draft ligje dhe rregullore në lidhje me gjyqësorin etj. Në duart e një këshilli aktiv ka fushëveprim të konsiderueshëm për përdorim të këtij autoriteti për të zbatuar reformën gjithëpërfshirëve të sistemeve gjyqësore dhe prokuroriale.

66. Neni 24 i Draft Ligjit i jep KLGjP fuqinë të kërkojnë prej gjykatave, prokurorive dhe autoriteteve shtetërore, si dhe gjyqtarëve dhe prokurorëve që t'i sigurojnë informata, dokumente dhe materiale tjera në lidhje me ushtrimin e kompetencave të tij. Gjithashtu mund të ketë qasje në të gjitha zyret e prokurorive dhe gjykata si dhe të dhënat e tyre. Kompetencat e tyre konfirmojnë se KLGjP është organ qendror brenda gjyqësorit.

67. Nën nenin 25 të draft Ligjit, KLGjP përgatitë një draft buxhet vjetor, që pastaj dorëzohet, përmes Ministrisë së Drejtësisë në Ministrinë e Financave dhe Thesarin e BeH për aprovim. Nën nenin 23.2 të draft ligjit, KLGjP gjithashtu mund të bëjë rekomandime në lidhje me buxhetet vjetore të gjykatave dhe prokurorive. Sistemi i financimit të gjyqësorit mbetet shumë i ndarë me buxhete të përcaktuara në disa nivele të ndryshme (BeH, entitetet, kantonet e FBeH, Qarku Bercko).

68. Shkalla e kompetencave duket se është në linjë me standardet Europiane⁴⁴, me përjashtim të rezervimeve të bëra nën paragrafet D, E dhe F më lartë.

I. Raportimi i obligimeve të KLGjP

69. Sipas nenit 25.2, “jo më vonë se me 1 maj të çdo viti, Këshilli do të përgatisë një raport vjetor ku liston aktivitetet e tij dhe përshkruan gjendjen e gjyqësorit dhe prokurorisë, duke përfshirë rekomandimet për përmirësim. Raporti vjetor i Këshillit do të jetë i hapur për publikun”

70. Neni 25.3 shton se “me ftesën e Kuvendit Parlamentar ose ndonjë organi tjetër të referuar nën paragrafin paraprak, Presidenti ose ndonjë përfaqësues tjetër i autorizuar i Këshillit do të vijojë sesionin dhe do të shpjegojë drejtëpërdrejtë raportin dhe do t'i përgjigjet çfarëdo pyetjeje të përfaqësuesve parlamentar ose anëtarëve të një organi tjetër. Diskutimet e raportit dhe konkludimet mund të rezultojnë në vlerësime, sugjerime dhe propozime të cilat nuk e sfidojnë pavarësinë e Këshillit.”

⁴⁴ Shih rekomandimin CM/Rec(2010)12 e Komitetit të Ministrave të Shteteve Anëtare për gjyqtarë: pavarësia, efikasiteti dhe përgjegjësitë, Kapitulli IV, Opinioni nr.10 (2007) i Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve European (KKGjE) për vëmendje të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës për këshillin e gjyqësorit në shërbim të shoqërisë; Raporti për emërimet gjyqësore (CDL-AD(2007)028), paragrafet 18-26; Raporti për pavarësi të sistemit gjyqësor pjesa I: Pavarësia e gjyqtarëve (CDL-AD(2010)004), paragrafi 32; Shtatë praktikat ndërkombëtare më të mira IFES për këshillet gjyqësore (2004), Praktika më e mirë 6.

71. Puna e KLGjP duhet të jetë sa më transparente të jetë e mundur; duhet të ketë elementin e llogaridhënies para publikut përmes raporteve dhe informatave të shpërndara gjerësisht. Detyra për të informuar të tjerët gjithashtu mund të përfshijë obligimin për të dorëzuar raportin në Kuvendin Parlamentar për gjendjen e shërbimeve gjyqësore dhe prokuroriale. Megjithatë, kjo nuk duhet të transformohet në llogaridhënie formale të KLGjP tek legjislativi ose degët ekzekutive të autoritetit.

72. Në këtë kontekst, neni 25.3 është pasi që specifikon se kur raportet vlerësohen negativisht, Kuvendi Parlamentar “ mund të largojë Presidencën ose anëtarin e Presidencës prej Këshillit”. Kjo dispozitë duhet të fshihet. Në anën tjetër do të duhej të ishte e drejtë e jo detyrë e Presidentit të KLGjP të vijojë sesionet e Kuvendit Parlamentar dhe /ose të angazhohet në diskutimet e raportit.

J. Emërimi i gjykatësve dhe prokurorëve

73. Draft Ligji, nën Kapitullin IV, përcakton kërkesat e përgjithshme që personet të cilët dëshirojnë të emërohen si gjyqtarë ose prokurorë duhet të plotësojnë si dhe kërkesat për emërim në gjykata të ndryshme dhe zyre prokurorësh. Kërkesa e përgjithshme përfshijnë qytetarinë e BeH, një të dhënë të mirë mjekësore, kompetencat profesionale , provimin e avokaturës dhe mungesën e çfarëdo procedure penale. Këto duket se janë të përshtatshme dhe në linjë me standardet Europiane.

