



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

KUVENDI

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

Dokument parlamentar

Tiranë, më 30.04.2021

RAPORT

PËR

SHQYRTIMIN E DEKRETIT TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS NR. 13034, DATË 16.04.2021 "PËR KTHIMIN NË KUVEND TË LIGJIT NR. 42/2021 "PËR DISA SHTESA DHE NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 97/2016 "PËR ORGANIZIMIN DHE FUNKSIONIMIN E PROKURORISË NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË"

1.0 HYRJE

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (*Komisioni për Çështjet Ligjore, - këtej e tutje*), në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 30.04.2021 (zhvilluar me video-conference), mori në shqyrtim dekretin e Presidentit të Republikës nr. 13034, date 16.04.2021 "Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 42/2021 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 97/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë"

Për shqyrtimin e dekretit, komisioni caktoi relatore znj. Vasilika Hysi.

Komisioni e shqyrtoi dekretin në zbatim të neneve 32-38 dhe 86 të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Shqipërisë. Bazuar në nenin 26, pika 7, të Rregullores së Kuvendit, ky dekret përfshihet automatikisht në programin e punës së Kuvendit.

Ligji nr.42/2021 u miratua nga Kuvendi i Shqipërisë, në seancën plenare të datës 23 mars 2021

Në mbledhjen e Komisionit, për të përfaqësuar institucionin e Presidentit të Republikës ishin të pranishëm këshilltari ligjor i kabinetit të Presidentit z. Bledar Dervishi dhe znj. Ketrin Treska drejtore e shërbimeve juridike e këtij institucioni. Nga Ministria e Drejtësisë ishte i pranishëm z. Besmir Beja, Drejtor i Përgjithshëm i Drejtorisë së Kodifikimit.

2.0 BAZA KUSHTETUESE PËR PROPOZIMIN E DEKRETIT

Bazuar në nenin 85, pika 1 dhe nenin 93 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, Presidenti i Republikës me dekretin nr. 13034, date 16.04.2021 ka vendosur kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 42/2021 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 97/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë".

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut në cilësinë e komisionit përgjegjës e shqyrton dekretin mbështetur në nenin 86 të Rregullores së Kuvendit, vetëm për çështjet e paraqitura nga Presidenti i Republikës.

Bazuar në nenin 26 pika 7 të Rregullores së Kuvendit, dekreti i Presidentit është përfshirë automatikisht në programin e punës së Kuvendit.

2.1 Baza ligjore për shqyrtimin e Dekretit

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë:

Neni 85

1. Presidenti i Republikës ka të drejtë ta kthejë ligjin për rishqyrtim vetëm një herë.
2. Dekreti i Presidentit për rishqyrtimin e një ligji e humbet fuqinë, kur kundër tij votojnë shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë:

Neni 86

Dekreti i Presidentit të Republikës për rishqyrtim ligji

1. Kur Presidenti i Republikës, në përputhje me nenin 85 të Kushtetutës, rikthen ligjin për rishqyrtim në Kuvend, Kryetari i Kuvendit e kalon menjëherë atë për shqyrtim në komisionin përgjegjës që e ka shqyrtuar fillimisht. Dekreti i Presidentit për rishqyrtim ligji futet automatikisht në programin e punës së Kuvendit.
2. Dekreti për kthimin e ligjit për rishqyrtim bëhet pjesë e rendit të ditës të mbledhjes më të parë.
3. Komisioni përgjegjës e shqyrton dekretin vetëm për çështjet e paraqitura në arsyetimin për kthimin e ligjit nga Presidenti i Republikës.
4. Komisioni përgjegjës përgatit raportin për seancën plenare me propozimin për pranimin ose rrëzimin e dekretit të Presidentit brenda 4 javëve nga data e depozitimit të tij në Kuvend. Në rastin e pranimit të dekretit, raporti përmban formulimet për nene të veçanta të ligjit.
5. Dekreti për kthim për rishqyrtim të ligjit bëhet pjesë e rendit të ditës të seancës plenare, por jo më parë se 48 orë.
6. Seanca plenare e shqyrton dekretin për kthim për rishqyrtim të ligjit vetëm për arsyet e kthimit të tij.
7. Kuvendi në seancë plenare voton me shumicën e kërkuar në Kushtetutë për pranimin ose rrëzimin e dekretit.

