



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KËSHILLI I EMËRIMEVE NË DREJTËSI
KRYETARI

Tiranë, më 09.09.2019

VENDIM

Nr. 5 datë 09.09.2019

**PËR RRËZIMIN E KËRKESËS PËR PËRJASHTIMIN E ANËTARES SË
KËSHILLIT TË EMËRIMEVE NË DREJTËSI, ZONJËS MARGARITA BUHALI,
NGA PJESËMARRJA NË PROCEDURËN E VERIFIKIMIT TË KANDIDATURAVE
TË KANDIDATES ZHAKLINA PETO NË VENDET VAKANTE PËR GJYQTAR NË
GJYKATËN KUSHTETUESE, TË SHPALLURA NGA PRESIDENTI I
REPUBLIKËS NË DATËN 07.02.2018**

Në rendin e ditës së mbledhjes së KED të datës 09.09.2019, është përcaktuar shqyrtimi i gjetjeve në procedurën e verifikimit të kandidaturave të kandidatës Zhaklina Peto për dy vende vakante në Gjykatën Kushtetuese.

KED, me vendimet nr.108 datë 02.08.2019 dhe nr. 109 datë 02.08.2019, ka vendosur ndalimin e kandidimit të kandidatës Zhaklina Peto, në dy vende vakante në Gjykatën Kushtetuese, përkatësisht vakancë e plotë dhe vakancë e pjesshme, të shpallura nga Presidenti i Republikës në datën 07.02.2018.

Gjykata Administrative e Apelit, e vënë në lëvizje mbi ankimet e kandidatës Zhaklina Peto, me vendimin nr. 201 datë 22.08.2019, ndër të tjera ka disponuar shfuqizimin e vendimeve nr.108 datë 02.08.2019 dhe nr. 109 datë 02.08.2019 të KED, me të cilat ndalohej kandidimi i saj për dy vendet vakante të sipërcituara në Gjykatën Kushtetuese.

Në thelb, vendimet e Gjykatës Administrative të Apelit motivohen mosnjohja e kandidatës për relacionin që përmban gjetjet në këtë procedurë të verifikimit të kandidimit të saj, në përfundim të veprimeve të kësaj procedure, gjatë së cilës kandidatja ka ezauruar tashmë edhe dhënien e shpjegimeve të saj mbi këto gjetje. Ky rregull përcaktohet nga një dispozite nënligjore normative, e miratuar nga vetë KED, sipas së cilës, ndonëse nuk merr pjesë dhe nuk dëgjohet në mbledhjen e KED, kandidatës i bëhet e njohur bashkë me relacionin edhe vendi dhe koha e zhvillimit të mbledhjes ku shqyrtohen gjetjet në procedurën e verifikimit të kandidaturës së saj.

Po kështu, ndonëse nuk përbën rregull procedural të detyrueshëm për tu ndjekur duke qenë në diskrecion ekskluziv të vetë KED, gjykata administrative e apelit e ka gjetur të parregullt edhe mosthirrjen e ekspertit për të dhënë shpjegime në mbledhjen e Këshillit mbi aktin e ekspertimit të hartuar prej tij, ndaj edhe e ka orientuar Këshillin të kryejë këtë veprim.

Duke respektuar përfundimet e ardhura nga Gjykata, KED thirri ekspertin për të dëgjuar shpjegime të tij mbi pyetjet eventuale që mund ti bëheshin nga anëtarët e Këshillit. Njëkohësisht, ndonëse vetë kandidatja gjatë procedurës së verifikimit nuk ka paraqitur asnjë objeksion mbi aktin e ekspertimit, KED e njoftoi edhe kandidaten që, nëse vlerësonte, të paraqesë me shkrim pyetje për ekspertin.

Pas realizimit të këtij veprimi në mbledhjen e Këshillit, relatorët e secilit vend vakant përgatitën relacionet e rishikuara për procedurën e verifikimit të kandidatës Zhaklina Peto dhe mbi këtë bazë u përcaktua shqyrtimi i tyre në mbledhjen e KED të datës 09.09.2019. Relacioni i rishikuar, vendi dhe koha e shqyrtimit të gjetjeve në procedurën e verifikimit iu njoftuan edhe kandidatës.

