



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KUVENDI

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

Tiranë, më 21.7.2020

RAPORT
PËR DEKRETIN NR. 11443 DATË 2.3.2020 "PËR KTHIMIN E LIGJIT 14/2020
"PËR NJË SHITESË NË LIGJIN NR. 8577, DATË 10.2.2000 'PËR
ORGANIZIMIN DHE FUNKSIONIMIN E GJYKATËS
KUSHTETUESE', TË NDRYSHUAR"

I. HYRJE

Kuvendi i Shqipërisë në seancën plenare të datës 12 shkurt 2020 miratoi ligjin Nr. 14/2020 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, 'Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë', të ndryshuar".

Ligji 14/2020 synon zgjidhjen e situatës kur Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese, i zgjedhur sipas nenit 125 të Kushtetutës, në rast mosveprimi të Presidentit të Republikës për të organizuar ceremoninë e betimit, të mund të fillojë ushtrimin e detyrës të tij. Qëllimi i shtesave në ligj është ofrimi i një mekanizmi efektiv për të mos penguar në të ardhmen punën e Gjykatës Kushtetuese duke siguruar që betimi të bëhet brenda një kohe të mjaftueshme, pa cenuar fillimin e ushtrimit të detyrës nga ana e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese.

Bazuar në nenin 85 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, Presidenti i Republikës ka depozituar pranë Kuvendit, dekretin nr.11443, datë 2.3.2020, "Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 14/2020 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, 'Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë', të ndryshuar".

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e komisionit përgjegjës, bazuar në nenin 86 dhe në nenet 32-38 të Rregullores së Kuvendit në mbledhjen e datës 21 korrik 2020 shqyrtoi dekretin nr.11443, datë 2.3.2020, "Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 14/2020 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, 'Për

organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë’, të ndryshuar”.

Në mbledhjen e Komisionit ishin të pranishëm z. Bledar Dervishaj, përfaqësues i institucionit të Presidentit të Republikës, si dhe Ministria e Drejtësisë znj. Etilda Gjonaj.

II. ARSYET E KTHIMIT TË LIGJIT NR.14/2020

Në dekretin e tij Presidenti, ndër të tjera, shprehet se:

- Ndryshimet e propozuara dhe të miratuara në nenin 8, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, nuk kanë asnjë autorizim nga Kushtetuta për përcaktimin e procedurës se si organizohet ceremonia e betimit, dhe aq më pak të parashikojnë alternativa të formës së betimit, që justifikohet si nismë nën nevojën e një "mekanizmi zhblllokues" të pakërkuar nga nevojat dhe të pambështetur në delegimin e shprehur të ndonjë dispozite të Kushtetutës.
- Ndryshimet e propozuara në ligjin nr. 8577/2000, shkelin nenin 129 të Kushtetutës, ndërkohë që Kushtetuta nuk ka ngarkuar posaçërisht organet shtetërore përkatëse për të nxjerrë ligje dhe akte të tjera nënligjore për këtë çështje, duke shkelur kështu hierarkinë e normave.
- Përmes këtij parashikimi, ligjvënësi i ka krijuar vetë hapësira vetes për të vepruar më shumë se çfarë e lejon Kushtetuta, që sa i përket betimit të gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese, nuk ka pasur nevojë të përcaktojë kufij të hapësirës rregulluese mbi mënyrën e kryerjes së aktit të betimit, pasi zbatohet direkt neni 129 i saj. Kjo bazuar dhe nga mënyra e formulimit të këtij neni, pa lënë asgjë mbi këtë proces në diskrecion të ligjvënësit.

III. DISKUTIMI I DEKRETIT TË PRESIDENTIT NË KOMISIONIN PËR ÇËSHTJET LIGJORE

Përfaqësuesi i Presidentit të Republikës, paraqiti në mënyrë të përmbledhur argumentet për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 14/2020 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, ‘Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë’, të ndryshuar”, si dhe kërkoi nga deputetët miratimin e dekretit.

