



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KUVENDI

Kryetari

No. 4531 Prot.

Tiranë, më 30.12.2019

Në vëmendje të:

Z. GIANNI BUQUICCHIO
PRESIDENTI I KOMISIONIT TË VENECIAS

Lënda: *Kërkesë për një opinion*

I nderuar Z. BUQUICCHIO,

Më lejoni të përfitoj nga ky rast për të ripërsëritur mirënjohjen e Kuvendit të Shqipërisë, për kontributin e madh, që Komisioni i Venecias ka dhënë në lidhje me konsolidimin e sundimit të ligjit dhe institucioneve kushtetuese në Shqipëri. Veçanërisht pas miratimit të amendamenteve kushtetuese të vitit 2016, ekspertiza e Komisionit të Venecias ka qënë dhe mbetet tejet e rëndësishme dhe e domosdoshme për të vendosur në kornizat e standarteve më të mira, të gjitha ato procese kushtetuese e ligjorë që lidhen drejtpërdrejtë me zbatimin e reformës në drejtësi dhe me funksionimin e shtetit të së drejtës.

Në emër të Kuvendit të Shqipërisë, po ju dërgoj një kërkesë për dhënien e një mendimi mbi një situatë të re të sapokrijuar dhe që është përcaktuese edhe për mënyrën e të kuptuarit dhe të zbatuarit, në vijimësi, të një prej mekanizmave kryesore që bën të zbatueshme reformën në drejtësi nëpërmjet shmangies së bllokimit në ngritjen e institucioneve kushtetuese.

1. Siç jeni në dijeni, në Kuvendin e Shqipërisë është duke zhvilluar veprimtarinë e tij një komision hetimor ngritur në bazë të kërkesës së 55 deputetëve për të shkarkuar Presidentin e Republikës në lidhje me aktet dhe veprimet e tij në kuadër të zgjedhjeve vendore të 30 Qershorit 2019.
2. Kuvendi me vendimin nr. 140, datë 5.12.2019, ka zgjeruar objektin e hetimit të këtij komisioni hetimor dhe afatin e veprimtarisë së tij, nisur nga një kërkesë e re e një grupi deputetësh për të shtuar në procesin hetimor dhe disa akte dhe veprime të tjera të Presidentit në lidhje me emërimin e gjyqtarëve kushtetues ndodhur në Nëntor të këtij

viti, për të cilat kërkuesit çmojnë se Presidenti ka kryer shkelje të detyrimeve kushtetuese dhe përbëjnë shkak për shkarkimin e tij.

3. Si pasojë e dorëheqjeve të disa gjyqtarëve kushtetues si dhe e shkarkimit të disa të tjerëve në kuadër të procesit të rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Shqipëri, ose siç quhet ndryshe vetting-u, Gjykata Kushtetuese deri në muajin Nëntor 2019, numëronte 8 vakanca nga 9 gjyqtarë që ka në përbërje të saj.
4. Në referim të nenit 125 të Kushtetutës dhe Ligjit nr.8577, datë 10.02.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, vendet vakante në Gjykatën Kushtetuese plotësohen nga Presidenti, Kuvendi dhe Gjykata e Lartë. Këto organe ushtrojnë në mënyrë të pavarur kompetencën kushtetuese dhe pa asnjë lloj ndërvarësie midis tyre. Të tre këto organe emërojnë ose zgjedhin gjyqtarin kushtetues ndërmjet kandidatëve të renditur nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi. Ky i fundit është një prej organeve të qeverisjes së sistemit të drejtësisë, që ka kompetencën për të shqyrtuar, vlerësuar dhe renditur sipas një sistemi pikëzimi dhe bazuar në një proces kriteresh dhe meritokracie, kandidatët për anëtarë të Gjykatës Kushtetuese. Presidenti, Kuvendi dhe Gjykata e Lartë mund të zgjedhin/emërojnë si gjyqtarë kushtetues një prej tre emrave të kandidatëve të renditur të parët në listën e miratuar nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi. Për Kuvendin dhe Presidentin, përveç kufizimit të emërimit/ zgjedhjes të gjyqtarëve kushtetues nga kandidatët e listës, që miraton Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, ka dhe një kufizim kohor për ushtrimin e kompetencës brenda një afati prekluziv tridhjetë ditor. Mosushtrimi i kompetencës brenda këtij afati nga Presidenti dhe Kuvendi, sjell emërimin si gjyqtar kushtetues të kandidatit të renditur i pari në listën e miratuar me vendim të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi.
5. Për 6 vende vakante në Gjykatën Kushtetuese, si Presidenti ashtu dhe Kuvendi shpallën njoftimet për kandidim, përkatësisht, Presidenti më datë 7.02.2018, Kuvendi më datë 12.02.2018, Presidenti datë 7.02.2018 dhe rishpallur më datë 27.09.2019, Kuvendi më datë 28.08.2018 dhe rishpallur më datë 21.08.2019, Presidenti më datë 04.03.2019, Kuvendi më datë 04.03.2019. Për plotësimin e vendeve vakante në Gjykatë Kushtetuese nga Gjykata e Lartë, procesi është i bllokuar, pasi dhe vetë Gjykata e Lartë nuk është funksionale, si rrjedhojë e vakancave të krijuara nga procesi i vetting-ut ose nga dorëheqjet e gjyqtarëve.
6. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi pasi kreu procedurat përkatëse plotësoi listat e kandidatëve për dy vende vakante në Gjykatë Kushtetuese që duhej të emëroheshin nga Presidenti dhe për dy vende të tjera vakante që duhej të zgjidheshin nga Kuvendi. Për dy vendet e tjera vakante, një në kompetencën e emërimit nga Presidenti dhe një në kompetencën e zgjedhjes nga Kuvendi, Këshilli i Emërimeve në Drejtësi nuk arriti deri në fund të procedurës, pasi kandidatët nuk ishin të mjaftueshëm, ose disa prej tyre nuk kaluan me sukses procesin e rivlerësimit. Këto dy pozicione janë rishpallur për kandidim.

7. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, në datën 08.10.2019 i ka dërguar Presidentit, vendimet e tij në lidhje me dy vakanca të krijuara në Gjykatën Kushtetuese, duke i venë në dispozicion dy lista me kandidatë për secilin vend vakant, me qëllim ushtrimin e kompetencës së tij për të emëruar dy gjyqtarë kushtetues. Në njëren listë renditen këta kandidatë për gjyqtarë kushtetues: 1) Arta Vorpsi, 2) Elsa Toska, 3) Besnik Muçi, 4) Regleta Panajoti. Ndërsa në listën tjetër, për vakancën e dytë renditen kandidatët 1) Arta Vorpsi, 2) Fiona Papajorgji, 3) Elsa Toska, 4) Marsida Xhaferllari. Me dekretin nr. 11313, datë 15.10.2019, për vakancën e parë, Presidenti ka emëruar z. Besnik Muçi si gjyqtar Kushtetues, ndërsa për vakancën e dytë ka zgjedhur të heshtë. Me kalimin e afatit prekluziv tridhjetë ditor, në datën 07.11.2019, znj. Arta Vorpsi, e renditur e para, për vakancën e dytë, në listën e miratuar me vendim të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, konsiderohet e emëruar anëtare e Gjykatës Kushtetuese, (Shih 125 të Kushtetutës dhe nenin 7/b, pika 4 të Ligjit nr.8577, datë 10.02.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë").
8. Në datën 05.11.2019 Presidenti i Republikës, me shkresën nr. 3535/1 i është drejtuar Këshillit të Emërimeve në Drejtësi dhe Kryetarit të Kuvendit, në lidhje ecurinë e procedurës së ndjekur prej Tij në plotësimin e vakancës për anëtar të Gjykatën Kushtetuese, të shpallur në datë 04.03.2019, për vakancën e plotë të ish-gjyqtarës Altina Xhoxhaj. Në këtë shkresë Presidenti i Republikës ndër të tjera shprehet se: "...Presidenti i Republikës, në mbështetje të neneve 4, 92, 179, pikat 2, 12 të Kushtetutës, neneve 7 pika 2, 7/b, dhe 86 pika 4, të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", neneve 66 dhe 44/2 shkronja "c" e ligjit nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", ka vendosur paraprakisht të pezullojë procesin administrativ të shqyrtimit të listës dhe praktikës dokumentare për plotësimin e vendit vakant në Gjykatën Kushtetuese, vakancë e plotë, e shpallur nga Presidenti i Republikës në 04.03.2019, deri në zgjedhjen e anëtarin e dytë të Gjykatës Kushtetuese nga Kuvendi i Shqipërisë apo deri në përfundimin e afatit kushtetues, brenda të cilit Kuvendi i Shqipërisë do të shprehet për zgjedhjen e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese për plotësimin e dy vakancave që i përkasin atij si organ emërtese...";
Në arsyetimin e tij, Presidenti i Republikës citon nenet 179 të Kushtetutës dhe 86 të ligjit nr. 8577/2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar.
9. Në Fletoren Zyrtare nr. 151 të datës 9.11.2019 është botuar vendimi i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi për renditjen e kandidatëve për vakancën e shpallur nga Presidenti i Republikës, në datë 04.03.2019. Sipas këtij vendimi, ku evidentohet pikëzimi që ka marrë secili kandidat, Znj. Arta Vorpsi rezulton të jetë renditur e para.
10. Sipas nenit 129 të Kushtetutës, betimi para Presidentit të Republikës është kusht për fillimin e detyrës së gjyqtarit kushtetues. Presidenti nuk ka thirrur për betim znj. Arta Vorpsi, duke deklaruar se nuk e njeh atë si gjyqtare Kushtetuese.
11. Kuvendi me vendimin nr. 133/2019, datë 11.11.2019, ka zgjedhur si gjyqtare për një vakancë në Gjykatën Kushtetuese znj. Elsa Toska, e renditur në tre emrat e parë të listës