Në ditën e mbledhjes së KED, pak përpara fillimit të saj, kandidatja Zhaklina Peto i është drejtuar KED me një shkresë ku përmbahen disa argumente dhe pretendime mbi gjendjen e konfliktit të interesit dhe pengesës ligjore të të gjithë përbërjes së KED për vendimmarrje lidhur me kandidimet e saj. Nga përmbajtja e shkresës vërehet se kandidatja nuk ka argumentuar shkaqe apo fakte konkrete që lidhen me qenien në konflikt të interesit të secilit prej anëtarëve të KED-së, por sipas saj, e ka lidhur këtë situatë konflikti të interesit apo të pengesës ligjore vetëm me faktin e shqyrtimit të mëparshëm të kandidaturave nga ky Këshill.

Në mbledhjen e KED, u krye veprimi i parashtrimit të pretendimeve të ngritura në shkresën e paraqitur nga ana e kandidatës Zhaklina Peto, si edhe u dëgjuan relatimet e parashtruara nga secili prej dy relatorëve mbi gjetjet në procedurën e verifikimit të kandidaturave të saj për vendet vakante të sipërcituara në Gjykatën Kushtetuese.

Pas këtyre veprimeve, në fazën e bisedimit të çështjes, KED vlerësoi të shqyrtojë fillimisht kërkesat e ngritura në shkresën e kandidatës Zhaklina Peto. Ndonëse nuk parashtrohet në mënyrë të shprehur, nga vetë përmbajtja e argumenteve dhe pretendimeve të saj, anëtarët e KED vlerësuan se kandidatja, qartazi e me të njëjtin motiv, kërkon nga secili anëtar të mbajë parasysh se është në konflikt interesi dhe pengesë ligjore për shqyrtimin e çështjes, e për rrjedhojë, përpara detyrimit të vlerësimit të heqjes dorë ose të përjashtimit nga procedura e verifikimit të mëtejshëm të kandidaturave të saj.

Secili nga anëtarët vlerësoi se nuk ishte në kushtet e konfliktit të interesit apo pengesës ligjore, prandaj edhe nuk është vendi për të hequr dorë nga diskutimi dhe vendimmarrja në procedurën e verifikimit të kandidaturave të kandidatës Zhaklina Peto.

Prandaj, në kushtet kur kandidatja pretendon që secili anëtar gjendet në kushtet e konfliktit të interesit dhe pengesës ligjore dhe nuk mund të marrin pjesë në procedurën e verifikimit të kandidaturës së saj, në mungesë të ndonjë vetëdeklarimi nga anëtarët, në zbatim të neneve 222-225 të ligjit nr. 115/2016, Kryetari i KED procedon me vlerësimin e ekzistencës ose jo të kushteve ligjore të përjashtimit për secilin anëtar të Këshillit. Ndërsa për rastin e Kryetarit, sipas pikës 2 të nenit 225 të këtij ligji, shqyrtimi i rrethanave dhe i ligjit të zbatueshëm realizohet nga ana e Zëvendëskryetares së Këshillit.

Për shqyrtimin e kërkesës së kandidatës Zhaklina Peto, ndër të tjera, vlerësoj se janë të zbatueshme rregullat e përcaktuara në Kushtetutë dhe në ligj mbi përbërjen, natyrën dhe funksionimin e KED, procedurat që zbaton në ushtrimin e kompetencave të tij, si edhe rregullat e procedurës administrative dhe konfliktit të interesit të përcaktuara në ligjet përkatëse.

Kështu, në nenin 149/d pika 1 e Kushtetutës parashikohet se:

“1. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi kryen verifikimin e kushteve ligjore dhe vlerësimin e kriterëve profesionale e morale të kandidatëve për Inspektor të Lartë të Drejtësisë, si dhe të kandidatëve për anëtarë të Gjykatës Kushtetuese. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi shqyrton dhe rendit kandidatët sipas meritës profesionale.....”.

