

VENDIM
Nr. 00-2021-1317, datë 22.7.2021

NË EMËR TË REPUBLIKËS

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë i përbërë, nga:

Sokol Sadushi	- kryesues;
Ilir Panda	- anëtar;
Sokol Binaj	- anëtar;
Albana Boksi	- anëtar;
Ervin Pupe	- anëtar,

në seancën gjyqësore më datë 22.7.2021, mori në shqyrtim çështjen, që u përket palëve:

PADITËS: Merushe Shpata

I PADITUR: Drejtoria Rajonale e Sigurimeve Shoqërore Tiranë

Instituti i Sigurimeve Shoqërore

OBJEKTI: Anulimin e vendimit nr. 173, datë 1.11.2010, të Komisionit të Caktimit të Aftësive për Punë (KMCAP), pranë Drejtorisë Rajonale të Komisionit Qendror të Caktimit të Aftësive për Punë Epror, duke përcaktuar statusin mjekësor, si “invalid i grupit të dytë”, dhe detyrimin e të paditurit, Drejtoria Rajonale e Sigurimeve Shoqërore Tiranë, t’i paguajë pensionin e invaliditetit nga data 1.11.2010 deri më datë 1.11.2011.

BAZA LIGJORE: Kodi i Procedurës Civile; ligji nr. 7703, datë 11.5.1993, “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”.

KOLEGJI ADMINISTRATIV,

pasi dëgjo i relatimin e gjyqtarit, z. Sokol Sadushi dhe si shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

1. Padia është paraqitur në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë, më datë 25.1.2011.

2. Nga aktet e fashikullit të gjykimit rezultoi se pala paditëse, prej vitesh është trajtuar për një lloj sëmundjeje dhe duke qenë e paaftë për punë, i është drejtuar palës së paditur për të njohur shkallën e invaliditetit dhe për t’i caktuar shumën e mbrojtjes shoqërore respektive.

3. Me vendimin nr. 173, datë 1.11.2010, Komisioni i Caktimit të Aftësisë për Punë, pranë Drejtorisë Rajonale të Sigurimeve Shoqërore Tiranë, e ka përcaktuar paditësen si të paaftë për punët e lehta. Pala paditëse nuk ka qenë dakord me këtë vendim, duke pretenduar se konkluzioni i organit administrativ është i gabuar dhe se ajo duhet të përcaktohet se është e paaftë për punë sipas ligjit. Pala paditëse është trajtuar me pension invaliditeti nga viti 2004 deri në vitin 2010. Ankimi administrativ i paditëses nuk është pranuar me vendimin nr. 44, datë 21.12.2010 të Komisionit të Caktimit të Aftësive për Punë Epror, pranë Institutit të Sigurimeve Shoqërore (në vijim “KMCAP”). Në këto kushte, pala paditëse i është drejtuar gjykatës, duke kërkuar anulimin e vendimit të komisionit rajonal dhe KMCAP-së dhe përcaktimin e saj si invalide e grupit të dytë.

II. Procedura gjyqësore

4. **Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë, me vendimin nr. 10751, datë 9.11.2012, ka vendosur:**
“Pranimin e kërkesëpadisë. Anulimin e vendimit nr. 173, datë 1.11.2010, të Komisionit të Caktimit të Aftësive për Punë pranë Drejtorisë Rajonale të Sigurimeve Shoqërore Tiranë dhe vendimit nr. 44, datë 21.12.2010 të Komisionit të Caktimit të Aftësive për Punë Epror pranë Institutit të Sigurimeve Shoqërore.

Detyrimin e të paditurit Drejtoria Rajonale e Sigurimeve Shoqërore Tiranë për t'i paguar paditëses pensionin e invaliditetit si person i paaftë për punë, nga data 1.11.2010 deri me datë 1.11.2011, në masën që e ka pasur kur e ka ndërprerë.”.

5. Gjykata, duke mbajtur parasysh konkluzionet e arritura në gjykim nga ekspertët dhe pasi ka sjellë në vëmendje konkluzionet e vendimit të GJEDNJ-së në çështjen *“Dauti kundër Shqipërisë”*, ka konkluduar se nga ana e palës së paditur është zbatuar gabim ligji dhe se palës paditëse për periudhën respektive duhet ta paguanin me vlerën e pensionit të invaliditetit të plotë. Gjykata ka vlerësuar se karakteristikat e sëmundjes së paditëses janë të tilla, që shkaktojnë paaftësi të plotë për punë. Nuk rezulton që gjykata e shkallës së parë të ketë analizuar në vendimin e saj ndryshimet që iu bënë ligjit nr. 7703/1993, në vitin 2011, për sa i përket zbatimit të vendimit *“Dauti kundër Shqipërisë”*, të GJEDNJ-së dhe, për rrjedhojë, nuk ka arsyetuar se përse nuk zbatohet paragrafi i katërt i nenit 35 të ligjit nr. 7703/1993 dhe njëherazi nuk ka arsyetuar se përse nuk zbatohet edhe pika 3 e nenit 39/1 e këtij ligji, të ndryshuar, në vitin 2011.

6. Kundër vendimit të gjykatës së shkallës së parë ka ushtruar ankim pala e paditur. Në apel është kërkuar ndryshimi i vendimit të gjykatës së shkallës së parë dhe rrëzimi i padisë. Është pretenduar gjithashtu, se vendimi i KMCAP-së Epror është i formës së prerë, për sa i përket themelit të konkluzioneve dhe se nuk mundet të ushtrohet padi në gjykatë, sipas nenit 35, të ligjit nr. 7703, datë 11.5.1993. Rezulton se pas ndryshimeve ligjore të vitit 2011, ky parashikim i ligjit ndodhet në pikën 3, të nenit 39/1, të ligjit nr. 7703/1993, dhe se ka të njëjtin rregullim imunitar nga kontrolli gjyqësor.

7. **Gjykata e Apelit Tiranë, me vendimin nr. 687, datë 4.3.2014**, ka vendosur: *“Të shpallë moskompetencën e Gjykatës së Apelit Tiranë për gjykimin e çështjes civile nr. 223 akti, datë 1.2.2013, dhe dërgimin e akteve gjykatës kompetente, Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë.”.*

8. **Gjykata Administrative e Apelit Tiranë, me vendimin nr. 2318, datë 5.6.2014**, ka vendosur: *“Lëniën në fuqi të vendimit nr. 10751, datë 9.11.2012 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.”.*

9. Gjykata Administrative e Apelit ka vlerësuar njëloj, sikurse gjykata e shkallës së parë, lidhur me themelin e gjykimit. Gjykata e apelit ka marrë në shqyrtim çështjen, nëse KMCAP Epror është apo jo gjykatë, në kuptimin material, sipas parashikimeve të nenit 35, të ligjit nr. 7703/1993, nenit 6 të KEDNJ-së dhe vendimit të GJEDNJ-së: *“Dauti kundër Shqipërisë”*, duke sjellë në vëmendje edhe qëndrimin e mbajtur nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë në vendimin nr. 00-2014-555 (41), datë 21.1.2014. Gjykata e apelit ka konkluduar se KMCAP Epror nuk rezulton të jetë gjykatë në kuptimin material dhe se nuk mundet të konkludohet se vendimi ka marrë formë të prerë dhe, për rrjedhojë, të mos lejohet ankim në gjykatë. Sikurse gjykata e shkallës së parë, edhe Gjykata Administrative e Apelit nuk rezulton të ketë analizuar në vendimin e saj ndryshimet ligjore të vitit 2011, në ligjin nr. 7703/1993, për sa i përket zbatimit të gjetjeve në jurisprudencën *“Dauti kundër Shqipërisë”* të GJEDNJ-së dhe, për rrjedhojë, nuk ka arsyetuar se përse nuk zbatohet paragrafi i katërt i nenit 35, të ligjit nr. 7703/1993, dhe njëherazi nuk ka arsyetuar as për moszbatimin e pikës 3, të nenit 39/1, të këtij ligji, të ndryshuar në vitin 2011.

10. Kundër vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit ka ushtruar rekurs pala e paditur, Drejtoria Rajonale të Sigurimeve Shoqërore Tiranë, më datë 24.7.2014. Rekursi është njoftuar te palët ndërgjyqëse dhe nuk rezulton të jetë paraqitur kundërrekurs. Në rekurs është parashtruar:

- *Vendimi i gjykatës së apelit është marrë në kundërshtim me ligjin dhe në shkelje të rregullave të procesit të rregullt ligjor;*

- *Neni 35, në paragrafin e katërt, në kohën e paraqitjes së padisë dhe neni 39/1, pika 3, gjatë gjykimit të çështjes, i ligjit nr. 7703, datë 11.5.1993, parashikon se vendimet e KMCAP Epror janë të formës së prerë dhe, si të tilla, nuk mundet të ankimohen në gjykatë;*

- *Vendimet e gjykatave të faktit duhet të prishen dhe duhet të vendoset rrëzimi i padisë si e pambështetur në ligj dhe në prova.*

11. Kundër vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit ka ushtruar rekurs pala e paditur, Instituti i Sigurimeve Shoqërore, më datë 19.9.2014. Rekursi është njoftuar te ndërgjyqësit dhe nuk rezulton të ketë kundërrekurs. Në rekurs janë parashtruar të njëjta shkaqe, si edhe Drejtoria Rajonale të Sigurimeve Shoqërore Tiranë:

- *Vendimi i gjykatës së apelit është marrë në kundërshtim me ligjin dhe në shkelje të rregullave të procesit të rregullt ligjor;*

- *Neni 35, në paragrafin e katërt, në kohën e paraqitjes së padisë, dhe neni 39/1, pika 3, gjatë gjykimit të çështjes, i ligjit nr. 7703, datë 11.5.1993, parashikon se vendimet e KMCAP Epror janë të formës së prerë dhe si të tilla nuk mundet të ankimohen në gjykatë;*

- *Vendimet e gjykatave të faktit duhet të prishen dhe duhet të vendoset rrëzimi i padisë si e pambështetur në ligj dhe në prova.*

III. Kontrolli incidental, sipas nenit 145 të Kushtetutës.

12. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (në vijim “Kolegji”), ka planifikuar gjykimin e kësaj çështje në dhomë këshillimi më datë 12.10.2020. Për këtë qëllim janë njoftuar palët, sipas parashikimeve të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” (në vijim “ligji nr. 49/2012”).

13. Në praktikën gjyqësore të gjykatave administrative të shkallës së parë, të Gjykatës Administrative të Apelit dhe të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, janë vënë re qëndrime të kundërta mbi interpretimin dhe zbatimin e nenit 39/1, pika 3, të ligjit nr. 7703, datë 11.5.1993 (në vijim “ligji nr. 7703/1993”), në lidhje me kuptimin e formës së prerë të vendimeve të KMCAP-së.

14. Në çështje gjyqësore të ndryshme, nga gjykatat është marrë në analizë, nëse KMCAP-ja, sipas ligjit nr. 7703/1990, plotëson kushtet e gjykatës, në kuptim të nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (në vijim “KEDNJ”) dhe sipas standardeve të vendosura nga GJEDNJ-ja, në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”, për të konkluduar mbi juridiksionin gjyqësor mbi këto çështje.

15. Sipas njërit qëndrim të mbajtur në praktikën gjyqësore, neni 39/1, pika 3, i ligjit nr. 7703, datë 11.5.1993, nuk lejon kontrollin gjyqësor mbi vendimet e KMCAP Epror dhe se ky organ, me ndryshimet që pësoi ligji nr. 7703/1993, në vitin 2011, plotëson elementet e gjykatës, në kuptimin material. Në të tilla raste, gjykatat kanë konkluduar mungesën e juridiksionit gjyqësor mbi kontrollin e këtyre vendimeve (*shih vendimin nr. 00-2017-1934, datë 26.9.2017, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë; vendimin nr. 1651, datë 2.5.2018, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë*).

16. Në raste të tjera të ngjashme, Gjykata e Lartë, duke referuar në standardet e vendosura nga GJEDNJ-ja, në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”, ka vlerësuar se duhet të njihet e drejta e ankimit gjyqësor mbi vendimet e KMCAP Epror (*shih vendimin nr. 00-2017-116, datë 1.2.2017, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë; vendimin datë 6.6.2017, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë; vendimin nr. 5325 (06125), datë 26.10.2016, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë; vendimin nr. s’ka, datë 21.2.2018 të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë etj.*).

17. Në këto kushte, para Kolegjit, në rastin konkret, u shtrua për diskutim çështja e ushtrimit ose jo të së drejtës së ankimit gjyqësor ndaj vendimit të KMCAP Epror, sipas rregullimit të parashikuar në nenin 39/1, pika 3, të ligjit nr. 7703/1993 (të ndryshuar në vitin 2011) dhe në nenin 35/4, të ligjit, (para ndryshimeve), i cili ka qenë në fuqi në kohën e paraqitjes së padisë, si një nga shkaqet e rekursit të palës së paditur.

18. Kolegji vlerësoi se KMCAP Epror, edhe me ndryshimet që ka pësuar ligji nr. 7703/1993, në vitin 2011, nuk plotëson elementet e *quazi* (*pothuajse*) gjykatës, sipas nenit 6 të KEDNJ-së, nenit 42 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe praktikës së GJEDNJ-së, në çështjen e referuar më sipër.

19. Nga ana tjetër, Kolegji vlerësoi se rekursi i Institutit të Sigurimeve Shoqërore dhe i Drejtorisë Rajonale të Sigurimeve Shoqërore Tiranë nuk mund të shqyrtohej dhe të vendosej për ligjshmërinë apo jo të vendimit të gjykatës së shkallës së parë dhe të dytë, në kushtet kur këto dy dispozita ligjore, nga viti 1995 e deri më sot, ndalojnë ushtrimin e kontrollit gjyqësor mbi vendimet e KMCAP Epror.

20. Kolegji vlerësoi se të dyja këto parashikime ligjore, i pari i zbatueshëm sa kohë është realizuar kontrolli administrativ (deri në vitin 2011) dhe i dyti i zbatueshëm gjatë kontrollit gjyqësor, pas ushtrimit të padisë dhe nga momenti i hyrjes në fuqi të ndryshimeve të ligjit nr. 7703/1993 të vitit 2011 e deri më sot, vijnë në kundërshtim me nenin 42 dhe 83 të Kushtetutës, por edhe me nenin 6 të KEDNJ-së dhe jurisprudencën e GJEDNJ-së, të artikuluar mbi këtë dispozitë ndër vite. Për rrjedhojë, Kolegji konkludoi se asnjë vlerësim ligjor mbi rekursin objekt gjykimi nuk mund të ishte i

mundur, derisa Gjykata Kushtetuese të shprehet mbi kushtetutshmërinë e dispozitës së zbatueshme për zgjidhjen e çështjes, konkretisht, pika 3, e nenit 39/1, të ligjit nr. 7703/1993.

21. Mbi këtë analizë, në bazë të nenit 145, pika 2, të Kushtetutës dhe nenit 68, të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me vendimin e ndërmjetëm datë 12.10.2020, Kolegji pezulloi gjykimin dhe iu drejtua Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin si antikushtetuese të pikës 3, të nenit 39/1, të ligjit nr. 7703/1993.

22. Në argumentet për shpalljen e antikushtetutshmërisë së dispozitës ligjore, Gjykata e Lartë shtroi para Gjykatës Kushtetuese disa çështje të natyrës kushtetuese, zgjidhja e të cilave varej nga analiza, interpretimi dhe qëndrimi që do të mbante ky autoritet i lartë kushtetues, se:

i. *A mundet gjykata në zgjidhjen e çështjes të refuzojë të zbatojë ligjin, duke zbatuar drejtpërdrejt Kushtetutën dhe të drejtën ndërkombëtare, duke shmangur zbatimin e nenit 145/2 të Kushtetutës, apo thënë ndryshe, duke shmangur nisjen e kontrollit incidental kushtetues të ligjit nga ana e Gjykatës Kushtetuese?*

ii. *Çfarë fuqie juridike kanë konkluzionet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës që konstatojnë përmbushjen e masave të përgjithshme që GJEDNJ-ja ka lënë si detyrë ndaj shtetit në një nga vendimet e saj që ka marrë formë të prerë, nëse pas rezolutës konstatohet se në të vërtetë masat ligjore të marra nga shteti nuk e kanë zbatuar jurisprudencën e GJEDNJ-së dhe sërish ka shkelje të dispozitave të KEDNJ-së?*

iii. *A e kanë respektuar jurisprudencën “Dauti kundër Shqipërisë” të GJEDNJ-së ndryshimet e ligjit nr. 7703/1993 në vitin 2011 dhe a e kanë shndërruar ndryshimet e ligjit për sigurimet shoqërore të vitit 2011 KMCAP Epror materialisht në një gjykatë me të gjitha elementet e nenit 6 të KEDNJ-së?*

iv. *A munden të krijohen organet quasi gjyqësore me ligj me shumicë të zakonshme, duke pasur parasysh rregullimin e nenit 81 të Kushtetutës?*

v. *A mundet të rregullohet organizimi, funksionimi dhe procedurat e shqyrtimit të organeve quasi gjyqësore me ligje me shumicë të zakonshme apo me akte nënligjore normative?*

23. Me vendimin nr. 55, datë 31.3.2021, të Mbledhjes së Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese është vendosur moskalimi i çështjes për shqyrtim në seancë plenare.

24. Gjykata Kushtetuese vlerësoi se zgjidhja e këtyre çështjeve lidhej më së shumti me interpretimin e ligjit, çka përbën funksion natyral për Gjykatën e Lartë. Ndër të tjera, Mbledhja e Gjyqtarëve e Gjykatës Kushtetuese ka konkluduar, se çështjet e interpretimit të ligjit i përkasin kompetencës së gjykatave të juridiksionit të zakonshëm dhe sidomos Gjykatës së Lartë, si organi më i lartë i sistemit gjyqësor që ka për funksion të përgjithshëm njësimin dhe zhvillimin e praktikës gjyqësore. Shprehja e vënë në dyshim nga gjykata referuese “formë e prerë” është përdorur nga legjislacioni procedural edhe në raste të tjera, pa penguar kontrollin gjyqësor deri në Gjykatën e Lartë (shih ligjin nr. 115/2016, “Për organet e qeverisjes së sistemit të Drejtësisë”, të ndryshuar; ligji nr. 96/2016, “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në RSH”, të ndryshuar; ligjin 133/2015, “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”). Po ashtu, ky koncept i është nënshtruar unifikimit nga Gjykata e Lartë në procedura të tjera gjyqësore, në raport me konceptin e vendimit përfundimtar (shih vendimin unifikues nr. 2, datë 3.11.2014, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë).