74. Përveç gjyqtarëve dhe prokurorëve, draft Ligji poashtu mundëson që KLGjP të emërojë gjyqtarët rezervë, të caktojë gjyqtarët, bashkëpunëtorët e lartë profesional dhe këshilltarët profesional. Neni 40 i draft Ligjit i jep KLGjP kompetenca në lidhja me bashkëpunëtorët ekspert dhe këshilltarët. Nuk është e qartë prej draft ligjit se cilat janë funksionet e këtyre zyrtarëve.

75. Emërimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve është proces gjithëpërfshirës. Parimet kryesore të aplikueshme në këtë proces janë përcaktuar në Kapitullin V të draft Ligjit , mirëpo detajet janë lënë në Rregulla të Procedurës të KLGjP. Komisioni i Venedikut përkujton në këtë kontekst se Rregulla e Procedurës, si rregullore e një force ligjore inferiore, ka nevojë të jetë në linjë me dispozitat e draft Ligjit si dhe me ndonjë ligj tjetër ose traktat detyrues në BeH. Teksti i draft Ligjit nuk është i qartë nëse emërimi është proces që përbëhet prej dy hapave ku individët së pari bëhen gjyqtarë ose prokurorë dhe më vonë përcaktohen si anëtarë të ndonjë organi gjyqësor apo prokurorial; apo nëse është process prej një hapi, ku emërimi si gjyqtar dhe caktimi në gjykatë apo në prokurori shkon paralel. Kjo duhet të qartësohet në Ligj.

76. Proces i emërimit fillon me një njoftim public të vendeve të lira të punës që duhet të publikohen si duhet. Lajmërimi përcjellet me nominimet e kandidatëve prej departamenteve special të përcaktuara nga nën-këshillet gjyqësore ose prokuroriale që përbëhen prej katër ose pesë gjyqtarëve apo prokurorëve. Kjo sugjeron që kandidatët nuk mund të aplikojnë për një pozitë përkatëse në mënyrë të drejtëpërdrejtë mirëpo vetëm përmes nënkëshilleve. Një praktikë e tillë mund të shihet si problematike pasi që mund të dëmtojë transparencën dhe sinqeritetin e procesit.

77. Për emërim të gjyqtarëve, prokurorëve ose një bashkëpunëtori apo eksperti (neni 45 i draft ligjit) ekziston provimi kualifikues me shkrim. Paraqitja e një provimi të tillë, të rekomanduar nga Komisioni i Venedikut në Opinionin⁴⁵ e tij 2012 është më se e mirëseardhur. Kandidatët të cilët kalojnë provimin me shkrim ftohen për intervistë nga departamentet që janë përgjegjëse për vlerësimin e kandidatëve. Departamenti kërkohet të vlerësojë motivimin e kandidatëve për të punuar në gjyqësor në pozitën për të cilën kanë aplikuar, aftësinë të kryejnë detyrën me përgjegjësi,, pavarësisht dhe paanëshëm, duke kuptuar rëndësinë e etikës gjyqësore dhe prokuroriale, aftësitë për

⁴⁵ CDL-AD(2012)014, op. cit., paragrafi 91.

komunikim dhe prezantim, aftësitë analitike dhe aftësinë për të zgjedhur problemet ligjore. Intervistat dhe provimet kualifikuese me shkrim duhet të rexhistrohen audio vizuelisht për ndonjë apelim të mëvonshëm. Nën-këshillet pastaj përpilojnë listat e kandidatëve të suksesshëm me nominimet e kandidatëve për emërim të cilin pastaj mund ta dorëzojnë në KLGjP. Kandidatët me pikët më të larta emërohen në gjykata relevante ose zyre të prokurorëve dhe e marrin përsipër përgjegjësinë për zyre përmes betimit. Nuk është tërësisht e qartë se si dhe në çfarë baza alokohen kandidatët në gjykata dhe prokurori, sidomos në nivel më të ulët.

78. Sipas nenit 51 të draft ligjit, rregullat e detajuara janë përcaktuar për të siguruar përfaqësimin e përshtatshëm të Personave Emërues dhe të Tjerëve në gjykata, para kryetarëve të gjykatave dhe prokurorëve. KLGjP tani kërkohet të shkruajë një vendim të arsyeshëm për emërimin e kandidatit për kryetar gjykate, gjyqtar ose prokuror. Neni gjithashtu siguron mundësinë e apelimit në KLGjP. Nuk është e qartë se si mund të funksionojë kjo pasi që KLGjP është organ vendimmarrës dhe organi që dëgjon apelin. **Nuk duket se ka ndonjë dispozitë për apelim në gjykatë, e kjo duhet të shtohet.**

79. Në rastin e Kryeprokurorit, detyra e KLGjP është të definojë listën e kandidatëve të suksesshëm së bashku me nominimin e kandidatit për emërim dhe të dorëzojë listën tek qeveria kompetente apo autoriteti ekzekutiv i cili në anën tjetër duhet të dorëzojë listën me kandidatin e vet të nominuar tek organi kompetent legjislativ. Duket se vetëm një nominim për emërim është parashikuar. Komisioni i Venedikut ka dyshime nëse neni 52 i draft ligjit parashikon se organi legjislativ mund të refuzojë kërkesën për emërim mirëpo është informuar se ky nuk është rasti.

