

VENDIM
Nr.9, datë 23.3.2010

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vladimir Kristo	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Vitore Tusha	Anëtare e “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Admir Thanza	Anëtar i “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “

me sekretare Blerina Çinari, në datë 7.05.2009 mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen me nr.5/2 Akti, që i përket:

KËRKUES: NJË GRUP DEPUTETËSH TË KUVENDIT TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Shëga Ligor dhe Arian Salati, me autorizim.

SHOQATA KOMBËTARE E PROKURORËVE, përfaqësuar nga Dashamir Kore, me autorizim.

KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT, përfaqësuar nga Vasilika Hysi, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Lulzim Lelçaj, me autorizim.

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga Viktor Gumi dhe Marsida Xhaferllari, me autorizim.

PRESIDENTI I REPUBLIKËS, në mungesë.

GJYKATA E LARTË, në mungesë.

KËSHILLI I LARTË I DREJTËSISË, në mungesë.

PROKURORI I PËRGJITHSHËM, në mungesë.

OBJEKTI: a) Shpallja si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i ligjit nr. 10 034, datë 22.12.2008 “Për pastërtinë e figurës së funksionarëve të lartë të administratës publike dhe të të zgjedhurve”;

b) Pezullimi i zbatimit të ligjit deri në shpalljen e vendimit përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 3, 4, 7, 30, 34, 45, 71, 81, 87, 90, 92, 98, 107, 115, 116, 124, 127, 128, 131; 134, 135, 137, 138, 139, 140, 145, 147, 149 dhe 169 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes, Sokol Berberi; përfaqësuesit e kërkuësve, një grup deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë, Shoqatën e Prokurorëve të Shqipërisë dhe Komitetin Shqiptar të Helsinkit, që kërkuan pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (Kuvendi) dhe Këshillit të Ministrave (KM), që kërkuar rrëzimin e kërkesës; u këshillua me mendimin “Amicus Curiae” të Komisionit të Venecias, si

dhe shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Më datë 22.12.2008, Kuvendi miratoi ligjin nr.10 034 “Për pastërtinë e figurës së funksionarëve të lartë të administratës publike dhe të të zgjedhurve” (Ligji për pastërtinë e figurës ose ligji). Ligji u miratua me shumicë të thjeshtë të deputetëve. Objekti i këtij ligji është përcaktimi i subjekteve dhe funksioneve të larta shtetërore, të cilat janë të papajtueshme me veprimtarinë publike të zyrtarit, për shkak të qenies anëtar, drejtues apo bashkëpunëtor në strukturat politikëbërëse dhe zbatuese të dhunës së diktaturës së proletariatit apo të ish-Sigurimit të Shtetit, për periudhën 29 nëntor 1944 deri më 8 dhjetor 1990, i rasteve të papajtueshmërisë, i procedurave të verifikimit dhe pasojave të këtyre procedurave (neni 2).

2. Një grup deputetësh të Kuvendit, Shoqata Kombëtare e Prokurorëve (SHKP) dhe Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH) i janë drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesë për shpalljen si të papajtueshëm me Kushtetutën e RSH të ligjit për pastërtinë e figurës, si dhe pezullimin e zbatimit të këtij ligji deri në shpalljen e vendimit përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese.

3. Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, bazuar në nenin 1, pika 2 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese” dhe në nenin 57 të Kodit të Procedurës Civile (KPC), vendosi bashkimin e shqyrtimit të çështjeve të paraqitura nga kërkuessit, për shkak të objektit të njëjtë të tyre.

4. Grupi i deputetëve ka parashtruar këto argumente në mbështetje të kërkesës:

4.1 Dispozita të caktuara të ligjit normojnë një shkak të ri për shkarkimin e organeve të parashikuara nga Kushtetuta, duke cenuar urdhërimet e epërme kushtetuese. Në këtë mënyrë, këto rregullime cenojnë pavarësinë e institucioneve, si: Presidenti i Republikës, Kuvendi, Gjykata Kushtetuese, Gjykata e Lartë, organet e pushtetit vendor, si dhe gjyqësorin e prokurorinë në tërësi (nenet, 65, 70, 71, 90, 109, 115, 125, 127, 136, 138, 139, 140, 145, 147, 149).

4.2 Rregullimet e ligjit tejkalojnë, gjithashtu, garancitë ligjore të parashikuara në disa ligje të përforcuara (të quajtura ndryshe “ligje organike”), të cilat kërkojnë për miratim një shumicë të cilësuar të deputetëve. Në këtë mënyrë, duke prekur parimin e rezervës ligjore organike, norma të veçanta të ligjit bien ndesh me nenin 81, pika 2 të Kushtetutës. Antikushtetutshmëria e dispozitave të ligjit në shqyrtim reflektohet edhe për funksionet që parashikohen në nenin 3 dhe 4 të ligjit për funksionarët që gëzojnë statusin e nëpunësit civil. Ligji për statusin e nëpunësit civil është ligj i cili kërkon shumicë të cilësuar (3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit).

4.3 Cenohet rëndë parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve, parashikuar nga neni 7 i Kushtetutës për arsye se: Autoriteti i Kontrollit të Figurës është shndërruar në një organ me kompetenca mbikushtetuese, duke njohur kompetenca që i takojnë Presidentit të Republikës, Këshillit të Ministrave, Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë, Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Prokurorit të Përgjithshëm. Ky Autoritet, referuar në procedurën e zgjedhjes së tij sipas ligjit, nuk plotëson asnjë standard në lidhje me pavarësinë e tij nga politika dhe pushteti ekzekutiv. Neni 23/3 i ligjit, që parashikon se procedura e paragrafit 2 nuk pezullohet me ankimin në gjykatë derisa vendimi i gjykatës të marrë formë të prerë, është një ndërhyrje në kompetencat gjyqësore. Ndalimi i pezullimit të procedurës shkakton dëm të menjëhershëm dhe të pariparueshëm. Pajisja e Autoritetit të Kontrollit të Figurës me kompetenca të natyrës kushtetuese krijon mosmarrëveshje kompetencash ndërmjet pushteteve, në kuptim të nenit 131/ç të Kushtetutës.

4.4 Cenohet e drejta për punë e parashikuar nga neni 49 i Kushtetutës për këto arsye: Ligji për pastërtinë e figurave vendos kufizime të së drejtës së punës duke mosrespektuar kërkesat e parashikuara nga nenet 17 dhe 18 të Kushtetutës. Ligji nuk plotëson kriteret e interesit publik në

kuptimin e domosdoshmërisë në një shoqëri demokratike dhe kufizimet e vendosura prej tij nuk përlligjen në mënyrë të arsyeshme dhe objektive. Ligji shkel rëndë parimin e njohur të së drejtës se nuk ka dënim kolektiv. Dënimi është individual, pasi të jenë analizuar dhe provuar të gjitha akuzat në respekt të një procesi të rregullt ligjor. Ligji u mohon shtetasve që bien në veprimin e nenit 3 të tij çdo lloj mundësie për t'u rehabilituar në shoqërinë demokratike.

4.5 Cenohet dinjiteti njerëzor dhe jeta private për këto arsye: Neni 25 i ligjit bie ndesh me nenin 3 të Kushtetutës sipas të cilit, ndër të tjera, dinjiteti i njeriut është baza e këtij shteti, i cili ka për detyrë ta respektojë dhe mbrojë. Ky nen shkel edhe nenin 35 të Kushtetutës dhe nenin 8 të KEDNJ që parashikojnë se askush nuk detyrohet, përveç kur e kërkon ligji, të bëjë publike të dhëna që lidhen me personin e tij; kufizimi nuk justifikohet nga asnjë interes publik, nuk është i arsyeshëm dhe proporcional.

4.6 Ligji cenon parimin e mosdënimit dy herë për të njëjtën vepër, garantuar nga neni 34 i Kushtetutës.

4.7 Cenohet e drejta për t'u zgjedhur, parashikuar nga nenet 45 dhe 68 të Kushtetutës: Neni 14 i ligjit për pastërtinë e figurës parashikon se Komisioni Qendror i Zgjedhjeve nuk regjistron kandidatin, nëse ky person nuk paraqet dëshminë e verifikimit.

5. Shoqata Kombëtare e Prokurorëve pretendon se disa nene të ligjit cenojnë të drejtat dhe interesat e ligjshme të prokurorëve dhe ka parashtruar këto shkaqe për mbështetjen e kërkesës:

5.1 Nenet 3 dhe 4 të ligjit cenojnë parimin e kushtetutshmërisë, parimin e ligjshmërisë dhe të shtetit të së drejtës në aspektin e sigurisë juridike, të sanksionuara nga nenet 4, 6, 7, 15, 17, 18, 30, 49, 81 e 149 të Kushtetutës. Prokurorët pranë gjykatave dhe prokurorët e të gjitha niveleve e kanë fituar statusin e tyre ligjor për të qenë prokurorë, në përputhje me normat e shprehura kushtetuese dhe ato të ligjit organik përkatës, i cili është ligj i përforcuar. Gjithashtu, ligji shkel parimin e njohur të shtetit të së drejtës, parim që ndalon dhënien e dënimeve kolektive.

5.2 Ushtrimi i veprimtarisë kushtetuese e ligjore të prokurorëve nuk mund të kufizohet ose të ndërpritet në kundërshtim me përcaktimet e qarta, të bëra në nenin 149 të Kushtetutës dhe me dispozitat e ligjit organik, miratuar me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Sipas nenit 3 të ligjit objekt shqyrtimi, subjekte të verifikimit janë edhe prokurorët pranë gjykatave të të gjitha niveleve.

5.3 Neni 4 i ligjit bie në kundërshtim me nenin 18 të Kushtetutës ku përcaktohet se “askush nuk mund të diskriminohet padrejtësisht për shkaqe të tilla, si gjinia ... gjendja ekonomike, arsimore etj.”.

5.4 Ligji nuk mund të përcaktojë mënyrën dhe rastet e shkarkimit të prokurorëve nga detyra, pasi kjo bie ndesh me nenet 149, pikat 2 dhe 3 të Kushtetutës, të cilat sanksionojnë se Prokurori i Përgjithshëm shkarkohet nga Presidenti i Republikës me propozimin e Kuvendit, apo prokurorët e tjerë emërohen e shkarkohen nga Presidenti i Republikës me propozim të Prokurorit të Përgjithshëm.

5.5 Kufizimet që vendosen nga ligji nuk respektojnë kushtet e kërkuara nga neni 17 i Kushtetutës: Kufizime të tilla cenojnë të drejtat dhe liritë themelore të shtetasve, të përcaktuara në nenet 18 dhe 49/1 të Kushtetutës.

5.6 Largimi i prokurorëve nga detyra për papajtueshmëri cenon dhe parimin e prezumimit të pafajësisë, sanksionuar në nenin 30 të Kushtetutës.

5.7 Neni 6 i ligjit, i cili parashikon “Autoritetin e Kontrollit të Figurës”, është haptazi në kundërshtim me Kushtetutën, pasi i njeh këtij organi kompetenca ekstra kushtetuese e ligjore dhe në procedurën e zgjedhjes së tij nuk garanton paanshmërinë dhe pavarësinë. Këto rregullime bien ndesh dhe me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve të sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës.

5.8 Mënyra e procedimit të Autoritetit të Verifikimit të Figurës, si dhe dëshmia e verifikimit, parashikuar nga neni 20, pika 1, germa “b”, bie ndesh me nenin 42 të Kushtetutës që kërkon gjykim të drejtë dhe proces të rregullt ligjor.

5.9 Për shkak të papajtueshmërive sipas nenit 4, prokurorët preken dhe nga e drejta e kandidimit në zgjedhjet për organet e qeverisjes vendore apo të Kuvendit, e drejtë kjo e garantuar dhe e mbrojtur nga neni 45 i Kushtetutës.

6. Komiteti Shqiptar i Helsinkit pretendon se ligji për pastërtinë e figurës cenon një sërë të drejtash kushtetuese duke dhënë këto argumente:

6.1 Neni 13, shkronja “c” dhe 14 pikat 2 dhe 3 të ligjit, ku parashikohet, ndër të tjera, se KQZ-ja nuk duhet t’i regjistrojë si kandidatë personat e interesuar, në rast se nuk paraqesin dëshminë e verifikimit, cenojnë një nga të drejtat themelore të shtetasve, të drejtën për t’u zgjedhur, duke shkelur nenin 45 të Kushtetutës.

6.2 Cenohet neni 18 i Kushtetutës, ku sanksionohet barazia para ligjit dhe ndalimi i diskriminimit, për arsye se ky ligj vendos kufizime që nuk reflektojnë elementet dhe kërkesat e nenit 17 të Kushtetutës. Kufizimet e parashikuara nga ligji nuk janë të domosdoshme dhe proporcionale në shoqërinë demokratike në konsolidim dhe bien ndesh edhe me orientimet e Këshillit të Europës.

6.3 Ligji objekt shqyrtimi bie ndesh edhe me ligjet që rregullojnë organizimin dhe funksionimin e organeve të parashikuara në Kushtetutë dhe që janë miratuar me tri të pestat e të gjithë deputetëve (nenet 6 dhe 81, pika 2 të Kushtetutës).

6.4 Ligji për pastërtinë e figurës vendos një shkak të ri për ndërprerjen e mandatit për deputetët, të zgjedhurit në gjykatë dhe prokurori, të cilët janë zgjedhur në bazë të Kushtetutës dhe të ligjeve të miratuara me tri të pestat. Në këtë mënyrë, ligji cenon garancitë e institucioneve kushtetuese.

6.5 Duke u parashikuar një shkak i ri për largimin nga puna ligji cenon të drejtat e të emëruarve në administratën publike në bazë të ligjit mbi shërbimin civil dhe Kodit të Punës, të miratuar me tri të pestat e anëtarëve të Kuvendit.

6.6 Ligji nuk shmang nga verifikimi për pastërtinë e figurës as subjekte që i janë nënshtruar verifikimit sipas ligjit të mëparshëm. Në këtë mënyrë, ligji cenon parimin e mosdënimit dy herë për të njëjtën çështje dhe për të njëjtat fakte.