së miratuar nga Këshillit i Emërimeve në Drejtësi, ndërsa me vendimin nr. 134/2019 datë 11.11.2019, ka zgjedhur znj. Fiona Papajorgji, e renditur në tre emrat e parë të listës së Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. Kuvendi në vendimet dhe zgjedhjet e tij, në lidhje me radhën e emërimit të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese nga Presidenti e Kuvendi, ka çmuar se radha nuk është kohë dhe në kushtet kur plotësohen disa vakanca njëherësh, secili organ ka të drejtë të ushtrojë kompetencën e vet kushtetuese, pa u kufizuar nga zgjedhja e organit tjetër dhe as nga koha e ushtrimit të kësaj kompetence prej secilit organ, duke emëruar/zgjedhur gjyqtarin/gjyqtarët kushtetues në mënyrë të pavarur nga vendimmarrja e organit tjetër.

12. Disa prej kandidatëve për 4 vakancat e Gjykatës Kushtetuese, në kompetencë emërimi përkatësisht të Presidentit dhe Kuvendit ishin të njëjtë për gjithë pozicionet vakant, si pasojë e zgjedhjes së kandidatëve për të konkuruar për më shumë se një pozicion vakant.
13. Menjëherë pas votimit në Kuvend të gjyqtarëve kushtetues, Presidenti i Republikës ka nxjerrë dekretin nr. 11350, datë 13.11.2019, "Për emërimin e Znj. Marsida Xhaferllari si anëtare e Gjykatës Kushtetuese". Dekreti për emërimin e Znj. Xhaferllari është nxjerrë jashtë afatit 30 ditor që parashikon neni 125 i Kushtetutës, pika 1 dhe 5 dhe neni 7/b, pika 4 të Ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar. Gjithashtu rezultoi se Znj. Marsida Xhaferllari rezultoi e renditur e katërta në listën e miratuar me vendim të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi përcjellë Presidentit.
14. Pas këtij dekreti, Presidenti ka organizuar ceremoninë e betimit të gjyqtarëve kushtetuese, duke thirrur për betim dy anëtarët e zgjedhur nga Kuvendi dhe anëtarin e dekretuar prej tij, Znj. Xhaferllari dhe nuk ka thirrur për betim znj. Arta Vorpsi, që sipas ligjit rezultoi e emëruar si gjyqtare kushtetuese, (shih pikën 7 më sipër).
15. Presidenti ka arsyetuar vendimmarrjen e tij dhe në daljet publike se duhet respektuar një radhë sipas të cilës Presidenti emëron një anëtar të Gjykatës Kushtetuese, e më tej Kuvendi vijon me zgjedhjen e një anëtari tjetër, e kështu me radhë, të cilin Presidenti çmon se Kuvendi nuk e ka ndjekur. Ndërkohë ka akuzuar kreun e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi se ka abuzuar me detyrën duke mos mundësuar që të respektohej radha për zgjedhjen apo emërimin e gjyqtarëve kushtetues sipas parashikimeve kushtetuese.
16. Znj. Vorpsi në datën 14.11.2019 ka shprehur vullnetin e saj të plotë, sipas formulës së betimit, për të ushtruar detyrën e gjyqtarës së Gjykatës Kushtetuese, nëpërmjet një deklarimi me shkrim, duke e vërtetuar nënshkrimin e këtij deklarimi përpara një noteri publik dhe ia ka dërguar Presidentit të Republikës, i cili nuk e ka konsideruar këtë akt.
17. Nga ana tjetër, Gjykata Kushtetuese, shprehet se e ka marrë në shqyrtim këtë çështje, por nuk ka arritur të dalë me një vendimmarrje, pasi nuk ka kuorumin e përcaktuar në ligj për të marrë një vendim të vlefshëm.