25. Po ashtu, Mbledhja e Gjyqtarëve e Gjykatës Kushtetuese ka theksuar, se, pavarësisht ndryshimeve që ka pësuar në kohë, neni 86 i ligjit nr. 7703/1993, parashikonte dhe vazhdon të parashikojë të drejtën e ankimit gjyqësor të individëve kundër vendimeve administrative që përcaktojnë përfitime të pafavorshme. Në këtë mënyrë, mund të thuhet se ky ligj garanton aksesin në gjykatë të procesit kryesor që përcakton të drejtat e ligjshme të individit dhe për efekte të të cilit zhvillohet procesi administrativ i caktimit të shkallës së aftësisë për punë nga Komisioni Epror. Sipas Gjykatës Kushtetuese, në këtë çështje, Gjykata e Lartë duhet të ushtrojë funksionin e saj, duke vlerësuar brenda kufijve kushtetues, nëse është vendi për njësimin, zhvillimin ose ndryshimin e praktikës gjyqësore.

IV. Gjykimi njësoes

26. Përderisa Gjykata Kushtetuese, për pesë çështjet e sipërcituara, të shtrua nga gjykata referuese nuk ka vlerësuar se duhet të ushtrojë përmes rrugës së kontrollit incidental, kontrollin e papajtueshmëria e ligjit me Kushtetutën, atëherë Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë,

- në ushtrim të së drejtës së tij kushtetuese dhe ligjore, që lidhet me funksionin nomofilatik;

- në respektim të standardeve të vendosura nga GJEDNJ-ja, në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”;
- duke pasur parasysh praktikat e ndryshme të gjykatave të niveleve më të ulëta dhe të vetë Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë;

- meqenëse përpara Gjykatës së Lartë gjenden për shqyrtim raste të ngjashme, për të cilat duhet të jepet një zgjidhje e njëjtë në interpretimin e ligjit,

në zbatim të neneve 12/3, 58/a dhe 62/a, të ligjit nr. 49/2012, të ndryshuar me ligjin nr. 49/2021 ka konkluduar me vendim të ndërmjetëm se shqyrtimi i kësaj çështjeje duhet të kalojë në seancë gjyqësore, me një trupë gjyqësore prej 5 gjyqtarësh, për arsye se rekursi ngre shkaqe që lidhen me zbatimin e ligjit procedural, të një rëndësie themelore për njësimin dhe zhvillimin e praktikës gjyqësore.

27. Mbi këtë bazë, Kolegji vlerëson se çështjet që duhet të shtrohen për njësim janë:

1. A e kanë respektuar jurisprudencën “Dauti kundër Shqipërisë” të GJEDNJ-së ndryshimet e ligjit nr. 7703/1993 në vitin 2011 dhe, a e kanë shndërruar ndryshimet e ligjit për sigurimet shoqërore të vitit 2011 KMCAP Epror materialisht në një gjykatë me të gjitha elementet e nenit 6 të KEDNJ-së?

2. Si duhet interpretuar dhe zbatuar neni 39/1, i ligjit nr. 7703/1993, konkretisht pika 3, në pjesën ku parashikon, se “... Vendimi i Komisionit Epror është i formës së prerë”, dhe si qëndron kjo dispozitë në raport me dispozitat e tjera procedurale, ligjore dhe kushtetuese që parashikojnë të drejtën e përgjithshme të ankimit, si e drejtë themelore?

28. Sa më sipër, Kolegji planifikoi çështjen për shqyrtim më datë 22.7.2021 dhe vijoi me procedurën e posaçme, të parashikuar në nenin 62/a të ligjit nr. 49/012, të ndryshuar me ligjin nr. 49/2021.

29. Në këto kushte, u formua trupa gjykuese prej 5 gjyqtarësh, sipas pikës 3, të kësaj dispozite dhe u procedua, mbi vendimin e ndërmjetëm të Kolegjit, me njoftimin individual të palëve, sipas rregullave të përgjithshme të njoftimit, për sa i përket datës dhe orës së seancës gjyqësore, trupës gjykuese, çështjeve të shtruara për njësim, duke iu lënë palëve afatin minimum prej 15 ditësh, midis njoftimit dhe datës së seancës. Po ashtu, vendimi i ndërmjetëm i Kolegjit për kalimin e çështjes në seancë gjyqësore, ku u pasqyruan çështjet e shtruara për njësim, u publikua në faqen zyrtare të Gjykatës së Lartë.

V. Vlerësimi i Kolegjit Administrativ

30. Kolegji vlerëson se çështjet e shtruara për njësim kanë një lidhje organike me njëra-tjetrën, ku zgjidhja e çështjes së parë, kushtëzon të dytën. Si rrjedhojë, edhe trajtimi analitik i tyre do të ndjekë të njëjtën renditje. Konkretisht, për të konkluduar mbi mënyrën e interpretimit dhe të zbatimit të nenit 39/1, pika 3, të ligjit nr. 7703/1993, në pjesën ku parashikon, se: “... vendimi i Komisionit Epror është i formës së prerë”, nëse vendimet e KMCAP Epror janë përfundimtare apo duhet të ushtrohet kontrolli dhe juridiksioni gjyqësor mbi to, fillimisht do të duhet të merret në analizë nëse KMCAP Epror, sipas ligjit nr. 7703/1993, pas ndryshimeve të vitit 2011, plotëson kushtet materiale të një organi *quazi* gjyqësor, në kuptim të nenit 6 të KEDNJ-së dhe jurisprudencës së GJEDNJ-së.

I. Në lidhje me çështjen e parë të shtruar për njësim:

A e kanë respektuar vendimin “Dauti kundër Shqipërisë” të GJEDNJ-së ndryshimet e ligjit nr. 7703/1993, të kryera në vitin 2011 dhe, a e kanë shndërruar ndryshimet e ligjit për sigurimet shoqërore të vitit 2011 KMCAP Epror, materialisht, në një gjykatë me të gjitha elementet e nenit 6 të KEDNJ-së?

31. Për të konkluduar mbi këtë çështje, Kolegji çmon të marrë në analizë ndryshimet që ka pësuar, ndër vite, ligji nr. 7703/1993, nën një vështrim historik dhe krahasimor me dispozitat ligjore në fuqi, të para këto nën dritën e jurisprudencës relevante të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (në vijim “GJEDNJ”).

32. Neni 35 i ligjit nr. 7703/1993 është ndryshuar fillimisht me ligjin nr. 7932, datë 17.5.1995. Pjesa relevante e kësaj dispozite parashikonte deri në vitin 2011, se: “*Kundër vendimit të KMCAP-së të rrethit, personi mund të ankohet në KMCAP-në Epror pranë Institutit të Sigurimeve Shoqërore, vendimi i të cilit, për sa i përket aftësisë për punë, është i formës së prerë. Rregullat për organizimin dhe funksionimin e KMCAP-ve caktohen me rregullore të ISSH-së dhe Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes së Mjedisit.*”

33. Pra, sipas kësaj dispozite, të zbatueshme gjatë kohës që është zhvilluar procedimi administrativ për rastin konkret, parashikohej, ndër të tjera, se KMCAP Epror është organi administrativ më i lartë që përcakton paaftësinë për punë, masën e invaliditetit dhe, për rrjedhojë, edhe masën e pensionit për shkak të paaftësisë në punë. Në këto raste, vendimi i KMCAP Epror tregon shkaqet e paaftësisë për punë, datën e fillimit dhe shkallën e paaftësisë. Në çdo rast, vendimi i KMCAP Epror nuk mund të ankimohej gjyqësisht, pasi ligji e parashikonte si një akt të formës së prerë dhe të pakundërshtueshëm gjyqësisht.

34. Në atë kohë, ligji nr. 7703/1993 nuk kishte rregulla organike që të përcaktonin organizimin dhe funksionimin e KMCAP Epror. Neni 35 i ligjit, ndër të tjera, parashikonte se rregullat për organizimin dhe funksionimin e KMCAP-ve caktohen me rregullore të Institutit të Sigurimeve Shoqërore dhe Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes së Mjedisit.

35. Rregullorja e përbashkët e datës 13 korrik 1995 të Institutit të Sigurimeve Shoqërore dhe e Ministrisë së Shëndetësisë mbi organizimin, të drejtat dhe detyrat, si dhe funksionimin e KMCAP-ve rajonale dhe KMCAP Epror parashikonte, ndër të tjera, se këto organe raportojnë për punën e tyre para Institutit të Sigurimeve Shoqërore. Lidhur me kompozimin e këtyre organeve parashikohej se komisionet rajonale përbëheshin nga tre ose pesë mjekë të specializuar nga fushat e kardiologjisë, neurologjisë, psikiatrisë, patologjisë etj., që kanë të paktën pesë vjet eksperiencë, përveç mjekut të Institutit të Sigurimeve Shoqërore. Anëtarët e lartpërmendur emëroheshin për një periudhë të pacaktuar kohe nga drejtoritë rajonale të sigurimeve shoqërore. Në këto raste, emërimi miratohej nga titullari i njësisë së shëndetit, nën mbikëqyrjen e të cilit punojnë mjekët e emëruar dhe se çdo ndryshim anëtarësh duhet të merrte miratimin e Institutit të Sigurimeve Shoqërore. Rregullorja parashikonte se komisioni rajonal shqyrtonte kërkesën e ankimesit, dokumentet mjekësore dhe financiare, paaftësinë e personit për punë dhe nivelin e paaftësisë. Ky organ vendoste për shkakun e paaftësisë, kohën e fillimit, kohëzgjatjen dhe mundësinë e rishqyrtimit/rishikimit dhe trajnimin fizik dhe në punë.

36. Ndërkohë, KMCAP Epror shqyrtonte ankimet kundër vendimeve të komisioneve rajonale. KMCAP Epror, sipas rregullores, përbëhej nga mjekë të specializuar në fushën e kardiologjisë, neurologjisë, psikiatrisë dhe patologjisë dhe anëtarësia në këtë komision duhet të merrte miratimin e Institutit të Sigurimeve Shoqërore dhe të Ministrisë së Shëndetësisë. Rregullorja parashikonte se KMCAP kryesohej nga titullari i njësisë së shëndetit. As në ligj dhe as në aktet nënligjore nuk kishte dispozita që të parashikonin rregullime për shkaqet e largimit nga detyra apo të mbarimit të mandatit të anëtarëve të KMCAP Epror. Gjithashtu, nuk kishte dispozita që të rregullonin garancitë e qëndrimit në detyrë për anëtarët e këtij komisioni apo mekanizma *restitutio in integrum*, në rast të largimit të padrejtë nga detyra.

37. Në jurisprndencën “*Dauti kundër Shqipërisë*”, GJEDNJ-ja ka marrë në analizë dhe interpretuar nëse KMCAP Epror, me karakteristikat e rregullimit ligjor dhe nënligjor si më lart, është apo jo gjykatë ose tribunal, në kuptimin autonom që jurisprndenca e saj i ka njohur nenit 6 të KEDNJ-së. Në këtë vendim, ndër të tjera, GJEDNJ-ja ka arsyetuar:

“46. Ndërsa neni 6§1 parashikon “të drejtën për në gjykatë”, ai nuk i detyron shtetet kontraktuese t’ia nënshtrojnë mosmarrëveshjet në lidhje me të “drejtat dhe detyrimet civile”, një procedure të zhvilluar në të gjitha fazat e saj para “gjykatave” që përmbushin kërkesat e ndryshme të nenit. Nevoja për fleksibilitet dhe eficiencë, që janë plotësisht në pajtim me mbrojtjen e të drejtave të njeriut, mund ta justifikojnë ndërhyrjen fillestare të organeve administrative ose profesionale dhe, aq më tepër, të organeve gjyqësore që nuk përmbushin këto kërkesa në çdo aspekt. “E drejta për në gjykatë” mbulon çështjet e faktit po aq sa edhe çështjet e ligjit (shih *Le Compte, Ven Leuven dhe De Meyere v. Belgium*, 23 qershor 1981, §51, seria A nr. 43).

47. Gjykata vëren, se, në bazë të nenit 6§1 të Konventës, është e nevojshme që vendimet e organeve administrative që nuk përmbushin vetë kërkesat e këtij neni duhet t’i nënshtrohen kontrollit pasues të një “organi gjyqësor që ka juridiksion të plotë” (shih për shembull, *Ortenberg v. Austria*, 25 nëntor 1994, §31, seria A nr. 295-B, dhe *Crisan v. Rumania*, nr. 42930/98, §24, 27 maj 2003) ...

51. Me qëllim që të përcaktohet nëse një gjykatë konsiderohet e pavarur, duhet t’i kushtohet vëmendje, ndër të tjera, mënyrës së emërimit të anëtarëve të saj dhe mandatit në detyrë, ushtrimit të garancive ndaj presioneve të jashtme

dhe çështjes nëse organi ka shprehjen e pavarësisë (shih, ndër të tjerash, *Morris v. Mbretërisë së Bashkuar* nr. 38784/97, § 58, KEDNJ 2002-I).

52. Gjykata vëren që Komisioni i Ankimeve përbëhet tërësisht nga mjekë në detyrë, të emëruar nga ISSH-ja dhe të aprovuar së fundi nga Ministria e Shëndetësisë, nën autoritetin dhe mbikëqyrjen e së cilës mjekët punojnë. Në Komisionin e Ankimeve nuk ka anëtarë të kualifikuar ligjorë apo gjyqësorë (shih, për kontrast, *Le Compte, Van Leuven dhe De Meyere* të përmendur më sipër, §58).

53. Ligji dhe rregulloret e brendshme nuk përmbajnë rregulla që të rregullojnë mandatin e anëtarëve në detyrë, largimin e tyre, dorëheqjen apo ndonjë garanci për patundshmërinë e tyre. Rregullat statusore nuk parashikojnë mundësinë e betimit të bërë nga anëtarët e tij. Duket sikur ata mund të largohen në çdo moment nga detyra, sipas dëshirës së ISSH-së ose Ministrisë së Shëndetësisë, që ushtrojnë diskrecion të pakufizuar. Pozicioni i anëtarëve të komisionit të ankimeve është i hapur ndaj presioneve të jashtme. Një situatë e tillë e minon pamjen e pavarësisë.

54. Nga sa më sipër, gjykata konsideron që Komisioni i Ankimeve nuk mund të konsiderohet si një “gjykatë e pavarur dhe e paanshme”, siç kërkohet në nenin 6§1 të Konventës.

55. Duke pasur parasysh faktin që komisioni i ankimeve nuk përbën një “gjykatë të pavarur dhe të paanshme” dhe që vendimet e tij, sipas ligjit në fuqi në këtë kohë, nuk mund të kundërshtohen para një gjykate vendëse, gjykata konkludon që ka pasur shkelje të së drejtës së ankimesit për t’iu drejtuar gjykatës sipas nenit 6§1 të Konventës” (shih çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”, ap. nr. 19206/05, vendimi i GJEDNJ-së datë 3.2.2009).

38. Ky vendim i GJEDNJ-së ka marrë formë të prerë më datë 3.5.2009. Thelbi i vendimarrjes së GJEDNJ-së në çështjen e sjellë në vëmendje më sipër ishte, se, sipas nenit 6 të KEDNJ-së, shtetet kontraktuese, duke përfshirë këtu edhe Republikën e Shqipërisë, kanë hapësirë për të krijuar edhe organe alternative “për shqyrtimin e të drejtave dhe të detyrimeve civile”, që nuk janë gjykata në kuptimin formal, por që materialisht dhe në mënyrë ekuivalente, plotësojnë të gjitha elementet e organit të caktuar me ligj, paansisë dhe pavarësisë. Në të kundërt, duhet domosdoshmërisht të njihet ankimi dhe aksesit në gjykatë, ndaj vendimarrjes së tyre.

39. Nga kjo jurisprudencë e detyrueshme ndërkombëtare rezulton të jenë vendosur detyra dyplanëshe për Republikën e Shqipërisë. Në planin individual, pala paditëse në këtë proces duhet të kompensohet dhe të rishikoheshin vendimet gjyqësore vendëse, që kishin refuzuar proceduralisht shqyrtimin e padisë. Në planin e përgjithshëm, Shqipëria detyrohet të ndryshonte paragrafin e katërt të nenit 35, të ligjit nr. 7703/1993, që do të thotë të lejonte kundërshtimin në gjykatë të vendimeve të KMCAP Epror. Nëse kjo nuk do të ndodhte, do të duhej që Shqipëria të shndërronte me ligj, KMCAP Epror në një gjykatë apo tribunal me të gjitha karakteristikat jurisprudenciale dhe autonome të nenit 6, të KEDNJ-së, që GJEDNJ-ja i ka elaboruar ndër vite.

40. Në vitin 2011, Kuvendi miratoi ndryshime ligjore në ligjin nr. 7703/1993. Ndryshimet u destinuan dhe u synuan të zbatonin detyrat e përgjithshme të vendimit “*Dauti kundër Shqipërisë*”. Në mënyrë të detajuar, të gjitha ndryshimet ligjore, Kolegji do t’i marrë në analizë në vijim.

41. Në raportin e veprimit datë 3.5.2013 të Sekretariatit të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, pasi bëhet një pasqyrim i ndryshimeve ligjore të vitit 2011 për adresimin e zgjidhjes mbi zbatimin e përgjithshëm të vendimit të GJEDNJ-së në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”, në pikën 10 të tij konkludohet se shqetësimi i ngritur nga GJEDNJ-ja, se KMCAP Epror nuk përbënte një gjykatë të pavarur dhe të paanshme, ka gjetur zgjidhje nëpërmjet amendamenteve ligjore të miratuar në ligjin nr. 7703/1993 të vitit 2011. Më tej, në pikën 11 të raportit, konkludohet se zgjidhja finale e vendimit të GJEDNJ-së, në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*” është arritur edhe në planin e përgjithshëm, edhe në planin individual (shih raportin datë 3.5.2013 të Sekretariatit të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, DH-DD(2013)506, nga mbledhja e datës 4–6 qershor 2013 (“*Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Dauti v. Albania (19206/05), judgment of 03/02/2009, final on 03/05/2009*”).