80. Megjithatë, një brengë më serioze është paraqitja e transferit të kompetencave prej KLGjP tek parlamentet e entitetit në emërimin e prokurorëve. Një transfer i tillë nuk mund të paraqitet pa modifikim paraprak të Marrëveshjes për Transfer. Këtu do të involvohej një procedurë e rëndë (duket të ketë qenë e patestuar) që involvon qeveritë dhe parlamentet e Entiteteve, Kuvendin Parlamentar të BeH dhe Gjykatën Kushtetuese të BeH. Në çdo rast, **në një sistem të ndarë sikurse është Bosna dhe Hercegovina, do të ishte shumë e padobishme dhe nuk rekomandohet që kompetenca për emërim të bartet prej nivelit shtetëror (KLGjP në nivelin e Entitetit (Parlamentet). Kjo do të rrishte rrezikun e politizimit dhe një gjë e tillë duhet të shmanget.**

81. Një problem shtesë është se neni 53 i draft Ligjit i jep të drejtëi Kryeprokurorit për të selektuar zëvendës kryeprokurorët prej prokurorëve të emëruar që i kanë plotësuar kërkesat e domosdoshme. Ai ose ajo pastaj e lajmëron vendimin e KLGjP. Duket se këto emërimet janë tërësisht në duart e Kryeprokurorit. Në sistemin hierarkik sikurse ai i BeH, dhënia e aq shumë të drejtave mbi emërimin e një individi të vetëm sidomos kur bëhet një gjë e tillë pa e konsultuar askend tjetër, do të ishte model për kryeprokurorin të selektojë kandidatët e zgjedhur për shkak të përputhshmërisë së tyre dhe kanë mungesë të aftësisë së të menduarit të pavarur të domosdoshëm për një prokuror të mirë.

82. Gjyqtarët dhe prokurorët janë kryesisht të emëruar për një afat të pacaktuar. Mandati i Kryetarëve të gjykatave dhe i Kryeprokurorit si dhe i Zëvendës Kryeprokurorit është i limituar në katër vite. Përveç përfundimit të kësaj periudhe mandati i zyres mund të përfundojë në situatë të numëruara në nenin 95 të draft ligjit. Gjykatësi ose Prokurori gjithashtu mund të suspendohet prej detyrës së tij në raste të numëruara në nenet 83-84 të draft ligjit. Baza për të dyja ndërprerjet e detyrës dhe suspendimin nga detyra nuk duhet t'i rrisë polemikat.

K. Procedura e vlerësimit

83. Neni 63 i draft Ligjit siguron një vlerësim të gjyqtarëve dhe prokurorëve së paku një herë në dy vite në përputhje me kriteret e përcaktuara nga KLGjP. Vlerësimi bëhet prej Kryetarëve të Gjykatave, Kryeprokurorit dhe një personi tjetër të përcaktuar prej draft Ligjit. Kriteret për vlerësim duhet të përcaktohen nga KLGjP. Pasi që performanca është një prej kriterëve në emërim dhe për më tepër neglizhenca ose pakujdesia në performancë përbën shkelje disiplinore, do të ishte e rëndësishme të kemi së paku kriteret bazë të vlerësimit të shprehura në draft Ligj.

84. Përveç kësaj, pasi që vendimi për vlerësim të performancës së gjyqtarit bëhet prej Kryetarit të Gjykatës do të ishte e dëshirueshme që Kryetari i Gjykatës mos ta marrë vendimin për këtë çështje vetëm. Rastet kur Kryetarët e Gjykatave e keqpërdorin pozitën e tyre kur kemi të bëjmë me gjyqtarë ordinar janë të panjohura në shumicën e shteteve. Një pikë e ngjashme mund të shtohet rreth autoritetit të Kryeprokurorit për vlerësim të performancës të të gjithë prokurorëve vartës. Pra, megjithatë ka një apelim tek nën-këshilli relevant.

85. Neni 63 ka nevojë të qartësohet. Sipas Nenit 63.1 “Gjyqtarët dhe prokurorët do të vlerësohen së paku çdo dy vite bazuar në performancën e tyre, në pajtim me kriteret e përcaktuara nga Këshilli”, përderisa neni 63.2 deklaron se “vendimi që vlerëson performancën e gjyqtarit do të merret prej Kryetarit të Gjykatës”. Me fjalë tjera, varet prej Kryetarit të gjykatës së definojë kohën e saktë për një vlerësim të gjyqtarit, duke pasur parasysh se një vlerësim i tillë bëhet së paku çdo dy vite.

86. Megjithatë, kjo gjithashtu do të thotë se Kryetari i Gjykatës mund të urdhërojë vlerësime shumë më të shpeshta të gjyqtarit kur ai ose ajo vendosë se një gjë e tillë është e domosdoshme. Nuk është e qartë nëse Kryetari i Gjykatës do të vendosë për kohën dhe frekuencën e vlerësimit. Ai ose ajo mund të kenë të drejtë të sinjalizojnë nevojën për një vlerësim ose kërkesën për një hetim disiplinor. Megjithatë, nuk do të jetë përgjegjësi e Kryetarit të merr vendime për këto çështje.

87. Gjithashtu është e paarsyeshme të sigurohet e drejta për Kryetarin e Gjykatës Superiore që të vendosë për nevojën e një vlerësimi të Kryetarit të një gjykate tjetër të nivelit më të ultë (siç definohet në nenin 63.2). Nëse ka pasur probleme konkrete në një rast të caktuar, procedura disiplinore duhet të startojë me garancione të domosdoshme.

