

OPINION LIDHUR ME NISMAT LIGJORE "PËR DISA SHTESA NË LIGJIN NR. 8577, DATE 10.02.2000, "PËR ORGANIZIMIN DHE FUNKSIONIMIN E GJYKATËS KUSHTETUESE", TË NDRYSHUAR", SI DHE "PËR DISA SHTESA DHE NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 96/2016, DATE 06.10.2016, "PËR STATUSIN E GJYQTARËVE DHE PROKURORËVE NË RSH", TË NDRYSHUAR".

Stafi i Institutit të Studimeve Politike (ISP), pasi shqyrtoi aktet e propozuara në dy nismat ligjore dhe relacionet shoqëruese vlerëson se:

- 1. Në pikëpamjen tonë qëllimi kryesor i nismës ligjore lidhet me problematikën e krijuar sesionin e kaluar parlamentar dhe përpjekjen për të gjetur zgjidhje alternative ligjore në rastet e konfliktit mbi betimin e gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë. Përfshirja e rasteve të magjistratëve përbën element teknik shtesë, por thelbi mbetet situata e krijuar në nëntor 2019 me dekretin nga Presidenti i Republikës të një anëtari të Gjykatës Kushtetuese dhe refuzimin prej tij të dekretimit apo të organizimit të ceremonisë së betimit për një kandidat tjetër për të njëjtin vend, por që ka mbështetjen e shumicës parlamentare.**
 - 1.1. Siç theksohet në disa raporte ndërkombëtare mbi Shqipërinë, përfshirë edhe në praktikën e komunikimit me Komisionin e Venecias, ashtu edhe në analizën e Komisionit të Posaçëm për Reformën në Drejtësi dhe në botimet e Kuvendit të nxjerra nga debatet lidhur me reformën në drejtësi, praktika e ndryshimeve kushtetuese ose e ligjeve organike në funksion të një krize momentale nuk është e këshillueshme dhe as zgjidhje e qëndrueshme e afatgjatë. Zgjidhja e konflikteve kushtetuese mund e duhet të bëhet përmes Gjykatës Kushtetuese. Zgjidhja e krizave dhe konflikteve politike mund e duhet bërë përmes maturimit dhe bashkëpunimit institucional. Bazuar edhe në praktikën tona të tranzicionit ndërhyrjet e shpejtuara ligjore dhe kushtetuese kanë rezultuar jo efikase dhe në thelb, kanë qenë të kontestueshme dhe me impakt negativ në standardet e funksionimit të shtetit të së drejtës.
 - 1.2. Në leximin e kompetencës kushtetuese (rasti i anëtarit të Gjykatës Kushtetuese, nëntor 2019) Kuvendi dhe Presidenti ndajnë opinione të ndryshme. Vetë Kuvendi ka ndërmarrë deri tani së paku tre akte institucionale. Konkretisht, më 15.11.2019 Kuvendi ka miratuar rezolutën "Shmangia e krizës kushtetuese me synim legjitimitetin e gjykatës kushtetuese - detyrë imperative e organeve më të larta të shtetit", ku midis të tjerash *"i bën thirrje Presidentit të Republikës të reflektojë duke kthyer institucionin e Presidentit në kufijtë e kompetencave të njohura nga Kushtetuta dhe të mos ndërmarrë asnjë veprim tjetër në shkelje flagrante të Kushtetutës"*. Gjithashtu Kuvendi me Vendimin nr. 140/2019 ka shtuar në objektin e hetimit edhe kontrollin e ligjshmërisë të veprimeve dhe procedurës të ndjekur

nga Presidenti i Republikës në kuadër të emërimit të gjyqtarëve kushtetues, si dhe shqyrtimin dhe vlerësimin e pasojave që vijnë nga veprimet dhe procedura e ndjekur nga Presidenti i Republikës në kuadër të funksionimit të Gjykatës Kushtetuese. Kuvendi gjithashtu i është adresuar Komisionit të Venecias më 30.12.2019, ku së paku tre pyetje lidhen me praktikën kushtetuese të betimit të anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese.

1.3. Përderisa Kuvendi ka konsumuar mjetet institucionale dhe pret opinionin nga Komisioni i Venecias, përderisa vetë Kuvendi ka tashmë një Komision Hetimor ndaj akteve të Presidentit me mandat të shtyrë katër mujor dhe përderisa Presidenti e ka bërë disa herë të qartë se konflikti midis tij dhe Kuvendit do të adresohet për vendimmarrje në Gjykatën Kushtetuese, ne vlerësojmë se çdo ndërhyrje për të ndryshuar praktikën që lidhen me zgjedhjen e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese nuk janë ndihmuese për zgjidhjen e krizës, por kalojnë atë dhe konfliktin institucional në një nivel tjetër.

