

VENDIM
Nr. 30, datë 16.5.2014

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja kryetar i Gjykatës Kushtetuese

Sokol Berberi anëtar i “ “

Vitore Tusha anëtare e “ “

Altina Xhoxhaj anëtare e “ “

Fatmir Hoxha anëtar i “ “

Gani Dizdari anëtar i “ “

Besnik Imeraj anëtar i “ “

Fatos Lulo anëtar i “ “

Vladimir Kristo anëtar i “ “

me sekretare Blerina Basha, në datën 20.3.2014 mori në shqyrtim, në seancë plenare me dyer të hapura, çështjen nr. 6 Akti, që i përket:

KËRKUES: Një grup deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (jo më pak se një e katërta e deputetëve), përfaqësuar nga z. Oerd Bylykbashi dhe z. Ivi Kaso, me autorizim.

SUBJEKT I INTERESUAR: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga z. Alban Brati dhe z. Geldjon Hysolli, me autorizim.

OBJEKTI: 1. Zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet Kuvendit të Republikës së Shqipërisë dhe subjektit kushtetues në konflikt (jo më pak se një e katërta e deputetëve);

2. Deklarimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, i vendimit nr. 66, datë 24.12.2013 të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë “Për mosmiratimin e kërkesës së një grupi deputetësh “Për ngritjen e një komisioni hetimor për të kontrolluar zbatimin e legjislacionit në fuqi për administrimin e bazave të të dhënave shtetërore tatimore, si dhe për të njohur dhe verifikuar në thellësi fenomenin e ndërhyrjes dhe bllokimit për disa ditë të sistemeve elektronike tatimore”, si shkak për lindjen e mosmarrëveshjes së kompetencës.

BAZA LIGJORE: Nenet 77, 131/ç, 134/1/c të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 54, 55, 56 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes, Vladimir Kristo, përfaqësuesin e kërkuarit, jo më pak se një e katërta e deputetëve të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, që kërkoj pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjektit të interesuar, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, që kërkoj rrëzimin e kërkesës si dhe, pasi bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Një grup prej jo më pak se një e katërta e gjithë deputetëve të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë që i përket pakicës parlamentare, pretendon se për disa ditë nuk kanë funksionuar, pa asnjë njoftim zyrtar, shërbimet elektronike të administratës tatimore. Për pasojë, bizneset kanë qenë në kushtet e pasigurisë dhe nuk kanë arritur të bëjnë deklaratimet përkatëse. Në datë 5.12.2013 kur shërbimet elektronike tatimore u bënë operative dhe funksionale, biznese të ndryshme deklaruan se ishin në pamundësi të shihnin deklaratat e tyre.

2. Duke marrë shkas nga kjo rrethanë në datën 11.12.2013, jo më pak se një e katërta e deputetëve, kanë depozituar në Kuvendin e Republikës së Shqipërisë (në vijim “Kuvendi”) kërkesën për ngritjen e një komisioni hetimor për të kontrolluar zbatimin e legjislacionit në fuqi për administrimin e bazës së të dhënave shtetërore tatimore si dhe për të verifikuar në thellësi fenomenin e ndërhyrjeve dhe bllokimit për disa ditë të sistemeve elektronike tatimore.

3. Konkretisht, në kërkesën e jo më pak se një të katërtës së të gjithë deputetëve, për ngritjen e një komisioni hetimor, drejtuar Kuvendit në datë 11.12.2013, përcaktohet:

3.1. Qëllimi i Komisionit Hetimor: Kontrolli i zbatimit të legjislacionit tatimor dhe administrimit të bazave të të dhënave shtetërore nga ana e administratës tatimore për periudhën 12.11.2013 – 7.12.2013, si dhe për të njohur dhe verifikuar në thellësi problematikën e bllokimit për disa ditë të sistemeve elektronike tatimore me synim parandalimin e ndërhyrjeve të paligjshme dhe nxjerrjen e përgjegjësisë konkrete.

3.2. Objekti dhe çështjet që do të hetohen:

a) Kontrolli i zbatimit të legjislacionit tatimor në administrimin e bazave të të dhënave shtetërore nga ana e administratës tatimore për periudhën 12.11.2013– 7.12.2013;

b) Njohja dhe verifikimi i problematikës së ndërhyrjeve në sistemet tatimore, me qëllim përcaktimin e mënyrës së funksionimit të këtij mekanizmi, si dhe identifikimin e përgjegjësive nga organet apo personat zyrtarë përkatës, me synim frenimin me mjete ligjore të shfaqjes së kësaj problematike në të ardhmen;

c) Njohja me arsyet e mosfunksionimit të sistemeve tatimore për disa ditë, me qëllim parandalimin e fenomenit në të ardhmen.

4. Në mënyrë të përmbledhur, në kërkesë specifikohet se puna e Komisionit Hetimor nuk do të konsistojë në nxjerrjen e përgjegjësive penale për personat e përfshirë në këtë fenomen, por në njohjen dhe verifikimin në thellësi të fenomenit të ndërhyrjeve dhe bllokimit të sistemeve elektronike tatimore me qëllim që të nxirren përfundime mbi nevojën e miratimit, plotësimit apo korigjimit të ligjeve të veçanta.

5. Ndërkohë rezulton se Prokuroria pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, mbi bazën e kallëzimit të Drejtorit të Përgjithshëm të Tatimeve, në datën 22.11.2013 ka regjistruar procedimin penal nr. 6638 për veprat penale të “shpërdorimit të detyrës” dhe “ndërhyrjes në të dhënat kompjuterike”, parashikuar nga nenet 248 dhe 293/b të Kodit Penal (KP), në ngarkim të shtetasit R.R. dhe “hyrjes së paautorizuar kompjuterike” parashikuar nga neni 192/b i KP-së, në ngarkim të shtetasit E.R.

6. Kuvendi (shumica parlamentare) është shprehur kundër ngritjes së Komisionit Hetimor duke argumentuar, në thelb, se një çështje e ngjashme po hetohet nga prokuroria dhe se kërkesa është e pabazuar në ligj. Kuvendi, pasi hodhi në votim kërkesën e një të katërtës së deputetëve për ngritjen e Komisionit Hetimor, me vendimin nr. 66, datë 24.12.2013 vendosi mospranimin e saj “*për shkak se objekti i punës së këtij Komisioni është në kundërshtim me nenin 77 të Kushtetutës, si dhe me interpretimet që Gjykata Kushtetuese ka bërë në vendimet e saj me nr. 18, datë 14.5.2003; nr. 26, datë 4.12.2006; nr. 20, datë 4.5.2007; nr. 12, datë 20.5.2008 dhe nr. 22, datë 5.5.2010*”.

II

7. Kërkuesi, një grup deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (në vijim “Gjykata”) duke kërkuar zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet pakicës parlamentare dhe Kuvendit dhe deklarimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të vendimit nr.66/2013, për këto arsye:

7.1 Një e katërta e deputetëve përbën subjekt kushtetues, të cilit vullneti i shumicës parlamentare nuk mund t’i kufizojë ushtrimin e kompetencës kushtetuese për ngritjen e komisionit hetimor parlamentar. Pengimi i kësaj kompetence përbën konflikt kushtetues kompetence dhe legjitimon kërkuasin për të kërkuar zgjidhjen e saj.

7.2 Kuvendi duke vendosur mospranimin e kërkesës për ngritjen e Komisionit Hetimor ka cenuar pushtetin e pakicës parlamentare të sanksionuar në nenin 77, pika 2 të Kushtetutës. E drejta e pakicës për të kërkuar ngritjen e komisionit hetimor është e pakufizuar nga vullneti i shumicës dhe sipas parashikimit kushtetues, Kuvendi është i detyruar të caktojë komision hetimi.