88. Poashtu nuk është e qartë nëse vendimi për vlerësim të Kryetarit të një prej gjykatave të nivelit më të lartë (gjykata e BeH) duhet të bëhet prej nën-këshillit gjyqësor dhe nëse ka të drejtën të urdhërojë një vlerësim në frekuencë më të shpeshta se çdo dy vite.

89. Pasojat e vlerësimit gjithashtu duhet të përcaktohen. Për shembull, neni 63.8 specifikon se “ vlerësimi i performancës së zyreve ligjore do të merret parasysh gjatë emërimeve për pozita të larta, kur ripërtërihet mandati i zyrës së gjyqtarëve rezervë dhe kur vendoset përgjegjësia disiplinore”. Përveç kësaj, Kryetari i Gjykatës mund të shkarkohet prej detyrës nëse ai ose ajo “ është vlerësuar me pikët më të dobëta të vlerësimit të performancës në pajtim me kriteret e përcaktuara nga Këshilli”(neni 63.9).

90. Pa kriteret e përcaktuara qartë, transparente të vlerësimit, të publikuara paraprakisht, mundësia e largimit të një gjyqtari, përveç Kryetarit të Gjykatës, prej funksionit në zyrë mund të jetë e hapur për manipulime të motivuara politikisht ose personalisht.

91. Nuk është e qartë nëse ky është rezultati i vetëm i vlerësimit të performancës dhe nëse ka ndonjë pasojë tjetër përveç atyre të përcaktuara në nenet 63.8 dhe 63.9.

92. Performanca e Kryetarëve të pjesës më të madhe të gjykatave të shkallës së lartë dhe Kryeprokurorit vlerësohet nga ana e nën-këshillëve relevante. Duke e përshtatshme që vlerësimet e gjyqtarëve të bëhen në çdo nivel. Është edhe një apelim për vetë KLGjP. Vlerësimi i performancës duhet të merret parasysh kur bëhen emërimet për pozita të larta. Gjithashtu, kur Kryetari i Gjykatës ose Kryeprokurori vlerësohet me njëren prej dy pikave më të ulta të vlerësimeve ai ose ajo e humb funksionin në zyre. Duke marrë parasysh rëndësinë e këtyre vlerësimeve deklarata specifike se apelimi në KLGjP është final dhe asnjë mjet tjetër nuk është i disponueshëm duket shumë e vështirë për t'u arsyetuar. **Një apelim duhet të drejtohet në gjykatë.**

93. Përderisa draft Ligji siguron se kriteret për vlerësim duhet të vendosen prej KLGjP, asnjë detaj nuk është siguruar për mënyrën se si vlerësimet duhet në të vërtetë të bëhen. Mund të ndodhë që një trup i specializuar i KLGjP ka nevojë të bëjë një gjë të tillë me qëllim të kryerjes së këtij funksioni. E drejta për të caktuar komisionet është e theksuar këtu. Metoda e përbërjes së komisioneve të tilla duhet të sigurojë balancing dhe duhet të përjashtojë që komisionet *ad hoc* të krijohen për të “ trajtuar ” rastin e një gjyqtari specifik.

L. Procedura disiplinore

94. Kapitulli VI i draft Ligjit merret me përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Procedurat disiplinore duhet të zhvillohen prej komisionit disiplinor të instancës së parë me një apelim në komisionin disiplinor të instancës së dytë. Fillimisht, tri komisionet e instancave të para dhe dy komisionet e instancave të dyta do të emërohen për procedura disiplinore të gjyqtarëve dhe e njëjta vlen për prokurorë, duke shpjerë deri tek numri 10 në total. Secili komision disiplinor do të përbëhet prej tre anëtarëve, një prej të cilëve është anëtar i nën-këshillit kompetent, përderisa dy tjerë duhet të emërohen prej listës së gjyqtarëve dhe prokurorëve të cilët do të merren prej nënkëshillit kompetent pas nominimeve prej secilës gjykatë dhe prokurori. Së paku një anëtar në secilin komision disiplinor duhet të jetë gjyqtar i të njëjtit nivel apo më të lartë sikurse personi i akuzuar.

95. Gjyqtarët dhe prokurorët mund të mbahen përgjegjës për disiplinë për “ shkelje statutore të shkaktuara qëllimisht ose prej neglizhencës ” (neni 64). Lista e kundërvajtjeve të tilla është përfshirë në nenet 66 dhe 67 të draft Ligjit. Neni 65.6 i draft Ligjit përcakton se në procedurat kundër gjyqtarëve, duhet të formohen komisionet e gjyqtarëve, përderisa në procedurat kundër prokurorëve , komisionet do të përbëhen prej prokurorëve- kjo zgjidhje duhet të mirëpritet. Procedurat mund të rezultojnë me sanksione të ndryshme që lëvizin prej qortimit deri të shkarkimi.

96. Neni 66 i draft Ligjit trajton shkeljet disiplinore të gjyqtarëve. Në përgjithësi këto dispozita duken të papërshtatshme. Sipas paragrafit e) ekziston ndalesë për pranim të dhuratave ose pagesës “ e synuar për të ndikuar në mënyrë të papërshtatshme në vendimet ose veprimet e gjyqtarit ”. Kjo është përcaktuar për të përfshirë rastet ku dhuratat e tilla ose pagesa krijojnë përshtypjen e influencës së papërshtatshme.

