

VENDIM
Nr.00-2022-1513 (186), datë 12.5.2022

NË EMËR TË REPUBLIKËS

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me trup gjykues të përbërë nga:

Sokol Sadushi	kryesues
Arbena Ahmeti	anëtare
Asim Vokshi	anëtar
Gentian Medja	anëtar
Ervin Pupe	anëtar,

në datë 12.5.2022, mori në shqyrtim çështjen administrative me nr. 31003-00369-00-2020 Regjistri Themeltar, datë regjistrimi 3.6.2020, me palë:

PADITËSE: Shoqata Kombëtare e Gjyqtarëve të Republikës së Shqipërisë

I PADITUR: Këshilli i Ministrave

PERSON I TRETË: Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme

OBJEKTI: 1. Konstatimin e cenimit të statusit të gjyqtarit nëpërmjet heqjes së pasaportës së shërbimit, me vendimin nr. 389, datë 12.6.2019, të Këshillit të Ministrave, *“Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”*, si një e drejtë e fituar e që nuk mund të ulet, në kundërshtim me nenin 22, të ligjit nr. 96/2016, *“Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”*.

2. Konstatimin e paligjshmërisë dhe shfuqizimin e lidhjes 2, të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 389, datë 12.6.2019, *“Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”* në pjesën që nuk parashikon gjyqtarët si subjekte zyrtare që kanë të drejtë të pajisen me pasaportë shërbimi.

3. Konstatimin e paligjshmërisë dhe shfuqizimin e pikës 14, të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 389, datë 12.6.2019, *“Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”* në pjesën që parashikon se pasaportat e shërbimit të gjyqtarëve të lëshuara para datës 14 qershor 2019 humbasin vlefshmërinë më datë 31 dhjetor 2019.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 116, 118 dhe 138 të Kushtetutës; nenet 1, 2, shkronja “gj”, 10 dhe 22, të ligjit nr. 96/2016, *“Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”*; nenet 2, pika 3, 7, shkronja “a”, 10, pika 2, shkronja “b”, 15, shkronja “d”, 17, pika 1, shkronja “a”, 18, pika 3, 37, pikat 3 e 4; 40, pika 1, shkronja “a” dhe 43, i ligjit nr. 49/2012, *“Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative”*.

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË

pasi zhvilloi gjykimin në seancë gjyqësore, në prani të përfaqësuesit të palës paditëse, z. Erion Bani, i cili kërkoi ndryshimin e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe pranimin e padisë, në prani të palës së paditur, përfaqësuar në këtë gjykim nga Avokati i Shtetit, z. Abaz Deda, i cili kërkoi lënien në fuqi të vendimit, dëgjoi relacionin e paraqitur nga gjyqtari Sokol Sadushi, si dhe shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

1. Pala paditëse, Shoqata Kombëtare e Gjyqtarëve të Republikës së Shqipërisë (në vijim, SHKGJ) është një bashkim vullnetar i gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit, e formuar sipas parashikimeve të nenit 39, të Kodit Civil dhe nenit 10, pika 1, të ligjit nr. 8788, datë 7.5.2001, *“Për organizatat jofitimprurëse”*. SHKGJ-ja është e organizuar si person juridik, në kuptim të nenit 26, të Kodit Civil dhe regjistruar me vendimin nr. 2160, datë 25.1.2008, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

2. Në përputhje me nenin 22, paragrafi i dytë, të ligjit nr. 7692, datë 31.3.1993, “Për një shtojcë në ligjin nr. 7491, datë 29.4.1991, ‘Për dispozitat kryesore kushtetuese’”, Këshilli i Ministrave me vendimin nr. 335, datë 2.9.1997, “Për lëshimin e pasaportave diplomatike dhe të shërbimit” (në vijim VKM nr. 335/1997) ka parashikuar kategoritë e zyrtarëve që pajisen, për shkak të funksionit, me pasaporta diplomatike dhe shërbimi, ku në pikën 4 të tij janë përfshirë edhe gjyqtarët si subjekte që pajisen me pasaportë shërbimi.

3. Këshilli i Ministrave, në zbatim të rezervës ligjore relative, të parashikuar në ligjin nr. 8668, datë 23.11.2000, “Për pajisjen e shtetasve shqiptarë me pasaportë për jashtë shtetit”, si dhe të neneve 100, pikat 1, 2 e 5, të Kushtetutës dhe nenit 28, shkronja “b”, të ligjit nr. 9000/2003, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave” ka miratuar një akt të ri nënligjor, vendimin nr. 389, datë 12.6.2019, “Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit” (në vijim VKM nr. 389/2019), me të cilin ka parashikuar rikategorizimin e funksionarëve shtetërorë që pajisen me këto pasaporta, duke përjashtuar gjyqtarët nga përfitimi i kësaj të drejte.

4. Në VKM nr. 389/2019, Këshilli i Ministrave njeh vlefshmërinë e pasaportave diplomatike dhe të shërbimit për subjektet që e kanë përfituar atë përpara hyrjes në fuqi të këtij akti, për një afat deri më datë 31.12.2019. Ky vendim ka pësuar disa ndryshime, konkretisht me VKM nr. 873, datë 24.12.2019, VKM nr. 510, datë 1.7.2020, VKM nr. 1078, datë 24.12.2020, VKM nr. 54, datë 1.2.2021, si dhe me VKM nr. 389, datë 30.6.2021, me të cilat është parashikuar shtyrja për çdo vit e afatit të vlefshmërisë së pasaportave diplomatike dhe të shërbimit për subjektet që e kanë përfituar atë, duke e lejuar përfundimisht deri në datën 31.12.2022.

5. Në mbledhjen e datës 11.7.2019, Këshilli Drejtues i SHKGJ-së ka vendosur të kundërshtojë në rrugë gjyqësore VKM nr. 389/2019, me pretendimin se cenon statusin e gjyqtarëve, si dhe të drejtat e fituara në mënyrë të ligjshme, referuar parimeve kushtetuese dhe ligjit nr. 96/2016, “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë” (në vijim ligji nr. 96/2016).

6. Kërkespadija është depozituar pranë Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë në datën 11.7.2019. Palët i kanë parashtruar të gjitha pretendimet e tyre ligjore përpara Gjykatës Administrative të Apelit që, sipas arsyetimit të vendimit, rezulton të kenë qenë pjesë e hetimit gjyqësor dhe t’i jenë nënshtruar edhe debatit mes tyre.

7. **Gjykata Administrative e Apelit Tiranë, me vendimin nr. 264 (86-2019-3792), datë 27.12.2019** ka vendosur: “*Rrëzimin e padisë së palës paditëse, Shoqata Kombëtare e Gjyqtarëve të Republikës së Shqipërisë. Shpenzimet gjyqësore i ngarkohen palës paditëse. Kundër vendimit mund të ushtrohet rekurs në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë, brenda 30 ditëve, duke filluar nga e nesërmyja e komunikimit të vendimit të arsyetuar.*”.

8. Gjykata Administrative e Apelit Tiranë, në mënyrë të përmbledhur, arsyeton:

8.1 Pala paditëse gëzon *prima facie* legjitimitim procedural aktiv që i buron nga neni 3, nënparagrafi i fundit, si dhe neni 11, nënparagrafi 9 i statutit të saj. Interesi i SHKGJ-së, në paraqitjen e padisë është real, i drejtpërdrejtë dhe vetjak, pasi kjo kategori zyrtarësh mund ta përdorë pasaportën e shërbimit deri në datë 31.12.2019, duke e humbur pas kësaj date këtë të drejtë të fituar më parë.

