

Tiranë, 20.12.2023

OPINION ME GJETJE DHE REKOMANDIME

MBI NISMAT DHE PRAKTIKËN E NDRYSHIMIT TË LIGJIT MBI KOMISIONET HETIMORE

Gjatë sesionit aktual parlamentar Kuvendi (mazhoranca) ka refuzuar të gjitha nismat e deputetëve të opozitës për ngritjen e komisioneve hetimore. Refuzimi në bllok, pavarësisht fokusit të kërkesës dhe procedurës së ndjekur, shpreh një qëndrim politik dhe një praktikë shqetësuese për qasjen e shumicës parlamentare ndaj një norme demokratike dhe kushtetuese që i jep mundësi pakicës parlamentare dhe parlamentit për ushtrimin e funksionit kontrollues.

Në traditën shqiptare të komisioneve hetimore janë të pakta rastet kur përfundimet kanë rezultuar efektive, por komisioni i parë (1991 për ngjarjet në Shkodër) dhe ai i fundit (komisioni për inceneratorët) janë dy raste suksesi. I pari rekomandoi masa konkrete deri shkarkim të drejtuesve më të lartë të organeve të hetimit dhe rendit publik të kohës, kërkesë që u zbatua, i fundit sugjeroi në mendimin e pakicës hetime të thelluara nga SPAK, të cilat u zhvilluan dhe për pasojë, disa zyrtarë të lartë janë tashmë në proces vuajtje dënimi ose në proces gjykimi.

Bilanci i suksesit të komisioneve hetimore nuk është argument që vë në diskutim nevojën e ekzistencës së tyre dhe as të përdorimit të tyre masiv. Kushtetuta i njeh të drejtën 35 deputetëve të kërkojnë ngritje të komisionit hetimor, Kuvendi duhet ta ligjërojë të drejtën, duke negociuar vetëm elementë të procedurës/objektit, jo thelbin e kërkesës. Një parim dhe standard kushtetues nuk mund të rrëzohet, ndaj edhe vendimmarrja e shumicës parlamentare aktuale është parë në mënyrë kritike edhe në raportin e fundit të progresit të Bashkimit European mbi Shqipërinë.

Nevoja për përmirësime në legjislacionin mbi komisionet hetimore është gjithashtu një proces klasik që bazohet në mësimet e nxjerra, problematikat dhe synimin për të rritur standardet e funksionit kontrollues parlamentar. Kjo nevojë nuk mund të jetë kufizuese e të drejtës kushtetuese, por plotësuese dhe zgjeruese. Mazhoranca aktuale ka vendosur të përfshijë në rendin e ditës në parlament ndryshime të njëanshme të ligjit organik mbi komisionet hetimore, duke iniciuar ndryshime të shpejta në funksion të nevojave politike të ditës, diskutim me procedurë të përshpejtuar në komisione (online) dhe në seancën plenare, si dhe refuzimin e një konsultimi publik. Dy nismat e tjera të opozitës janë refuzuar për më shumë se një vit për tu përfshirë në kalendarin parlamentar.

Dispozitat kushtetuese (neni 77/2) sanksionojnë se “Kuvendi ka të drejtë dhe, me kërkesë të një së katërtës së të gjithë anëtarëve të tij, është i detyruar të caktojë komision hetimi për të shqyrtuar një çështje të veçantë¹. Komisionet e hetimit veprojnë sipas procedurës së parashikuar me ligj”. Në zbatim të këtij formulimi kushtetues, është miratuar ligji nr. 8891, datë 2.5.2002 “Për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore” (në vijim ligji nr. 8891/2002) i cili përcakton modalitetet me dispozita më të hollësishme². Ky kuadër kushtetues dhe ligjor ofron bazën ligjore që Kuvendi të ushtrojë mandatin e tij në fushën e hetimit parlamentar³.