7.3 Kërkesa e pakicës parlamentare ka pasur për objekt hetimin parlamentar për të kontrolluar zbatimin e legjislacionit në fuqi për administrimin e bazës së të dhënave shtetërore tatimore, për të verifikuar në thellësi fenomenin e ndërhyrjeve dhe bllokimit për disa ditë të sistemeve elektronike tatimore me qëllim që të nxirren përfundime mbi nevojën e miratimit, plotësimit apo korigjimit të ligjeve të veçanta si dhe për të parandaluar dhe eliminuar këtë fenomen negativ në të ardhmen.

7.4 Qëllimi i punës së Komisionit Hetimor konsiston në një hetim të tillë që përfshihet qartësisht në funksionin e pushtetit legjislativ (mbikëqyrja për zbatimin e ligjeve nga organet e pushtetit publik) pa cenuar kompetencat e pushteteve të tjera.

7.5 Kërkesa për ngritjen e Komisionit Hetimor parlamentar respekton konceptin kushtetues “çështje e veçantë”, pasi në këtë koncept përfshihen çështje të hetimit të trajtuara në aspektin e kontrollit dhe zbatimit të ligjit, të njohjes dhe verifikimit të një ngjarjeje, a veprimtarie dhe që nxisin iniciativat për propozime e miratime ligjesh, me qëllim parandalimin e fenomeneve negative për shtetin dhe shoqërinë.

7.6 Objekti i hetimit të Komisionit Hetimor fokusohet në një çështje konkrete, ndërhyrjet në sistemet tatimore me pasojë mosfunksionimin e tyre për disa ditë, çështje për të cilën ekzistojnë të dhëna dhe indicie të mjaftueshme që dëshmojnë për një veprimtari të kundërligjshme të administratës tatimore.

8. Subjekti i interesuar, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar se gjatë procesit të shqyrtimit të kërkesës së një të katërtës së të gjithë anëtarëve të tij për ngritjen e Komisionit Hetimor, ka respektuar procedurën e sanksionuar nga Rregullorja e Kuvendit, ligji nr. 8891/2002 “Për organizimin dhe

funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit” dhe jurisprudenca kushtetuese. Me vendimin nr. 66/2013 Kuvendi ka vendosur mospranimin e kërkesës së lartpërmendur për arsyet si vijon:

8.1 Ngritja e Komisionit Hetimor do të përbënte një ndërhyrje të qartë në procesin e hetimit të ngjarjeve dhe veprimeve që kanë ndodhur në Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve nga ana e organit të prokurorisë. Në këtë mënyrë funksioni i tij, në kundërshtim me parimet e jurisprudencës kushtetuese, do të përbënte një kërcënim real për shkeljen e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve duke krijuar një ndërhyrje të tepruar në sferën e kompetencave të organeve të tjera shtetërore apo duke dubluar dhe/ose zëvendësuar veprimtarinë e institucioneve të pavarura në ushtrimin e kompetencave të tyre ligjore.

8.2 Objekti i Komisionit Hetimor bie ndesh me parimet kushtetuese të elaboruara nga jurisprudenca e kësaj Gjykate, sepse hetimi i kërkuar nuk lidhet me qëllimet dhe nuk i përket veprimtarisë së legjislativit.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Lidhur me legjitimitimin e kërkuarit

9. Gjykata Kushtetuese, në jurisprudencën e saj, është shprehur edhe më parë për legjitimitimin e një grupi deputetësh në kërkesat për zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencave që kanë lindur për shkak të vendimmarrjes së Kuvendit mbi komisionet hetimore (*shih vendimet nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë drejtim, ajo ka çmuar se çdo organ juridiksional, qoftë si institucion a organ pushteti, në kuptimin klasik administrativ të tij, apo dhe si subjekt që ushtron funksionet në një situatë pavarësie të plotë të garantuar nga Kushtetuta, konsiderohet i legjitimuar për të qenë palë në mosmarrëveshje pushtetesh.

10. Gjykata, gjithashtu, ka vlerësuar se neni 77, pika 2 e Kushtetutës i njeht pakicës parlamentare kompetencë hetimi, pengimi i së cilës përbën konflikt kushtetues kompetencash. Vendimi i Kuvendit për mosmiratimin e kërkesës së një të katërtës së deputetëve për ngritjen e komisionit hetimor parlamentar, cenon këtë të drejtë kushtetuese të pakicës parlamentare. Gjykata ka konstatuar se situata të tilla shkaktojnë në realitet një mosmarrëveshje ndërmjet pakicës parlamentare (jo më pak se një e katërta e deputetëve) nga njëra anë dhe Kuvendit nga ana tjetër, për ushtrimin e së njëjtës kompetencë kushtetuese (*shih vendimet nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

11. Për arsyet e mësipërme, në rastin objekt shqyrtimi, Gjykata vlerëson se kërkuari, jo më pak se një e katërta e deputetëve, legjitimohet për vënien në lëvizje të saj në funksion të zgjidhjes së mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet subjekteve të sipërcituara.

B. Lidhur me të drejtën e pakicës parlamentare për të kërkuar ngritjen e një komisioni hetimor

12. Gjykata, përpara shqyrtimit të pretendimeve të kërkuarit mbi pajtueshmërinë me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të vendimit nr. 66, datë 24.12.2013 të Kuvendit, me qëllim qartësimin e raportit midis pakicës parlamentare për të kërkuar ngritjen e një komisioni hetimor dhe të drejtës së Kuvendit për krijimin e tyre, bazuar në jurisprudencën e saj, vlerëson të arsyeshme të ndalet fillimisht në kompetencën e një të katërtës së të gjithë deputetëve për të iniciuar një kontroll parlamentar.

13. Sipas nenit 77, pika 2 të Kushtetutës, Kuvendi ka të drejtë dhe, me kërkesë të një të katërtës të të gjithë anëtarëve të tij, është i detyruar të caktojë komision hetimi për të shqyrtuar një çështje të veçantë. Në interpretimin e këtij formulimi kushtetues, Gjykata ka vlerësuar se Kuvendi vihet në dy pozicione të ndryshme. Në njërin rast, krijimi i komisionit hetimor paraqitet si një e drejtë e Kuvendit, gjë e cila realizohet sipas procedurave të parashikuara në Kushtetutë apo në Rregulloren e Kuvendit dhe që i nënshtrohet vendimmarrjes përkatëse. Nga ana tjetër, dispozita kushtetuese, duke parashikuar shprehjen “është i detyruar” jo vetëm që e vendos Kuvendin në një pozicion disi të veçantë, duke i hequr të drejtën për të vlerësuar vendimmarrjen për ngritjen e komisionit hetimor, por njëkohësisht, institucionalizon një lloj tjetër autoriteti kushtetues, që njihet si pushtet i pakicës parlamentare (*shih vendimin nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

14. E drejta për të kërkuar ngritjen e një komisioni hetimor është parashikuar në Kushtetutë si e drejtë edhe e një të katërtës së anëtarëve të Kuvendit. Ngritja e komisionit me votë të një minorance, apo siç pranohet në doktrinën kushtetuese, nëpërmjet zbatimit të *parimit të hetimit me votim pakice*, e forcon në mënyrë të konsiderueshme rolin e komisionit hetimor si një instrument efikas kontrolli. Në këtë drejtim, Gjykata ka theksuar se e drejta e hetimit parlamentar është zhvilluar në kuptimin e së drejtës të pakicave në parlament, që t’u japë atyre një pushtet më të fortë. E drejta e hetimit realizohet vetëm brenda funksionit të kontrollit parlamentar dhe detyrave kushtetuese që

parlamentarët kryejnë si përfaqësues të popullit për sqarim, apo hulumtim të hollësishëm në çështjen konkrete (shih vendimet nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese).