8.2 Lidhur me themelin e pretendimeve të palës paditëse, e drejta e gjyqtarit për të mos i’u cenuar paga dhe përfitimet e tjera është e garantuar në nivel kushtetues dhe jo ligjor. Koncepti “përfitimet e tjera” është interpretuar edhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, duke detyruar ligjvënësin që mbi këto standarde të orientojë veprimtarinë ligjvënëse, me qëllim moscenimin e statusit të gjyqtarëve, të drejtat dhe përfitimet që ata duhet të gëzojnë për shkak të detyrës. Sipas jurisprudencës së kësaj gjykate, neni 138 i Kushtetutës përcakton elementet përbërëse të statusit të gjyqtarit, pa të cilët nuk mund të garantohet ushtrimi i pavarur i funksionit të tyre. Garancitë e kësaj norme të Kushtetutës u njohin gjyqtarëve një trajtim specifik jo vetëm në pagë, por edhe në elemente të tjera që burojnë nga ushtrimi i funksionit të tyre. Paprekshmëria e pagës dhe e përfitimeve të tjera janë ngritur në nivel kushtetues, me qëllim që të drejtat apo përfitimet, që burojnë nga ushtrimi i funksionit të gjyqtarit, të mos ndryshohen me efekt negativ. Formulimi i togfjalëshit “përfitime të tjera” është i një natyre të përgjithshme

dhe nuk konkretizon në mënyrë shteruese rrethin e përfitimeve të gjyqtarëve. Kushtetutbërësi jo pa qëllim e ka lënë të hapur kuptimin që i duhet dhënë rrethit të përfitimeve, pasi ka synuar të përfshijë tërësinë e të drejtave që gjyqtarët gëzojnë në funksion të ushtrimit të detyrës së tyre.

8.3 Gjykata e konsideron pajisjen e gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe të apelit me pasaportat shërbimi si pjesë e të drejtave të tjera të fituara që lidhet me statusin e tyre, e drejtë që mbrohet nga Kushtetuta dhe jo nga ligji i zakonshëm. Për pasojë, pala paditëse, SHKGJ-ja i ka ngritur pretendimet për paligjshmërinë e VKM-së nr. 389/2019 në nivel kushtetues, ndaj ato duhet të merren në shqyrtim nga Gjykata Kushtetuese dhe jo nga Gjykata Administrative e Apelit. Për të arritur në këtë përfundim, gjykata pati parasysh normimin kushtetues të nenit 131, shkronja “c”, por edhe të nenit 8, të ligjit nr. 49/2012, *“Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative”*, që ndalon Gjykatën Administrative të Apelit të marrë në shqyrtim çështje që janë në kompetencë të Gjykatës Kushtetuese. E ndodhur përpara pretendimeve për mungesën e kushtetutshmërisë së aktit normativ nënligjor, pasi identifikoi saktë shkakun juridik të padisë, në zbatim të parimit *iura novit curia*, sipas përcaktimeve të vendimit njëses nr. 3, datë 29.3.2012, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, Gjykata Administrative e Apelit ka vendosur rrëzimin e padisë, pasi çështja nuk i përket juridiksionit gjyqësor administrativ, por atij kushtetues.

8.4 Ajo ka vlerësuar se nuk mund të shpallë mungesën e juridiksionit gjyqësor dhe dërgimin e çështjes organit kompetent, në vështrim të nenit 9, pika 1, të ligjit nr. 49/2012, *“Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative”*, pasi kjo normë gjen zbatim vetëm kur gjykata administrative konstaton mungesën e juridiksionit gjyqësor dhe njëkohësisht qenien e çështjes në kompetencë të organit publik, ndërkohë që në këtë rast çështja është përpara juridiksionit kushtetues. Sipas Gjykatës Administrative të Apelit, gjykatat e zakonshme kanë pengesë t’i dërgojnë çështjen për kompetencë drejtpërdrejt Gjykatës Kushtetuese, pasi një ndalim të tillë e parashikon neni 145, pika 2, i Kushtetutës. Për të arritur në këtë përfundim, ky kolegji mbajti në konsideratë edhe vendimin nr. 00-2010-1351 (436), datë 2.12.2010, të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë.

9. Gjykimi në Gjykatën Administrative të Apelit është zhvilluar në seancë gjyqësore. Pala paditëse ka marrë dijeni për vendimin në datën 12.5.2020, ndërkohë që rekursi është dorëzuar në datën 18.5.2020. Gjykata Administrative e Apelit Tiranë në fazën e shqyrtimit të pranueshmërisë ka vendosur pranimin e rekursit dhe lejimin e dërgimit të çështjes për shqyrtim në Gjykatën e Lartë.

10. **Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me vendimin datë 26.7.2021**, bazuar në nenin 62, të ligjit nr. 49/2012, *“Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative”* (në vijim ligji nr. 49/2012), ka vendosur: *“Kalimin e çështjes për gjykim në seancë gjyqësore”*.

11. **Rekursuesi, pala paditëse, SHKGJ-ja** kërkon ndryshimin e vendimit dhe pranimin e padisë, duke parashtruar në mënyrë të përmbledhur:

12. Rezulton se pala paditëse ka respektuar afatin 30-ditor për depozitimin e rekursit. Gjykimi në Gjykatën Administrative të Apelit është zhvilluar në seancë gjyqësore. Pala paditëse ka marrë dijeni për vendimin e kësaj gjykate në datën 12.5.2020, ndërsa rekursi është dorëzuar në datën 18.5.2020.

12.1 *Në lidhje me juridiksionin gjyqësor për shqyrtimin e kësaj çështjeje*

- Pala paditëse pretendon se argumenti i përdorur nga Gjykata Administrative e Apelit se çështja nuk i përket sferës së pushtetit gjyqësor, por atij kushtetues është krejtësisht i gabuar dhe i pambështetur në dispozitat kushtetuese dhe ligjore që përkufizojnë dallimin ndërmjet juridiksionit të gjykatave të zakonshme me atë të Gjykatës Kushtetuese;

- Statusi i gjyqtarit nuk është një fushë ekskluzive e rregullimeve kushtetuese, sepse në të kundërt nuk do të kishte vend për ligjin për statusin (ligji nr. 96/2016, i ndryshuar), ligjin për pushtetin gjyqësor (ligji nr. 98/2016), ligjin për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë (ligji nr. 115/2016, i ndryshuar) dhe as rregullime të tjera ligjore apo nënligjore;

- Vendimi i Këshillit të Ministrave, objekt padie, është e vërtetë që nuk ka dalë në bazë të nenit 22 të ligjit nr. 96/2016, por ai ka shkelur këtë normë supreme dhe, për rrjedhojë, duhet të shfuqizohet. Kur Gjykata Kushtetuese apo Gjykata Administrative e Apelit shqyrton pretendimet e palës inicuese të gjykimit për jokushtetutshmëri apo paligjshmëri të aktit nënligjor normativ nuk mundet të kufizohet vetëm në konkluzionin nëse akti e ka zbatuar ligjin, duke individualizuar se në bazë dhe për zbatim të kujt ka dalë. Akti nënligjor normativ duhet të zbatohet çdo ligj në fuqi, sepse në hierarkinë e akteve normative qëndron më poshtë ligjeve (*shih nenin 116 dhe 118 të Kushtetutës*);