42. Në këtë pikë të analizës, për Kolegjin u shtrua për zgjidhje çështja se çfarë fuqie juridike kanë konkluzionet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës që konstatojnë përmbushjen e masave të përgjithshme që GJEDNJ-ja ka lënë si detyrë ndaj shtetit në një nga vendimet e saj që ka marrë formë të prerë, në rast se pas rezolutës konstatohet, se, në të vërtetë, masat ligjore të marra nga shteti

nuk e kanë zbatuar jurisprudencën e GJEDNJ-së, duke lejuar vijimin e shkeljeve të dispozitave të KEDNJ-së.

43. Kolegji vlerëson se, Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës, i përbërë, si rregull, nga ministrat e jashtëm të vendeve anëtare të kësaj organizate, është një ndër organet vendimmarrëse dhe ekzekutive kryesore të Këshillit të Evropës. Sipas nenit 20 të Statutit të Këshillit të Evropës, Komiteti i Ministrave mund të nxjerrë vendime, rekomandime, rezoluta apo edhe kërkesa gjatë ushtrimit të detyrave që i janë caktuar. Ndërkohë, neni 46 i KEDNJ-së i ka ngarkuar Komitetit të Ministrave detyrën e mbikëqyrjes së ekzekutimit të vendimeve të GJEDNJ-së nga shtetet anëtare, ndaj të cilave ato janë dhënë, qoftë për masat individuale dhe qoftë për masat e përgjithshme.

44. Neni 46 i KEDNJ-së ka parashikuar se vendimet e formës së prerë të GJEDNJ-së i kalojnë Komitetit të Ministrave, i cili mbikëqyr përmbushjen e tyre. Nga rregullimi i pikës 5 të kësaj dispozite del se, nëse Komiteti i Ministrave vlerëson se vendimi i GJEDNJ-së është zbatuar në masat individuale dhe të përgjithshme, atëherë vendoset mbyllja e shqyrtimit të çështjes. Në rastin konkret, sikurse është pasqyruar më lart, del se Komiteti i Ministrave, në vitin 2013, pasi ka marrë në shqyrtim cilësinë e ndryshimeve ligjore të vitit 2011, në ligjin nr. 7703/1993, ka konkluduar se masat e përgjithshme të vendimit “*Dauti kundër Shqipërisë*” të GJEDNJ-së janë përmbushur dhe, mbi këtë bazë, është vendosur mbyllja e shqyrtimit të çështjes së regjistruar, si pasojë e ekzekutimit të këtij vendimi të formës së prerë.

45. Kolegji thekson se duhet të mbahet parasysh rregullimi i nenit 17 të Kushtetutës, dispozitë që i ka parashikuar standardet ndërkombëtare të KEDNJ-së, si një kufi minimum të kufizimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Nga kjo konkludohet se Republika e Shqipërisë është e lirë dhe e pakondicionuar nga e drejta ndërkombëtare që të njohë standarde më të larta se sa ato që janë parashikuar në KEDNJ dhe të formësuara, ndër vite, nga jurisprudenca e GJEDNJ-së. Për rrjedhojë, nga neni 17 i Kushtetutës del konkluzioni se gjykatat shqiptare, sikurse edhe Gjykata Kushtetuese, janë të lira të pranojnë standarde më të larta të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut se sa ato që rrjedhin prej Këshillit të Evropës.

46. Pavarësisht rolit të rëndësishëm që i jepet Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës në mbikëqyrjen dhe zbatimin e masave të përgjithshme që rrjedhin nga vendimet e formës së prerë të GJEDNJ-së, nuk mundet që këtij institucioni t’i njihet edhe autoriteti gjyqësor i vetë GJEDNJ-së, i gjykatave kushtetuese apo edhe i gjykatave vendëse të pushtetit gjyqësor. Kjo do të thotë, se, pavarësisht konkluzioneve të arritura, rast pas rasti, nga ana e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, mbi ekzekutimin e masave të përgjithshme të vendimeve të formës së prerë të GJEDNJ-së prej shteteve anëtare, konkluzioni nëse këto masa përmbushin cilësisht standardet kushtetuese dhe konventore mbeten në pushtetin e natyrshëm dhe sovran të pushtetit gjyqësor, gjykatave kushtetuese dhe vetë GJEDNJ-së. Në këtë këndvështrim, konkludohet se nuk mund t’i njihet Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës një pushtet i tillë juridik që të zëvendësojë dhe njëkohësisht t’i imponohet gjykatave të zakonshme, gjykatave kushtetuese dhe vetë GJEDNJ-së.

47. Duke mbajtur parasysh sa më lart u analizua Kolegji arrin në përfundimin, se, edhe në rastin konkret, nuk mundet të imunizohet kontrolli i kushtetutshmërisë apo konvencionalitetit të ndryshimeve të ligjit nr. 7703/1993, vetëm nga fakti se Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës ka konkluduar se masat e përgjithshme të ndërmarra nga Republika e Shqipërisë, në vitin 2011, e kanë përmbushur jurisprudencën “*Dauti kundër Shqipërisë*”. Për shkak të statusit kushtetues që ka KEDNJ-ja, nuk mund të pengohen gjykatat e zakonshme të shmangin zbatimin e një ligji të brendshëm, kur vlerësojnë se është në kundërshtim me të.

i. Jurisprudenca e GJEDNJ-së, e Gjykatës Kushtetuese dhe e Gjykatës së Lartë mbi quazij gjykatat

48. Në vijim të këtij arsytimi, Kolegji çmon të sjellë në vëmendje jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë për organet *quazij* gjyqësore.

49. Terminologjinë e *quazij* gjykatës e ka përdorur Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj, fillimisht, për të shquar kompetenca *quazij* gjyqësore të organeve kushtetuese, të cilat nuk janë pjesë e pushtetit gjyqësor, konkretisht të komisioneve hetimore parlamentare, të ngritura sipas nenit 77 të Kushtetutës (*shih vendimin nr. 18, datë 14.5.2003 dhe vendimin nr. 21, datë 1.8.2008, të Gjykatës*

Kushtetuese). Gjykata Kushtetuese ka pranuar kushtetutshmërinë dhe ligjshmërinë e krijimit nga ligji të organeve *quasi* gjyqësore (*shih vendimin nr. 27, datë 26.5.2010, të Gjykatës Kushtetuese*), të cilat paraqiten me karakteristikat e qenësishme, herë të organeve administrative dhe herë të organeve gjyqësore. Kjo jurisprudencë, në vijim të qëndrimeve të mbajtura ndër vite edhe nga GJEDNJ-ja, ka njohur si organe *quasi* gjyqësore komisionet e kthimit dhe kompensimit të pronës, që organizoheshin dhe funksiononin përmes ligjit të parë të kthimit dhe kompensimit të pronave ish-pronarëve (*shih ligjin nr. 7698, datë 15.4.1993, "Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve"*). Nga ana tjetër, Gjykata Kushtetuese nuk ka njohur statusin e organit *quasi* gjyqësor të Agjencisë së Kthimit të Pronave (*shih vendimin nr. 43, datë 6.10.2011, të Gjykatës Kushtetuese*) dhe të Agjencisë së Trajtimit të Pronave (*shih vendimin nr. 1, datë 16.1.2017, të Gjykatës Kushtetuese*), të krijuar si institucion në vitin 2015, pasi ka konkluduar se varësia e tyre te ministri i Drejtësisë nuk përmbush elementin e pavarësisë së këtyre organeve. Gjykata Kushtetuese nuk ka vënë në diskutim më parë cilësinë dhe procedurën që duhet të ketë ligji organik që krijon, rregullon dhe parashikon mënyrën e funksionimit të organeve *quasi* gjyqësore, si dhe procedurat e shqyrtimit të tyre.

50. Konceptin e organeve *quasi* gjyqësore e ka elaboruar edhe Gjykata e Lartë. Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, nëpërmjet një vendimi unifikues, kanë arritur në konkluzionin se Komisioni i Shërbimit Civil është një organ *quasi* gjyqësor (*shih vendimin unifikues nr. 3, datë 24.1.2007 të Kolegeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë*). Në këtë rast, Kolegjet e Bashkuara kanë vlerësuar se pavarësia që ky institucion gëzonte në ushtrimin e detyrës nga pushteti legjislativ dhe ekzekutiv, garancitë ligjore të qëndrimit në detyrë, elementet e parashikuara në ligjin me shumicë të cilësuar prej tre të pestave të deputetëve për miratimin e strukturës organizative, të vendeve të punës dhe buxhetit i japin Komisionit të Shërbimit Civil të gjitha tiparet e një organi administrativ, të pavarur dhe të ngarkuar me zgjidhjen e ankimeve ndaj vendimeve lidhur me nëpunësin civil dhe, gjithashtu, i japin atij të gjitha tiparet e një arbitri administrativ, apo të një trupe (organi) me funksion dhe kompetenca *quasi* gjyqësore.

51. Në vazhden e këtij arsyetimi, Kolegjet e Bashkuara kanë konkluduar se ankimet gjyqësore të vendimeve të Komisionit të Shërbimit Civil nuk e shndërrojnë atë palë ndërgjyqëse, pasi palët janë punëmarrësi dhe punëdhënësi dhe se ky organ *quasi* gjyqësor nuk mund të ankimojë vendimet e gjykatës së shkallës së parë apo të apelit që cenojnë vendimet e tij. Gjithashtu, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë kanë konkluduar se edhe vendimi i pushimit të çështjes nga ana e prokurorit, para ndryshimeve të Kodit të Procedurës Penale të vitit 2017, është një vendim *quasi* gjyqësor (*shih vendimin unifikues nr. 2, datë 20.6.2013, të Kolegeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë*).

52. Megjithatë, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë nuk e kanë vënë në diskutim çështjen nëse aktet nënligjore me karakter normativ mund të rregullojnë çështje themelore të së drejtës procedurale mbi shqyrtimin e ankimeve apo kërkesave të individëve nga organet *quasi* gjyqësore. Për më tepër, Kolegjet e Bashkuara në këtë jurisprudencë njëse e pranojnë pa asnjë mëdyshje zbatimin e rregullores së brendshme të Komisionit të Shërbimit Civil që parashikonte rregullat procedurale të shqyrtimit të ankimeve si organ *quasi* gjyqësor (*shih vendimin unifikues nr. 3, datë 24.1.2007, të Kolegeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë*).

53. Gjykata e Lartë, në disa çështje të shqyrtuara përmes ankimeve të veçanta të subjekteve paditës kundër vendimeve të gjykatave të shkallës së parë administrative, që kanë nxjerrë nga juridiksioni gjyqësor paditë kundër vendimeve të KMCAP Epror, ka mbajtur qëndrimin se karakteristikat e sjella nga ndryshimet që iu bënë ligjit nr. 7703/1993 në vitin 2011, e kanë bërë KMCAP Epror një organ *quasi* gjyqësor, duke konkluduar se ndaj këtyre vendimeve nuk mund të ushtrohet padi në gjykatë, sipas pikës 3, të nenit 39/1 të ligjit. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka arsyetuar ndër të tjera:

"... karakteristikat e përcaktuara në dispozitat e mësipërme, i japin Komisionit Epror të Çaktimit të Aftësisë për Punë, natyrë quasi gjyqësore, rrjedhimisht edhe vendimet e tij janë të formës së prerë dhe nuk mund të shqyrtohen nga gjykata.

10. Në rastin në gjykim, gjykata administrative e shkallës së parë ka zbatuar keq ligjin. Duke arsyetuar si më sipër, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë arrin në përfundimin se çështja objekt gjykimi nuk bën pjesë në

juridiksionin gjyqësor dhe Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë nuk është kompetente në lëndë për gjykimin e saj.” (Shih vendimin nr. 00-2017-1934, datë 29.6.2017, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.)

54. Ndërkohë, GJEDNJ-ja, sipas jurisprudencës konstante të saj, mban qëndrimin se, nëse një organ administrativ i ngarkuar për të shqyrtuar mosmarrëveshjet mbi të “drejtat dhe detyrimet me karakter civil” nuk përmbush të gjitha kërkesat e nenit 6, pika 1, nuk ka shkelje të Konventës nëse procedura para këtij organi ka qenë objekt kontrolli përfundimtar në një organ gjyqësor me juridiksion të plotë, i cili mbart të gjitha garancitë e kësaj dispozite (shih çështjen “Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal”, Req. nos 55391/13 et 2 autres, vendim i Dhomës së Madhe të GJEDNJ-së, datë 6.11.2018, paragrafi 132. Gjithashtu, shih çështjen “Vera Fernández-Huidobro c. Espagne”, Req. no 74181/01, vendim i GJEDNJ-së, datë 6.1.2010, paragrafi 131). Megjithatë, nëse një kontroll i tillë materialisht gjyqësor nuk lejohet nga ligji dhe organi administrativ nuk përmbush kushtet materiale për t’u kualifikuar si gjykatë, atëherë mosparashikimi i kontrollit gjyqësor passjell shkelje të nenit 6 të KEDNJ-së (shih çështjen “Peleki c. Grece”, Req. no. 69291/12, vendim i seksionit të GJEDNJ-së, datë 5.3.2020, paragrafi 59–60).

55. GJEDNJ-ja ka vlerësuar se edhe një organ administrativ dhe jogjyqësor klasik apo jo i integruar në pushtetin gjyqësor mund të kualifikohet si gjykatë apo tribunal në konceptin autonom të nenit 6 të KEDNJ-së (shih çështjen “Ali Rıza and others v. Turkey”), edhe pse ai e ka juridiksionin e kufizuar, për shkak të lëndës së gjykimit (shih çështjen “Rolf Gustafson c. Sueden”. Karakteristikat kryesore që duhet të përmbushë një organ i tillë, që të kualifikohet si tribunal janë: krijimi i tyre nga pushteti ligjvënës; organizimi dhe funksionimi i tyre të rregullohet nga ligji; ligji duhet të ofrojë garanci materiale dhe procedurale për pavarësinë dhe paanësinë e trupës gjyqëse, qoftë nga pushteti ekzekutiv dhe qoftë nga vetë palët (shih çështjen “Beaumont v. France”, vendim i GJEDNJ-së datë 24.11.1994, paragrafi 38, Series A no. 296 B dhe çështjen “Di Giovanni v. Italy”, Ap. no. 51160/06, vendim i GJEDNJ-së datë 9.7.2013, paragrafi 52); juridiksion i plotë mbi ligjin dhe faktin në shqyrtimin e çështjes, sikurse është në kuptimin material juridiksioni i gjykatave klasike (shih çështjen “Cyprus v. Turkey”, Ap. no. 25781/94, vendim i Dhomës së Madhe të GJEDNJ-së, datë 10.5.2001, paragrafi 233, ECHR 2001 IV); parashikimi i rregullave procedurale për garantimin e së drejtës për proces të rregullt ligjor të procedurës së gjykimit (shih çështjen “Bentham v. the Netherlands”, vendim i GJEDNJ-së datë 23.10.1985, paragrafi 40, series A no. 97).

56. Gjithashtu, jurisprudenca e GJEDNJ-së ka konfirmuar se mungesa e presionit të jashtëm dhe të brendshëm e një tribunali apo organi *quasi* gjyqësor duhet të konkludohet në mënyrë të tillë që të përjashtojë mundësinë e cenimit të pavarësisë dhe paanësisë së trupës gjyqëse, në mënyrë që të mos cenohet besimi që në një shoqëri demokratike gjykata duhet të transmetojë te publiku (shih çështjen “Morice v. France”, Ap. no. 29369/10, vendim i Dhomës së Madhe të GJEDNJ-së, datë 23.4.2015, paragrafi 78, ECHR 2015 dhe çështjen “Oleksander Volkov v. Ukraine”, Ap. no. 21722/11, vendim i GJEDNJ-së, datë 9.1.2013, paragrafi 106). Në këtë mënyrë, vlerësohet se elementi i pavarësisë dhe i paanësisë së trupës gjyqëse është konstitutiv dhe thelbësor në procesin e vlerësimit, nëse një autoritet publik përbën apo jo gjykatë, në kuptimin autonom të nenit 6 të KEDNJ-së (shih “Guide sur l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme. Droit à un procès équitable (volet civil)”, publikim zyrtar i GJEDNJ-së, përditësuar deri në 30.4.2020, faqe 37).

57. Gjithashtu, në vlerësimin e kësaj çështje duhet të mbahet parasysh edhe jurisprudenca relevante e Gjykatës Kushtetuese mbi nenin 42 të Kushtetutës. Gjykata Kushtetuese ka konkluduar se e drejta për t’iu drejtuar gjykatës është një nga aspektet e së drejtës për gjykim dhe se kjo e drejtë kushtetuese, ndër të tjera, ka për qëllim të garantojë shtetasit nga çdo veprim që u shkakton cenim të të drejtave të tyre, pa përjashtuar rastet kur cenimi vjen nga ndonjë akt i administratës shtetërore. Kjo jurisprudencë vlerëson se shteti i së drejtës presupozon që çdo ndërhyrje e autoriteteve ekzekutive në të drejtat e individit apo të personave juridikë, duhet të jetë objekt i një kontrolli efektiv nga një organ që ofron garantimin e pavarësisë dhe paanësisë gjatë procesit të shqyrtimit të procesit (shih vendimin nr. 10, datë 4.4.2007, të Gjykatës Kushtetuese) dhe se e drejta për t’iu drejtuar gjykatës (e drejta e aksesit), nënkupton të drejtën që ka çdo individ për të ngritur padi në një gjykatë

që ka juridiksion të plotë për të zgjidhur çështjen (*shih vendimin nr. 10, datë 11.5.2006, të Gjykatës Kushtetuese*).

58. Për të konkretizuar këto vlerësime të përgjithshme jurisprudenciale, të parashtruara më lart, Kolegji e vlerëson të nevojshme të analizojë nëse KMCAP Epror, si një organ i administratës publike, përmbush kushtet dhe kriteret material për t'u konsideruar *quazj* gjykatë, për efekt të nenit 6 të KEDNJ-së dhe nenit 42 të Kushtetutës. Për këtë arsye, duhet të analizohen dhe të interpretohen dispozitat ligjore dhe nënligjore që rregullojnë juridiksionin, kompetencën, organizimin dhe mënyrën e funksionimit të tyre.

ii. Përmbushja e elementit të paanësisë dhe pavarësisë

59. Kolegji sjell në vëmendje sërish, disa nga konkluzionet e GJEDNJ-së, në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”, sipas së cilës KMCAP Epror, para ndryshimeve ligjore të vitit 2011, nuk plotëson standardet e nenit 6 të KEDNJ-së për t'u kualifikuar si një gjykatë apo tribunal. Rezervat e GJEDNJ-së në këtë vendim ishin, ndër të tjera, se nuk ishte mirërregulluar mënyra e emërimit në detyrë e anëtarëve; mungesa e parashikimit ligjor për kohëzgjatjen e mandatit; mungesa e parashikimeve ligjore për mbarimin e mandatit; emërimi dhe vënia nën autoritetin dhe mbikëqyrjen e Institutit të Sigurimeve Shoqërore dhe Ministrisë së Shëndetësisë; mungesa e anëtarit jurist në komision; mungesa e garancive nga ushtrimi i presionit dhe i ndikimit të organeve të emërtesës dhe të mbikëqyrjes; mungesa e parashikimeve në ligj apo në rregullore për patundshmërinë e anëtarëve nga detyra dhe ushtrimi i diskrecionit të pakufizuar të organeve të emërtesës dhe të mbikëqyrjes për largimin nga detyra të anëtarëve; mungesa e parashikimit në ligj për betimin e anëtarëve para marrjes në detyrë; mungesa e pavarësisë së KMCAP Epror.