15. Kjo e drejtë shërben njëkohësisht edhe si një mjet në duart e pakicës parlamentare për të ushtruar kontroll kryesisht kundrejt ekzekutivit dhe për të kërkuar vënien përpara përgjegjësisë të mbajtësve të pushtetit. Në një sistem parlamentar, duke qenë se qeveria formohet nga shumica parlamentare, e cila ka në dorë shumë mjete të tjera ligjore, e drejta e kontrollit hetimor i është njohur sidomos pakicës, që duke i pasur të kufizuara mjetet e saj, mund ta shndërrojë atë në një instrument të fuqishëm kushtetues. Gjykata, gjithashtu, ka vlerësuar se Kushtetuta, në nenin 77, pika 2, duke njohur të drejtën për të ngritur komisione hetimore, si e drejtë e një të katërtës së deputetëve për të vepruar në mënyrë të pavarur nga shumica parlamentare, nëpërmjet shprehjes “*është i detyruar*” ka evituar, veçanërisht për ngritjen e komisionit, kalimin e çështjes në procedurat e zakonshme të votimit, duke vendosur një balancë ndërmjet shumicës për të vendosur dhe të drejtës së pakicës së cilësuar (shih vendimet nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese).

16. Nga ky këndvështrim, Gjykata Kushtetuese ka çmuar se e drejta e pakicës vetëm për sa i përket kërkesës për ngritjen e komisionit hetimor mbetet një e drejtë e pakufizuar nga vullneti i shumicës. Njëkohësisht, e drejta e pakicës për të disponuar mbi objektin e hetimit e kufizon kompetencën e shumicës për të ndryshuar këtë objekt pa pëlqimin e pakicës, me përjashtim të rasteve, kur nga qëllimi dhe objekti i hetimit konstatohet se preken parimet kushtetuese. Gjithsesi, e drejta e një të katërtës së deputetëve për të ushtruar hetimin parlamentar nuk mund të konsiderohet absolutisht e pakufizuar. I vetmi kufizim i saj është i lidhur me detyrimin që, objekti i hetimit, të jetë në përputhje me respektimin e parimeve të sanksionuara nga Kushtetuta (shih vendimet nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese).

17. Nga ana tjetër, nga një analizë e gjithanshme dhe interpretuese e nenit 77 të Kushtetutës në raport edhe me norma të tjera, Gjykata ka theksuar se respektimi i parimeve kushtetuese në procedurën për ngritjen e komisioneve hetimore parlamentare nuk cenon të drejtën e pakicës për realizimin e kësaj kompetence kushtetuese. Kuvendi, në rastet kur kërkohet ngritja e komisionit hetimor nga një e katërta e deputetëve, ka detyrimin që të mos e diskutojë ngritjen e komisionit, por ia nënshtron diskutimit parlamentar shkallën e respektimit të parimeve kushtetuese në objektin e veprimtarisë së tij. Ky debat realizohet me qëllim gjetjen e një konsensusi ndërmjet palëve lidhur me objektin e hetimit, deri në arritjen e një vendimmarrje (shih vendimet nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese).

18. Prandaj, kufizimet e lejueshme kushtetuese që kanë të bëjnë me respektimin e parimeve të rëndësishme fokusohen në objektin e hetimit, i cili nuk mund të reduktohet nga Kuvendi deri në atë masë sa t’ia bëjë të pamundur komisionit kryerjen e veprimtarisë. Kufizimi që mund t’i bëhet objektit të hetimit me argumentin se nuk respektohen parimet kushtetuese, nuk e bën një vendimmarrje të tillë përfundimtare dhe të pakontrollueshme nga pikëpamja e kushtetutshmërisë, për arsye se do ta vendoste të drejtën kushtetuese të pakicës parlamentare në vlerësimin e shumicës, duke dhunuar në këtë mënyrë ushtrimin normal të kësaj të drejte (shih vendimet nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese).

19. Po të njëjtin qëndrim ka mbajtur dhe Gjykata Kushtetuese Gjermane, e cila, nëpërmjet jurisprudencës së saj, ka mbrojtur vendosmërisht të drejtat e opozitës, në pozicionin e pakicës parlamentare¹. Kjo gjykatë, ndër të tjera, është shprehur se një opozitë parlamentare efektive përbën një aspekt të rëndësishëm të parimit të ndarjes së pushteteve në një sistem politik ku i njëjti koalicion kontrollon si Parlamentin, ashtu edhe Ekzekutivin. Në një çështje për komisionet parlamentare, iniciuar nga një e katërta e deputetëve, Gjykata Kushtetuese Gjermane është shprehur se “*kuptimi kushtetues i të drejtës së pakicës qëndron në garantimin e kontrollit që ushtron Parlamenti mbi Ekzekutivin dhe administratën (...) në një sistem parlamentar nuk është detyra e shumicës parlamentare të monitorojë qeverinë/qeverisjen e vendit por e opozitës dhe si rregull e pakicës parlamentare. Nëse kontrolli parlamentar synon të arrijë qëllimin e tij, e drejta kushtetuese e pakicës parlamentare për të ngritur një komision hetimor nuk duhet të dëmtohet (...) nëse kjo e drejtë dobësohet në mënyrë të padrejtë, pakica privohet nga përdorimi i një mekanizmi garantues, i cili i është besuar jo për interesat e saj, por për interesat e shtetit demokratik*” (shih vendimin Schleswig-Holstein Investigative Committee (1978) 49 BVerfGE 70).

¹ Kushtetuta gjermane parashikon një formulim të ngjashëm me Kushtetutën shqiptare lidhur me të drejtën e pakicës parlamentare për ngritjen e komisioneve hetimore. Konkretisht, neni 44/1 i Kushtetutës gjermane parashikon: “*Bundestag-u ka të drejtë dhe kur kërkesa paraqitet nga një e katërta e deputetëve është i detyruar të ngrejë një komision hetimor, i cili parashtron në seancë publike provat për vërtetimin e fakteve*”.

20. Po ashtu, në një vendim tjetër, kjo gjykatë është shprehur se në një regjim parlamentar nuk është shumica ajo që vëzhgon qeverisjen, por kjo konsiderohet tashmë si detyrë e opozitës. *Prandaj kjo e drejtë e pakicës për të ngritur komisione hetimore, e garantuar me Kushtetutë, duhet të mbetet gjithmonë e paprekur.* Me parashikimin e së drejtës për të ngritur komision hetimor nuk është garantuar tërësisht e drejta e kontrollit të pakicës. *Duhet të garantohet edhe ushtrimi i pakufizuar i kësaj të drejte. Për këtë arsye nuk mund të lejohet ndryshimi ose diktimi i objektit të hetimit pa pëlqimin e pakicës, ndryshe nuk do të kishte kuptim parashikimi nga Kushtetuta i së drejtës së mësipërme, kur ajo nuk arrin të realizohet.* Një ndryshim i objektit të hetimit mund të sjellë pasoja të rënda për punën e komisionit duke rrezikuar kështu efektivitetin e tij (*shih vendimin BverfGE 49, 70ff, të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane*).