- Lidhur me argumentin për ndarjen e juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës Administrative të Apelit, referuar praktikës gjyqësore e kushtetuese, gjykatat e sistemit të zakonshëm gjyqësor kanë shqyrtuar edhe më parë ligjshmërinë e akteve nënligjore normative të nxjerra nga organet kushtetuese dhe ato të krijuara me ligj, duke u kufizuar në natyrën e kërtimeve. Pikërisht, kjo praktikë gjyqësore ka diktuar Shoqatën Kombëtare të Gjyqtarëve të për zgjedhë aktin për të inicuar procesin gjyqësor, si edhe forumin gjyqësor kompetent;

- Me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 49/2012, për herë të parë u parashikua ngritja e padisë ndaj aktit nënligjor normativ në gjykatat e zakonshme. Kjo kompetencë iu ngarkua Gjykatës Administrative të Apelit, e cila në këtë rast do të gjykojë si shkallë e parë, si dhe Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë në rrugën e kontrollit të vendimit mbi bazën e rekursit;

- Lidhur me kriteret që duhet të mbahen parasysh për të bërë dallimin ndërmjet paligjshmërisë dhe antikushtetutshmërisë së aktit nënligjor normativ është pranuar në doktrinë dhe në jurisprudencë si një kriter ndarës ndërmjet dy juridiksioneve lloji i pretendimit të ngritur nga kërkuesi, përkatësisht nëse kërkuesi pretendon paligjshmërinë apo antikushtetutshmërinë e aktit nënligjor normativ. Një ndarje e tillë ndërmjet juridiksioneve jo vetëm është mekanike dhe formaliste, nuk mban parasysh dualizmin paligjshmëri-antikushtetutshmëri, por as nuk i jep zgjidhje situatës në të cilën subjekti iniciues i procesit pretendon njëkohësisht paligjshmërinë dhe antikushtetutshmërinë e aktit nënligjor normativ të kundërshtuar prej tij. Një tjetër kriter bazohet në parimin e subsidiaritetit, sipas të cilit gjykimi kushtetues nga natyra është një gjykim subsidiar dhe si i tillë mund të investohet vetëm kur subjekti iniciues i procesit nuk ka mjete të tjera juridike në dispozicion. Sipas paditësit ky qëndrim bën një ndarje më të saktë midis dy juridiksioneve;

- Pala paditëse vlerëson se elementi që bën dallimin ndërmjet juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese dhe atij të Gjykatës Administrative të Apelit është subjekti që inicion gjykimin përkatës. Në referim të nenit 134, paragrafi i dytë i Kushtetutës, organizatat dhe individët janë subjekte me legjitimitet të kushtëzuar. Në referim të nenit 15 të ligjit për gjykatat administrative, shoqatat janë subjekte që mund të vënë në lëvizje gjykimin administrativ për të kundërshtuar një akt nënligjor normativ në një gjykim abstrakt. Për rrjedhojë vlerësohet se Gjykata Administrative e Apelit, si pjesë e gjykatave të zakonshme, ka juridiksion për gjykimin e kësaj çështje.

12.2 Në lidhje me themelin e pretendimeve

- Është cenuar statusi i gjyqtarit, si pasojë e mohimit të një të drejtë të fituar më parë. Gjykata Administrative e Apelit, në vendimin objekt i këtij rekursi e konfirmon një gjë të tillë, duke i dhënë të drejtë palës paditëse, pavarësisht se në përfundim refuzon të japë drejtësi, duke hequr dorë nga juridiksioni që Kushtetuta dhe ligji nr. 49/2012 i kanë dhënë;

- Statusi i gjyqtarit, ndër të tjera parashikon të drejtën e pagës dhe përfitimeve të tjera me natyrë financiare dhe jo financiare, si elementet e tij më themelore, ndërkohë që me akte të tjera ligjore dhe nënligjore mund të akordohen privilegje të tjera për këtë kategori funksionarësh. Pas akordimit të këtyre privilegjeve, ato bëhen pjesë e statusit të funksionarit dhe nuk mund të cenohet me akte të mëtejshme ligjore apo nënligjore. Të vetmet përjashtime janë parashikuar në nenin 138 të Kushtetutës, si dhe në nenin 22, të ligjit nr. 96/2016, ç'ka nuk provohet të ekzistojë në situatën konkrete;

- Shtrirja e statusit të gjyqtarit edhe ndaj përfitimeve të tjera, krahas atyre me natyrë ngushtësisht financiare del jo vetëm nga përmbajtja e nenit 138 të Kushtetutës, si dhe nenit 22 të ligjit nr. 96/2016, por është konfirmuar edhe nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese. Në disa

vendime ajo është shprehur se me termin “përfitime të tjera” duhen kuptuar jo vetëm ato me natyrë financiare, por edhe të drejta të tjera, sikurse mund të jetë p.sh e drejta për karrierë e gjyqtarit, të cilat, pasi u jepen këtyre të fundit, nuk mund tu hiqen më, pasi mbrohen nga parimet kushtetuese të pavarësisë së pushtetit gjyqësor dhe të sigurisë juridike;

- Ndër të drejtat që gëzonin gjyqtarët për shkak të ushtrimit të detyrës, ka qenë e drejta për t’u pajisur me pasaportë shërbimi me shpenzimet e institucionit. Me VKM nr. 389/2019 është prekur statusi i gjyqtarëve në dy elemente: i) heqja e së drejtës për t’u pajisur me pasaportë shërbimi dhe, për rrjedhojë, heqja e së drejtës për të gëzuar të gjitha lehtësitë e pajisjes me këtë dokument shtetëror identifikimi; ii) heqja e përfitimit financiar të përballimit të pagesës për pajisjen me të nga buxheti i institucionit ku gjyqtari ushtron detyrën;

- Shkronjat “b” dhe “c” të nenit 138 të Kushtetutës dhe neni 22 i ligjit nr. 96/2016 nuk duket të jenë marrë parasysh dhe të jenë zbatuar në VKM nr. 389/2019. I vetmi shkak justifikues i legjitimitetit të VKM nr. 389/2019 mund të ishte referimi te shkronja “a” e nenit 138 të Kushtetutës dhe neni 22 i ligjit nr. 96/2016, për ekzistencën e një situate të vështirë financiare në vend ose emergjenca të tjera kombëtare;

- Për rrjedhojë, konkludohet se VKM nr. 389/2019 në “Lidhjen 2”, në pjesën që nuk përfshin gjyqtarët si subjekte që gëzojnë të drejtën për t’u pajisur me pasaportë shërbimi, si dhe kufizon të drejtën e përdorimit të pasaportave të shërbimit deri në datë 31.12.2019, vjen në kundërshtim me nenin 138 të Kushtetutës dhe nenin 22 të ligjit nr. 96/2016;

- VKM nr. 389/2019 ka shkelur nenin 118 të Kushtetutës, duke qenë se kanë dalë në kundërshtim me vetë rezervën kushtetuese dhe rezervën ligjore të paprekshmërisë së statusit të gjyqtarëve.