Komisionet hetimore janë një ndër mjetet që i shërbejnë ushtrimit të kontrollit parlamentar edhe në aspektet e përgjegjësisë së parlamentit në luftën ndaj korrupsionit dhe të rritjes së standardeve të mirëqeverisjes. Ato janë instrument i rëndësishëm i parlamentit për kryerjen e kontrollit kryesisht mbi ekzekutivin, si dhe për mbledhjen e informacionit për çështje të veçanta, me qëllim arritjen në përfundime të caktuara.

Në praktikën tonë parlamentare, ngritja e komisioneve hetimore ka qenë ndër çështjet më të debatueshme. Mendimet kontradiktore të shfaqura nga forcat politike në Kuvend ndër vite⁴ sollën jo vetëm interpretimin përfundimtar të nenit 77 të Kushtetutës nga Gjykata Kushtetuese por edhe qëndrime të konsoliduara për çështjen e hetimit parlamentar të cilat⁵, deri më sot, nuk kanë gjetur një zbërthim dhe një analizë të mëtejshme në ligjin nr. 8891/2002 sikurse nuk kanë gjetur reflektim në këtë ligj edhe ndryshimet kushtetuese të reformës në drejtësi me krijimin e strukturës së posaçme antikorrupsion (SPAK).

Në këtë kontekst, **një vështrim krahasues i jurisprudencës kushtetuese të zhvilluar tek ne është mëse i nevojshëm dhe i domosdoshëm për të miratuar një ndërhyrje legislative kushtetuese dhe profesionale**. Standardet kushtetuese në fushën e hetimit parlamentar të vendosura nga Gjykata Kushtetuese konsiderohen si standardet më të pasura nga çdo instituti tjetër i së drejtës publike. Analizat e vazhdueshme që i ka bërë Gjykata Kushtetuese këtij instituti kanë gjeneruar një praktikë dhe jurisprudencë voluminoze të cilat ofrojnë krijimin e sigurisë së plotë juridike në vendimmarrjet e Kuvendit për ngritjen e komisioneve të tilla. Vendimet e kësaj Gjykate përbëjnë një bazë solide tek e cila (pa anashkaluar praktikën e huaj) duhet referuar për çdo ndërhyrje legislative në ligjin nr. 8891/2002.

Në këto rrethana, Instituti i Studimeve Politike (ISP), organizatë që monitoron aktivitetin parlamentar dhe standardet e transparencës dhe të llogaridhënies, ofron një qasje ekspertize

¹ Kuvendi mund të ngrejë komision hetimor edhe për zyrtarë të lartë, të cilët kanë lidhje me çështje të caktuara objekt hetimi si dhe sa herë që fillon procedurën e shkarkimit të zyrtarëve të lartë, të parashikuar në Kushtetutë apo ligj.

² Shënim: Ligji nuk ka pësuar amendime që prej miratimit.

³ Rregullorja e Kuvendit në nenin 25 nuk shkon më tej se citimi i dispozitës kushtetuese ndërsa rregullat e parashikuara në Kodin e Procedurës Penale për hetimin zbatohen drejtpërdrejt nga komisionet hetimore të Kuvendit, për aq sa ligji për komisionet hetimore nuk parashikon ndryshe.

⁴ Referuar statistikave të Kuvendit rreth 35 komisioneve hetimore janë ngritur pas miratimit të Kushtetutës (1998) prej të cilave shumë pak kanë arritur të hartojnë një raport përfundimtar.

⁵ Vendimet nr. 18/2003, nr. 26/2006, nr. 20/2007, nr. 12/2008, nr. 22/2010, nr. 30/2014, nr. 57/2015, nr. 9/2022, nr. 141/2022.

mbi komisionet hetimore parlamentare, bazën ligjore dhe kushtetuese, si dhe elementët dallues dhe identifikues midis tri nismave të ardhura në parlament për ndërhyrje ligjore.