60. Këto shkelje të evidentuara nga GJEDNJ të çojnë paraprakisht në përfundimin se të gjitha vendimet e KMCAP Epror, që referojnë në paragrafin e katërt të nenit 35 të ligjit nr. 7703/1993 (para hyrjes në fuqi të ndryshimeve ligjore të vitit 2011), janë marrë nga një organ administrativ që nuk ka garancitë kushtetuese dhe konventore të një organi *quazj* gjyqësor. Ky konkluzion është gjë e gjykuar dhe i detyrueshëm për Shqipërinë (shih nenin 5 të Kushtetutës), për shkak të vendimmarrjes së formës së prerë të GJEDNJ-së në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”. Në rrethana të tilla, në bazë dhe për zbatim të nenit 42 të Kushtetutës dhe nenit 6 të KEDNJ-së, do të duhet që ligji të lejojë dhe të krijojë një mjet ankimi efektiv në një gjykatë kundër vendimeve të KMCAP Epror (*shih për analogji konkluzionet dhe arsyetimin e çështjes “Ortenberg v. Austria”, vendim i GJEDNJ-së, datë 25.11.1994, paragrafi 31, seria A nr. 295-B. Shih, gjithashtu, dhe çështjen “Crisan v. Rumania”, kërkesa nr. 42930/98, vendim i GJEDNJ-së datë 27.5.2003, paragrafi 24*).

61. Mbi bazën e kësaj analize, mbetet të vlerësohet nga Kolegji, *nëse ndryshimet ligjore të vitit 2011 e kanë formatuar KMCAP Epror si një organ quazj gjyqësor, në përputhje me nenin 42 të Kushtetutës, nenin 6 të KEDNJ-së, si dhe jurisprudencën e GJEDNJ-së e të Gjykatës Kushtetuese mbi konceptin autonom të gjykatës apo tribunalit, sipas standardeve të së drejtës për proces të rregullt ligjor?*

62. Neni 35 i ligjit nr. 7703/1993, i ndryshuar, që është në fuqi aktualisht, përcakton ndër të tjera se invaliditeti caktohet nga KMCAP Epror dhe se në vendimin e tij shënohen shkaqet e invaliditetit, koha e fillimit të tij, si dhe shkalla e humbjes së aftësisë në punë, duke konkluduar njëherazi mbi juridiksionin dhe mbi kompetencën e këtij organi. Kjo do të thotë se ligji, si akt normativ formal, i miratuar nga Kuvendi, ka përcaktuar organin, juridiksionin dhe kompetencën e tij.

63. Ligji parashikon se shqyrtimi i sëmundjes, shkalla e invaliditetit dhe koha e fillimit të invaliditetit përcaktohet në dy shkallë shqyrtimi, fillimisht nga KMCAP rajonal dhe, më tej, nga KMCAP Epror. Ky i fundit është organi që shqyrton ankimet ndaj shkallës së parë të shqyrtimit administrativ. Kjo dispozitë parashikon se rregullat për organizimin dhe funksionimin e Komisioni Epror caktohen në këtë ligj, ndërsa rregullat për organizimin dhe funksionimin e KMCAP-së të nivelit të parë caktohen me rregullore të Institutit të Sigurimeve Shoqërore dhe Ministrisë së Shëndetësisë.

64. Neni 39/1 i ligjit nr. 7703/1993, të ndryshuar në vitin 2011, i cili aktualisht është në fuqi, parashikon:

“1. Kundër vendimit të Komisionit Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë të nivelit të parë, personi mund të bëjë ankim brenda 30 ditëve në Komisionin Epror Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë (më poshtë “Komisioni Epror”);

2. Ankimi paraqitet në formën e parashikuar me vendim të Këshillit të Ministrave;

3. Vendimi i Komisionit Epror është i formës së prerë.”.

65. Neni 39/2 i ligjit nr. 7793/1993 parashikon përbërjen e KMCAP-së Epror me 5 anëtarë, të cilët zgjidhen në detyrë me vendim të Këshillit të Ministrave. Kryetari dhe 3 anëtarët e Komisionit Epror zgjidhen me propozim të përbashkët të ministrit të Financave, ministrit që mbulon fushën shëndetësore dhe ministrit që mbulon çështjet sociale, procedurë emërimi në të cilën ministrat respektivë propozojnë dy kandidatura për çdo vend të anëtarit të Komisionit Epror. Ndërkohë, dispozita parashikon se anëtari i pestë i Komisionit Epror propozohet nga ministri i Drejtësisë, me kandidaturë alternative, me profesion jurist dhe me përvojë në fushën gjyqësore.

66. Pika 3 e nenit 39/2 parashikon se anëtar i Komisionit Epror mund të emërohet shtetasi që përmbush këto kritere:

- a) të jetë me gradë shkencore “profesor”, “profesor i asociuar” ose “Doktor shkencash”;
- b) të ketë përvojë profesionale prej jo më pak se 10 vjet punë në fushën e vet të ekspertizës;
- c) të mos jetë i dënuar penalisht;
- ç) të ketë një figurë të pastër morale.

67. Në ndryshim nga parashikimi i mëparshëm, KMCAP Epror, në përbërjen dhe konstituimin e tij nuk rregullohet nga aktet nënligjore normative, por nga ligji dhe për sa kohë ligji shteron në parashikime, atëherë rregullimi i organizimit dhe funksionimit të këtij organi realizohet me një vendim të Këshillit të Ministrave, i cili është një akt nënligjor normativ. Kështu, pika 4 e nenit 39 të ligjit parashikon se rregullat e detajuara për organizimin dhe funksionimin e KMCAP Epror, si dhe masa e shpërblimit mujor të tyre përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave.

68. Më tej, në nenet 39/3 dhe 39/4 rregullohet me ligj vijueshmëria e mandatit të anëtarëve të KMCAP Epror dhe lëvizshmëria e tyre nga detyra. Ligji parashikon se anëtari i KMCAP Epror ka mandat 4-vjeçar, me të drejtë rizgjedhjeje dhe se anëtari i KMCAP Epror e ushtron këtë detyrë me kohë jo të plotë. Ligji ka parashikuar se secili prej anëtarëve të KMCAP Epror e ushtron funksionin në mënyrë të pavarur dhe në përputhje me bindjen e tij profesionale.

69. Me qëllim përmbushjen e një prej detyrimeve, që rrjedh nga vendimi “*Dauti kundër Shqipërisë*”, neni 39 i ligjit ka rregulluar edhe procedurën e betimit të anëtarëve të KMCAP Epror. Në të parashikohet, se përpara fillimit të detyrës, anëtari i KMCAP Epror kryen betimin në një ceremoni publike, të organizuar nga ministri i Financave, ministri që mbulon fushën e shëndetësisë dhe ministri që mbulon fushën e çështjeve sociale. Ligji ka parashikuar se teksti i betimit përcaktohet me vendim të Këshillit të Ministrave.

70. Neni 39/4 i këtij ligji ka rregulluar mbarimin e mandatit të anëtarëve të KMCAP Epror para kohe, duke përcaktuar se mandati mbaron, para kohe, kur:

- a) dënohet nga gjykata me vendim të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale;
- b) nuk paraqitet, pa arsye, në detyrë për më shumë se dy mbledhje radhazi;
- c) jep dorëheqjen;
- ç) deklarohet i paaftë me vendim gjykatë të formës së prerë.

71. Lidhur me mbarimin e mandatit, nëpërmjet shkarkimit nga detyra, ligji parashikon se anëtari i KMCAP Epror shkarkohet me vendim nga Këshilli i Ministrave:

- a) për shkelje të dispozitave të këtij ligji apo akteve të tjera ligjore;
- b) kur kryen veprimtari, që krijon konflikt interesash.

72. Për të përcaktuar mënyrën se si organizohen, si funksionojnë komisionet eprore dhe mënyrën e shpërblimit të tyre është miratuar dhe ka hyrë në fuqi vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 505, datë 10.6.2015, “*Për organizimin, funksionimin dhe shpërblimin e komisioneve eprore të caktimit të aftësisë për punë*” (në vijim “VKM nr. 505”).

73. Rezulton se rregullimet e mëtejshme janë parashikuar të bëhen me VKM-në nr. 505. Në pikën 1 të këtij akti nënligjor normativ përcaktohet edhe juridiksioni dhe kompetenca e këtyre organeve.

Sipas pikës 2 të VKM-së nr. 505, do të ketë 10 komisione eprorë, nga të cilat 6 komisione eprorë ngrihen dhe funksionojnë pranë Institutit të Sigurimeve Shoqërore dhe 4 pranë Shërbimit Social Shtetëror. Ato janë konceptuar si struktura kolegjiale, juridiksioni dhe kompetenca e të cilave është shqyrtimi i ankesave të personave të interesuar, lidhur me vendimet e marra nga komisionet e nivelit të parë për vlerësimin e gjendjes shëndetësore dhe të aftësive për punë, në zbatim të dispozitave të ligjit nr. 7703/1993.

74. Në pikën 3 të këtij akti nënligjor është parashikuar se anëtari i KMCAP Epror, pas zgjedhjes në detyrë dhe përpara fillimit të ushtrimit të detyrës betohet në një ceremoni publike, të organizuar nga ministri i Mirëqenies Sociale dhe Rinisë, ministri i Shëndetësisë, ministri i Financave dhe ministri i Drejtësisë, sipas tekstit të dhënë në aneksin 2 të këtij vendimi. Ndërkohë, për të gjithë anëtarët dhe kryetarët e komisioneve eprorë është parashikuar se nuk angazhohen në detyrat e përditshme të ushtrimit të profesionit të tyre, si dhe punojnë me kohë të plotë gjatë ditëve që janë të mbledhur në Komision, pranë Institutit të Sigurimeve Shoqërore/Shërbimit Social Shtetëror. VKM-ja nr. 505 ka parashikuar se anëtarët dhe kryetarët e komisioneve shpërblehen sipas parashikimeve të vendimit të Këshillit të Ministrave për masën e shpërblimit të organeve kolegjiale (*shih vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 418, datë 27.6.2012, "Për përcaktimin e masës së shpërblimit të anëtarëve të këshillave, bordeve ose komisioneve të njëjësive të qeverisjes qendrore"*).

75. VKM-ja nr. 505 ka rregulluar edhe procedurën, nën të cilën formësohen vendimmarrjet e KMCAP Epror, duke parashikuar njëkohësisht edhe rregulla mbi ankimin e vendimeve të komisioneve rajonale dhe të nivelit të parë të komisionet eprorë. Nga rregullimet normative nënligjore kuptohet se KMCAP epror duhet ta shqyrtojë ankimin sipas rritit plenar dhe se pala ankimuese ka të drejtë të marrë pjesë personalisht dhe të mbrohet duke u dëgjuar drejtpërdrejt.

76. VKM-ja nr. 505 parashikon, gjithashtu, se mbledhja e KMCAP Epror mundet të zhvillohet edhe me katër anëtarë, por, në asnjë rast, nuk mund të zhvillohet në mungesë të kryetarit. Kjo do të thotë se vendimi i Këshillit të Ministrave lejon që mbledhja të zhvillohet edhe në mungesën e anëtarit jurist. Më tej, parashikohet rregulla se, kur ka barazi në votim, në përfundim vendos vota e kryetarit.

77. VKM-ja nr. 505 parashikon se, në rast se provohet mungesa me arsye e më shumë se një anëtari, atëherë njoftohet për pjesëmarrje në mbledhje zëvendësuesi respektiv, i përcaktuar për çdo KMCAP Epror. Ky akt nënligjor parashikon se kriteret dhe procedura e miratimit të anëtarëve zëvendësues është e njëjtë me kriteret dhe procedurën e anëtarëve të miratuar. Kjo do të thotë se edhe anëtarët zëvendësues do të emërohen nga ministrat respektivë, nën të njëjtat kushte dhe kriterë, sikurse anëtarët permanentë dhe se edhe anëtarët zëvendësues do të duhet të betohen në ceremoni publike në prani të ministrave, sikurse anëtarët permanentë.

78. VKM-ja nr. 505 ka parashikuar se, nëse ankimuesit nuk paraqiten për komisionim dy herë radhazi dhe refuzojnë të kryejnë ekzaminimet e kërkuara apo mjekimin e rekomanduar, KMCAP epror merr vendim "*pa invaliditet*" apo "*pa aftësi të kufizuara*", dhe dosja i kthehet Drejtorisë Rajonale të Sigurimeve Shoqërore apo Drejtorisë Rajonale të Shërbimit Social Shtetëror. Në këtë rast, dosja konsiderohet e mbyllur dhe për rihapjen e saj do të ndiqet procedura, si për rastet që paraqiten për komisionin për herë të parë. Pra, mungesa personalisht në seancë plenare e ankuesit apo moszbatimi i detyrave të lëna nga komisionet eprorë nga ankuesi passjell dhe provokon një vendimmarrje përfundimtare mbi procesin e nisur pranë komisioneve eprorë, pasi ato e mbyllin procedimin me konkluzionin se ankuesi nuk ka invaliditet apo se kërkuesi nuk ka aftësi të kufizuara. Kjo do të thotë se mospjesëmarrjen në proces apo mosplotësimin e detyrave të komisionit nga ankimuesi vendimi i Këshillit të Ministrave e kualifikon si argument prove dhe si provë për të konkluduar se ankimi është tërësisht i papabazuar në ligj.

79. Në këtë kuadër, Kolegji çmon të nevojshme të theksojë paraprakisht se, mungesa e subjektit aktiv në gjykimin civil, penal dhe administrativ në Shqipëri, sipas ligjeve procedurale, që kanë qenë dhe janë në fuqi, nuk është parashikuar ndonjëherë si shkak për rrëzimin e padisë apo shkak për konkluzionin e pathemelësisë së saj apo për fajësinë e të gjykuarit. Për herë të parë, në historinë e legjislacionit procedural shqiptar, një procedurë e tillë gjyqimori krijohet me një akt nënligjor normativ.

Megjithatë, VKM-ja nr. 505, nuk i ka dhënë statusin final të gjësë së gjykuar këtyre vendimeve, pasi ka parashikuar se sërish individ mundet të pretendojë të fitojë statusin e të paafitit plotësisht apo pjesërisht për punë, por për ta bërë këtë duhet të nisë procesin e verifikimit nga e para, që do të thotë që në nivelin e parë të verifikimit të aftësisë për punë.

80. VKM-ja nr. 505 ka parashikuar edhe fuqinë juridike detyruese të vendimeve përfundimtare të KMCAP Epror. Kështu është parashikuar se KMCAP Epror nuk mund të marrë në rishqyrtim rastet, për të cilat ai është shprehur një herë, kur ankimuesi ka të njëjtën gjendje shëndetësore apo aftësi të kufizuara. Kjo do të thotë se vendimet përfundimtare të KMCAP Epror, të marra në prezencën personale të palës ankimuese, kanë të njëjtat efekte me vendimet gjyqësore gjë të gjykuar apo institutin e *res judicata*, sikurse ka parashikuar neni 451/a i Kodit të Procedurës Civile.

81. Gjithashtu, në aktin nënligjor normativ është parashikuar se organizimi, shpërndarja dhe përbërja e KMCAP-së realizohen bazuar në rregulloren datë 30.5.2005, “*Për organizimin, të drejtat, detyrat dhe funksionimin e Komisionit Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë të Invalidëve*”, të miratuar nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore dhe Ministria e Shëndetësisë.

82. Në vijim të kësaj analize, Kolegji konkludon se, nga problematika e evidentuar nga jurisprudenca “*Dauti kundër Shqipërisë*”, ndryshimet ligjore të vitit 2011 kanë plotësuar këto masa të përgjithshme: i. parashikimin e procedurës së betimit të anëtarëve të KMCAP Epror; ii. përcaktimin e kohëzgjatjes së mandatit të anëtarëve të KMCAP Epror; iii. përcaktimin taksativ të shkaqeve për mbarimin e mandatit të anëtarit të KMCAP Epror; iv. përcaktimin taksativ të shkaqeve të shkarkimit nga detyra të anëtarit të KMCAP Epror; v. proklamimin në ligj të ushtrimit të detyrës së anëtarëve të KMCAP Epror në pavarësi dhe sipas bindjes profesionale; vi. garantimin e anëtarësisë së një anëtarit me profesion jurist dhe me përvojë gjyqësore në KMCAP Epror, i cili emërohet nga ministri i Drejtësisë.

83. Nga ana tjetër, Kolegji vëren se ka edhe çështje të tjera, të cilat, megjithëse janë lënë si detyrë, në kuadër të masave të përgjithshme të vendimit “*Dauti kundër Shqipërisë*” të GJEDNJ-së, nuk kanë gjetur zbatim në ndryshimet që i janë bërë ligjit në vitin 2011. Analiza e këtyre çështjeve, që në fakt përbën edhe një ndër drejtimet kryesore të këtij vendimi njësores, që ndihmon në nxjerrjen e konkluzionit nëse KMCAP Epror plotëson kushtet e një organi *quazi* gjyqësor është e lidhur, me:

- i. garantimin e pavarësisë materiale dhe funksionale nga presionet e organeve të emërtesës;
- ii. garantimin e patundshmërisë nga detyra;
- iii. garantimin e kthimit në detyrë, në rast shkarkimi në kundërshtim me shkaqet e parashikuara në nenin 39/4 të ligjit nr. 7703/1993;
- iv) parashikimin e garancive procedurale të procesit të rregullt ligjor gjatë shkarkimit nga detyra për anëtarët e KMCAP Epror.