II. Vlerësimi i Kolegjit Administrativ

A. Mbi legjitimitetin e palës paditëse

13. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (në vijim “Kolegji”) sjell në vëmendje se tashmë është konsoliduar praktika gjyqësore dhe kushtetuese, sipas të cilës individët apo subjektet, që kundërshtojnë një akt nënligjor normativ me qëllim mbrojtjen e të drejtave të tyre të ligjshme, duhet të provojnë interesin e tyre real, vetjak dhe të drejtpërdrejtë, si dhe të bindin gjykatën se nuk kanë mjet tjetër për të mbrojtur këto të drejta. Në nenin 15, shkronjat “a” dhe “d” të ligjit nr. 49/2012 është përcaktuar shprehimisht se *“Të drejtën e ngritjes së padisë e ka: a) çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik; (...) d) çdo shoqatë apo grup interesi që pretendon se është cenuar një interes i ligjshëm publik: i) nga një akt normativ; ii) nga një akt administrativ, në rast se një e drejtë e tillë u njihet me ligj.”*

14. Në nisje të një procesi gjyqësor është e domosdoshme të verifikohet paraprakisht legjitimiteti formal i paditësit, me qëllim që gjykata të kontrollojë ligjshmërinë e aktit nënligjor normativ. Neni 15 i ligjit nr. 49/2012 parashikon dy lloje të subjektsh që kanë legjitimitet procedural për paraqitjen e padive pranë gjykatave administrative: njëri është konkret dhe tjetri abstrakt. Çdo subjekt i së drejtës, veçanërisht individ (ose subjektet që barazohen me të), nëse ka pretendime për paligjshmëri të një akti nënligjor normativ, duhet t’i drejtohet gjykatës në momentin kur dalin aktet individuale në bazë e për zbatim të aktit nënligjor normativ, pasi të drejtat dhe interesat e ligjshme të individëve nuk cenohen në mënyrë abstrakte, por konkrete. Për këtë arsye, ligji parashikon mjete efektive me të cilat individ mund të kërkojë mbrojtjen e të drejtave apo interesave të tij ligjore, një nga të cilat është edhe kundërshtimi në rrugë gjyqësore i aktit administrativ individual që del në zbatim të aktit nënligjor normativ dhe që sjell pasoja të drejtpërdrejta për të. Individu nuk legjitimohet të mbrojë në mënyrë abstrakte të drejtat ose interesat e ligjshme të të tjerëve që mundet ose jo të cenohen nga zbatimi i aktit nënligjor normativ. Prandaj, individ duhet të provojë para gjykatës se akti normativ që ai kundërshton është drejtpërdrejtë i zbatueshëm dhe nuk parashikon nxjerrjen e akteve nënligjore në zbatim të tij. Në të kundërt, legjitimimi i individit për kundërshtimin e akteve normative nuk mund të pranohet nga gjykata. Kjo është arsyeja që neni 15 i ligjit nr. 49/2012 ka diferencuar shoqatat dhe grupet e interesit, duke u njohur posaçërisht atyre të drejtën për kundërshtimin e një akti nënligjor normativ, kur pretendojnë se cenohet një interes i ligjshëm publik, i cili përbën

njëkohësisht edhe thelbin e veprimtarisë së shoqatës, ose të grupit të interesit (*shih vendimet nr. 00-2021-1938 (243), datë 22.11.2021, nr. 00-2022-320(32), datë 4.2.2022 e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë*).

15. Sipas jurisprudencës së konsoliduar të Kolegjit, shoqatat dhe grupet e interesit legjitimohen të kundërshtojnë aktin nënligjor normativ në Gjykatën Administrative të Apelit, ashtu si edhe aktet administrative individuale, kur pretendojnë se u cenohet një e drejtë apo interes ligjor vetjak. Ligji njihet të drejtën e padisë për kundërshtimin e aktit nënligjor normativ për shoqatat dhe grupet e interesit që synojnë mbrojtjen e një interesi të ligjshëm objektiv, për shkak të veprimtarisë, por edhe misionit të rëndësishëm publik që ato kryejnë. Nisur nga ky interes publik që synojnë të mbrojnë këto subjekte, ligji i ka pajisur me të drejtën për të ushtruar aktivisht, në kuptimin formal dhe substancial, të drejtën e padisë kundër akteve nënligjore normative.

16. Një e drejtë e tillë që legjitimon shoqatat dhe grupet e interesit për t'iu drejtuar Gjykatës Administrative të Apelit lidhet me natyrën e vetë aktit nënligjor normativ, i cili vendos rregulla të përgjithshme sjelljeje, parashikon hipoteza në abstrakt, si dhe nuk shteron me një akt të vetëm zbatimi. Normat e sjelljes që parashikon akti normativ nuk u drejtohen subjekteve individualisht të përcaktueshëm, por një grupimi subjektësh, të cilët mund të mbrohen në mënyrën më eficiente, nëpërmjet shoqatave dhe grupeve të interesit, të cilat kanë të drejtë t'i drejtohen gjykatës, duke mbrojtur të drejtat kolektive në tërësi. Kjo nuk do të thotë se këto subjekte kanë legjitimitet të pakushtëzuar në mbrojtjen e interesave të tyre për t'iu drejtuar gjykatës. Përkundrazi, verifikimi i legjitimitetit të shoqatave dhe grupeve të interesit mbetet në çdo rast detyrë kryesore e gjykatës, që shqyrton padinë për kundërshtimin e aktit normativ.

17. Nisur nga sa më lartë, duke iu referuar rastit në shqyrtim, rezulton se pala paditëse, SHKGJ-ja, është person juridik dhe ka si objekt të veprimtarisë së saj, *“mbrojtjen dhe garantimin e statusit të gjyqtarëve, si dhe ruajtjen e pavarësisë dhe garancive të tjera të pushtetit gjyqësor”*, si edhe *“mbrojtjen e sistemit gjyqësor në tërësi, duke ndërmarrë iniciativë për goditjen e ligjeve... që kanë të bëjnë me këtë sistem apo me statusin e gjyqtarëve”*. Kolegji vlerëson se, ashtu siç ka arsyetuar edhe Gjykata Administrative e Apelit, pala paditëse ka arritur të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë midis qëllimit për të cilin është krijuar, veprimtarisë që ajo kryen, si dhe pasojave që rrjedhin nga dispozitat e VKM-së nr. 389/2019. Për këto arsye, SHKGJ-ja ka legjitimitet *ratione personae* për vënien në lëvizje të kontrollit të ligjshmërisë së aktit nënligjor normativ objekt kundërshtimi.

18. Njëkohësisht SHKGJ-ja ka edhe legjitimitet *ratione temporis*, sepse akti objekt gjykimi, sipas nenit 18, pika 3, të ligjit nr. 49/2012, të ndryshuar, është kundërshtuar brenda afatit 3 vjeçar në Gjykatën Administrative të Apelit. VKM nr. 389/2019 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 86, datë 14.6.2019 dhe ka hyrë në fuqi në këtë datë. Kërkesëpadia objekt shqyrtimi gjyqësor është regjistruar pranë Gjykatës Administrative të Apelit në datën 11.7.2019.