21. Duke iu referuar gjithmonë eksperiencës gjermane, në aspektin doktrinar, ka mbizotëruar mendimi se vendimi për ngritjen e komisionit hetimor nuk është i domosdoshëm në vetvete, por marrja e tij (vendimit) ka më shumë për qëllim që të ndezë debatet në parlament, veçanërisht nga shumica e tij, lidhur me kushtetutshmërinë e kërkesës duke i dhënë mundësi pakicës parlamentare të ndryshojë formulimin e kërkesës, nëse shihet si e nevojshme. Vendimi, në çdo rast, duhet të merret në favor të krijimit të komisionit hetimor.

22. Gjykata, lidhur me të drejtën e pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor, ka arritur në konkluzionin se kjo e drejtë është një kompetencë kushtetuese e detyrueshme për t'u respektuar dhe që nuk mund të cenohet nëpërmjet vendimmarrjes së shumicës parlamentare, me përjashtim të rasteve të mosrespektimit të parimeve kushtetuese (*shih vendimin nr. 20, datë 4.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

C. Lidhur me kushtetutshmërinë e objektit të hetimit parlamentar

23. Gjykata, kur ka marrë në shqyrtim çështjen e zgjidhjes së mosmarrëveshjes së kompetencës midis jo më pak se një të katërtës së deputetëve dhe Kuvendit për shkak të mospranimit të kërkesës së pakicës parlamentare për ngritjen e komisioneve hetimore, ka vënë në dukje, se në aspektin kushtetues komisioni hetimor është një nga instrumentet e kontrollit me anë të të cilit Kuvendi ushtron dhe perfeksionon pushtetin e tij legjislativ. Qëllimi i ngritjes së komisioneve hetimore është njohja dhe verifikimi i një fenomeni, i një ngjarjeje, apo i një veprimtarie, me synimin për të nxjerrë përfundime mbi nevojën e miratimit, plotësimit, apo korigjimit të ligjeve të veçanta, si dhe për të nxjerrë përgjegjësinë mbi mënyrën e qeverisjes (*shih vendimet nr. 22, datë 5.5.2010; nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

24. Megjithatë, Gjykata, në pajtim me jurisprudencën e saj, ka theksuar se kontrolli parlamentar nuk mund të përdoret tej hapësirës kontrolluese që Kushtetuta i njeh Kuvendit. Ajo ka vlerësuar se një kompetencë e tillë nuk e transformon Kuvendin në një superorgan të pushtetit të shtetit. Bazuar në parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, demokracia parlamentare nuk është një sistem ku parlamenti mund të ushtrojë kontroll mbi çdo vendim të institucioneve, të nisë procedura për të vendosur sanksione ndaj tyre, apo të marrë vendime në emër të institucioneve që e kanë një kompetencë të tillë. Një interpretim ndryshe i kësaj kompetence kontrolli që i njihet Kuvendit, do të çonte në mohimin e parimeve kushtetuese të shtetit të së drejtës dhe ndarjes e balancimit ndërmjet pushteteve. Prandaj Gjykata ka arritur në përfundimin se e drejta për të ushtruar hetim parlamentar nuk mund të jetë e pakufizuar. Kufizimi i saj lidhet me detyrimin që objekti i hetimit të respektojë parimet kushtetuese (*shih vendimet nr. 22, datë 5.5.2010; nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

25. Lidhur me respektimin e parimeve kushtetuese, Gjykata në vendimin nr. 18, datë 14.5.2003, me objekt interpretimin e nenit 77, pika 2 të Kushtetutës, është shprehur se parimet kushtetuese, veçanërisht, parimi i ndarjes e balancimit ndërmjet pushteteve, i së drejtës për një proces të rregullt ligjor, i prezumimit të pafajësisë, i paanshmërisë, i respektimit të jetës private të individit, përbëjnë standarde kushtetuese mbi të cilat ngrihen dhe funksionojnë komisionet hetimore parlamentare.

26. Në këtë drejtim, qëndrimet që ka mbajtur jurisprudenca kushtetuese shqiptare për domosdoshmërinë e respektimit të parimeve të lartpërmendura dhe koncepteve kushtetuese gjatë kryerjes së hetimeve parlamentare, janë fokusuar drejt argumentit se funksioni kontrollues i Kuvendit nuk mund të qëndrojë jashtë natyrës së tij ligjvënëse. Ushtrimi i funksionit të hetimit parlamentar nuk mund të realizohet duke ndërhyrë në veprimtarinë e organeve të pavarura. Natyra e hetimit parlamentar nuk është e njëllajt dhe nuk mund të barazohet me hetimin që realizojnë në bazë të ligjit organet e tjera të pavarura apo të specializuara për kryerjen e një funksioni të tillë. Nuk mund të konsiderohet se është në përputhje me parimet kushtetuese një hetim i iniciuar që nuk i përket veprimtarisë së legjislativit dhe qëllimeve të tij. Ky instrument i rëndësishëm nuk mund të përdoret në mënyrë abuzive dhe tej hapësirës kontrolluese që Kushtetuta i njeh Kuvendit (*shih vendimin nr. 22, datë 5.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

27. Po në këtë aspekt, Gjykata është shprehur për parimet që duhen respektuar gjatë fazave të ndryshme të realizimit të qëllimit të hetimit: në çastin e formulimit të objektit, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së komisionit dhe në

hartimin e konkluzioneve përfundimtare të hetimit. Ajo ka vlerësuar se Kuvendi mund të ngrejë komision hetimor kur përmbushen të paktën tre kushte kryesore: 1) çështja duhet të ketë të bëjë me funksionin ligjvënës dhe funksione të tjera për të cilat ai është i autorizuar të marrë masa ligjore; 2) objekti i hetimit duhet të fokusohet në çështje ose në subjekte konkrete; 3) duhet të ekzistojnë të dhëna ose indicie të mjaftueshme që dëshmojnë për ekzistencën e një çështje, për të cilën është i nevojshëm hetimi (*shih vendimet nr. 20, datë 4.5.2007 dhe nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

28. Gjykata ka çmuar, gjithashtu, se objekti i hetimit, i parashtruar në mënyrë të qartë e të saktë, duhet të përmbajë fakte ose tërësi faktesh, nga të cilët merr shkas hetimi parlamentar dhe shpjegon se çfarë hetohet. Veç kësaj, objekti i hetimit duhet të jetë i përcaktuar në mënyrë të mjaftueshme, kusht ky që kërkohet për respektimin e parimit të shtetit të së drejtës, respektimit të të drejtave themelore, të parimit të ndarjes së pushteteve, si dhe të kompetencave të kufizuara që disponon një komision hetimor (*shih vendimin nr. 22, datë 5.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

29. Përveç sa më sipër, Gjykata ka theksuar se objekt i hetimit parlamentar mund të jenë vetëm ato çështje që përmbushin kriterin e veçantisë. Në opinionin e Gjykatës, në parim “*çështje e veçantë*”, objekt i hetimit parlamentar, është një çështje me rëndësi të veçantë shtetërore/publike. Lista e këtyre çështjeve me rëndësi/interes të madh shtetëror/publik nuk mund të jetë shteruese, por duhet të përcaktohet rast pas rasti. Gjykata është shprehur se “*një çështje*” që në aspektin kushtetues mund t’i nënshtrohet hetimit parlamentar, përbëhet nga fakte apo rrethana, të cilat përfshihen në objektin e veprimtarisë së Kuvendit dhe për të cilat ekziston një mosmarrëveshje. Në këtë kuptim, çështja duhet të jetë manifestuar përpara marrjes së një vendimi përkatës nga ana e Kuvendit për ngritjen e një komisioni hetimor. Për pasojë, duhet theksuar se komisioni hetimor parlamentar ngrihet kur ekziston në fakt një çështje në kuptimin kushtetues dhe jo për të verifikuar nëse mund të zbulohet ose të gjendet ndonjë e tillë në të ardhmen (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 22, datë 5.5.2010; nr. 20, datë 4.5.2007, dhe nr. 18, datë 14.5.2003*).