6.7 Neni 4, germa “dh”, ku bëhet fjalë për papajtueshmërinë, përmend edhe të dënuarit me vendim penal të formës së prerë për veprat penale të shpifjes, të kallëzimit të rremë ose dëshmisë së rreme në procese gjyqësore politike. Një formulim i tillë është i pakuptueshëm pasi, në procese politike, dënime të tilla mund të merren edhe si pozitive për të dënuarit, ndërsa ligji objekt shqyrtimi i etiketon si elemente papajtueshmërie. Edhe shkronja “g” e këtij neni, që parashikon denoncuesit ose dëshmitarët e akuzës në proceset gjyqësore politike, përbën një vlerësim përgjithësues dhe kolektiv, sepse apriori të gjithë këta persona konsiderohen fajtorë, pavarësisht faktit se çfarë kanë denoncuar, duke cenuar kështu parimin e prezumimit të pafajësisë. Përgjegjësia është individuale, jo e supozuar dhe as kolektive dhe, një person nuk mund që në çdo rast të prezumohet se ka dëshmuar në mënyrë të rreme apo ka bërë kallëzim të rremë.

6.8 Parashikimi i nenit 5 është arbitrar për faktin se një ligj i zakonshëm, siç është ligji objekt shqyrtimi, nuk mund të urdhërojë apo udhëzojë mosqenien pjesë e trupave gjyqësore që do ta shqyrtojnë këtë ligj apo çështje që lidhen me zbatimin e tij, të personave që ndodhen në kushtet e papajtueshmërisë së ligjit. Gjykatat në ushtrimin e funksioneve të tyre zbatojnë Kushtetutën, ligjin e tyre organik dhe Kodin e Procedurës Civile, të cilat parashikojnë shprehimisht rastet e përjashtimit të gjyqtarit nga trupi gjykues.

6.9 Neni 21 i ligjit objekt shqyrtimi, ku thuhet se: “...dëshmia e verifikimit sipas germës “b” të nenit 20 të këtij ligji ka fuqi të plotë provuese mbi faktin e pastërtisë së figurave të çdo funksionari publik të zgjedhur ose të emëruar”, bie ndesh me nenin 42, pika 2 të Kushtetutës që sanksionon të drejtën për një proces të rregullt ligjor.

7. Kërkuarit kanë kërkuar dhe **pezullimin e ligjit** me pretendimin se pasojat që vijnë nga zbatimi i tij prekin interesa të rëndësishëm shtetërorë, shoqërorë, por edhe të individëve. Zbatimi i

këtij ligji, sipas tyre, mund të sjellë bllokimin e institucioneve kushtetuese nëpërmjet përfundimit të mandateve kushtetuese, largim apo moskualifikim në pozicione të zgjedhura apo të emëruara.

8. Përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave, kërkuar përpara Gjykatës Kushtetuese rrëzimin e kërkesës, duke parashtruar:

9. Përfaqësuesi i Kuvendit:

9.1 Gjykata Kushtetuese është vënë në lëvizje dhe po procedon në këtë gjykim kushtetues pa garantuar respektimin e parimit universal dhe kushtetues të paanësisë në gjykim. Anëtarët e Gjykatës Kushtetuese janë subjekte, që në bazë të ligjit objekt shqyrtimi, i nënshtrohen procesit të verifikimit. Në këto kushte, bazuar në nenin 36, pika 1, germa “b” të ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”, gjyqtari nuk mund të shqyrtojë një çështje që lidhet drejtpërdrejt me personin e tij.

9.2 Kërkesit kërkojnë shpalljen si antikushtetues të të gjithë ligjit, por në të vërtetë në argumentimet e tyre ata kufizohen vetëm në një nen të tij, në nenin 24, të cilin e lexojnë të lidhur me nenet 3 dhe 4 të ligjit.

9.3 Ligji nuk vendos një shkak të ri për shkarkimin e organeve të parashikuara në Kushtetutë. Shkaqet kushtetuese të shkarkimit të zyrtarit lidhen me aktet e kryera prej tij gjatë ushtrimit të funksionit kushtetues apo ligjor. Ligji i kundërshtuar evidenton fakte dhe rrethana që lidhen me periudhën përpara fillimit të mandatit, të lidhura me qenien e tij si një ndër subjektet e parashikuara nga neni 4 i ligjit. Evidentimi i këtyre fakteve nuk mund ta bëjë në asnjë rast ligjin antikushtetues.

9.4 Ligji nuk ka si objekt të tij gjykimin apo vlerësimin e veprimeve të organeve kushtetuese dhe as të zyrtarëve të lartë të shtetit dhe si i tillë, objektivisht, nuk shkakton cenim të pavarësisë së këtyre organeve.

9.5 Ligji nuk zgjeron kompetencën e gjykatave të zakonshme kur merr në shqyrtim ankime nga subjektet e këtij ligji. Është e vërtetë që Kushtetuta parashikon si instrument mbrojtës për disa kategori zyrtarësh të lartë imunitetin, por imuniteti nuk përjashton që ata t’i nënshtrohen juridiksionit administrativ apo atij gjyqësor. Parashikimi i ligjit që këta zyrtarë t’u nënshtrohen juridiksioneve të mësipërme nuk përbën cenim të pavarësisë së organeve kushtetuese që ata përfaqësojnë.

9.6 Ligji nuk bie ndesh me nenin 81/2 të Kushtetutës. Pavarësisht se ligji parashikon një kategori subjektësh që verifikohen, ky proces nuk është pjesë e parashikimeve të ligjeve organike të institucioneve kushtetuese, pasi nuk ka për objekt asnjë komponent të organizimit dhe funksionimit të tyre.

9.7 Ligji nuk cenon parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve. Ligji nuk i jep Autoritetit të Verifikimit të Figurës asnjë kompetencë kushtetuese, por i atribuon këtij Autoriteti një kompetencë thjesht administrative. Akti përfundimtar që nxjerr ky autoritet është jo urdhërues, ka natyrë administrative, pasqyron faktin juridik të ekzistencës së rrethanave të parashikuara me ligj dhe, për më tepër, është i kontrollueshëm nga gjykatat. Ligji, gjithashtu, nuk shkakton asnjë lloj mosmarrëveshje kompetencash ndërmjet pushteteve apo organeve shtetërore. Kompetencat e Autoritetit janë të qarta dhe të parashikuara në ligj. Asnjë organ tjetër kushtetues apo ligjor nuk ka në kompetencë të tij verifikimin e figurës së zyrtarëve të shtetit.

9.8 Ligji parashikon një proces mbledhje faktesh dhe rrethanash të mbështetura në dokumentacionin zyrtar, por njëherësh ai garanton një proces të rregullt ligjor. Personat që verifikohen marrin pjesë aktivisht në procesin e verifikimit. Atyre u krijohet i gjithë akses i nevojshëm për njohjen e dokumentacionit, paraqitjen e pretendimeve të tyre si dhe e drejta për t’iu drejtuar gjykatës.

9.9 Nuk cenohet e drejta për t’u zgjedhur. Verifikimi i pastërtisë së figurës së personave që kandidojnë në zgjedhje dhe pasojat që vijnë prej tij janë në përputhje të plotë me nenin 17 të Kushtetutës. Dhe nëse pranojmë se pasojat e një verifikimi të tillë përbëjnë kufizim të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut ato janë bërë me ligj, për një interes publik dhe për të mbrojtur të drejtat dhe liritë e njerëzve. Kufizimet e vendosura janë gjithashtu proporcionale me gjendjen e

diktuar. Ligji përfshin kategori të kufizuara zyrtarësh, periudha në të cilën e shtrin procesin e verifikimit është parashikuar në limite kohore të arsyeshme dhe ka veprim të përkohshëm.

9.10 Nuk cenohet e drejta për punë. Kërkuesit gabojnë kur parashikojnë si të drejtë kushtetuese emërimin e një personi në një funksion publik.

9.11 Ligji nuk cenon dinjitetin njerëzor dhe jetën private. Procesi i verifikimit është konfidencial dhe krijon të gjitha standardet e ruajtjes së informacionit.

9.12 Pezullimi i zbatimit të ligjit, objekt i shqyrtimit gjyqësor, është bërë kryesisht nga Gjykata dhe kjo vendimmarrje nuk i është nënshtruar një procesi të rregullt ligjor, nuk është respektuar parimi i kontradiktorialitetit. Për më tepër, ky ligj nuk sjell pasoja që prekin interesa shtetërore, shoqërore apo të individëve.

10 Përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave:

10.1 Ligji për pastërtinë e figurës është një nga instrumentet që ka përdorur çdo shoqëri ish- komuniste për të rikuperuar të kaluarën. Çdo shoqëri, për të njohur identitetin e vet ka të drejtë të njohë të kaluarën e saj historike dhe njëherësh, të përpiqet të rikuperojë pasojat negative të saj. Në këtë proces, ky ligj është një element transparence i hapësirës publike dhe një kusht moral themelor për vetëdije publike të shëndetshme.

10.2 Ligji mbështetet në disa parime kushtetuese siç janë zbatimi në realitet i parimit të pastërtisë së jetës publike dhe i së drejtës së çdo qytetari për të pasur akses në aktivitetin e shtetit të vet, liria e kërkimit historik, siguria shtetërore, mbrojtja e rendit kushtetues dhe e vlerave të një shoqërie demokratike, si dhe kërkesa permanente e drejtësisë si një e tërë.

10.3 Miratimi i një modeli të veçantë “lustracioni” ngelet dhe duhet të konsiderohet kushtetutshmërisht si ekskluzivitet i legjislatorit dhe i autonomisë së tij në ushtrimin e pushtetit legjitim. Si parim, një gjykatë kushtetuese nuk mund të vlerësojë qëllimet apo mjetet e miratuara nga legjislatori, në këndvështrimin politik të fjalës.

10.4 Nuk shtohet aspak një kategori të re në listën e kushteve që deklarojnë mbarimin e mandatit të institucioneve kushtetuese, në të kundërt, ligji për pastërtinë e figurës shtjellon në mënyrë procedurale vetëm një aspekt të cenimit të rëndë të figurës, atë të akteve e sjelljeve diskredituese të këtyre organeve, parashikuar si një nga shkaqet e mbarimit të mandatit të “zyrtarit të institucionit në fjalë”.

10.5 Ligji nuk bie ndesh me nenin 81/2 të Kushtetutës, i cili ka përcaktuar në një listë të fundme ligjet të cilat miratohen me 3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Në nenin 81 të Kushtetutës përfshihen vetëm ligjet që vendosin rregullat për organizimin dhe funksionimin e institucioneve kushtetuese. Kjo do të thotë që kjo dispozitë nuk përmbledh çdo ligj që përmend organet kushtetuese apo çdo ligj që zbërthen materialisht konceptet që përdoren në ligjet organike.

10.6 Nuk shkelet neni 90 i Kushtetutës, i cili parashikon si një nga shkaqet e shkarkimit të Presidentit shkeljen e rëndë të Kushtetutës. Në rastin kur Presidenti i Republikës deklaroi se nuk dëshiron të japë dorëheqjen nga funksioni, megjithëse është provuar të ketë qenë i përfshirë në një nga detyrat/cilësitë e papajtueshme me pastërtinë e figurës morale, atëherë ai ka shkelur rëndë Kushtetutën, sepse nuk u bindet ligjeve të vendit, nuk respekton të drejtat dhe liritë themelore të shtetasve të tij dhe nuk i shërben interesit të përgjithshëm dhe përparimit të popullit shqiptar.

10.7 Ligji nuk bie ndesh me nenet 65/1, 70 dhe 71/2 të Kushtetutës, që i referohen mbarimit të mandatit të deputetit. Rëndësia e pastërtisë morale me funksionin e deputetit jepet si nga normat kushtetuese ashtu edhe nga dispozitat e ligjit “Për statusin e deputetit”. Deputeti është përfaqësues i popullit në organin më të lartë ligjvënës, ai vepron në emër të Kushtetutës dhe të ligjeve dhe i përmbahet betimit të tij si deputet.

10.8 Kërkuesit nuk paraqesin asnjë argument për pretendimin për cenimin e neneve 109/1 dhe 115 të Kushtetutës, që lidhen me organet e qeverisjes vendore. Ky pretendim është i pabazuar me arsyetim analog me atë të Presidentit të Republikës.

10.9 Ligji nuk bie ndesh me nenet 125/1, 127 dhe 128 të Kushtetutës, nene që i referohen

mbarimit të mandatit dhe shkarkimit të gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese. Sipas nenit 128 të Kushtetutës, gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese mund të shkarkohet për akte a sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit. Në rastin kur gjyqtari kushtetues deklaroi se nuk dëshiron të japë dorëheqjen, megjithëse është provuar të ketë qenë i përfshirë në një nga detyrat/cilësitë e papajtueshme me pastërtinë e figurës morale, kjo sigurisht përbën akt apo sjellje që diskrediton rëndë pozitën dhe figurën e tij.

10.10 Me të njëjtin arsyetim ky ligj nuk bie ndesh as me nenin 140 të Kushtetutës që parashikon rastet e shkarkimit të gjyqtarit të Gjykatës së Lartë, dhe as me nenin 147 të Kushtetutës që parashikon rastet për shkarkimin e gjyqtarëve të gjykatave të apelit dhe gjykatave të rretheve gjyqësore.

10.11 Ligji nuk bie ndesh me nenin 149 të Kushtetutës. Prokurorët nuk gëzojnë mbrojtje kushtetuese dhe bazuar në ligjin organik ata shkarkohen nga detyra kur kryejnë veprime që diskreditojnë rëndë figurën. Jemi para një rasti të tillë kur prokurori deklaroi se nuk dëshiron të japë dorëheqjen, megjithëse është provuar të ketë qenë i përfshirë në një nga detyrat/cilësitë e papajtueshme me pastërtinë e figurës morale.

10.12 Nuk cenohet e drejta për punë. Në të gjitha vendet e Europës Lindore kufizimi i vendosur për punësimin është i parashikuar me ligj dhe përbën një mbrojtje të interesave domethënës publikë duke respektuar njëkohësisht parimin e proporcionalitetit. Po ashtu, GJEDNJ, në jurisprudencën e saj, ka deklaruar se kufizimet e vendosura për anëtarë apo të punësuar të ish- komiteteve të sigurimit shtetëror do të konsiderohen të nevojshme për të mundësuar sigurimin shtetëror, mirëqenien, si dhe mbrojtjen e të drejtave të individëve të tjerë.

10.13 Në lidhje me pretendimin e cenimit të jetës private, publikimi i emrave sipas procesit të “lustracionit” nuk duhet të konsiderohet si i tillë. Në të vërtetë ky proces përbën realizim të nenit 23 të Kushtetutës, i cili garanton të drejtën e informimit.

