

Nr. 8 .Prot.

Tiranë, 6 shkurt 2022

Lënda: OPINION LIDHUR ME NISMËN LIGJORE "PËR DISA SHTESA DHE NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 8417, DATË 21.10.1998 "KUSHTETUTA E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË", I NDRYSHUAR".

Drejtuar: Këshillit për Legjislacionin dhe Komisionit "Për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut"

E nderuar zonja kryetare,

Të nderuar deputetë,

Më 3 shkurt 2022, pas mesditës, Instituti i Studimeve Politike (ISP) ka marrë një e-mail nga Kuvendi i Shqipërisë, përmes të cilit jemi ftuar në seancë dëgjimore më datë 7 shkurt 2022 mbi nismën ligjore "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar, depozituar në Kuvend më 20.10.2021. Periudha midis ftesës dhe seancës dëgjimore është vetëm dy ditë pune kalendarike, një periudhë jashtëzakonisht e shkurtër për përgatitje dhe shprehje të një opinioni për një nismë kaq të rëndësishme që parasheh ndryshime në Kushtetutë dhe më pas në një sërë ligjesh dhe aktesh të tjera nënligjore të rëndësishme. Ligji 146/2014 "Për njoftimin dhe konsultimin publik" parasheh një afat 20 deri 40 ditor midis njoftimit dhe marrjes së opinionëve ose zhvillimit të konsultimeve publike, ndërsa vendimi nr. 17 datë 11.11.2014 i Byrosë së Kuvendit të Shqipërisë parasheh një afat të ndërmjetëm prej minimumi 10 ditësh përveç se në rastet e emergjencës. Nisma ligjore në axhendë nuk bën pjesë në rastet e emergjencës, por është duke ndjekur procedurat normale parlamentare nga propozimi më 20 tetor 2021 në shqyrtimin në shkurt 2022. Po ashtu, nisma ligjore nuk është përfshirë në aktet që Kuvendi ka publikuar online në platformën e konsultimit publik.

Për këtë arsye, përpara shprehjes së një opinioni, ISP shpreh shqetësimin se praktikët e konsultimeve të shpejta për ndryshime kushtetuese (në nëntor 2021 afati ishte gjithashtu dy ditor), cenon cilësinë e konsultimit, integritetin e procesit, vë nën presion shoqërinë civile dhe

krijon perceptimin se Kuvendi kryen një konsultim formal, pa pasur vëmendjen e duhur që kërkon një proces konsultimi serioz dhe shterues.

Me keqardhje për pamundësinë fizike për të marrë pjesë fizike në seancën dëgjimore për shkak të një aktiviteti tjetër të rëndësishëm të programuar ditë më parë në të njëjtën orë dhe datë, na lejoni t'ju përcjellim opinionin tonë në formë të shkruar. Ne shpresojmë shumë se, pavarësisht mungesës fizike, opinioni ynë do të merret në konsideratë dhe se do të kemi një përgjigje/reagim nga Kuvendi për të.

Lidhur me nismën ligjore “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, depozituar në Kuvend më 20.10.2021.

1. Nisma është paraqitur më 20.10.2021 në emër të grupit parlamentar të Partisë Demokratike, shoqëruar me nënshkrimin e 39 deputetëve. Nga të dhënat monitoruese të ISP rezulton se nga data e paraqitjes së nismës deri në momentin e konsultimit së paku 4 deputetë nënshkruer nuk janë më zyrtarisht anëtarë të grupit parlamentar të PD. Me vendimin e kryesisë së PD datë 10.1.2022 ata janë përjashtuar ose pezulluar nga anëtarësia në grup dhe Partia Demokratike. Në këto rrethana, pavarësisht se numri prej 28 deputetësh mund të sigurohet, Kuvendi duhet të rikonfirmojë vullnetin politik të grupit nismëtar përmes verifikimit të aktet procedurale të nismës për ndryshime kushtetuese, nëse lista e deputetëve nënshkruer përputhet me shkresën zyrtare si nismë e grupit parlamentar të PD dhe nëse ka deputetë nënshkruer që kanë hequr dorë nga nisma ligjore. Ky verifikim është i nevojshëm për t'i dhënë legjitimitetin e duhur nismës dhe mbetet parakusht për vijimin e procedurës dhe debatit parlamentar.
2. Për herë të dytë brenda një kohe të shkurtër Kuvendi është duke shqyrtuar ndërhyrje në Kushtetutë, një praktikë, e cila nuk është tipar i vendeve me demokraci të konsoliduar dhe anëtare ose candidate për anëtarësim në BE. Kushtetuta është ndryshuar në korrik 2020, Kuvendi sapo miratoi ndryshime të reja në janar 2022, dhe nisma e tretë sugjeron ndërhyrjen e tretë brenda një kohe shumë të shkurtër, - zhvillim që nga pikëpamja jonë krijon shqetësim serioz mbi mënyrën sesi trajtohet Kushtetuta e RSH dhe qasjen politike për ta përdorur atë për zgjidhjen e çdo konflikti politik të ditës. E kundërta do të ishte më e arsyeshme, zgjidhja e mosmarrëveshjeve dhe arritja e qëllimeve politike afatshkurtra duke respektuar parimet dhe normat Kushtetuese, jo ndryshimi i Kushtetutës për të zgjidhur mosmarrëveshje apo për të arritur qëllime politike afatshkurtra.
3. Nisma për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, depozituar në Kuvend më 20.10.2021, është në thelb e përsëritur me një nismë tjetër të njëjtë të rrëzuar nga Kuvendi më vitin 2018. Në opinionin e Komisionit nr. 942 / 2018 CDL(2018)041 të Komisionit të Venecias pranohet i