Ministrja e Drejtësisë, znj. Etilda Gjonaj, theksoi përsëri qëndrimin e mbajtur edhe gjatë diskutimit të mëparshëm në komision, që këto ndryshime ligjore duhet të mbeten për të dy ligjet, si për ligjin për Gjykatën Kushtetuese ashtu edhe për ligjin për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve. Opinionin e Komisionit të Venecias, solli në vëmendje znj. Gjonaj, duhet ta

lexojmë deri në fund, pasi në të thuhet shprehimisht që nuk është i gabuar përcaktimi më mirë i përgjegjësisë së presidentit, por që mbase një ndryshim i tillë duhet të bëhet në Kushtetutë.

Lidhur me çështjet e ngritura në dekretin e Presidentit të Republikës, relatorja e ligjit, znj.Klotilda Bushka paraqiti argumentet dhe vlerësimet për çështjet e ngritura në dekretin e Presidentit.

Relatorja sqaroi se ligji i miratuar nga Kuvendi synon zgjidhjen e situatës kur Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese, i zgjedhur sipas nenit 125 të Kushtetutës, në rast mosveprimi të Presidentit të Republikës për të organizuar ceremoninë e betimit parashikuar në nenin 129 të Kushtetutës, të mund të fillojë ushtrimin e detyrës të tij.

Qëllimi i shtesave në ligj është ofrimi i një mekanizmi efektiv për të mos penguar në të ardhmen punën e Gjykatës Kushtetuese duke siguruar që betimi të bëhet brenda një kohe të mjaftueshme, pa cenuar fillimin e ushtrimit të detyrës nga ana e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese.

Ashtu siç është konkluduar dhe në Raportin e Komisionit Hetimor, të datës 20 korrik 2020, - theksoi relatorja, në teorinë dhe jurisprudencën kushtetuese është pranuar se betimi është akt formal që shënon momentin e pranimit të detyrës nga zyrtari dhe nuk mund të lidhet me asnjë kriter tjetër vlerësimi.

Betimi në fakt është kompetencë formale e Presidentit të Republikës. Është një rregull i mirënjohur ndërkombëtarisht se, procesi i betimit para Presidentit të Republikës nuk është pushtet i tij që vlerëson procesin e emërimit/zgjedhjes. Betimi nuk është pushtet diskrecionar, ashtu siç është shprehja e vullnetit në nxjerrjen e një akti juridik. Betimi nuk është vlerësim, nuk është as e drejtë, por veçse një detyrim i Presidentit të Republikës për të përmbyllur këtë proces, nëpërmjet një akti ceremonial. Presidenti i Republikës nuk ka pushtet për të shmangur cilindo funksionar publik nga kryerja e ceremonisë së betimit.

Nëse do vlerësohej si një kompetencë substanciale dhe joformale e Presidentit, atëherë Kushtetuta e Shqipërisë, ashtu si çdo kushtetutë demokratike, do e kishte parashikuar si të tillë shprehimisht. Në një rast të ngjashëm, në rastin e emërimit të anëtarëve të Gjykatës së Lartë, Kushtetuta e Shqipërisë e përcakton shprehimisht kompetencën e Presidentit për të vendosur edhe kthimin e kandidaturave, që listohen me vendim të Këshillit të Lartë Gjyqësor, duke i dhënë atij kompetenca substanciale. Ky është një shembull që parashikohet shprehimisht në Nenin 136 të Kushtetutës.

Pra, nga ky shembull, konkludoi znj.Bushka, del qartë se kur kompetenca e Presidentit nuk është thjesht formale, Kushtetuta jep shprehimisht përcaktimet për natyrën dhe sasinë e tagrave të Presidentit, që janë dhe substanciale.

Çdo funksionar publik, theksoi znj.Bushka, përfshirë edhe Presidentin e Republikës, në lidhje me përgjegjësitë dhe kompetencat që i ngarkon Kushtetuta dhe ligji, janë interpretuesit dhe zbatuesit