1.4. Në këtë mënyrë ne kemi bindjen se qëllimi kryesor i nismës ligjore i shprehur në relacion *“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”* jo vetëm nuk përmbushet, por as nuk përputhet me përmbajtjen e draftit, situatën politike në vend, me raportin e Kuvendit me Komisionin e Venecias, me Gjykatën Kushtetuese dhe me Kushtetutën në Republikën e Shqipërisë.

2. Në enciklopedinë e Oxford-it, koncepti i betimit për zyrtarët e lartë të shtetit merr kuptimin e një “premtimi serioz” për të thënë të vërtetën ose për të mbajtur premtimin mbi funksionet dhe përgjegjësitë. Betimi i gjyqtarëve kushtetues dhe gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë është një akt shumë më i rëndësishëm, sesa betimi formal protokollar i p.sh. zyrtarëve të niveleve të tjera, si këshilltarët bashkiakë, kryetarët e bashkive apo një numër tjetër zyrtarësh të nivelit të mesëm. Betimi lidhet me angazhimin zyrtar për besnikëri ndaj Kushtetutës së RSH. Si i tillë, betimi i jep vlerë të veçantë mandatit të gjyqtarëve kushtetues dhe të lartë dhe e plotëson legjitimitetin e zgjedhjes së tyre.

2.1. Referimi në relacion në Vendimin e Gjykatës Kushtetuese 44/2011 është i saktë. *“Betimi është një akt që shërben për të deklaruar vullnetin, gatishmërinë, bindjen dhe vendosmërinë e mëtejshme të deputetit të mandatuar për të ushtruar funksionin e përfaqësuesit në Kuvendin e ri, në përputhje me rregullat e parashikuara për këtë qëllim”*. Pra, ai nuk është thjesht formal, por është parakusht për nisjen e mandatit dhe për të drejta e përgjegjësi kushtetuese që burojnë nga ky moment. Duke perifrastuar nismën e tre deputetëve atëherë do të lind e drejta e nismës që edhe deputetët të mund të betohen vetë dhe në formë të shkruar t’ia dërgojnë atë Kuvendit.

2.2. Parë në këtë kontekst, propozimi i nismëtarëve *“nëse anëtari i Gjykatës Kushtetuese nuk thirret për të bërë betimin, pas përfundimit të këtij afati, ai kryen betimin në formë të shkruar dhe ia dërgon atë Presidentit të Republikës, organit të emërtesës dhe Gjykatës Kushtetuese”* përbën një normë juridike të pa aplikuar në asnjë vend demokratik dhe një

deformim thelbësor të institucionit të betimit. Në rastin konkret, për shkak se Kuvendi dhe tre deputetët nënshkruan kanë votuar Rezolutën në nëntor 2019, ku i japin mbështetje dhe legjitimitet aktit të betimit personal të kandidatës për anëtare të Gjykatës Kushtetuese, kemi të bëjmë me një nismë ligjore në konflikt interesi, *post factum* dhe si e tillë, me mungesë thelbësore argumenti.

3. Kushtetuta e RSH (1998) me ndryshime, në nenin 129 përcakton se “Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese fillon detyrën pasi bën betimin para Presidentit të Republikës”. Në dallim nga disa kompetenca të tjera kushtetuese në këtë rast Kushtetuta nuk shprehet më tej “sipas ligjit”, por e konsideron atribut 100% të Presidentit të Republikës. Kjo është një kompetencë tipike e Presidentëve në republikat presidenciale, gjysmë-presidenciale dhe parlamentare, në rastet kur betimi nuk përcaktohet ndryshe në Kushtetutë ose në ligjin organik.

3.1. Si e tillë, nisma e tre deputetëve për të ndryshuar këtë praktikë kushtetuese nuk ka të bëjë direkt me ligjin nr. 8577, por ka të bëjë me normën dhe nenin kushtetues, me një kompetencë kushtetuese të Presidentit. Siç dihet, Kushtetuta mund të ndryshojë përmes një procesi krejtësisht të ndryshëm dhe jo përmes nismës së tre deputetëve. Për rrjedhojë, çdo akt në këtë drejtim mund ta çojë parlamentin në shkelje të Kushtetutës dhe të bëhet burim për një krizë tjetër politike e institucionale në vend.

