

Tema V: Mandati dhe imuniteti parlamentar

Leksioni 10: Mandati parlamentar

Leksioni 11: Imuniteti parlamentar

Leksioni 11: Imuniteti parlamentar

- a) Hyrje
 - b) Papërgjegjshmëria penale
 - c) Paprekshmëria penale
 - d) Procedurat për heqjen e imunitetit
 - e) Vështrim krahasues i imunitetit kushtetues
 - f) Diskutimet për kufizimin e imunitetit në Kuvend
-

a) Hyrje

“Imuniteti”, në kuptimin e mirëfilltë të fjalës është përjashtim nga një detyrim, apo nga një barrë. Është një fjalë me prejardhje latine, “*immunitas*”, “*immunitas*”, e cila rrjedh nga fjala e vjetër *munus*, që do të thotë zyrë, detyrë, ose shërbim, e përdorur gjerësisht nga latinët për të treguar përjashtimin nga një aktivitet, nga taksa apo shërbime publike. Koncepti që kjo fjalë përmban, ka një natyrë të mirëfilltë juridike, sepse ka si qëllim të tregojë një status të veçantë të një subjekti, në një moment të caktuar. Imuniteti është një situatë juridike subjektive e privilegjuar, e cila u njihet dhe u garantohet disa subjekteve vetëm duke pasur parasysh pozicionet dhe funksionet e tyre institucionale. Quhet imunitet parlamentar tërësia e dispozitave të cilat u sigurojnë anëtarëve të parlamentit një regjim juridik të ndryshëm me të drejtën e zakonshme për sa i përket marrëdhënieve me drejtësinë.

Efektet e imunitetit, zakonisht zbehen në prani të situatave të jashtëzakonshme, si përshembull: arrestimi i menjëhershëm pas kryerjes së një krimi të rëndë, i cili pothuajse është i përcaktuar në të gjitha kushtetutat e botës. Përcaktimi i këtyre situatave mund të varet nga legjislacioni i brendshëm i një vendi, apo nga marrëveshje të caktuara dypalëshe apo ndërkombëtare, ndërkohë që ndryshon puna kur bie fjala tek veprat penale që lidhen me mendimet e shprehura, të cilat janë objekt kryesor i garancive, dhe për këtë arsye janë të rralla përjashtimet që mund të lejohen.

Imunitetet dallohen edhe në bazë të efekteve që prodhojnë. Disa prej tyre mund të jenë absolute, disa të tjera mund të jenë relative.

Origjina e imunitetit na çon në Anglinë e mesjetës, ku deri në shekullin XV, parlamentarit nuk i njihet asnjë imunitet. Në mesjetë, sovranit kishte të gjitha pushtetet: legjislativin, ekzekutivin dhe gjyqësorin, duke disponuar, në këtë mënyrë, sipas dëshirës të mirat dhe lirinë e nënshtetasve të tij. Mjaftonte që një parlamentar të përdorte një fjalor paksa liberal, që mbreti ta arrestonte dhe ta burgoste.

Në Angli, baronët ishin e vetmja fuqi që iu kundërvu pushtetit të sovranit, duke detyruar John Lackland që të firmoste Magna Charta¹, të parin

¹ Magna Charta, edhe pse është konsideruar me të drejtë si embrioni i kushtetutave moderne, nuk ishte konceptuar për të njohur dhe garantuar lirinë politike të popullit, dhe të organeve

dokument me vlerë konstitucionale që arriti të vendoste disa kufizime pushtetit absolut të mbretit, për të krijuar pikërisht autonominë parlamentare. Pikërisht në këtë dokument gjenden rrënjët e prerogativave parlamentare, ku sanksionohet parimi sipas të cilit baronët nuk mund të gjykoheshin *“nisi per legalem iudicium parium suorum vel per legem terrae”*. Ishte viti 1225, kur Henry III e shpalli duke sanksionuar përfundimisht veprën e filluar nga i ati, John Lackland, në 1215. Do të duheshin edhe 650 vjet të tjerë që këto ide britanike të përhapeshin edhe në pjesën tjetër të botës (revolucionet amerikane dhe franceze).

Duke kujtuar eksperiencën britanike duhet të theksohet se rruga drejt demokracisë parlamentare ishte shumë graduale, duke u zhvilluar nëpërmjet një "mundje krahu" pambarim ndërmjet sovranit dhe parlamentit me qëllim gjetjen e një ekuilibri të qëndrueshëm dhe afatgjatë në raportet reciproke. Kështu, në vitin 1689, Parlamenti Anglez do të votonte dokumentin *Bill of Rights*, e cila kishte si qëllim që të tutelonte parlamentarët kundrejt persekutimeve të pushtetit ekzekutiv, që në atë kohë korrespondonte me sovranin, duke u garantuar lirinë e plotë të fjalës.

Por me revolucionin francez domethënia e imuniteteve parlamentare përfaqon plotësisht çështjen e luftës për sovranitetin e popullit. Në Francë, ndërmjet të tjerash, shkëndija revolucionare shpejton procesin e afirmimit të parimeve demokratike, nga ky shpejtim do të ndikohen edhe imunitetet parlamentare; në mënyrë të veçantë mund të theksojmë se “nëse absolutizmi i kishte garantuar mbretit një papërgjegjshmëri totale, të vendosur sipër ligjit, parimet e reja revolucionare, duke mos pranuar pozicione individuale të përjashtuara nga barazia dhe rregullat e vendosura nga ligji, i garantuan gjithsesi që deputetët të mos ishin të varur nga vullneti i ndonjë pushteti tjetër, por vetëm i atij që përfaqëson sovranitetin kombëtar.

Më 23 qershor 1789, gjatë seancës themeluese të përjetësuar në monumentin e bronzit të vendosur në gjysmërrethin e Pallatit të Burbonëve, Mirabeau, duke afirmuar “vullnetin e popullit” përpara autoriteteve mbretërore, e ftonte Asamblenë Kombëtare të siguronte mbrojtjen e vet nga “fuqia e bajonetave”: *“Unë e bekoj lirinë që piqet si një fryt i mirë në Asamblenë Kombëtare. Le ta sigurojmë veprën tonë, duke e deklaruar të paprekshëm personin e deputetit”*.

Siç shihet nga krahasimi i këtyre dy eksperiencave, imunitetet parlamentare konsideroheshin, që nga lindja e konstitucionalizmit modern, si të nevojshme për ushtrimin e aktiviteteve parlamentare. Megjithatë, këto dy eksperiencat kanë diferenca thelbësore. Në Angli, ato shiheshin si instrumente balancimi, në favor të baronëve në fillim dhe të dhomës së parlamentit më vonë, të pushtetit që mbahej dhe ushtrohej nga monarku, duke krijuar kështu një instrument të rëndësishëm që do të favorizojë dialektikën ndërmjet pushteteve, e cila është edhe baza e zhvillimit demokratik të atij shteti; Në Francë, duke qenë se revolucioni përqendrohej në konceptin jakobin të sovranitetit, prerogativat parlamentare, konsideroheshin më tepër si një profil

përfaqësuese, por ishte konceptuar e tillë që të tutelonte interesat e klasës së baronëve kundrejt Monarkut.

² *“me përjashtim të gjykimit nga të barabartët, ose sipas ligjit shekullor”*. Henry III e shpalli përfundimisht pasi i ati në fillim e firmosi Magna Charta-n, pastaj e tërhoqi.

i ushtrimit të sovranitetit dhe që detyrimisht duhet ti përkiste asamblesë kombëtare, si një mjet garantues për funksionimin e saj.

Do të jetë shumë e vështirë që të përcaktohet një datë e saktë për prerogativën specifike që garanton papërgjegjshmërinë e parlamentarëve për opinionet e shprehura në ushtrim të funksionit të tyre; kronikat politiko-konstitucionale të epokës ë mesjetës përmendin vetëm disa raste në të cilat kjo prerogativë u vu në rrezik nga mbreti, duke e ngjitur kështu origjinën e saj tek lufta e vazhdueshme ndërmjet parlamentarëve antikë anglezë dhe sovranit absolut.

Sot, shumica e sistemeve kushtetuese, ndonëse në shkallë të ndryshme, e kanë një regjim të tillë të mbrojtjes së parlamentarëve. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, njeh imunitetin e disa prej organeve kushtetuese duke i tuteluar ato në shkallë të ndryshme.

Në respektim të parimit kushtetues të ndarjes dhe balancimit dhe pushteteve karta themeltare e shtetit shqiptar u garanton imunitet edhe përfaqësuesve të disa organeve të parashikuara nga kushtetuta. Kuptohet që zanafilla e të gjitha përcaktimeve kushtetuese është imuniteti parlamentar, dhe imuniteti që u sigurohet organeve të tjera në thelb buron prej tij dhe mbështetet në të njëjtat arsye objektive. Kështu, kushtetuta jonë, përcakton, sipas rastit, se të drejtën për të dhënë autorizim në rast ndjekjeje penale e kanë Kuvendi, Gjykata Kushtetuese në rastin e anëtarëve të saj, dhe Këshilli i Lartë i Drejtësisë në rastin e gjyqtarëve. Në përgjithësi Kushtetuta ndjek një linjë logjike për t'u vlerësuar, duke u munduar të respektojë parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

Të vetmet raste të diskutueshëm janë dhënia e autorizimit për ndjekje penale për anëtarët e Gjykatës së Lartë, Avokatin e Popullit dhe Kryetarin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, të cilët gëzojnë imunitetin e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë. Në këtë rast e drejta për të dhënë autorizimin për ndjekje penale i takon Kuvendit. Kjo zgjidhje është e debatueshme për faktin se Kuvendit, nëpërmjet dhënies së kompetencës për të dhënë autorizimin për ndjekje penale, i jepet mundësia të ndërhyjë në një pushtet të pavarur, siç është gjyqësori apo të influencojë organet e tjera të pavarura kushtetuese. Gjithashtu një lloj imuniteti, por disi të reduktuar, po ta krahasojmë me imunitetet e Kushtetutës, kanë edhe prokurorët, por kjo tutelë u njihet në bazë të ligjit për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë, pra nuk është e përcaktuar në Kushtetutë, por në ligjin e tyre organik.

Në thelb, përcaktimet kushtetuese, në lidhje me imunitetin që garantohet për organet e përcaktuara në të, fokusohen në tre aspekte:

I pari, aspekti i papërgjegjshmërisë i cili nënkupton përjashtimin nga ndjekja penale për kryerjen e akteve apo shprehjen e mendimeve në ushtrim të funksionit. Kjo është forma më e pastër e imunitetit (ose ndryshe, imunitet absolut), dhe kushtetuta shqiptare e përcakton për Presidentin e Republikës, deputetët, dhe anëtarët e Këshillit të Ministrave që gëzojnë imunitetin e deputetëve.

I dyti, nevoja për autorizim në rastin e ndjekjes penale. Autorizimi kërkohet në të gjitha rastet kur është garantuar imuniteti.

I treti, lidhet me lirinë personale të atyre të cilëve u garantohet imuniteti. Në shumicën e rasteve, kur garanton imunitet, Kushtetuta vendos edhe

kufizime të rëndësishme për organet proceduese në drejtim të kufizimit të lirisë së personave që e gëzojnë atë imunitet. Kështu, përveç rastit të gjyqtarëve, për të cilët nuk shprehet, në të gjitha rastet e tjera Kushtetuta përcakton ndalimin apo arrestimin vetëm në rastet e kryerjes së një krimi të rëndë.