Cila është jurisprudenca kushtetuese e zhvilluar ndër vite? Cilat janë standardet kushtetuese, kushtet kryesore dhe qëllimi që duhet të mbahen në konsideratë në kërkesat për ngritjen e një komisioni hetimor dhe që kërkojnë reflektim në ligjin nr. 8891/2002?

Gjykata Kushtetuese në interpretimin e normës kushtetuese (nenit 77/2) nënvizon se: *Çështjet e veçanta që përbëjnë thelbin e objektit të veprimtarisë së komisioneve hetimore parlamentare, të cilat e përmbajnë në vetvete interesin publik, janë ato që hetohen në aspektin e kontrollit e të zbatimit të ligjeve, të njohjes e verifikimit në thellësi të një fenomeni, ngjarjeje, a veprimtarie dhe që nxisin iniciativat për propozime, amendime apo miratime ligjesh, me qëllim parandalimin e fenomeneve negative për shoqërinë e shtetin dhe nxjerrjen e përgjegjësive institucionale*⁶.

Në interpretimin që Gjykata i bën normës kushtetuese thekson se hetimi parlamentar nuk mund të jetë absolutisht i pakufizuar. Ky hetim kufizohet nga disa parime dhe detyrime kushtetuese të cilat përbëjnë standarde kushtetuese dhe mbi të cilat duhet të ngrihen dhe të funksionojnë komisionet hetimore parlamentare. Ky kufizim imponon që *objekti dhe fusha e veprimit duhet të respektojë parimet kushtetuese veçanërisht, parimin e ndarjes e balancimit ndërmjet pushteteve, i të drejtës për një proces të rregullt ligjor, i prezumimit të pafajësisë, i paanshmërisë dhe i respektimit të jetës private të individit, si dhe normat e gjithëpranuara të së drejtës ndërkombëtare, duke mos cenuar pavarësinë dhe duke mos penguar veprimtarinë e organeve të pushteteve të tjera*⁷.

Gjykata Kushtetuese ka ritheksuar se funksioni kontrollues i Kuvendit nuk mund të qëndrojë jashtë natyrës së tij ligjvënëse. Qëllimi i ngritjes së komisioneve hetimore është *njohja dhe verifikimi i një fenomeni, i një ngjarjeje ose i një veprimtarie, me synimin për të nxjerrë përfundime mbi nevojën e miratimit, plotësimit, ose korigjimit të ligjeve të veçanta, si dhe për të nxjerrë përgjegjësinë mbi mënyrën e qeverisjes*⁸. Në aspektin kushtetues komisioni hetimor konsiderohet si një nga instrumentet e kontrollit me anën e të cilit Kuvendi ushtron dhe perfeksionon pushtetin e tij legjislativ.

Referuar jurisprudencës kushtetuese, që Kuvendi të investohet në drejtim të hetimit parlamentar, kërkesat për komision hetimor duhet të plotësojnë të paktën tre kushte kryesore⁹:

- a) *hetimi i çështjes duhet të synojë sigurimin e një informacioni që është në funksion të procesit ligjvënës, për të cilat Kuvendi është i autorizuar të marrë masa ligjore;*

⁶ Vendimi nr. 18/2003

⁷ Vendimi nr. 20/2007

⁸ Vendimi nr. 18/2003, nr. 20/2007, nr. 22/2010 dhe nr. 30/2014

⁹ Vendimi nr. 18/2003, nr. 20/2007, nr. 57/2015

- b) objekti i hetimit duhet të fokusohet në çështje ose në subjekte konkrete dhe të përmbajë fakte të përcaktueshme ose kompleks faktesh, të cilat të tregojnë qartë se për çfarë po hetohet;
- c) duhet të ekzistojnë të dhëna ose indicie të mjaftueshme, që dëshmojnë për ekzistencën e një çështje për të cilën është i nevojshëm hetimi.