97. Për sa i përket pagesës situata duket të jetë më e komplikuar. Draft Ligji duhet të sigurojë restriksionet e përgjithshme për llojin e punës së paguar që është jo-kompatibile me pozitën e gjyqtarit ose prokurorit. Çdo ofertë për punë me pagesë që mund të dërgojë deri tek ose duket se po dërgon deri tek influenca e papërshtatshme duhet të refuzohet. Megjithatë, pranimi i parave nuk duhet të lidhet sistematikisht me sjelljen e pahijshme disiplinore. Për shembull, kur një ankues është student ose është i involvuar në punë në universitet ose institucion hulumtues në të cilin gjyqtari ose prokurori është angazhuar për punë akademike, do të ishte e paarsyeshme të kërkohet prej gjyqtarit ose prokurorit ta lë punën akademike. Megjithatë, kjo mund (dhe në disa raste duhet) të dërgojë deri tek

vetë-përrjashtimi dhe/ose deklarimi i konfliktit të interesit.

98. Neni 66.h i referohet “neglizhencës ose pakujdesisë në kryerjen e detyrave zyrtare” si bazë për shkelje disiplinore”. Gjyqtarët do të jenë subjekt i suspendimit ose largimit vetëm për arsye të moskapacitetit ose sjelljes që i bën ata të paaftë të kryejnë detyrat e tyre ⁴⁶ Sipas Rekomandimit (2010)12 “duhet të theksohet se interpretimi i ligjit, vlerësimi i fakteve ose peshimi i dëshmisë së dhënë prej gjyqtarit për përcaktim të rasteve, nuk duhet ta rrisë obligimin disiplinor përveç në raste të keqdashjes dhe neglizhencës.”⁴⁷

99. Si rezultat, një limit më i ultë i sjelljes së gabueshme mund të rrisë sanksionet disiplinore kundër gjyqtarëve, së paku në lidhje me dënimin, interpretimit të ligjit dhe fakteve të rastit. Ky limit është nxjerrë ndërmjet dështimeve të shkaktuara nga sjellja neglizhente dhe dështimet e shkaktuara nga neglizhenca.

100. Neni 66.i e thotë se është shkelje disiplinore për gjyqtarin të merr vendime që janë në “shkelje të patentës” së ligjit ose në “shkelje të vazhdueshme dhe të pajustificuar” të rregullave të procedurës. Këto kushte duhet të ndryshohen për t’ju referuar gjykimeve të bëra në *besim të keq* ose si rezultat të *neglizhencës së përsëritur*. Në të gjitha rastet tjera më e mira është të kufizohen këto çështje në procesin e apelimit. Gjyqtarët duhet të jenë të lirë në interpretimin e ligjit dhe si të tillë fakti se gjykimi është kthyer prapa në apel nuk mund të dërgojë deri tek masat disiplinore kundër gjyqtarit të instancës më të ulët.

101. Neni 66.j përcakton si shkelje disiplinore “vonesat e pajustificuara në marrjen e vendimeve në lidhje me performancën e detyrave të gjyqtarit ose ndonjë indiference tjetër të përsëritur ndaj detyrave të gjyqtarit”. Për shkak të mungesës së qartësisë dhe aftësisë për të parashikuar pasojat e veprimeve të dikujt, ky paragraph duhet gjithashtu të ndryshojë. Struktura e tekstit sikurse “veprimet tjera në lidhje me kryerjen e detyrave” ose “indiferenca e përsëritur ndaj detyrës” duhet të jetë më e detajuar dhe e qartë. Draft Ligji duhet të specifikojë se cilat tipe të detyrave dhe veprimeve mund të rezultojnë me procedura disiplinore.

102. Neni 66.l thotë se është shkelje ligjore mundësia e personave të paautorizuar me ligh që të shërbejnë si gjyqtarë. Nuk është e qartë se çka do të thotë ose në çfarë rrethana gjyqtari do të mund të bënte një gjë të tillë. Vrojtimit e ngjashme ngriten në lidhje me shkeljet disiplinore të prokurorëve.

103. Ngjashëm, nëse nuk sigurohet ndonjë udhëzim ose referencë ndaj kuptimit të “kontaktit të papërshtatshëm me palën në procedurë ose përfaqësuesin e tij/saj”, neni 66.k mundet potencialisht të rezultojë me një interpretim të gjerë. A është me njërin apo të dyja palët gjithmonë i papërshtatshëm? A kanë gjyqtarët udhëzime të qarta për sa i përket veprimeve që janë të papërshtatshme?

104. Sipas nenit 66.m “ndërhyrja me veprimet e gjyqtarit ose prokurorëve me qëllim të pengimit ose përuljes së aktiviteteve të tyre” është përcaktuar si shkelje disiplinore. Pasi që dispozita i referohet shkeljes disiplinore të kryer nga gjyqtari, ka nevojë të qartësohet se çka është menduar me “pengim” për qëllime të këtij draft Ligji. Në cilin rast, veprimet e gjyqtarit kualifikohen si ndërhyrje apo pengim i punës së prokurorit? Është më se e qartë se jo të gjitha veprimet që mund të perceptohen si ndërhyrje duhet të klasifikohen si shkelje disiplinore. Kjo duhet të vlejë vetëm për ndërhyrje të paligjshme dhe pengim.