përligjur kriteri i qëllimit të ligjshëm, në kushtet kur lidhjet e politikanëve me krimin apo akuzat për korrupsion janë një qëllim i ligjshëm për të miratuar amendamente kushtetuese për t'i kaluar politikanët në një proces vetingu. Bazuar edhe në gjetjet tona në sondazhe periodike ISP beson se ka një perceptim të përgjithshëm se politikanët janë të paprekshëm, partitë janë korruptive dhe jo llogaridhënëse, se shumë politikanë kanë lidhje informale dhe kriminale, se shumë politikanë kanë pasuri të pamundura për t'u krijuar në rrugë ligjore dhe se shumë prej vendimeve me natyrë ekonomike merren nën presionin e oligarkëve financues të karrierës dhe të fushatave elektorale. Ky është perceptim, ndërkohë që sondazhet tregojnë se besimi tek politika, partitë dhe parlamenti është në kuotat e njëjta që kishte drejtësia më 2015-2016 kur nisi vetingu në drejtësi.

4. Lidhur me parimin e dytë, respektimin e proporcionalitetit, Komisioni i Venecias shprehu vlerësimin mbi kriteret bazë që duhet të zbatohen gjatë hartimit të amendamenteve kushtetuese dhe të kuadrit ligjor për vetingun e politikanëve. Opinioni ka elementë të detajuar, shoqëruar me vlerësimin e Komisionit se ai nuk është në gjendje të përcaktojë nëse mekanizmi në rastin e procesit të dekriminalizimit është i përshtatshëm edhe për vetingun në politikë dhe se mekanizmi i verifikimit të magistratëve nuk mund të përdoret për politikanët. Komisioni i Venecias rekomandoi që Kuvendi, përmes dialogut dhe bashkëpunimit ndërpartiak të gjejë mekanizmat për jetësimin e vetingut në politikë. Prej 2018 Kuvendi nuk ka pasur dialog dhe as axhendë pune për trajtimin dhe zgjidhjen e kësaj problematike, duke provokuar e pranuar de facto rikthimin periodik të debatit mbi vetingun në politikë. Në mos tani, një ditë në të ardhmen e afërt Kuvendi do të detyrohet të përballet me këtë problem, për një zgjidhje ligjore afatgjatë dhe rezultative.
5. Katër vite më vonë, nisma ligjore për vetingun në politikë vjen në kohën kur kemi një legjislaturë të re parlamentare, SPAK, Gjykata Kushtetuese dhe Gjykata e Lartë janë funksionale, si dhe kur kemi një panoramë dhe bilanc të funksionimit të vetingut në drejtësi, si dhe të ligjit 138/2015, të njohur si ligji i dekriminalizimit. Gjithashtu nisma vjen në kohën kur jeta politike përballet me debatin mbi personat "Non grata", si dhe me akuzat e shumta dhe perceptimin publik kritik për nivelin e lartë të korrupsionit në politikë. Si i tillë, jemi në kohën dhe në momentin e duhur për të pasur qasje strategjike, afatgjatë dhe funksionale për ndryshime ligjore dhe gjetjen e mekanizmave për të realizuar vetingun në politikë, si parakusht për drejtësi sociale, për rritje të besimit publik tek institucionet përfaqësuese dhe për politikë e politikanë të pastër.
6. Neni 1 i nismës ligjore "*Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar, depozituar në Kuvend më 20.10.2021* parashikon zgjerimin e kategorive të përjashtimit nga e drejta për t'u zgjedhur, duke përfshirë kontaktet e papërshtatshme dhe pasurinë e pajustificuar. Kuvendi ndërkohë ka miratuar ligjin 138/2015 "Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen

ose ushtrojnë funksione publike", ku janë përcaktuar disa kriterë kufizuese për promovimin në karrierë dhe në politikë. Bilanci i dekriminalizimit tregon se ligji në tërësi ka vepruar, disa politikanë e zyrtarë të lartë kanë humbur mandatet, por jetësimi integral i ligjit është cenuar nga mungesa e mbështetjes politike dhe administrative (paqartësitë ligjore, standardet e dyfishta, ruajtja e pozitave drejtuese në partitë politike të individëve të larguar nga dekriminalizimi, financimet informale, etj). Nëse dekriminalizimi do të kishte qenë mbi 90% i suksesshëm, atëherë nisma e re për ndryshime kushtetuese do të bëhet e panevojshme, por problemet me jetësimin real të dekriminalizimit mundësojnë krijimin e hapësirave për nisma të reja paralele, më të avancuara apo më radikale, siç është nisma e re për ndryshime kushtetuese.

7. Nisma ligjore përfshin një kapitull për ngritjen e një mekanizmi kompleks për jetësimin e vetingut në politikë, duke përfshirë SPAK dhe Komisionin e Posaçëm Parlamentar për garantimin e integritetit të funksionarëve të lartë shtetërorë. Ne mendojmë se përfshirja e SPAK është pozitive, sepse tregon besimin konsensual politik tek kjo strukturë e re, por përcaktimi i detajuar dhe i zgjeruar i kompetencave të SPAK në vetingun në politikë mendojmë se është i ekzagjeruar dhe në kontrast me përgjegjësitë kushtetuese mbi të cilat SPAK është ngritur. Përpara një vendimi për SPAK duhet një analizë e detajuar institucionale e Kuvendit nëse SPAK ka mekanizmat dhe aftësinë për ushtrimin e kompetencave të tilla të zgjeruara, dhe nëse vetingun në politikë do të reflektonte të njëjtat tipare negative afatshkurtra të vetingut në drejtësi, siç ishin vakancat në institucione, konfliktet kushtetuese, mungesa e burimeve njerëzore dhe ndikimet e jashtme. A mundet që një organ i zgjidhur kushtetues, si parlamenti, produkt i zgjedhjeve direkt ose indirekte parlamentare, të jetë nën monitorimin dhe presionin e vetingut nga organe më të ulta në hierarkinë kushtetuese, të cilat raportojnë periodikisht në parlament? A përbën sukses vetingu në drejtësi të shndërrohet copy-paste si mekanizëm në vetingun në politikë? Cili është mekanizmi që mund të vetojë partitë politike, organizata të pavarura dhe të lira që bëjnë promovimin e kandidatëve dhe kanë peshën kryesore në çdo vendimmarrje në vend? Nga ana tjetër, garancitë e procesit të ofruara nga një Komision i Posaçëm parlamentar janë të pamjaftueshme, në konflikt interesi dhe komprometuese për vetë procesin e vetingut në politikë. Politikanët që duhet të vetohen nuk mund të jenë edhe organe emëruese të vetimit edhe garantuese të legjitimitetit dhe ecurisë së procesit.
8. ISP vlerëson se në tërësi nisma kushtetuese për zgjerimin e mekanizmit të vetingut në politikë, ndonëse është e paqartë, bazohet në një zgjidhje eksperimentale dhe komplekse, si dhe nuk ofron garanci për integritet, standarde më të larta dhe as legjitimitet institucional, - duket të merret në konsideratë nga Kuvendi për ta jetësuar në forma të tjera.
9. ISP sugjeron reformimin tërësor të legjislacionit mbi partitë politike, financimin elektoral, si dhe ndryshime plotësuese në legjislacionin për ILDKPKI dhe dekriminalizimin, si