II

A. Lidhur me legjitimitimin

11. Kërkuesi, grupi i deputetëve, është legjitimuar në këtë gjykim kushtetues, bazuar në nenet 131, germa “a” dhe 134, germa “c” të Kushtetutës. Ky subjekt (jo më pak se një e pesta e deputetëve), për kontrollin e kushtetutshmërisë së normës, ka të drejtë të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret.

12. Shoqata Kombëtare e Prokurorëve (SHKP) dhe Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH) janë legjitimuar në këtë gjykim kushtetues, bazuar në nenin 134, pika 1, germa “f” dhe pika 2 të Kushtetutës. Sipas kësaj dispozite “organizatat” janë subjekte që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për të iniciuar gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre. Në këtë kuptim, ato duhet të provojnë lidhjen e drejtpërdrejtë midis misionit për të cilin janë krijuar apo veprimtarisë që ato kryejnë dhe pasojave që rrjedhin nga dispozitat, që kërkojnë të shpallen si të papajtueshme me Kushtetutën (shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 9, datë 19.03.2008 dhe nr. 17, datë 25.07.2008). SHKP dhe KSHH legjitimohen *ratione personae* t’i drejtohen Gjykatës, për arsye se të dy subjektet janë “organizatë” në kuptimin që e përdor neni i sipërcituar i Kushtetutës, të regjistruara si person juridik në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë. Gjithashtu ato, bazuar në statutet dhe aktet e tyre të themelimit, arrijnë të provojnë lidhjen e drejtpërdrejtë midis misionit për të cilin janë krijuar dhe pasojave që rrjedhin nga dispozitat e ligjit, objekt shqyrtimi, që kërkojnë të shpallen si të papajtueshme me Kushtetutën.

13. Në lidhje me kategorinë e subjekteve të interesuara që thirren në çështje me interes publik, Gjykata është shprehur edhe më parë, se është në diskrecionin e saj përcaktimi i këtyre subjekteve. Gjykata, në këtë drejtim, nisat nga interesi që ka thirrja e tyre për të kontribuar në vendimmarrjen e kësaj Gjykate për çështjen që shqyrtohet. Vlerësimi i legjitimitetit të subjektit të

interesuar bazohet jo vetëm në interes të subjektit, por dhe të gjykimit kushtetues. Në këtë vështrim, në gjykimet kushtetuese legjitimohen si subjekte të interesuara ato subjekte që, për shkak të veprimtarisë apo rrethanave, mund të kontribuojnë në shqyrtimin e çështjes që po gjykohet, pavarësisht nëse thirren në gjykim me kërkesën e kërkuarit apo dhe kryesisht nga Gjykata. (shih vendimin e GJK 29/2009) Në çështjen objekt shqyrtimi, mbi bazën e këtyre kritereve, Gjykata ka përcaktuar dhe thirrur subjektet e interesuara.

B. Lidhur me kërkesën për pezullimin e ligjit për pastërtinë e figurës

14. Kërkuar, krahas pretendimeve për papajtueshmërinë me Kushtetutën të dispozitave të ligjit nr. 10 034, datë 22.12.2008 “Për pastërtinë e figurës së funksionarëve të lartë të administratës publike dhe të të zgjedhurve”, kanë parashtruar dhe argumente ligjore, lidhur me pasojat që mund të sjellë për interesat shtetërore, shoqërore ose të individëve zbatimi i menjëhershëm i ligjit, para marrjes së vendimit përfundimtar nga Gjykata Kushtetuese.

15. Sipas kërkuarve, nga zbatimi i menjëhershëm i ligjit interesave të rëndësishëm shtetërore u shkaktohet një dëm shumë serioz dhe vështirësisht i riparueshëm; krijohen dukshëm mosmarrëveshje kompetencash ndërmjet organeve kushtetuese dhe një autoriteti të krijuar me ligj të zakonshëm; cenohet apo kufizohet ushtrimi i veprimtarisë kushtetuese të Presidentit të Republikës, Kuvendit, Këshillit të Ministrave, Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë, Këshillit të Lartë të Drejtësisë, Prokurorit të Përgjithshëm, si dhe i të gjitha institucioneve të tjera të administratës publike, nga veprimtaria e Autoritetit të Kontrollit të Figurave; krijohet vakum institucional deri në bllokim të veprimtarisë kushtetuese të organit shtetëror; përfundojnë marrëdhëniet e punës për funksionarët e lartë të shtetit, të cilët kanë status kushtetues.

16. Gjykata Kushtetuese, shkaqet e parashtruara nga kërkuar lidhur me kërkesën për pezullimin e ligjit, në kuptim të nenit 45 të ligjit organik të saj, i ka vlerësuar si shkaqe të përligjura për të argumentuar parandalimin e pasojave që mund t’i vijnë funksionimit normal të shtetit të së drejtës, si dhe të drejtave dhe lirive themelore të individëve dhe mbi këtë arsyetim vendosi pezullimin e ligjit deri në dhënien e vendimit të saj përfundimtar.

C. Lidhur me kërkesën për përjashtimin e disa anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese nga shqyrtimi i çështjes me pretendimin për shmangien e konfliktit të interesave

17. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, kanë pretenduar se disa anëtarë të Gjykatës Kushtetuese, për shkak se mund të jenë subjekte të mundshme të ligjit për pastërtinë e figurës, nuk duhet të marrin pjesë në shqyrtimin e kushtetutshmërisë së këtij ligji, për të shmangur konfliktin e interesit. Sipas tyre, paanësia e trupës gjyqësore, si parim themelor dhe universal në çdo gjykim, përfshirë dhe atë kushtetues, nënkupton paanësinë e çdo gjyqtari.

18. Gjykata Kushtetuese është shprehur në jurisprudencën e saj se në kuadrin e parimeve kushtetuese që qëndrojnë në themel të një procesi të rregullt gjyqësor, respektimi i parimit të paanshmërisë mundëson krijimin e besimit që gjykatat duhet të gëzojnë në një shoqëri demokratike dhe në një shtet të sunduar nga ligji. Paanshmëria e gjyqtarëve (nemo iudex in causa sua) kërkon që drejtësia jo vetëm të bëhet, por dhe të shihet që bëhet. Në demokraci, ligjshmëria e rolit të gjyqtarit varet jo vetëm nga qenia e tij, por dhe nga shfaqja e tij i paanshëm dhe i pavarur, duke qenë roli i tij në mënyrë esenciale pasiv dhe super partes (shih vendimin nr.23/2008 të Gjykatës Kushtetuese).

19. Parimi i paanshmërisë imponon, ndër të tjera, vendosjen e procedurave dhe mekanizmave ligjorë që synojnë shmangien e konfliktit të interesave. Për këtë qëllim, ligji nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” (këtu e në vazhdim referuar si ligji i GJK-së), në nenin 36, parashikon se gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese duhet të heqë dorë nga shqyrtimi i çështjes kur: a) ka marrë pjesë në hartimin e aktit objekt shqyrtimi; b) për shkak të lidhjeve fisnore apo lidhjeve të tjera me pjesëmarrësit në gjykim vihet në dyshim objektiviteti i tij; c) në çdo rast tjetër kur vërtetohen arsye serioze njëanshmërie. Kërkesa për dorëheqjen e gjyqtarit mund të lindin si në rastin e kontrollit konkret, ashtu edhe në rastin e kontrollit abstrakt të ligjeve. Dorëheqja e gjyqtarit nga shqyrtimi i një çështjeje konkrete, derisa çështja nuk ka kaluar në seancë plenare, miratohet nga

Kryetari i Gjykatës Kushtetuese. Më pas, ajo vendoset me shumicën e votave të gjyqtarëve pjesëmarrës në proces. Sipas nenit 37 të ligjit të sipërpërmendur *“Pjesëmarrësit në gjykim kanë të drejtë të kërkojnë përjashtimin e gjyqtarit në çdo fazë të zhvillimit të gjykimit kur ekziston një nga rastet e parashikuara në nenin 36 të këtij ligji dhe gjyqtari nuk heq dorë nga shqyrtimi i çështjes”*.

20. Ligji për pastërtinë e figurës përmban një dispozitë të veçantë që iu referohet gjyqtarëve, e cila synon shmangien e konfliktit të interesave: *“Asnjë person, që ndodhet në kushtet e papajtueshmërisë së funksioneve, sipas nenit 4 të këtij ligji ... nuk mund të jetë pjesë në trupa gjyqësore që marrin në shqyrtim këtë ligj ose çështje që lidhen me zbatimin e tij”*. Kjo dispozitë përjashton gjyqtarin pa iu referuar dorëheqjes ose largimit të tij/saj. Një gjyqtar, i cili është i përjashtuar me ligj nga shqyrtimi i një çështjeje, nuk ka asnjë mundësi për të vendosur mbi dorëheqjen e tij/saj, dhe Gjykata nuk ka mundësi të vendosë mbi përjashtimin e tij/saj.

21. Gjykata çmon se për të vlerësuar nëse ekziston një nga rastet për pranimin e kërkesës për përjashtimin e një ose disa gjyqtarëve duhet të mbështetet në rregullimet e ligjit për GJK, pa marrë në konsideratë parashikimet e ligjit për pastërtinë e figurës. Ligji për GJK është miratuar sipas nenit 81/2 të Kushtetutës me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit (ligj i përforcuar), kurse ligji për pastërtinë i figurës është miratuar sipas rregullit të përgjithshëm të parashikuar nga neni 78 i Kushtetutës. Kushtetuta u jep ligjeve të përforcuara fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ligjet e përforcuara renditen para ligjeve të zakonshme të Kuvendit (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.19, datë 3.05.2007*).

22. Gjykata çmon, se parashikimet e nenit 36 të ligjit për GJK nuk kërkojnë domosdoshmërisht “prova” për faktin e përfshirjes së një ose disa gjyqtarëve në një nga kategoritë e përcaktuara në nenin 4 të ligjit për pastërtinë e figurës; mjafton që të ketë të dhëna që mund të ngrenë shqetësime serioze për cenimin e paanshmërisë. Qëllimi i normave të ngjashme me nenet 36 e 37 të ligjit për GJK nuk është mbrojtja e gjyqtarëve nga pretendimet për njëanshmëri, por të mbrojtja e legjitimitetit të Gjykatës Kushtetuese si një organ i paanshëm. Për këtë arsye, dyshimi bindës për paanshmëri duhet të jetë i mjaftueshëm për pranimin e kërkesës për përjashtimin e gjyqtarit/gjyqtarëve.

23. Gjykata Kushtetuese, paraprakisht, merr në konsideratë situatën që mund të krijohet në qoftë se disa anëtarë të Gjykatës Kushtetuese, të cilët mund të jenë subjekte të ligjit për pastërtinë e figurës, përjashtohen nga shqyrtimi i çështjes sipas kërkesës së subjekteve të interesuara. Sipas nenit 133/2 të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve të saj. Ndërsa neni 32 i ligjit të GJK-së kërkon që në seancën plenare të Gjykatës Kushtetuese duhet të jenë të pranishëm jo më pak dy të tretat e anëtarëve të saj (6 anëtarë). Përjashtimi i gjyqtarëve do të çonte në mosarritjen e numrit të nevojshëm për shqyrtimin e çështjes në seancë plenare (kuorumit) nga Gjykata dhe, për rrjedhojë, ajo do të bllokohej për të vazhduar shqyrtimin e kushtetutshmërisë së ligjit për pastërtinë e figurës.

24. Ligjvënësi, duke përfshirë anëtarët e Gjykatës Kushtetuese në kategorinë e subjekteve që do t'i nënshtrohen verifikimit sipas nenin 3, germa “d” të ligjit për pastërtinë e figurës duhet të konsideronte nevojën për të shmangur bllokimin institucional dhe për këtë arsye duhet të kishte bërë rregullime të veçanta kushtetuese dhe ligjore që do t'i krijonin mundësinë kësaj Gjykate të kontrollonte kushtetutshmërinë e ligjeve. Kuvendi nuk parashikoi një zgjidhje për të tejkaluar një bllokim të tillë të mundshëm, bllokim që krahas të tjerave sjell për pasojë që edhe ligji për pastërtinë e figurës të mos i nënshtrohet gjykimit mbi kushtetutshmërinë e tij. Kjo bie në kundërshtim me nenin 124 të Kushtetutës. Ky qëndrim në parim, për analogji, është shprehur edhe në vendime të mëparshme të kësaj Gjykate (*shih vendimet nr. 21, datë 1.10.2008 dhe nr.4, datë 2.06.1995*). Në këto kushte, gjykimi lidhur me kërkesën për përjashtimin e disa gjyqtarëve duhet të mbështetet në vlerësimin e rëndësisë që ka paanshmëria e gjyqtarëve, por edhe në nevojën për kontrollin e ligjeve të Kuvendit nga Gjykata Kushtetuese.

25. Gjykata, në lidhje me çështjet ligjore që janë ngritur në këtë gjykim kushtetues,

vlerëson nëse gjykimi i këtyre çështjeve lejon hapësirë dhe diskrecion për gjyqtarët, në atë masë sa ata mund të jenë të prirur të mbajnë një qëndrim të njëanshëm. Në shqyrtimin e kushtetutshmërisë së ligjit për pastërtinë e figurës mund të ketë pretendime për të cilat mund të arrihen vlerësime të ndryshme lidhur me kushtetutshmërinë ose jo, ndërsa për disa të tjera bazueshmëria e tyre është e qartë, pa pasur nevojën e ndonjë gjykimi vlerësues.

26. Një nga pretendimet e kërkuësve lidhet me ndërprerjen e mandateve të institucioneve kushtetuese, sipas parashikimeve të ligjit për pastërtinë e figurës. Në këtë rast kemi të bëjmë me një cenim haptazi të garancive kushtetuese. Gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese janë anëtarë të një prej institucioneve të mbrojtura nga Kushtetuta. Siç do të argumentohet dhe më poshtë, ligji për pastërtinë e figurës, në këtë aspekt, vjen në kundërshtim të dukshëm me Kushtetutën. Të gjykosh për antikushtetutshmërinë e dispozitave përkatëse të këtij ligji lidhur me ndërprerjen e mandateve nuk është çështje e diskrecionit apo e gjykimit vetjak të gjyqtarit. Për këtë arsye, njëanshmëria e mundshme e gjyqtarit nuk mund të ndikojë në vendimin e tij. Sa i takon dispozitave të tjera, për të cilat është kërkuar kontrolli kushtetues nuk ka asnjë konflikt interesi për sa kohë që gjyqtari nuk do të jetë subjekt i mundshëm i këtyre parashikimeve të ligjit për pastërtinë e figurës. Si rrjedhojë, nuk vërtetohen arsye serioze për njëanshmëri.