84. Kolegji vlerëson të sjell në vëmendje se pika 2, e nenit 39/3, të ligjit nr. 7703/1993, parashikon se anëtarët e KMCAP Epror e ushtrojnë detyrën me kohë jo të plotë. Duke pasur parasysh se anëtarët e KMCAP Epror emërohen nga Këshilli i Ministrave, me propozimin e ministrit të linjës rezulton se këto funksionarë janë të punësuar në organikën e ministrisë respektive apo në organet e vartësisë të fushës përkatëse të veprimtarisë që ato mbulojnë. Kështu, anëtarët e KMCAP Epror mund të rezultojnë nëpunës, që kanë statusin e nëpunësit civil, ashtu siç mund të ketë nëpunës që nuk e kanë përfituar këtë status.

85. Ligji, në pikën 2, të nenit 39/3, është përpjekur të kryejë një rregullim të dyfishtë të statusit të anëtarit të KMCAP Epror, duke parashikuar rregullime të posaçme dhe të pavarura statutores për këtë funksionar shtetëror, që e ushtron veprimtarinë me kohë të pjesshme, në raport me pozicionin si nëpunës që ai ka jashtë kësaj detyre, detyrë kjo me kohë të plotë dhe e rregulluar nga normat ligjore respektive, që përcaktojnë nëpunësinë e institucionit të emërtesës.

86. Çështja që shtrohet në këto raste ka të bëjë me faktin *nëse ky rregullim ligjor i dyfishtë, i posaçëm dhe i pavarur, a garanton anëtarin e KMCAP Epror të jetë i pavarur nga presionet që mund t’i vijnë atij nga institucioni ku është i emëruar si nëpunës?* Kolegji vlerëson se për t’iu përgjigjur në mënyrë pohuese kësaj pyetje duhet, në radhë të parë, të sanksionohen përmes parashikimeve ligjore disa garanci që arrijnë të krijojnë besimin se nëpunësit shtetërorë të zakonshëm, marrëdhënia e punës e të cilëve rregullohet

sipas Kodit të Punës ose nëpunësit shtetëror që kanë statusin e nëpunësit civil gëzojnë një status pavarësie dhe patundshmërie me natyrë të ngjashme me gjyqtarët.

87. Është e vërtetë që ndryshimet e ligjit në vitin 2011 përcaktuan kohëzgjatjen, shkaqet e mbarimit të mandatit dhe shkaqet e shkarkimit nga detyra, por në të njëjtën kohë duhet të mbahet parasysh se as ligji nr. 7703/1993, i ndryshuar, dhe as aktet nënligjore të dala në bazë dhe për zbatim të tij, nuk kanë parashikuar garancitë procedurale të shkarkimit nga detyra të anëtarit të KMCAP Epror. Në ligj janë parashikuar vetëm shkaqet e shkarkimit në mënyrë taksative nga kjo detyrë, jo me kohë të plotë dhe se anëtarët e KMCAP Epror shkarkohen me vendim të Këshillit të Ministrave.

88. Duke mos parashikuar asnjë garanci procedurale për shkarkimin e anëtarit të KMCAP Epror, është e pamundur të plotësohet teorikisht dhe praktikisht standardi i procesit të rregullt ligjor dhe se për rrjedhojë diskrecioni i lënë në shkaqet e parashikuara në nenin 39/4 të ligjit në kompetencën e Këshillit të Ministrave nuk është shoqëruar me garanci procedurale për kontrollin e ushtrimit të tij. Mungesa e këtyre garancive ligjore bën që anëtarët e KMCAP Epror të jenë fillimisht njëlloj të pambrojtur nga ushtrimi i presionit të organit punëdhënës në cilësinë e tyre të parë si nëpunës dhe, më tej, të jenë njëlloj të pambrojtur nga ushtrimi i presionit të organit që i shkarkon nga detyra si anëtar të KMCAP Epror.

89. Gjithashtu duhet të mbahet parasysh se KMCAP Epror nuk plotëson standardet e detyrueshme për t'u quajtur organ *quazi* gjyqësor, pasi ometimi i ligjit nr. 7703/1993, shoqëruar me mënyrën e emërimit dhe të shkarkimit të tyre nga detyra nuk garanton parimin e pavarësisë dhe të patundshmërisë, që duhet të ketë një organ shtetëror administrativ për t'u kualifikuar juridikisht si *quazi* gjykatë apo si tribunal, në kuptim të konceptit autonom që ka elaboruar jurisprudenca e GJEDNJ-së, ndër vite, mbi nenin 6 të KEDNJ-së.

90. Këtu duhet të sillet në vëmendje se anëtarët e KMCAP Epror emërohen nga ministrat respektivë të linjës dhe shkarkohen nga Këshilli i Ministrave dhe njëkohësisht ata nuk kanë status të posaçëm punësimi që mundet t'i garantojë të drejtën e *restitutio in integrum*, në rast të shkarkimit nga detyra në kundërshtim me shkaqet e parashikuara në pikën 2 të nenit 39/4 të ligjit nr. 7703/1993. Edhe sikur të jenë nëpunës civilë, në statusin si nëpunës me kohë të plotë, ky fakt nuk ka relevancë për sa i përket rregullimit ligjor të statutit të anëtarit të KMCAP Epror. Në asnjë nga dispozitat e ligjit nr. 7703/1993, të ndryshuar nuk ka një parashikim për kthimin në këtë detyrë të anëtarëve të KMCAP, të shkarkuar në mënyrë të paligjshme nga Këshilli i Ministrave.

91. Në këtë kuadër, Kolegji sjell në vëmendje interpretimet e kryera në vendimin unifikues nr. 31/2003, në vendimin unifikues nr. 19/2007, si dhe në vendimin unifikues nr. 7/2011 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në të cilat është konkluduar se e drejta e punëmarrësve të shkarkuar pa të drejtë nga detyra, kur ligji i posaçëm nuk e parashikon të drejtën e rikthimit në punë, në mënyrë të qartë dhe eksplicite, nuk gëzon mbrojtje ligjore dhe se këto padi janë të destinuara të rrëzohen gjyqësisht.

92. Kjo do të thotë se nuk mund të bëhet fjalë për pavarësi dhe patundshmëri në ushtrimin e detyrës së anëtarëve të KMCAP Epror, kur në ligj nuk parashikohet e drejta e rikthimit në detyrë, për shkak të vendimmarrjes së paligjshme të Këshillit të Ministrave për shkarkimin nga detyra. Në këtë pikë të analizës ligjore vlen të sillet në vëmendje dhe merr një rëndësi të madhe edhe natyra juridike e organit të emërtesës dhe të shkarkimit nga detyra, për të cilët janë ministratë e linjës si organe emërtese dhe si organ shkarkimi nga detyra është Këshilli i Ministrave. Duke pasur parasysh statusin në punësimin e përhershëm të tyre dhe se organi i emërtesës dhe i shkarkimit nga detyra janë institucionet kushtetuese më të larta ekzekutive në vend, së bashku me mungesën e garancive procedurale të shkarkimit dhe të garancive statutores të rikthimit në detyrë, Kolegji arrin në përfundimin se ndryshimet ligjore të vitit 2011 nuk kanë arritur ta konturojnë KMCAP Epror si një organ *quazi* gjyqësor.

iii. Përmbyshja e elementit formal të krijimit me ligj të quazi gjykatës

93. Në vijim të analizës së mësipërme, Kolegji risjell në vëmendje jurisprudencën e GJEDNJ-së mbi aktin normativ që krijon gjykatën. Ndër të tjera, GJEDNJ ka theksuar, se thelbësore për garancitë e nenit 6 të KEDNJ-së është që gjykata të krijohet me ligj dhe se kjo kërkesë eksplicite e

nenit 6 të KEDNJ-së reflekton parimin themelor të shtetit të së drejtës, mbi bazën e të cilit është ndërtuar KEDNJ-ja dhe protokollet e saj. GJEDNJ-ja ka konkluduar se një organi të krijuar pa vullnetin e ligjvënësit i mungon legjitimiteti i nevojshëm në një shoqëri demokratike për të ushtruar juridiksion dhe kompetenca gjyqësore dhe se fraza “*e krijuar me ligj*” e nenit 6 të KEDNJ-së mbulon jo vetëm bazën ligjore të krijimit të tribunalit, por edhe të kompozimit të trupit gjykues në çdo çështje (*shih çështjen “Lavents v. Latvia”, Ap. no. 58442/00, vendim i GJEDNJ-së datë 28.11.2002, paragrafi 114*). Në këtë mënyrë, sipas GJEDNJ-së, koncepti “*ligj*” i parashikuar në nenin 6 të KEDNJ-së nuk u referohet vetëm parashikimeve për themelimin dhe krijimin e gjykatave, por edhe parashikimeve të tjera që mund të shkaktojnë pjesëmarrjen e një apo më shumë anëtarë në trupën gjykuese (*shih çështjen “Ali Rıza and others v. Turkey”, Ap. nos. 30226/10 and 4 others, vendimi i datës 28.1.2020 i seksionit II të GJEDNJ-së, paragrafi 194*).

94. Në çështjen konkrete, të shtruar për njësim, Kolegji konstaton se VKM-ja nr. 505 ka krijuar rishtazi edhe një figurë tjetër anëtarë në KMCAP Epror, konkretisht atë të anëtarit zëvendësues. Në fakt, ligji nr. 7703/1993, i ndryshuar, nuk parashikon mundësinë e zgjedhjes së anëtarëve të tjerë, qoftë edhe zëvendësues. Në këtë aspekt, akti nënligjor normativ kapërcen përmbajtjen e ligjit, duke rregulluar kryesisht dhe duke krijuar një tjetër pozicion të anëtarit vendimmarrës në KMCAP Epror, të cilin ligji nuk e individualizon dhe as nuk e njeh.

95. VKM-ja nr. 505 ka parashikuar, gjithashtu, se KMCAP Epror mund të shqyrtojë ankimet administrative të subjekteve ndaj komisioneve rajonale edhe me 4 anëtarë, ndërkohë që neni 39/2, pika 1 i ligjit nr. 7703/1993 ka parashikuar pa ekuivok se KMCAP Epror përbëhen nga 5 anëtarë. Për më tepër, pika 2 e kësaj dispozite parashikon edhe mënyrën e kompozimit të trupit gjykues, duke përcaktuar se kryetari dhe 3 anëtarët e Komisionit Epror zgjidhen me propozim të përbashkët të Ministrisë së Financave, ministrit që mbulon fushën shëndetësore dhe ministrit që mbulon çështjet sociale. Ministrat propozojnë dy kandidatura për çdo vend të anëtarit të Komisionit Epror. Anëtarë i pestë i Komisionit Epror propozohet nga ministri i Drejtësisë, me kandidaturë alternative, me profesion jurist dhe me përvojë në fushën gjyqësore. Kjo do të thotë se çdo trupë gjykuese e KMCAP Epror duhet të ketë një përbërje të larmishme të anëtarësisë, që të konformohet me ligjin. Ndërkohë, ky akt nënligjor normativ ka parashikuar se në trupën gjykuese të KMCAP Epror mund të mos jetë edhe një prej anëtarëve dhe se trupa gjykuese mund të gjykojë edhe me katër anëtarë.

96. Për rrjedhojë, Kolegji konkludon se në mënyrën se si krijohet dhe konstituohet trupa gjykuese e KMCAP Epror ka parashikime të tilla, të cilat në rastin më të mirë nuk janë rregullime ligjore dhe nuk janë vullneti i ligjvënësit dhe, në rastin më të keq, janë rregullime nënligjore normative, të cilat ndryshojnë vullnetin e ligjvënësit dhe parashikimet për formësimin e trupës gjykuese të KMCAP Epror.

97. Duke sjellë në vëmendje, se, në rastin në shqyrtim, trupa gjykuese e KMCAP Epror nuk rregullohet vetëm nga vullneti i ligjvënësit, por edhe me akte nënligjore që tejkalojnë vullnetin e ligjvënësit, Kolegji konkludon natyrshëm se KMCAP Epror nuk përbën një *quaxi* gjykatë, të caktuar me ligj, sipas konceptit autonom të nenit 6 të KEDNJ-së. Gjithashtu, duhet të mbahet parasysh se eventualisht trupës gjykuese mund t'i mungojë, sipas rregullimit nënligjor normativ, edhe anëtarë jurist dhe sërish ankimi i individit do të shqyrtohet dhe vendimi i KMCAP Epror do të rezultojë si i pakundërshtueshëm sipas ligjit. Evidentimi i një rasti të tillë do të konsiderohej haptazi në kundërshtim me jurisprudencën e detyrueshme “*Dauti kundër Shqipërisë*” të GJEDNJ-së. Pikërisht, rregullime të tilla normative që janë bërë me këtë akt normativ nënligjor, ndërkohë që vlerësohen se e kanë tejkaluar haptazi përmbajtjen e ligjit, tek i cili duhet të bazohen, konsiderohen nga Kolegji, sipas nenit 38 të ligjit 49/2012, si të paligjshme dhe, për rrjedhojë, të pazbatueshme.

98. Një çështje tjetër që shtrohet për diskutim, për sa i përket standardit të *quaxi* gjykatës së caktuar me ligj, është edhe çështja e procedurës së miratimit të ligjit, me të cilin krijohet dhe rregullohet organizimi dhe funksionimi i organeve *quaxi* gjyqësore. Kjo është një çështje që nuk lidhet drejtpërdrejt me jurisprudencën e GJEDNJ-së apo me detyrimet e së drejtës ndërkombëtare relevante dhe të detyrueshme për Shqipërinë. Kjo çështje lidhet ekskluzivisht me zbatimin e drejtë të

Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë në këtë pjesë të posaçme të veprimtarisë së pushtetit legjislativ.

99. Në vijim të kësaj analize, për Kolegjin u shtrua për zgjidhje nëse, në referim të rregullës të nenit 81 të Kushtetutës, mund të krijohen organet *quazi* gjyqësore me një ligj me shumicë të zakonshme? Kjo pyetje u shtrua, gjithashtu, për zgjidhje para Gjykatës Kushtetuese, e cila vlerësoi se edhe kjo çështje i përkiste funksionit nomofilatik të Gjykatës së Lartë. Në këto kushte, sipas nenit 132 të Kushtetutës dhe fuqisë detyruese të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, mbetet detyrë e Kolegjit të marrë në analizë dhe t'i japë përgjigje kësaj çështjeje, duke interpretuar ligjin nr. 7703/1993, në raport me dispozitat respektive kushtetuese.

100. Fillimisht, Kolegji sjell në vëmendje se procedura e miratimit të ligjit me anën e së cilit krijohet, organizohet dhe funksionon një organ *quazi* gjyqësor nuk bën pjesë në rregullimet e nenit 6 të KEDNJ-së. Megjithatë, çështja nuk zgjidhet vetëm me këtë konstatim, pasi, sipas nenit 17 të Kushtetutës, KEDNJ është detyrim minimal, përkundrejt kreativitetit të pushtetit legjislativ në mënyrën se si i rregullon normativisht të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. Kjo do të thotë se Republika e Shqipërisë është e lirë dhe sovrane që të parashikojë standarde më të larta ligjore për mbrojtjen e tyre. Kështu Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë nuk është mjaftuar vetëm me rregullimin e neneve 42 dhe 135, sikurse ka bërë KEDNJ-ja, në nenin 6 të saj. Përkundrazi, Kushtetuta në nenin 81, ndër të tjera, ka parashikuar:

“2. Miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit:

a) ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve, të parashikuara nga Kushtetuta; ...

... d) kodet;”.

101. Nga mënyra se si është formuluar neni 81 i Kushtetutës rrjedh se ligjet për organizimin dhe funksionimin e gjykatave apo edhe për krijimin e tyre (neni 135 i Kushtetutës) duhet të miratohen me shumicë prej tre të pestave të anëtarëve të Kuvendit. Kjo do të thotë se Kushtetuta nuk lejon krijimin, organizimin dhe funksionimin e gjykatave, me ligje me shumicë të zakonshme. Më tej, mbetet përmes analizës dhe interpretimit, për t'i dhënë përgjigje pyetjes, se: *Në rast se gjykatat nuk mund të krijohen, të funksionojnë dhe të organizohen me ligje me shumicë të thjeshtë, a është e mundur që në zbatim të Kushtetutës, Kuvendi të krijojë, të organizojë apo të bëjë të mundur, me ligje të tilla, funksionimin e organeve quazi gjyqësore?*

102. Duhet të mbahet parasysh se, nëse kjo pyetje do të merrte një përgjigje pozitive atëherë garancitë që jep shumica e cilësuar parlamentare në krijimin e institucioneve që ushtrojnë drejtpërdrejt funksione kushtetuese dhe që i përkasin pushtetit gjyqësor apo pushtetit të dhënies së drejtësisë, nuk do të shërbenin për organet ekuivalente të tyre dhe që materialisht ushtrojnë të njëjtin juridiksion në zgjidhjen e çështjeve të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Nëse kjo do të lejohej, atëherë do të pranohej se Kuvendi mund të miratojë edhe me procedurë të përsheptuar ligje për krijimin, organizimin dhe funksionimin e organeve *quazi* gjyqësore, në kuptim të pikave 2 dhe 3 të nenit 83 të Kushtetutës. Gjithashtu, Kolegji çmon se, nëse pyetja e shtuar më lart do të merrte përgjigje pozitive, atëherë do të konkludohej se organet *quazi* gjyqësore do të lejoheshin të krijoheshin, të organizoheshin dhe të funksiononin edhe me akt normativ të Këshillit të Ministrave, në kuptim të nenit 101 të Kushtetutës.

103. Nga një analizë historike që i bëhet ligjit nr. 7703/1993, i cili është miratuar dhe ndryshuar me shumicë të zakonshme parlamentare rezulton të mos i ketë shpëtuar ndërhyrjeve, qoftë nëpërmjet procedurave të përsheptuara parlamentare, në kuptim të nenit 83, qoftë edhe me akt normativ nga Këshilli i Ministrave, sipas nenit 101 të Kushtetutës (*shih për shembull, ligjin nr. 81/2019, “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 7, datë 30.11.2019, të Këshillit të Ministrave, “Për një shtesë në ligjin nr. 7703, datë 11.5.1993, Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar*). Kjo mënyrë e ndërhyrjeve ligjore që është ndjekur në të shkuarën, nuk përjashton mundësitë që eventalisht, në të ardhmen, të ndryshojnë, si me procedurë të përsheptuar, ashtu edhe me akt normativ, edhe dispozitat që kanë të bëjnë me KMCAP Epror.