18. Gjyqtari i emëruar nga Presidenti, z.Besnik Muci është shkarkuar nga detyra pasi shqyrtimi i çështjes së tij ishte ndërkohë në proces në Kolegjin e Posaçëm të Apelit, dhomë pranë Gjykatës Kushtetuese që kryen funksionin e organit, i cili merr në shqyrtim dhe vendos përfundimisht mbi ankimet e subjekteve të vetting-ut ose të komisionerit publik kundër vendimeve të Komisionit të Pavarur të Rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Ndërkohë që kishte kaluar me sukses rivlerësimin në shkallë të parë, Kolegji i Posaçëm Apelit vendosi ndryshimin e vendimit dhe shkarkimin e z. Besnik Muci nga detyra e gjyqtarit me vendimin Nr.32 të datës 21.11.2019. Si pasojë u krijua një vakancë e re në Gjykatën Kushtetuese dhe Presidenti ka shpallur thirrjen për kandidim.
19. Nisur nga situata më sipër, e cila është bërë pengesë për rifillimin e funksionalitetit të Gjykatës Kushtetuese, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar në datën 15.11.2019, Rezolutën për “Shmangien e krizës kushtetuese me synim legjitimitetin e Gjykatës Kushtetuese - detyrë imperative e organeve më të larta të Shtetit”.
20. Grupi prej 55 deputëve, paraqiti një kërkesë të re për të zgjeruar hetimin në objektin e punës së komisionit hetimor që po funksionon në Kuvend, në lidhje me shqyrtimin e kërkesës për shkarkimin e Presidentit, për të cilën Komisioni i Venecias ka dhënë opinionin datë 14.10.2019.
21. Deputetët çmojnë se Presidenti ka kryer shkelje të reja kushtetuese në kushtet kur ka refuzuar të plotësojë një detyrim kushtetues, duke bllokuar një gjyqtar kushtetues, të shpallur të emëruar sipas dispozitave kushtetuese dhe ligjit, të ushtrorë detyrën si dhe kur ka dekretuar një gjyqtarë tjetër kushtetues, tej afatit 30 ditor dhe jashtë renditjes së tre emrave të parë të listës së miratuar me vendim të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. Deputetët çmojnë gjithashtu se këto shkelje kushtetuese të Presidentit, kanë ndikuar në mosplotësimin e numrit të gjyqtarëve legjitimë të kërkuar nga ligji. E gjithë kjo situatë në kushtet kur Gjykata Kushtetuese ka shumë vakanca të krijuara nga procesi i rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve apo nga dorëheqjet e ish gjyqtarëve, cënon të drejtat e ligjshme të subjekteve që presin gjykime nga Gjykata Kushtetuese për të rivendosur nëpërmjet gjyqimit kushtetues, brenda një afati të arsyeshëm, të drejtat që i pretendojnë të cënuara.
22. Gjithashtu, deputetët kanë arsyetuar se Presidenti ka marrë në mënyrë abuzive kompetencat e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, duke kapërcyer nga tre emrat e renditur të parët në listën e miratuar nga ky organ në emërimin e kandidatit të renditur i katërti. Sipas tyre situata e krijuar prej akteve, veprimeve dhe mosveprimeve të tij cënon dhe ligjshmërinë e vendimmarrjeve të Gjykatës Kushtetuese, ku znj. Xhaferllari është tashmë pjesë dhe krijon pasiguri tek subjektet, duke u dhënë shkak për të kërkuar pavlefshmërinë e vendimeve në rast se, çmojnë se vendimet përkatëse nuk kanë realizuar rivendosjen e të drejtave të tyre të pretenduara si të cënuara. Kjo situatë vë në pikëpyetje dhe integritetin e gjyqtarit kushtetues dhe vendimmarrjes kushtetuese duke ndikuar në cenimin e mirëfunksionimit të vetë Gjykatës Kushtetuese.

