REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

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

Dokument parlamentar

Tiranë, më 30.04.2021

RAPORT
PËR
DEKRETIN E PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS NR. 13038 DATË 19.04.2021 ¨PËR KTHIMIN E LIGJIT NR. 50/2021 "PËR DISA SHTESA DHE NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 96/2016, "PËR STATUSIN E GJYQTARËVE DHE PROKURORËVE NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË", TË NDRYSHUAR"

- ***Hyrje***

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (Komisioni), në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 30.04.2021 mori në shqyrtim dekretin e Presidentit të Republikës së Shqipërisë nr. 13038 datë 19.04.2021 ¨Për kthimin e ligjit nr. 50/2021 ¨Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 96/2016 ¨Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë¨, të ndryshuar¨.

Komisioni caktoi relatore për shqyrtimin e dekretit deputeten Klotilda Bushka (Ferhati).

Komisioni e shqyrton këtë dekret 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.

Për shqyrtimin e dekretit, në mbledhjen e Komisionit ishin të pranishëm nga Institucioni i Presidentit te Republikës: z. Bledar Dervishaj, Këshilltar i Presidentit për Çështjet Ligjore, znj. Katrin Treska, Drejtoreshë e Përgjithshme e Shërbimeve Juridike.

- ***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 pranimi 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.

- ***Arsyet për kthimin e ligjit sipas Dekretit të Presidentit të Republikës***

Arsyet e Presidentit të Republikës në dekretin nr. 13038 datë 19.04.2021 ¨Për kthimin e ligjit nr. 50/2021 ¨Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 96/2016 ¨Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë¨, të ndryshuar¨, në mënyrë të përmbledhur parashtrohen si më poshtë:

I. Procedura e propozimit, shqyrtimit dhe miratimit të ligjit nr. 50/2021, bie ndesh me nenin 4, pikat 2 dhe 3, dhe 83, pika 3 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Sipas arsyetimit të parashtruar nga Presidenti, shqyrtimi në Kuvend i këtij projektligji të rëndësishëm është bërë brenda një kohe rekord me procedurë të përshpejtuar, në kundërshtim me kërkesat e dispozitave Kushtetuese dhe Rregullores së Kuvendit, të cilat përcaktojnë rastet e lejimit dhe moslejimit të procedurës së përshpejtuar të shqyrtimit të një projektligji.

II. Ligji nr. 50/2021 ¨Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 96/2016 ¨Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë¨, të ndryshuar¨, objekt shqyrtimi, është propozuar. Prezantuar dhe shqyrtuar në kushte kur vullneti i organit ligjvënës

provohet se ka qenë fiktiv dhe i paracaktuar/diktuar nga qeveria duke shkelur kështu parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve të parashikuar nga nenit 7, i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

III. Ligji nr. 50/2021 ¨Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 96/2016 ¨Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë¨, të ndryshuar¨, objekt shqyrtimi, është miratuar në mungesë transparence dhe në mënyrë të pakonsultuar.

IV. Neni 11 i ligjit nr. 50/2021, bie ndesh me nenin 179/b të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, deformon rëndë standardin kushtetues se në sistemin e drejtësisë, mënyrën se si mund të emërohesh magjistrat, si dhe cënon rëndë parimin e sigurisë juridike; barazinë përpara ligjit, parimin e pavarësisë dhe paanësisë së gjyqësorit.

Për sa më sipër Presidenti i Republikës ka vendosur kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 50/2021 ¨Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 96/2016 ¨Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë¨, të ndryshuar¨, pasi në vlerësimin e tij, *ky ligj është hartuar, propozuar, shqyrtuar dhe miratuar, në Kundërshtim me Kushtetutën pa një konsultim publik gjithëpërfshirës, nuk përmbush pritshmëritë e qytetarëve të Republikës së Shqipërisë për dhënien e drejtësisë cilësore; duke cënuar njëkohësisht frymën dhe standardet e vendosura përmes Reformës Kushtetuese në Sistemin e Drejtësisë, si në raport me dispozitat në fuqi, ashtu edhe në raport me konsultimin publik që shoqëroi këtë proces kaq të rëndësishëm në vitin 2015-2016.*

- ***Diskutimi dhe shqyrtimi i arsyeve të kthimit të ligjit***

Nga ana e përfaqësuesve të Institucionit të Presidentit u bë një prezantim i përmbledhur për përmbajtjen dhe arsyet e kthimit të ligjit nga Presidenti në Kuvendin e Republikës së Shqipërisë. Relatorja çështjes, znj. Klotilda Bushka, 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 pabazuara, duke dhënë argumentet e mëposhtme për secilin prej tyre:

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

Procedura e ndjekur nga Kuvendi për shqyrtimin dhe miratimin e projektligjit nuk është realizuar në kushtet e urgjencës, por sipas procedurës së zakonshme të përcaktuar në Rregulloren e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë. Konkretisht, projektligji është depozituar në Kuvend në datën 25 shkurt 2021 nga deputetja propozuese Vasilika Hysi, në përputhje me nenin 81, pika 1 të Kushtetutës. Shqyrtimi dhe miratimi i projektligjit është bërë nga komisioni përgjegjës për cështjet ligjore në datën 19 mars 2021, pra tre javë pas depozitimit të projektligjit në Kuvend dhe në përputhje me nenin 69, pika 3 të Rregullores së Kuvendit, i cili përcakton se *shqyrtimi i projektligjeve nuk mund të fillojë pa kaluar të paktën dy javë nga data e paraqitjes së tyre, me përjashtim të rasteve kur në këtë Rregullore përcaktohet ndryshe.*

Komisioni përgjegjës për cështjet ligjore i ka kushtuar kohën dhe vëmendjen e duhur shqyrtimit të projektligjit duke e konsultuar atë me Ministrinë e Drejtësisë, Inspektoriatin e Lartë të Drejtësisë, Këshillin e Lartë Gjyqësor, Këshillin e Lartë të Prokurorisë, Prokurorinë e Përgjithshme, Shkollën e Magjistraturës, Prezencën e OSBE-së në Tiranë, misionin ndërkombëtar ¨EURALIUS¨ dhe Departamentin e Drejtësisë pranë Ambasadës Amerikane, OPDAT.

Nga analiza e përmbajtjes së nenit 81 dhe 83 të Kushtetutë 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.

Lidhur me pretendimin se vullneti i organit ligjvënës ka qenë fiktiv dhe i paracaktuar/diktuar nga qeveria

Në paraqitjen e këtij pretendimi nuk janë mbajtur parasysh rregullat e parashikuara në ligjin nr. 115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë", i ndryshuar, i cili ka përcaktuar në disa nene të tij marrëdhënien midis Këshillit të Lartë Gjyqësor, Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe Ministrisë së Drejtësisë. 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 *shqyrtojnë funksionimin e rregullave të procedurës gjyqësore civile, penale ose administrative; bëjnë rekomandime për ndryshimin e rregullave të procedurës gjyqësore civile, penale ose administrative; 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; 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 përgjithësiduke ia drejtuar një ministri ose ndonjë organi tjetër. Këshillat i propozojnë Ministrit 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, pika 1 të ligjit, 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 zbatimit 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.

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 praktikat 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 cënon besimin e publikut te reforma në drejtësi, përkundrazi mundëson zbatimin efektiv të saj dhe adresimin e problematikave të dala gjatë zbatimit të reformës.

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 Republikë së Shqipërisë. Metodologjia e ndjekur për paketën ligjore të Reformës në Drejtësi, në përqasje me ligjin nr. 50/2021 të kthyer nga Presidenti, është e njëjtë.

Lidhur me mungesën e transparencës dhe konsultimit të projektligjit

Projektligji është publikuar në faqen zyrtare të Kuvendit menjëherë sapo është depozituar nga deputetja nismëtare në Kuvend. 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 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 janë institucione të ngarkuara nga Kushtetuta e vendit për të siguruar pavarësinë, përgjegjshmërinë dhe mbarëvajtjen e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë. Eshtë përfshirë në procesin e konsultimit të projektligjit Prezenca e OSBE-së në Shqipëri e cila ka depozituar mendimet në komisionin përgjegjës për cështjet ligjore, sapo projektligji është publikuar në faqen e Kuvendit.

Lidhur me arsyetimin e Presidentit se neni 11 i ligjit nr. 50/2021, bie ndesh me nenin 179/b të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, deformon rëndë standardin kushtetues se në sistemin e drejtësisë, mënyrën se si mund të emërohesh magjistrat, si dhe cënon rëndë parimin e sigurisë juridike; barazinë përpara ligjit, parimin e pavarësisë dhe paanësisë së gjyqësorit

Neni 166 i ligjit nr. 96/2016 "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë" ka sanksionuar të drejtën e ish-gjyqtarëve dhe ish-prokurorëve që në çdo kohë të marrin pjesë në procedurën e rivlerësimit. Kjo e drejtë e tyre nuk lidhet vetëm me periudhën e përkohshme të funksionimit të organeve të rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve, por me një periudhë të pakufizuar në kohë, pra edhe pasi këto organe rivlerësimi të pushojnë së funksionuari. Parashikimi që i bën neni 11 i ligjit nr. 50/2021 shqyrtimit nga ana e Këshillave të kërkesës dhe riemërimit të ish-gjyqtarëve dhe ish-prokurorëve nuk ndryshon nga ai i parashikuar në nenin 36 të ligjit në fuqi.

- ***Përfundim***

Për sa më sipër, Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut vlerësoi se argumentet e paraqitura në Dekret nuk kanë asnjë bazë kushtetuese dhe me votat e shumicës së anëtarëve të pranishëm vendosi rrëzimin e Dekretit të Presidentit të Republikës nr. 13038 datë 19.04.2021 ¨Për kthimin e ligjit nr. 50/2021 ¨Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 96/2016 ¨Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë¨, të ndryshuar¨.

RELATORE **KRYETAR**

KLOTILDA BUSHKA (FERHATI) **ULSI MANJA**