Gjykata Kushtetuese çmon se, “Kuvendi, në rast se kërkohet ngritja e një komisioni hetimor parlamentar, ka detyrimin të mos ia nënshtrojë debatit parlamentar, por vetëm të diskutojë lidhur me shkallën e respektimit të parimeve kushtetuese në objektin e veprimtarisë së tij me qëllimin e arritjes së një marrëveshjeje ndërmjet palëve lidhur me objektin e hetimit” duke nënvizuar më tej se “Shumica parlamentare në rastet kur pretendon se cenohen standardet dhe parimet kushtetuese në objektin e hetimit, është e detyruar të propozojë formulime alternative duke i dhënë mundësinë pakicës të riformulojë kërkesën e saj”. Megjithatë, këto propozime alternative nuk mund të jenë të atilla sa të reduktojnë objektin e hetimit deri në atë masë sa t’ia pamundësojë komisionit kryerjen e veprimtarisë së tij¹⁰. Edhe Gjykata Kushtetuese Federale Gjermane është shprehur se “Duhet të garantohet edhe ushtrimi i pakufizuar i kësaj të drejte. Për këtë arsye nuk mund të lejohet ndryshimi ose diktimi i objektit të hetimit pa pëlqimin e pakicës, ndryshe nuk do të kishte kuptim parashikimi nga Kushtetuta i së drejtës së mësipërme, kur ajo nuk arrin të realizohet”.¹¹

¹⁰ Vendimi nr. 30/2014

¹¹ Shih vendimin BverfGE 49, 70ff të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane cituar në vendimin nr. 30/2014 të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë

VLERËSIM I INSTITUTIT TË STUDIMEVE POLITIKE (ISP)

Duke respektuar të drejtën ligjvënëse të deputetëve dhe duke njohur qasjet alternative të palëve politike aktuale, ISP

- *I bashkohet nevojës së rishikimit të ligjit, ndryshimin e përmbajtjes së tij si dhe sjelljen në një linjë me jurisprudencën kushtetuese, ndryshimet kushtetuese të bëra në kuadër të Reformës në Drejtësi në vitin 2016, apo praktikat ndërkombëtare.*
- *Vlerëson se procesi duhej zhvilluar sipas parimeve të “open parliament”, përmes konsultimit publik, tërheqjes së ekspertizës ndërkombëtare, referimit në modelet e mira parlamentare, respektimit të rendit kalendarik të propozimeve duke nisur me nismat e iniciuara kohë më parë nga deputetët e pakicës parlamentare;*
- *Shpreh shqetësimin se praktika e injorimit apriori të të drejtave kushtetuese të opozitës si dhe e ndryshimeve të njëanshme me procedurë të përshpejtuar nga mazhoranca, limiton ushtrimin e kontrollit parlamentar dhe funksioneve të parlamentit në një demokraci funksionale;*
- *Rekomandon një qasje strategjike afatgjatë të parlamentit në ndryshimin e akteve rregullatore (ndërhyrje në Rregullore, Kodin e Sjelljes dhe ligje që lidhen me aktivitetin parlamentar), duke ndjekur formën klasike të ngritjes së grupeve të punës, procesit të plotë të konsultimit dhe përfshirjes, si dhe reflektimit të drejtë të të gjitha sugjerimeve parlamentare;*
- *Rekomandon mënjanimin e plotë të ndryshimeve të rëndësishme ligjore përmes mbledhjeve online dhe pa praninë e palëve politike, duke i dhënë aktivitetit dhe vendimmarrjes parlamentare integritetin dhe solemnitetin e duhur;*
- *thekson se në çdo rast, miratimi i ndryshimeve pa konsensusin e të gjithë spektrit politik në Kuvend është praktikë e dëmshme për parlamentarizmin dhe me impakt negativ për standardet e transparencës, llogaridhënies dhe integritetit në vendimmarrje dhe në jetësimin e demokracisë funksionale.*