23. Në arsyetimin e kërkesës së tyre, deputetët nënvizojnë faktin se, Presidenti i Republikës me refuzimin e kryerjes së betimit të znj. Arta Vorpsi ka kryer këto shkelje kushtetuese:
- ka cënuar të drejtat e një gjyqtari kushtetues të ushtrojë detyrën;
 - ka shkelur detyrimin kushtetues për të realizuar betimin e gjyqtarit kushtetues;
 - ka cënuar funksionalitetin e vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese;
 - ka cënuar të drejtat e subjekteve për një proces të rregullt kushtetues brenda afateve të arsyeshme.
24. Gjithashtu deputetët çmojnë se me dekretimin e Znj. Marsida Xhaferllari si gjyqtare kushtetuese, Presidenti i Republikës ka kryer këto shkelje kushtetuese:
- ka dekretuar një gjyqtar kushtetues në kundërshtim flagrant me Kushtetutën dhe ligjin;
 - në mungesë të kompetencës për të emëruar gjyqtarin kushtetues, Presidenti në mënyrë të kundërligjshme ka ndërhyrë në një proces kushtetues;
 - ka ushtruar kompetencat e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, duke i veshur vetes attribute të organeve të qeverisjes së sistemit të drejtësisë;
 - ka cënuar të drejtën e subjekteve për një proces të rregullt gjykimi kushtetues në kushtet kur do të gjykohen nga gjyqtar kushtetues me mandat të paligjshëm.
25. Sipas deputetëve afati prekluziv 30 ditor përbën mekanizmin zhblllokues që në kuadër të frymës së reformës në drejtësi është parashikuar pothuajse për të gjitha zgjedhjet apo emërimet e drejtuesve apo anëtarëve të organeve të drejtësisë, me qëllim mos bllokimit e ngritjes apo funksionimit të tyre nga mosdakortësitë politike apo ngërcet që mund të synojnë të nxisin palët për të penguar që drejtësia të jetë funksionale. Bërja funksionale dhe efektive e institucioneve të drejtësisë dhe nevoja e parashikimit të mekanizmave zhblllokuese është analizuar më së miri dhe në opinionin e Komisionit të Venecias datë 14 Mars 2016, dhënë në kuadër të ndryshimeve kushtetuese për reformën në drejtësi.

Ndërsa komisioni hetimor vijon punën sipas objektit të hetimit, ka lindur nevoja të kërkohet mendimi i specializuar në lidhje me disa çështje mbi sa parashtrohet më sipër. Konkretisht, Kuvendi i Shqipërisë do të vlerësonte shumë opinionin e Komisionit të Venecias, si për pyetjet sa më poshtë, ashtu edhe për çdo çështje tjetër që lidhet me rastin në shqyrtim:

1. Emërimi i një gjyqtari kushtetues tej afatit prekluziv 30 ditor dhe jashtë listës së kandidatëve të miratuar me vendim të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi a cënon parimin e gjykatës së krijuar me ligj? Sa e pajtueshme është me konceptin e një "gjykate të caktuar me ligj", siç parashikohet në Konventën Europiane të të Drejtave të Njeriut, zgjedhja e një gjyqtari në kundërshtim me procedurën kushtetuese dhe ligjore?
2. A ndikon situata e paraqitur në pyetjen e parë në legjitimitetin e vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese duke vënë në dyshim garancitë e shtetasve për një proces të rregullt ligjor? A bie ndesh kjo me opinionin e Komisionit të Venecias të datës, 14.03.2016, për mekanizmat zhblllokues në zgjedhjen dhe emërimin e anëtarëve të organeve kushtetuese?

3. A është në përputhje me standardet më të mira, zbatimi i mekanizmit zhbllokues pas mosveprimit të Presidentit për të emëruar brenda 30 ditëve gjyqtarin kushtetues, si rrjedhojë e të cilit konsiderohet i emëruar gjyqtari kushtetues?
4. A mundet Presidenti të mos organizojë ceremoninë e betimit të gjyqtarit kushtetues kur ai/ajo në kuptim të ligjit konsiderohen të emëruar? Në këtë rast, a konsiderohet e cënuar e drejta e një gjyqtari kushtetues të ushtrojë detyrën?
5. 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 plotësuar kushtin e betimit, për të filluar ushtrimin e detyrës, në situatën kur gjyqtari është emëruar në detyrë për efekt të ligjit?
6. Cilat mund të ishin zgjidhjet sipas standardeve më të mira ndërkombëtare për të shmangur rastet kur organi i ngarkuar me kryerjen e betimit refuzon të thërrasë për betim zyrtarin?

I dashur Z. BUQUICCHIO,

Duke ju siguruar për konsideratën më të lartë për Ju dhe Komisionin e Venecias, mbetemi të pritje të përgjigjes tuaj.

Ju lutem, gjeni bashkëlidhur dokumentacionin përkatës.

Juaji Sinqerisht,

GRAMOZ RUCI