Në nenet 222 dhe 225 të ligjit nr. 115/2016, parashikohet se:

“ Neni 222 Konflikti i interesit

Anëtari i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, i cili është në dijeni të një konflikti interesi ose të një pengese ligjore për veten ose për një anëtar tjetër të Këshillit lidhur me një çështje, është i detyruar të deklarojë natyrën e interesit ose të pengesës, të mos marrë pjesë në diskutimin e çështjes përkatëse dhe të mos marrë pjesë në votimin çështjes përkatëse.

Neni 225 Përjashtimi dhe zëvendësimi i anëtarit

- 1. Kandidatët mund të kërkojnë përjashtimin e anëtarit të Këshillit nga pjesëmarrja në verifikimin e kushteve ligjore, vlerësimin e kriterëve profesionale dhe renditjen jo më vonë se 3 ditë nga data e mbledhjes së Këshillit, kur ekziston një nga shkaqet e parashikuara në nenet 222 dhe 223, të këtij ligji, dhe anëtari nuk heq dorë vetë nga shqyrtimi i çështjes.*
- 2. Vendimi për përjashtimin e anëtarit merret nga Kryetari i Këshillit. Kur kërkohet përjashtimi i Kryetarit të Këshillit, vendimi merret nga zëvendëskryetari.*
- 3. Anëtari i përjashtuar ose i dorëhequr zëvendësohet nga anëtari zëvendësues nga i njëjti institucion.*

Në nenin 30 të Kodit të Procedurave Administrative parashikohet se:

“Neni 30 Pengesat ligjore

Nëpunësi publik ose anëtari i organit kolegjal nuk përfshihet në një procedurë administrative vendimmarrës, në rastet kur:

- a) ka një interes personal të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë në vendimmarrjen në shqyrtim;*
- b) bashkëshorti, bashkëjetuesi ose të afërmit e tij deri në shkallë të dytë kanë një interes të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë në vendimmarrjen në shqyrtim;*
- c) nëpunësi publik, ose anëtari i organit kolegjal ose edhe personat e parashikuar në shkronjën “b”, të këtij neni, kanë një interes të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë në një çështje objektivist të njëjtë dhe me të njëjtat rrethana ligjore me çështjen në shqyrtim;*
- ç) nëpunësi publik ose anëtari i organit kolegjal ka marrë pjesë si ekspert, këshilltar, përfaqësues ose avokat privat në çështjen në shqyrtim;*
- d) personat e përmendur në shkronjën “b”, të këtij neni, kanë marrë pjesë si ekspertë përfaqësues, këshilltarë apo avokatë në çështjen në shqyrtim;*

dh) ndaj nëpunësit publik ose personave të parashikuar në shkronjën "b", të këtij neni, ka nisur një proces gjyqësor nga palët në procedurën administrative në shqyrtim;
e) çështja në shqyrtim është një ankim kundër një vendimi të marrë nga nëpunësi publik ose nga personat e parashikuar në shkronjën "b" të këtij neni;.....

Nga ana tjetër, në nenin 3 të ligjit nr. 9367/2005 parashikohet se :

" 1. "Konflikt i interesit" është gjendja e konfliktit ndërmjet detyrës publike dhe interesave privatë të një zyrtari, në të cilën ai ka interesa privatë, të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, që ndikojnë, mund të ndikojnë ose duket sikur ndikojnë në kryerjen në mënyrë të padrejtë të detyrave dhe përgjegjësi të tij publike."

Nisur nga rrethanat e faktit dhe ligji i zbatueshëm lidhur me to, në cilësinë e Kryetarit të KED dhe në ushtrim të kompetencës së caktuar nga dispozita e pikës 2 të nenit 225 të ligjit nr.115/2016, vlerësoj se nuk gjejnë mbështetje në ligj argumentet parashtruara dhe kërkesa e kandidatës Zhaklina Peto, për përjashtimin e anëtares së KED, znj. Margarita Buhali, nga diskutimi dhe vendimmarrja lidhur me gjetjet e procedurave të verifikimit të kandidaturave të saj.