27. Bazuar në argumentet e mësipërme, Gjykata çmon se kërkesa për përjashtimin e disa gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese nga shqyrtimi i kushtetutshmërisë së ligjit për pastërtinë e figurës, nuk është e mbështetur. Për këtë arsye, gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, nuk ndalohen për të shqyrtuar dhe vendosur mbi çështjen objekt gjykimi.

III

A. Legjislacioni për pastërtinë e figurës (lustracionit) në Shqipëri

28. Gjykata, për vlerësimin e çështjes objekt shqyrtimi, ka parasysh kontekstin historik në Shqipëri që ka imponuar dhe marrjen e masave për t'u përballur me të shkuarën komuniste. Në Shqipëri, pas rënies së regjimit komunist, si në të gjitha vendet e Europës Lindore dhe Qendrore, janë bërë përpjekje për t'u shkëputur nga e kaluara totalitare. Këto përpjekje janë shprehur në një sërë masash ligjore, institucionale dhe financiare, të cilat përfshihen në konceptin e “drejtësisë tranzitore”. Një nga instrumentet e përdorura në këtë kuadër është dhe legjislacioni për pastërtinë e figurës (lustracioni).

29. Parlamenti shqiptar, nëpërmjet ligjit nr. 7514, datë 30.09.1991 “Për pafajësinë, amnistinë dhe rehabilitimin e ish- të dënuarve dhe të përndjekurve politikë” ka deklaruar qëndrimet politike dhe ligjore për trajtimin e të dënuarve dhe të përndjekurve politikë, si dhe aspiratat për ndërtimin e një shoqërie të lirë dhe demokratike, që respekton dhe mbron të drejtat njerëzore bazë. Në preambulën e këtij ligji, ndër të tjera, pranohet se “...gjatë 45 vjetëve, shumë qytetarë shqiptarë janë akuzuar, gjykuar, dënuar dhe burgosur, internuar apo përndjekur për shkelje të natyrës politike duke dhunuar të drejtat e tyre civile, sociale, morale dhe ekonomike.” Po në këtë pjesë, Parlamenti “...u jep ish- të burgosurve dhe të përndjekurve politikë pafajësinë” dhe në emër të shtetit juridik u kërkon falje këtyre njerëzve për dënimet politike dhe vuajtjet që kanë pësuar në të kaluarën.

30. Ligji nr. 7666, datë 26.01.1993 “Për krijimin e komisionit për rivlerësimin e lejeve për ushtrimin e avokatisë dhe për një ndryshim në ligjin nr. 7541, datë 18.12.1991 “Për avokatinë në Republikën e Shqipërisë” ka pasur për objekt pastrimin e figurës në funksionin e avokatisë. Ky ligj ndalonte ushtrimin e avokatisë nga persona që kishin qenë ish- oficerë të Sigurimit të Shtetit dhe bashkëpunëtorë të tyre; ish- anëtarë të komiteteve të Partisë së Punës të Shqipërisë, si dhe punonjës të aparateve të tyre në qendër, rrethe e rajone; ish- drejtues të organeve shtetërore në qendër dhe rrethe; ish- punonjës të burgjeve dhe kampeve të vuajtjes së dënimit. Gjithashtu, ndalimi shtrihej edhe te personat që kishin mbaruar studimet në Fakultetin e Drejtësisë mbi bazën e arsimit të shkollës së lartë të partisë; që kishin qenë ish- kryetarë të zyrave të kuadrit të të gjitha niveleve; që kishin marrë pjesë si hetues, prokurorë ose gjyqtarë në proceset politike

speciale, të montuara; që kishin kryer funksione të larta drejtuese në organet qendrore të drejtësisë; që kishin përdorur dhunë fizike ose psikike gjatë hetimeve apo veprimeve të tjera; që kishin marrë pjesë në vrasjet në kufi. Ndalimi për ushtrimin e avokatisë për personin që prekej nga ligji ishte 5 vjet. Kundër vendimit të marrë sipas këtij ligji mund të bëhej ankim në Këshillin e Lartë të Drejtësisë.

31. Kushtetutshmëria e ligjit të përmendur më sipër u bë objekt shqyrtimi në Gjykatën Kushtetuese, mbi bazën e kërkesës së Grupit Parlamentar të Partisë Socialiste. Gjykata Kushtetuese e deklaroi ligjin në fjalë antikushtetues. Kjo Gjykatë, ndër të tjera, u shpreh se rivlerësimi i lejeve të ushtrimit të profesionit binte në kundërshtim me dispozitat kushtetuese për sistemin gjyqësor, të cilat parashikojnë se avokatia ishte një profesion i lirë e rrjedhimisht, i vetadministrueshëm. Më tej, Gjykata mbajti qëndrimin se ndalimet e ligjit cenonin kriterin demokratik të vlerësimit individual dhe jo kolektiv të figurës dhe cilësive të avokatëve, të drejtën kushtetuese për të zgjedhur profesionin dhe vendin e punës, si dhe parimet e ndarjes së pushteteve dhe prezumimit të pafajësisë (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese (GJK) nr.8, datë 21.05.1993*).

32. Në vitin 1995 u miratuan dy ligje që lidhen me pastërtinë e figurës: Ligji nr. 8001, datë 22.09.1995 “Për genocidin dhe krimet kundër njerëzimit kryer në Shqipëri gjatë sundimit komunist për motive politike, ideologjike dhe fetare” (Ligji për genocidin) dhe ligji nr. 8043, datë 30.11.1995 “Për kontrollin e figurës së zyrtarëve dhe personave të tjerë që lidhen me mbrojtjen e shtetit demokratik” (Ligji për verifikimin e figurave). Ligji për genocidin kishte si qëllim përshtetimin e çështjeve penale që lidheshin me krimet kundër njerëzimit për motive politike, ideologjike, klasore dhe fetare, organizuar dhe kryer nga shteti komunist, si dhe të ndalonte që ish-drejtues të lartë në funksione politike, të zgjedhura, ekzekutive e gjyqësore gjatë sistemit komunist, si dhe bashkëpunëtorë të Sigurimit të Shtetit të mund të zgjidheshin në organet qendrore dhe lokale të pushtetit apo të emëroheshin në administratën e lartë të shtetit, në sistemin gjyqësor dhe në masmedia, deri në 31 dhjetor 2001.

33. Qëllimi i ligjit për verifikimin e figurave ishte sigurimi i pastërtisë së jetës demokratike të shtetit shqiptar në periudhën e tranzicionit postkomunist. Sipas këtij ligji, organet dhe funksionet që do t’i nënshtroheshin verifikimit të figurës ishin: Presidenti i Republikës, të zgjedhurit, funksionet drejtuese në ekzekutiv dhe në administratën shtetërore, drejtues në Forcat e Armatosura dhe forcat e policisë, ndihmësgjyqtarë, gjyqtarë, prokurorë dhe policia gjyqësore. Gjithashtu, verifikimit do t’i nënshtroheshin dhe drejtuesit e redaktorët në RTSH dhe ATSH; gazetarët dhe punonjësit me detyrën më të lartë në gazetën me tirazh mbi 3000 kopje; funksionet drejtuese në bashkësitë ekonomike, institucionet shtetërore financiare dhe të sigurimeve, si dhe në bankat shtetërore; rektorët dhe drejtorët në universitete dhe shkolla të larta. Në mënyrë të përmblodhur, për të shërbyer në funksionet e mësipërme, personi duhej që, gjatë gjithë periudhës 28.11.1944 gjer më 31.03.1991, të mos kishte qenë drejtues në strukturat politike të Partisë së Punës, i zgjedhur, drejtues në ekzekutiv ose në administratën shtetërore, oficer dhe bashkëpunëtor i Sigurimit të Shtetit apo i ndonjë shërbimi të huaj analog, denoncues ose dëshmitar i rremë në proceset politike, hetues, prokuror ose gjyqtar në procese politike speciale.

34. Grupi Parlamentar i Partisë Socialiste dhe Grupi Parlamentar i Partisë Social Demokrate paraqitën kërkesë në Gjykatën Kushtetuese për deklarimin antikushtetues të dy ligjeve të sipërpërmendura. Gjykata Kushtetuese, me vendimin e datës 31.01.1996, në tërësi, rrëzoi kërkesat e këtyre dy subjekteve (me përjashtim të pretendimit për jokushtetutshmërinë e dispozitës që parashikonte që gazetarët e gazetave i nënshtroheshin kontrollit dhe dispozitës, sipas së cilës Ministri i Drejtësisë lejohej të bënte kërkesë për verifikimin e kryesive të partive dhe shoqatave politike) (*vendimi i GJK nr.1/1996*). Sipas Gjykatës, dy ligjet përcaktonin kufizime të arsyeshme dhe iu përgjigjeshin kërkesave morale të shoqërisë demokratike në Shqipëri.

35. Sipas parashikimeve të ligjit për verifikimin e figurave, për zbatimin e tij, ngrihej një komision shtetëror i përbërë nga 7 anëtarë. Kundër vendimit të Komisionit personi që i nënshtrohej verifikimit mund të ankohej në Gjykatën e Kasacionit brenda 7 ditëve nga dita e

komunikimit. Komisioni i ngritur sipas ligjit ushtroi veprimtarinë e tij deri në fund të vitit 2001.

36. Duke filluar nga viti 1996, ligjit për verifikimin e figurave iu bënë disa ndryshime, të cilat, kryesisht, ngushtuan fushën e veprimit të tij. Kështu, me ligjin nr.8151, datë 12.09.1996, u përjashtuan nga verifikimi i figurës të zgjedhurit dhe kandidatët për t'u zgjedhur në organet e pushtetit vendor. Ndryshimi i dytë, në maj të vitit 1997 (Ligji nr.8280, datë 13.05.1997), ngushtoi rrethën e pozicioneve dhe cilësive të mbajtura gjatë sistemit komunist që konsideroheshin si kusht pengues për të shërbyer në funksionet publike të përcaktuara sipas ligjit (në ndryshim nga ligji bazë fakti që një person kishte qenë i zgjedhur, në funksione politike jo të larta, në funksione ekzekutive, gjyqtar, prokuror ose hetues etj., gjatë sistemit komunist nuk përbënte një kusht pengues...). Dy ndryshimet e fundit ligjore (ligjet nr.8232, datë 19.08.1997 dhe nr.8280, datë 15.01.1998) kufizuan edhe më tej fushën e veprimit të ligjit dhe bënë disa ndërhyrje në procedurat e funksionimit dhe vendimmarrjes së komisionit për kontrollin e figurës. Ligji për verifikimin e figurave, sipas parashikimit fillestar, i pushoi efektet në 31 dhjetor 2001.

37. Më datë 22.12.2008, Kuvendi miratoi ligjin nr. 10034 "Për pastërtinë e figurës së funksionarëve të lartë të administratës publike dhe të të zgjedhurve", i cili është objekt i këtij gjykimi kushtetues.

B. Standarde kushtetuese dhe ndërkombëtare lidhur me legjislacionin për pastërtinë e figurës (lustracionin)

38. Për të shqyrtuar çështjen, objekt shqyrtimi, Gjykata bazohet në standardet kushtetuese dhe ndërkombëtare, të cilat duhet të respektohen nga ligjvënësi në marrjen e masave legjislative për pastërtinë e figurës (lustracionin). Në esencë këto dokumente kërkojnë që ligjet e lustracionit të jenë në përputhje me parimet e shtetit të së drejtës (neni 4 i Kushtetutës) dhe për këtë arsye, të plotësojnë disa kushte. Mbi të gjitha, lustracioni duhet të fokusohet te kërcënimet që mund të vijnë prej zbatimit të tij në të drejtat themelore të njeriut dhe proceset demokratike; hakmarrja nuk mund të jetë asnjëherë qëllimi i këtyre ligjeve, si dhe nuk duhet të lejohet keqpërdorimi shoqëror ose politik i rezultateve të procesit të lustracionit. Qëllimi i lustracionit nuk është dënimi i individëve që prezumohen të fajshëm, por mbrojtja e demokracisë së re që ka lindur. Në mënyrë më të detajuar këto kërkesa janë:

38.1 Procesi i lustracionit duhet të administrohet nga një komision i pavarur dhe i krijuar posaçërisht, në përbërje të të cilit duhet të jenë shtetas të shquar.

38.2 Lustracioni duhet të përdoret vetëm për të eliminuar ose për të reduktuar ndjeshëm kërcënimet që mund të vijnë nga subjektet e lustracionit në drejtim të demokracisë së lirë dhe funksionuese, për shkak të përdorimit nga subjektet në fjalë të një funksioni specifik që përfshihet në shkelje të të drejtave të njeriut, ose bllokon ecurinë e proceseve demokratike.

38.3 Lustracioni nuk duhet të përdoret për dënime, ndëshkime ose hakmarrje; dënimi për veprimtarinë kriminale të mëparshme mund të vendoset vetëm mbi bazën e një Kodi Penal të rregullt dhe në përputhje me të gjitha procedurat dhe garancitë e ndjekjes penale.

38.4 Ndalimet për funksionarët e regjimit komunist, për të qenë në pajtim me parimet e shtetit të së drejtës dhe të demokracisë, duhet të bazohen në kriterin e nxjerrjes së përgjegjësisë individuale për çdo çështje të veçantë dhe jo në mënyrë kolektive.

38.5 Lustracioni duhet të kufizohet vetëm te funksionet për të cilat ka arsye të mjaftueshme për të besuar se mund të paraqesin rrezik real për të drejtat e njeriut dhe demokracinë, pra funksione të caktuara shtetërore që kanë përgjegjësi reale për hartimin ose zbatimin e politikave të qeverisë dhe praktikave që lidhen me sigurinë e brendshme, ose funksione të caktuara shtetërore që mund të urdhërojnë dhe/ose kryejnë abuzime me të drejtat e njeriut, si p.sh. shërbimet e inteligjencës, sigurisë dhe zbatimit të ligjit, gjyqësori dhe prokuroria.

38.6 Lustracioni nuk duhet të zbatohet për funksionet e zgjedhshme, përveçse kur kjo gjë nuk kërkohet nga vetë kandidati — votuesit kanë të drejtë të zgjedhin këdo që ata dëshirojnë.

38.7 Lustracioni nuk duhet të zbatohet për funksione në organizatat private ose gjysmë

private, pasi ka pak funksione në këto organizata, që mund të paraqesin rrezik për cenimin ose kërcënimin e të drejtave themelore të njeriut dhe proceseve demokratike.

