



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik

Tiranë, më 6.04.2016

Dokument parlamentar

RAPORT

PËR DEKRETIN NR. 9499, DATË 1.4.2016, TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS, “PËR KTHIMIN PËR RISHQYRTIM TË LIGJIT NR. 22/2016 “PËR DISA SHTESA DHE NDRYSHIME NË LIGJIN NR.97/2013 “ PËR MEDIAT AUDIOVIZIVE NË RSH””

Komisioni për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik, bazuar në Rregulloren e Kuvendit, nenit 26, pika 7 e tij, në përputhje me kalendarin e punimeve të Kuvendit, në datën 6 prill 2016 shqyrtoi në cilësinë e komisionit përgjegjës Dekretin nr. 9499, datë 01.04. 2016, të Presidentit të Republikës, “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 22/2016 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.97/2013 “Për mediat audiovizive në RSH””.

Ky Dekret është dërguar nga Presidenti i Republikës mbështetur në nenet 85, pika 1, dhe 93 të Kushtetutës së Shqipërisë.

Komisioni e shqyrtoi këtë projektligj në përputhje me nenin 86 të Rregullores së Kuvendit.

Opozita nuk ishte e pranishme në komision.

Për shqyrtimin e këtij Dekreti, në emër të përfaqësuesve të maxhorancës në komision, paraqiti qëndrimin e tij relatori, z.Musa Ulqini:

Arsyet e kthimit për rishqyrtim të ligjit nr. 22/2016 “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin nr 97/2013, “Për mediat audiovizive në Republikën e Shqipërisë” nga Presidenti i Republikës dhe qëndrimi i mazhorancës në komision:

Dekreti i Presidentit nuk përkon me rolin që Kushtetuta i ka njohur Presidentit të Republikës në procesin legjislativ. Është e vërtetë se Kushtetuta specifikon se për ç’arsye Presidenti ka të drejtë të kthejë ligjin në Kuvend për rishqyrtim . Edhe mënyra se si është interpretuar dhe zbatuar kjo prerogativë nga presidentët shqiptarë gjatë këtyre 17 viteve nga hyrja në fuqi e Kushtetutës aktuale, ka qenë inkonsistente. Për më tepër, Gjykata Kushtetuese nuk ka pasur ndonjë rast të mirë për të artikuluar natyrën, qëllimet dhe kufijtë e vetos presidenciale sipas Kushtetutës. Megjithatë, pavarësisht mungesës së udhëzimeve

normative dhe jurisprudenciale, praktika kushtetuese, sado inkonsistente, ka ndihmuar në ravijëzimin e një modeli të vetos presidenciale sipas Kushtetutës Shqiptare. Ky model dikton që Presidentët t'i kthejnë për rishqyrtim ligjet e miratuara nga Kuvendi vetëm në ato raste kur ata krijojnë bindjen se ligjet e miratuara cenojnë në ndonjë mënyrë apo tjetrën dispozita konkrete kushtetuese ose parime të rëndësishme kushtetuese dhe të shtetit të së drejtës. Në këtë kuptim, roli i Presedentëve ka marrë nuancat e një “kambanari kushtetues” që ngre, në mënyrë autoritare, shqetësime për shkelje të mundshme të Kushtetutës, ndonëse nuk e kanë autoritetin për t'i ç'bërë aktet e kontestuara.

Argumentet e Presidentit: Presidenti përdor tre argumente kryesore në mbështetje të Dekretit:

- I- a) Në Dekret është shprehur se zgjidhja e propozuar për formulën e zgjedhjes së Drejtorit të Përgjithshëm të RTSH-së me 5 raunde, ku në tre raundet e para kërkohet një kuorum prej 3/5 e të gjithë anëtarëve të KDRTSH-së dhe në dy raundet e tjera shumicë e thjeshtë, krijon premisat e zgjedhjes së një personi të parapëlqyer nga mazhoranca në KDRTSH, i cili gëzon votbesimin e supermazhorancës parlamentare.