Në kontekstin e këtij ligji këtu do të flitet kryesisht për imunitetin parlamentar.

b) Papërgjegjshmëria penale

Papërgjegjshmëria, apo ndryshe imuniteti absolut, apo liria e fjalës, e shpëton deputetin nga çdo ndjekje për aktet që lidhen me ushtrimin e mandatit të tij. Papërgjegjshmëria penale nënkupton që deputeti nuk ka përgjegjësi ligjore (civile, penale apo administrative) dhe nuk mund të ndiqet për shkak të mendimeve të shprehura ose të votës së dhënë prej tij gjatë ushtrimit të funksioneve të tij parlamentare.

Papërgjegjshmëria penale e deputetit, përcaktohet në pikën 1 të nenit 73 të Kushtetutës, shprehimisht citojmë: *“Deputeti nuk mban përgjegjësi për mendimet e shprehura në Kuvend dhe për votat e dhëna prej tij. Kjo dispozitë nuk zbatohet në rastin e shpifjes.”*

Në një analizë të detajuar të dispozitës së mësipërme, vlen të ndalemi në katër momente kyçe.

Së pari, Kushtetuta jonë përdor termin “deputeti”, në njëjës, dhe jo “deputetët”, në shumës, dhe kjo nënkupton se liria e fjalës është individuale, jo kolektive. Si rrjedhim, çdo kërkesë e mundshme nga organet e drejtësisë duhet të jetë po individuale dhe konkrete.

Së dyti, ndalemi tek termi “përgjegjësi”. Në kushtet kur legjislatori nuk e ka specifikuar se nga çfarë lloj përgjegjësie ka dashur të tutelojë deputetin, logjikisht rezulton se deputeti nuk mban as përgjegjësi penale (nuk mund të ndiqet penalisht), as përgjegjësi civile (nuk mund të ngrihet padi civile), dhe as përgjegjësi administrative (në kuptim të ligjit për kundravajtjet administrative), për ato mendime dhe vota të shprehura në Kuvend. Ndërkohë, që mban përgjegjësi disiplinore sipas Rregullores së Kuvendit. Kjo lloj përgjegjësie kuptohet për sa kohë që është vetë Kushtetuta (neni 75, pika 2) që ia ka deleguar Kuvendit miratimin e rregullores së saj të organizimit dhe funksionimit.

Kështu, edhe pse siguron një mbrojtje mjaft të gjerë, papërgjegjshmëria nuk çon në mosdënim të plotë, pasi në kuadrin e veprimeve ose diskutimeve në seancë plenare, deputeti i nënshtrohet gjithnjë ushtrimit të pushtetit disiplinor që përcaktohet në Rregulloren e Kuvendit. Në Rregulloren e Kuvendit ka një kre të veçantë për rregullin dhe sjelljen në Kuvend. Në nenin 62 të kësaj rregulloreje, përcaktohet, shprehimisht citojmë se *“Anëtarët e Kuvendit nuk duhet të ndërpresin fjalën e drejtuesit të seancës plenare ose të diskutuesve të tjerë, të përdorin gjuhë ofenduese dhe joparlamentare në Kuvend, të ndërmarrin sulme personale apo veprime ndaj ndonjë deputeti, të përhapin informacione që cenojnë jetën private të cilitdo, të sillen në mënyrë të padenjë ose të shkaktojnë rrëmuje në mjediset e Kuvendit”*. Në rregullore përcaktohen masa disiplinore ndaj deputetëve që kryejnë veprimet e cituara në nenin e

mësipërm, duke filluar që nga tërheqja e vëmendjes dhe deri në përjashtimin për një kohë të caktuar nga seanca plenare ose mbledhja e komisionit.

Kur deputeti bën thirrje për përdorim dhune, provokon rrëmujë në seancë që pengon zhvillimin e saj të rregullt, fyen ose kërcënon deputetët e tjerë, anëtarët e Këshillit të Ministrave ose përdor fjalë fyese për Presidentin e Republikës apo institucione të tjera shtetërore ndalohet të marrë pjesë në punimet e Kuvendit në seancë plenare dhe në komisione nga 2 deri në 15 ditë. Ndalimi i pjesëmarrjes vendoset nga Byroja e Kuvendit me propozimin e drejtuesit të seancës ose propozimit me shkrim të jo më pak se 7 deputetëve. Masa disiplinore e ndalimit të pjesëmarrjes në seancë plenare dhe në komisione shoqërohet me sanksion financiar të mbajtjes së pagës së deputetit për aq ditë sa është marrë masa disiplinore. Në rast se deputeti përpiket të hyjë në sallën e seancës plenare ose të komisioneve përpara mbarimit të kësaj mase ndëshkimore, afati i masës dyfishohet³.

Së treti, termi “Kuvend” që përdor dispozita aktuale, mendojmë se e kufizon fushën e zbatimit të papërgjegjshmërisë. Edhe pse në historinë tonë parlamentare nuk ka pasur episode të tilla, që të lindte nevoja e evokimit të kësaj dispozite, vlen të interpretohet kjo pikë, me qëllim që në të ardhmen të parandalohet një përdorim jo i drejtë i saj. Termi “Kuvend”, nënkupton se deputeti nuk mban përgjegjësi për mendimet dhe vota e shprehura në godinën e Kuvendit, ndërkohë që qëllimi i imunitetit absolut është që deputeti, brenda sferës së ushtrimit të kompetencave të tij parlamentare, mos të mbajë përgjegjësi për mendimet e shprehura, jo vetëm brenda, por edhe jashtë Kuvendit. Me kusht që këto mendime duhet të jenë shprehje e funksioneve të tij parlamentare. Një arsytim i tillë është i vlefshëm, për faktin, se funksionet parlamentare, *de facto*, nuk ushtrohen vetëm brenda ambienteve të Kuvendit, por ushtrohen përgjithësisht edhe jashtë tij.

Pra, në një interpretim literal të dispozitës së mësipërme, kuptojmë se injorohen ato mendime të cilat mund të shprehen, gjithmonë në ushtrim të funksionit, por jashtë ambienteve të Kuvendit. Pikërisht në lidhje me këtë term që ka përdorur legjislatori është interesante të kuptohet që diskutimi mbi përdorimin e këtij termi, apo të togfjalëshit: “...edhe jashtë Kuvendit” ka qenë i ndezur që në vitin 1998. Në Debatin Kushtetues⁴ (Diskutimet e zhvilluara në mbledhjet e Komisionit parlamentar për hartimin e Projektkushtetutës, mars-shtator 1998) vërejmë se disa deputetë, kanë hedhur propozimet që imuniteti të përfshijë edhe mendimet e shprehura jashtë ambienteve të Kuvendit.

Së katërti, po të vërejmë me kujdes, dispozita aktuale e zgjeron fushën e zbatimit të papërgjegjshmërisë, sepse u referohet të gjitha “mendimeve” që mund të shpreh deputeti. Në fakt papërgjegjshmëria nuk është të tutelojë deputetin nga ndjekjet penale në lidhje me të gjitha mendimet e shprehura, por vetëm për ato mendime që shprehen në ushtrim të funksionit të tij si i zgjedhur.

Pra, mund të themi se kemi një dispozitë që nga njëra anë e liberalizon akoma më shumë konceptin e imunitetit absolut, sepse nuk e lidh me “funksionet parlamentare, dhe nga ana tjetër e shtrëngon atë duke e kufizuar

³ Nenet 64 dhe 65 të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

⁴ Debatit Kushtetues: *Diskutimet e zhvilluara në mbledhjet e Komisionit parlamentar për hartimin e Projektkushtetutës*, Vëllimi I, Tiranë, 2006, shih faqet 264 dhe 267.

vetëm në ambientet e Kuvendit. Sa më sipër, edhe gjatë diskutimeve të projektkushtetutës është bërë propozimi për ta lidhur papërgjegjshmërinë me funksionet parlamentare sipas modelit të kushtetutës italiane.⁵

Analiza e mësipërme, mendojmë se është e rëndësishme, po ti referohemi linjës së punës së Gjykatës tonë Kushtetuese, e cila kur vjen puna për interpretimin e Kushtetutës, duhet thënë se është shumë strikte, dhe lidhet ngushtë me kuptimin literal që kanë fjalët në një dispozitë konkrete.

Ndonëse me një përkufizim të ngushtë të natyrës së akteve që mbulon, fusha e zbatimit të këtij imuniteti përkundrazi, është tepër e gjerë për sa i përket natyrës së ndjekjeve për të cilat ai bëhet pengesë.

Dallohen dy koncepte të kundërta në vlerësimin e natyrës së akteve që mbulohen nga papërgjegjshmëria:

- koncepti i gjerë, sipas të cilit kudo ku ai flet, kudo ku ai shkruan për sa i përket politikës, deputeti është brenda fushës së mandatit të tij legjislativ; dhe

- koncepti i kufizuar, sipas të cilit mbulohet nga papërgjegjshmëria vetëm ai veprim, i cili nënkupton ekzistencën e mandatit parlamentar tek autori i tij, dhe që nuk mund të kryhej nga një joparlamentar.

Jurisprudenca e ka zgjidhur këtë me ruajtjen e interpretimit kufizues. Kështu, sipas jurisprudencës franceze⁶ është pranuar se papërgjegjshmëria mbulon vetëm opinionet që kanë të bëjnë me funksionin parlamentar, duke përjashtuar pikërisht nga përfitimi prej papërgjegjshmërisë disa akte të tilla si fjalët e thëna nga parlamentari gjatë një bisede në radio ose televizion, edhe pse mund të kenë lidhje drejtpërdrejt me një raport parlamentar që mbulohet nga papërgjegjshmëria; opinionet e shprehura nga parlamentari në raportin e hartuar me rastin e një misioni të fshehtë të qeverisë si dhe veprimet dhe fjalët fyese që nuk kanë lidhje me funksionin e deputetit. Megjithatë, sipas ligjit francez të lirisë së shtypit: *“nuk ndërmerret asnjë veprim ndaj përmbledhjeve të veprimtarive të parlamentit, kur ato botohen të sakta nëpër gazeta”*.

Sipas jurisprudencës italiane,⁷ nuk përfshihen në ushtrimin e funksioneve parlamentare fjalët e shprehura në korridore dhe në mjediset e tjera të parlamentit.

Pra, mund të themi se papërgjegjshmëria mbulon, veprimet parlamentare të mëposhtme:

- Diskutimet dhe votimet në seancë plenare dhe komisione;
- Nismat ligjore, si propozime ligjesh apo amendamentesh;
- Raportet e depozituara në emër të një komisioni;
- Pyetjet me shkrim ose me gojë; dhe
- Veprimet e kryera në kuadrin e një misioni të instancave parlamentare.

Papërgjegjshmëria e mbron kështu deputetin nga çdo veprim gjyqësor, penal ose civil, i cili motivohet nga akte, që, të kryera jashtë kuadrit të një mandati parlamentar, do të ishin penalisht të dënueshme ose do ta ngarkonin autorin e tyre me një përgjegjësi civile (shpifje ose fyerje, për shembull). Ajo ka si efekt heqjen e elementit ligjor të shkeljes, pra “fshirjen” e karakterit të kundërligjshëm të aktit.

⁵ Po aty, shih faqen 264 për fjalën e zotit S. Ngjela dhe faqen 267 për fjalën e zotit G. Ruli.

⁶ P. Avril, J.Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1996

⁷ V. di Ciolo, L. Ciaurro., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè Editore, 2003.

Papërgjegjshmëria ka karakter absolut në fushën e saj të zbatimit: asnjë procedurë nuk lejon "heqjen", për çfarëdolloj motivi qoftë, të këtij imuniteti. Ajo është e përhershme: zbatimi i saj nuk ndikohet nga rregullorja Kuvendit. Ajo është e vazhdueshme dhe pengon ndjekjet për akte të kryera gjatë mandatit, madje edhe pas mbarimit të tij. Kjo do të thotë se ish-deputeti nuk mund dhe nuk duhet të përgjigjet për mendimet dhe për votat e tij gjatë kohës kur ka qenë përfaqësues i popullit.