B. Mbi legjitimitetin procedural të përfaqësuesit të palës paditëse

19. Kolegji çmon të ndalet në çështjen e legjitimitetit procedural të përfaqësuesit të SHKGJ-së. Bazuar në nenin 96/a, pika 1, të Kodit të Procedurës Civile (në vijim “KPC”), *“Përfaqësimi i palëve në Gjykatën e Lartë bëhet vetëm nga avokati”*. Në rastin konkret, rekursi është ushtruar nga SHKGJ, i panënshkruar nga avokati. Pala paditëse, sipas statutit të saj, përbëhet nga gjyqtarët e gjykatave të të gjitha niveleve dhe si qëllim kryesor të veprimtarisë së saj ka mbrojtjen e pavarësisë dhe të garancive kushtetuese për ushtrimin e funksionit të gjyqtarit. Kjo shoqatë ka organet drejtuese të saj, të cilat kanë tagrin e përfaqësimit. Nisur nga fakti se si anëtarësia ashtu edhe përfaqësuesit e saj janë gjyqtarë, pra profesionistë të së drejtës, rekursi i paraqitur është nënshkruar nga kryetari i shoqatës, po ashtu gjyqtar. Në këto kushte, Kolegji vlerëson të ndalet tek analiza e këtij fakti për të vendosur lidhur me legjitimitetin procedural të përfaqësuesit të palës paditëse në ushtrimin e rekursit. Kolegji, me qëllim që të dalë në një përfundim të bazuar lidhur me legjitimitetin procedural të përfaqësuesit të palës paditëse në këtë gjykim, çmon të nevojshme të sjellë në vëmendje qëndrimin e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në vijim “GJEDNJ”) në rastin e kufizimeve të lejueshme që parashikojnë legjislacionet kombëtare për pranimin e ankimit nga një gjykatë më e lartë.

20. Neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në vijim “KEDNJ”) i garanton çdo individ të drejtën që një gjykatë të shqyrtojë çdo mosmarrëveshje në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tyre civile, por nuk i jep kësaj të drejte karakter absolut. GJEDNJ-ja në vazhdimësi ka theksuar se sistemi konventor ka karakter subsidiar. Shtetet anëtare, në pajtim me parimin e subsidiaritetit, kanë përgjegjësinë kryesore të garantojnë të drejtat dhe liritë e përcaktuara në KEDNJ dhe protokollet e saj, duke gëzuar një hapësirë vlerësimi (*shih çështjet Hatton dhe të tjerë k. Mbretërisë së Bashkuar; Vistiņš dhe Perepjolkins k. Letonisë; Garib k. Holandës*). Sidoqoftë, shtetet anëtare, në përputhje me hapësirën e vlerësimit të përcaktuar nga praktika e qëndrueshme e GJEDNJ-së, mund të zgjedhin të parashikojnë përfaqësim ligjor të detyrueshëm, kur vlerësojnë se ka arsye të mjaftueshme për këtë qëllim dhe është GJEDNJ-ja që analizon nëse shteti ka qëndruar brenda hapësirës së vet të vlerësimit.

21. GJEDNJ-ja ka theksuar se neni 6 i KEDNJ-së nuk detyron shtetet të ngrenë gjykata apeli apo kasacioni, por aty ku ato ekzistojnë, garancitë e këtij neni duhet të gjejnë aplikim, me qëllim që t’i garantojnë kërkuetit efektivisht të drejtën e aksesit në gjykatë (*Brualla Gómez de la Torre k. Spanjës; Andrejeva k. Letonisë*). Nëse legjislacioni vendas parashikon rregulla të rrepta për pranimin ose jo të ankimit pa përfaqësues (pra, përfaqësimin e detyrueshëm), GJEDNJ-ja vlerëson nëse legjislatori ka pasur arsye të mjaftueshme dhe relevante për një rregullim të tillë dhe nëse kjo gjë garanton procesin e rregullt; pra, nëse gjykatat kombëtare, gjatë zbatimit të këtij rregulli të detyrueshëm, arrijnë të japin arsye të mjaftueshme dhe relevante në vendimmarrjen e tyre (*shih çështjen Correia De Matos k. Portugalisë*). Nëse parashikimi ligjor kërkon përfaqësim të detyrueshëm kjo duhet të analizohet në këndvështrimin e rrethanave specifike të çështjes, veçanërisht të faktit nëse kërkueti është në gjendje të paraqesë dhe të mbrojë çështjen e tij në mënyrë të kënaqshme para gjykatës pa ndihmën e një avokati (*shih çështjen McVicar k. Mbretërisë së Bashkuar*). Rregullat në lidhje me format dhe afatet kohore, që duhen respektuar për paraqitjen e një ankimi synojnë të sigurojnë administrimin e duhur të drejtësisë dhe respektimin, në veçanti, të parimit të sigurisë juridike (*Cañete de Goñi k. Spanjës*). Mospranimi i një ankese, për shkak të të metave me karakter formal, të cilat nuk i atribuohen subjektit ankues mund të cenojë të drejtën e tij për t’iu drejtuar gjykatës (*Sotiris k. Greqisë*).

22. Më tej, në çështjen *Dylus k. Polonisë, 23 dhjetor 2021, §45*, GJEDNJ-ja trajtoi të drejtën e aksesit në gjykatë për mosmarrëveshjet me natyrë civile, e cila lidhej me mospranimin e rekursit nga Gjykata e Lartë, pasi kërkueti, avokat në profesion, e kishte paraqitur rekursin personalisht dhe jo nëpërmjet avokatit të tij në gjykatën e apelit, vendimin e të cilit kundërshtonte. Gjykata e Apelit nuk e kishte pranuar rekursin për shkak të kësaj mangësie, ndërkohë që kërkueti e kishte paraqitur rekursin direkt në Gjykatë të Lartë, tashmë nëpërmjet avokatit të tij. Gjykata e Lartë e kishte refuzuar sërish rekursin me argumentin se nuk ishin plotësuar në kohë të metat e rekursit. GJEDNJ-ja në këtë rast konstatoi se nga vendimi i Gjykatës së Lartë nuk kuptohet përse rekursi i kërkuetit, i cili ishte me profesion avokat dhe e kishte riparuar më pas të metën, duke riparuar rekursin në atë gjykatë tashmë të nënshkruar nga një përfaqësues i zgjedhur prej tij, nuk plotësonte kushtet e formës ose të përmbajtjes të parashikuara në ligj për këtë mjet ankimi. Gjithashtu, nga vendimi i Gjykatës së Lartë nuk konstatohet nëse ka pasur shkaqe të arsyeshme në rastin konkret, për të konkluduar se kërkueti nuk kishte qasje objektive dhe të zhveshur nga pasioni, të cilat, sipas Gjykatës së Lartë, janë arsye për të shmangur përfaqësimin si duhet të çështjes në procedurat gjyqësore të natyrës kasacionale (*shih gjithashtu edhe Correia de Matos k. Portugalisë, 4 prill 2018*). Prandaj u arrit në përfundimin se qasja e Gjykatës së Lartë ishte tepër formale dhe jo proporcionale.

23. Bazuar në jurisprudencën e GJEDNJ-së mund të arrihet në përfundimin se vendosja e kriterëve formale kufizuese për t’iu drejtuar gjykatave të larta, përfshi edhe përfaqësimin e detyrueshëm me avokat është në pajtim me kërkesat e nenit 6, për sa kohë që interesi kryesor për paraqitjen e çështjes në nivelin e duhur profesional ligjor është i mundur të arrihet për një administrim sa më të mirë të procesit gjyqësor. Pikërisht këtij qëllimi i shërben edhe parashikimi ligjor për përfaqësimin e detyrueshëm të palëve në Gjykatën e Lartë me avokat të pajisur me licencë për ushtrimin e profesionit, ose, në rastin e institucioneve publike nga avokati i shtetit.