originalë dhe të drejtëpërdrejtë të normës kushtetuese dhe ligjore. Ata nuk mund t'i shmangen zbatimit të ligjit dhe as nuk mund të justifikohen për moszbatimin e tij. Këtij detyrimi nuk mund të shmangët askush, përfshirë edhe Presidentin e Republikës, edhe në situatat kur vlerëson se sipas këndvështrimit të tij gjendet përpara një "situate të pasigurisë juridike". Nuk ka justifikim apo "ratio legis" që të pranohet si motiv për të mos e zbatuar Kushtetutën ose ligjin. Edhe në rastin konkret, mungesa e funksionalitetit të Gjykatës Kushtetuese absolutisht nuk mund të shërbejë si arsye për të justifikuar moszbatimin e ligjit. Në një rast të tillë të pazakontë, funksionari publik, përfshirë edhe Presidentin, ka vetëm dy mundësi. Së pari, të zbatojë rregullin e përcaktuar nga Kushtetuta dhe ligji sipas interpretimit të tij, por "interpretim" nuk do të thotë në asnjë rast arsyetim dhe vendimmarrje për moszbatim të ligjit. Së dyti, të parashtrijë formalisht në Gjykatën Kushtetuese kërkesën e tij të arsyetuar për interpretimin e kushtetutës apo për të vlerësuar kushtetueshmërinë e ligjit në raport me parimet dhe normat e Kushtetutës.

Ligji 14/2020 synonte pikërisht zhbllokimin e situatave të tilla, nisur dhe nga problematikat që ndodhën me emërimet në Gjykatën Kushtetuese në fund të vitit 2019. Komisioni nuk mori në shqyrtim dekretin nr.11443 të Presidentit, duke respektuar një traditë të konsoliduar bashkëpunimi me Komisionin e Venecias.

Duke qenë se në kuadër të veprimtarisë së Komisionit Hetimor "Për kontrollin e ligjshmërisë së veprimeve të kryera nga ana e Presidentit të Republikës së Shqipërisë" ngritur me vendimin nr. 84, datë 8.07.2019 të Kuvendit të Shqipërisë, me letrën e datës 30.12.2019, Kryetari i Kuvendit i kishte drejtuar Komisionit të Venecias një kërkesë për opinion, ku ndërmjet të tjerave kërkohej mendim dhe për pyetjet:

- *A mundet Presidenti të mos organizojë ceremoninë e betimit të gjyqtarit kushtetues kur ai në kuptim të ligjit konsiderohet i emëruar? Në këtë rast a konsiderohet e cenuar e drejta e një gjyqtari kushtetues për të ushtruar detyrën?*

- *Në rast se Presidenti nuk organizon ceremoninë e betimit të gjyqtarit kushtetues, nisur nga solemniteti i betimit si akt, çfarë mekanizmi mund të përdoret për ta zhbllokuar një situatë të tillë? A është betimi me shkrim një formë për të plotësuar kushtin e betimit dhe për të filluar ushtrimin e detyrës në situatën kur gjyqtari është emëruar në detyrë për efekt të ligjit?*

- *Cilat mund të ishin zgjidhjet sipas standardeve më të mira ndërkombëtare për të shmangur rastet kur organi i ngarkuar për kryerjen e betimit refuzon të thërrasë për betim zyrtarin?*

Komisioni i Ligjeve çmoi të pezullonte shqyrtimin e dekretit Nr.11443, deri në miratimin e opinionit përkatës nga Komisioni i Venecias.

Në Opinioni Nr. 978/2020, miratuar në 19 qershor 2020, në lidhje me dispozitën ligjore që parashikon një mekanizëm zhbllokimi në rastet e mosveprimit të Presidentit për organizimin e ceremonisë së betimit të gjyqtarit kushtetues, Komisioni i Venecias rekomandoi:

- *Lidhur me procedurën e bërjes së betimit:*¹
 - Nëse shihet e nevojshme për të shmangur bllokimin në raste të qarta abuzimi, dispozitat e miratuara së fundi, por që ende nuk kanë hyrë në fuqi, për mekanizmin automatik të bërjes së betimit *duhen zëvendësuar me një dispozitë të formuluar më qartë, e cila duhet miratuar në nivel kushtetues.*

Relatorja sqaroi se ndërsa Komisioni i Venecias nuk e ka kundërshtuar qëllimin e nismës ligjore që në thelb është qëllim legjitim, pra nuk ka mbajtur qëndrim kundër përmbajtjes në thelb të nismës por ka këshilluar që nga aspekti procedural normues, ky mekanizëm të parashikohet në Kushtetutë, meqë dhe kompetenca formale e betimit është parashikuar në Kushtetutë. Në këto kushte, referuar po traditës së Kuvendit që merr në konsideratë rekomandimet e Komisionit të Venecias, relatorja i ftoi kolegët të pranojnë dekretin nr.11443, datë 2.3.2020, të Presidentit të Republikës.