38.8 Afati kohor për ndalimin e ushtrimit të funksioneve të caktuara duhet të kufizohet mbi baza racionale, pasi nuk duhet të nënvlerësohet kapaciteti për ndryshime pozitive në sjelljen dhe zakonet e një individi.

38.9 Individët që kanë urdhëruar ose kanë ndihmuar në kryerjen e shkeljeve të rënda të të drejtave të njeriut mund të përjashtohen nga funksioni; në rastet kur një organizatë ka kryer shkelje të rënda të të drejtave të njeriut, anëtarë, punonjësi ose agjenti do të konsiderohen se kanë marrë pjesë në këto shkelje nëse kanë kryer funksione të larta në këto organizata, ndonëse nuk mund të vërtetohet se ata nuk kanë marrë pjesë në planifikimin, drejtimin, ose ekzekutimin e këtyre politikave, praktikave apo veprimeve.

38.10 Asnjë individ nuk do t'i nënshtrohet procesit të lustracionit vetëm sepse ka qenë i lidhur ose ka kryer veprimtari për ndonjë organizatë, e cila ka qenë e ligjshme në kohën e krijimit të kësaj lidhjeje ose kryerjes së kësaj veprimtarie, për mendime apo bindje personale.

38.11 Lustracioni i “bashkëpunëtorëve të ndërgjegjshëm” është i lejueshëm vetëm përsa u përket individëve që kanë marrë realisht pjesë, së bashku me funksione qeveritare (sikurse janë shërbimet e inteligjencës) në shkelje serioze të të drejtave të njeriut që kanë dëmtuar realisht të tjerët dhe që e dinin, ose duhet ta dinin, se sjellja e tyre do të shkaktonte një dëmtim.

38.12 Lustracioni nuk duhet të zbatohet mbi një individ që ka qenë nën moshën 18 vjeçare në kohën e përfshirjes në veprimtarinë përkatëse, i cili e ka kundërshtuar vullnetarisht dhe/ose e ka abandonuar anëtarësinë, punësimin ose lidhjen me organizatat përkatëse përpara tranzicionit në regjimin demokratik, apo që ka vepruar me detyrim.

38.13 Në asnjë rast nuk duhet që individit t'i nënshtrohet procesit të lustracionit pa pasur gjithë mbrojtjen e duhur, duke përfshirë këtu, por jo duke u kufizuar vetëm tek e drejta e këshillimit (e ofruar nëse subjekti nuk e përballon dot pagesën), për t'u njohur dhe për të kundërshtuar të dhënat e përdorura kundër tij, për të pasur akses në të gjitha të dhënat e disponueshme fajësuese ose shfajësuese, për të paraqitur të dhënat e tij, për të pasur një seancë të hapur nëse e kërkon, si dhe të drejtën e apelimit në një organ gjyqësor të pavarur.

38.14 E drejta e çdo personi për akses në dokumentet zyrtare dhe të dhëna të mbledhura për të, si dhe e drejta për të kërkuar korrigjimin ose fshirjen e të dhënave të pavërteta, të paplota ose të mbledhura në kundërshtim me ligjin (neni 35 i Kushtetutës), nuk duhet të kufizohet për asnjë kategori individësh, përveçse kur plotësohen kushtet e nenit 17 të Kushtetutës.

38.15 Ndërhyrjet ligjore për lustracionin duhet t'i kushtojnë rëndësi të veçantë zbatimit të parimit kushtetues të proporcionalitetit, i cili duhet kuptuar jo vetëm si pjesë përbërëse e parimeve kushtetuese që mbrojnë të drejtat dhe liritë e individit, por edhe si një parim që përmban një element të qenësishëm të konceptit të shtetit të së drejtës.

39. Çështjet e lidhura me masat legjislative për lustracionin janë bërë objekt shqyrtimi dhe nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ), përsa i përket përputhjes së këtyre masave me Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ). Mund të sillen në vëmendje rastet e mëposhtme: Turek *kundër* Sllovakisë; Matyjek *kundër* Polonisë; Luboch *kundër* Polonisë; Bobek *kundër* Polonisë; Žičkus *kundër* Lituanisë; Ždanoka *kundër* Letonisë dhe Adamsons *kundër* Letonisë.

40. Gjykata Kushtetuese ka parasysh dhe masat legjislative për lustracionin të marra në një sërë vendesh, si Çekia, Lituania, Letonia, Estonia, Bullgaria, Hungaria, Gjermania, Polonia, Rumania, Serbia, si dhe jurisprudencën përkatëse të gjykatave kushtetuese, në rastet kur ligje të tilla janë bërë objekt i kontrollit gjyqësor.

A. Lidhur me pretendimin se ligji për pastërtinë e figurës, duke përcaktuar një shkak të ri për ndërprerjen e mandatit të organeve të parashikuara nga Kushtetuta, cenon garancitë kushtetuese për mandatin e këtyre organeve.

41. Kërkuesit pretendojnë se dispozita të caktuara të ligjit normojnë një shkak të ri për shkarkimin e organeve të parashikuara nga Kushtetuta, duke cenuar urdhërimet e epërme kushtetuese. Në këtë mënyrë, këto rregullime cenojnë pavarësinë e institucioneve si: Presidenti i Republikës, Kuvendi, Gjykata Kushtetuese, Gjykata e Lartë, organeve të pushtetit vendor, si dhe të organeve gjyqësore dhe të prokurorisë në tërësi (nenet 65, 70, 71, 90, 109, 115, 125, 127, 136, 138, 139, 140, 145, 147, 149).

42. Në nenin 4, paragrafi i dytë i Kushtetutës deklarohet: “Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë”. Deklarimi i epërsisë së Kushtetutës, duke e vendosur në majë të piramidës së normave juridike, përbën një aspekt thelbësor të parimit të shtetit të së drejtës. Ky parim detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t’i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese. Aktet juridike që nxirren nga këto organe duhet të jenë në pajtim me aktet juridike me të larta, si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material (*shih vendimet e GJK 29/2005, 3/2006, 19/2007*).

43. Një pjesë të natyrshme të rregullimeve kushtetuese zënë normat e lidhura me mandatin e organeve më të rëndësishme të shtetit. Këto norma, në mënyrë të veçantë, krijojnë garancitë e nevojshme për ushtrimin e mandatit sipas konceptit kushtetues. Këto garanci konsistojnë nga njëra anë në arsye specifike, shteruese për përfundimin e mandatit të tyre dhe nga ana tjetër, në procedura të veçanta për përfundimin e mandatit/teve. Këto procedura janë elemente përbërëse të statusit kushtetues të organeve dhe institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta që do të thotë se zëvendësimi i këtyre procedurave specifike me të tjera, më pak mbrojtëse, dobëson statusin e tyre. Bazuar në sa më sipër, Gjykata i vlerëson rregullimet e ligjit për pastërtinë e figurës në raport me garancitë që gëzojnë organet shtetërore sipas Kushtetutës.

44. Kushtetuta parashikon se Presidenti i Republikës, i cili nuk ka përgjegjësi për aktet e kryera në ushtrim të detyrës së tij, mund të shkarkohet vetëm për shkelje të rëndë të Kushtetutës dhe për kryerjen e një krimi të rëndë, nga jo më pak se dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, me propozim të jo më pak se një të katërtës së tyre. Vendimi shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese, e cila deklaron shkarkimin e Presidentit kur verifikohet faji i tij (neni 90 i Kushtetutës).

45. Në bazë të ligjit për pastërtinë e figurës funksioni i Presidentit është subjekt i verifikimit (neni 3). Në nenin 4 të këtij ligji, ndër të tjera, përcaktohet se: “...pastërtia e figurës morale të Presidentit” është e papajtueshme me faktin nëse ai ka mbajtur një nga detyrat/cilësitë e parashikuara në këtë nen, gjatë periudhës 29 nëntor 1944 deri në 8 dhjetor 1990. Nëse pas verifikimit të funksionit të Presidentit, Autoriteti i Kontrollit të Figurës, lëshon dëshminë e verifikimit “B” (neni 20), dhe Gjykata e Lartë, pas përfundimit të procedurave gjyqësore, lë në fuqi vendimin e Autoritetit të Kontrollit (neni 22), Presidentit, kur ai nuk dëshiron të japë dorëheqjen nga funksioni, i ndërpriten marrëdhëniet e tij të punës me motivacionin “padenjësi e figurës së funksionarit” (neni 24).

46. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka pretenduar se me “shkelje të rënda të Kushtetutës” do të kuptojmë paaftësinë e Presidentit për të përmbushur angazhimet e marra përsipër gjatë betimit të tij (Neni 88, paragrafi 3 i Kushtetutës) dhe sipas pikëpamjes së tij, mosdhënia e dorëheqjes në rastin e lëshimit të “dëshmisë së verifikimit B” përbën shkelje të rëndë të Kushtetutës. Rrjedhimisht, pas procedurës së ndjekur sipas ligjit për pastërtinë e figurës, duhet të ndiqet menjëherë procedura e parashikuar në nenin 90 të Kushtetutës.

47. Gjykata çmon se procedura e parashikuar në ligjin për pastërtinë e figurës është qartësisht e ndryshme dhe më pak mbrojtëse se ajo që parashikon Kushtetuta për mandatin e

Presidentit. Procedura kushtetuese për shkarkimin e Presidentit përfaqëson një garanci për pavarësinë e këtij organi. Kjo garanci do të ishte e pavlefshme, nëse deputetët dhe Gjykata Kushtetuese do të vareshin nga “dëshmia e verifikimit B”. Ligji për pastërtinë e figurës nuk mund të cenohet në thelb mbrojtjen kushtetuese që gëzon Presidenti i Republikës.

48. Dispozitat kushtetuese që lidhen me mbarimin e mandatit dhe shkarkimin e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese (nenet 127-128) dhe gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë (nenet 137-140) janë në thelb të njëjta. Ata mund të shkarkohen nga Kuvendi me votim të dy të tretave të deputetëve për shkelje të Kushtetutës, kryerjen e një krimi, për paftësi mendore a fizike, ose për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit. Vendimi i shkarkimit duhet të shqyrtohet më pas nga Gjykata Kushtetuese. Prokurori i Përgjithshëm mund të shkarkohet vetëm nga Presidenti i Republikës, me propozim të Kuvendit, për shkelje të Kushtetutës ose për shkelje të rënda të ligjit gjatë ushtrimit të funksioneve të tij, ... për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e prokurorit (neni 148).

49. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka pretenduar se ekziston një bazë kushtetuese për masat e lustracionit lidhur me gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë dhe për Prokurorin e Përgjithshëm. Sipas tij, Gjykata Kushtetuese me vendimin nr.75, datë 19.04.2002, ka mbajtur qëndrimin se shprehja “akte dhe sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën” në nenet 128, 140 dhe 149/2 të Kushtetutës përfshin në vetvete një sërë elementesh, të cilat mund të identifikohen rast pas rasti nga organi përkatës, që merr vendimin për shkarkimin e gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese, të Gjykatës së Lartë dhe të Prokurorit të Përgjithshëm. Këto elemente lidhen me akte dhe sjellje të parregullta e të padenja që këta funksionarë të lartë kryejnë gjatë ushtrimit të detyrës. Këto veprime apo mosveprime që analizohen në bazë të rrethanave të kryerjes së tyre, momentit subjektiv, si dhe dëmit që i sjellin shoqërisë dhe shtetit, duhet të jenë të asaj natyre sa e bëjnë të pamundur kryerjen e mëtejshme të funksioneve kushtetuese nga këto subjekte. Ligji për pastërtinë e figurës, sipas subjektit të interesuar, nuk shton asnjë kategori të re në listën e kushteve për deklarimin e mbarimit të mandatit të institucioneve kushtetuese në fjalë. Ai shtjellon në mënyrë procedurale vetëm një aspekt të cenimit të rëndë të figurës, atë të akteve dhe sjelljeve diskredituese të këtyre organeve. Pra, ligji i lustracionit bën vetëm zbatimin e dispozitave përkatëse të Kushtetutës dhe ligjeve organike. Si i tillë, ky ligj nuk ka karakter normativ në nivelin e dispozitave kushtetuese, por vetëm një natyrë procedurale sipas së cilës vihet në jetë një formulim (shkak kushtetues) për mbarimin e mandatit.

50. Gjykata, këtë pretendim të subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, e çmon të pambështetur. Ajo risjell në vëmendje natyrën specifike të procedurës së shkarkimit të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë. Kushtetuta parashikon shprehimisht nevojën e rishikimit nga Gjykata Kushtetuese të vendimit të shkarkimit të Kuvendit. Ligji për pastërtinë e figurës nuk mund ta shmangë këtë garanci. Gjithashtu, Kushtetuta parashikon se vetëm Presidenti mund të shkarkojë Prokurorin e Përgjithshëm. Gjykata thekson se, në këtë rast, baza kushtetuese për shkarkimin lidhet vetëm me sjelljen e personave gjatë mandatit dhe nuk i referohet një mandati apo detyrë të mëparshme.

51. Deputetët (anëtarë të Kuvendit) janë, gjithashtu, subjekte të verifikimit sipas ligjit për pastërtinë e figurës (neni 3/b). Ky ligj parashikon ndërprerjen e mandatit të deputetit sipas së njëjtës procedurë ligjore të përcaktuar për funksionet e analizuara më sipër. Kushtetuta, në nenin 71, lidhur me mbarimin e mandatit të deputetëve parashikon: “Mandati i deputetit mbaron ose është i pavlefshëm, sipas rastit: a) kur ai nuk bën betimin; b) kur heq dorë nga mandati; c) kur vërtetohet një nga kushtet e pazgjedhshmërisë ose papajtueshmërisë të parashikuara në nenet 69, 70 paragrafët 2 dhe 3; ç) kur mbaron mandati i Kuvendit; d) kur mungon pa arsye mbi 6 muaj rresht në Kuvend; dh) kur dënohet me vendim gjyqësor të formës së prerë për kryerjen e një krimi. Neni 70/2 i Kushtetutës parashikon: “Deputetët nuk mund të ushtrojnë njëkohësisht asnjë detyrë tjetër shtetërore, përveç asaj të anëtarit të Këshillit të Ministrave. Rastet e tjera të papajtueshmërisë caktohen me ligj”. Fjalja e fundit duhet të interpretohet në kontekstin e fjalisë së mëparshme, që ka të bëjë me ushtrimin njëkohësisht të detyrave të tjera shtetërore dhe detyrës

së deputetit. Neni 3/3 i ligjit nr.8550, datë 18.11.1999 “Për statusin e deputetit” parashikon se “Rastet e tjera të papajtueshmërisë së mandatit të deputetit, përveç atyre të parashikuara në nenin 70 pikat 2 dhe 3 të Kushtetutës, janë të barasvlefshme me ato të anëtarit të Këshillit të Ministrave, parashikuar nga neni 103 i Kushtetutës”. Kjo dispozitë e fundit kushtetuese përcakton se ministri “...nuk mund të ushtrojë asnjë veprimtari tjetër shtetërore dhe as të jetë drejtues ose anëtar i organeve të shoqërive fitimprurëse”.