Së pari, sipas nenit 149/d, pika 1 të Kushtetutës, KED-ja është i vetmi organ që kryen verifikimin e kushteve ligjore dhe vlerësimin e kriterëve profesionale e morale të kandidatëve për anëtarë të Gjykatës Kushtetuese dhe këtë kompetencë kushtetuese nuk mund t'ia delegojë asnjë organi tjetër.

Gjithashtu, pika 3 e nenit 229 të ligjit nr. 115/2016 parashikon se KED e ushtron veprimtarinë e tij në mënyrë kolegjiale dhe vendos me shumicën e votave në prani të të paktën pesë anëtarëve. Në këtë kuptim, përjashtimi mbi të njëjtin arsyetim i të gjithë anëtarëve të KED-së, do të çonte në mosarritjen e kuorumit të nevojshëm ligjor për shqyrtimin e çfarëdolloj vendimmarrjeje të këtij organi kolegjial duke bllokuar vazhdimin e shqyrtimit të mëtejshëm të këtyre kandidaturave.

Funksionimi i organit kushtetues është vlerësuar nga jurisprudenca kushtetuese si prioritar në raport me rëndësinë e marrjes pjesë në shqyrtimin e çështjes të anëtarëve, që kontestohen për paanshmëri. Konkretisht, Gjykata Kushtetuese në vendimet nr. 9, datë 23.03.2010 dhe nr. 2, datë 18.01.2017, në raste të tilla, ka theksuar se *"duhet të sigurohet që ajo të vazhdojë të funksionojë si një institucion demokratik dhe se mundësia e mosmarrjes pjesë në gjykim e gjyqtarëve nuk duhet të rezultojë në pamundësinë e Gjykatës për të marrë një vendim"*.

Po në këtë drejtim, edhe neni 37 i ligjit nr.9367/2005, lidhur me procedurat dhe mënyrat bazë të trajtimit e të zgjidhjes së konfliktit të interesave, përcakton se zyrtari, në ushtrimin e funksioneve të tij, edhe kur ndodhet në kushtet e konfliktit të interesit, nuk përjashtohet nga procesi konkret i vendimmarrjes, *"kur është i pamundur delegimi i kompetencave të zyrtarit te një zyrtar tjetër"*.

Prandaj, për sa kohë që ligjvënësi nuk ka parashikuar një zgjidhje për të tejkaluar një bllokim të tillë të mundshëm të KED në ushtrimin e funksioneve kushtetuese unik të tij, pretendimi i kërkueses në drejtim të qenies së anëtares së Këshillit, znj. Margarita Buhali, si edhe të anëtarëve të tjerë të tij në situatë të konfliktit të interesave, është i pabazuar në fakt dhe në ligj.

Së dyti, ndryshe nga sa pretendon kandidatja në kërkesën e saj, ligji nr.9367/2005, në pikën 1 të nenit 3, lindjen dhe gjendjen e konfliktit të interesit nuk e lidh me vetë ushtrimin e detyrës publike nga zyrtari, por pikërisht me “konfliktin” mes kësaj detyre publike dhe interesave privatë të zyrtarit publik. Padyshim që në kuptimin ligjor të ekzistencës së “interesit privat” nuk përfshihet ushtrimi i detyrës, i cili është funksion dhe interes publik. anëtarja e KED, znj. Margarita Buhali, duke marrë pjesë në diskutimin dhe vendimmarrjen mbi gjetjet në procedurën e verifikimit të kandidatës Zhaklina Peto thjesht ka ushtruar funksionin publik dhe detyrimin e përcaktuar për këtë qëllim me ligj.

Po ashtu, neni 30 i Kodit të Procedurave Administrative, në kuptimin e pengesës ligjore, përfshin raste të konfliktit të interesit, papajtueshmërive dhe disa raste të tjera kur nëpunësi zyrtar ka pengesë të ushtrimit të detyrës. Njëri nga rastet është edhe ai i shkronjës “e” të këtij neni, pra rasti kur nëpunësi zyrtar ka marrë një vendim, i cili është ankimuar, ndërkohë që ky ankim duhet të shqyrtohet nga një organ administrativ tjetër, monokratik apo kolegjal. Ligji bën fjalë për “mospërfshirje” të nëpunësit publik ose anëtarit të organit kolegjal në një procedurë administrative.