Lidhur me këtë argument :

Së pari: Kjo është një formulë kushtetuese, e cila është në fuqi për rastin e zgjedhjes së Presidentit të Republikës. Pikërisht huazimi i kësaj formule në rastin e një menaxheri ekzekutiv në një institucion të krijuar me ligj dhe jokushtetues, nuk e kuptojmë se si mund të krijojë antikushtetueshmëri, kur kjo formulë përdoret për vetë Kreun e Shtetit. Në këtë rast, me këtë argument, vetë Kreu i Shtetit pranon se ai që është zgjedhur përmes një shumice të tillë jo të cilësuar (pra, me më shumë se gjysmën e votave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit- 71 minimalisht) dhe këtu bëhet fjalë për institucionin e Presidentit, si organ kushtetues që duhet të qëndrojë mbi palët dhe të garantojë zbatimin e respektimin e ligjit themeltar të shtetit, *është politik dhe i paanshëm e i pavarur. Pra, Presidenti ka vënë në pikëpyetje vetë pozicionin e tij në krye të shtetit dhe në përfaqësimin e tij të unitetit të popullit.*

- b) Presidenti për analogji i është referuar opinionit të Komisionit të Venecias për reformën në drejtësi, që në drejtim të zgjedhjes së organeve/zyrtarëve që kërkojnë shumicë të cilësuar, ka konfirmuar se: *“shumicat e cilësuar normalisht kërkohen në fusha më të ndjeshme, sidomos në zgjedhjen e zyrtarëve të institucioneve shtetërore”.*

Lidhur me këtë referencë të Presidentit, argumenti që përmend Presidenti se opinionin e Komisionit të Venecias në rastin e Reformës në Drejtësi, në debatin e gjithnjohur për zgjedhjen e organeve kushtetuese me shumica të cilësuar me 2/3 apo 3/5, nuk duhet cituar vetëm si një pjesëz e veçuar, por në kushtin që ka shprehur Venecia në këto raste të formulave ligjore për zgjedhje:

“Komisioni i Venecias ka vënë në dukje se: “Shumicat e cilësuar synojnë të garantojnë që një marrëveshje e gjerë të gjendet në Parlament, pasi ato kërkojnë që mazhoranca të kërkojë një kompromis me pakicën.

Për këtë arsye, shumicat e cilësuar normalisht kërkojnë në shumë sektorë sensitivë, ku dallohen zgjedhjet e zyrtarëve të institucioneve shtetërore. Megjithatë ka rrezik që kërkesa për shumicë të cilësuar të çojë në ngërç, i cili nëse nuk adresohet në kohë dhe mënyrë të përshtatshme, mund të çojë në paralizë të atij institucioni. Një mekanizëm zhblokuës (anti-deadlock) synon të eliminojë një ngërç të tillë.”

Pra, kuptohet dhe është e gjithpranuar nga praktikat e deritanishme se shumicat e cilësuar në raport me funksionin që do të zgjidhet në një institucion /organ sjellin shpesh ngërce institucionale dhe bllokojnë funksionimin, ndaj dhe kërkohet opsioni i një alternative zhblokuëse, si një instrument demokratik, ku pas një konkurrimi të hapur dhe me shprehje vullneti të anëtarësisë për të arritur konsensus, për shkak të formulës strikte ligjore, të mos arrihet zgjedhja e një funksionari.

- Ndryshimi në ligj ka lënë në fuqi shumicën e cilësuar me 6 nga 11 anëtarë gjithsej, që në konceptin ligjor quhet shumicë absolute (1 më shumë se gjysma e anëtarëve) dhe nuk kemi të bëjmë me shumicë të thjeshtë, siç pretendon Presidenti. Këtu është e nevojshme të sqarojmë shumicën e thjeshtë në kuptim të nenit 78 të Kushtetutës “ Kuvendi vendos me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij, përveç rasteve kur Kushtetuta kërkon një shumicë të cilësuar” Po kështu, Rregullorja e Kuvendit, në nenin 55 të saj, ka përcaktuar se: “ligjet , vendimet , deklaratat dhe rezolutat konsiderohen të miratuara nga Kuvendi, kur për to ka votuar pro shumica e deputetëve, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të Kuvendit, përveç rasteve kur në Kushtetutë parashikohet një shumicë e cilësuar për miratimin e tyre.”.

Sipas jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, që ka bërë interpretimin e pikës 1, të nenit 78 të Kushtetutës : “1. Numri i deputetëve të pranishëm për çeljen e seancës së votimit parlamentar është minimalisht 71 deputetë. 2. Vendimi i Kuvendit miratohet kur për të kanë votuar pro jo më pak se gjysma plus një e anëtarëve që janë të pranishëm”

Rregulli i mësipërm duhet kuptuar se, kur në seancën për marrjen e vendimit janë të pranishëm 71 deputetë, vendimi konsiderohet i miratuar, kur për të kanë votuar pro jo më pak se 36 deputetë.