Neni 474 i KPC-së, i ndryshuar në vitin 2021, parashikon “*Rekursi dhe të gjitha kërkesat e tjera që paraqiten në Gjykatën e Lartë nënshkruhen nga avokati që e përfaqëson palën*”. Nevoja e këtij parashikimi ligjor erdhi për shkak të rikonceptimit dhe ridimensionimit të Gjykatës së Lartë, si gjykatë ligji që shqyrton rekursin në vështirësi të zbatimit dhe interpretimit të drejtë të ligjit nga gjykatat më të ulëta, në funksion të njësimi apo ndryshimit të praktikës gjyqësore. Pra, debati gjyqësor në Gjykatën e Lartë është i përqendruar te çështjet ligjore dhe jo te faktet e rrethanat e çështjes konkrete, pavarësisht se zgjidhja e konfliktit është e ndërvarur me interpretimin e ligjit. Për këtë arsye, një përfaqësim cilësor, me nivel të lartë profesional gjatë shqyrtimit të rekursit është jo vetëm në të mirë të palëve, por sidomos në funksion të zgjidhjes sa më të drejtë të çështjes nga ana e Gjykatës së Lartë, vendimmarrja e së cilës është me efekt për të gjithë praktikën gjyqësore, pavarësisht nëse ka karakter njësuar apo jo. Është me mjaft rëndësi për gjykimin në Gjykatë të Lartë që palët dhe përfaqësuesit e tyre në proces të gëzojnë cilësi dhe aftësi profesionale ligjore të nivelit të mjaftueshëm për të ngritur para Gjykatës së Lartë çështje dhe pretendime të natyrës ligjore, interpretimi përfundimtar i të cilave nga ana e kësaj Gjykate do të kontribuojë për një zbatim të njësuar të kuadrit ligjor nga gjykatat më të ulëta. Më tej, përfaqësimi i palëve ndërgjyqëse përpara Gjykatës së Lartë është në funksion të garantimit të një mbrojtjeje efektive, si dhe të administrimit të duhur të drejtësisë.

24. Duke mbajtur parasysh sa më lartë, Kolegji vlerëson se në rastet kur në një proces përpara Gjykatës së Lartë njëra nga palët është subjekt ose përfaqësohet nga një përfaqësues, i cili, për shkak të formimit profesional ose funksionit që ushtron, zotëron njohuritë e duhura të ligjit material dhe procedural, në një nivel të njëjtë ose më të lartë se të avokatit të licencuar dhe këto njohuri janë vlerësuar nga autoritetet përgjegjëse sipas ligjit specifik për këtë qëllim (këtu bëhet fjalë për palë ose përfaqësues të tyre që ushtrojnë funksionin si gjyqtarë, prokurorë, avokatë), do të konsiderohej e paarsyeshme dhe jo në përputhje me jurisprudencën e GJEDNJ-së, që këtyre subjekteve t’u kufizohet e drejta për t’u përfaqësuar pa avokat në Gjykatën e Lartë. Qëllimi kryesor i përfaqësimit të çështjes dhe zhvillimit të debatit gjyqësor në nivelin e duhur profesional, si dhe i garantimit të një mbrojtjeje ligjore efektive mund të konsiderohet i arritur plotësisht dhe efektivisht në raste të tilla.

25. Duke iu kthyer çështjes në shqyrtim, Kolegji vëren se pala paditëse, person juridik i regjistruar në formën e një shoqate përbëhet nga gjyqtarë të niveleve të ndryshme të gjyqësorit. Organet e saj drejtuese kanë vendosur që në gjykimin e çështjes në Gjykatën e Lartë të përfaqësohet nga kryetari i saj, i cili është gjyqtar pranë Gjykatës së Posaçme të Shkallës së Parë për Korrupsionin dhe Krimin e Organizuar. Kolegji vlerëson se kryetari i SHKGJ-së, për shkak të funksionit të gjyqtarit që kryen, i zotëron aftësitë dhe njohuritë e nevojshme juridike për të realizuar efektivisht mbrojtjen e subjektit dhe se është plotësisht i aftë dhe “në gjendje të paraqesë dhe të mbrojë çështjen e tij në mënyrë të kënaqshme para gjykatës pa ndihmën e një avokati” (*shih çështjen McVicar k. Mbretërisë së Bashkuar*).

C. Mbi juridiksionin gjyqësor të çështjes

a) Lidhur me çështjen nëse akti normativ është në juridiksionin e Gjykatës Administrative të Apelit apo të Gjykatës Kushtetuese

26. Fillimisht, Kolegji vlerëson se qëndrimi i mbajtur nga Gjykata Administrative e Apelit për klasifikimin e vendimit objekt gjykimi, si një akt nënligjor me natyrë normative është në përputhje me përcaktimet që jep ligji mbi llojin dhe natyrën e aktit administrativ. Vendimi nr. 389/2019, me anë të të cilit shprehet vullneti i Këshillit të Ministrave në ushtrim të funksionit të tij publik që synon të rregullojë një marrëdhënie të përcaktuar me ligj, duke vendosur rregulla të përgjithshme sjelljeje për të gjithë dhe që nuk shteron me zbatimin e tij, përputhet me kuptimin që jepet për “*aktin nënligjor normativ*”, në nenin 2, pika 3 të ligjit nr. 49/2012.

27. Në rekursin e paraqitur para Gjykatës së Lartë, pala paditëse ka pretenduar se çështja i përket sferës së juridiksionit gjyqësor dhe jo atij kushtetues, për faktin se statusi i gjyqtarit nuk është një fushë ekskluzive e rregullimeve kushtetuese, por e nenit 22 të ligjit nr. 96/2016, si një normë e nxjerrë në bazë dhe për zbatim të nenit 138 të Kushtetutës. Pala paditëse gjithashtu ka pretenduar se VKM-ja nr. 389/2019 ka shkelur këtë normë ligjore, si dhe ka cenuar të drejtat e fituara në mënyrë të ligjshme dhe, për rrjedhojë, duhet të shfuqizohet. Pala e paditur, Këshilli i

Ministrave, prapëson se përmes padisë janë ngritur çështje të karakterit kushtetues që nuk përbëjnë lëndë për Gjykatën Administrative të Apelit Tiranë.

28. Përpara Kolegjit shtrohet për zgjidhje përcaktimi i saktë i natyrës së kësaj çështje për të konkluduar nëse zgjidhja e saj është në kompetencën e gjykatave administrative apo i përket juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese. Në kuptim të nenit 135/1 të Kushtetutës, juridiksioni gjyqësor i zakonshëm ushtrohet nga Gjykata e Lartë, si dhe nga gjykatat e apelit e gjykatat e shkallës së parë, të cilat krijohen me ligj. Objekti i veprimtarisë së tyre është shqyrtimi i marrëdhënieve juridike të natyrës private apo publike, nga të cilat lindin të drejta dhe interesa të ligjshme të bartësve të tyre, përveç atyre çështjeve për të cilat Kushtetuta dhe ligji ia ka ngarkuar juridiksionit kushtetues ose atij gjyqësor të posaçëm. Në kuptim të nenit 124/1 të Kushtetutës, juridiksioni kushtetues ushtrohet nga Gjykata Kushtetuese, e cila zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës, si dhe ka për objekt të veprimtarisë së saj kontrollin kushtetues të akteve të renditura në nenin 131, duke përfshirë ligjin, marrëveshjen ndërkombëtare, aktin normativ të organeve qendrore dhe vendore, etj.