52. Gjykata rritet rëndësinë që kanë garancitë kushtetuese për ushtrimin e mandatit përfaqësues të deputetit. Edhe nëse do të pranohej se neni 70/2 i Kushtetutës lejon marrjen e masave të lustracionit, Kushtetuta, në nenet 70/3 dhe 131/e, me qëllim krijimin e një mekanizmi mbrojtës, kërkon që çështjet që lidhen me zgjedhshmërinë dhe papajtueshmëritë në ushtrimin e funksioneve të deputetëve, si dhe me verifikimin e zgjedhjes së tyre, duhet të vendosen nga Gjykata Kushtetuese. Ligji për pastërtinë e figurës në mënyrë të qartë cenon këtë garanci kushtetuese.

53. Edhe anëtarët e Këshillit të Ministrave janë subjekte të verifikimit sipas ligjit për pastërtinë e figurës (neni 3/c i ligjit). Ata gëzojnë imunitetin e deputetit (neni 103/3 i Kushtetutës) dhe mund të shkarkohen nga Presidenti i Republikës me propozim të Kryeministrit. Dekreti i Presidentit shqyrtohet më pas nga Kuvendi (neni 98). Gjykata thekson se, edhe përsa i përket shkarkimit të anëtarëve të Këshillit të Ministrave, procedura e parashikuar nga neni 98 i Kushtetutës nuk mund të shmanget, ndonëse fillimi i procedurës së shkarkimit, sipas kësaj dispozite, është kompetencë kushtetuese dhe politike vetëm e Kryeministrit.

54. Argumentet që u dhanë më sipër vlejné dhe për funksionet dhe organet e tjera kushtetuese (organet e qeverisjes vendore), për aq sa konstatohet një ndeshje ndërmjet garancive që Kushtetuta dhe ligjet organike përkatëse ua njohin këtyre organeve lidhur me shkarkimin/mbarimin e mandatit të tyre dhe procedurës që parashikon ligji për pastërtinë e figurës në këtë drejtim.

55. Për sa më sipër, Gjykata çmon se neni 24/5 i ligjit për pastërtinë e figurës, i cili parashikon ndërprerjen e mandatit të Presidentit të Republikës, anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese, të Gjykatës së Lartë, Prokurorit të Përgjithshëm, deputetëve dhe anëtarëve të Këshillit të Ministrave, në rastet e lëshimit të “dëshmisë së verifikimit B”, cenon garancitë kushtetuese të mandatit të tyre dhe për rrjedhojë është në kundërshtim me parimin e kushtetutshmërisë dhe shtetit të së drejtës.

B. Lidhur me pretendimin se rregullimet e ligjit për pastërtinë e figurës cenojné garancitë ligjore për gjyqtarët, prokurorët dhe nëpunësit e administratës publike të parashikuara në disa ligje të përforcuara (ligje organike), të cilat kërkojnë për miratim një shumicë të cilësuar të deputetëve (neni 81/2 i Kushtetutës).

56. Kërkesit pretendojnë se rregullimet e ligjit cenojné garancitë ligjore të parashikuara në disa ligje të përforcuara (të quajtura ndryshe “ligje organike”), të cilat kërkojnë për miratim një shumicë të cilësuar të deputetëve. Në këtë mënyrë, duke prekur parimin e rezervës ligjore organike, norma të veçanta të ligjit bien ndesh me nenin 81, pika 2 e Kushtetutës. Antikushtetutshmëria e dispozitave të ligjit në shqyrtim reflektohet edhe për të gjitha funksionet që parashikohen në nenin 3 dhe 4 të ligjit për funksionarët që gëzojnë statusin e nëpunësit civil. Ligji për statusin e nëpunësit civil është ligj i cili kërkon shumicë të cilësuar (3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit).

57. Gjykata vëren se, sipas nenit 78 të Kushtetutës, Kuvendi, si rregull i përgjithshëm, miraton ligjet me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon një shumicë të cilësuar. Në nenin 81, pika 2 të Kushtetutës parashikohet një listë e ligjeve të cilat duhet të miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Në këtë listë, ndër të tjera, përfshihen: “a) ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve, të parashikuara nga Kushtetuta”; “c) ligji për zgjedhjet e përgjithshme dhe vendore”; “e) ligji për statusin e funksionarëve publikë”. Ky detyrim shtrihet dhe për ligjet që ndryshojné përmbajtjen e këtyre ligjeve.

58. Gjykata u shpreh dhe më lart se parimi i shtetit të së drejtës detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese. Aktet juridike që nxirren nga këto organe duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta, si në kuptimin formal, ashtu dhe në atë material (*shih vendimet e GJK 29/2005, 3/2006, 19/2007*).

59. Kushtetuta u jep ligjeve të përforcuara fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ata renditen para ligjeve të zakonshme të Kuvendit (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.19, datë 3.05.2007*). Respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor.

60. Në këtë kuptim, Gjykata Kushtetuese thekson se marrëdhëniet midis ligjeve organike (të miratuara me një shumicë të cilësuar të Kuvendit) dhe ligjeve të zakonshme (të miratuara sipas rregullit të përgjithshëm) mund të shihen në dy mënyra të ndryshme: si marrëdhënie midis burimeve të së drejtës të vendosura në nivele të ndryshme në hierarkinë e normave (ligjet që miratohen me shumicë të cilësuar qëndrojnë më lart se ato të miratuara me shumicë të thjeshtë); ose si një marrëdhënie e bazuar mbi parimin e shpërndarjes së kompetencës legislative.

61. Në një shtet demokratik të sunduar nga ligji gjyqtari përmbush një funksion shumë të rëndësishëm. Roli i tij dhe i gjykatave në një shtet të tillë është, që ndërsa ushtrojnë funksionin e drejtësisë, ata duhet të sigurojnë zbatimin e normave të shprehura në Kushtetutë, të ligjeve dhe akteve të tjera ligjore, të garantojnë shtetin e së drejtës dhe të mbrojnë të drejtat dhe liritë e njeriut. Duke pasur parasysh këtë rol, Kushtetuta, si edhe një sërë dokumentesh ndërkombëtare, parashikojnë një sërë garancish për statusin e gjyqtarit, ndër të cilat, është dhe palëvizshmërinë e tij nga detyra pa shkaqe të përligjura (neni 138). Në funksion të kësaj garancie, kushtetutbërësi, ka parashikuar dhe procedurën dhe rastet shteruese se kur gjyqtari mund të shkarkohet.

62. Sipas nenit 147 të Kushtetutës, një gjyqtar mund të shkarkohet nga detyra nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë, ndër të tjera, për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit. Sipas ligjit për organizimin e pushtetit gjyqësor (ligji nr. 9877, datë 18.02.2008) dhe ligjit për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë (ligji nr. 8811, datë 17.05.2001, i ndryshuar), shkarkimi nga detyra i një gjyqtari mund të bëhet vetëm në rast të shkeljeve të rënda disiplinore, duke zbatuar procedurat disiplinore para Këshillit të Lartë të Drejtësisë që parashikohen nga këto ligje në mënyrë specifike.

63. Sipas ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë" (nr. 8737, datë 12.02. 2001, i ndryshuar), prokurorët mund të shkarkohen nga detyra kur dënohen për kryerjen e një krimi të rëndë, kur deklarohen të paaftë, ose pasi zbatohet një dënim disiplinor i ardhur nga një procedurë disiplinore e kryer nga Këshilli i Prokurorisë.

64. Siç u përmend dhe më sipër, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, pretendon se ligji për pastërtinë e figurës shtjellon në mënyrë procedurale vetëm një aspekt të cenimit të rëndë të figurës, atë të akteve dhe sjelljeve diskredituese. Sipas KM ky ligj bën vetëm zbatimin e dispozitave përkatëse të Kushtetutës dhe ligjeve organike, dhe si i tillë, nuk ka një karakter normativ, por vetëm një natyrë procedurale.

65. Gjykata edhe këtë argument të subjektit të interesuar e çmon të pambështetur. Procedurat e veçanta të parashikuara në ligjet organike janë elemente thelbësore të garancive kushtetuese dhe ligjore për gjyqtarët dhe prokurorët, garanci që ligji për pastërtinë e figurës i shmang duke zëvendësuar vendimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Këshillit të Prokurorisë me "dëshminë e verifikimit B". Duke ndryshuar procedurën e parashikuar në Kushtetutë dhe në ligjet organike, ligji për pastërtinë e figurës cenon dhe dobëson mbrojtjen e parashikuar për ta. Gjykata thekson se zgjedhja e parashikuar nga Kushtetuta dhe ligji organik për t'i besuar Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Këshillit të Prokurorisë çështje të disiplinës dhe shkarkimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve në mënyrë që të ruhet palëvizshmëria e tyre, pra dhe pavarësia, nuk mund të lejojë që një autoritet tjetër administrativ t'u imponojë këtyre dy institucioneve një vendim detyrues.

66. Në lidhje me nëpunësit civilë, sipas ligjit respektiv (ligji nr.8549, datë 1.11.1999), ata mund të largohen nga shërbimi civil, nëse ndaj tyre janë marrë masa disiplinore specifike nga organi kompetent në rastet e mosplotësimit të detyrave, për thyerjen e disiplinës në punë dhe të rregullave të etikës, si dhe në raste të tjera të parashikuara nga ky ligj (neni 25). Procedurat administrative duhet të garantojnë të drejtën e personit, ndaj të cilit është marrë masa e largimit, për t'u dëgjuar, për t'u mbrojtur dhe për t'u ankuar. Ankimi kundër masës disiplinore të largimit mund të bëhet në Komisionin e Shërbimit Civil. Gjykata çmon se edhe procedurat e veçanta të parashikuara në ligjin organik për shërbimin civil, janë elemente thelbësore të garancive kushtetuese dhe ligjore për nëpunësit civilë, të cilat ligji për pastërtinë e figurës nuk i merr në konsideratë. Duke ndryshuar procedurën e parashikuar në ligjin organik përkatës, ligji për pastërtinë e figurës cenon dhe dobëson mbrojtjen e parashikuar për ta.

67. Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se ligji për pastërtinë e figurës, i cili është një ligj i miratuar sipas procedurës së zakonshme, nuk mund të trajtohet si interpretim dhe zbatim i dispozitave përkatëse të Kushtetutës dhe ligjeve organike. Ky ligj bie ndesh me garancitë që Kushtetuta dhe ligjet organike ua njohin organeve shtetërore përkatëse.

C. Lidhur me pretendimin se rregullimet e ligjit për pastërtinë e figurës, përsa i përket ngritjes, funksionimit dhe vendimmarrjes së Autoritetit të Kontrollit të Figurës, cenojnë kërkesat që rrjedhin nga parimi i shtetit të së drejtës dhe parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

68. Kërkuesit pretendojnë se ligji për pastërtinë e figurës, përsa i përket ngritjes, funksionimit dhe vendimmarrjes së Autoritetit të Kontrollit të Figurës cenon rëndë shtetin e së drejtës dhe parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, parashikuar nga neni 7 i Kushtetutës. Ligji i atribuon këtij autoriteti kompetenca mbikushtetuese, ai ndërhyr në kompetencat gjyqësore dhe nuk plotëson asnjë standard në lidhje me pavarësinë e tij nga politika dhe pushteti ekzekutiv.

69. Parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve deklarohet në nenin 7 të Kushtetutës, sipas të cilit "Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutivë dhe gjyqësorë". Gjykata është shprehur se ky formulim do të thotë që ligjvënësi, ekzekutivi dhe gjyqësori janë të ndarë, efektivisht të pavarur dhe midis tyre duhet të ketë një balancë. Çdo institucion i një pushteti gëzon kompetencën sipas këtij qëllimi. Përmbajtja konkrete e kësaj kompetence varet nga fakti se cili pushtet i përket ky institucion, nga vendi i tij midis institucioneve të tjera, nga raportet e tij me ato të institucioneve të pushtetit shtetëror. Asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të një prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve, që sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese (shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.11, datë 2.04.2008; nr.19, datë 3.05.2007).

70. Ligji për pastërtinë e figurës parashikon se, për zbatimin e këtij ligji, krijohet Autoriteti i Kontrollit të Figurës, i cili duhet të organizohet dhe të funksionojë në mënyrë të pavarur (neni 6). Ky autoritet, sipas ligjit, përbëhet nga: a) nga dy përfaqësues të shumicës parlamentare; b) dy përfaqësues të pakicës parlamentare; c) dhe kryetari i cili duhet të zgjidhet me konsensus. Gjykata çmon se duke pasur parasysh që të gjitha kandidaturat miratohen nga Kuvendi dhe se, kur nuk arrihet konsensusi ose për pamundësi zgjedhjeje, Kuvendi miraton anëtarin midis dy kandidaturave të propozuara nga shoqëria civile, procedura për ngritjen e këtij organi nuk garanton funksionimin e tij në mënyrë të pavarur.

71. Gjykata vëren se Autoriteti i Kontrollit të Figurës, sipas ligjit, fillon procedurën e verifikimit të pastërtisë kryesisht, me kërkesë me shkrim të titullarit të institucionit ose me kërkesë të vetë subjektit (neni 13). Diskrecioni i Autoritetit, si rregull, është i kufizuar: ai verifikon, në bazë të dokumenteve, ekzistencën e fakteve në lidhje me subjektin e verifikuar. Por gjithashtu, ky organ, për të mbajtur një qëndrim duhet të interpretojë disa shprehje dhe terma të ligjit (si p.sh. "kur ka vepruar kundër vijës zyrtare" "bashkëpunëtor", "proces politik"). Dëshmia e verifikimit për subjektin e verifikuar është e vlefshme kur kanë votuar pro të paktën tre anëtarë të Autoritetit (neni 19).