104. Duke pasur parasysh sa u përmend më lart, Kolegji vlerëson se nëse organet *quazi* gjyqësore nuk do të gëzojnë garancinë e nenit 81 të Kushtetutës, atëherë garancitë kushtetuese të dhënies së

drejtësisë nga gjykatat dhe nga ana e ligjeve organike do të ishin me ndikim jo pozitiv për funksionimin e shtetit të së drejtës. Mos vendosja e pengesave ligjore për krijimin e organeve *quazi* gjyqësore do të krijonte premisat e shtimit të tyre, gjë e cila sjell shpërpjesëtimisht edhe zvogëlimin e efekteve të organeve të mirëfillta gjyqësore. Shfaqja e një fenomeni të tillë bën që të mos ekzistojë asnjë kufizim ndaj çdo shumice të zakonshme parlamentare, në legjislatura të ndryshme për të zbehur juridiksionin e përgjithshëm të gjykatave klasike, nëpërmjet partikularizimit të juridiksionalizimit të organeve administrative me funksione gjyqësore. Një zgjidhje e tillë nuk duket se ndalohet shprehimisht nga Kushtetuta, por Kolegji vlerëson se ajo që Kushtetuta ka synuar të ndalojë kategorikisht është rregullimi ligjor i dhënies së drejtësisë dhe mbrojtjes juridiksionale të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, me ligje me shumicë të zakonshme.

105. Vlerësohet e domosdoshme të sillet në vëmendje, në këtë rast, jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese mbi elaborimin që i ka bërë respektimit të nenit 81 të Kushtetutës. Gjykata Kushtetuese ka mbajtur qëndrimin se ligjet e zakonshme nuk mund të trajtojnë çështje që janë parashikuar të trajtohen nga kodet apo ligjet organike të institucioneve të parashikuara nga Kushtetutë. Sipas saj, nëse kushtetutëbërësi do të kishte dëshiruar një trajtim të njëjtë të tyre, neni 81, pika 2, i Kushtetutës nuk do të ekzistonte si një standard i rëndësishëm. Pavarësisht se në formë, neni 81, pika 2, shkronja “a”, i Kushtetutës është normë me natyrë procedurale, hartuesit e Kushtetutës, me synim mbrojtjen e institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta, e kanë përfshirë këtë rregullim, nisur nga rëndësia e fushave që rregullojnë ligjet e cilësuar, me qëllim për t’i bërë ato sa më të qëndrueshme, për të kërkuar një konsensus më të gjerë nga forcat politike të përfaqësuara në Kuvend dhe për të shmangur mundësinë që forca politike që ka shumicën, të mund të cenojë parime themelore për funksionimin e një shoqërie demokratike (*shih vendimin nr. 25, datë 5.12.2008, dhe vendimin nr. 1, datë 12.1.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

106. Gjykata Kushtetuese në këtë drejtim ka vlerësuar se respektimi i kriterit kushtetues “*shumicë e cilësuar*” është edhe në funksion të parimit të sigurisë juridike, parim që ka si kërkesë të domosdoshme faktin që ligjet në tërësi duhet të garantojnë qartësi, parashikueshmëri dhe kuptueshmëri për individin (*shih vendimin nr. 23, datë 8.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

107. Kolegji çmon të mbahet parasysh se Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar vazhdimisht se respektimi i kriterëve formale dhe materiale që vendos Kushtetuta, gjatë procedurës ligjvënëse përbën një domosdoshmëri në shtetin e së drejtës. Referimi i drejtpërdrejtë nga Kushtetuta i mënyrës së miratimit të ligjeve organike u jep atyre fuqi të veçantë juridike, në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ato renditen pas Kushtetutës dhe para ligjeve të zakonshme të Kuvendit (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007, vendimin nr. 9, datë 23.3.2010 dhe vendimin nr. 23, datë 8.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

108. Në këtë linjë arsyetimi, është vlerësuar nga ana e Gjykatës Kushtetuese se raporti midis ligjeve organike, të miratuara me një shumicë të cilësuar të Kuvendit dhe ligjeve të zakonshme, të miratuara sipas rregullit të përgjithshëm, mund të shihet nga dy këndvështrime: si marrëdhënie midis burimeve të së drejtës, të vendosura në nivele të ndryshme në hierarkinë e normave – ligjet që miratohen me shumicë të cilësuar qëndrojnë më lart se ato të miratuara me shumicë të thjeshtë –, ose si një marrëdhënie e bazuar mbi parimin e shpërndarjes së kompetencës legjislative. Është, pikërisht, ky raport që përcakton rregullin se Kuvendi nuk mund të miratojë me “*shumicë të thjeshtë*” një ligj të ri ose shtesa në një ligj të mëparshëm, të cilat kërkojnë “*shumicë të cilësuar*”, sepse në këtë mënyrë ligjet që kërkojnë “*shumicë të cilësuar*” mund ta humbasin rëndësinë e tyre. Kjo gjë arsyetohet me faktin e thjeshtë se rendi juridik nuk përbëhet nga norma juridike të barasvlershme apo me të njëjtën fuqi juridike, përkundrazi ai është një sistem i shkallëzuar, ku normat e së drejtës renditen në bazë të fuqisë juridike që kanë (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).

109. Mbi këtë jurisprudencë të elaboruar prej saj, Gjykata Kushtetuese ka konkluduar se ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet treguar kujdes i veçantë që ato të mos prekin rregullimet që përfshihen natyrshëm në sferën ekskluzive të ligjeve organike, përndryshe ato do të binin në kundërshtim me nenin 81, pika 2, shkronja “a”, të

Kushtetutës (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007, vendimin nr. 9, datë 23.3.2010, si dhe vendimin nr. 23, datë 8.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

110. Gjithashtu, Gjykata Kushtetuese ka vendosur shfuqizimin e një akti normativ, sipas kuptimit të nenit 101 të Kushtetutës, i cili ndryshonte një nga ligjet, që sipas nenit 81 të Kushtetutës, miratohen me shumicë parlamentare prej 3/5 të deputetëve (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014, të Gjykatës Kushtetuese*). Ndër të tjera, Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se, përderisa ligji është pjesë përbërëse e listës shteruese të ligjeve që parashikohen në shkronjën “e”, të nenit 81, pika 2, të Kushtetutës, për miratimin e tij nevojiten tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Po ashtu, edhe në referim të rregullimit të nenit 83, pika 3, Kuvendit i ndalohet që një ligj të tillë ta miratojë me procedurë të përshpejtuar. Gjykata Kushtetuese vlerësoi se rregullimi i statusit të nëpunësve publikë është një fushë që i rezervohet ekskluzivisht Kuvendit, i cili e realizon këtë kompetencë përmes miratimit të ligjit me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, nëpërmjet një procedure normale legislative. Për rrjedhojë, shqyrtimi dhe miratimi i çdo çështjeje që përfshihet në sferën e rregullimit të këtij ligji, përbën vetëm rezervë të Kuvendit.

111. Kjo jurisprudencë e zhvilluar kushtetuese ka konkluduar se ligji që miraton Kuvendi, duke vlerësuar, formalisht dhe substancialisht aktin normativ me fuqinë e ligjit, sipas nenit 101, të Kushtetutës, është instrumenti konvertues i të parit si ligj material në një ligj formal dhe, ky i fundit, nuk mund të jetë veçse ligj i thjeshtë. Bazuar në këtë karakteristikë të ligjit miratues të aktit normativ, Gjykata Kushtetuese ka konkluduar se edhe çdo ndryshim që mund t’i bëhet ligjeve të listës së nenit 81 të Kushtetutës në tërësi, ose dispozitave të veçanta të tyre, nuk mund të arrihet nëpërmjet një ligji të thjeshtë, siç ka ndodhur në rastin konkret, por nëpërmjet një ligji të cilësuar, të miratuar në një procedurë normale nga Kuvendi, me të paktën tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij. Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se për sa kohë Kuvendi nuk mund të delegojë pushtetin e tij ligjërës, por ka detyrimin kushtetues të përmbushë kërkesat procedurale dhe lëndore për miratimin e ligjeve të cilësuar, sipas neneve 81/2 dhe 83, të Kushtetutës, në raport me nenet 1, 2, 4, 7 dhe 116, të Kushtetutës, aq më pak, Këshilli i Ministrave mund të ndërhyjë me akte normative me fuqinë e ligjit në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit.

112. Në vijim të kësaj analize, bazuar në nenet 6, 42, 135 dhe, në veçanti, në nenin 81, të Kushtetutës, Kolegji konkludon, se me qëllim ruajtjen e standardit kushtetues të mbrojtjes juridiksionale të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, i gjithë procesi i dhënies së drejtësisë në Republikën e Shqipërisë krijohet, organizohet dhe funksionon, sipas ligjit që miratohet me shumicën e cilësuar të Kuvendit. Shkronja “a”, e nenit 81, të Kushtetutës nuk lidhet ngushtësisht me institucionin në kuptimin formal, por me përmbajtjen dhe substancën e funksioneve kushtetuese dhe ligjore që një institucion ushtron. Kjo detyron Kuvendin që sa herë miraton gjykata e posaçme të vlerësojë se ligji i përmendur në dispozitat e sipërcituara do të duhet të miratohet me 3/5 e të gjithë deputetëve, pasi dhënia e drejtësisë është një nga pushtetet kryesore të sistemit të qeverisjes (*shih nenin 7 të Kushtetutës*).

113. Në respektim të këtij standardi kushtetues, që i shërben mirëfunksionimit të shtetit të së drejtës, Kolegji vlerëson se edhe në rastin kur pushteti i dhënies së drejtësisë i besohet, jo një gjykatë në kuptim të nenit 135, pika 1, të Kushtetutës, por një organi publik, i cili jo aq për emërtimin që mban apo klasifikimin institucional që ka në organikën shtetërore, por për funksionin e rëndësishëm *quazi* gjyqësor që kryen, do të duhet që procesi i ligjërjes të respektojë garancitë kushtetuese të nenit 81, të Kushtetutës. Është e domosdoshme se për t’i dhënë pushtet një organi administrativ, që cilësohet apo njihet si *quazi* gjyqësor, duhet t’i jepen të paktën të njëjtat garanci pavarësie dhe paanësie, sikurse gjykatat klasike. Të dyja këto kategori organesh shtetërore e kanë njëllot të nevojshme garancinë e nenit 81 të Kushtetutës, jo për emrin që mbajnë, por për funksionet që kryejnë.

114. Kolegji vlerëson se edhe aktet nënligjore normative nuk mund të rregullojnë, në bazë dhe për zbatim të nenit 118 të Kushtetutës, organizimin dhe funksionimin e organeve *quazi* gjyqësore në kundërshtim me ligjin apo në rastet kur nuk ka një autorizim ligjor nga një ligj i miratuar, sipas nenit 81, të Kushtetutës.

115. Në vijim të kësaj analize, vlen të interpretohet, gjithashtu, nga Kolegji, nëse është e mundur me një ligj me shumicë të zakonshme parlamentare apo me akte nënligjore normative të rregullohet procedura apo riti i shqyrtimit të organeve *quazi* gjyqësore? Në praktikën kushtetuese dhe parlamentare të Shqipërisë, tradita ka formësuar konkluzionin se koncepti i organizimit dhe i funksionimit të një institucioni shtrihet edhe në procedurën e shqyrtimit të çështjeve. Kështu mjafton të silltet në vëmendje ligji organik i Gjykatës Kushtetuese apo ligji organik që krijoi gjykatat administrative për të kuptuar se si pjesë e organizimit dhe funksionimit të një institucioni kushtetues është vlerësuar edhe procedura e shqyrtimit të çështjeve. Në këtë kuptim, nxirret konkluzioni se edhe vetë procedura e shqyrtimit të një çështje nga ana e organeve *quazi* gjyqësore është një aspekt i organizimit dhe i funksionimit të tyre.

116. Duke iu rikthyer rastit në shqyrtim rezulton se procedura e shqyrtimit të KMCAP Epror, fillimisht parashikohet në disa dispozita të ligjit nr. 7793/1993 dhe, më tej, detajohet, sipas pikës 4, të nenit 39/2, të këtij ligji me VKM-në nr. 505.

117. Në leximin e parashikimeve procedurale të VKM-së nr. 505, konstatohet se, për herë të parë, në historinë e së drejtës procedurale civile, penale dhe administrative prezantohet një procedurë e posaçme e gjykitimit në mungesë të ankuesit, në të cilën akti nënligjor normativ i jep vlerë provuese dhe vendimmarrëse vetë mungesës si fakt procedural. Ndër të tjera, ky akt nënligjor normativ parashikon se mungesa e pajustificuar e ankuesit në proces passjell rrëzimin e ankimit apo humbjen e statusit të invaliditetit, që do të thotë edhe shuarjen e së drejtës për të përfituar nga mbrojtja shoqërore.

118. Kolegji vlerëson se çështje të tilla me rëndësi themelore të së drejtës procedurale nuk mund të prezantohen në rendin juridik, për herë të parë, nga një akt nënligjor normativ. Këtë gjë, në historinë e shtetit shqiptar, nuk e ka bërë as Shtojca e Dytë e Procedurës Civile, as Kodi i Procedurës Civile, i vitit 1958, as Kodi i Procedurës Penale, i vitit 1953, as Kodi i Procedurës Civile, i vitit 1981, as Kodi i Procedurës Penale, i vitit 1977, as Kodi i Procedurës Civile në fuqi, pavarësisht ndryshimeve ligjore ndër vite, as Kodi i Procedurës Penale në fuqi, pavarësisht ndryshimeve ligjore ndër vite, as Kodi i Procedurave Administrative, i vitit 1999 dhe i vitit 2014, dhe as ligji nr. 49/2012.

119. Për rrjedhojë, përmes këtij shembulli të marrë nga rregullimet procedurale me karakter nënligjor, në rastin e KMCAP Epror, Kolegji vlerëson se procedura e shqyrtimit të çështjeve ka një rëndësi themelore për vetë të drejtën kushtetuese dhe konventore të procesit të rregullt ligjor dhe, si e tillë, ajo do të duhet të jetë objekt i rregullimeve parësore ligjore. Bazuar në shkronjat “a” dhe “d”, të pikës 2, të nenit 81, të Kushtetutës, mund të konkludohet se riti i gjykitimit penal, civil apo administrativ do të duhet të jetë objekt rregullimi, kryesisht i ligjeve organike apo i kodeve dhe, në çdo rast, i ligjeve me shumicë të cilësuar. Për rastin në shqyrtim, zgjidhja ligjore mund të ishte gjetur edhe në parashikimet e Kodit të Procedurave Administrative apo me një ligj tjetër, por jo të krijohet një rit i posaçëm gjykimi me akt nënligjor normativ. Sigurisht, nuk mund të përjashtohet mundësia që një ligj i tillë të zbatojë parashikimet e delegimit të rregullimit normativ, sipas nenit 118, të Kushtetutës, por, në çdo rast, delegime të tilla të pushtetit normativ nuk mund të bëhen për çështje kaq themelore të së drejtës procedurale. Ato do të duhet gjithnjë të jenë domen ekskluzivisht i ligjit me shumicë të cilësuar.

120. Në rastin konkret, konstatohet se e gjithë procedura e shqyrtimit të rekurseve administrative e KMCAP Epror është rregulluar me ligj, me shumicë të thjeshtë, dhe për më tepër, me akt nënligjor normativ, sipas parashikimit të pikës 4, të nenit 39/2, të ligjit. Për rrjedhojë, Kolegji konkludon se edhe parashikimet procedurale të procesit të shqyrtimit të rekursit administrativ të individit kundër një vendimi të komisioneve rajonale nga ana e KMCAP Epror nuk plotësojnë proceduralisht dhe materialisht garancitë e së drejtës për proces të rregullt ligjor, të parashikuara nga neni 42, i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDNJ-së.

121. Nga analiza e mësipërme, Kolegji konkludon në sentencën e parë të këtij vendimi njëses, duke vendosur se:

Ligji nr. 7703/1993, i ndryshuar në vitin 2011, nuk plotëson të gjitha standardet e vendosura nga GJEDNJ-ja, në çështjen “Dauti kundër Shqipërisë” dhe standardet

kushtetuese të gjykatës së caktuar me ligj, mbi pavarësinë dhe patundshmërinë e anëtarëve të KMCAP Epror, sipas nenit 6 të KEDNJ-së dhe nenit 42 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Për rrjedhojë, konkludohet se KMCAP Epror, sipas rregullimit që i ka bërë ky ligj, nuk është formësuar si një organ *quazi* gjyqësor. Përderisa nuk plotëson këtë kusht thelbësor, nuk mundet që paditë kundër vendimeve të KMCAP Epror të mos i nënshtrohen kontrollit gjyqësor dhe këto vendime nuk mund të përcaktohen nga ligji si akte administrative të pakundërshtueshme.

B. Në lidhje me çështjen e dytë të shtruar për njësim:

Si duhet interpretuar dhe zbatuar neni 39/1, i ligjit nr. 7703/1993, konkretisht pika 3, në pjesën ku parashikon se “...Vendimi i Komisionit Epror është i formës së prerë” dhe si qëndron kjo dispozitë në raport me dispozitat e tjera procedurale, ligjore dhe kushtetuese që parashikojnë të drejtën e përgjithshme të ankimit, si e drejtë themelore?

122. Pasi u konkludua më sipër, me sentencën njësuere mbi çështjen e parë, duket se merr një zgjidhje edhe çështja e dytë. Duke iu referuar jurisprudencës së GJEDNJ-së, nëse organi administrativ i krijuar nga ligji për shqyrtimin e “të drejtave dhe detyrimeve civile”, nuk plotëson elementet material të gjykatës, atëherë mosparashikimi i kontrollit gjyqësor passjell shkelje të nenit 6, të KEDNJ-së.

123. Megjithatë, sa e thjeshtë paraqitet zgjidhja në parim e kësaj çështjeje, po aq ndërlikohet për shkak të parashikimeve të ligjit nr. 7703/1993, sepse duhet respektuar sa detyrimi kushtetues nga çdo gjykatë, sipas nenit 145 të Kushtetutës, për zgjidhjen e një çështjeje konkrete, po ashtu edhe dhënia e arsyeve në rast të shmangies së zbatimit të ligjit, në respektim të parimit të epërsisë dhe të zbatimit të drejtpërdrejtë të marrëveshjes ndërkombëtare, sipas nenit 122, të Kushtetutës.

