REPUBLIKA E SHQIPERISE

GJYKATA KUSHTETUESE

KRYETARI

Prot. 291 Nr. Tiranë, më 9.7.2021

Lënda: ***Kërkesë për Amicus Curiae***

Z. Gianni Buquicchio

President i Komisionit të Venecias

I nderuar Z. President,

Më lejoni që para së gjithash të shpreh mirënjohjen dhe konsideratat tona më të larta për gatishmërinë Tuaj për të bashkëpunuar me Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, si dhe për kontributin shumë të çmuar të Komisionit të Venecias në veprimtarinë e kësaj Gjykate në çështjet me rëndësi të veçantë.

Gjykata Kushtetuese ka në shqyrtim çështjen me kërkuese Shoqata e Bashkive të Shqipërisë, me objekt: "*1. Konstatimin antikushtetues të zgjedhshmërisë/procesit zgjedhor të zhvilluar në 30 qershor 2019 për zgjedhjen e organeve të qeverisjes vendore, të kryetarëve të bashkive dhe anëtarëve të këshillave bashkiakë, dhe si rrjedhojë konstatimin antikushtetues të zgjedhjes së anëtarëve të këtyre organeve. 2. Verifikimin e kushtetutshmërisë së veprimtarisë së partisë Bindja Demokratike në lidhje me regjistrimin e saj në gjykatë dhe zgjedhjet e datës 30 qershor.*".

Për nevoja të shqyrtimit të kësaj çështjeje, për shkak të rëndësisë dhe natyrës së saj, Gjykata vlerësoi t`i drejtohet Komisionit të Venecias, si një organ këshillimor, për dhënien e një opinioni *amicus curiae,* duke parashtruar edhe pyetjet që çmohet se do të sqaronin aspektet kryesore të këtij gjykimi.

I. Rrethanat e çështjes

Me Dekretin nr. 10928, datë 05.11.2018 "Për caktimin e datës së zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore" (*dekreti nr. 10928/2018*), Presidenti i Republikës ka caktuar

datën 30 qershor 2019 si datë e zhvillimit të zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore. Dekreti është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 156, datë 06.11.2018.

Me Dekretin nr. 11199, datë 10.06.2019 "Për shfuqizimin e dekretit nr. 10928, datë 05.11.2018 të Presidentit të Republikës "Për caktimin e datës së zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore" (*dekreti nr. 11199/2019*), Presidenti i Republikës ka shfuqizuar datën 30 qershor 2019 si datë për zhvillimin e zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore. Dekreti është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 84, datë 11.06.2019.

Në datën 13.06.2019, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar Rezolutën "Mbi aktin e Presidentit të Republikës për shfuqizimin Dekretit nr. 10928, datë 05.11.2018 "Për caktimin e datës së zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore". Ai e ka konsideruar dekretin si një akt absolutisht të pavlefshëm dhe që bie në kundërshtim me Kushtetutën dhe ligjin.

Me vendimin nr. 836, datë 13.06.2019, KQZ-ja e vënë në lëvizje me kërkesë të një partie politike për çregjistrimin e saj nga zgjedhjet e datës 30.06.2019, ka vendosur rrëzimin e kërkesës, duke vlerësuar se Dekreti nr. 11199/2019 i Presidentit të Republikës është një akt absolutisht i pavlefshëm, nul, ndaj ky organ do vijojë punën për realizimin e procesit zgjedhor për zgjedhjet e organeve të pushtetit vendor të datës 30.06.2019.

Mbi bazën e ankimit ndaj këtij vendimi të KQZ-së, Kolegji Zgjedhor i Gjykatës së Apelit Tiranë, me vendimin nr. 12, datë 24.06.2019, ka vendosur rrëzimin e padisë së palës paditëse.

Presidenti nuk ka qenë palë dhe nuk është dëgjuar në këto proceset e zhvilluara para KQZ-së dhe Kolegjit Zgjedhor (*shih paragrafin 88 të Opinionit të Komisionit të Venecias CDL-AL(2019)019*).