Zbatimi i këtij imuniteti varet nga kompetenca ekskluzive e autoriteteve gjyqësore. Imuniteti i papërgjegjshmërisë pengon çdo akt gjyqësor, e mbyll atë nëse ka filluar, ndalon ekzekutimin, ndalon zbatimin e një gjykimi kur çështja ka arritur në këtë fazë.

Ky lloj imuniteti konsiderohet si mjet i rendit publik. Për këtë arsye, heqja dorë nga përfitimi i papërgjegjshmërisë, e shprehur nga një parlamentar – qoftë edhe në sallën e parlamentit – nuk prodhon efekte.

Megjithatë, pavarësisht nga sa më sipër, i vetmi limit (ose përjashtim) që legjislatori i ka vendosur imunitetit absolut lidhet me shpifjen, e cila është e përcaktuar në nenin 120⁸ të Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë, si vepër penale kundër moralit dhe dinjitetit të njeriut. Pikërisht, përpara një situatë, që ka ekstremet e shpifjes, deputeti mban përgjegjësi penale, por mund të përgjigjet edhe civilisht. Ai nuk mbrohet nga imuniteti për përgjegjësinë civile, pra kundrejt tij mund të ngrihet një padi civile për dëmshpërblim dëmi, kurse penalisht ai mund të ndiqet vetëm pas dhënies së autorizimit përkatës nga Kuvendi, në rast se kërkohet nga Prokurori i Përgjithshëm.

Legjislatori shqiptar duke vendosur këtë limit, duhet thënë se i është referuar kushtetutës gjermane⁹, e cila është ndër të paktat kushtetuta (bashkë me Letoninë) që e përcakton shpifjen si përjashtim të papërgjegjshmërisë penale.

c) Paprekshmëria penale

Paprekshmëria penale e deputetit përcaktohet në pikat 2 dhe 3 të nenit 73 të Kushtetutës, shprehimisht citojmë:

"Deputeti nuk mund të ndiqet penalisht pa autorizimin e Kuvendit. Autorizimi kërkohet edhe në rastin kur ai do të arrestohet.

Deputeti mund të ndalohet ose të arrestohet pa autorizim kur kapet në kryerje e sipër ose menjëherë pas kryerjes së një krimi të rëndë. Në këto raste, Prokurori i Përgjithshëm njofton menjëherë Kuvendin, i cili, kur konstaton se nuk ka vend për procedim, vendos për heqjen e masës."

Dispozitat e mësipërme sanksionojnë paprekshmërinë e deputetit ndaj procedimit penal, duke përfshirë të gjitha procedimet për të gjitha llojet e

⁸ Neni 120, shprehimisht citojmë: *"Përhapja e qëllimshme e thënieve, si dhe çdo informacion tjetër që dihet se janë të rreme, që cenojnë nderin dhe dinjitetin e personit, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim gjer në një vit.*

Por kjo vepër, kur kryhet botërisht, në dëm të disa personave ose më shumë se një herë, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim gjer në dy vjet".

⁹ Këtu duhet theksuar se disa juristë kanë pretenduar se kushtetuta gjermane përjashton nga imuniteti absolut, edhe fyerjen. Por, po të vëmë re, ajo përdor togfjalëshin: "defamatory insults", që në gjuhën shqipe, mendojmë se i korrespondon togfjalëshit: "fyerje shpifëse". Pra, në fakt kushtetuta gjermane nuk dënon edhe fyerjen, edhe shpifjen, por dënon "fyerjen shpifëse".

veprave penale, të lidhura ose jo me ushtrimin e funksionit. Pra, paprekshmëria, në ndryshim nga papërgjegjshmëria, nuk lidhet me ushtrimin e funksioneve parlamentare.

Paprekshmëria apo imuniteti relativ, ka si objekt të shmangë faktin që ushtrimi i mandatit parlamentar të mos bëhet pengesë për disa veprime penale që synojnë aktet e kryera nga parlamentarët në cilësinë e “qytetarëve të thjeshtë”. Nëpërmjet rregullimeve procedurale ajo tenton t'i veçojë këto veprime, pa zhdukur karakterin e paligjshëm të këtyre akteve.

Ajo synon të parandalojë që kundër deputetit të bëhen ndjekje penale nga ana e organeve kompetente, pa autorizimin e Kuvendit. Në këtë mënyrë paprekshmëria i shërben garantimit të një funksionimi normal të Kuvendit, që deputetët të mund ta përmbushin të qetë mandatin e tyre, dhe veçanërisht të punojnë pa u shqetësuar për aksionet e ndërmarra qoftë nga prokuroria, qoftë nga individë të veçantë.

Kushtetutat qysh në fillimet e tyre kanë parashikuar, me disa kushte të caktuara, për të gjithë anëtarët e parlamenteve një regjim mbrojtës ndaj ndjekjeve dhe ndalimeve gjatë sesioneve dhe jashtë tyre. Paprekshmëria, si tipar i qenësishëm i imunitetit parlamentar, ka qenë e përcaktuar në të gjitha kushtetutat shqiptare.

Fusha e zbatimit të paprekshmërisë. Paprekshmëria ka një fushë zbatimi të përcaktuar qartë: zbatohet vetëm në fushën e të drejtës penale. Ajo ka karakter personal, është ekskluzivisht e lidhur me personin e deputetit; nuk shtrihet as tek anëtarët e familjes së tij, as te bashkëpunëtorët e tij si dhe as tek bashkëfajtorët e tij në shkelje të ndryshme; ajo nuk i mbron atij banesën. Faktet që lidhen me të janë të përkufizuara saktë: paprekshmëria përfshin të gjitha procedimet për të gjitha llojet e veprave penale, të lidhura ose jo me ushtrimin e funksionit të deputetit.

Zbatimi i paprekshmërisë në kohë: Paprekshmëria është e lidhur me mandatin. Ndryshe nga papërgjegjësia, efektet e së cilës nuk janë të kufizuara në kohë, paprekshmëria zë një vend të reduktuar në kohëzgjatjen e mandatit. Ajo mbron nga ndjekjet penale të nisura para fillimit të mandatit, të cilat mund të vazhdojnë edhe gjatë tij. Me mbarimin e mandatit, parlamentari është një qytetar i thjeshtë dhe është nën kompetencat e së drejtës së zakonshme.

Rëndësia e paprekshmërisë. Për të vlerësuar rëndësinë e paprekshmërisë, fillimisht duhet të nënvizojmë se ajo paraqet një karakter publik. Pasojat që rrjedhin nga natyra publike e këtij karakteri mund t'i listojmë si më poshtë:

- një deputet nuk mund të heqë dorë nga imuniteti, qoftë para drejtësisë, qoftë para sallës së Kuvendit; dhe

- gjyqtari është i detyruar të shtyjë/pezullojë çdo procedurë që bie ndesh me paprekshmërinë për sa kohë që imuniteti nuk është hequr.

Pse paprekshmëria penale përbën imunitet relativ dhe jo absolut? Arsyeja qëndron në kufizimet që ajo përmban, të cilat i listojmë si më poshtë:

- nuk vepron në rastet e krimit flagrant, të paktën për sa i përket kufizimit të lirisë së individit;

- nuk zbatohet në rastet e dënimit të formës së prerë; dhe

- i siguron deputetit një mbrojtje të kufizuar në kohë.

Paprekshmëria është jovepruese, përse i përket lirisë së individit, në rastet e krimit flagrant. Justifikimi për këtë përjashtim tradicional është i dyfishtë:

- në parim, arrestimi në rastin e një krimi flagrant u lë pak vend qëllimit dashakeq apo manovrës politike, nën strehën e të cilave paprekshmëria kërkon të vendosë parlamentarët; dhe

- evidenca dhe publiciteti i krimit apo fajit e bëjnë tepër të vështirë faktin se autori i tij mund të shpëtojë nga zbatimi i së drejtës së zakonshme.

Kontrolli për cilësimin e krimit flagrant është në kompetencën e autoriteteve gjyqësore.

Paprekshmëria penale, sipas Kushtetutës tonë, vërtet që përbën imunitet relativ, por duhet thënë se në krahasim me disa vende të tjera europiane, ai është më i zgjeruar. Arsyja qëndron, se sipas pikës 2 të nenit 73 të Kushtetutës, nevojitet autorizimi i Kuvendit edhe për ndjekjen penale të deputetit, ndërkohë që disa kushtetuta e kanë hequr nevojën e këtij autorizimi.

Pra, në përmbledhje të sa më sipër, vërejmë se sipas kushtetutës tonë autorizimi, si akt individual dhe konkret (individual, sepse Kushtetuta i referohet deputetit, në numrin njëjës, duke e parë imunitetin të lidhur me një deputet, dhe konkret, sepse mund të jepet vetëm si pasojë e një kërkesë konkrete të Prokurorit të Përgjithshëm) kërkohet në tre rastet e mëposhtme:

- Ndjekje penale;
- Ndalim¹⁰; dhe
- Arrestim.

Nuk kërkohet autorizimi, pra deputeti mund të ndalohet apo arrestohet vetëm në dy raste, si më poshtë:

- Kur deputeti kapet në kryerje e sipër të një krimi të rëndë;
- Kur deputeti kapet menjëherë pas kryerjes së një krimi të rëndë.

Në këto dy raste Prokurori i Përgjithshëm ka detyrimin të njoftojë menjëherë Kuvendin, i cili në rast se konstaton se nuk ka vend për procedim, vendos për heqjen e masës.

d) Procedurat për heqjen e imunitetit

Kushtetuta, ka përcaktuar se organi kompetent që jep autorizimin (në rastet kur kërkohet autorizimi për ndjekjen penale të deputetëve ose atyre personave të tjerë të ngjashëm) është Kuvendi. Për të kuptuar se si Kuvendi procedon për dhënien e këtij autorizimi, i referohemi së pari nenit 75, pika 2 të Kushtetutës, i cili i ka deleguar këtij të fundit që organizimin dhe funksionimin e institucionit ta përcaktojë në një akt të veçantë, që është Rregullorja e Kuvendit. Së dyti, i referohemi Kodit të Procedurës Penale, që së bashku Rregulloren e Kuvendit rregullojnë procedurën përkatëse që duhet ndjekur nga Prokurori i Përgjithshëm dhe Kuvendi, gjithmonë brenda kornizës së përcaktuar nga Kushtetuta.

Këtu, duhet të bëjmë një parantezë të vogël: pse, pikërisht Kushtetuta ka përzgjedhur institucionin e Prokurorit të Përgjithshëm dhe cilat janë dispozitat përkatëse ligjore të punës së tij, në kërkesën për autorizim?

¹⁰ Sipas nenit 253 të Kodit të Procedurës Penale, kur ka shkaqe të bazuara se personi i dyshuar mund të ikë, prokurori urdhëron ndalimin.