72. Gjykata ka vlerësuar më sipër se ndërprerja e mandatit të disa organeve kushtetuese dhe shkarkimi i gjyqtarëve, prokurorëve dhe nëpunësve civilë sipas ligjit për pastërtinë e figurës nuk është në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet organike përkatëse. Çështja, nëse rregullimet e ligjit për pastërtinë e figurës, përsa i përket Autoritetit të Kontrollit të Figurës, bien ndesh me kërkesat që burojnë nga parimi i shtetit të së drejtës dhe parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, është qartësisht e lidhur me argumentet që u dhanë më sipër nga Gjykata për dy pretendimet e para.

73. Në lidhje me garancitë procedurale, Gjykata konstaton se, sipas ligjit, gjatë procedurës së verifikimit të zhvilluar nga Autoriteti i Kontrollit, subjekti që do të verifikohet nuk kërkohet të jetë prezent ose të dëshmojë. Edhe sipas parashikimit të nenit 20, pika 2 e ligjit, zyrtarit që nuk pranon rezultatin e verifikimit të nxjerrë nga Autoriteti nuk i jepet mundësia të sqarojë pozicionin e tij në prezencë të anëtarëve të këtij organi. Gjykata çmon se, në parim, njohja e mundësisë zyrtarit të interesuar për t'u paraqitur para Autoritetit në mënyrë që të japë arsyet e tij, do të ishte një mjet i përshtatshëm për të lejuar që ndërhyrja në të drejtat e këtij personi të ishte proporcionale (në veçanti në mungesë të një efekti pezullues të ankimimit gjyqësor: shih më poshtë).

74. Në nenin 22 të ligjit për pastërtinë e figurës parashikohet mundësia që subjekti i verifikuar të ankimojë dëshminë e verifikimit në gjykatën e rrethit gjyqësor. Gjykata konstaton se, me përjashtim të personave që janë aktualisht në detyrë, efektet e dëshmisë së verifikimit nuk pezullohen me ankimimin gjyqësor. Në këtë mënyrë ky ligj i heq mundësinë gjykatës të pezullojë efektet e dëshmisë nëse e çmon të arsyeshme. Për pasojë, vendimi i Autoritetit mbetet në fuqi për gjithë kohën përpara se gjykata të vendosë. Ky ndalim ngre një shqetësim serioz përsa i përket ndërhyrjes në veprimtarinë e gjykatës.

75. Gjykata çmon se rregullimet e ligjit lidhur me kompetencat e Autoritetit të Kontrollit të Figurës, duke vlerësuar në tërësi procedurat vendimmarrëse dhe efektet e dëshmisë së verifikimit, tejkalojnë dhe janë në konflikt me kompetencat që Kushtetuta iu ka besuar disa organeve dhe institucioneve kushtetuese, si dhe me procedurat respektive të parashikuara nga Kushtetuta dhe ligjet organike.

76. Gjykata çmon se ligji krijon shqetësim serioz për parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve të garantuara nga neni 7 i Kushtetutës, në kuptimin që një organ ekzekutiv autorizohet të imponojë pastrimin e figurës mbi anëtarët e ligjvënësit dhe gjyqësorit.

77. Sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se rregullimet e ligjit për pastërtinë e figurës, përsa i përket ngritjes, funksionimit dhe vendimmarrjes së Autoritetit të Kontrollit të Figurës, cenojnë kërkesat që rrjedhin nga parimi i shtetit të së drejtës dhe parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

Ç. Lidhur me pretendimet se ligji për pastërtinë e figurës kufizon disa të drejta kushtetuese, si të drejtën për t'u zgjedhur, të drejtën për punë dhe të drejtën për të hyrë në administratën publike, duke mos respektuar kushtet e kërkuara nga nenet 17 dhe 18 të Kushtetutës

78. Kërkuesit pretendojnë se ligji për pastërtinë e figurës kufizon disa të drejta kushtetuese, si: të drejtën për t'u zgjedhur, parashikuar nga neni 45 i Kushtetutës, të drejtën për punë të parashikuar nga neni 49/1 dhe të drejtën për të hyrë në administratën publike. Kërkuesit, ndërsa pranojnë se këto të drejta mund të kufizohen, pretendojnë se në kufizimet e kryera ligjvënësi nuk ka respektuar kriteret e përcaktuara në nenet 17 dhe 18 të Kushtetutës: atë të interesit publik në kuptimin e domosdoshmërisë në një shoqëri demokratike, të përligjjes së tij në mënyrë të arsyeshme dhe objektive dhe të proporcionalitetit. Gjithashtu, ata pretendojnë se ky ligj ka krijuar bazat për një formë të përgjegjësisë morale dhe ligjore kolektive, duke u bazuar vetëm te funksioni që subjektet e këtij ligji kanë kryer, pa identifikuar “fajësinë” për veprimet konkrete të dhunimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

79. Gjykata, fillimisht, e çmon të nevojshme të evidentojë kriteret kushtetuese që duhet të respektohen nga ligjvënësi në rastin e kufizimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Sipas nenit 17 të Kushtetutës, kufizime të të drejtave dhe lirive kushtetuese mund të vendosen nëse përmbushen disa kushte: të vendosen me ligj, për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve; duhet të jenë në përpjesëtim me gjendjen që i ka diktuar ato (parimi i proporcionalitetit/përpjestueshmërisë); të mos cenojnë thelbin e lirive dhe të drejtave; dhe në asnjë rast të mos tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ). Pra, kjo dispozitë kushtetuese kërkon vlerësimin e domosdoshmërisë së ndërhyrjes ligjore të shtetit, në varësi të natyrës të së drejtës, të karakterit të interesit publik që duhet të mbrohet, të rrethanave konkrete që e diktojnë një ndërhyrje në minimum dhe sa më pak të dëmshme nga pikëpamja e të drejtave të njeriut (*shih vendimin e GJK 39/2007, 41/2007*).

80. Kushtetua, nëpërmjet referimit të KEDNJ, i ka dhënë këtij dokumenti vlerën e standardit kushtetues përse i përket kufizimit të të drejtave të njeriut. Ligjvënësi nuk mund të vendosë kufizime që tejkalojnë ato të parashikuara nga KEDNJ, por ai nuk pengohet, që nëpërmjet legjislacionit, të zgjerojë hapësirën e të drejtave dhe lirive dhe t'i japë një dimension më të madh realizimit të mbrojtjes së individit (*shih vendimin e GJK 24/2007*). Në këtë kuptim, Gjykata merr parasysh dhe jurisprudencën e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ), e cila i ka dhënë jetë standardeve të KEDNJ nëpërmjet zbatimit të tyre në çështjet konkrete. GJEDNJ është shprehur “sa herë që një shtet mundohet të mbështetet në parimin e “demokracisë së aftë të mbrojtë vetveten” në mënyrë që të justifikojë ndërhyrjen në të drejtat e njeriut, ai duhet të vlerësojë me shumë kujdes qëllimin dhe pasojat e masave që ndërmerr, për të siguruar arritjen e balancës së lartpërmendur” (GJEDNJ, Ždanoka kundër Letonisë).

81. Ndalimet që vendos ligji për pastërtinë e figurës si pasojë e lëshimit të dëshmisë së verifikimit B përbëjnë kufizime të disa të drejtave themelore të garantuara nga Kushtetuta, si dhe nga KEDNJ dhe marrëveshje të tjera ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë. Gjykata i vlerëson këto kufizime në raport me kushtet që ato duhet të plotësojnë sipas standardeve të evidentuara më sipër.

82. Gjykata çmon se ligji për pastërtinë e figurës ka një qëllim të ligjshëm. Këtë qëndrim ka mbajtur edhe GJEDNJ, e cila ka shprehur pikëpamjen e saj se mbrojtja e pavarësisë së shtetit, rendit demokratik dhe sigurisë kombëtare është një qëllim i ligjshëm, në përputhje me parimin e shtetit të së drejtës dhe objektivat e Konventës (GJEDNJ, Ždanoka kundër Letonisë).

83. Në lidhje me kriterin e proporcionalitetit, Gjykata vëren se ky kriter duhet të shihet në raport me rrethanat e çështjes. Për këtë arsye, Gjykata më poshtë evidenton disa elemente të përgjithshme, të cilët duhet të merren parasysh gjatë vlerësimit specifik të proporcionalitetit.

84. Gjykata çmon se ligji për pastërtinë e figurës nuk lë hapësirë për shqyrtimin e çështjeve individualisht, por i trajton ato së bashku, pa bërë asnjë dallim. Sanksionet përcaktohen në bazë të kritereve formale: vetëm fakti që një person ka qenë në një nga funksionet e përmendura në nenin 4 të ligjit, mjafton që ai të marrë dëshminë e verifikimit B. Kjo do të thotë se “faji” nuk vërtetohet në çdo rast individual, por prezumohet. Sipas ligjit, i vetmi rast i shkarkimit nga përgjegjësia për personin është “kur ka vepruar kundër linjës zyrtare ose është larguar vetë nga detyra në mënyrë publike” (neni 4, germa “a”). Standardet ndërkombëtare të referuara më sipër kërkojnë që prezumimi i “fajit” mund të bëhet vetëm për ish-zyrtarët e lartë të institucioneve të diktaturës komuniste, që kanë kryer shkelje të rënda të të drejtave të njeriut, të cilët duhet ta provojnë pafajësinë e tyre duke deklaruar se nuk kanë marrë pjesë në planifikimin, drejtimin apo zbatimin e një politike, praktike apo akti të tillë. Asnjë person tjetër nën rangun e një zyrtari të lartë të këtyre institucioneve nuk mund të jetë subjekt i masave të lustracionit, përveçse kur “faji” i tij individual provohet në një gjykim të paanshëm. Procesi i të provuarit përfshin si motivin ashtu dhe pjesëmarrjen e tij konkrete në shkeljen e të drejtave të njeriut.

85. Në këtë këndvështrim, ndalimet e ligjit për persona që kanë qenë “punonjës të organeve të sigurimit të shtetit” (neni 4/ç, neni 4/d), “të dënuar me vendim penal të formës së prerë ...për veprat penale të shpifjes, të kallëzimit të rremë ose dëshmisë së rreme në procese politike” (neni 4/dh), si dhe ato të parashikuara në shkronjat “e”, “f” dhe “g” të nenit 4 të ligjit për pastërtinë e figurës nuk respektojnë standardin për shmangien e përgjegjësisë kolektive.

86. Mangësitë e ligjit për pastërtinë e figurës nuk mund të plotësohen nëpërmjet ankimit gjyqësor (neni 22 i ligjit). Ky ligj nuk parashikon dispozita që i japin gjykatës kompetencën të deklarojë të pavlefshme dëshminë e verifikimit për shkak të rrethanave të secilës çështje individuale. Përveçse kur parashikohet ndryshe, gjykata vendos nëse vendimi për lëshimin e dëshmisë së verifikimit është dhënë në përputhje me ligjin për pastërtinë e figurës. Gjykata nuk ka të drejtë të shtojë kritere apo standarde të reja.

87. Parimi i proporcionalitetit kërkon gjithashtu, që koha që ka kaluar midis sjelljes së papërshtatshme dhe vlerësimit të rrezikut apo kërcënimit që këto sjellje kanë për shtetin të merren parasysh. Siç përcaktohet në nenin 1, ligji për pastërtinë e figurës rikthehet shumë pas në kohë, duke përfshirë “periudhën nga 29 nëntor 1944 deri më 8 dhjetor 1990”. Gjykata vëren se ndërsa ekzistenca e kërcënimit apo rrezikut ndaj krijimit të demokracisë së lirë është pranuar nga Shqipëria në të shkuarën, në kohët e sotme, pas shumë vitesh dhe zgjedhesh parlamentare dhe vendore, ekzistenca e kërcënimit dhe rrezikut është e dyshimtë dhe arsyet që do të justifikonin një akt të përgjithshëm të lustracionit nuk janë shumë të qarta, sidomos nëse lustracioni lidhet vetëm me pjesëmarrjen formale të personave në aktivitetet e regjimit komunist dhe nuk kërkon përgjegjshmërinë personale për shkeljen e të drejtave të njeriut dhe sjelljeve të tjera individuale. Përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave, nuk dhanë një justifikim bindës përse i përket këtij aspekti.

88. Gjykata çmon se duhet të ekzistojnë arsye të forta për të justifikuar nxjerrjen e një ligji të ri për lustracionin tetëmbëdhjetë vjet pas rënies së regjimit komunist dhe shtatë vjet pas mbarimit të afatit të legjislacionit të mëparshëm, si dhe për parashikimin se ai do të vazhdojë të zbatohet për një kohë kaq të gjatë.

89. Parimi i proporcionalitetit kërkon që periudha e përjashtimit të jetë e kufizuar dhe të marrë në konsideratë rrethanat individuale. Kohëzgjatja e përjashtimit nga një funksion publik duhet të varet nga njëra anë nga progresi në vendosjen e një shteti demokratik të së drejtës dhe nga ana tjetër nga mundësia për një ndryshim pozitiv në sjelljen dhe qëndrimin e subjektit të lustracionit. Gjykata vëren se sanksionet që parashikon ligji për pastërtinë e figurës vendosen për një kohë të papërcaktuar. Ajo thekson se, përderisa qëllimi i lustracionit është të largojë nga detyra personat me sjellje antidemokratike, periudha kohore gjatë së cilës do të shtrihet kontrolli duhet të jetë e kufizuar, pasi aktivitetet e kryera në të kaluarën nuk përbëjnë një provë përfundimtare të sjelljes aktuale apo të sjelljes në të ardhmen të individit.

90. Nga ana tjetër, Gjykata ka parasysh standardet e Këshillit të Europës, të cilat rekomandojnë një kohë maksimale prej 5 vjetësh nga skualifikimi. Ky kufizim, në çështjet individuale mund të tejkalohet për arsye të ndryshme, si p.sh. për një sjellje personale shumë të keqe ose të një faji individual, por ky tejkalim duhet të justifikohet në çdo rast konkret. Edhe në këto raste, Gjykata çmon se një përjashtim i papërcaktuar nga funksioni publik pa pasur mundësinë për ta rifituar atë ngre problemin e proporcionalitetit.

a) E drejta për t'u zgjedhur

91. Ligji për pastërtinë e figurës, në nenin 23, pika 2 parashikon se subjekti i verifikuar, të cilit i është lëshuar “dëshmia e verifikimit B”, skualifikohet nga vazhdimi i procedurave të zgjedhjes. Ky ndalim i ligjit cenon të drejtën për t'u zgjedhur të garantuar nga neni 45 i Kushtetutës dhe neni 3 i protokollit nr.1 të KEDNJ. E drejta për të kandiduar në zgjedhje është e garantuar edhe nga neni 25 “b” i Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (referuar më poshtë si PNDKP).