Me Dekretin nr. 11211, datë 27.06.2019 "Për caktimin e datës së zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore" (*dekreti nr. 11211/2019*), Presidenti i Republikës caktoi datën 13 tetor 2019 si datë të zhvillimit të zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore.

Dekreti nr. 11199/2019 dhe Dekreti nr. 11211/2019 (i cili as nuk u publikua në Fletoren Zyrtare) nuk janë kundërshtuar para asnjë gjykate, të asnjë shkalle gjykimi, dhe as para Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (*KQZ*) apo në Gjykatën Kushtetuese (*shih paragrafin 88 të Opinionit të Komisionit të Venecias CDL-AL(2019)019*).

Në datën 30.06.2019 u zhvilluan zgjedhjet për organet e qeverisjes vendore.

OSBE/ODIHR miratoi Raportin Përfundimtar, sipas të cilit: "*Zgjedhjet vendore të 30 qershorit u mbajtën pa e marrë shumë në konsideratë interesin e elektoratit. Opozita vendosi të mos marrë pjesë, kurse qeveria u tregua e vendosur për t'i mbajtur zgjedhjet pa opozitën. Në një klimë ngërçi politik dhe polarizimi, votuesit nuk patën një mundësi kuptimplotë për të zgjedhur mes disa opsioneve politike. Në 31 nga 61 bashki gjithsej, kandidatët për kryetarë*

bashkie garuan pa kundërshtarë. Pati pretendime të besueshme nga qytetarët për presione nga të dyja palët. Përplasjet politike çuan në pasiguri juridike dhe shumë vendime të administratës zgjedhore u morën duke pasur si objektiv politik garantimin e mbajtjes së zgjedhjeve. Votimi u zhvillua përgjithësisht në mënyrë të qetë dhe paqësore dhe numërimi u vlerësua në përgjithësi pozitivisht, ndonëse disa procedura nuk u ndoqën gjithmonë me korrektesë.". Në rekomandimet e Raportit Përfundimtar të Misionit për Vëzhgimin e Zgjedhjeve, mes të tjerash, theksohej se me qëllim forcimin e demokracisë pluraliste, rikonfirmimin e së drejtës së qytetarëve për të marrë pjesë në qeverisje dhe demonstrimin e përgjegjësisë së përbashkët për integritetin e procesit zgjedhor, partitë politike dhe aktorët e tjerë zgjedhorë duhet të angazhohen në një dialog të hapur dhe gjithëpërfshirës dhe të lehtësojnë reformën zgjedhore për adresimin e rekomandimeve që përmban ky raport dhe raportet e mëparshme të ODIHR-it.

Me vendimet e datës 11.07.2019, KQZ-ja verifikoi dhe nxori rezultatin për zonat zgjedhore, në bazë të tabelave të rezultateve të nxjerra nga çdo KZAZ e zonës zgjedhore përkatëse.

Me kërkesën e datës 18.07.2019, Shoqata e Bashkive të Shqipërisë iu drejtua Gjykatës Kushtetuese sipas objektit të sipërcituar.

II. Pretendimet paraqitura në Gjykatën Kushtetuese

Shoqata e Bashkive të Shqipërisë ka pretenduar në kërkesën e saj se zhvillimi i procesit zgjedhor në datën 30.06.2019 ka cenuar parimin e shtetit të së drejtës, në këto drejtime:

- Parimi i sovranitetit të popullit i sanksionuar në nenin 2 të Kushtetutës, i lidhur me nenet 1, 3, 4 dhe 45 të Kushtetutës, kërkon që përfaqësuesit të zgjidhen nëpërmjet zgjedhjeve të lira, të barabarta, të përgjithshme e periodike.