Neni 141, pika 1 e Kushtetutës¹¹ përcakton juridiksionin fillestar të Gjykatës së Lartë për akuzat penale të ngritura kundrejt deputetëve. Bazuar në këtë përcaktim kushtetutës, neni 8, shkronja “dh” e ligjit nr. 8737, datë 12.02.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë së Përgjithshme të Republikës së Shqipërisë”, i jep detyrën Prokurorit të Përgjithshëm që të kryejë funksionet e drejtuesit të Prokurorisë pranë Gjykatës së Lartë. Për këtë arsye, në kushtet kur akuzat penale kundrejt deputetëve gjykohen në Gjykatë të Lartë, dhe Prokurori i Përgjithshëm ka kompetencën të përfaqësojë akuzën në gjyq, në emër të shtetit, është logjike që edhe kërkesa për autorizim që i drejtohet Kuvendit të bëhet nga ana e Prokurorit të Përgjithshëm. Sa më sipër konfirmohet edhe në nenin 118 të Rregullores së Kuvendit¹²

Bazuar në kornizën kushtetuese, nenet 288¹³ dhe 289¹⁴ të Kodit të Procedurës Penale kanë përcaktuar procedurën që duhet të ndjekë Prokurori i Përgjithshëm përpara se ai të kërkojë heqjen e imunitetit të një deputeti. Neni 289, pika 1, përcakton me detaje se cilat janë ato veprime të ndjekjes penale (sepse neni 73, pika 2 e Kushtetutës, i referohet vetëm ndjekjes penale), të cilat prokurori nuk mund t’i kryejë, pa marrë më parë autorizimin nga Kuvendi. Në fakt, këtu gjendemi përballë një dikotomie ndërmjet përcaktimeve të Kushtetutës nga njëra anë, dhe atyre të Kodit të Procedurës Penale nga ana tjetër. Sipas Kushtetutës, ndjekja penale e një deputeti mund të fillojë vetëm me dhënien e autorizimit, dhe kjo nënkupton se prokurorit i ndalohet çdo lloj veprimi hetimor. Nga ana tjetër neni 289 i Kodit të Procedurës Penale liston një numër veprimesh hetimore, të cilat nuk mund të kryhen pa u dhënë autorizimi. Pra, pavarësisht se Kushtetuta, ndalon çdo lloj veprimi hetimor, Kodi i Procedurës Penale, ndalon vetëm disa prej tyre, sepse kuptohet lehtë se kjo listë nuk është ezauruese e të gjitha veprimeve hetimore që mund të kryhen gjatë një procedimi penal. Ka mundësi, që arsyeja e kësaj mospërputhjeje ndërmjet Kushtetutës dhe Kodit të Procedurës Penale të jetë fakti se ky i fundit është hartuar dhe ka hyrë në fuqi shumë përpara Kushtetutës moderne. Si i tillë, ai është hartuar nën frymën e Dispozitave Kryesore Kushtetuese, në të cilat përcaktohej se, shprehimisht citojmë: *“Deputeti nuk mund të kontrollohet, të ndalohet, të arrestohet ose të ndiqet penalisht*

¹¹ Neni 141, pika 1 e Kushtetutës përcakton, shprehimisht citojmë: *“Gjykata e Lartë ka juridiksion fillestar dhe rishikues. Ajo ka juridiksion fillestar kur gjykon akuzat penale kundër Presidentit të Republikës, Kryetarit dhe anëtarëve të Këshillit të Ministrave, deputetëve, gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese”.*

¹² Neni 118, pika 1 e Rregullores së Kuvendit përcakton, shprehimisht citojmë: *“Kërkesa dhe dokumentet shoqëruese për dhënien e autorizimit për fillimin e ndjekjes penale ndaj deputetit i paraqiten Kryetarit të Kuvendit nga Prokurori i Përgjithshëm. Kryetari ia dërgon kërkesën dhe dokumentet shoqëruese menjëherë për shqyrtim Këshillit për Rregulloren, Imunitetin dhe Mandatet dhe vë në dijeni Kuvendin në seancën plenare më të parë”.*

¹³ Neni 288 i KPP-le përcakton, shprehimisht citojmë: *“1. Kur parashikohet autorizimi për procedim, prokurori bën kërkesë në organin përkatës. 2. Kërkesa për të autorizuar procedimin duhet të paraqitet brenda tridhjetë ditëve nga shënimi në regjistër i emrit të personit për të cilin është i nevojshëm autorizimi. Kur ai është arrestuar në flagrancë, autorizimi kërkohet menjëherë dhe, sidoqoftë, para seancës së vleftësimit.”*

¹⁴ Neni 289, paragrafi i parë i KPP-le përcakton, shprehimisht citojmë: *“Deri në dhënien e autorizimit për të proceduar nuk lejohet ndalimi, caktimi i masave të sigurimit, kontrollimet, këqyrja e personit, njohja, ballafaqimi dhe përgjimi i bisedimeve, ose i komunikimit ndaj personit për të cilin kërkohet autorizimi. Ai mund të merret në pyetje nëse e kërkon vetë.”*

*pa pëlqimin e Kuvendit Popullor. Deputeti mund të ndalohet pa pëlqimin e Kuvendit Popullor, vetëm në rastet kur kryen një krim të dukshëm e të rëndë.*¹⁵

Fakti që në formulimin e saj kjo dispozitë e rreshton ndjekjen penale pas kontrollit, ndalimit a arrestimi lidhet me konceptimin e termit *ndjekje penale*. Sipas një doktrine, tashmë minoritare, ndjekja penale fillonte me dërgimin e çështjes në gjykatë. Sipas interpretimit të sotëm të termit *ndjekje penale*, dhe mendojmë se doktrina ka një konsensus të gjerë në lidhje me këtë, ndjekja penale, fillon që në fazën e hetimeve paraprake, domethënë që në momentin kur individi merr cilësinë e *personit ndaj të cilit kryhen hetime*. Për rrjedhojë, përcaktimet e Kodit të Procedurës Penale në lidhje me veprimet që mund të kryhen, ende pa dhënë autorizimin, janë tashmë të panevojshme. Në bazë të parimit të hierarkisë së akteve normative, prokurori është i detyruar të zbatojë aktin e sipër urdhëruar.

Për të vazhduar me procedurën që ndjek Kuvendi, pas marrjes së kërkesës nga Prokurori i Përgjithshëm, i referohemi nenit 118 të Rregullores së Kuvendit, vetëm për sa i përket kërkesave për autorizim për ndjekje penale, për ndalim, si dhe për arrestimin e deputetit.

Kryetari i Kuvendit dërgon kërkesën e Prokurorit të Përgjithshëm (bashkë me dokumentacionin përkatës) menjëherë për shqyrtim Këshillit për Rregulloren, Imunitetin dhe Mandatet (është ky organ, që në bazë të nenit 13, pikat 3 dhe 4 të Rregullores së Kuvendit, ka kompetencën për të shqyrtuar kërkesën dhe hartuar raportin përkatës për në seancë plenare), vë në dijeni Kuvendin në seancën plenare më të parë, si dhe njofton deputetin, për të cilin kërkohet dhënia e autorizimit (njoftimi përmban kërkesën, dokumentet që e shoqërojnë atë, si dhe i bëhet e ditur *koha në të cilën Këshilli për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin do të fillojë shqyrtimin e kërkesës*). Deputeti ka të drejtë të paraqesë në Këshill, me shkrim ose me gojë, shpjegimet dhe vërejtjet e tij rreth çështjes.

Në përfundim të shqyrtimit, Këshilli, brenda 4 javëve, harton një raport për në seancë plenare, në të cilin rekomandon rrëzimin ose miratimin e dhënies së autorizimit për fillimin e ndjekjes penale ndaj deputetit. Raporti i Këshillit u shpërndahet deputetëve, por duhet të theksojmë se nuk ka efekte detyruese, duke pasur parasysh rolin këshillimor të këtij organi dhe faktin se raporti i tij nuk është objekt diskutimi në seancë.

Shqyrtimi i kërkesës për dhënien e autorizimit për fillimin e ndjekjes penale ose arrestimin e një deputeti vendoset si pikë e parë e rendit të ditës të seancës së dytë pasardhëse, pas paraqitjes së raportit të Këshillit për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin. Në seancë plenare fjala i jepet në fillim deputetit, ndaj të cilit është paraqitur kërkesa, për të dhënë shpjegime ose për t'iu përgjigjur pyetjeve të deputetëve. Kuvendi, bazuar në pikën 4 të nenit 73 të Kushtetutës¹⁶, vendos me votim të fshehtë¹⁷ nëse do të jepet ose jo autorizimi për fillimin e ndjekjes penale ndaj deputetit.

¹⁵ Neni 22, i ligji nr. 7491, datë 29.04.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", në fuqi, nga data e miratimit deri më 28 nëntor 1998.

¹⁶ Neni 73, pika 4 e Kushtetutës përcakton, shprehimisht citojmë: "Për rastet e parashikuara në paragrafët 2 dhe 3 të këtij neni, Kuvendi vendos me votim të fshehtë.

¹⁷ Për më shumë detaje mbi arsyen e votimit të fshehtë, mund të lexohet: Debati Kushtetues: Diskutimet e zhvilluara në mbledhjet e Komisionit parlamentar për hartimin e Projektkushtetutës, Vëllimi I, Tiranë, 2006, faqe 268-269.

Për sa i përket kuorumit, për sa kohë që Kushtetuta nuk e ka përcaktuar, Kuvendi vendos me shumicë të thjeshtë për dhënien apo jo të autorizimit të kërkuar.

Në rastin kur Kuvendi nuk merr vendim për dhënien ose mosdhënien e autorizimit për fillimin e ndjekjes penale ose të arrestimit të një deputeti, Rregullorja e Kuvendit, pikërisht në pikën 6 të këtij neni, ka vendosur një afat kohor: “brenda 3 muajve nga data e paraqitjes së kërkesës përkatëse të Prokurorit të Përgjithshëm”, tejkalimi i të cilit e konsideron kërkesën të rrëzuar nga Kuvendi.

Në lidhje me këtë afat, një pjesë e doktrinës mendon, se nuk duhet të jetë, për sa kohë që Kushtetuta, në nenin 73, nuk ka vendosur një afat të tillë, por mendojmë se për sa kohë që Kushtetuta ia ka deleguar Kuvendit organizimin e brendshëm të tij, ky i fundit mund të vendosë një afat të arsyeshëm. Pavarësisht afatit të vendosur në Rregulloren e Kuvendit, duhet thënë, që në rast të mos votimit nga ana e Kuvendit të kërkesës së Prokurorit të Përgjithshëm, nuk ka pengesë për këtë të fundit që ta riparaqesë kërkesën e tij.

Disi më ndryshe, paraqitet procedura në rastin kur deputeti është ndaluar ose arrestuar. Sipas nenit 119 të Rregullores së Kuvendit, Prokurori i Përgjithshëm vë menjëherë në dijeni Kryetarin e Kuvendit, i cili thërret menjëherë Këshillin për Rregulloren, Imunitetin dhe Mandatet, duke i paraqitur dokumentet e përcjella nga Prokurori i Përgjithshëm dhe i kërkon të shqyrtojë çështjen.

Këshilli, brenda 2 ditëve nga njoftimi i Kryetarit të Kuvendit, shqyrton nëse ka vend për procedim ndaj deputetit të arrestuar ose të ndaluar, duke dëgjuar Prokurorin e Përgjithshëm dhe deputetin e ndaluar ose të arrestuar, dhe më tej paraqet raportin për seancën plenare të Kuvendit, e cila thirret nga Kryetari i Kuvendit brenda 2 ditëve nga paraqitja e raportit. Kuvendi, po me votim të fshehtë, duhet të vendosë për heqjen ose mos heqjen e masës së ndalimit ose të arrestimit të deputetit.

Në fakt, ky parashikim rezulton të jetë i panevojshëm dhe i pazbatueshëm në shumicën dërrmuese të rasteve. Kjo sepse, neni 28 i Kushtetutës përcakton se i ndaluari apo i arrestuari duhet të dërgohet brenda 48 orëve para një gjyqtari, i cili vendos për paraburgimin apo lirimin brenda 48 orëve nga marrja e dokumenteve.