92. Gjykata çmon se ky kufizim i ligjit përbën një ndërhyrje të rëndë, për sa kohë ankimi gjyqësor mbi përfundimet e Autoritetit nuk pezullon efektet e dëshmisë së verifikimit sipas nenit 23/3, derisa “vendimi i gjykatës të marrë formë të prerë”. Në këtë mënyrë, e drejta për të kandiduar në zgjedhje mund të mohohet për sa kohë gjykatat nuk marrin një vendim përfundimtar për zgjidhjen e çështjes.

93. E drejta për të kandiduar në zgjedhje është një e drejtë themelore, por jo absolute. Ndërhyrjet mund të justifikohen sipas nenit 17.1 të Kushtetutës nëse bëhen me ligj, për interesin publik ose për mbrojtjen e të drejtave të tjerëve dhe, në qoftë se ndërhyrja është proporcionale në raport me situatën që e bën të nevojshme këtë ndërhyrje. Për më tepër, ato duhet të jenë në përputhje me KEDNJ (neni 17.2 i Kushtetutës). Lidhur me këtë çështje, GJEDNJ shprehet: “*Në rendet e tyre të brendshme ligjore, Shtetet Kontraktuese i kushtëzojnë të drejtat për të votuar dhe për të kandiduar në zgjedhje nga rrethana, të cilat në parim nuk janë të përjashtuara nga neni 3. Ato kanë një hapësirë të gjerë vlerësimi në këtë fushë, por i takon Gjykatës të përcaktojë në fund nëse janë respektuar kërkesat e protokollit nr. 1; ajo duhet të bindet se rrethanat nuk i kufizojnë të drejtat në fjalë deri në atë masë që të dëmtohet thelbi i tyre dhe të privohet efektshmëria e tyre; se ato janë vendosur për një qëllim legjitim dhe se mjetet e përdorura nuk janë në disproporcion.*” (Adamson kundër Latvia, parag. 116)

94. Gjykata Kushtetuese çmon se kushtetutshmëria e kufizimit të së drejtës për t’u zgjedhur sipas nenit 23/2 të ligjit për pastërtinë e figurës duhet vlerësuar gjithashtu në raport me kushtet e përmendura më sipër. Gjykata, pranon se përjashtimi i një kategorie personash nga funksionet e zgjedhshme, për të cilët nuk mund të besohet se mund t’i ushtrojnë kompetencat e tyre në përputhje me parimet e shtetit demokratik të sunduar nga ligji, është “interes publik” brenda kuptimit të nenit 17 të Kushtetutës dhe një qëllim legjitim në kuptim të KEDNJ.

95. Por Gjykata rithekson se “interesi publik” duhet të respektojë proporcionalitetin e ndërhyrjes. Po ashtu duhet të theksohet se standardet e KE nuk rekomandojnë masat e lustracionit për funksionet e zgjedhshme “me përjashtim të rasteve kur kjo gjë kërkohet nga vetë kandidati”. E drejta e votuesve për të zgjedhur këdo që ata dëshirojnë është baza e një demokracie. Çdo përjashtim nga ky parim i njohur duhet të jetë i motivuar në çdo rast individual në bazë të rrethanave të veçanta.

96. Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se ligji për pastërtinë e figurës kufizon të drejtën për t’u zgjedhur jo në përputhje me kushtet e kërkuara nga neni 17 i Kushtetutës dhe KEDNJ.

b) E drejta për punë

97. E drejta për punë, e cila shprehet nëpërmjet të drejtës për të zgjedhur profesionin dhe vendin e punës, garantohet nga neni 49 i Kushtetutës, nga neni 6.1 i Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore (PNDESK). Kufizimet e së drejtës për të punuar duhet të vendosen me ligj, duhet të jenë proporcionale dhe nuk duhet të prekin thelbin e kësaj të drejte.

98. E drejta për punë, sipas nenit 49/1 të Kushtetutës, përfshin zgjedhjen e profesionit, vendin e punës dhe sistemin e kualifikimit profesional, me qëllim sigurimin e mjeteve të jetesës në mënyrë të ligjshme. Zgjedhja e profesionit, siç parashikohet nga dispozita kushtetuese, është një e drejtë e individit në kuptimin, që ai i përkushtohet një veprimtarie për të siguruar mjetet e jetesës. Kjo e drejtë e individit për të përfutur me punë të ligjshme fiton rëndësi edhe nga pikëpamja sociale, pasi puna si profesion është një vlerë edhe për kontributin që i sjell shoqërisë në tërësi (shih vendimin e GJK nr.20/2006).

99. E drejta për të punuar përkufizohet nga GJEDNJ si: “*zgjedhja e një profesioni, e një vendi për të punuar dhe e sistemit të kualifikimit profesional, me qëllim sigurimin e mjeteve të jetesës në mënyrë të ligjshme. Zgjedhja e profesionit, sikurse parashikohet nga dispozita kushtetuese, është një e drejtë e individit në kuptimin që ai i kushtohet një aktiviteti për të siguruar mjetet e jetesës.(...) E drejta për të punuar dhe liria e profesionit nënkuptojnë çdo veprimtari të ligjshme që sjell të ardhura dhe që nuk ka një afat kohor të përcaktuar, me*

përjashtim të rasteve kur ka një rregullim të veçantë ligjor. Në këtë kuptim, veprimi i organeve shtetërore që sjell pasoja direkte që pengojnë aktivitetin profesional është një shkelje e kësaj lirie për të vepruar. Garancia që Kushtetuta i jep një individit në lidhje me të drejtën për të punuar dhe lirinë e zgjedhjes së profesionit ka për qëllim mbrojtjen e tyre nga kufizimet e pajustificuara të vendosura nga shteti” (vendim i datës 11 korrik 2006).

100. E drejta për ushtrimin e një profesioni mund të kufizohet nga rregullime të arsyeshme që mund t'i atribuohen konsideratave të së mirës së përgjithshme. Liria për të zgjedhur një profesion, megjithatë, mund të kufizohet vetëm për hir të një interesi publik detyrues; pra, nëse pas një shqyrtimi të kujdesshëm, ligjvënësi vendos se një interes i përgjithshëm duhet mbrojtur, atëherë ai mund të vendosë kufizime për ta mbrojtur atë interes, por vetëm deri në atë nivel që mbrojtja nuk mund të realizohet nga një kufizim më i lehtë i lirisë për të zgjedhur. Në rastin kur cenimi i së drejtës për të zgjedhur një punë është i paevitueshëm, ligjvënësi duhet të përdorë gjithmonë mjetet rregulluese më pak kufizuese ndaj të drejtës themelore.

101. Nëse ligjvënësi e kushtëzon të drejtën për të nisur një aktivitet profesional me përmbushjen e disa kritereve të caktuara, duke cenuar kështu mbi të drejtën për të zgjedhur një profesion, në këtë rast, rregullimet për të mirën e përgjithshme janë të legjitimuara. Por, këto kufizime duhen bërë vetëm kur veprime të tilla janë absolutisht të nevojshme për të mbrojtur në veçanti interesat të rëndësishme të komunitetit dhe duhet që, në të gjitha këto raste, masa kufizuese e përzgjedhur të përmbajë cenimin më të vogël të mundshëm.

102. Kufizimet mbi lirinë e zgjedhjes së profesionit shpesh janë të nevojshme për të ruajtur publikun nga dëme dhe rreziqe të ndryshme. Edhe në këto raste kufizimet duhet të jenë të përligjura dhe të bazuara mbi kritere objektive. Nga ana tjetër, këto kufizime duhet të bëhen mbi kritere të caktuara dhe të bëra të njohura, në mënyrë që kandidatët për profesione të ndryshme të kenë mundësi t'i njohin që në fillim për të vlerësuar nëse ata i kanë ose jo mundësitë për të konkurruar.

103. Gjykata, për të vlerësuar kufizimin e së drejtës për punë merr në konsideratë edhe jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese Federale të Gjermanisë. Kjo e fundit është shprehur: “Sipas doktrinë, ushtrimi i një profesioni mund të kufizohet nga rregullat e arsyeshme që mund t'i atribuohen vlerësimeve të së mirës së përgjithshme. Situata ndryshon kur shteti kthehet në kontrollorin e kushteve objektive të pranimin në një vend pune. Në këto raste, kufizimet janë të lejueshme vetëm për kushte shumë të limituara dhe të mirëpërcaktuara. Në përgjithësi, ligjvënësi mund të caktojë kushte të tilla vetëm kur ato janë të nevojshme për të nxjerrë në pah rreziqet e mundshme që mund të prekin interesat e një rëndësie themelore në komunitet.” (vendim i datës 11 korrik 2006).

104. Përjashtimi i personave që kanë marrë “dëshminë e verifikimit B” nga ushtrimi i funksioneve të përmendura në nenin 3 të ligjit për pastërtinë e figurës, sikurse përcaktohet në nenet 24/4 dhe 24/5 të ligjit, e cenon këtë të drejtë, duke qenë se përjashtimi është rezultat i marrjes së “dëshmisë së verifikimit B”. Gjithashtu, kjo e drejtë cenohet edhe në rastin e përjashtimit nga procedurat e emërimit dhe zgjedhjes, sipas parashikimeve të nenit 23/2 të ligjit.

105. Nevoja për një “dëshmi verifikimi A” nuk është një rregullim për mënyrën e ushtrimit të profesionit, por një kusht objektiv për pranimin në një vend pune të veçantë. Në këtë kuptim, vendosja e këtij kushti kërkon arsye bindëse të interesit publik. Qëllimi i lustracionit për të siguruar besnikërinë e shërbimeve përkatëse për publikun në një shtet demokratik, pra duke ndihmuar kështu në krijimin e këtij rendi të ri, është një arsye legjitime me interes të përbashkët.

106. Proporcionaliteti i këtij kufizimi varet sa nga lloji i lidhjes ose bashkëpunimit aq edhe nga funksioni i mbajtur nga subjekti konkret. Sa më e gjerë të jetë veprimtaria bashkëpunuese dhe sa më i rëndësishëm të jetë funksioni i mbajtur aq më shumë ka gjasa që kufizimi të konsiderohet si proporcional.

107. Gjykata, për të vlerësuar kushtetutshmërinë e kufizimit të së drejtës për punë u përmbahet argumenteve që u dhanë lidhur me kërkesat që rrjedhin nga parimi i proporcionalitetit. Nga ky këndvështrim del se ligjvënësi nuk ka arritur të justifikojë nevojën e këtij kufizimi dhe nuk ka vendosur një mekanizëm, i cili do të shmangte përgjegjësinë kolektive dhe do të ndihmonte gjetjen e ekuilibrit në secilin rast individual.

108. Sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se ligji për pastërtinë e figurës kufizon të drejtën e punës pa respektuar kërkesat e nenit 17 të Kushtetutës dhe KEDNJ.

c) E drejta për të hyrë në shërbimin publik

109. Shumë nga funksionet e përmendura në nenin 3 të ligjit për pastërtinë e figurës janë të lidhura me shërbimin publik në një kuptim të gjerë. Në lidhje me këtë shërbim, Kushtetuta në nenin 107, paragrafi i dytë parashikon: *“Nëpunësit në administratën publike caktohen me konkurs, përveç kur ligji parashikon ndryshe”*. Një normë e tillë në esencë është e barabartë me një garanci të aksesit në shërbimet publike në kushte të barabarta.

110. KEDNJ nuk e garanton të drejtën e aksesit në shërbimet publike, ndërkohë që kjo e drejtë është pranuar në të drejtën ndërkombëtare. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut e 10 dhjetorit 1948 dhe Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike i 16 dhjetorit 1966 parashikojnë respektivisht se: *“...çdo njeri ka të drejtë të hyjë, në kushte barazie, në funksionet publike të vendit të vet”* (neni 21, par. 2) dhe çdo qytetar ka të drejtë *“... të pranohet, në kushte të përgjithshme barazie, të kryejë funksione publike në vendin e tij.”* (neni 25/c).

111. Sipas nenit 23.2 të ligjit për pastërtinë e figurës, aksesit në shërbimet publike varet nga “dëshmia e verifikimit A” sa kohë që funksioni përfshihet në renditjen e parashikuar në nenin 3 të ligjit. Ky kusht përjashton personin e prekur nga një përzgjedhje me konkurs duke cenuar kështu të drejtën e aksesit në shërbimet publike, kurse individët që marrin “dëshminë e verifikimit B” janë a priori të përjashtuar.

112. Nga ana tjetër, neni 25 i PNDKP lejon vendosjen e “kufizimeve të arsyeshme”. Edhe pse kjo lë një hapësirë të gjerë interpretimi, kërkesa e arsyeshmërisë nuk plotësohet nga ligji për pastërtinë e figurës për shkak të gamës së gjerë të personave që përjashtohen nga funksionet publike, pa një referencë për rrethanat e rastit individual dhe pa iu nënshtruar të provuarit të përgjegjësisë individuale, sipas parashikimeve të nenin 4.

113. Për më tepër, neni 107/2 i Kushtetutës i lejon përjashtimet nga rregulli i përgjithshëm i konkurrencës për aq kohë sa ato janë të përcaktuara me ligj. Në një shtet të së drejtës, këto dispozita ligjore duhet të jenë të përligjura në mënyrë të arsyeshme dhe objektive. Gjykata u përmbahet argumenteve që u dhanë më lart në lidhje me proporcionalitetin e kufizimit të së drejtës për punë, për të arritur në përfundimin se ligji për pastërtinë e figurës cenon edhe të drejtën e aksesit në shërbimet publike në kundërshtim me kërkesat e nenit 17 të Kushtetutës.

114. Bazuar në analizën e mësipërme Gjykata arrin në përfundimin se ligji për pastërtinë e figurës, objekt shqyrtimi, bie ndesh me parimet dhe garancitë kushtetuese të referuara më sipër, dhe për rrjedhojë duhet shfuqizuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, shkronja “a”, 134, gjerat “c” dhe “f” të Kushtetutës dhe nenit 72 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, njëzëri,

VENDOSI:

- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të ligjit nr. 10 034, datë 22.12.2008 “Për pastërtinë e figurës së funksionarëve të lartë të administratës publike dhe të të zgjedhurve”.

- Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në

Fletoren Zyrtare.

Anëtarë: Kujtim Puto, Fehmi Abdiu, Vladimir Kristo (kryetar), Vitore Tusha, Petrit Plloçi, Xhezair Zaganjori, Sokol Berberi, Admir Thanza, Sokol Sadushi