105. Neni 66.n, që thotë se është shkelje disiplinore nëse gjyqtari bën- “çfarëdo komenti përderisa rasti shqyrtohet në gjykatë, që mund të pritet me arsyeshmëri të ketë ndërhyrje ose të dëmtohet procedura e barazisë ose gjykimi, ose dështimi për të ndërmarrë hapat e duhur me qëllim të sigurimit të parandalimit të dhënies së komenteve prej anës së punonjësve vartës të tij” – kjo poashtu duket e

⁴⁶ Shih parimet bazë të Kombeve të Bashkuara për Pavarësinë e Gjyqësorit , paragrafi 18.

⁴⁷ Shih Rekomandimin CM/Rec(2010)12 e Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për gjyqtarë: pavarësia, efikasiteti dhe përgjegjësitë, paragrafet 68 - 69.

paqartë dhe mund të rezultojë me reagim disproporcional. Nuk është e qartë nëse ky restriksion aplikohet për të gjithë gjyqtarët apo vetëm për ata që janë në proces të diskutimit. Gjyqtari, përderisa bën komentet përkatëse publike ose deklaratat gjatë diskutimit mundet në të vërtetë ta dëmtojë reputacionin dhe kredibilitetin e gjykatës. Megjithatë, do të ishte e paarsyeshme të dënohet një gjyqtar kur punonjësi i gjykatës, i cili është vartës i tij ose saj, dështon të përmbahet prej komentimit të ngjashëm. Në draft Ligj nuk është e qartë në çfarë rrethanash mund të vendosë komiteti disiplinor se gjyqtari ka dështuar “ të ndërmarrë hapa të përshtatshëm për të siguruar se punonjësit e gjykatës kanë përmbajtur veten prej të komentuarit” për rastin në proces e sipër.

106. Për prokurorët, shkelje paraqet dështimi për t’u përputhur me udhëzime të prokurorit superior, përveç nëse një përputhje e tillë do të përbënte shkelje të ligjit ose të dispozitave të nenit 67 të draft Ligjit. Kjo nuk duket të jetë në përputhje me paragrafin 10 të Rekomandimit Rec(2000)19 që siguron se: “të gjithë prokurorët publik gëzojnë të drejtën të kërkojnë që udhëzimet e adresuara për ata të jenë në version të shkruar. Kur ai ose ajo beson se një udhëzim është i paligjshëm ose në kundërshti me vetëdijen e tij ose saj, një procedurë e brendshme interne duhet të jetë në dispozicion gjë që mund të dërgojë tek zëvendësimi i tij ose saj eventual.”⁴⁸ Edhe kjo masë kujdesi nuk është e mjaftueshme. Në raste të udhëzimeve të paligjshme, prokurori duhet të ketë mundësinë për apelim tek një organ i pavarur, për shembull këshilli prokurorial. Një zëvendësim i thjeshtë i prokurorit nuk e parandalon zbatimin e udhëzimit të paligjshëm.⁴⁹

107. Më tej, paragrafet 24-36 të Rekomandimit Rec(2000)19 sigurojnë një numër të detyrave të rëndësishme të prokurorit publik kundrejt individëve. Një numër i madh i tyre, nuk janë referuar fare në draft Ligj, sikurse detyra për të mos inicuar apo vazhduar ndjekjen penale kur një hetim i paanshëm tregon se akuza mund të mos ketë bazë⁵⁰, të mos prezantojnë dëshminë për të cilën kanë njohuri ose besojnë në baza të arsyeshme se është fituar në mënyrë të paligjshme⁵¹, dhe t’i shpaloset palës tjetër (do të thotë në rradhë të parë të akuzuarit) çfarëdo informate të cilën ata e posedojnë e që mund të ndikojë në drejtësinë e procedurave .⁵²

108. Neni 68.3 i draft Ligjit siguron se “ të gjitha të drejtat dhe privilegjet që ngriten prej punësimit si gjyqtar (...) ose prokuror i cili është shkarkuar në bazë të procedurave disiplinore do të ndalojë me shkarkim.” Do të duhej të qartësohej nëse këtu përfshihet e drejta për pension.

109. Neni 69.2 specifikon se “masa disiplinore e shkarkimit do të imponohet vetëm në raste kur ka shkelje disiplinore serioze dhe ashpërsia e shkeljes tregon qartë se shkelësi është i paafte ose i padenjë të vazhdojë të kryejë detyrën e tij/saj.” Megjithatë, draft Ligji nuk përmban ndonjë indikacion se cilat shkelje do të mund të konsideroheshin si “ serioze”.

110. Është një dispozitë në draft Ligj për një apelim në KLGjP kundër vendimeve të Komisionit Disiplinor. Megjithatë, duket se nuk ka ndonjë dispozitë për një apelim në gjykatë. **Duke marrë parasysh autoritetin e komisioneve disiplinore për shkarkim të gjyqtarit apo prokurorit një apelim në gjykatë do të ishte thelbësor, së paku për rastet kur ngarkohet një gjobë serioze .**

111. Neni 71.4 i draft Ligjit siguron caktimin jo-sistematik të rasteve në mënyrë të para-selektuar nga vendimi i KLGjP. Ka nevojë të qartësohet se kjo duhet të jetë subjekt i obligimit për sigurim të

⁴⁸ Rekomandimi Rec(2000)19 i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale, paragrafi 10.