Por, ky Kod, parashikon vetëm rregullimet parimore dhe të përgjithshme, ndërkohë që janë ligjet e posaçme ato që mund të parashikojnë, rast pas rasti, nëse vetë organi administrativ, monokratik apo kolegjal, me të njëjtën përbërje, e ka ose jo kompetencën të marrë në shqyrtim ankimin administrativ të një subjekti ndaj të cilit po ky organ ka marrë vendim dhe ka nxjerrë akt administrativ. Aq më tepër që organi administrativ mund të veprojë edhe kryesisht për anulimin dhe shfuqizimin e aktit administrativ. Madje ky Kod e përcakton këtë procedurë edhe si rregull të përgjithshëm, e që duhet të zbatohet në procedurat administrative, përveç kur ligji i posaçëm përcakton ushtrimin e ankimit administrativ në një organ tjetër administrativ (si rregull organ epror) apo ushtrimin e ankimit drejtpërdrejtë në gjykatë.

Në këto raste vetë organi administrativ që ka dhënë vendimin, nëse pranon ankimin, revokon aktin administrativ të kundërshtuar duke nxjerrë një akt të ri etj. Në këtë kuptim, përderisa edhe në parim, sipas K.Pr.Administrative apo përcaktimeve në ligje të veçanta, ankimi administrativ bëhet përpara organit që ka nxjerrë aktin dhe ky organ ushtron, p.sh., mjetin e revokimit të aktit të kundërshtuar, atëherë nuk bëhet fjalë për ekzistencën e ndonjë “pengese ligjore” në kuptim të nenit 30 shkronja “e” të këtij Kodi.

Edhe në rastet kur ligji përcakton shprehimisht, p.sh, ankimin e drejtpërdrejtë në gjykatë, kjo e fundit, ka vetëm kompetencën të shqyrtojë ankimin (padinë) dhe të disponojë për ligjshmërinë e aktit administrativ. Nëse e gjen të pambështetur në ligj, gjykata anulon ose shfuqizon aktin administrativ. Por, gjykata nuk urdhëron rishqyrtimin e çështjes nga organi administrativ “me tjetër përbërje”, qoftë ky organ monokratik apo kolegjal. Kur gjykata ka disponuar mbi aktin administrativ duke e anuluar apo shfuqizuar atë, sipas rastit, i njëjti organ administrativ që ka nxjerrë aktin administrativ të cenuar mund të jetë përpara detyrimit për ta rishqyrtuar çështjen. Nëse rasti do të duhej të shqyrtohej nga ndonjë organ tjetër administrativ apo me përbërje tjetër tërësisht a pjesërisht të ndryshuar, këtë mundësi/detyrim e përcakton shprehimisht vetëm ligji, sikurse ndodh, për shembull, në rastin e juridiksionit gjyqësor, ku ligji procedural përcakton shprehimisht rastet kur në rigjykim çështja shqyrtohet me një përbërje tjetër të trupit gjykues.

Si përjashtim, bazuar në rregullat që përcakton ligji, ka vend për të vlerësuar shmangien e nëpunësit nga procedura administrative vetëm nëse shkak i anulimit apo shfuqizimit të aktit administrativ ka qenë i motivuar nga përfshirja e personit në detyrë, pranë organit monokratik ose si anëtar i organit kolegjal, në rastet konkrete të konfliktit të interesit apo papajtueshmërisë në raport me ankuesin ose në sjelle të tjera të paligjshme konkrete që mund të cenojnë paanësinë e tij/saj qoftë edhe në dukje në procedurën administrative.