8. Në rast pranimit të dekretit, Kuvendi voton në parim propozimet që komisioni përgjegjës ka paraqitur në raport. Kuvendi voton vetëm nenet që reflektojnë propozimet e miratuara në komision, si dhe bëhet votimi në tërësi për ligjin.
9. Ligji i votuar në tërësi mban numrin që ka marrë me miratimin e parë, kurse data do të jetë e votimit më të fundit në tërësi.

2.2. Arsyet për kthimin e ligjit sipas dekretit të Presidentit të Republikës

Arsyet e Presidentit të Republikës të paraqitura në relacionin që shoqëron dekretin 13034, date 16.04.2021 “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 42/2021 ”“Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë” në mënyrë të përmbledhur janë si më poshtë:

- Procedura e ndjekur është realizuar në kushtet e urgjencës së pambështetur dhe të palegjitimuar;
- Ka patur mungesë transparence gjatë procesit të miratimit të ligjit, etj.

Duhet theksuar se dekreti i Presidentit të Republikës në përmbajtjen e tij, nuk i referohet asnjë dispozite konkrete të ligjit objekt shqyrtimi si të papajtueshme me Kushtetutën, por paraqet disa konstatime të përgjithshme me karakter procedural gjatë miratimit të tij nga Kuvendi.

2.3 Diskutimi dhe shqyrtimi i arsyeve të kthimit të ligjit

Përfaqësuesit e Institucionit të Presidentit të Republikës bënë një prezantim të përmbledhur të përmbajtjes së dekretit, duke parashtruar arsyet e kthimit të ligjit për rishqyrtim.

Relatorja çështjes znj. Vasilika Hysi, bëri një analizë të detajuar të përmbajtjes së dekretit, duke dhënë shpjegimet dhe argumentet përkatëse për pretendimet e ngritura nga Presidenti. Në analizën e saj, relatorja vlerësoi se pretendimet e parashtruara në dekret ishin të papabazuara, duke dhënë argumentet e mëposhtme për secilin prej tyre:

Lidhur me procedurën e propozimit, shqyrtimit dhe miratimit të ligjit nga Kuvendi i Shqipërisë.

Analiza e përmbajtjes së nenit 81 dhe 83 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe e procedurës së ndjekur nga Kuvendi rezulton se projektligji në fjalë është propozuar nga një deputet në përputhje me nenin 83 pika 1 të Kushtetutës dhe është miratuar nga Kuvendi me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, në përputhje me nenin 83 pika 2 të Kushtetutës.

Përsa i përket propozimit të ndryshimeve nga deputeti, kjo procedurë është kushtetuese. Kushtetuta, në nenin 81. paragrafi 1 parashikon se të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet si dhe 20 mijë zgjedhës. Relatorja solli në vëmendje të Komisionit dhe të përfaqësuesve të Institucionit të Presidentit faktin se e gjithë reforma në drejtësi dhe paketa e ligjeve të hartuara në kuadër të kësaj reforme është përgatitur me asistentë të profesionistëve të fushës, ekspertë dhe akademikë dhe projektligjet janë depozituar nga deputetë/e të Kuvendit. Depozitimi i nismës nga deputetët, jo vetëm që është në përputhje me Kushtetutën, por edhe me rregulloren e Kuvendit dhe praktikën e mira të tij.

Lidhur me argumentin se procedura e ndjekur nga Kuvendi për miratimin e projektligjit është realizuar në kushtet e urgjencës së pambështetur dhe të palejtitimuar dhe me procedurë të përshpejtuar, nuk qëndron.

Procedura e ndjekur nga Kuvendi për miratimin e projektligjit nuk është realizuar në kushtet e urgjencës, por sipas procedurës së zakonshme të përcaktuar në Rregulloren e Kuvendit. Konkretisht, rezulton se projektligji është depozituar në Kuvend më datë 25.02.2021 dhe është miratuar nga komisioni përgjegjës në datën 19.03.2021, duke respektuar afatin e përcaktuar në nenin 69 të Rregullores së Kuvendit sipas të cilit *“Projektligjet nuk mund të futen në kalendarin e punimeve të Kuvendit pa kaluar të paktën dy javë nga data e paraqitjes së tyre”*.

Lidhur me arsyen e ngritur në relacionin që shoqëron Dekretin e Presidentit se ndryshimet ligjore janë miratuar në kundërshtim me Rregulloren e Kuvendit, kjo nuk qëndron.