- Zgjedhjet janë zhvilluar pa pasur një dekret të Presidentit, prandaj KQZ-ja nuk ka respektuar kompetencën e këtij organi për të caktuar datën e zgjedhjeve. Në kuptim të parimit të epërsisë së Kushtetutës dhe zbatueshmërisë së drejtpërdrejtë të dispozitave të saj, si dhe atij të hierarkisë së akteve ligjore, kompetenca që Kushtetuta i ka njohur Presidentit për caktimin e datës së zgjedhjeve ushtrohet drejtpërdrejt dhe nuk ka asnjë kufizim, përveç atij të parashikuar në nenin 65 të Kushtetutës.

- Nxjerrja e një dekreti që revokon një dekret të mëparshëm është vazhdimësi logjike e pushtetit diskrecionar të Presidentit për caktimin e datës së zgjedhjeve. Dekreti i Presidentit ka natyrë normative pasi Kushtetuta autorizon nxjerrjen e tij. Ai është shprehje e drejtimit politik dhe ka efekte *erga omnes*.. Këto dekrete mund të vlerësohen vetëm në aspektin e

kushtetutshmërisë dhe jo ligjshmërisë, ndaj gjykatat e juridiksionit të zakonshëm nuk kanë juridiksion në lidhje me to.

- Presidenti është autoriteti i vetëm që ka kompetencën të ndryshojë datën e zgjedhjeve dhe ky akt është i detyrueshëm për t`u zbatuar nga kushdo. Ai mund të shfuqizohet vetëm me një vendim të Gjykatës Kushtetuese ose një dekret të ri presidencial, ose mund të humbë fuqinë si pasojë e përmbushjes së qëllimit të tij. Duke marrë atribute që i takojnë vetëm Gjykatës Kushtetuese, KQZ-ja ka shkelur edhe parimin e ndarjes së pushteteve.

Po ashtu, kërkuesja ka pretenduar cenimin e nenit 45 të Kushtetutës dhe nenit 3 të Protokollit nr. 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) në lidhje me nenet 1 dhe 10 të Konventës. Në lidhje me këtë, duke pasur vetëm një kandidat, zgjedhjet ishin moniste, duke mos u garantuar pluralizmi politik dhe e drejta e zgjedhjes. Vota e hedhur në këto zgjedhje nuk mund të ndikonte në zgjedhjen e kryetarit të bashkisë dhe anëtarëve të këshillit për faktin e thjeshtë se pavarësisht numrit të votave, kandidati, në mungesë të kandidatëve të tjerë, do të fitonte qoftë edhe me votën e tij. Votimet e kryera më 30.06.2019, në mungesë të një kandidati të dytë në më shumë se 50% të bashkive shkelën qartazi fshehtësinë e votës sipas nenit 45 të Kushtetutës dhe KEDNJ-së.

Nga kërkuesja është pretenduar, gjithashtu, edhe cenimi i parimit të proporcionalitetit të ndërhyrjes, i parashikuar në nenin 17 të Kushtetutës, pasi nuk është vërtetuar nevoja për kufizim të garancive kushtetuese, pra që kufizimi të ketë ndjekur një qëllim të ligjshëm, të ketë qenë i nevojshëm në një shoqëri demokratike dhe në përputhje me qëllimin e ndjekur.

Gjykata Kushtetuese, në seancën plenare të datës 23.06.2021, pasi dëgjoi parashtrimet e kërkuesit dhe subjekteve të interesuara, në bazë të nenit 44/b të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", vendosi të pezullojë gjykimin e kësaj çështjeje dhe të kërkojë *amicus curiae* nga Komisioni i Venecias në lidhje me standardet dhe parimet që duhet të merren në konsideratë në çështjen në shqyrtim, si dhe nëse institucionet e përfshira në procesin zgjedhor kanë vepruar në përputhje me standardet e Komisionit të Venecias dhe KEDNJ-në. Në marrjen e këtij vendimi Gjykata kishte në vëmendje jo vetëm natyrën e veçantë të kësaj çështjeje, që kërkon këshillim nga organe të specializuara në çështjet kushtetuese siç është Komisioni i Venecias, por edhe Opinionin e këtij të fundit CDL-AL(2019)019, të miratuar në Sesionin Plenar të 120-të, të zhvilluar në datat 11-12 tetor 2019.