29. Raporti që krijohet mes paligshmërisë dhe pakushtetutshmërisë për shqyrtimin e vlefshmërisë së aktit nënligjor normativ nxjerr në pah, midis të tjerave, edhe përballjen e juridiksionit gjyqësor administrativ dhe atij kushtetues. Përpara krijimit të gjykatave administrative nuk kishte ndonjë kundërshti të natyrës juridiksionale për kontrollin e aktit nënligjor normativ, sepse shqyrtimi i tij ishte përcaktuar si objekt i gjykimit kushtetues. Parashikimi i nenit 326 të KPC-së të vitit 1996 përcaktonte se, nuk mund të ngrihej padi në gjykatën e zakonshme për aktet administrative që, sipas Kushtetutës, ishin në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese. Ky parashikim ishte në koherencë të plotë me formulimin e nenit 131, shkronja c) të Kushtetutës, sipas të cilit, Gjykata Kushtetuese vendos për pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore e vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare.

30. Me miratimin e ligjit nr. 49, datë 3.5.2012, *“Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”*, nga njëra anë, u synua të përcaktohet juridiksioni gjyqësor administrativ për shqyrtimin e vlefshmërisë së akteve normative të organeve qendrore ose vendore, megjithatë duket se nuk u arrit të shmanget plotësisht përballja mes dy juridiksioneve. Parashikimi në nenin 7, shkronja “a”, të ligjit nr. 49/2012, i kompetencës së Gjykatës Administrative të Apelit për të shqyrtuar ligjshmërinë e aktit nënligjor normativ të një organi publik krijon një lloj paqartësie apo konfondimi me kompetencën e Gjykatës Kushtetuese, që sipas nenit 131, shkronja “c”, të Kushtetutës, vlerëson kushtetutshmërinë e akteve normative. Njëkohësisht, gjykatës administrative i është njohur e drejta që gjatë shqyrtimit gjyqësor të një veprimi administrativ të mos zbatojë një akt nënligjor normativ, në bazë të të cilit është kryer veprimi administrativ që shqyrtohet, kur çmon se akti nënligjor është i paligjshëm (neni 38). Një kompetencë e tillë e gjykatës administrative përballlet me kompetencën e Gjykatës Kushtetuese kur shqyrton pajtueshmërinë e akteve normative me Kushtetutën (neni 131, shkronja “c”). Pavarësisht se edhe neni 8/a, i ligjit nr. 49/2012 ka përjashtuar gjykimin e mosmarrëveshjeve për aktet nënligjore normative që, sipas Kushtetutës, janë në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese, nuk rezulton që ndarja mes juridiksioneve të jetë fort e qartë.

31. Nga ana tjetër, neni 54/4 dhe 56 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 *“Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”*, përkatësisht përcaktojnë: *“Çdo lloj akti me karakter ligjor e nënligjor, veprim ose mosveprim i organeve të pushteteve ose i organeve të qeverisjes vendore, që kanë çuar në mosmarrëveshje kompetencash midis tyre, përbëjnë bazat për fillimin e shqyrtimit të këtyre çështjeve”* si dhe, *“Kur zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencës është e lidhur me akte ligjore ose nënligjore të nxjerra nga organet palë në konflikt, Gjykata Kushtetuese për zgjidhjen e mosmarrëveshjes shqyrton edhe kushtetutshmërinë apo ligjshmërinë e aktit”*. Sipas këtij rregullimi ligjor, me qëllim zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet pushteteve, Gjykata Kushtetuese nuk përjashtohet të ushtrojë kontrollin mbi vlefshmërinë e këtyre akteve.

32. Në pamje të parë, me rregullimin që bën ligji nr. 49/2012 nuk duket se krijohet ndonjë problematikë për përcaktimin e gjykatës kompetente që do të shqyrtojë paligjshmërinë e aktit normativ, përderisa, si rregull, pranohet se Gjykata Kushtetuese është kompetente për të vlerësuar vetëm antikushtetutshmërinë e aktit. Në dallim nga ligji nr. 7491, datë 29.4.1991 *“Për dispozitat kryesore kushtetuese”* dhe nga disa kushtetuta evropiane, të cilat kanë parashikuar

të drejtën e Gjykatës Kushtetuese të vendosë për papajtueshmërinë e akteve nënligjore normative me Kushtetutën dhe me ligjet (pra, të vlerësojë jo vetëm antikushtetutshmërinë, por edhe paligjshmërinë), Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ka synuar ta kufizojë këtë të drejtë. Neni 131, shkronja "c" parashikon vetëm shqyrtimin e pajtueshmërisë së akteve normative me Kushtetutën, duke mos përmendur papajtueshmërinë e tyre me ligjet.

33. Nga ballafaqimi i normave kushtetuese dhe ligjore, në drejtim të kontrollit mbi aktin nënligjor normativ, si dhe të zgjidhjes së mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet organeve, kur shkak i konfliktit janë vetë aktet normative, dallohen dy juridiksione paralele që krijohen ndërmjet gjykatave administrative dhe Gjykatës Kushtetuese. Në këtë drejtim, çështja kryesore që shtrohet për diskutim përpara Kolegjit është *nëse akti normativ i nxjerrë nga organet qendrore dhe vendore do të jetë objekt shqyrtimi i juridiksionit të Gjykatës Administrative të Apelit apo i Gjykatës Kushtetuese?*

34. Ky realitet i ri juridiksional, si dhe opinionet e ndryshme doktrinare mbi vijën e ndarjes mes dy juridiksioneve kërkojnë nga jurisprudenca gjyqësore dhe kushtetuese qartësimin e kriterëve, që mund të shërbejnë për përcaktimin e juridiksionit për gjykimin e vlefshmërisë së aktit nënligjor normativ. Pavarësisht se nuk është arritur të konsolidohet një qëndrim i qartë, që bën dallimin mes juridiksionit kushtetues dhe atij gjyqësor administrativ, kriteret e ndryshme janë evidentuar në këtë drejtim. Në jurisprudencën e këtyre gjykatave, si edhe në qëndrimet doktrinare për ndarjen e kufijve juridiksionalë, gjenden referime në disa kriteret, si p.sh. statusi kushtetues ose jo kushtetues i organit publik që është ngarkuar me nxjerrjen e aktit nënligjor normativ, klasifikimi si organ kushtetues i nivelit qendror/vendor ose organ jo kushtetues qendror/vendor, subjektet që legjitimohen për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese apo Gjykatës Administrative të Apelit për të kundërshtuar aktin nënligjor normativ, shterimi i juridiksionit gjyqësor administrativ para se t'i drejtohen me ankim individual juridiksionit kushtetues, ose, thënë ndryshe, parimi i subsidiaritetit, natyra e pretendimeve që ngrihen nga paditësi për paligjshmërinë e aktit normativ, etj. Megjithatë kriteret nuk janë të pakta, ende nuk është arritur të identifikohet qartësisht ndonjë kriter përcaktues që zgjidh përfundimisht problematikën e mbivendosjes juridiksionale.