Gjithashtu, për sa i përket argumenteve të paraqitura në Dekret për mungesën e konsultimit publik të projektligjit, relatorja solli në vëmendje të të pranishmëve në mbledhjen e Komisionit, se në funksion të transparencës dhe gjithpërfshirjes, dhe sipas praktikës së punës të komisionit, pas përfshirjes së projektligjit në Programin e Punës dhe Kalendarin e Punimeve të Kuvendit, ligji nr.14/2020 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, ‘Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë’”, së bashku me ligjin ligji nr.15/2020 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, i janë nënshtruar një procesi konsultimi dhe marrje opinionesh, jo vetëm nga institucionet e sistemit të drejtësisë por edhe nga organizatat e shoqërisë civile që veprojnë në fushën e drejtësisë.

Ligjet i janë përcjellë për opinion Këshillit të Emërimeve në Drejtësi; Prokurorisë së Posaçme për Luftën kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar; Shoqatës së Gjyqtarëve; Shkollës së Magjistraturës; Fakultetit të Drejtësisë, të Universitetit të Tiranës; Komitetit Shqiptar të Helsinkit, Fondacionit SOROS, Qendres “Res Publica”, Institutit të Studimeve Politike dhe USAID.

Paralelisht me kërkesën për dhënien e mendimeve, me iniciativën e relatores, është ngritur edhe një grup pune me përfaqësues të organeve të reja të sistemit të drejtësisë (Këshillit të Lartë Gjyqësor, Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Inspektorit të Lartë të Drejtësisë), Ministrisë së Drejtësisë, nën asistencën e ekspertëve të misionit EURALIUS.

Është një traditë e konsoliduar se si Kuvendi i Shqipërisë kryen procesin e konsultimit publik. Përgjigja ose jo, apo zgjedhja për të kthyer përgjigje e atyre që ftohen të japin mendim, nuk e pengon punën dhe nuk e cenon procesin e konsultimit. Jo çdo mendim që vjen është një mendim që domosdoshmërisht është njëqind për qind i drejtë ose i gabuar. Është Komisioni për çështjet

¹ Paragrafi 106 i Opinionit Nr.978/2020 të Komisionit të Venecias

Ligjore që në përfundim të procesit të konsultimit vlerëson se cila do të jetë zgjedhja e duhur, në ushtrim të kompetencave ligjvënëse.

Në përfundim, relatorja znj.Bushka, propozoi që, në respektim të Opinionit dhe të rekomandimeve të dhëna nga Komisioni i Venecias, duke vlerësuar se këto rekomandime duhet të konkretizohen sa më parë në ndryshimet përkatëse në Kushtetutë dhe në ligjin organik të Gjykatës Kushtetuese, të pranohet dekreti i Presidentit, me qëllim që të merret koha e nevojshme për hartimin dhe propozimin e amendimeve të nevojshme kushtetuese dhe ligjore për mirëfunksionimin në të ardhmen të Gjykatës Kushtetuese.

Në vazhdim të diskutimit, anëtarët e Komisionit paraqitën opinionin e tyre lidhur me argumentet e paraqitura nga Presidenti i Republikës në Dekretin për kthimin për rishqyrtim të ligjit Nr.14/2020.

Njëri prej firmëtarëve të projektligjit “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, ‘Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë’, deputeti Shameti mbështeti relatoren në arsyetimin dhe qëndrimin që parashtrroi duke sugjeruar që nisur nga rëndësia e mekanizmave zhbllokuese siç është parashtruar, ndoshta mekanizimi zhbllokues që parashikohej në Ligjin 14/2020, mund të bëhet pjesë e tekstit kushtetues menjëherë, duke qenë se në Kuvend është në shqyrtim një nismë për ndryshime kushtetuese.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, me shumicën e votave të anëtarëve të pranishëm, vendosi pranimin e Dekretit të Presidentit të Republikës, nr.11443, datë 2.3.2020, “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 14/2020 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, ‘Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë’, të ndryshuar”, dhe ia përcjell për votim seancës plenare.

RELATORE

KLOTILDA BUSHKA

KRYETARI

ULSI MANJA