III. Shkaqet për një opinion amicus curiae

Së pari, kërkuesja i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese në bazë të nenit 131, pika 1, shkronjat "e" dhe "f" të Kushtetutës, me pretendimin se dekreti i Presidentit është akt me karakter të qartë kushtetues dhe është shprehje e drejtimit politik, i cili rregullon marrëdhënie të përgjithshme për të gjithë territorin e Republikës. Sipas kërkueses, për shkak të kësaj natyre, Gjykata Kushtetuese është i vetmi organ që mund të kontrollojë këtë dekret.

Subjektet e interesuara, Kuvendi i Shqipërisë dhe Këshilli i Ministrave, kanë prapësuar se Gjykatës Kushtetuese i mungon juridiksioni sipas nenit 131, pika 1, shkronja "e", të Kushtetutës, pasi dekreti i Presidentit është një akt me natyrë individuale, ndaj çështja duhet të pushohet.

Sipas nenit 131, pika 1, të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese, ndër të tjera, vendos për:... e) çështjet që lidhen me **zgjedhshmërinë** dhe **papajtueshmëritë** në ushtrimin e funksioneve të Presidentit të Republikës, të deputetëve, të funksionarëve të organeve të parashikuara në Kushtetutë, si dhe me **verifikimin e zgjedhjes së tyre**.

Ndryshimet e nenit 131, pika 1, shkronja "e" të Kushtetutës, të miratuara me ligjin nr. 137/2015 "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar"", në kuadër të reformës për dekriminalizimin, kishin për qëllim ndalimin e zgjedhjes, emërimit apo ushtrimit të një funksioni publik në një nga organet e parashikuara në këtë Kushtetutë, ose të krijuara me ligj, nëse verifikohen rrethana që cenojnë integritetin e funksionarit publik, sipas kushteve dhe rregullave të përcaktuara me ligj të miratuar me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Në këtë kuadër u ndryshua edhe përmbajtja e shkronjës "e" të nenit 131, duke përfshirë në të edhe çështjet që lidhen me zgjedhshmërinë dhe papajtueshmëritë në ushtrimin e funksioneve edhe të funksionarëve të organeve të parashikuara në Kushtetutë, si dhe me verifikimin e zgjedhjes së tyre.

Raporti i Komisionit të Posaçëm Parlamentar pranë Kuvendit të Shqipërisë që shoqëroi këto ndryshime kushtetuese shprehet: "*Duke qenë se në rastin konkret kemi të bëjmë me një kufizim të një të drejte kushtetuese, është përfshirë edhe një amendament që i njeh Gjykatës Kushtetuese kompetencën për të shqyrtuar çështjet që lidhen me zgjedhshmërinë dhe papajtueshmëritë në ushtrimin e funksioneve të Presidentit të Republikës, të deputeteve, të funksionarëve të organeve të parashikuara në Kushtetutë, si dhe me verifikimin e zgjedhjes së tyre. Nëse një person vlerëson se është përjashtuar nga kjo e drejtë në kundërshtim me Kushtetutën apo ligjin, ka të drejtë të kërkojë rivendosjen e kësaj të drejte përpara Gjykatës Kushtetuese.*".

Së dyti, sipas nenit 1, pika 3, të Kushtetutës qeverisja bazohet në një sistem zgjedhjesh të lira, të barabarta, të përgjithshme e periodike. Kurse sipas nenit 3 të Kushtetutës, pluralizmi është një nga bazat e shtetit, i cili ka për detyrë t'i respektojë dhe t'i mbrojë ato.

Në paragrafin 75 të Opinionit të Komisionit të Venecias CDL-AL(2019)019 thuhet se periodiciteti i zgjedhjeve është njëkohësisht një kërkesë e parimit të demokracisë, si dhe një e drejtë themelore. Çdo kufizim i së drejtës për të marrë pjesë në zgjedhje periodike duhet të parashikohet me ligj, të ketë një qëllim të ligjshëm dhe të jetë proporcionale, kritere që zbatohen edhe për zgjedhjet vendore. Për më tepër, në paragrafin 98 të këtij Opinioni thuhet se bojkoti i zgjedhjeve nga partitë politike, edhe nëse ato përfaqësojnë një përqindje të rëndësishme të elektoratit, nuk mund të pengojë mbajtjen e zgjedhjeve të rregullta. Ndryshe, këto parti do të kishin mjetin e pengimit të çdo zgjedhjeje.