Relatorja, znj. Vasilika Hysi theksoi se pavarësisht se në këtë rast në dekret nuk referohen dispozitat konkrete të Rregullores së Kuvendit të pretenduara si të shkelura, rezulton se procedura e ndjekur nga Komisioni për Çështjet Ligjore për miratimin e projektligjit ka qenë në përputhje të plotë me nenet 68 e vijues të Rregullores së Kuvendit.

Lidhur me pretendimin se ndryshimet e miratuara çënojnë klimën e besimit tek cilesia e paketës bazë të ndryshimeve ligjore të miratuara në vitin 2016, relatorja solli një sërë argumente gjatë shqyrtimit të dekretit të Presidentit të Republikës.

Së pari, pretendimi se ndryshimet e miratuara çënojnë klimën e besimit tek cilësia e paketës bazë të ndryshimeve ligjore të miratuara në vitin 2016, është një vlerësim subjektiv e i pabazuar dhe pa asnjë referencë konkrete për shkelje të në dispozitave kushtetuese.

Nga ana tjetër, në paraqitjen e këtij pretendimi, nuk janë mbajtur parasysh rregullat e reja të parashikuara në ligjin Ligji nr.115/2016 “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë”i ndryshuar. Ky ligj përcakton detyrimin e Këshillit të lartë Gjyqësor dhe të Këshillit të Lartë të Prokurorisë të shprehim mendime dhe për të bërë propozime lidhur me ndryshimet në legjislacionin që mund të ndikojë në punën e gjyqësorit dhe çdo çështje tjetër që është nën përgjegjësinë e këshillit (neni 93 dhe 187 i ligjit). Një nga detyrat e secilit këshill është dhënia e mendimit mbi një projektligj ose ndonjë çështje tjetër që mund të ndikojë respektivisht në sistemin gjyqësor ose të prokurorisë ose të drejtësisë në përgjithësi, duke ju drejtuar një ministri ose organi tjetër (neni 93, paragrafi 3 dhe neni 187, paragrafi 3).

Sa më sipër, përshirja e këshillave në analizën e problematikave të dala në praktikë gjatë zbatimit të ligjit për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve, adresimi i propozimeve për ndryshime ligjore dhe konsultimi i tyre nga Komisioni për Çështjet Ligjore, është jo vetëm kushtetues dhe në zbatim të ligjit dhe rregullores së Kuvendit, por edhe në frymën dhe praktikën e mira të Kuvendit për pjesëmarrjen e publikut dhe grupeve të interesit në vendimmarrje dhe në procesin e konsultimit publik. Adresimi i problematikave të dala në praktikë nuk çënon besimin e publikut të reforma në drejtësi, përkundrazi mundëson zbatimin efektiv të saj dhe adresimin e problematikave të dala gjatë zbatimit të reformës.

Përsa i përket pretendimit se ndryshimet ligjore janë miratuar në mungesë transparence dhe pa u kryer konsultimi i projektligjit, edhe kjo arsye nuk qëndron.

Projektligji është publikuar në faqen zyrtare të Kuvendit menjëherë sapo është depozituar në Kuvend nga deputeti nismëtar. Çdo subjekt i interesuar ose përfaqësues i shoqërisë civile ka pasur të drejtën dhe mundësinë të shprehte opinionin ose mendime me shkrim për një ose të gjitha nismat.

Projektligji është konsultuar me institucionin e Prokurorisë së Përgjithshme, ekspertë të misionit ndërkombëtar EURALIUS dhe Departamentin e Drejtësisë pranë Ambasadës Amerikane, OPDAT, të cilët kanë kontribuar në mënyrë të vazhdueshme për përmirësimin e paketës ligjore të Reformës në Drejtësi. Projektligji është konsultuar gjithashtu me organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë, të cilat Kushtetuta i ka ngarkuar për të siguruar pavarësinë, përgjegjshmërinë dhe mbarëvajtjen e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë. Në procesin e konsultimit të projektligjit është përfshirë edhe Prezenca e EURALIUS në Shqipëri, e cila ka depozituar mendimet në komisionin përgjegjës për çështjet ligjore, sapo projektligji është publikuar në faqen e Kuvendit.

Kuvendi ka respektuar jo vetëm Kushtetutën, por edhe kërkesat e ligjit nr. 115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë", i ndryshuar. Ku ligj përcakton në disa nene të tij marrëdhënien midis Këshillit të Lartë Gjyqësor, Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe Ministrisë së Drejtësisë dhe të Këshillave me organet e tjera, përfshirë Kuvendin e Shqipërisë.