30. Në këtë mënyrë, Gjykata, në parim, ka arritur në përfundimin se kur ka një çështje të veçantë, domethënë një çështje të një rëndësie të veçantë publike, Kushtetuta nuk ndalon Kuvendin që, në funksion të veprimtarisë së tij ligjvënëse, të ngrejë komisione hetimi, të tilla që mund të ngarkohen me hetimin e aktivitetit të shtetit ose institucioneve të qeverisjes vendore, pra për mënyrën si kryejnë institucionet përkatëse shtetërore ose vendore funksionet e tyre të përcaktuara në Kushtetutë dhe ligje (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 22, datë 5.5.2010 dhe nr. 20, datë 4.5.2007*).

31. Në rastin në shqyrtim, me vendimin nr. 66, datë 24.12.2013, Kuvendi nuk ka miratuar kërkesën e deputetëve të pakicës parlamentare për ngritjen e Komisionit Hetimor lidhur me administrimin e bazave të të dhënave shtetërore tatimore, me arsyetimin se objekti i punës së këtij komisioni është në kundërshtim me nenin 77 të Kushtetutës, si dhe me jurisprudencën e kësaj Gjykate.

32. Nga materialet e depozituara nga subjekti i interesuar, Gjykata konstaton se pas paraqitjes së kërkesës për ngritjen e Komisionit Hetimor nga pakica parlamentare, Kryetari i Kuvendit ka kaluar çështjen për shqyrtim në Konferencën e Kryetarëve të datës 16.12.2013. Në këtë Konferencë, Kryetari i Kuvendit ka vënë në dijeni anëtarët e saj me përmbajtjen e shkresës së marrë nga Prokuroria pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, e cila informon se po kryen hetime në lidhje me fenomenin e ndërhyrjeve dhe bllokimit të sistemeve elektronike tatimore. Debat i zhvilluar është kufizuar në faktin nëse objekti i hetimit parlamentar është i njëjtë apo jo me atë të hetimit të prokurorisë dhe më pas shqyrtimi i kërkesës së pakicës parlamentare i është kaluar seancës plenare të Kuvendit.

33. Edhe gjatë shqyrtimit të kërkesës në fjalë në seancën plenare të Kuvendit të datës 24.12.2013, Gjykata vëren se diskutimi mbi ngritjen e Komisionit Hetimor është reduktuar thjesht në një paraqitje të rrethanave nga përfaqësuesi i pakicës dhe ai i shumicës parlamentare. Më pas është kaluar në votimin e kërkesës. Me vendimin nr. 66, datë 24.12.2013, Kuvendi nuk ka miratuar kërkesën e deputetëve të pakicës parlamentare për ngritjen e Komisionit Hetimor.

34. Gjykata konstaton se gjatë debatit të lartpërmendur, diskutimet në Konferencën e Kryetarëve dhe në seancën plenare në Kuvend nuk janë zhvilluar në drejtim të arritjes së një marrëveshjeje ndërmjet palëve lidhur me objektin e hetimit, deri në marrjen e një vendimi. Shumica parlamentare në rastet kur pretendon se cenohen standardet dhe parimet kushtetuese në objektin e hetimit, është e detyruar të propozojë formulime alternative duke i dhënë mundësinë pakicës të riformulojë kërkesën e saj. Në rastin në shqyrtim, debati nuk ka pasur si orientim kryesor mbrojtjen e së drejtës kushtetuese të pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor, por mohimin e saj. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se vendimi i Kuvendit, në këtë aspekt, nuk është i pajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

35. Gjykata konstaton gjithashtu se, në vendimin e lartpërmendur, arsyetimi i Kuvendit është tepër i përgjithshëm dhe nuk jep shkaqet e vërteta për të cilat është vendosur rrëzimi i kërkesës për ngritjen e komisionit hetimor. Nga diskutimi për shqyrtimin e kësaj kërkesë në Konferencën e Kryetarëve, në seancën plenare në Kuvend, sikurse u theksua më lart, si dhe nga parashtimet me shkrim të depozituara nga subjekti i interesuar, Gjykata vëren se arsyeja e mospranimit të saj është se objekti i hetimit i propozuar nga pakica parlamentare krijon mbivendosje me hetimin që është duke kryer ndërkohë organi i prokurorisë për të njëjtën ngjarje. Në këtë mënyrë objekti i Komisionit Hetimor ndërhyr në sferën e veprimtarisë së institucioneve të tjera kushtetuese. Ky qëndrim u konfirmua edhe nga përfaqësuesit e Kuvendit në seancën plenare përpara kësaj Gjykate.

36. Nisur nga sa më lart, Gjykata çmon se çështja që shtrohet për diskutim në rastin konkret është nëse objekti i hetimit parlamentar i pretenduar nga pakica përmbush kriteret e përcaktuara nga jurisprudenca kushtetuese dhe në veçanti atë të ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Për pasojë, identifikimi i objektit të veprimtarisë hetimore të Komisionit parlamentar është parakusht për të përcaktuar nëse duhet ose jo të ndërmerret një hetim i tillë. Kjo edhe në drejtim të verifikimit nëse përbën çështje të një rëndësie të veçantë shtetërore/publike çështja objekt hetimi parlamentar.

37. Gjykata vëren se, sipas kërkesës së pakicës parlamentare, si objekt hetimi është përcaktuar kontrolli i zbatimit të legjislacionit tatimor dhe administrimit të bazave të të dhënave shtetërore nga ana e administratës tatimore për periudhën 12.11.2013 – 07.12.2013; njohja dhe verifikimi në thellësi i problematikës së bllokimit të sistemeve elektronike tatimore me synim parandalimin e ndërhyrjeve të paligjshme dhe nxjerrjen e përgjegjësiive konkrete.

38. Gjykata konstaton se kërkesa e pakicës parlamentare, sikurse u përmend më lart (*shih paragrafin 1*), mori shkas nga rrethana e mosfunksionimit, pa asnjë njoftim zyrtar, për disa ditë të shërbimeve elektronike të administratës tatimore. Objekti i hetimit të Komisionit Hetimor fokusohet në një çështje konkrete, ndërhyrjet në sistemet tatimore me pasojë mosfunksionim e tyre, çështje për të cilën ekzistojnë të dhëna dhe indicie të mjaftueshme që dëshmojnë për një veprimtari të kundërligjshme të administratës tatimore. Për pasojë, Gjykata vlerëson se përmbushet kriteri që ekziston në fakt një çështje, e cila është manifestuar përpara kërkesës për ngritjen e komisionit dhe rrjedhimisht përpara marrjes së vendimit përkatës nga ana e Kuvendit.

39. Po ashtu, Gjykata çmon se qëllimi i ngritjes së Komisionit Hetimor përputhet me kompetencat kushtetuese të Kuvendit, pra me të drejtën e pushtetit legjislativ për t'u informuar dhe për të realizuar mbikëqyrjen për zbatimin e ligjeve nga organet e pushtetit publik, në rastin konkret nga ana e administratës tatimore. Po në këtë aspekt, objekti nuk përmban pasaktësi apo paqartësi të dukshme në mënyrën e formulimit të tij pasi shpjegohet harku kohor i hetimit, si dhe faktet që duhet të hetohen.