Ndërsa, në rastin në fjalë formula e propozuar në ligjin 22/2016 garanton që kur pas ezaurimit të tre rundeve të para me shumicë të cilësuar prej 3/5 të të gjithë anëtarëve, raundi i katërt dhe i pestë për zgjedhjen e drejtorit do të kërkojë mbështetjen e më shumë se gjysmës së votave të të gjithë anëtarëve të tij, pra kjo përbën një shumicë jo të thjeshtë, por shumicë absolute.

- Ndërkohë , nëse do të përdornim referenca në sistemin tonë aktual ligjor, që normon mënyrën e zgjedhjes dhe shkarkimit të krerëve të institucioneve të pavarura, një sërë krerësh të institucioneve të pavarura kushtetues apo të krijuar me ligj sot

2

zgjidhen me shumica të thjeshta ose absolute, ndërsa për disa prej tyre shkarkimi ruhet me shumicë të cilësuar pikërisht për të mos cënuar garantimin e funksionimit të tyre dhe pavarësisë së tyre gjatë ushtrimit të detyrës.

Me këtë ligj Drejtori i Përgjithshëm zgjidhet me 6 vota dhe shkarkohet me 7.

II - Argumenti i dytë i Presidentit ka të bëjë me ruajtjen të pandryshuar të shumicës së cilësuar me 2/3 për shkarkimin e Drejtorit të Përgjithshëm të RTSH-së, duke pretenduar, sipas Presidentit, se ndryshimi ligjor kërkon që të realizohet qëllimi i momentit për përzgjedhjen e kandidatit që nuk po arrin të marrë 2/3 e votave të anëtarëve të KDRTSH-së dhe, më pas, të garantojë qëndrimin e tij në atë detyrë.

- **Edhe kjo është e njëjta formulë si e Presidentit (neni 90, pika 2 e Kushtetutës), pra edhe këtu Presidenti pranon se formula e tij që u bë me ndryshimet kushtetuese të vitit 2008, ka tentuar që të realizohet në atë kohë të pushtetit të mbajtur nga opozita sot, i qëllimit të momentit për përzgjedhjen e kandidatit të tyre të preferuar, që nuk arrinte të merrte votat e kërkuara të Kuvendit dhe, më pas, të garantonte qëndrimin e tij në atë detyrë.**

Ne mendojmë se instituti i shkarkimit ka një rol të rëndësishëm, pasi shkel garancitë e ushtrimit të mandatit për ushtrimin e funksioneve, duke cenuar direkt pavarësinë dhe integritetin e një funksionari në shërbim të interesit publik. Këtu ndryshon edhe akti i emërimit nga ai i shkarkimit, ku ndërsa emërimi mund të garantohet përmes shumë filtrave, si zhvillimit të një procesi të hapur konkurrues, gjithpërfshirës, nga subjekte propozuese apo vetkandidimi që i nështrohen një gare (elementë të nevojshëm në kuadër të transparencës dhe thithjes së sa më shumë profesionistëve dhe që në rastin tonë janë përmbushur si kërkesë e vetë ligjit).

Nga ana tjetër, shkarkimi është një element që duhet të ekzistojë i fortë dhe strikt, në pamundësinë që gjatë ushtrimit të detyrës të behët më pas një mjet që të lëkundë qëndrimin në detyrë dhe të kthehet në një levë anshmërie dhe presioni të mundshëm politik gjatë vendimarrjeve të tij.

- Mos harrojmë, gjithashtu, që gjatë plotësimit të kriterëve ligjore për një kandidatim, siç dhe në rastin e Drejtorit të Përgjithshëm të RTSH-së, ligji ka vendosur kriterë ndaluese (*papajtueshmëri dhe konflikt interesash – neni 104, i ligjit 97/2013, pika 1 dhe 2, të cilat pikërisht tentojnë mosqenien politik të kandidatit*).
- Po të kthehemi në analizat që misionet e vlerësimit të ekspertëve të Komisionit Europian kanë komentuar dhe dhënë disa rekomandime për disa institucione të pavarura të krijuara me ligj, ku ndër të tjera kanë rekomanduar edhe disa propozime për ndryshime të formulave të zgjedhjes dhe shkarkimit, në formulat e propozuara të tyre japin idenë e forcimit të mekanizmave emërues, pra nga thjesht 36 deputetë për një përfaqësues institucioni, që në shumicën e enteve kolegjiale dhe institucioneve monokratike i kemi sot, të shkojë në arritjen e një konsensusi më të

madh (shumicë absolute – dhe është rasti ynë konkret i garantuar në ligjin e ndryshuar 22/2016).