Norma e sipërpërmendur e Rregullores së Kuvendit do të ishte realisht efektive dhe e dobishme vetëm në rastet kur Kuvendi merr njoftim, shqyrton dhe merr vendim në seancë plenare brenda një kohe mjaft të shkurtër, brenda 48 orëve nga arrestimi a ndalimi. Në të kundërt, nëse Kuvendi dështon të vendosë brenda këtij afati prej 48 orësh, një deputet i ndaluar apo arrestuar, gjithsesi do të lirohej pasi gjykatësi para të cilit ai dërgohet, mund të vendosë, gjithmonë sipas Kushtetutës, për paraburgimin apo lirimin e tij. Kujtojmë se paraburgimi, apo thënë ndryshe masa e sigurisë arrest në burg është një institut që i përket ndjekjes penale dhe si i tillë mund të vendoset, ndaj një personi me imunitet, vetëm në rastet kur jepet autorizimi përkatës. Kuvendit, në këtë rast i kërkohet të vendosë mbi masën dhe jo të japë autorizimin, i cili

siç u përmend më sipër kërkon afate edhe më të gjata (3 muaj nga paraqitja e kërkesës ose quhet ajo quhet e rrëzuar).

e) Vështrim krahasues i imunitetit kushtetues

Legjislacionet mbi imunitetin janë të ndryshme, por kanë ngjashmëritë dhe dallimet e tyre. Më poshtë pasqyrojmë tiparet e imunitetit kushtetues në disa vende, duke u ndalur kryesisht në Europë.

Shtetet e Bashkuara të Amerikës: Rregulli që mbizotëron është që askush nuk është mbi ligjin. Edhe presidenti vetë, mund të akuzohet nëpërmjet instrumentit të "impeachment", në rast se dyshohet se mund të ketë kryer krime të rënda në ushtrimin e funksioneve të tij. Në historinë amerikane, ky instrument është përdorur vetëm dy herë: në vitin 1868, kundrejt republikanit Andrew Johnson, dhe në vitin 1999 kundrejt demokratit Bill Clinton. Ndërsa, presidenti Richard Nixon dha dorëheqjen para se organet përkatëse të drejtësisë të shprehnin vendimin e tyre. Presidenti amerikan ka në dorë të tij instrumentin e "privilegjit të ekzekutivit", i cili e mbron nga dhënia e informacioneve që mund të vënë në rrezik sigurinë e kombit. Pikërisht, ky instrument është përdorur gjerësisht nga George W. Bush, i cili ka refuzuar që t'i japë Kongresit dokumente që lidhen me zëvendës-presidentin e tij Dick Cheney dhe të ish këshilltarit Karl Rove.

Në SHBA është njohur vetëm privilegji për të mos u arrestuar, në mënyrë shumë të kufizuar: gjatë pjesëmarrjes në sesion të dhomave përkatëse, dhe gjatë rrugës për në sesion e kthim. Për ndjekjen penale nuk parashikohet në kushtetutë asnjë kufizim ose ndalim.

Edhe kjo e drejtë e kufizuar e imunitetit prej kohësh e ka humbur rëndësinë. Deputetët ashtu si çdo qytetar mund të ndiqen penalisht, të arrestohen, të gjykohen, dënohen e burgosen.

Mbretëria e Bashkuar: Në një monarki kushtetuese si Anglia, imuniteti është i garantuar vetëm për Mbretin apo Mbretëreshën, sepse historikisht Shteti ka lindur nga Sovrani, i cili është ai që ka krijuar gjykatat për të mbrojtur popullin. Pas Crown Proceedings Act të vitit 1947, mund të çohet para gjykatës e gjithë qeveria, por në asnjë mënyrë Mbretëresha. Pikërisht këtu e ka edhe gjenezën shprehja e famshme: "The queen can do no wrong"¹⁸. Ky imunitet mbretëror nuk shtrihet tek anëtarët e tjerë të familjes mbretërore, apo tek anëtarët e qeverisë. Ndërsa, parlamentarët kanë imunitet, për gjithë kohën që janë zgjedhur, edhe kundrejt denoncimeve për shpifje dhe fyerje (sharje), por mund të ndiqen penalisht për çdo lloj krimi, pa autorizimin e parlamentit.

Pra, anëtarët e Dhomës së Deputetëve gëzojnë imunitet absolut për sa i përket lirisë fjalës, dhe imunitet relativ vetëm nga arrestimi lidhur me procedimet civile, por jo nga procedimet kriminale.

Por, parlamentarët anglez (përfshirë këtu edhe ministrat, të cilët detyrimisht duhet të jenë parlamentar) janë të përjashtuar nga prezenca e detyruar në gjykata, në cilësinë e dëshmitarit. Në Mbretërinë e Bashkuar imuniteti parlamentar ka humbur shumë nga rëndësia e vet, edhe për shkak

¹⁸ "Mbretëresha nuk mund të bëjë asgjë gabim"

të mungesës së një Kushtetute të shkruar. Gjithsesi, rasti i Mbretërisë së Bashkuar nuk është plotësisht i krahasueshëm nga një pikëvështrimi substancial, përderisa vetë parlamenti anglez zotëron rezervë ligjore (pushtet rezervë) të dënimit të krimit për mospërfillje (fyerje) të Parlamentit.¹⁹

Anëtarët e Parlamenti anglez gëzojnë vetëm lirinë e fjalës në opinionet e shprehura në dhomat e Parlamentit. Në veçanti, dispozitat britanike u referohen deklaratave të lëshuara gjatë “procedimeve parlamentare”, koncept ky që interpretohet gjithnjë e më ngushtë nga jurisprudenca. Kështu, përsëmbull, imuniteti nuk mbulon deklaratat e lëshuara para medias para një debati parlamentar ose ripërsëritjen e deklaratave të mëparshme gjatë një procedimi parlamentar.

Anëtarët e Parlamentit britanik që dyshohen për akte kriminale trajtohen si të gjithë qytetarët e tjerë. E njëjta linjë, ndiqet edhe për Kryeministrin dhe ministrat, duke qenë se ata duhen të zgjidhen nga parlamentarët.

Gjermania:²⁰ Presidenti i Republikës Federale dhe të gjithë anëtarët e parlamentit (përfshirë presidentin e Bundestag-ut), gëzojnë imunitet kundrejt çfarëdolloj procedimi ligjor. Imuniteti, mund të revokohet nga Parlamenti, edhe në rastin e Presidentit, i cili nuk është anëtar i tij. Ministrat nuk gëzojnë imunitet, me përjashtim të rastit që janë edhe deputet. As Kryetari i Gjykatës Kushtetuese nuk gëzon imunitet. Ndërkohë që edhe parlamentarët e kanë kufizuar imunitetin e tyre, nëpërmjet një vendimi të miratuar me shumicë, gati unanime, nga Bundestag-u, në fillim të çdo legjislature.

Franca: Imuniteti i Presidentit është forcuar nga Republika Franceze, gjatë kohës kur president ishte Jacques Chirac, i cili në kohën e reformës ishte gjatë fundit të mandatit të tij presidencial. Parlamenti në sesion të përbashkët, mund të votojë me 3/5 impeachment e presidentit, në raste të veprimeve që përbëjnë mospërputhje të rënda me funksionet e tij, si dhe për tradhti të rëndë. Për pjesën tjetër, imuniteti absolut garantohet nga një ligj që e mbron jo vetëm kundrejt procedimeve penale, por edhe kundrejt iniciativave administrative. Imuniteti shtrihet deri në një muaj pas përfundimit të mandatit.

Në vitin 2001, Gjykata e Kasacionit morri një vendim në favor të presidentit Jacques Chirac, duke e tuteluar presidentin edhe për aktet e kryera një muaj para mandatit presidencial. Ky vendim pati diskutime të forta në Francë, dhe solli edhe dorëheqjen e njërit prej anëtarëve të gjykatës²¹.

Për sa i përket parlamentarëve, pas reformës së vitit 1995, neni 26.2 i Kushtetutës kufizon fushën e veprimit të imunitetit parlamentar me anë të masave që kufizojnë lirinë e personit dhe nuk përfshin nevojën për autorizim për procedim penal.

Por, ata janë të tuteluar në lidhje me lirinë e fjalës, me kusht që çdo veprim i tyre të ushtrohet në përputhje me funksionet parlamentare. Kështu përsëmbull, jurisprudenca ka përjashtuar nga imuniteti, deputeti që fyen një

¹⁹ Shih faqen zyrtare të Komisionit të Venecias për opinionin e plotë (varianti në gjuhën anglezë dhe/ose franceze):

[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)005-e.asp)

²⁰ *The German Bundestag, functions and procedures*, 1999, version frëngjisht, 2003.

²¹ CD-ROM: “*Connaissance de l’Assemblée*”: Le statut du député, 2001.

koleg në një emision televiziv, por në rast se kjo do të ndodhte në sallën e parlamentit, atëherë ai do të ishte i tuteluar.

Kështu, neni 26, në fuqi, i Kushtetutës franceze, përcakton shprehimisht citojmë:

“Asnjë anëtar i Parlamentit nuk mund të ndiqet, të kërkohet, të arrestohet, të burgoset, ose të gjykohet për shkak të opinioneve ose votave të dhëna në ushtrim të funksioneve të tij.

Asnjë anëtar i Parlamentit nuk mund të bëhet objekt, në fushën kriminale ose korrektuese, i një arrestimi ose i çdo masë tjetër kufizuese, ose shtrënguese të lirisë personale, veçse me autorizimin e byrosë së asamblesë, në të cilën ai bën pjesë. Ky autorizim nuk kërkohet në rastin e një krimi, ose krimi në flagrancë, ose në rastin e një dënimi përfundimtar të formës së prerë.

Ndalimi, masat kufizuese ose shtrënguese të lirisë, ose ndjekja e një anëtari të parlamentit ndërpriten gjatë kohës së sesionit, nëse asambleja në të cilën ai bën pjesë e kërkon.

Asambleja e interesuar ka të drejtë të mblidhet në seanca suplementare, në rast se nevojitet, për të lejuar zbatimin e paragrafit të mësipërm.”

Para reformës kushtetuese të vitit 1995, paragrafët, 2, 3 dhe 4 përcaktonin, shprehimisht si vijon:

“Asnjë anëtar i Parlamentit nuk mundet, gjatë kohës së sesionit, të ndiqet ose të ndalohet, në fushën kriminale ose korrektuese, veçse me autorizimin e Asamblesë në të cilin ai bën pjesë, me përjashtim të rastit të krimit në flagrancë.

Asnjë anëtar i Parlamentit nuk mundet, jashtë kohës së sesionit, të ndalohet, veçse me autorizim të byrosë së asamblesë në të cilën ai bën pjesë, me përjashtim të rastit të krimit në flagrancë, të ndjekjeve të autorizuar ose të dënimit përfundimtar të formës së prerë.

Ndalimi, ose ndjekja e një anëtari të parlamentit ndërpritet nëse asambleja në të cilën ai bën pjesë, e kërkon atë.”

Për sa u përket ministrave, në kushtet kur kushtetuta franceze nuk shprehet, dhe kur ministrat nuk mund të jenë edhe parlamentar (njëlloj si në Vendet e Ulta), supozohet se ata janë të zhveshur nga imuniteti.