DALLIMET DHE TIPARET E NISMAVE TË DEPUTETËVE FELAJ, TABAKU, SPAHO

Instituti i Studimeve Politike (ISP), në kuadër të projektit “Një parlament me integritet: Kodi i Sjelljes, Transparenca dhe Llogaridhënia”, i cili po zbatohet nga ISP me mbështetjen financiare të Programit të Granteve të Vogla të Komisionit për Demokraci të Ambasadës së SHBA në Tiranë, është duke u angazhuar në monitorimin e Kuvendit, përfshirë respektimin e Rregullores dhe Kodit të Sjelljes. Po ashtu, ISP është duke monitoruar ushtrimin e funksionit mbikëqyrës të parlamentit dhe praktikat e vendimmarrjeve në lidhje me institucionet e pavarura dhe kushtetuese.

Nga ky angazhim, ISP ka evidentuar disa gjetje pozitive dhe kritike në nismat e paraqitura nga deputetët E. Felaj, J. Tabaku dhe E. Spaho për ndërhyrje në ligjin nr. 8891/2002. Tabela e hartuar nga ekspertët e ISP-së tregon qartësisht detyrimet e Kuvendit për të reflektuar në ligjin e sipërcituar jurisprudencën kushtetuese dhe ndryshimet kushtetuese për reformën në drejtësi si dhe shkallën e respektimit të tyre (detyrimeve) prej secilit deputet nismëtar.

Çështjet e trajtuara në jurisprudencën kushtetuese dhe ndryshimet kushtetuese për reformën në drejtësi.	Parashikimi në projektligjet e propozuara nga deputetët i jurisprudencës kushtetuese dhe i ndryshimeve kushtetuese për reformën në drejtësi		
	E. Felaj	J. Tabaku	E. Spaho
Çështjet e veçanta që përbëjnë thelbin e objektit të veprimtarisë së komisioneve hetimore parlamentare, të cilat e përmbajnë në vetvete interesin publik, janë ato që hetohen në aspektin e kontrollit e të zbatimit të ligjeve, të njohjes e verifikimit në thellësi të një fenomeni, ngjarjeje, a veprimtarie dhe që nxisin iniciativat për propozime, amendime apo miratime ligjesh, me qëllim parandalimin e fenomeneve negative për shoqërinë e shtetin dhe nxjerrjen e përgjegjësive institucionale.	Parashikohet	Parashikohet	Nuk parashikohet
Objekti dhe fusha e veprimit duhet të respektojë parimet kushtetuese veçanërisht, parimin e ndarjes e balancimit ndërmjet pushteteve, i të drejtës për një proces të rregullt ligjor, i prezumimit të pafajësisë, i paanshmërisë dhe i respektimit të jetës private të individit.	Parashikohet	Parashikohet	Nuk parashikohet
Gjykata Kushtetuese ka ritheksuar se funksioni kontrollues i Kuvendit nuk mund të qëndrojë jashtë natyrës së tij ligjvënës. Në aspektin kushtetues komisioni hetimor konsiderohet si një nga	Parashikohet	Parashikohet	Nuk parashikohet

instrumentet e kontrollit me anë të të cilit Kuvendi ushtron dhe perfeksionon pushtetin e tij legjislativ.			
Kushtet kryesore që duhen plotësuar për ngritje të komisioneve hetimore.	Parashikohet	Parashikohet	Nuk parashikohet
Shumica parlamentare në rastet kur pretendon se cenohen standardet dhe parimet kushtetuese në objektin e hetimit, është e detyruar të propozojë formulime alternative duke i dhënë mundësinë pakicës të riformulojë kërkesën e saj. Këto propozime alternative nuk mund të jenë të atilla sa të reduktojnë objektin e hetimit deri në atë masë sa t'ia pamundësojë komisionit kryerjen e veprimtarisë së tij.	Nuk parashikohet	Parashikohet	Nuk parashikohet
Nuk mund të lejohet ndryshimi ose diktimi i objektit të hetimit pa pëlqimin e pakicës.	Nuk parashikohet	Parashikohet	Nuk parashikohet
Krijimi i Prokurorisë së Posaçme (SPAK)	Parashikohet	Parashikohet	Nuk parashikohet