124. Neni 39/1, i këtij ligji, pas ndryshimeve në vitin 2011, ka parashikuar se:

“1. Kundër vendimit të Komisionit Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë të nivelit të parë, personi mund të bëjë ankim brenda 30 ditëve në Komisionin Epror Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë (më poshtë “Komisioni Epror”);

2. Ankimi paraqitet në formën e parashikuar me vendim të Këshillit të Ministrave;

3. Vendimi i Komisionit Epror është i formës së prerë.”

125. Kolegji risjell në vëmendje se Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese në vendimin nr. 55, datë 31.3.2021 ka orientuar Gjykatën e Lartë për të bërë interpretim pajtues të kësaj dispozite, duke theksuar se koncepti “*formë e prerë*” mund të marrë kuptime të ndryshme sipas legjislacionit në fuqi dhe jo në çdo rast është i barasvlershëm me konceptin e vendimit final. Gjykata Kushtetuese ka sjellë si shembull, për analogji, vendimin unifikues nr. 2, datë 3.11.2014, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, ku është diferencuar fuqia ekzekutive e një vendimi gjyqësor të formës së prerë, nga cilësia gjë e gjykuar.

126. Kolegji ndan një qëndrim të ndryshëm nga ky orientim i Gjykatës Kushtetuese, mbi interpretimin e këtij ligji, për arsyet që do të parashatrohen në vijim.

127. Së pari, ligji nuk ka dhënë përkufizime për të sqaruar kuptimin e frazës “vendim gjyqësor i formës së prerë”. Megjithatë konceptin “*formë e prerë*”, si cilësi dhe status ligjor të një vendimi, ligji e përmend edhe në dy dispozita të tjera. Njërën formulim e gjen në nenin 39/4, ku parashikohet se anëtari i KMCAP Epror shkarkohet nga detyra, nëse dënohet me një vendim gjyqësor penal të formës së prerë. Për të përcaktuar vendimin gjyqësor të formës së prerë, sipas këtij rregullimi, do t’i referohemi parashikimit që jepet në nenin 462, të Kodit të Procedurës Penale. Formulimin tjetër e gjen në shkronjën “d” të së njëjtës dispozitë ligjore, ku parashikohet se mandati i anëtarit të KMCAP Epror përfundon kur vërtetohet paaftësia me vendim gjyqësor të formës së prerë. Edhe për këtë formulim do të duhet t’i referohemi parashikimit që bën neni 451 i Kodit të Procedurës Civile.

128. E përbashkëta e këtyre dy parashikimeve normative mbi konceptin “*formë e prerë e një vendimi*”, për llogari të zbatimit të ligjit nr. 7703/1993, të ndryshuar, qëndron te situata juridike e prekluzivitetit të ankimeve dhe njëherazi te finaliteti i një zgjidhjeje ligjore administrative apo gjyqësore.

129. Ligji nr. 7703/1993 përmban edhe një tjetër formulim mbi formën e prerë të vendimit, në nenin 86, pika 3, ku parashikohet se ankimet e zgjidhura në mënyrë të pafavorshme (duke iu referuar

Komisionit të Ankimit pranë drejtorive rajonale të sigurimeve shoqërore apo Komisionit të Ankimit pranë Drejtorisë së Përgjithshme të Sigurimeve Shoqërore), bëhen në gjykatë, vendimi i së cilës është përfundimtar. Pra, cilësisë së vendimit të formës së prerë, sipas këtij ligji, i shtohet edhe cilësia e vendimit përfundimtar, duke konkluduar se kjo zgjidhje administrative është finale dhe e pamundur të kontestohet gjyqësisht.

130. Krahas interpretimit literal dhe sistematik, Kolegji çmon të ndalet edhe tek interpretimi teleologjik dhe se cili ka qenë qëllimi i ligjvënësit në përdorimin e togfjalëshit “formë e prerë”, kur përcakton efektet e vendimeve të KMCAP Epror. Në këtë kuadër, Kolegji risjell në vëmendje Raportin e Veprimit, datë 3.5.2013, të Sekretariatit të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, ku janë marrë në analizë, ndër të tjera, edhe masat e përgjithshme të Republikës së Shqipërisë për të adresuar zgjidhje në sistemin e brendshëm ligjor për zbatimin e vendimit të GJEDNJ-së në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”. Në raport pasqyrohet se në Kuvend u hodh poshtë propozimi për të lejuar ankim gjyqësor kundër vendimeve të KMCAP Epror, të pafavorshme për llogari të subjekteve kërkuuese, duke u miratuar norma ligjore në variantin se vendimet e KMCAP Epror janë të formës së prerë, të paankimueshme dhe të detyrueshme.

131. Nisur nga këto tri forma të interpretimit të ligjit, Kolegji vlerëson se koncepti “formë e prerë”, i përdorur nga ligjvënësi në nenin 39/1, pika 3, të ligjit nr. 7703/1993, pa ekuivok dhe pa dyshim është i njëjtë me konceptin e vendimit përfundimtar dhe të paankimueshëm gjyqësisht. Me këtë zgjidhje ligjvënësi ka konkluduar se çështja konsiderohet e përfunduar në procedurën administrative, pa asnjë mundësi ankimi në gjykatë.

132. Së dyti, nëse ligjvënësi do të kishte pasur të konsoliduar si qëllim të këtij ligji se cilësia “formë e prerë” e vendimeve të KMCAP Epror, nuk është e njëjtë me cilësinë e “vendimit përfundimtar, të paankimueshëm gjyqësisht”, nuk do të ishte e nevojshme angazhimi i Kuvendit, në vitin 2011, që nëpërmjet ndryshimeve të ligjit nr. 7703/1993, të kërkonte përmbushjen e standardeve të GJEDNJ-së, për ta konturuar KMCAP Epror si *quazi* gjykatë. Kolegji vlerëson se synimi i ligjvënësit, pavarësisht se nuk e ka përmbushur tërësisht këtë detyrim të GJEDNJ-së, për ta formatuar KMCAP Epror, si një organ *quazi* gjyqësor, përputhet me konceptin për të mos lejuar kundërshtimin në gjykatë të këtyre vendimeve.

133. Në kushtet ku neni 39/1, pika 3, ka ndaluar shprehimisht kontrollin gjyqësor të vendimeve të KMCAP Epror, përpara Kolegjit shtrohet për zgjidhje çështja: *Nëse i lejohet gjykatës, në zgjidhjen e mosmarrëveshjes, të refuzojë apo të shmangë zbatimin e ligjit, kur vlerëson se ky i fundit vjen në kundërshtim me të drejtën ndërkombëtare, në veçanti me KEDNJ-në, duke kërkuar zbatimin e drejtpërdrejtë të kësaj të fundit.* Kjo është një nga çështjet që Gjykata e Lartë ia shtroi për zgjidhje Gjykatës Kushtetuese, nëpërmjet kontrollit incidental, me qëllim shfuqizimin e nenit 39/1, pika 3, të ligjit nr. 7703/1993.

134. Në mënyrë të përgjithshme, Gjykata Kushtetuese vlerësoi se edhe kjo çështje i përket funksionit njësores të Gjykatës së Lartë. Në këto kushte, në respekt të vendimit të Gjykatës Kushtetuese që nuk vlerësoi se zgjidhja e çështjes i përket atij autoriteti të lartë kushtetues, por Gjykatës së Lartë, mbetet detyrë e këtij Kolegji për të mbajtur një qëndrim përfundimtar, nëpërmjet njësimi të praktikës gjyqësore, mbi raportin juridik midis së drejtës së brendshme dhe së drejtës ndërkombëtare.

135. Një nga parimet bazë në marrëdhëniet ndërshtetërore, të sanksionuar edhe në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë është ai i zbatueshmërisë së detyrueshme të marrëveshjeve ndërkombëtare (*pacta sunt servanta*), i cili përbën një nga instrumentet bazë të globalizimit dhe unifikimit të së drejtës. Parimi *pacta sunt servanta* është sanksionuar në Kushtetutë, në nenet 5, 116, 122, ku marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara i është dhënë një status i veçantë. Në këtë mënyrë, Kushtetuta ka ofruar një qëndrim të ri për të drejtën ndërkombëtare në raport me të drejtën e brendshme, sepse aktet ndërkombëtare të ratifikuara, *së pari*, kanë efekt normues, duke i radhitur pas Kushtetutës, *së dyti*, i konsideron pjesë të sistemit të brendshëm juridik, *së treti*, i bën të zbatueshme në mënyrë të drejtpërdrejtë, *së katërti*, i klasifikon me epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të.

136. Neni 116 i Kushtetutës, i cili përcakton hierarkinë e akteve normative në Republikën e Shqipërisë i rendit marrëveshjet ndërkombëtare pas Kushtetutës dhe u jep atyre fuqi mbiligjore në

sistemin e burimeve normative. Po ashtu, kjo dispozitë kushtetuese duhet lexuar dhe interpretuar në harmoni edhe me nenin 122, pikat 1 dhe 2, të Kushtetutës, që sanksionon:

“1. Çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik pasi botohet në Fletoren Zyrtare të Republikës së Shqipërisë. Ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi i saj kërkon nxjerrjen e një ligji...”

2. Një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të...”

137. Në veçanti, KEDNJ-ja, si një nga dokumentet më të rëndësishme ligjore evropiane, për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, gëzon një status të privilegjuar në rendin kushtetues shqiptar kundrejt të gjitha marrëveshjeve të tjera. Kolegji sjell në vëmendje nenin 17/2, të Kushtetutës, i cili konstitucionalizon shprehimisht statusin e kufizimeve të të drejtave të parashikuara nga KEDNJ-ja, e parë kjo nën dritën e praktikës së GJEDNJ-së. Kjo është një dispozitë referuese, për sa u përket kufizimeve të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut dhe, në këtë plan, KEDNJ-ja ka të njëjtin status me dokumentin themeltar të shtetit.

138. Nisur nga fakti se të drejtat dhe liritë individuale, që renditen në Kushtetutën e Republikës së Shqiptare dhe në KEDNJ, janë analoge dhe se kufizimet e të drejtave e lirive kanë status kushtetues, konkludohet se çdo shkelje e KEDNJ-së është njëkohësisht edhe shkelje e Kushtetutës. Për rrjedhojë, korrigjimi i shkeljeve konventore do të thotë njëkohësisht edhe korrigjim i shkeljeve të Kushtetutës.

139. Neni 46, i KEDNJ-së, ka parashikuar fuqinë detyruese të vendimeve të GJEDNJ-së dhe jurisprudencës së saj, e cila është cilësuar si “konventa në veprim”. Në pikën 1, të kësaj dispozite, është parashikuar: “Palët e larta kontraktuese marrin përsipër të respektojnë vendimin e formës së prerë të Gjykatës në çdo çështje ku ato janë palë...”. Kërkesat e këtij neni kanë gjetur zbatim gjerësisht në jurisprudencën e GJEDNJ-së. Kjo e fundit e ka konsideruar ekzekutimin e vendimit të GJEDNJ-së, si burimin e përgjegjësisë ndërkombëtare të shtetit palë, i cili, në këtë rast, ka detyrimin jo vetëm të shlyejë dëmin material ndaj personave të interesuar, por edhe të marrë masa individuale dhe/ose, masa të përgjithshme në rendin e vet ligjor, që t’i japë fund shkeljes së gjetur nga gjykata dhe rregullimit të pasojave të shkeljes, me qëllimin që kërkuesi të rikthehet, për aq sa është e mundur (*restitutio in integrum*), në gjendjen që ishte para se të bëhej shkelja (*Scozzari dhe Giunta kundër Italisë* [DHM], nr. 39221/98 dhe 41963/98, GJEDNJ 2000-VIII, para. 249; *Assanidze kundër Gjeorgjisë* [DHM], nr. 71503/01, GJEDNJ 2004-II, paragraf. 198.)

140. Në praktikën e saj, GJEDNJ-ja është shprehur se, nuk është detyrë e Gjykatës të tregojë se si mund të sigurohet një mundësi e tillë dhe çfarë forme duhet të marrë ajo. Shteti i paditur mbetet i lirë, nën monitorimin e Komitetit të Ministrave, për të zgjedhur mjetet me të cilat do të kryejë detyrimin e tij për të vendosur ankuesin, sa është e mundur, në pozicionin që ai do të kishte qenë nëse kërkesat e Konventës nuk do të ishin shkelur (*shih çështjen Piersack k. Belgjikës*).

141. Në veçanti, nëse shkelja e të drejtave dhe lirive themelore, sipas KEDNJ-së ka ardhur si rrjedhojë e ometimit legjislativ apo parashikimeve të ligjit të brendshëm, GJEDNJ-ja ka theksuar se është detyrë e shtetit të paditur që në sistemin e tij ligjor të brendshëm të heqë pengesat që mund të pengojnë rregullimin e mjaftueshëm të situatës së ankuesit (*shih, Karanović k. Bosnjës dhe Herzegovinës*, nr. 39462/03, § 28, 20 nëntor 2007) ose të propozojë një mjet të ri ligjor, i cili do t’i mundësonte ankuesit të rregullojë situatën.

142. Në këtë kuadër, Kolegji çmon të nevojshme të sjellë në vëmendje çështjen *Xheraj kundër Shqipërisë*, ku GJEDNJ-ja konstatoi shkelje të nenit 6 në procesin penal nga gjykatat vendëse. Rikthimi i kërkuesit në gjendjen e mëparshme nënkuptonte, ndër të tjera, sipas GJEDNJ-së rihapje të procesit gjyqësor dhe rishikim të vendimit penal. Në atë kohë, kishte një pengesë formale ligjore, pasi Kodi i Procedurës Penale nuk parashikonte vendimin e GJEDNJ-së, si shkak për rishikim të vendimit gjyqësor të formës së prerë. Për rrjedhojë, gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, në zbatim të ligjit të brendshëm, vendosën mospranimin e kërkesës për rihapjen e procesit gjyqësor.

143. Çështja e zbatimit të vendimit të GJEDNJ-së, në këtë rast, u adresua para Gjykatës Kushtetuese, e cila me vendimin nr. 20, datë 1.6.2011, vendosi si standard zbatimin e drejtpërdrejtë të vendimit të GJEDNJ-së. Ndër të tjera, Gjykata Kushtetuese, u shpreh:

“... interpretimi i bërë nga Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë është i gabuar dhe vjen në kundërshtim me nenet 122 e 124 të Kushtetutës, si dhe me nenin 46 të KEDNJ-së... vendimet e GJEDNJ-së janë të detyrueshme për t’u zbatuar nga shtetet anëtare të Këshillit të Evropës, palë të KEDNJ-së, duke përmblusur në këtë mënyrë zotimet që burojnë nga neni 46/1 i saj. Gjykata, konstaton, gjithashtu, se krabas domosdoshmërisë së plotësisht nga Kuvendi të boshllëkut ligjor në legjislacionin penal procedural, Gjykata e Lartë duhet të bëjë përpjekje për të gjetur zgjidhjen e duhur, për të vënë në vend të drejtën e shkelur të kërkuarit, qoftë duke përdorur edhe analogjinë me Kodin e Procedurës Civile...”

... Gjykata, në vijim të argumenteve të saj, e sheh me vend të theksojë se, për trajtimin e të drejtave themelore të njeriut, GJEDNJ-ja ka në sistemin tonë juridik një kompetencë ekskluzive. Kjo kompetencë është e pranuar nga sistemi ynë i brendshëm juridik, për efekt të zbatimit të nenit 122, të Kushtetutës, po edhe të nenit 17/2 të saj, të cilët sjellin si detyrim që vendimet e GJEDNJ-së të zbatohen drejtpërsëdrejti...

...Me rastin e ratifikimit të KEDNJ-së, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, si përfaqësues i sovranitetit popullor, ka marrë përsipër detyrime të cilat janë të zbatueshme nga të gjitha organet shtetërore të Republikës së Shqipërisë, përfshirë gjykatat e të gjitha niveleve, pavarësisht llojit të tyre. Për sa më sipër, detyrimet që mbartin secili nga pushtetet për zbatimin e vendimeve përfundimtare të GJEDNJ-së janë të ndryshme. Nëse për ekzekutivin janë menjëherë të ravyjëzueshme këto detyrime, si p.sh., në rastin e pagimit të dëmshpërblimeve të imponuara nga GJEDNJ-ja, për sa u përket dy pushteteve të tjera ka vend për interpretim.

...Posaçërisht për sa i përket vendimeve të GJEDNJ-së për procedime penale, për legjislativin lind nevoja që të marrë masa për të harmonizuar legjislacionin e brendshëm me dispozitat e KEDNJ-së. **Nëse nuk ka harmonizim pra, nëse jemi në rastet e vakumit legjislativ, ose kur parashikimet ligjore bien në kundërshtim me dispozitat e Konventës, atëherë gjyqtarët e çdo niveli zbatojnë drejtpërsëdrejti vendimet e GJEDNJ-së, në përputhje me nenin 122 të Kushtetutës dhe nenet 19 dhe 46 të KEDNJ-së.** Neni 122 i Kushtetutës përcakton shprehimisht, se dispozitat e marrëveshjeve ndërkombëtare kanë epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të...

...Gjykata Kushtetuese çmon se respektimi i KEDNJ-së dhe standardeve kushtetuese është detyrim jo vetëm i saj, por edhe i gjykatave të juridiksionit të zakonshëm, në mënyrë të veçantë Gjykatës së Lartë për shkak të kompetencave të veçanta të saj të natyrës rishikuese, por edhe në drejtim të unifikimit të praktikës gjyqësore...

...Gjykata çmon se duke pasur parasysh edhe rolin qendror të Gjykatës së Lartë në sistemin tonë gjyqësor, lipset që kjo Gjykatë, në përputhje edhe me nenin 1 të Kodit të Procedurës Penale, të mos kufizohet vetëm në dispozitat e këtij Kodi, por të zbatojë drejtpërsëdrejti Kushtetutën dhe KEDNJ-në.”