Italia: Imuniteti parlamentar (paprekshmëria) ishte parashikuar në nenin 68 të Kushtetutës, shprehimisht si vijon: *“Pa autorizimin e Dhomës së cilës i përket, asnjë anëtar i Parlamentit mund t’i nënshtrohet një procedimi penal; as mund të arrestohet, ose t’i privohet liria personale, ose t’i nënshtrohet kontrolleve personale, apo të banesës, me përjashtim që ai të jetë kapur në aktin e kryerjes të një krimi për të cilin është i detyrueshëm mandati ose urdhri i arrestit”.*

Nëse ky nen do të ishte akoma në fuqi nuk do të ishin marrë as vendimi (në fakt janë ligje) Maccanico, as vendimi Schifani, as vendimi Alfano me të gjithë debatet që i kanë shoqëruar ato²². Por në 1993, në klimën indinjuese të krijuar nga proceset gjyqësore të Prokurorisë së Milanos, Parlamenti, nëpërmjet ndryshimit të kushtetutës, shfuqizoi autorizimin për të proceduar dhe rishkroi nenin 68 (pjesën e paprekshmërisë, sepse papërgjegjshmëria nuk ndryshoi: parlamentarët nuk mbajnë përgjegjësi për mendimet apo votat e dhëna në ushtrim të funksioneve të tyre), sipas përmbajtjes që vijon: *“Pa*

²² MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI., *Il parlamento*, Editori Laterza, 2006.

autorizimin e Dhomës së cilës i përket, asnjë anëtar i Parlamentit mund t'i nënshtrohet një kontrolli personal ose të banesës, as mund të arrestohet, ose t'i privohet liria personale, ose të ndalohet, me përjashtim të rasteve të ekzekutimit të një vendimi penal të formës së prerë, ose kur kapet në aktin e kryerjes të një krimi për të cilin është parashikuar arrestimi i detyrueshëm në flagrancë."

Ky ndryshim i hapi rrugën fillimit të procedimit penal, i cili më parë ishte i kushtëzuar nga Parlamenti. Por, gjithsesi ky autorizim mbetet i nevojshëm në rastet e sipërpërmendura.

Greqia: Deputetët nuk i nënshtrohen procedimeve apo pyetjeve për opinionet e shprehura ose votat e dhëna në ushtrim të funksioneve të tyre, dhe nuk janë të detyruar të dëshmojnë në lidhje me informacionet që zotërojnë si parlamentar. Gjatë legjislaturës, asnjë deputet, nuk mund të ndiqet penalisht, ndalohet, arrestohet, apo t'i kufizohet liria personale, pa autorizimin e Parlamentit.

Spanja: Neni 71 i Kushtetutës përcakton qoftë papërgjegjshmërinë, qoftë paprekshmërinë penale të parlamentarëve, të cilët nuk mund të ndiqen penalisht pa autorizimin e Parlamentit, me përjashtim të arrestim në flagrancë.

Ndërsa anëtarët e qeverisë përgjigjen penalisht për të gjitha aktet e kryera jashtë funksioneve të tyre. Juridiksionin për gjykimin e tyre e ka Gjykata e Lartë. Autorizimi i parlamentit duhet vetëm nëse ata akuzohen për tradhti ndaj kombit, ose atentat ndaj sigurisë së tij. Në këto raste, Mbreti është i përjashtuar nga mundësia për t'i falur. Kushtetuta i jep imunitet të plotë Mbretit: përgjegjësia për aktet e kryera prej tij, bie mbi kryeministrin ose mbi ministrin që konfirmon aktin.

Pas përshkrimit të tipareve kryesore të imunitetit kushtetues në disa vende, *në lidhje me papërgjegjshmërinë*, duhet të përmendim se megjithë karakterin absolut të kësaj forme të imunitetit, ka pasur dhe raste të kufizimit të tij. Kështu, në rishikimin e kushtetutës franceze, të bërë në vitin 1990, i cili krijoi nenin 52, pika 3, që autorizon Republikën të njohë Gjykatën Ndërkombëtare Penale, është futur një kufizim për papërgjegjshmërinë parlamentare. Ky rishikim, në fakt, i është përgjigjur një vendimi të Këshillit Kushtetues të Francës, i cili e gjykoi të papajtueshëm me nenin 26 të Kushtetutës, nenin 27 të traktatit mbi statusin e Gjykatës Ndërkombëtare Penale, i cili parashikon jo vetëm kryerjen e një krimi, por edhe nxitjen ose shtytjen për krim nga fjalët që mund të thuhet në një foltore parlamentare. Ndërsa në lidhje me paprekshmërinë disa observime të thjeshta tregojnë se: *"numri i kërkesave për heqjen e imunitetit parlamentarëve është dukshëm më i madh në Itali dhe Greqi sesa në Danimarkë, Finlandë ose Francë"*²³. Në disa vende është një tendencë e qartë për të refuzuar kërkesa që lidhen me heqjen e imunitetit në rastet kur bazohen ose çojnë drejt një kuptimi shumë të gjerë të këtij koncepti, përshembull Asambleja Portugeze, Dhoma e Deputeteve Grek,

²³ Le mandat parlementaire, Publie par l'UIP, 2000

ndërsa në të tjerat është në praktikë një koncept i ndryshëm (Bundestag-u Gjerman).²⁴

Ky vlerësim krahasues do të ishte më i plotë nëse do t'u përgjigjej pyetjeve të mëposhtme:

Së pari, Për kë duhet mbrojtja?

Në shumicën e rasteve të studiuara, paprekshmëria shtrihet përgjithësisht tek anëtarët e parlamentit. Vendet tek të cilat paprekshmëria shtrihet edhe tek persona të tjerë veç parlamentarëve ndahen në dy grupe të mëdha:

- Në vendet me traditë britanike, imuniteti mbron edhe një rang tjetër të zyrtarëve të parlamentit;

- Në vendet e tjera jashtë kësaj tradite ai shtrihet edhe tek zyrtarët e lartë shtetërorë, si përshembull tek kreu i shtetit (Belgjikë, Rumani, Zvicër, FYROM), ministrat (Belgjikë, FYROM), gjykatësit e disa gjykatave (Slloveni, Zvicër). Në Spanjë, edhe zyra e Prokurorit Publik ka deri në një farë mase imunitet.

Së dyti, – kur fillon dhe mbaron mbrojtja?

Në një numër të madh vendesh, anëtarët e parlamentit gëzojnë imunitet që nga dita që ata janë zgjedhur si deputetë, ose në ato vende ku jo të gjithë zgjidhen, si përshembull në Egjipt, nga data e emërimit në detyrë. Për pasojë, anëtarët e parlamentit në këto vende e kane imunitetin edhe përpara se të kryejnë betimin. Në vende të tjera, fillimi i imunitetit nuk është data e zgjedhjes si deputetë, por momenti kur ata bëjnë betimin (ose në rastin e konfirmimit të mandatit të tyre, si përshembull Kroacia).

Situata është e njëjtë edhe përsa i përket marrëdhënieve ndërmjet paprekshmërisë dhe sesioneve të parlamentit. Në disa raste, anëtarët e parlamentit gëzojnë imunitet vetëm gjatë zhvillimit të sesionit. Për pasojë, parlamentarët janë të përjashtuar nga imuniteti ku parlamenti është me pushime (Zvicra, Republika e Koresë së Jugut, Filipinet, Tailanda). Në praktikë, nuk ka ndonjë hendek mes fundit të një sesioni dhe fillimit të një tjetri, kështu që edhe dallimi është kryesisht formal.

Franca, e ka rregulluar një gjë të tillë juridikisht: që nga reforma kushtetuese e vitit 1995: koha e mbrojtjes nuk është më e lidhur me sesionet e parlamentit.

Në jurisprudencën franceze,²⁵ para rishikimit të Kushtetutës, më 4 gusht 1995, regjimi i paprekshmërisë ishte i lidhur me periudhat e punës së parlamentit. Mbrojtja e reduktuar ndaj ndalimeve në periudhat ndërmjet sesioneve shtrihej edhe gjatë periudhës së sesioneve, në rastet kur kishin filluar ndjekjet penale. Jashtë sesionit, përveç rasteve flagrante të krimit ose të dënimit të formës së prerë, ndalimi mund të bëhej gjithashtu edhe pa autorizimin e Byrosë së Asamblesë, kur ai vinte si pasojë e ndjekjeve të

²⁴ M. A. CRESPO., *Parliamentary Immunity in the Member States of European Union and the European Parliament*, Working Paper of European Parliament, 1999

²⁵ Le mandat parlementaire, Publie par l'UIP, 2000

rregullta penale, të cilat kishin nisur në kohën e sesionit, pas autorizimit të marrë nga Asambleja.

Kjo zgjidhje kishte disa probleme. Asambleja, e cila gjatë sesionit kishte marrë kërkesë për heqje të mandatit parlamentar, nuk mund të kundërshtonte një ndalim, që ajo mund ta quante të gabuar, pa penguar njëkohësisht fillimin e ndjekjeve penale. Gjatë periudhës së sesionit, paprekshmëria pengonte si ndjekjet penale, ashtu dhe ndalimet, pa marrë autorizimin e Asamblesë ku bënte pjesë parlamenti. Megjithatë, paprekshmëria pengonte nisjen e ndjekjeve penale, domethënë aktin fillestar; ndjekjet e filluara rregullisht jashtë sesionit mund të vazhdonin edhe gjatë sesionit.

Një regjim i tillë paprekshmërie, i dallueshëm në kohë, kishte një të keqe të madhe: kur Asamblesë i ishin drejtuar me një kërkesë për heqje imuniteti në ditët e fundit të sesionit – pra në prag të periudhës midis sesioneve, gjatë së cilës ndjekjet mund të nisnin lirshëm – ajo ndodhej para një alternative të tillë: ose të nxitohet për të hequr imunitetin duke autorizuar kështu fillimin e ndjekjeve, gjë e cila shpeshherë në media paraqitej si një formë “paradënimi” i parlamentarit prej kolegëve të tij, fakt ky që në sytë e opinionit publik cënonte pafajësinë e tij, ose të mos e shqyrtonte kërkesën, ose ta rrëzonte atë, gjë që rrezikonte të dukej si një manovër vonuese që ka si qëllim të pengojë funksionimin e drejtësisë.

Tashmë është e pranuar nga të gjithë se shtrirja në kohë e mbrojtjes nuk është e lidhur me regjimin e sesioneve. Në shumicën e vendeve, paprekshmëria mbulon të gjithë mandatin dhe mund edhe të zgjatet për një periudhë pas ose para tij. Republika Çeke shkon madje edhe një hap më tej: paprekshmëria aplikohet, për të gjitha veprat penale të kryera nga një deputet ose senator për të cilat parlamenti përkatës refuzoi të japë pëlqimin për ndjekje.

Së treti, në ç'vend vlen mbrojtja?

Si rregull, vendi ku deputeti ka kryer veprën penale nuk ka asnjë rëndësi nga pikëpamja e imunitetit parlamentar. Megjithatë, duhet të theksohet se në disa vende me traditë parlamentare britanike ose skandinave, çështja e vendit luan një rol në kuptimin e qëllimit të privilegjit (mbrojtje nga arresti vetëm në rastet e rrugës për në, ose nga Parlamenti, ose në vendet e Parlamentit; Irlandë, Norvegji).

Së katërti, Për cilat akte shërben imuniteti?