Kështu, në nenet 71, pika 1 dhe 169, pika 1 të ligjit përcaktohet se *koordinimi, zhvillimi dhe zbatimi i politikave shtetërore dhe i strategjisë sektoriale të sektorit të drejtësisë bëhet nga Ministri i Drejtësisë. Ai është përgjegjës për përgatitjen e projektakteve ligjore në fushën e drejtësisë, për të cilat merr edhe mendimin e Këshillave. Në nenin 81, pika 1 dhe 180 të ligjit parashikohet se Këshillat, në bashkëpunim me Ministrin e Drejtësisë, hartojnë, miratojnë dhe zbatojnë një plan strategjik për sistemin gjyqësor dhe sistemin e prokurorisë në përputhje me objektivat e të këtij ligji, dhe në koordinim me strategjinë e sektorit të drejtësisë.*

Ligji, në nenet 93 dhe 187 të tij parashikon gjithashtu përgjegjësinë e Këshillave për të shprehur mendime dhe për të bërë propozime lidhur me ndryshimet në legjislacionin, që mund të ndikojë në punën e gjyqësorit dhe prokurorisë si dhe çdo çështje tjetër që është nën përgjegjësinë e tyre. Sipas ligjit, Këshillat:

- a) *shqyrtojnë funksionimin e rregullave të procedurës gjyqësore civile, penale ose administrative;*
- b) *bëjnë rekomandime për ndryshimin e rregullave të procedurës gjyqësore civile, penale ose administrative;*
- c) *japin përgjigje për kërkesat e ardhura nga ministrat për të dhënë mendim mbi një projektligj ose ndonjë çështje tjetër që mund të ndikojë mbi sistemin gjyqësor ose gjykatat, mbi sistemin e prokurorisë dhe të drejtësisë në përgjithësi;*
- d) *japin mendim mbi një projektligj ose ndonjë çështje tjetër që mund të ndikojë mbi sistemin gjyqësor ose gjykatat, mbi sistemin e prokurorisë dhe atë të drejtësisë në përgjithësi duke ia drejtuar një ministri ose ndonjë organi tjetër.*
- e) *Këshillat i propozojnë Ministrin të Drejtësisë ushtrimin e nismës për ndryshime ligjore në lidhje me çdo çështje që është nën përgjegjësinë e tyre.*

Bashkëpunimi ndërinstitucional i aktorëve të sistemit të drejtësisë rregullohet në nenin 170 “Bashkëpunimi ndërinstitucional i aktorëve të sistemit të drejtësisë”, pika 1 , sipas të cilit Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Këshilli i Lartë i Prokurorisë, të paktën 1 herë në vit, organizojnë mbledhje të përbashkëta për shkëmbimin e përvojave, për unifikimin e interpretimit dhe zbatimin të ligjeve, lidhur me ushtrimin e funksioneve dhe organizimit të tyre, si dhe të çështjeve të përgjithshme të lidhura me funksionimin e sistemit të drejtësisë.

Vlen të theksojmë se e gjithë paketa ligjore e Reformës në Drejtësi, që prej fillimit të saj, është hartuar nga ekspertë të nivelit të lartë të drejtësisë në bashkëpunim me Ministrinë e Drejtësisë dhe partnerët e kësaj reforme EURALIUS dhe OPDAT. Këto ndryshime ligjore janë depozituar nga deputetë të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë. Metodologjia e ndjekur për paketën ligjore të Reformës në Drejtësi, në përfaqje me ligjin nr. 42/2021 të kthyer nga Presidenti, është e njëjtë.

Sa më sipër, ndryshe nga sa pretendohet në dekret, rezulton se ky ligj është miratuar në transparencë të plotë dhe në konsultim me të gjitha institucionet e pavarura dhe organizatat e angazhuara në këtë fushë, në kuadër të gjithpërfshirjes, transparencës dhe konsultimit publik.

Relatorja vlerësoi kontributin dhe angazhimin e profesionistëve të fushës, vendas dhe ndërkombëtarë.

3.0 PËRFUNDIME

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, duke vlerësuar se ligji nr. 42/2021 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”” është miratuar në përputhje të plotë me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, me votat e të gjithë anëtarëve të pranishëm vendosi rrëzimin e Dekretit nr. 13034, date 16.04.2021 “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 42/2021 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë””.

RELATORE

Vasilika HYSI

KRYETAR

Ulsi MANJA