40. Gjykata vlerëson të ndalet edhe në faktin nëse përbën çështje të një rëndësie të veçantë shtetërore/publike çështja objekt e kontrollit parlamentar të kërkuar, si një nga kriteret e kërkuara nga jurisprudenca kushtetuese për ngritjen e komisioneve hetimore. Në këtë drejtim, Gjykata thekson se është kompetencë e Kuvendit, në rastin konkret e pakicës parlamentare, të vlerësojë interesin publik për çështjet që kërkon të hetohen.

41. Sipas pakicës parlamentare, mosfunksionimi i sistemeve elektronike tatimore pengon ofrimin e shërbimeve qytetarëve dhe bizneseve dhe një situatë e tillë passjell pasoja negative edhe për shtetin. Nga ana tjetër, nga analiza e kërkesës së pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor dhe nga mënyra e përcaktimit të objektit të saj, Gjykata vëren se ky i fundit është specifikuar në mënyrë të tillë që nuk lë vend për paqartësi apo dykuptimësi. Detyrat e Komisionit Hetimor janë përcaktuar në mënyrë të tillë që mos të bien ndesh me detyrimin për të siguruar kujdes dhe efikasitet në punën dhe funksionimin e organeve publike.

42. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se objekti i hetimit të Komisionit Hetimor është në përputhje me natyrën e këtij komisioni, si dhe me kriteret dhe standardet kushtetuese të analizuara dhe trajtuara nga jurisprudenca kushtetuese.

D. Lidhur me respektimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve

43. Duke konsideruar se shumica parlamentare në seancë është shprehur kundër ngritjes së Komisionit Hetimor për shkak se e njëjta ngjarje po hetohet nga prokuroria dhe se kërkesa është e pabazuar në ligj, sikurse u përmend më lart, Gjykata çmon se një nga aspektet më të rëndësishëm që shtrohet për diskutim është nëse objekti i hetimit parlamentar respekton parimin kushtetues të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, në kuptim edhe të jurisprudencës së kësaj Gjykate. Në këtë drejtim, Gjykata vlerëson se paraqet rëndësi dallimi midis objektit të hetimit parlamentar dhe atij të Prokurorisë sipas jurisprudencës së kësaj Gjykate si dhe sipas ligjeve që rregullojnë veprimtarinë e këtyre organeve.

44. Për sa i përket objektit të hetimit të Prokurorisë, Gjykata në jurisprudencën e saj është shprehur se organi i prokurorisë ka disa veçori, të cilat janë përcaktuar në Kushtetutë dhe në ligj, që e vendosin këtë organ në një pozitë të dallueshme nga pushtetet e tjera, dhe veçanërisht: a) si organi i vetëm në vend që ushtron ndjekjen penale²; b) si organ që përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit, që disponon mbi çështjet që ndodhen në gjykim dhe që është i lirë në kërkimin e llojit dhe masës së dënimit ndaj personave që rezultojnë fajtorë; c) si organ me pavarësi të plotë në ushtrimin e funksioneve, duke iu nënshtuar vetëm Kushtetutës dhe ligjeve, gjë që do të thotë se fillimi i procedimit penal, vënia para përgjegjësisë penale, pushimi, pezullimi i çështjeve ose dërgimi në gjyq, janë attribute të prokurorisë; d) si organ i centralizuar që funksionon sipas rregullit se urdhrat dhe udhëzimet e prokurorit më të lartë janë të detyrueshme për prokurorët më të ulët, ndërsa ligjshmëria e vendimeve ose e veprimeve si dhe rregullsia ose plotësia e hetimeve të kryera nga prokurorët më të ulët kontrollohen vetëm nga prokurori më i lartë (neni 24/4/5 i ligjit nr. 7905, datë 21.3.1995 “Kodi i Procedurës Penale i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar), me përjashtim të rasteve kur ligji procedural ia njeh gjykatës një të drejtë të tillë. Funksioni i organit të prokurorisë – si përfaqësues i akuzës në emër të shtetit (neni 148/1 i Kushtetutës), bën që ky organ të ketë të drejtën ekskluzive të vendosë ndjekjen penale ose jo, d.m.th. të shpjerë ose jo një çështje në gjyq, ta pushojë ose jo një çështje në fazën e gjykitimit. Kuvendi apo komisionet hetimore të tij nuk kanë tagrin e rishikimit të vendimit të marrë nga prokuroria dhe nuk mund ta shtrëngojnë këtë të ndryshojë vendimet e saj (*shih vendimin nr. 26, datë 4.12.2006 dhe vendimi nr. 12, datë 20.5.2008*).

45. Ndërsa në lidhje me objektin e hetimit parlamentar, Gjykata ka theksuar se kontrolli parlamentar nënkupton të drejtën e pushtetit legjislativ për t’u informuar dhe për të realizuar mbikëqyrjen për zbatimin e ligjeve nga organet e pushtetit publik, me qëllim marrjen e masave të domosdoshme për parandalimin e paligjshmërisë si dhe nxjerrjen e përgjegjësisë, sipas rasteve konkrete. Gjithashtu, nëpërmjet këtij kontrolli, krijohet mundësia e kontrollit publik të funksionimit të administratës shtetërore (*shih vendimet nr. 22, datë 5.5.2010 dhe nr.18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

46. Nga ana tjetër, Gjykata ka vënë në dukje, se në aspektin kushtetues komisioni hetimor është një nga instrumentet e kontrollit me anë të të cilit Kuvendi ushtron dhe perfeksionon pushtetin e tij legjislativ. Bazuar edhe në ligjin nr. 8891, datë 2.5.2002 “Për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit”, komisioni hetimor ka të drejtë të mbledhë të dhëna që mund të jenë informacione zyrtare dhe jozyrtare, administron dokumente zyrtare si dhe të dhëna të tjera, thërret dëshmitarë, thërret ekspertë, thërret titullarë institucionesh për pyetje si dhe kërkon nga ata informacione ose dokumente zyrtare. (*shih vendimet nr. 22, datë 5.5.2010 dhe nr.18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

47. Nga analiza e mësipërme, Gjykata çmon se argumenti i përdorur nga Kuvendi për mosmiratimin e kërkesës së pakicës parlamentare për ngritjen e Komisionit Hetimor në fjalë, pra se për të njëjtën ngjarje po kryhen hetime nga ana e organit të prokurorisë, nuk është i bazuar.

48. Të njëjtin qëndrim ka mbajtur edhe Gjykata Kushtetuese Gjermane. Komisionet hetimore parlamentare kanë disa veçori që duhen mbajtur parasysh gjatë funksionimit të tyre. Procedura e hetimit parlamentar i shërben qëllimeve të ndryshme nga ato të hetimit penal. Në procesin penal qëllimi është të provohet nëse kryerja e një veprë penale të caktuar ka ardhur si pasojë e veprimit të një personi të caktuar dhe midis këtyre të dyjave ekziston një lidhje shkakësore që provon fajin individual të autorit. Ndërsa në hetimin parlamentar fokusi është evidentimi dhe shpjegimi/sqarimi i një sjelljeje mbështetur mbi motive politike, para së gjithash për të realizuar efektivisht funksionin kontrollues të parlamentit. Marrja e secilës provë gjatë një hetimi parlamentar nuk është e nevojshme të lidhet patjetër me një fakt të caktuar, por mund të ketë një funksion më të përgjithshëm. p.sh. për të hedhur “dritë në errësirë” gjatë një hetimi kompleks me qëllim nxjerrjen e përgjegjësisë politike. Kufiri i hetimit parlamentar shkon deri në atë pikë ku marrja e provave ose fakteve bëhet pa ndonjë bazë të caktuar dhe nuk ka qëllim të evidentueshëm qartë të cilit do të mund t’i shërbejë (*shih vendimin BVerfG, 2 BvE 3/07, datë 17.6.2009 të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane*).