4. Kuvendi, përmes krijimit të një institucioni të ri të betimit “betimin në formë të shkruar dhe ia dërgon atë Presidentit të Republikës, organit të emërtesës” rrezikon të deformojë parimet dhe normat kushtetuese dhe të krijojë precedentë të pa aplikueshëm në asnjë vend evropian. Nëse kjo klauzolë miratohet atëherë çdo gjyqtar i Gjykatës Kushtetuese ose i Gjykatës së Lartë, Prokurori të Përgjithshëm, etj, dhe më pas edhe zyrtarë të tjerë që e lidhin mandatin e tyre me aktin e betimit, do t’u lindë e drejta të bëjnë betimin personal në banesën e tyre, në zyrë, tek noteri, në TV, në pushime dhe kudo që ata mund të ndodhen në moment, - mjafton që të firmosin një deklaratë dha ta adresojnë atë tek institucioni i emërtesës. Krijimi i një institucioni të tillë paralel dhe formal betimi deformat solemnitetin dhe legjitimitetin e individëve të zgjedhur, dobëson ndjeshëm institucionin e Presidentit, institucionin e Kuvendit dhe çdo institucion tjetër emërtese, si dhe hap mundësi të reja abuzive për kriza të tjera për këtë çështje në të ardhmen.

5. Kushtetuta e RSH parasheh disa procese betimi, të cilat gjithashtu nuk kanë afate ligjore dhe as nuk trajtohen në formën e zgjidhjes së ofruar nga tre deputetët në nismën e tyre në rastin e gjykatësve kushtetues dhe të lartë. Konkretisht, sipas nenit 89 të Kushtetutës vetë Presidenti e nis mandatin pas kryerjes së betimit në Kuvend dhe as Kuvendi nuk ka një afat kohor deri në mbarimin e mandatit të Presidentit paraardhës për kryerjen e betimit dhe ndonjë detyrim të shprehur kushtëzues për kryerjen e tij. Hartuesit e Kushtetutës me të drejtë nuk kanë paraparë skenarë negativë, duke i dhënë procesit solemnitet dhe aktit të zgjedhjes dhe të betimit seriozitetin dhe rëndësinë që duhet të kenë në një sistem demokratik. Megjithatë me logjikën e keqpërdorimit të normës kushtetuese mund të ndodh që Kuvendi ndryshon pozicion ndaj Presidentit (situatë që mazhoranca e sotme e shfaq

pjesshëm në korrik 2017) dhe refuzon të kryejë betimin duke preferuar kalimin në zgjedhje të reja apo në praktika të tjera të parashikuara nga Kushtetuta në rastet e vendit vakant të Presidentit.

5.1. Gjithashtu, sipas nenit 99 të Kushtetutës *“para fillimit të detyrës, Kryeministri, zëvendëskryeministri dhe ministrat betohen para Presidentit të Republikës”*. As në këtë rast nuk ka afat se kur Presidenti duhet ta bëjë betimin apo mekanizëm zhblokues për këtë, ashtu siç nuk ka pasur dhe as ka nismë ligjore për ndryshimin e kësaj praktike klasike kushtetuese. Në tërësi Presidentët në Shqipëri janë përpjekur që ushtrimin e kësaj kompetence t’u ushtrojnë në afatin më të shkurtër kohor të mundshëm për të evituar çdo problematikë. Nëse merret si referim propozimi i nismës së deputetëve për afat kohor disa ditor dhe më pas vetëdeklarimi, krijohen precedentë negativë që mund të ketë pasoja në vetë sistemin e balancës dhe ndarjes së pushteteve.

5.2. Gjatë vitit 2019 Shqipëria pati së paku një rast kur Presidenti nuk dekretoi një ministër brenda afatit kushtetues 7 ditor (neni 98) dhe mazhoranca aktuale, përfshirë Këshilli i Ministrave dhe Kryeministri e pranuan shkeljen e kësaj praktike, duke nisur një proces të gjatë korrespondencash që çuan në dekretimin e Ministrisë.

5.3. Edhe në raste të tilla lind pyetja, çfarë do të ndodh nëse Presidenti refuzon të kryejë betimin e një ministri? Do të kemi një nismë tjetër të re të deputetëve në parlament për kryerjen e betimit në formë të shkruar dhe dërgimin e tij tek Presidenti?! Çfarë do të ndodh nëse Presidenti e ka të pamundur brenda 10 ditëve të kryejë betimin (kur ka pamundësi nga ana shëndetësore, është me pushime jashtë zyrës presidenciale apo është në udhëtim të gjatë jashtë vendit, siç janë pjesëmarrjet në Asamblenë e Përgjithshme të OKB)? Dhe anasjelltas, çfarë ndodh kur dekretet e Presidentit nuk merren në konsideratë nga parlamenti (një dekret i tillë prej vitit 2004 nuk është përfshirë asnjëherë në axhendën e parlamentit dhe për pasojë nuk ka pasur asnjëherë vendimmarrje për të)? Ndaj vlerësimi ynë është se nisma më shumë krijon hapësirë për interpretime të tjera të zgjeruara dhe konflikte të reja institucionale, sesa ofron zgjidhje të qëndrueshme dhe efektive.