Aplikimi i paprekshmërisë parlamentare është përgjithësisht i kufizuar në çështjet penale dhe madje nuk aplikohet në të gjitha llojet e çështjeve penale. Megjithatë, vendet me një traditë parlamentare britanike përbëjnë një kategori të veçantë në këtë kuptim, sepse paprekshmëria nuk aplikohet kurrë në rastet e procedimeve penale, por një mbrojtje e kufizuar ofrohet në çështjet civile. Vetëm në raste shumë të veçanta (përshembull në Guine,) paprekshmëria është e aplikueshme për të gjitha llojet e procedimeve qofshin këto penale, disiplinore ose civile.

f) Diskutimet për kufizimin e imunitetit në Kuvend

Vitet e fundit në Kuvendin e Shqipërisë po diskutohet rreth problemit të kufizimit të imunitetit parlamentar. Nevoja për kufizimin e imuniteteve ka lindur si rezultat i pengesave që organet e akuzës ndeshin që në fazat e hershme të hetimit. Nga ana tjetër, angazhimet e shtetit shqiptar, për të luftuar krimin dhe veçanërisht korrupsionin e zyrtarëve, marrin një rëndësi të madhe për të ardhmen Euro-Atlantike të vendit. Në këto kushte barrierat e vendosura në legjislacion për mbrojtjen e disa zyrtarëve nga ndjekja penale meritojnë të rishikohen, në funksion të rritjes së garancisë se krimi duhet të ndëshkohet pavarësisht autorëve dhe pozitave të tyre.

Duhet të kemi parasysh se ideja është që të kufizohet imuniteti dhe jo të hiqet fare. Heqja tërësore e imuniteteve do të ishte një veprim i skajshëm, jo fort i sugjerueshëm në kushtet kur institucionet e drejtësisë nuk konsiderohen akoma të konsoliduar, dhe në kushtet klasike të një Republike Parlamentare me “qeveri të fortë”. Heqja e imuniteteve do ti bënte këta zyrtarë praktikisht vulnerabël ndaj çfarëdolloj presioni politik që ekzekutivi mund të ushtrojë nëpërmjet përdorimit të proceseve hetimore. Në këto kushte, mendojmë se ka zënë vend mirë ideja e kufizimit të imuniteteve dhe jo heqja e tij si koncept juridik-kushtetues.

Imunitet parlamentar të kufizuar kanë anëtarët e parlamentit: italian, francez, gjerman, anglez, holandez, austriak, suedez, kosovar, rumun, bullgar (por duhet pëlqimi me shkrim i deputetit) polak (me pëlqimin e tij), portugez (kur krimi është i dënueshëm me më shumë se tre vjet burg, nuk është i nevojshëm autorizimi). Ndërsa parlamentarët anglez, holandez dhe amerikan (me dallime të vogla) përveçse tutelimit për lirinë e fjalës, në lidhje me kufizimin e lirisë personale trajtohen si të gjithë qytetarët e tjerë.

Në dhjetëvjeçarin e fundit në mjaft vende europiane ka filluar diskutimi dhe rishikimi (heqje, apo kufizim) i institucionit tradicional të imunitetit, por gjithmonë në aspektin e tij që lidhet me paprekshmërinë, dhe në asnjë rast nuk është vënë në dyshim imuniteti në aspektin e papërgjegjshmërisë. Kjo është e kuptueshme për faktin se papërgjegjshmëria ka lidhje të drejtpërdrejtë me kryerjen e funksionit të deputetit.

Në ato vende ku janë kryer reforma të rëndësishme në drejtim të kufizimit të imunitetit është arsyetuar se parimi që ka frymëzuar lindjen e imunitetit parlamentar, *princeps legibus solutus* (princi është i përjashtuar nga ligji), është mesjetar dhe tashmë i tejkualuar; nëse pretendohet barazi e shtetasve para ligjit, kjo barazi duhet të fillojë pikërisht nga përfaqësuesit e zgjedhur të popullit. Nga ana teorike arsyetimi nuk ka të meta; të paktën në demokracitë liberale të cilat bazohen në shtetin e të drejtës dhe mbështeten në ndarjen dhe pavarësinë e pushteteve nga njëri-tjetri, duket e tejkualuar frika se parlamentarët mund të bëhen objekt i ndjekjeve penale për shkak të bindjeve politike të tyre, me qëllim frikësimin apo thjesht hakmarrjen. Por, meqë ka gjithmonë një diferencë, pak a shumë të rëndësishme në varësi të vendit, ndërmjet teorisë dhe praktikës, iniciativat e ndërmarra në fushën e imunitetit janë kufizuar tek aspekti i paprekshmërisë duke ruajtur gjithmonë disa garanci minimale për personat e veshur me imunitet.

Pse flasim për “imunitete”, në numrin shumë? Nuk duhet të harrojmë gjenezën e imunitetit, si institucion. Ai lindi pikërisht për të siguruar një pavarësi dhe mbrojtje të parlamentarëve (pushtetit legjislativ) kundrejt

sovrانيت që kishte të gjitha pushtetet. Pra, me fjalë të tjera, imuniteti nuk lindi si një privilegj individual, por si një garanci që iu akordua Parlamentit, në mënyrë që mos të pengohet puna e tij normale. Pra, u krijua ky institut për parlamentarët, i cili, në vite u përvetësua edhe nga figura të tjera shtetërore, kryesisht atyre të përcaktuara në kushtetuta dhe që përgjithësisht duhet të ruanin një lloj pavarësie nga pushteti ekzekutiv. Në thelb, të gjitha imunitetet e tjera lindën mbi modelin e imunitetit parlamentar.

Në kohët e sotme imuniteti parlamentar konsiderohet si anakronik, si i papërshtatshëm, dhe në kundërshtim me parimet themelore të një të drejte kushtetuese moderne, që bazohet në një demokraci liberale reale, ku pushtetet janë të mirëbalancuara dhe të gjithë qytetarët janë të barabartë para ligjit. Në kushtet kur sot diskutojmë, që të kufizojmë imunitetin parlamentar, duke hequr imunitetin ndaj procedimeve penale të zakonshme, mendojmë se edhe imunitetet e tjera, të krijuara mbi këtë të fundit, duhet të ndjekin të njëjtin fat.

Në këtë aspekt mund të ruhen disa rezerva përsa i përket mundësisë së heqjes totale të imunitetit, pikërisht për faktin se demokracia në Shqipëri është e re, e pakonsoliduar tamam, dhe se institucionet e pavarura të gjyqësorit janë akoma të brishta për tu bërë ballë presioneve politike që ushtrohen çdo ditë mbi to. Iniciativat dhe qëndrimet e deritanishme kryesisht janë të iniciuara nga interesa dhe motive partiake. Duhet bërë kujdes në vlerësimin e tyre në mënyrë që ato të jenë në përputhje me të drejtën parlamentare dhe me praktikat e zbatuara në vende të ndryshme europiane.

Për këto arsye, është e udhës që për momentin, Kuvendi të ndalet kryesisht në hipotezat për kufizimin e imunitetit, në aspektin e tij të paprekshmërisë, duke u garantuar personave të veshur me të, papërgjegjshmërinë për akte e sjellje të kryera në ushtrim të funksioneve të tyre. Për këtë qëllim mund të shtrohen tre pyetje²⁶:

Pyetja e parë që bëhet në këtë rast është: çfarë duhet kufizuar, fusha e veprimit të imunitetit (duke përcaktuar veprimet që lejohen dhe ato që ndalohen), apo rastet e veprave të mbrojtura nga imunitetit (duke përcaktuar kufizimin e veprimeve që ndalohen të kryhen nga Prokuroria, sipas përcaktimeve të nenit 289 të Kodit të Procedurës Penale)

Përgjithësisht²⁷ është pranuar e para, domethënë në një numër vendesh europiane, është pranuar të kufizohet fusha e veprimit të imunitetit parlamentar.

Situata do të ishte shumë komplekse dhe e dyshimtë nëse do të pranohej kufizimi i imunitetit vetëm për disa vepra penale. Përshembull, nëse do të pranohej ideja e heqjes së imunitetit në rastet e krimeve që lidhen me korrupsionin mund të lindnin probleme në lidhje me interpretimin e llojeve të veprave të korrupsionit: a do të quhen të tilla vetëm ato vepra të cilat përcaktohen shprehimisht si korrupsion (aktiv ose pasiv), apo edhe ato vepra të cilat mund të konsumohen për të përgatitur apo mbuluar korrupsionin?

²⁶ Analizën e tre pyetjeve, autori e ka përgatitur në 2009, kur u ngarkua nga grupet parlamentare, bashkë me zotën I. Rujsmalin, për përgatitjen e një propozimi që duhej miratuar në mënyrë konsensuale nga Kuvendi.

Pyetja e dytë që shtrohet është: me çfarë mjeti (akti normativ) mund të bëhet kufizimi i fushës së veprimit të imunitetit? Në lidhje me këtë çështje, në vitet e fundit janë hedhur disa variante.

Varianti i parë është ai i ndryshimit të dispozitave kushtetuese. Meqenëse imuniteti parlamentar është i përcaktuar me dispozita kushtetuese, zgjidhja më korrekte nga pikëpamja e burimeve të së drejtës është pikërisht kjo: që edhe rregullat për ndryshimet në lidhje me imunitetin, që në rastin e këtij diskutimi përkojnë me kufizimin e fushës së tij të veprimit, të parashikohen në dispozita kushtetuese.

Varianti i dytë është ai i miratimit, me shumicë të cilësuar (3/5), të një ligji të posaçëm dhe ndryshimeve përkatëse në Kodin e Procedurës Penale. Ky projektligj u propozua në vitin 2007, si një nisëm e një grupi deputetësh, bazuar në Opininionin e Komisionit të Venecias²⁸, dhe në nenin 81, pika 2, shkronja "a", sipas të cilit ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve kushtetuese miratohen me shumicë të cilësuar (3/5). Autorët që mbështesin këtë variant janë të idesë se: "imuniteti është pjesë e organizimit dhe funksionimit të Kuvendit". Pa u futur në përmbajtjen e këtij projektligji që nuk u miratua, mendojmë se ky variant (kufizimi i imunitetit me ligj) është i kritikueshëm. Arsyeja është shumë e thjeshtë dhe e gjejme po në dispozita kushtetuese.

Varianti i tretë, i propozuar në vitin 2005, është ai i kufizimit të imunitetit parlamentar nëpërmjet një vendimi të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

Në fakt, për të shpjeguar mbështetjen juridike të kësaj nisme të ndërmarrë në vitin 2005 nuk vjen në ndihmë as relacioni shpjegues i këtij projektvendimi. Në relacion thuhej se: "*Vendimi është hartuar duke u marrë si model Vendimi i Bundestag-ut Gjerman për heqjen e imunitetit të deputetëve. Modeli gjerman miraton heqjen e imunitetit për ndjekjen e të gjitha veprave penale, përveç për fyerje të karakterit politik*". Relacioni nuk jepte shpjegime të tjera mbi mënyrën e zgjedhjes së këtij akti dhe mbi bazueshmërinë e tij juridike.

Edhe ky variant është njësoj i kritikueshëm për të njëjtat arsye të hierarkisë së burimeve normative që përmendëm në paragrafin e mësipërm. Përveç këtyre motive, ekziston edhe një pengesë tjetër. Neni 73 i Kushtetutës përcakton se dhënia e autorizimit për fillimin e ndjekjes penale është një proces individual, i cili paraprihet nga kërkesa për heqje imuniteti që i drejtohet Kuvendit nga Prokurori i Përgjithshëm për një vepër penale konkrete dhe jo në abstrakt. Po kështu, edhe vendimi i Kuvendit për dhënie ose jo të autorizimit është vendim individual dhe mbi një çështje gjithashtu konkrete. Një vendim i Kuvendit i cili jep autorizimin për të gjithë deputetët dhe në abstrakt, shtrembëron dukshëm dispozitat kushtetuese. Në fakt, një rrugë e tillë është ndjekur në Gjermani, ku Bundestag-u, në çdo fillim legjislature, merr vendim për heqjen e imunitetit për të gjithë anëtarët e tij. Gjithsesi, duke qenë se vendimi është marrë gjithmonë me një konsensus gati total të forcave politike, Gjykata Kushtetuese gjermane nuk ka pasur ndonjëherë mundësinë të vendosë nëse kjo praktikë parlamentare është e pajtueshme me Kushtetutën (e cila në fakt përcakton se për ndjekjen penale të

²⁸ Më poshtë, tek varianti i tretë jepen pjesë të këtij opinioni.

deputetit, është i nevojshëm autorizimi i parlamentit), por kjo për faktin se askush nuk e ka çuar çështjen për shqyrtim para saj. Për këto arsye, mendojmë se modeli gjerman është një rast atipik, i cili nuk duhet marrë në konsideratë.