Referuar tabelës:

- Deputetja E. Felaj, në nismën e saj¹², ka përfshirë (përgjithësisht) çështjet e trajtuara nga Gjykata Kushtetuese, si standardet dhe parimet kushtetuese, kushtet kryesore dhe qëllimi që duhen mbajtur në konsideratë në kërkesat për ngritjen e një komisioni hetimor. Ndonëse është përmendur në relacionin shoqërues, nuk gjen parashikim në projektligj detyrimi i grupimit jo-nismëtar (që në këtë rast identifikohet përgjithësisht me shumicën parlamentare) për të propozuar formulime alternative në rastet kur pretendohet se grupimi nismëtar (që në këtë rast identifikohet përgjithësisht me pakicën parlamentare) ka cenuar standardet dhe parimet kushtetuese në objektin e hetimit. Propozimet gjithashtu nuk përfshijnë *ndalimin* e shumicës për të formuluar objektin e hetimit pa pëlqimin e nismëtarëve (pakicës). Deputetja E. Felaj i referohet edhe praktikës gjermane për sa i përket marrjes së provave, pyetjes së dëshmitarëve apo zhvillimit të mbledhjeve me dyer të mbyllura.
- Deputetja J. Tabaku, në nismën e saj¹³, ka përfshirë tërësisht çështjet e trajtuara nga Gjykata Kushtetuese por propozimi që komisioni hetimor të ketë raporte të barabarta përfaqësimi bie ndesh me parimin e përfaqësimit. Përbërja e komisioneve duhet të reflektojë proporcionalisht përbërjen politike të Kuvendit ashtu siç del nga rezultati i zgjedhjeve. Gjithashtu, detyrimi i organeve kompetente që administrojnë dokumente zyrtare, dhe të dhëna të tjera që ndihmojnë në zhvillimin e hetimeve, që të vendosin në

¹² Shih projektligjin në linkun <https://ëeb-api.parlament.al/Files/202311301438440390Projektligji.pdf> (Aksesuar për herë të fundit më 20.12.2023)

¹³ Shih projektligjin në linkun <https://ëeb-api.parlament.al/Files/202212121337195438Projektligji.pdf> (Aksesuar për herë të fundit më 20.12.2023)

dispozicion të komisionit (brenda një afati 5 ditor) dokumentacionin e kërkuar prej tij, mund të mos jetë efektiv në drejtim të hetimit parlamentar pa parashikimin e masave ndëshkuese në rast mosdorëzimi.

- Deputeti E. Spaho, në nismën e tij¹⁴, nuk ka përfshirë asnjë nga çështjet e trajtuara nga Gjykata Kushtetuese apo ndryshimet kushtetuese të reformës në drejtësi. Propozimet e paraqitura bien ndesh me dispozitat kushtetuese për sa kohë që këto të fundit kërkojnë detyrimisht jo më pak se 35 deputetë firmëtarë për të paraqitur kërkesën për ngritje të komisionit hetimor. Nga ana tjetër, edhe përbërja e komisioneve hetimore duhet të reflektojë proporcionalisht përbërjen politike të Kuvendit ashtu siç del nga rezultati i zgjedhjeve. Rrjedhimisht, pakica (si nismëtare) nuk mund të ketë shumicën e vendeve në komisionin hetimor.

¹⁴ Shih projektligjin në linkun

<https://ëeb->

api.parlament.al/Files/20220906122808552820220307114105projektligj%20paraqitur%20nga%20deputeti%20E%20Spaho.pdf (Aksesuar për herë të fundit më 20.12.2023)