5.4. Për pasojë, në vlerësim të përgjithshëm të aktit të betimit shprehur në Kushtetutë ose në ligjet organike, do të duhet të ndiqet i njëjti standard, dhe në rastin konkret prevalon standardi i vendosur në Kushtetutë. Nisma ligjore vjen në kundërshtim me këtë standard.

6. Lidhur me praktikën ndërkombëtare, përfshirë opinione të Komisionit të Venecias, duhet thënë se ka shumë më tepër raste dhe variante zgjidhjeje sesa ajo që citohet në relacionin e nismës së tre deputetëve (CDL-AD(2016)001 - no.833/2015). Rasti i Polonisë nuk është i ngjashëm me rastin shqiptar edhe për shkak se Presidenti ka legjitimitet, mandat dhe kompetenca të tjera nga Presidenti në Shqipëri, se vetë Polonia është një vend me sistem me dy dhoma dhe se në thelb, edhe cilësimi ceremonial nuk e cenon kompetencën dhe të drejtën presidenciale për betimin. Polonia dhe asnjë vend në Bashkimin Evropian nuk kanë pasur raste dhe as nuk imagjinohet të ketë nisma të tilla ligjore si ai i tre deputetëve për të kryer *“betimin në formë të shkruar dhe ia dërgon atë Presidentit të Republikës, organit të*

emërtesës”, duke legjitimuar praktikën e betimit si p.sh, tek një noter, pa asnjë element solemniteti dhe as ceremonial, ngjashëm me praktikën e noterizimit të dëftesës së shkollës apo dokumenteve të tjera rutinore të ngjashme.

- 6.1. Në një vend tjetër evropian, Hungari, betimi i anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese bëhet në parlament, njësoj siç veprohet sot në Shqipëri me Prokurorin e Përgjithshëm. Hungaria nuk ka legjislacion alternativ për zëvendësimin e kësaj norme kushtetuese më një praktikë të re të betimit të personalizuar jashtë institucioneve.
 - 6.2. Në Letoni, neni 5 i ligjit mbi Gjykatën Kushtetuese, betimi kryhet përpara Presidentit dhe gjithashtu nuk ka dispozita alternative nëse kjo nuk ndodh.
 - 6.3. Në Rumani, neni 15 i Gjykatës Kushtetuese, është i qartë, gjyqtarët përpara se të marrin detyrën betohen përpara Presidentit të Rumanisë, pa elementë të tjerë alternativë.
 - 6.4. Në Republikën e Çekisë neni 85 i Kushtetutës përcaktohet gjithashtu praktika se betimi i gjyqtarëve kushtetues bëhet përpara Presidentit të Republikës, pa elementë të tjerë alternativë.
 - 6.5. Në Spanjë betimi i kreut të Gjykatës Kushtetuese bëhet përpara Mbretit, pa elementë të tjerë alternativë.
 - 6.6. Në Kroaci, neni 8 i Ligjit mbi Gjykatën Kushtetuese, betimi bëhet përpara Presidentit të Republikës, pa elementë të tjerë alternativë.
 - 6.7. Të njëjtat praktika gjenden në të gjitha vendet e BE. Madje, edhe në Kosovë betimi i gjyqtarëve të Gjykatës Supreme bëhet përpara Presidentit, pa elementë të tjerë alternativë.
 - 6.8. Ka vende si Republika e Kirgistanit apo Tunizia që kanë mekanizma zhblllokues, siç janë votimi në dy dhomat apo betimi para vetë Gjykatës, por së pari kemi të bëjmë me vende që nuk mund të jenë modele inspiruese për një shtet kandidat për anëtar në BE si Shqipëria dhe së dyti, lidhet me një formatim tjetër të sistemeve të tyre qeverisëse.
- 7. Në vlerësimin përfundimtar, ne mendojmë se nisma ka vlerë në lidhje me praktikën e magjistratëve, por nuk sjell zgjidhje dhe nuk ka bazë të qëndrueshme kushtetuese në rastin e betimit tek Presidenti sidomos të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese. Në raste të tilla do të ishte më e arsyeshme që Kuvendi të presë opinionin e Komisionit të Venecias dhe vendimmarrjen e Gjykatës Kushtetuese për precedentin e krijuar në nëntor 2019, sesa të marrë vendime, të cilat mund të jenë burim i konflikteve të reja institucionale.**