Varianti i katërt, është ai i ashtuquajtur: “lënie e imunitetit”, nëpërmjet një akti vullnetar, individual, apo kolektiv. Mbështetësit e këtij varianti pretendojnë se meqenëse imuniteti është krijuar si garanci për mbrojtjen e tyre, kjo rrethanë u jep atyre edhe autoritetin e nevojshëm për disponimin e kësaj prerogative dhe eventualisht për heqjen dorë prej saj.

Siç e kemi thënë edhe më sipër, imuniteti parlamentar, në konceptin e tij më të gjerë është prerogativë e institucionit të parlamentit, dhe jo e deputetit, në sensin individual të fjalës. Në këtë kuptim, çdo tentativë, politike, apo qoftë edhe mediatike, për veprime vullnetare në drejtim të heqjes dorë nga imuniteti, nuk do të prodhonte efekte juridike, sepse në rastin më të parë të krijimit të kushteve për ndjekje penale, Prokurori i Përgjithshëm është i detyruar të kërkojë autorizimin e Kuvendit, detyrim ky që i lind pikësëpari nga Kushtetuta dhe së dyti nga ligjet e tjera.

Por si e kanë zgjidhur vende të tjera çështjen e shumë diskutuar të kufizimit të imunitetit parlamentar?

Italia dhe Franca e kanë kufizuar imunitetin parlamentar nëpërmjet ndryshimeve kushtetuese, përkatësisht reformave të vitit 1993 dhe 1995. Kufizimi qëndron në heqjen e autorizimit të Parlamentit për ndjekjen penale, por ky autorizim është lënë si i nevojshëm në rastet e tjera të kufizimit të lirisë personale të deputetëve.

Po të krahasojmë ndryshimet e mësipërme, ndërmjet tyre, kuptojmë se kufizimi që ka bërë Italia, është më strikt, kundrejt atij të bërë nga Franca, sepse kjo e fundit, në paragrafin e parafundit të nenit 26 të Kushtetutës, ka lënë të hapur mundësinë që në rast se Dhoma përkatëse ku bën pjesë parlamentari, e kërkon, ndjekja penale, apo masat e tjera kufizuese të lirisë, mund të ndërpriten për kohëzgjatjen e sesionit (jo të legjislaturës).

Gjermania, siç e kemi thënë edhe më sipër e ka kufizuar imunitetin nëpërmjet një vendimi të Dhomës së Ulët të Parlamentit (Bundestag-u), dhe ky kufizim që bëhet në fillim të çdo legjislature shtrihet gjatë gjithë periudhës parlamentare. Shembulli gjerman i kufizimit shkon edhe më tej, përderisa shtrihet jo vetëm në krimet “lidhur me korrupsionin dhe abuzimin (shpërdorimin) me detyrën (postin), por edhe në hetimet për të gjitha krimet (me përjashtim të shpifjeve me karakter politik).

Gjykata Kushtetuese gjermane akoma nuk ka pasur mundësi të vendosë nëse kjo praktikë parlamentare gjermane është me të vërtetë kushtetuese, edhe sepse siç e thamë së sipër, nuk është pyetur deri më sot. Por, dyshimet janë ndjerë në literaturën ligjore. Këto dyshime janë të bazuara në konceptimin se një heqje e përgjithshme e imunitetit mund të ndikojë në aktivitetin e parlamentit si një i tërë, përderisa do të lejonte të ndërmerreshin hetime përzgjedhëse (*selektive*), arbitrare, ose për më tepër të motivuara politikisht.

Kosova, është ndër vendet europiane me kushtetutën më të re. Kjo kushtetutë, garanton deputetët në mënyrë absolute, për sa i përket lirisë së fjalës, gjithmonë në përputhje me funksionet parlamentare. Por, këtu

imuniteti duket edhe më i zgjeruar në krahasim me kushtetutën tonë, sepse e tutelon deputetin edhe *nga shkarkimi*.

Për sa i përket paprekshmërisë penale, ajo është e kufizuar. Organet e drejtësisë e kanë rrugën e hapur për të filluar ndjekjen penale, por jo për të kufizuar lirinë personale të deputetit. Në këtë rast të fundit, kushtetuta kosovare, përcakton se liria mund të kufizohet vetëm me autorizimin e Kuvendit, i kushtëzuar ky i fundit, nga *votat në favor të gjithë shumicës parlamentare*.

Pyetja e tretë që shtrohet është: çfarë konkretisht duhet të ndryshohet tek fusha e veprimtimit të paprekshmërisë penale? Thelbin e ndryshimeve, mendojmë se e gjejmë në reformën kushtetuese të vitit 1993 në Itali dhe asaj në Francë në 1995, që konsiston në *heqjen e autorizimit të Kuvendit vetëm për procedimin penal të deputetit*.

Autorizimi i Kuvendit konsiderohet si një pengesë për fillimin e ndjekjes penale, por ai mund të kërkohet vetëm në rastet më ekstreme: të ndalimit, ose vendosjes së masave detyruese, apo të heqjes së lirisë. E thënë me fjalë të tjera, organet e drejtësisë e kanë rrugën të hapur për të hetuar dhe gjykuar parlamentarët, njësoj si të gjithë qytetarët e zakonshëm, përsa kohë që barazia para ligjit është një nga parimet themelore kushtetuese (neni 18, pika 1 e Kushtetutës), me ndryshimin që deri në marrjen e një vendimi të formës së prerë nga gjykatat, ndaj parlamentarëve nuk mund të merren masa ndalimi, detyruese apo të heqjes së lirisë, pa autorizimin e parlamentit.

Si përfundim, meqenëse imuniteti parlamentar është i përcaktuar me dispozita kushtetuese, zgjidhja më korrekte nga pikëpamja e burimeve të së drejtës është pikërisht kjo: kufizimi i tij, të bëhet nëpërmjet ndryshimeve kushtetuese. Që të arrihet kjo, kuptohet duhet një vullnet i gjerë, jo vetëm politik (që përket në numër votash; kujtojmë që ndryshimet e kushtetutës miratohen me 2/3 e anëtarëve të parlamentit), por edhe shoqëror, në kuptimin më të gjerë të fjalës. Imuniteti parlamentar shërben edhe për të mos lejuar pushtetin ekzekutiv dhe/ose shumicën parlamentare të pengojnë funksionimin në mënyrën e duhur të Parlamentit, në veçanti duke dobësuar opozitën përmes procedurave selektive. Për këtë arsye, pjesëmarrja e opozitës në këtë proces, jo vetëm që është e domosdoshme, por është garanci absolute për suksesin e një reforme të tillë kushtetuese.

Për sa më sipër propozohet që neni 73, pikat 2 dhe 3 të Kushtetutës mund të riformulohen si më poshtë:

"2. Pa autorizimin e Kuvendit, deputetit nuk mund ti hiqet liria personale, në çfarëdo formë, me përjashtim të rasteve të ekzekutimit të një vendimi penal të formës së prerë. Ai nuk mund ti nënshtrohet kontrollit personal, të banesës apo të zyrës. Autorizimi kërkohet edhe në rastin kur deputeti i nënshtrohet përgjimeve, në çfarëdo formë, të bisedave ose komunikimeve, përfshirë kontrollin e korrespondencave.

3. Deputeti mund të ndalohet ose të arrestohet pa autorizim kur kapet në kryerje e sipër ose menjëherë pas kryerjes së një krimi të rëndë. Në këto raste, Prokurori i Përgjithshëm njofton menjëherë Kuvendin, i cili mund të vendosë për heqjen e masës."

Pra, rekomandohet që pika 2, mund të ndryshohet në drejtim të:

- heqjes së autorizimit për procedimet penale;
- heqjes së autorizimit kur ka një vendim penal të formës së prerë.

Gjithashtu, pika 3, mund të ndryshohet duke hequr togfjalëshin: “kur konstaton se nuk ka vend për procedim”, për pasojë e heqjes së autorizimit për ndjekje penale që përcaktohet në pikën 2.

Propozimi synon vetëm kufizimin e imunitetit relativ, pra për heqjen e autorizimit të Kuvendit për rastet e procedimeve penale, por ndoshta në një të ardhme, jo të largët, kjo vëmendje mund të drejtohet edhe nga imuniteti absolut, i cili, siç e analizuam më sipër, është vërtet i diskutueshëm. Për këtë arsye, në një klimë vullneti, pothuajse të përgjithshëm, për të kufizuar imunitetin, duhet marrë në konsideratë dhe diskutuar gjerësisht edhe mbi nevojën e ndryshimit të pikës 1 të nenit 73 të Kushtetutës tonë, një riformulim i të cilit mund të jetë si më poshtë:

“Deputeti nuk mban përgjegjësi për opinionet e shprehura dhe votat e dhëna në ushtrim të funksioneve parlamentare”.

Një përcaktim të ngjashëm me formulimin e mësipërm, kanë kushtetutat e: Kosovës, Italisë, Greqisë, Letonisë (që përjashton shpifjen), dhe deri diku edhe Polonisë.

Për sa i përket përmendjes së shpifjes si vepër ndaj të cilës personi nuk ka imunitet, për sa kohë që diskutohet të hiqet autorizimi për procedimin penal, sugjerojmë që edhe rasti i shpifjes të hiqet nga pika 1 e nenit 73 të Kushtetutës. Në fakt, një parashikim i tillë do të ishte i panevojshëm sa kohë imuniteti do të shtrihej vetëm mbi aktet dhe sjelljet e kryera në ushtrim të detyrës.

Nëse propozimet e bëra mbi kufizimin e imunitetit dhe ndryshimin e nenit 73 të Kushtetutës, qoftë përsa i përket paprekshmërisë (pika 2), qoftë papërgjegjshmërisë (pika 1), do të pranohen, duhet pasur parasysh se në të ardhmen debati mbi përgjegjësinë penale të personave me imunitet do të zhvendoset prej aty ku është sot, tek dhënia e autorizimit, tek fakti nëse akte apo sjellje të kryera mund të quhen në ushtrim të funksionit dhe si të tilla të mbuluara nga imuniteti apo jo.

Zgjidhja e kësaj çështje të dytë, që mund të shtrohet në lidhje me papërgjegjshmërinë, mund të jetë parashikimi i një organi i cili të vendosë, në rast konflikti, se kur një mendim është shprehur në ushtrim të funksionit apo jo. Mendojmë se ky organ duhet të jetë vetë Kuvendi, sepse imuniteti parlamentar është konceptuar pikërisht si prerogativë dhe garanci për funksionimin e tij të pavarur nga pushtetet e tjera.

Së fundmi, për sa kohë që instituti i imunitetit është i përcaktuar në mënyrë të detajuar në Kushtetutë, por jo vetëm, (kujtojmë procedurën përkatëse të Kodit të Procedurës Penale, dhe Rregulloren e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë) çdo ndryshim i saj, mendojmë se do të sjellë nevojën edhe të ndryshimeve në aktet e tjera normative.