Gjithsesi, përgatitja, diskutimi dhe vendimmarrja e organit monokratik apo kolegjal për mënyrën e zgjidhje së çështjes bëjnë pjesë natyrshëm në ushtrimin e detyrës/kompetencës së nëpunësit dhe funksionarit publik. Ushtrimi i detyrës zyrtare nuk bëhet për interes privat por në interes publik. Personi në detyrë, si organ monokratik apo si pjesëtar (anëtar) e organit kolegjal, nuk vepron, gjykon e vendos për ndonjë interes privat por për të kryer detyrën e ngarkuar me ligj. Interesi privat nuk buron në vetvete nga ushtrimi i detyrës publike por nga ekzistenca e rrethanave të tjera personale që e pengojnë në ushtrimin e detyrës publike. Prandaj, për sa kohë ligji nuk parashikon shprehimisht ndryshe, thjesht ushtrimi i detyrës publike nuk mund të përbëjë motiv për palën e “pakënaqur” me zgjidhjen e çështjes në një procedurë administrative për ta kualifikuar vendimin e dhënë ndaj tij/saj, si “pengesë ligjore”, konflikt interesi, papajtueshmëri etj.

KED është organ kushtetues me kompetenca unike, i cili ka në përbërjen e tij anëtarë dhe anëtarë zëvendësues. Kjo zgjedhje e ligjvënësit synon të garantojë funksionalitetin kushtetues të këtij institucioni për raste të ngjarjeve madhore e të rrethanave të tjera që mund të sjellin si pasojë reduktimin e numrit të anëtarëve ose kur, rast pas rasti, anëtarë të tij gjenden në kushte të papajtueshmërisë a konfliktit të interesit me individët që kandidojnë për tu zgjedhur në vendet vakante. Por, zëvendësimi për rrethana të konfliktit të interesit, papajtueshmërisë dhe pengesave të tjera ligjore ndodh vetëm nëse ka interesa private apo sjellje të tilla individuale të secilit anëtar që e pengojnë të ushtrojë detyrën, e jo thjesht për faktin që një anëtar e KED ka marrë pjesë në një vendimmarrje për kandidatin në ushtrimin të detyrës/kompetencës së tij, cilido qoftë arsytimi dhe disponimi i vendimit. Aq më tepër, në kushtet aktuale, kur numri i anëtarëve zëvendësues është vetëm dy, kjo situatë nuk do të sillte asnjë efekt edhe nëse anëtarët e KED-së do të zëvendësoheshin, sipas parashikimeve të neneve 220/3 dhe 225/3 të ligjit nr. 115/2016, nga anëtarët zëvendësues.

Prandaj, nëse gjykata administrative e apelit shfuqizon vendimin e KED, çështja rishqyrtohet nga po ajo përbërje e KED, njësoj si çdo organ tjetër kushtetues apo i ngritur sipas ligjit në të tilla raste. Shembujt të tillë në funksionimin dhe procedurat që ndiqen nga institucionet e tjera janë të panumërt. Mjafton të përmendim KLGJ, KLP, organet rregullatore kolegjinale të ngritura me ligj, këshillat bashkiake apo vetë KM kur detyrohen të rishikojnë vendimet e tyre, kryesisht apo mbi bazën e disponimeve të një vendimi gjyqësor që i anulon apo shfuqizon aktet e tyre administrative.

Në përfundim të parashkrimeve të mësipërme, duke ushtruar kompetencën që më është ngarkuar nga pika 2 e nenit 225 të ligjit nr. 115/2016, në cilësinë e Kryetarit të KED, vlerësoj se duhet të rrëzohet kërkesa e kandidatës Zhaklina Peto për përjashtimin nga procedura e verifikimit të kandidaturave të saj, të anëtares së KED, znj. Margarita Buhali.

PËR KËTO ARSYE:

Në mbështetje të pikës 2 të nenit 225 të ligjit nr. 115/2016 “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë”,

VENDOSA:

Rrëzimin e kërkesës për përjashtimin e anëtares së Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, znj. Margarita Buhali, nga pjesëmarrja në procedurën e verifikimit të kandidaturave të kandidatës Zhaklina Peto, në vendet vakante në Gjykatën Kushtetuese, të shpallura nga Presidenti i Republikës në datën 07.02.2018.

KRYETARI
Ardian DVORANI