rrugëzgjdhja më e mirë për të shkuar tek objektivi i një vetingu ligjor, kushtetues, të besueshëm dhe të vazhdueshëm në politikë dhe në vendimmarrje. Nëse politikanët, zyrtarët, të zgjedhurit dhe të emëruarit bëhen subjekt hetimi të rregullt tatimor dhe në ILDKPKI, nëse fushatat e tyre elektorale janë subjekt real i transparencës në financim, nëse karriera e tyre politike bazohet në standardet e mira të demokracisë së brendshme në partitë politike dhe në kodet e etikës në këto parti dhe nëse vetë partitë detyrohen të heqin dorë nga statusi i “paprekshmërisë”, duke rregulluar me ligj si organizimin, financimin dhe llogaridhënien e tyre, ashtu si edhe penaltetin nëse ato promovojnë individët me rekorde kriminale ose përfshihen në akte bashkëpunimi kriminal, atëherë paketa kushtetuese për vetingun në politikë do të ishte e tepërt dhe e panevojshme.

10. Nisma ligjore “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, depozituar në Kuvend më 20.10.2021, krahas vetingut në politikë, ka përfshirë edhe ndërhyrje të reja në nenet që lidhen me sistemin zgjedhor dhe konkurrimin elektorale. Propozimet synojnë qartësisht të saktësojnë pretendimet kritike të opozitës ndaj ndryshimeve të njëanshme kushtetuese të korrikut 2020. ISP beson se as ndryshimet e korrikut dhe as ndryshimet e propozuara nuk sigurojnë një sistem të drejtë zgjedhor dhe se në dy rastet ndërhyrjet kushtetuese kanë qenë e janë të nxituara, të iniciuara për nevoja politike afatshkurtra dhe në dëm të një sistemi zgjedhor të lirë, të drejtë dhe të barabartë.
11. Lidhur me nenin 4, njësitë e qeverisje vendore, ISP vlerëson se propozimet për ndryshim janë të motivuara nga nevojat politike dhe jo nga nevojat kushtetuese. Rregullimi territorial bëhet me ligj dhe mund të rishihet çdo 10 vjet. Shqipëria bëri një reformë më 2014, ka të drejtë të rishikojë mundësinë e një procesi më konsensual dhe më funksional më 2024 ose në prag të 2023, por pa qenë nevoja për ndërhyrje të reja në Kushtetutë. Për më tepër, nëse ka nevojë për ndryshime kushtetuese mendojmë se nevoja më e madhe është heqja e nocionit “qark” si njësi e qeverisjes vendore, për shkak të natyrës parazitare dhe burokratike në funksionim në një vend të vogël si Shqipëria, si dhe heqja e referimit për njësinë “komuna”, e cila nuk ekziston më prej vitit 2015.

12. Vlerësimi ynë përfunduar është:

- a. Shqipëria ka nevojë jetike për veting në politikë, për politikanë dhe politikë të pastër. Pa këtë veting dhe proces transparence dhe llogaridhënës do të jetë e pamundur të kenë sukses afatgjatë reforma në drejtësi apo proceset në drejtim të integritetit.
- b. ISP vlerëson se nisma kushtetuese e 39 deputetëve, megjithëse ka meritën se nxit procesin drejt një debati institucional dhe publik në mbështetje të vetingut në

politikë, - mbetet e paplotë, e paqëndrueshme në formë e përmbajtje, pa mekanizma garancie dhe e motivuar më shumë për nevoja politike ditore, sesa për një zgjidhje të qëndrueshme dhe afatgjatë.

- c. ISP vlerëson se zgjidhja për vetingun në politikë mund të mundësohet brenda kuadrit të sotëm kushtetues, përmes reformimit rrënjësor të legjislacionit ekzistues për partitë politike, jetësimit integral të dekriminalizimit, reformimit të legjislacionit zgjedhjet dhe të instrumenteve të kontrollit pasuror, duke krijuar mekanizma funksionalë dhe të besueshëm verifikimi të hershëm dhe të përgjegjësive konkrete ligjore në rast shkeljeve.
- d. ISP mbështet detyrimin me ligj të partive për mekanizma të brendshëm të integritetit, demokracisë së brendshme dhe etikës, të financimit dhe rolit të tyre në fushatat elektorale, ashtu si edhe penalizimin e tyre me ligj në rast se promovojnë dhe mbështesin individë me rekorde kriminale, nëse bazohen në burime financimi kriminale dhe nëse pamundësojnë ose pengojnë drejtësinë në hetimin e politikanëve të akuzuar për vepra të ndryshme penale.

Me konsideratë,



Afrim Krasniqi
Drejtor Ekzekutiv