144. Qasja e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, në vendimin e sipërcituar, erdhi si rrjedhojë e rekomandimit të Komitetit të Ministrave R (2000), të miratuar më datë 19.1.2000, për shtetet anëtare mbi rishqyrtimin apo rihapjen e çështjeve të caktuara në nivel vendi pas vendimeve të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

145. Të njëjtën problematikë mbi ekzekutimin e vendimit të GJEDNJ-së kishte edhe çështja *Lika dhe Laska kundër Shqipërisë*. Në këtë rast, në lidhje me nenin 46 të KEDNJ-së, GJEDNJ-ja u shpreh se:

“Gjykata konsideron se, në çështjen në fjalë, një rigjykim ose rihapje e çështjes, nëse kërkohet nga ankuesi, në parim përfaqëson mënyrën e duhur të rregullimit të shkeljes. Kjo është në përputhje me udhëzimet e Komitetit të Ministrave, që në rekomandimin nr. R (2000) 2 i kërkonte shteteve anëtare të Konventës futjen e mekanizmave për rishqyrtimin e çështjes dhe rihapjen e procedimeve gjyqësore në nivelin e brendshëm, duke zbuluar që masa të tilla përfaqësonin “mjetin më efikas, nëse jo të vetmin për arritjen e dëmshpërblimit in integrum” (shih paragrafin 33 më lart). Gjithashtu, kjo reflekton parimet e së drejtës ndërkombëtare ku një shtet përgjegjës për një akt të paligjshëm është i detyruar të bëjë dëmshpërblimin, që konsiston në rivendosjen e situatës që ekzistonte para se të kryhej akti i paligjshëm (neni 35 i projektneve të Komisionit të së Drejtës Ndërkombëtare mbi Përgjegjësitë e Shteteve për Aktet e Paligjshme Ndërkombëtare – shih paragrafin 35 më lart dhe, mutatis mutandis, Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) k. Zvicrës (nr. 2) [GC], nr. 32772/02, §§85–86, GJEDNJ 2009...).

76. Gjykata vëren se sistemi ligjor penal i shtetit të paditur nuk parashikon mundësinë e rishqyrtimit të çështjeve, duke përfshirë rihapjen e procedimeve të brendshme, në rast se kjo Gjykatë konstaton shkelje të rëndë të së drejtës së ankuesit për gjykim të drejtë. Nuk është detyrë e Gjykatës të tregojë se si mund të sigurohet një mundësi e tillë dhe çfarë forme duhet të marrë ajo. Shteti i paditur mbetet i lirë, nën monitorimin e Komitetit të Ministrave, për të zgjedhur mjetet me të cilat do të kryejë detyrimin e tij për të vendosur ankuesin, sa është e mundur, në pozicionin që ai

do të kishte qenë nëse kërkesat e Konventës nuk do të ishin shkelur (shih *Piersack k. Belgjikës* (neni 50), 26 tetor 1984, § 12, seria A nr. 85), me kusht që mjete të tilla të jenë në përputhje me përfundimet e përcaktuara në vendimin e Gjykatës, si dhe me të drejtat e mbrojtjes (shih *Lyons dhe të tjerë k. Mbretërisë së Bashkuar* (dec.), nr. 15227/03, GJEDNJ 2003-IX).

77. Megjithatë, Gjykata konsideron që është detyrë e shtetit të paditur që në sistemin e tij ligjor të brendshëm të heqë pengesat që mund të pengojnë rregullimin e mjaftueshëm të situatës së ankuesit (shih, ndërmjet autoriteteve të tjera, *Karanović k. Bosnjës dhe Hercegovinës*, nr. 39462/03, § 28, 20 nëntor 2007) ose të propozojë një mjet të ri ligjor, i cili do t'i mundësonte ankuesit të rregullonte situatën. Për më tepër, shtetet kontraktuese janë të detyruara të organizojnë sistemet e tyre gjyqësore, në mënyrë të tillë që gjykatat e tyre të plotësojnë kërkesat e Konventës. Gjithashtu, ky parim zbatohet për rihapjen e procedimeve gjyqësore dhe rishqyrtimin e çështjeve të ankuesve. (Shih, *mutatis mutandis*, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)* (nr. 2), cituar më lart, §97.)

146. Në mënyrë të ngjashme, GJEDNJ-ja dhe Këshilli i Ministrave në rekomandimin e tij 6/2004, për përmirësimin e mjeteve të brendshme të ankimit, përcaktuan se shtetet ishin të detyruara të modifikonin të drejtën e tyre të brendshme për t'u dhënë fund shkeljeve të Konventës dhe për të ekzekutuar vendimet e GJEDNJ-së. Modifikimi i së drejtës së brendshme nënkupton edhe krijimin e mjetit juridik nga gjykatat, në mungesë të ligjit të shprehur (shih çështjen *Maestri kundër Italisë; Asanzide kundër Gjermanisë etj.*). Në interpretim dhe zbatim të nenit 46 të KEDNJ-së, në këto raste, GJEDNJ-ja është shprehur se:

“...detyrimi i shtetit për të zbatuar vendimet e GJEDNJ-së, nuk nënkupton vetëm zhvendëtimin monetar, por edhe që shteti të përzgjedhë masa të përshtatshme, individuale në rendin ligjor të brendshëm, në mënyrë që t'i jepet fund shkeljes dhe të rregullojë për sa është e mundur pasojat.” See *Scovazzi and Giunta v. Italy* [GC], nos. 39221/98 and 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII, and *Pisano v. Italy (striking out)* [GC], no. 36732/97, § 43, 24 October 2002) ... Për më tepër, nga neni 1 i Konventës, në veçanti, rrjedh se shtetet, palë kontraktuese, me ratifikimin e Konventës kanë marrë përsipër, të përshtatin ligjin e brendshëm me parashikimet e Konventës. Si rrjedhojë, është detyrë e shteteve, të heqin çdo pengesë ligjore që mund të pengojë rikthimin e aplikantit në gjendjen e mëparshme ...”

147. Në vijim të kësaj analize, duke u bazuar te dispozitat kushtetuese mbi statusin e posaçëm të KEDNJ-së në rendin e brendshëm, si dhe në nenet 1 dhe 46, të KEDNJ-së, Kolegji konkludon se vendimet dhe jurisprudenca e GJEDNJ-së, adreson detyrime për të gjitha pushtetet shtetërore të brendshme për të bërë të mundur zbatimin e menjëhershëm dhe të përshtatshëm të KEDNJ-së. Krahës pushtetit ekzekutiv dhe legjislativ, një rol të rëndësishëm e luajnë gjykatat, të cilat në veprimtarinë e përditshme ligjzbatuese, duhet të garantojnë zbatimin e KEDNJ-së dhe vendimeve të GJEDNJ-së, nëpërmjet teknikave të interpretimit pajtues të ligjit, interpretimeve me analogji dhe kur është rasti, në kushtet e ometimit legjislativ apo të ligjit në kundërshtim me KEDNJ-në, të zbatojnë drejtpërdrejt këtë të fundit.

148. Në veçanti, refuzimi nga gjykatat për të zbatuar drejtpërdrejt KEDNJ-në dhe praktikën e GJEDNJ-së, me argumentimin formal të mungesës së ligjit apo ekzistencës së ligjit që pengon zbatimin e saj, në pritje për reforma apo ndërhyrje nga pushteti ligjvënës apo edhe nga Gjykata Kushtetuese, nuk pajtohet me nenin 46 të KEDNJ-së dhe standardin e vendosur nga GJEDNJ-ja, mbi marrjen e çdo lloji mase të shpejtë, efikase dhe të përshtatshme për rikthimin në gjendjen e mëparshme. Kështu, në çështjen *Vermeire kundër Belgjikës*, GJEDNJ-ja është shprehur, se: “*Liria e zgjedhjes e lejuar një shteti lidhur me mënyrat e përmbushjes së detyrimeve të tij që burojnë nga neni 53, nuk i japin atij të drejtën të pezullojë zbatimin e Konventës deri në përfundimin e një reforme*”.

149. Nën këtë vështrim krahasues, Kolegji konstaton se zbatimin e drejtpërdrejtë të vendimeve të GJEDNJ-së, edhe në kushtet e ometimit legjislativ apo të kundërshtive me sistemin e brendshëm ligjor, jurisprudenca e gjykatave të larta të vendeve evropiane e ka përdorur si një ndër mekanizmat e respektimit të nenit 46, të KEDNJ-së, duke zbatuar standardin e vendosur nga GJEDNJ-ja për “*heqjen e pengesave ligjore për kthimin në gjendjen e mëparshme*”. Kështu, në çështjen *Barbera etj. kundër Spanjës*, Gjykata Kushtetuese Spanjolle, në mungesë të ligjit të shprehur, vendosi rishikimin e vendimit përfundimtar me efekt *res judicata* me argumentin se lënia në fuqi e një vendimi me shkelje të rënda procedurale ishte në kundërshtim me rendin kushtetues. Kolegji sjell në vëmendje

gjithashtu, qëndrimin e mbajtur nga Gjykata e Kasacionit e Republikës së Francës, pas vendimit të GJEDNJ-së, në çështjen *Brusco kundër Francës*, ku mohimi i së drejtës për të pasur kontakt me një avokat gjatë orëve të para të paraburgimit dhe kërkesa për të pandehurit për t'u betuar para dhënies së dëshmisë u konsideruan shkelje të nenit 6 të KEDNJ-së. Gjithashtu, Asambleja Plenare e Gjykatës së Lartë Franceze vendosi t'i japë efekt të menjëhershëm vendimit të GJEDNJ-së lidhur me të drejtën për të pasur kontakt të menjëhershëm me një avokat, megjithëse legjislacioni përkatës, nuk ishte amenduar ende. Ndër të tjera, Gjykata e Kasacionit u shpreh: "*Shtetet palë të Konventës janë të detyruara të respektojnë vendimet e GJEDNJ-së, pa pritur të paditen para saj apo pa pritur modifikimin e legjislacionit përkatës...*". (Shih më gjerë vendimin e kësaj gjykate - Arrêt n° 589 du 15 avril 2011 (10-17.049).

150. Në këtë kuadër, Kolegji sjell në vëmendje Konventën e Vjenës "Për të drejtën e traktateve", e cila ka përcaktuar rregulla për zbatimin dhe interpretimin e marrëveshjeve ndërkombëtare (siç është dhe KEDNJ-ja). Në këtë Konventë, Republika e Shqipërisë ka aderuar me ligjin nr. 8696, datë 23.12.2000, duke e bërë pjesë të sistemit të brendshëm juridik. Në nenin 27, të kësaj Konvente, është parashikuar, se: "*Një palë nuk mund të përdorë dispozitat e së drejtës së brendshme si justifikim për pamundësinë e tij për të zbatuar një traktat*".

151. Në veçanti, Kolegji vlerëson se detyrimi për zbatimin e drejtpërdrejtë të Konventës rëndon mbi Gjykatën e Lartë, e cila nëpërmjet funksionit të saj kushtetues për njësimin dhe zhvillimin e praktikës gjyqësore (sipas nenit 141 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë), arrin të garantojë zbatimin e KEDNJ-së dhe të vendimeve të GJEDNJ-së me efekt *erga omnes*, në rastet kur ka ometim legjislativ apo kur ligji vjen në kundërshtim me këtë marrëveshje ndërkombëtare. Vendimet njësuere janë të detyrueshme për gjykatat më të ulëta në raste të ngjashme dhe, në këtë mënyrë, garantohej edhe një kontroll i centralizuar i konvencionalitetit të ligjit. Në këtë mënyrë arrihet uniformiteti në zbatimin e KEDNJ-së, garantohej neni 5 i Kushtetutës, sipas të cilit Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të, si edhe neni 122 i Kushtetutës mbi zbatimin e drejtpërdrejtë të marrëveshjeve ndërkombëtare.

152. Duke iu rikthyer çështjes konkrete, për të gjitha argumentet e dhëna në pjesën e parë të këtij vendimi njësuere, në kushtet ku KMCAP Epror nuk plotëson të gjitha elementet e tribunalit në kuptimin material, sipas standardeve të nenit 6 të KEDNJ-së, të trajtuara në çështjen "*Dauti kundër Shqipërisë*", parashikimi i nenit 39/1, pika 3 se vendimet e KMCAP Epror janë të formës së prerë, përbëjnë mohim të pajustificuar të aksesit në gjykatë dhe, për rrjedhojë, shkelje të nenit 6, të KEDNJ-së.

153. Në këtë kuptim, Kolegji vlerëson se në raste të tilla gjen zbatim drejtpërdrejt vendimi i GJEDNJ-së, në çështjen "*Dauti kundër Shqipërisë*", se në rast se KMCAP Epror nuk plotëson kushtet për t'u konsideruar *quazi* gjykatë, atëherë duhet të njihet kontrolli dhe juridiksioni gjyqësor mbi vendimarrjen e këtij organi.

154. Si rrjedhojë, Kolegji vlerëson se neni 39/1, pika 3, i ligjit nr. 7703/1993, do të mbetet i pazbatueshëm, në raport me vendimin e GJEDNJ-së, si më sipër, dhe në raport me dispozitat e tjera me natyrë procedurale, ligjore dhe kushtetuese, që njohin të drejtën e ankimit gjyqësor ndaj aktit administrativ.

155. Kolegji sjell në vëmendje, parashikimin e nenit 86/3, të ligjit nr. 7703/1993, i cili ka parashikuar, se: "*Ankimet e zgjidhura në mënyrë të pafavorshme bëhen në Gjykatë, vendimi i së cilës është përfundimtar ...*". Përderisa nuk ka rregullim ndryshe, mbi procedurën, afatet, kushtet e ushtrimit të padisë ndaj aktit administrativ, do të gjejnë zbatim dispozitat e përgjithshme të ligjit nr. 49/2012.

156. Kolegji vlerëson se e drejta e ankimit gjyqësor ndaj aktit administrativ është një prezumim kushtetues që buron nga e drejta e përgjithshme e kujtdo për akses në gjykatë (neni 42), dhe e drejta kushtetuese themelore për t'u zhdëmtuar/dhe ose rehabilituar nga aktet e paligjshme të organeve publike (neni 44), përveç rasteve kur ligji në mënyrë të shprehur mund ta kufizojë, sipas kritereve të parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës.

157. Kolegji vlerëson se, parimi i shtetit të së drejtës kërkon jo vetëm që veprimtaria e organeve të administratës publike të rregullohet me ligj, por edhe që kjo veprimtari, në raport me të drejtat e shtetasve, t'i nënshtrohet kontrollit gjyqësor. Prandaj, sipas nenit 42 të Kushtetutës, individit ka të

drejtë t'i drejtohet gjykatës edhe kur cenimi i të drejtave, i lirive dhe i interesave kushtetues e ligjorë të tij ka ardhur nga akti apo veprimtaria e organeve të administratës publike (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 27, datë 27.7.2009*). Aksesit në gjykatë përbën një të drejtë themelore kushtetuese dhe konventore për individin, e cila duhet të garantojë në çdo rast juridiksion fillestar apo rishikues të plotë, ligji apo fakti, me të gjitha karakteristikat e së drejtës për proces të rregullt ligjor.

158. Në përfundim, Kolegji çmon të rëndësishme të theksojë se nevoja për fleksibilitet dhe eficiencë, që janë plotësisht në pajtim me mbrojtjen e të drejtave të njeriut, mund ta justifikojnë shqyrtimin e mosmarrëveshjeve në lidhje me të *“drejtat dhe detyrimet civile”* nga organe administrative, profesionale dhe të specializuara, në kushtet ku organet gjyqësore nuk përmbushin këto kërkesa në çdo aspekt. Në këtë kuptim, konkluzionet e Gjykatës së Lartë, nuk pengojnë ligjvënësin që në të ardhmen, nëpërmjet ndryshimeve në ligjin nr. 7703/1993, të marrë masat për të konturuar KMCAP Epror si një *quazë* gjykatë, me të gjitha elementet që e karakterizojnë atë, sipas jurisprudencës së GJEDNJ-së, të analizuar në këtë vendim njësuës. Vetëm në një eventualitet të tillë, kufizimi i aksesit në gjykatë kundër vendimmarrjes së këtyre organeve do të vlerësohet i pajtueshëm me nenin 6 të KEDNJ-së, si dhe me vendimin *“Dauti kundër Shqipërisë”* të GJEDNJ-së.

159. Në vijim, Kolegji konkludon në sentencën e dytë të këtij vendimi njësuës, se:

Neni 39/1, pika 3, i ligjit nr. 7703/1993, në pjesën ku parashikon se “... Vendimet e KMCAP Epror janë të formës së prerë”, vjen në kundërshtim me vendimin e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen “Dauti kundër Shqipërisë”. Si rrjedhojë, kjo dispozitë mbetet e pazbatueshme, për aq sa rregullimi ligjor për KMCAP-në nuk arrin të plotësojë kushtet e një organi *quazi* gjyqësor. Në rastet ku kundërshtohet një vendim i KMCAP Epror, sipas këtij ligji, do të zbatohet drejtpërdrejt ky vendim i GJEDNJ-së, dhe dispozitat kushtetuese dhe ligjore të përgjithshme që garantojnë kontrollin gjyqësor mbi aktin administrativ.

C. Në lidhje me zgjidhjen e çështjes konkrete

160. Kolegji vlerëson se pretendimi themelor i palës së paditur, Drejtorisë Rajonale të Sigurimeve Shoqërore Tiranë dhe Institutit të Sigurimeve Shoqërore Tiranë, në të dyja shkallët e gjykimit, pretendim i parashtruar edhe në rekursin drejtuar Gjykatës së Lartë, ka qenë mbi mungesën e juridiksionit gjyqësor për kontrollin e vendimit të KMCAP Epror, pranë Instituti të Sigurimeve Shoqërore, për shkak të parashikimit të nenit 39/1, pika 3, të ligjit nr. 7703/1993.

161. Sipas analizës dhe interpretimit të kryer nga Kolegji në këtë vendim njësuës, rezulton se ky pretendim i palës së paditur është i pabazuar në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në vendimin e GJEDNJ-së, në çështjen *“Dauti kundër Shqipërisë”* dhe në dispozitat e tjera ligjore që njohin të drejtën e ankimit gjyqësor ndaj këtij akti administrativ, sikurse janë cituar më sipër. Kolegji vlerëson se me të drejtë gjykatat më të ulëta kanë pranuar se mosmarrëveshja i përket juridiksionit gjyqësor.

162. Nga ana tjetër, pretendimet e palës së paditur në rekurs, mbi mënyrën e vlerësimit të provave, nga gjykatat më të ulëta, nuk bëjnë pjesë në juridiksionin rishikues të Gjykatës së Lartë dhe si të tilla janë të papranueshme.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë mbështetur në nenet 62 dhe 63, shkronja “e”, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”,

VENDOSI:

1. Lënien në fuqi të vendimit nr. 2318, datë 5.6.2014, të Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë.
2. Ky është vendim për njësimin e praktikës gjyqësore dhe dërgohet për botim në Fletoren Zyrtare.

Tiranë, më datë 22.7.2021.

Anëtar: Sokol Sadushi (kryesues), Ervin Pupe, Ilir Panda, Albana Boksi, Sokol Binaj