Në vijim, sipas gjetjeve të Raportit Përfundimtar të OSBE/ODIHR, edhe pse partitë e opozitës paraqitën kërkesë për zëvendësimin e anëtarëve të KZAZ-ve të emëruar nga KQZ-ja, kjo e fundit nuk e pranoi kërkesën dhe në interpretimin e saj të dispozitave me përmbajtje të ndryshme të Kodit Zgjedhor, e lidhi të drejtën e partive parlamentare për të propozuar komisionerë me regjistrimin e tyre si subjekte zgjedhore, dhe vendosi që ato parti që nuk ishin regjistruar për të marrë pjesë në zgjedhje kishin hequr dorë nga e drejta e tyre për të propozuar komisionerë në të gjitha nivelet e administratës zgjedhore. Në Raportin Përfundimtar është konstatuar, gjithashtu, se gjatë zgjedhjeve vendore të vitit 2019 KQZ-ja përbëhej nga pesë anëtarë, edhe pse është një organ i përhershëm i zgjedhur nga Kuvendi dhe sipas ligjit përbëhet nga shtatë anëtarë. Kjo sepse partia kryesore e opozitës nuk i kishte plotësuar vendet e saj për dy anëtarë që prej tetorit të vitit 2018.

Së treti, nisur nga momenti kohor kur është bërë anulimi i datës së zgjedhjeve, i cili lidhet me periudhën që, sipas ligjit, i nevojitet organeve të përcaktuara nga Kodi Zgjedhor për përgatitjen dhe administrimin e procesit zgjedhor, si dhe për zhvillimin e fushatës zgjedhore, organet e përfshira në procesin zgjedhor të datës 30 qershor 2019 kanë mbajtur qëndrime të ndryshme. Kjo për shkak të faktit se gjatë kësaj periudhe Gjykata Kushtetuese nuk ka qenë funksionale dhe se nuk ka pasur asnjë kërkesë tjetër gjyqësore të paraqitur në asnjë instancë gjyqësore.

IV. Pyetjet drejtuar Komisionit të Venecias

Për sa është parashtruar më sipër, Gjykata Kushtetuese vlerëson të parashtrojë pyetjet si më poshtë vijon:

Pyetja nr. 1 *A mund të interpretohet neni 131, pika 1, shkronja "e", i Kushtetutës se Gjykata Kushtetuese ka juridiksion për të vlerësuar kushtetutshmërinë e procesit zgjedhor?*

Pyetja nr. 2 *Duke qenë se parimi i periodicitetit të zhvillimit të zgjedhjeve vendore dhe ai i pluralizmit politik janë parashikuar si parime themelore kushtetuese, cili do të ishte raporti mes tyre në një situatë ku rrezikohet cenimi i secilit parim? Cili parim do të prevalonte mbi tjetrin?*

Pyetja nr. 3 *Në një situatë të një klime pasigurie juridike, a ka cenuar sjella e autoriteteve publike dhe e partive politike të drejtën e votuesve për të pasur mundësi kuptimplotë zgjedhjeje? A duhej ata të siguronin interesin më të lartë të votuesve?*

Ngelemi në dispozicionin Tuaj për të paraqitur dokumentet mbështetëse (akte ose legjislacion) që mund të konsideroni në dobishme dhe/ose të nevojshme në këtë çështje.

Përfitojmë nga rasti t'Ju shprehim edhe një herë konsideratën dhe vlerësimin më të lartë për mbështetjen e vazhdueshme të Komisionit të Venecias.

Me respekt

Vitore TUSHA

Kryetare e Gjykatës Kushtetuese