49. Eksperiencia italiane, në praktikë, ofron raste të ngjashme. Konkretisht, Parlamenti Italian ka miratuar ngritjen e komisioneve hetimore edhe kur i njëjti fenomen ka qenë nën hetim nga organet e Prokurorisë, si në rastet e shumta të hetimit parlamentar mbi fenomenin e krimit të organizuar dhe të mafies (*shih komisionet hetimore të ngritura me ligjet nr. 646/1982; nr. 94/1988; nr. 229/1991; nr. 356/1992; nr. 430/1994; nr. 509/1996; nr. 386/2001; nr. 277/2006 nr. 132/2008 dhe nr. 87/2013*) apo mbi fenomenin e aktivitetit të kundërligjshëm lidhur me riciklimin e mbetjeve (*shih komisionin hetimor të ngritur me ligjin nr. 6/2009*). Në këtë drejtim, hetimi parlamentar

² Objekti i veprimtarisë së Prokurorisë sanksionohet në nenin 2 të ligjit nr. 8737, datë 12.02.2001.

ka pasur si qëllim dhe ka rekomanduar përmirësimin e legjislacionit apo ndërhyrje me ligje të veçanta në fusha të ndryshme në varësi të fenomeneve të hetuara dhe si pjesë të relacionit të paraqitur në Parlament nga komisionet e ngritura janë bërë edhe aktet e organeve gjyqësore, si dhe të Prokurorisë (*shih relacionin e komisionit hetimor të lartpërmendur për riciklimin e mbetjeve*).

50. Duke iu kthyer rastit konkret, nisur nga qëllimi dhe objekti i Komisionit Hetimor të kërkuar, Gjykata vëren se nuk kemi të bëjmë me ndonjë përpjekje të pakicës që parlamenti të përvetësojë kompetencën e prokurorisë për të ndjekur vetë penalisht apo për të kryer vetë hetime mbi çështjen konkrete. Këtë mundësi, pakica parlamentare e ka përjashtuar vetë në kërkesën që i ka drejtuar Kuvendit kur ka deklaruar se hetimi nuk do të konsistojë në nxjerrjen e përgjegjësisë penale për personat e përfshirë në këtë fenomen (*shih fq. 6, paragrafët 4 dhe 5 të kërkesës*). Pra, Komisioni nuk kërkon të hetojë mbi çështjet për të cilat ka filluar procedimi penal. Ajo që kërkohet të hetohet është çështja se sa efikas dhe të përgjegjshëm kanë qenë institucionet e shtetit në kryerjen e detyrës së tyre. Si përfundim, në vlerësimin e Gjykatës, natyra e hetimit parlamentar që kërkohet të kryhet nuk është e njëllotë dhe nuk mund të barazohet me objektin e hetimit të organit të prokurorisë.

51. Për këto arsye, Gjykata çmon se përderisa pushteti i pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor nuk mund të vihet në dyshim, fakti se një çështje e ngjashme po hetohet nga prokuroria nuk krijon pengesë *a priori* në ngritjen e tij. Është detyrë e komisionit hetimor dhe e Kuvendit, që pas ngritjes së Komisionit, të përqendrohen në objektin e hetimit parlamentar, në mënyrë të tillë që të shmangët çdo ndërhyrje në veprimtarinë e organit të prokurorisë, në rastin konkret, apo të organeve të tjera shtetërore, nëpërmjet dublimit apo zëvendësimit të kompetencave, gjë që mund të krijonte një situatë konflikti kompetencash midis tyre. Këtë qëndrim ka mbajtur kjo Gjykatë edhe në vendimin nr. 20, datë 4.5.2007.

* * *

52. Bazuar në sa më sipër, lidhur me të drejtën e pakicës parlamentare për të iniciuar një kontroll parlamentar, Gjykata rithekson se ngritja e komisionit hetimor parlamentar, kur kërkohet nga pakica parlamentare, është e detyrueshme. E drejta e pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor nuk mund të vihet në diskutim. Kushtetuta “... ka evituar, veçanërisht për ngritjen e komisionit, kalimin e çështjes në procedurat e zakonshme të votimit” dhe, mbi këtë bazë, Kuvendi “... ka detyrimin që të mos e diskutojë ngritjen e komisionit” kur kjo kërkohet nga pakica parlamentare (*shih vendimin nr. 20, datë 4.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

53. Në këtë këndvështrim, Gjykata vlerëson se vetëm pasi komisioni hetimor të jetë ngritur, nëse Kuvendi ka rezerva lidhur me respektimin e parimeve dhe standardeve kushtetuese në objektin e hetimit duhen bërë përpjekje të përbashkëta për shmangien e tyre, deri në arritjen e një vendimmarrjeje. Në të kundërt, nëse pakica parlamentare do të ndodhej në kushtet e një vendimmarrjeje të njëanshme të Kuvendit që do të kufizonte apo devijonte objektin e hetimit, do të krijohej një konflikt kompetencash, i cili do të bëhej shkak për vënien në lëvizje të kësaj Gjykate.

54. Në përfundim të shqyrtimit të kërkesës, bazuar edhe në jurisprudencën e saj, Gjykata vlerëson se:

- E drejta e pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor nuk mund të mohohet apo të kufizohet nëpërmjet vendimmarrjes së shumicës parlamentare. Ajo është një e drejtë kushtetuese që çon detyrimisht në ngritjen e komisionit;

- Në rastin konkret, objekti i hetimit të Komisionit Hetimor është në përputhje me natyrën e këtij komisioni si dhe me kriteret dhe standardet kushtetuese të analizuara dhe trajtuara nga jurisprudenca kushtetuese;
- Shkaku i lindjes së mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet një të katërtës së deputetëve dhe Kuvendit duhet kërkuar të mohimi, nga ky i fundit (Kuvendi), i kompetencës kushtetuese të pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor me argumentin jokushtetues se një çështje e ngjashme po hetohet nga prokuroria;
- Komisionet hetimore parlamentare dhe Prokuroria ushtrojnë kompetencat e tyre në mënyrë të pavarur nga njëri-tjetri. Këto organe mund të ndihmojnë, por në asnjë rast nuk mund të zëvendësojnë apo spostojnë njëra – tjetrën, në respekt të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të nenit 131, shkronja “f”, dhe nenit 134, pika 1, shkronja “g”, të Kushtetutës; neneve 72 dhe 77 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, njëzëri,

VENDOSI:

1. Pranimin e kërkesës.

2. Zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet jo më pak se një të katërtës së deputetëve dhe Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

3. Deklarimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, të vendimit nr. 66, datë 24.12.2013 të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë “Për mosmiratimin e kërkesës së një grupi deputetësh “Për ngritjen e një Komisioni Hetimor për të kontrolluar zbatimin e legjislationit në fuqi për administrimin e bazave të të dhënave shtetërore tatimore, si dhe për të njohur dhe verifikuar në thellësi fenomenin e ndërhyrjes dhe bllokimit për disa ditë të sistemeve elektronike tatimore””.

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

Anëtarë: Bashkim Dedja (kryetar), Vitore Tusha, Sokol Berberi, Gani Dizdari, Fatmir Hoxha, Altina Xhoxhaj, Vladimir Kristo, Fatos Lulo, Besnik Imeraj

MENDIM PARALEL

1. Në çështjen konkrete pajtohem me vendimin e shumicës për pranimin e kërkesës, por e çmoj të rëndësishme të shprehem me mendim paralel, për sa i përket disa prej argumenteve dhe standardeve, mbi të cilat mbështetet qëndrimi i mbajtur nga shumica.