⁴⁹ Opinioni i përbashkët i draft ligjit për zyren e prokurorit public të Ukrainës (CDL-AD(2013)025), paragrafi 13.

⁵⁰ Rekomandimi Rec(2000)19, paragrafi 27.

⁵¹ Ibid., paragrafi 28.

⁵² Ibid., paragrafi 29.

komisionit që nuk përbëhet prej personave prej të njejtës gjykatë ose zyre prokuroriale sikurse i akuzuari dhe që përbëhet prej personave të nivelit të përshtatshëm. Mekanizmi i arritjes së këtij caku nuk është i qartë.

112. Neni 72.1 specifikon se “ zyrja e këshillit disiplinor, një zyre brenda këshillit do të veprojë si prokuror në lidhje me pretendimet për shkelje të detyrës së gjyqtarit ose prokurorit, në përputhje me këtë Ligj dhe Rregulloren për përgjegjësi disiplinore”. Duke pasur parasysh se kjo zyre është pjesë e një institucioni përgjegjës për shqyrtim dhe aplikim të gjobave disiplinore, është thelbësore të sigurohet se nuk ka ndonjë ndërhyrje institucionale ose personale të anëtarëve të KLGjP në punën e zyrës së Këshillit Disiplinor.

113. Sipas nenit 72.3, KLGjP cakton këshillin udhëheqës disiplinor, që nuk është anëtar i KLGjP. Draft Ligji definojnë kërkesën bazë (sikurse përvoja në çështje ligjore, karakteri i fortë etj.), të cilën personi duhet ta plotësojë me qëllim që të caktohet Këshilltar Udhëheqës Disiplinor. Draft Ligji nuk siguron ndonjë detaj për procedurën e selektimit/ caktimit të këshilltarit udhëheqës disiplinor i cili do të jetë një prej figurave qendrore gjatë procedurës disiplinore. Megjithatë, Komisioni i Venedikut është informuar se kjo është mbuluar prej Ligjit për Shërbimin Civil në Institucionet e Bosnes dhe Hercegovinës.

114. Draft ligji gjithashtu siguron se Këshilltari udhëheqës Disiplinor do të asistohet prej “prokurorëve dhe hetuesve në zyren e tij/saj” mirëpo draft Ligji nuk përmban ndonjë kërkesë që duhet të plotësohet me qëllim që të bëhet prokuror/ hetues i zyrës. Poashtu, nuk përmban ndonjë dispozitë e cila tregon se kush do të jetë përgjegjës për selektimin/ emërimin dhe nëpërmjet cilës procedurë. Megjithatë, Komisioni i Venedikut është informuar se kjo është mbuluar me Ligjin për Shërbimin Civil në institucionet e Bosnes dhe Hercegovinës.

115. Neni 89.3 i draft Ligjit që siguron se gjyqtarët dhe prokurorët mund të mos jenë anëtarë të organizatës që diskriminon në baza të ndryshme, duke përfshirë edhe gjininë dhe orientimin seksual. Ka kasha dhe religjione të ndryshme të cilat diskriminojnë në mënyrë të tillë dhe ndoshta nuk është synimi të parandalohen gjyqtarët dhe prokurorët që të mbështetin ose praktikojnë religjionet e tilla.

116. Neni 90.2 i draft ligjit parandalon gjyqtarët dhe prokurorët prej kryerjes së llojeve të ndryshme të punës së pagueshme, lejon involvimin në aktivitete akademike, mësimdhënie dhe aktivitete të ngjashme për edukim të publikut dhe lejon edhe pagesën për atë lloj pune. Kjo dispozitë duhet ndoshta të përcaktojë se një aktivitet i tillë është subjekt i performancës së mirë të funksionit të tyre si gjyqtarë ose si prokurorë.

117. Neni 90.3 i draft Ligjit do të ndalojë gjyqtarët dhe prokurorët prej anëtarësimit në çfarëdo bordi menaxhues ose mbikëqyrës public ose privat ose çfarëdo entiteti tjetër ligjor. Kjo duket shumë fushë e gjerë dhe do të ndalonte anëtarësimin e çfarëdo organizate bamirësie ose jo-profitabile që ka pasur natyrë ligjore duke përfshirë edhe organizatat profesionale.

118. Neni 92 i draft Ligjit kërkon që gjyqtari dhe prokurori të kërkojnë opinionin e KLGjP nëse aktivitetet ai ose ajo synon ti ndërmerr janë në konflikt me detyrat e tij ose saj sipas ligjit. Duket se kjo do të duhej të limitohet në raste kur gjyqtari ose prokurori ka arsye të ketë së paku një dyshim rreth çështjes.

119. Sipas nenit 92, “reagimi i këshillit i dhënë në pajtim me dispozitat e këtij paragrafi do të jenë detyruese.” Edhe pse struktura e tekstit të kësaj fjalie mund të implikojë se ky reagim është poashtu “ detyrues” për zyren e këshilltarit disiplinor, rekomandohet që të qartësohet se kur Këshilli këshillon gjyqtarin / prokurorin se veprimet e tij/saj nuk kanë ndonjë konflikt me detyrat e tyre, kjo do të dominojë mundësinë e nisjes së hetimit

disiplinor në një fazë më të vonshme.