Pra, në këtë nivel krahasimor, madje formula jonë është edhe më e përparuar, pasi ka ruajtur shumicat e cilësuar në raundet e para, më tej e ul marzhin deri në shumicë absolute dhe jo në shumicë të thjeshtë, siç janë sot shumë nga ligjet e institucioneve të pavarura.

Pikësisht këto shkallë të votimit janë një balancë midis dy masave, ku njëra formulë hap lojën për konsensus dhe tjetra, kur rezulton në dështim, të mos vijojë pafundësisht duke mos zgjedhur organin, por të aplikohet formula alternative.

Pra, rëndësi ka procesi i cili i nështrohet një diskutimi dhe shqyrtimi transparent të hapur dhe në plotësim të kriterëve ligjore dhe papajtueshmërive që sapo vijnë e po shtrëngohen (*kujtoj këtu edhe aktet e dekriminalizimit*) të kandidatave .

- Po ashtu , po të ndalemi te vetë ligji 97/2013, vërejmë se dhe organet e tjera drejtuese që përcakton ligji (zv.Kryetari i Këshillit Drejtues apo Bordi i Administrimit zgjidhen me formula alternative apo të thjeshta).
- Nga ana tjetër, duhet të bëjmë një dallim midis organit ekzekutiv: Drejtorit të Përgjithshëm të RTSH-së dhe trupave /titullarit përfaqësues që zgjedh Kuvendi.

Aktualisht kemi të bëjmë me një nivel të dytë të drejtimit të RTSH –së, pra nuk është Drejtori i vetmi organ drejtues apo përfaqësues, ai është një drejtor administrues i veprimtarisë së RTSH-së, ndërkohë që politikat kryesore të drejtimit, organizimit dhe aktet i miraton ky Këshill i cili është organi që zgjidhet nga Kuvendi me balancë konsensuale, sipas kriterëve që ka përcaktuar vetë ky ligj dhe për të cilin ndiqen mekanizma të tjerë parlamentarë të ushtrimit të kontrollit të veprimtarisë së RTSH-së, si instrumenti i raportimit vjetor për veprimtarinë e RTSH-së .

- Në këtë kuptim , nuk e shohim këtë pretendim të arsyetuar, madje Presidenti me këto shprehje ka minuar paanshmërinë politike aktuale të këtij Këshilli, si organi më i lartë hierarkik, duke demotivuar kështu punën në vijim të organeve të tilla me misione shumë madhore për publikun, duke e politizuar atë pa të drejtë.

Fakti që në një vendimarrje të lidhur me një akt individual për zgjedhjen e një emri të përveçëm nuk ka konsensus votash, nuk do të thotë që ky këshill vendimarrjet e tjera t'i ketë të varura apo jo të drejta dhe të paanshme .

III_ Argument i Tretë dhe i fundit i Presidentit në dekret ka të bëjë me efektet prapavepruese të ligjit, që prekin edhe zgjedhjet që janë duke u zhvilluar në momentin e hyrjes në fuqi të ligjit, duke ngritur pretendimin se fuqia prapavepruese e ligjit cenon parimin kushtetues të sigurisë juridike. Presidenti arsyeton se :

“Ndalimi i fuqisë prapavepruese të ligjit është një element përbërës i parimit të sigurisë juridike. Një gjë e tillë diktohet, para së gjithash, për shkak të domosdoshmërisë së garantimit të stabilitetit dhe të sigurisë së marrëdhënieve juridike që vendosen mes subjekteve të ndryshme të së drejtës.

Justifikimi i paraqitur në rastin konkret është që të veprohet sa më shpejt për zgjidhjen e situatës së krijuar, ndërkohë që ky nuk duket të jetë interesi publik për të cilin ligjit mund t’i jepet fuqi prapavepruese, për sa kohë interesi publik është pavarësia e RTSH-së, liria e medias dhe garantimi nga çdo censurë e mundshme ndaj mjeteve të komunikimit”

Lidhur me këtë pretendim arsyetojmë se:

Nuk mendoj se ndodhemi në rastin e cenimit të sigurisë juridike, pasi në kuptimin kushtetues nuk kemi të bëjmë me cenim të të drejtës themelore apo lirisë së njeriut, këtu kemi të bëjmë vetëm me një ndryshim formule për një proces ende në vijim, e cila kemi bindjen se në asnjë rast nuk mund të bëhet shkas për cenim të ndonjë të drejte apo lirie themelore.