2. Lidhur me të drejtën e pakicës parlamentare për të iniciuar një kontroll parlamentar, shumica ka ritheksuar se ngritja e komisionit hetimor parlamentar, kur kërkohet nga pakica parlamentare, është e detyrueshme. E drejta e pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor nuk mund të vihet në diskutim. Vlerësoj se ky konkluzion i shumicës i shprehur në këtë vendim, për të mos krijuar keqkuptime, duhej qartësuar në disa aspekte. Së pari, siç është shprehur Gjykata në jurisprudencën e saj, e drejta e pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor është një kompetencë kushtetuese e detyrueshme për t’u respektuar dhe që nuk mund të cenohet nëpërmjet vendimmarrjes së shumicës parlamentare, me përjashtim të rasteve të mosrespektimit të parimeve kushtetuese (*shih vendimin nr. 20, datë 4.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). Pra, në këtë kuptim, edhe pakica parlamentare, si çdo organ tjetër kushtetues, në ushtrimin e kësaj kompetence, është e kufizuar nga detyrimet që rrjedhin nga parimet kushtetuese, veçanërisht nga ndarja e pushteteve, shteti i së drejtës si dhe nga të drejtat e njeriut. Së dyti, Kushtetuta, duke i njohur një të katërtës së deputetëve kompetencën kushtetuese për të kërkuar ngritjen e komisionit hetimor, e lë në diskrecionin e pakicës parlamentare vlerësimin për nevojën dhe rëndësinë e hetimit për një çështje të caktuar dhe, njëkohësisht, i imponon shumicës parlamentare detyrimin që këto aspekte të kërkesës, për ngritjen e komisionit hetimor, të mos ia nënshtrojnë votimit parlamentar. Së treti, duhet të prezumohen që janë vlerësuar nga pakica parlamentare: rëndësia dhe interesi publik i çështjes, nëse ka “të dhëna ose indicie të mjaftueshme” për një çështje të tillë dhe se kërkesa për hetim parlamentar është në funksion të kompetencës ligjvënëse dhe kontrolluese të Kuvendit. Kjo për faktin se këto kërkesa janë të karakterit politik, ndaj vlerësimi i tyre nuk mund të mbështetet në kriteret dhe metodat e interpretimit të gjykimit kushtetues. Përndryshe, do të kishim cenim të ndarjes së pushteteve në drejtim të autonomisë dhe diskrecionit parlamentar.

3. Sipas shumicës, vetëm pasi komisioni hetimor të jetë ngritur, nëse Kuvendi ka rezerva lidhur me respektimin e parimeve dhe standardeve kushtetuese në objektin e hetimit duhen bërë përpjekje të përbashkëta për shmangien e tyre, deri në arritjen e një vendimmarrjeje. Në të kundërt, nëse pakica parlamentare do të ndodhej në kushtet e një vendimmarrjeje të njëanshme të Kuvendit që do të kufizonte apo devijonte objektin e hetimit, do të krijohej një konflikt kompetencash, i cili do të bëhej shkak për vënien në lëvizje të kësaj Gjykate (*prg. 52-53 të vendimit*). Ky arsyetim i shumicës është kontradiktor pasi nga njëra anë shprehet për detyrueshmërinë e ngritjes së komisionit hetimor dhe nga ana tjetër pohon se vlerësimi i objektit të hetimit, deri në arritjen e vendimmarrjes, bëhet vetëm *ex post*, pra pas ngritjes së komisionit hetimor. Së pari, çfarë do të kuptojmë me shprehjen “vetëm pasi komisioni hetimor të jetë ngritur”? A mund të ngrihet një komision hetimor parlamentar nëse Kuvendi nuk merr një vendim nëpërmjet procedurës përkatëse të votimit? Në vlerësimin tim, komisioni hetimor konsiderohet i ngritur kur është marrë një vendim në seancë plenare në të cilin është përcaktuar qartë objekti i hetimit, përbërja dhe afati. Rrjedhimisht, nuk mund të konsiderohet i ngritur një komision hetimor nëse nuk ka një vendimmarrje në seancë plenare. Së dyti, Kuvendi, duke përfshirë shumicën dhe pakicën parlamentare, në rastin e kërkesës për ngritjen e një komisioni hetimor parlamentar, si për të gjitha çështjet që i nënshtrohen shqyrtimit parlamentar, është i detyruar të respektojë parimet dhe standardet kushtetuese të përmendura më lart. Nëse Kuvendi do të miratonte çdo kërkesë për ngritjen e një komisioni hetimor, të kërkuar nga pakica, pavarësisht nga pretendimet për cenim të parimeve kushtetuese, do të lejonte një hetim i cili do t’i shmangej kontrollit edhe pse mund të ishte në shkelje të Kushtetutës. Kërkesa e pakicës parlamentare për ngritjen e komisionit hetimor i nënshtrohet vendimmarrjes së Kuvendit dhe

përcaktimi i objektit të hetimit dhe ngritja e komisionit nuk bëhet përpara kësaj vendimmarrjeje. Vetëm kjo vendimmarrje e Kuvendit mbi kërkesën e paraqitur nga pakica parlamentare do të bëhej objekt kontrolli në këtë Gjykatë, në rast konflikti kompetencash.

4. Shumica, pasi është shprehur për parimet që duhen respektuar gjatë fazave të ndryshme të realizimit të qëllimit të hetimit, ka konstatuar se gjatë debatit në Konferencën e Kryetarëve dhe në seancën plenare në Kuvend diskutimet nuk janë zhvilluar në drejtim të arritjes së një marrëveshjeje ndërmjet palëve lidhur me objektin e hetimit, deri në marrjen e një vendimi. Shumica parlamentare në rastet kur pretendon se cenohen standardet dhe parimet kushtetuese në objektin e hetimit, është e detyruar të propozojë formulime alternative duke i dhënë mundësinë pakicës të riformulojë kërkesën e saj (*prg. 34 i vendimit*). Mendoj se vlerësimet nëse “diskutimet janë zhvilluar në drejtim të arritjes së një marrëveshjeje ndërmjet palëve lidhur me objektin e hetimit” dhe nëse “ shumica parlamentare ka propozuar formulime alternative duke i dhënë mundësinë pakicës të riformulojë kërkesën e saj”, nuk duhet të jenë objekt i kontrollit kushtetues. Kërkesat lidhur me debatin dhe bashkëveprimin ndërmjet shumicës dhe pakicës parlamentare gjatë fazave të ndryshme të procesit, të evidentuara nga jurisprudenca kushtetuese, i vlerësoj si orientime dhe jo si standarde të detyrueshme dhe të kontrollueshme nga Gjykata. Kjo Gjykatë vlerëson aktet dhe bazohet në dokumentet e shpjegimet e palëve për të konkluduar lidhur me kushtetutshmërinë apo jo të vendimit të Kuvendit dhe nuk mban qëndrim për diskutimet dhe debatet e zhvilluara gjatë fazave të procesit për ngritjen e komisionit hetimor. Debati në Kuvend, të cilit i referohet shumica, është një çështje që i përket praktikës parlamentare dhe bie jashtë kontrollit kushtetues. Për më tepër, edhe nëse do t’i konsideronim kërkesat e mësipërme të referuara nga shumica, si standarde kushtetuese të detyrueshme, gjykimi kushtetues, për kryerjen një hetimi gjyqësor të plotë që do të bënte të mundur arritjen e një konkluzioni lidhur me këto standarde, do të ballafaqohej me kërkesa jo të natyrshme për këtë lloj gjykimi.

Anëtar: Sokol Berberi