120. Neni 93 i draft Ligjit kërkon që gjyqtarët dhe prokurorët të dorëzojnë një raport vjetor financiar në lidhje me aktivitetet e tyre jashtë detyrës së tyre si gjyqtarë apo prokurorë. Megjithatë, dispozita nuk kërkon që gjyqtari të deklarojë tërë asetet e tij/saj. Duhet të theksohet se shpalosja e tërë asetëve është treguar si armë e vlefshme në luftimin e korrupsionit në shtete tjera.

121. Në nenin 94.2 të draft Ligjit nuk është e qartë se çka është menduar me procedurat “ në process e sipër” që në gjuhën Agleze përfshin edhe procesin e mëparshëm. Ky mund të jetë problem lingvistik. Dispozita duhet thjeshtë të mbulojë të gjitha procedurat që janë nxjerrë në mënyrë të ligjshme.

122. Sipas nenit 95.1.e, mandati i zyres së gjyqtarit ose prokurorit do të përfundojë “ nëse ai / ajo është dënuar me burg me vendimin final” “if he/she has sentenced to prison by a final verdict”. Dënimi penal mund të mos rezultojë domosdoshmërisht me dënimin me bug, megjithatë, në shumicën e rasteve, duhet të dërgojë tek përfundimi i mandatit të zyres.

123. Neni 95.3 përcakton se “kur gjyqtari ose prokurori arrinë moshës obliguese për pension madnati i tij/saj do të përfundojë automatikisht”. Rekomandohet që të ofrohet më tepër fleksibilitet duke i lejuar gjyqtarit të përfundojë shqyrtimin/ konsiderimin e rastit ose përndryshe pensioni do të mund të çrregullonte punën e gjykatës, që mund të rezultojë me ri-dëgjimin e rastit.

IV. Konkludimet

124. Draft Ligji për Këshillin e Lartë Gjyqësor e Prokurorial të Bosnes e Hercegovinës është instrument i draftuar me kujdes që merr parasysh standardet ndërkombëtare si dhe opinionet e mëparshme të Komisionit të Venedikut.

125. Komisioni i Venedikut mirëpret, në veçanti, krijimin e dy nën-këshilleve brenda një strukture të vetme të KLGjP: një për gjyqtarë dhe një për prokurorë. Edhe pse ka shprehur në vazhdimësi brengat për sistemet me këshille të tilla të përziëra, Komisioni i Venedikut ka opinionin se – në veçanti në kontekst të Bosnes e Hercegovinës- një sistem i tillë është i përshtatshëm, duke pasur parasysh se dy nën-këshillet kanë maksimumin e autonomisë.

126. Megjithatë, ka një numër rekomandimesh që do të dëshironte ti bënte Komisioni i Venedikut, ku përfshihen për shqyrtim:

- a) Limitimi i involvimit të autoritetit legjislativ për procesin e zgjedhjeve të anëtarëve jo-gjyqësor/ prokurorial të KLGjP dhe posedimi i një elementi substancial apo shumica e anëtarëve të KLGjP të zgjedhur nga kolegët e tyre;
- b) Shmagia prej asaj që duket të jetë transfer i kompetencave prej KLGjP në parlamente të Entiteteve në emërimin e prokurorëve, jo vetëm për shkak se do të përfshinte një procedurë të vështirë amendamentimi të Marrëveshjes për transfer- dhe më e rëndësishmja- për shkak se do të dërgonte tek një rrezik i shtuar i politizimit të procedurës së emërimit;
- c) Shtimi i anëtarëve në emër të komunitetit profesional nuk do të zgjeronte shumë madhësinë e KLGjP dhe do të siguronte përfaqësimin e përdoruesve të sistemit gjyqësor (në vend se ti përjashtonte të gjithë).
- d) Heqja e të drejtës së Kuvendit Parlamentar për shkarkim të anëtarëve të KLGjP (duke përfshirë Kryetarin dhe Nën-Kryetarët);

- e) Shmangia e vendosjes së kuotave përgjatë linjave etnike pasi ato mund të dobësojnë funksionimin efektiv të sistemit (për një shtet të madhësisë së BeH) dhe pasi që është me rëndësi që gjyqësori të mos organizohet përgjatë linjave etnike;
- f) Paraqitja e së drejtës për apelim në gjykatë për vendimet me shkrim të KLGjP për sa i përket emërimeve dhe për vlerësim të gjyqtarëve dhe prokurorëve si dhe për vendime të komisionit disiplinor (që mund të apelohe në KLGjP)- së paku për raste ku është vënë gjobë serioze.

127. Komisioni i Venedikut do të vazhdojë të rekomandojë që KLGjP të ketë një bazë eksplicite kushtetuese për shkak se beson që kjo do ti ndihmonte rolit të KLGjP si garantues të pavarësisë së gjyqësorit të Bosnes e Hercegovinës.

128. Komisioni i Venedikut mbetet në dispozicion të autoriteteve të Bosnes dhe Hercegovinës për çfarëdo asistence të mëtutjeshme për të cilën mund të kenë nevojë.