Referuar Jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, në vendimin e saj nr.106, datë 27.05.2002 për kushtetutshmërinë e një procesi civil, është shprehur, se : *“në të drejtën procedurale, ndryshe nga ajo materiale, ligji i ri ka fuqi edhe për çështjet që janë në gjykim, me përjashtim të rastit kur vetë ai shprehet ndryshe, pra kur vetë ligji ka parashikuar dispozita procedurale transitore”*.

Pra, edhe në rastin tonë kemi të bëjmë me një të drejtë procedurale, ku ligji nr. 22/2016 ka fuqi edhe për procesin që është duke u zhvilluar.

Po ashtu, duke patur parasysh gjendjen e zgjatur në ngërç të drejtimit të RTSH-së, duke patur parasysh misionin e rëndësishëm publik të RTSH-së, sfidat që ka në kuadër të digjitalizimit si një aktor kyç në këtë proces, në qëllimin e lartë të transmetimit të interesit publik kombëtar për t’i shërbyer me cilësi e shumëllojshmëri programesh kombit, të sanksionuara këto në Deklaratën e Qëllimit, sipas nenit 91, të ligjit 97/2013, theksojmë se ka rëndësi pikërisht kjo gjendje e rënduar për t’i dhënë arsyetimin e duhur edhe efektit prapaveprues në raport me gjendjen që e ka diktuar atë dhe pasojat negative të shkaktuara deri më sot, si pasojë e dështimit të procedurave për zgjedhjen e Drejtorit të RTSH-së, si dhe paqartësive që u vërejtën në praktikë, si boshllëk i vet ligjit në raport me procesin e votimit të tilla, si: sa herë do të votohej nga KDRTSH-ja dhe, për më tepër, mungesa e mekanizmave zhblllokues.

Në këtë aspekt, vjen përsëri në ndihmë edhe njëherë jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese, me një vendim tjetër të saj nr. 6/2012, sipas interpretimit të së cilës :

“Gjykata vëren se parimi i përgjithshëm është se ligjet i shtrijnë efektet për marrëdhëniet juridike që lindin pas hyrjes së tyre në fuqi. Teoria e së drejtës pranon se fuqia prapavepruese zbatohet si përjashtim, për shembull, në ligjet penale favorizuese, në ligjet që ndërhyjnë për të rregulluar situata të paligjshme të krijuara më parë, në ligjet që interpretojnë anët e errëta ose të paqarta të një ligji të mëparshëm dhe, në ndonjë rast tjetër, ku paraqitet domosdoshmëria për të shmangur pasoja të rënda, negative ose të

10

pa ndreqshme (shih vendimin nr.9, datë 26.02.2007, të Gjykatës Kushtetuese). Kuvendi nuk ndalohet të miratojë ligje retroaktive ose të legalizojë me efekte retroaktive praktika ose marrëdhënie ekzistuese, të cilat njihen në doktrinën kushtetuese si ligje legalizuese, por kjo ndërhyrje duhet të justifikohet nga interesi publik dhe kusht për miratimin e këtyre ligjeve, që legalizojnë praktika ekzistuese, është që ato të mos shkelin autoritetin e vendimeve të formës së prerë të gjykatave (shih vendimin nr.31, datë 18.06.2010, të Gjykatës Kushtetuese).”

Së fundmi, duhet të sjellim në vëmendje edhe konkluzionet e progres-raportit të Komisionit European, i cili lidhur me RTSH-në ka kërkuar, ndër të tjera, që të zgjidhet sa më shpjet drejtori i ri.

Pra siç përmendet edhe në këtë raport, duhet të sigurohet jo vetëm pavarësia e RTSH-së, por dhe funksionaliteti i plotë i saj, duke mos vonuar më tej procese të cilat ishin bllokuar edhe për shkak të vonesave të mëparshme të zgjedhjes së Këshillit Drejtues.

Relatori, në mbyllje të fjalës së tij, ftoi komisionin të rrëzojë Dekretin e Presidentit, duke shprehur qëndrimin se formula e amendamenteve të propozuara në ligjin 22/2016 është një formulë e ligjshme dhe që përkundazi nuk bie ndesh me parimet e shtetit të së drejtës e, për pasojë, dekreti në fjalë nuk ka asnjë bazë kushtetuese dhe duhet rrëzuar pa hezitim.

Në përfundim, komisioni me votat e mazhorancës vendosi rrëzimin e Dekretit të Presidentit të Republikës, nr.9499, dt.1.4.2016 “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 22/2016 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin Nr.97/2013 “Për mediat audiovizive në RSH”” dhe ia përcjell për votim seancës plenare, me Vendimin bashkëlidhur.

Relatori

Musa Ulqini

Zëvendëskryetari

Alfred PEZA