35. Me qëllim përcaktimin e qartë të juridiksionit, si dhe shmangien e mbivendosjes mes juridiksionit kushtetues dhe atij gjyqësor administrativ, Kolegji vlerëson se të gjitha kriteret e mësipërme mund të kenë vlerën dhe rëndësinë e tyre, por orientimi drejt parimit të subsidiaritetit dhe, në veçanti, drejt identifikimit të plotë të shkaqeve të pretenduara nga paditësi, të ngritura në nivel ligjor apo kushtetues, mund të shërbejë si kriter thelbësor për të dalluar juridiksionin gjyqësor administrativ nga ai kushtetues.

36. Nga interpretimi që u bëhet dispozitave të Kushtetutës dhe ligjeve, por edhe nga qëndrimi i mbajtur nga jurisprudenca kushtetuese, rezulton se në rrugën e kontrollit të kushtetutshmërisë së normës Gjykatës Kushtetuese nuk i krijohet hapësirë për verifikimin e paligjshmërisë së akteve normative. Nga ana tjetër, Gjykata Administrative e Apelit, si gjykata që ka kompetencë gjykimin parësor të ligjshmërisë së një akti normativ, ka qenë e prirur drejt pushtetit të saj për të shqyrtuar vetëm paligjshmërinë e aktit nënligjor normativ, por pa guxuar të bëjë dallimin me pakushtetutshmërinë. Një dallim i tillë nuk rezulton të jetë shtjelluar në mënyrë të qartë as nga vetë Gjykata Kushtetuese (*shih vendimin nr. 4/2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

37. Për hartimin dhe miratimin e akteve nënligjore normative, Kushtetuta ka parashikuar organet publike kompetente, si dhe procedurën që duhet respektuar për nxjerrjen e tyre, duke ia lënë përcaktimin e përmbajtjes së akteve nënligjore vullnetit të organit ligjvënës, sipas çështjeve kryesore që evidenton dhe delegon. Në pjesën e shtatë, kreu I, nga neni 116 deri në nenin 120, Kushtetuta ka parashikuar disa norma me natyrë formale, por jo përmbajtësore për nxjerrjen e akteve nënligjore normative. Me këtë zgjidhje, Kushtetuta ka pranuar se normat e saj mund të shërbejnë si bazë vetëm për kryerjen e kontrollit procedural të aktit normativ dhe jo të atij përmbajtjesor. Kushtetuta ia ka besuar përmbajtjen e akteve nënligjore normative tërësisht vullnetit të ligjvënësit nëpërmjet kufijve ligjor që ai vendos, duke synuar në këtë mënyrë të bëjë edhe një dallim ndërmjet paligjshmërisë dhe pakushtetutshmërisë së aktit nënligjor normativ. Me rregullimin që bën neni 118 i Kushtetutës pranohet se aktet nënligjore normative nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjit, duke mos njohur autoritetin e organeve publike që të nxjerrin akte normative në mënyrë të pavarur. Sipas këtij neni, aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim

të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë dhe ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.

38. Kolegji vlerëson se ky rregullimi kushtetues synon të bëjë një dallim thelbësor ndërmjet “çështjeve që duhen rregulluar” nga ligji, përmes të cilave përcaktohen kufijtë normativ të organit kompetent nënligjor, si dhe përmbajtjes së vetë ligjit. Këto janë dy çështje të ndryshme që nuk duhen ngatërruar me njëra tjetrën. Një akt nënligjor normativ mund të rregullojë formalisht çështjet për të cilat ligji e ka ngarkuar, por pa e respektuar përmbajtjen e vetë ligjit. Kështu, p.sh., një akt normativ respekton korrektësisht parimin e hierarkisë së normës, nxirret në bazë dhe për zbatim të ligjit, si dhe rregullon formalisht çështjet e përcaktuara nga ligji (neni 116, 118, pika 2), por në përmbajtjen e tij rezulton me të meta thelbësore, që bien në kundërshtim ose shkojnë tej përmbajtjes së vetë ligjit. Në përgjithësi kjo është një situatë e zakonshme që ndeshet në praktikë. Kolegji vlerëson se ngritja e një pretendimi të tillë nga palët në proces mund të shërbejë si një kriter i rëndësishëm për të bërë ndarjen e juridiksionit, sepse orienton kërkimin në drejtim të verifikimit të paligjshmërisë dhe jo të pakushtetutshmërisë së aktit nënligjor normativ. Evidentimi nga paditësi i këtij argumenti si një pretendim për kundërshtimin e aktit normativ do të bëjë kompetente Gjykatën Administrative të Apelit dhe jo Gjykatën Kushtetuese. Nga ana tjetër, në rast se do të pretendohet se akti nënligjor normativ ka rregulluar çështje të papërcaktuara nga ligji, që në fakt evidentohen si shkelje të procedurës ose të kompetencës së organit publik (referuar nenit 118 dhe parimit kushtetues të ligjshmërisë së akteve nënligjore), atëherë vihet në dyshim tejkalimi i kompetencës nga organi publik që ka nxjerrë këtë akt, duke implikuar në këtë mënyrë juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese dhe, për rrjedhojë, çështjen e pakushtetutshmërisë së aktit.

39. Në rastin në shqyrtim, Gjykata Administrative e Apelit, për të bërë dallimin ndërmjet juridiksionit kushtetues dhe juridiksionit gjyqësor, rezulton të ketë përdorur formalisht si referim kriterin e pretendimeve të ngritura nga pala paditëse për shqyrtimin e vlefshmërisë së aktit normativ, por pa arritur të ndajë qartësisht pretendimet ligjore nga ato kushtetuese. Në fakt, në këtë gjykim, siç rezulton edhe nga arsyetimi i vendimit gjyqësor, palët kanë debatuar mbi thelbin dhe natyrën e pretendimeve dhe vetë Gjykata Administrative e Apelit e ka konsideruar pajisjen e gjyqtarëve me pasaporta shërbimi, si pjesë e të drejtave të tjera të fituara prej tyre, që lidhet me statusin e gjyqtarit, duke konkluduar për mungesë të juridiksionit gjyqësor administrativ. Duke zbatuar rregullin e përparësisë së juridiksionit kushtetues në raport me juridiksionin gjyqësor administrativ, pavarësisht konstatimit të mungesës së juridiksionit gjyqësor administrativ, Gjykata Administrative e Apelit ka lejuar debatin gjyqësor, ka kryer një hetim të plotë mbi pretendimet e palëve në proces, duke arsyetuar mbi to dhe në përfundim ka vendosur të rrëzojë kërkesëpadinë. Me qëndrimin e mbajtur, Kolegji vlerëson se Gjykata Administrative e Apelit, duke i dhënë zgjidhje çështjes në mënyrë përfundimtare, në thelb, nuk e ka përjashtuar juridiksionin gjyqësor administrativ.

40. Nëse Gjykata Administrative e Apelit do të mbante në vëmendje dhe do të konsideronte pretendimet e ngritura nga pala paditëse në nivelin ligjor dhe do të arsyetonte se këto kërkime nuk lidhen drejtpërdrejt me një të drejtë kushtetuese, por me një të drejtë ligjore të fituar, padysim që do të konkludonte mbi juridiksionin gjyqësor administrativ të kësaj çështje. Kolegji vlerëson se në rastin në shqyrtim implikohet një e drejtë ligjore që lidhet me pajisjen me pasaportë shërbimi të gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit, si një e drejtë që nuk parashikohet drejtpërdrejt nga Kushtetuta, por nga ligji, pavarësisht se kjo është pjesë e statusit të gjyqtarit. Akti objekt shqyrtimi, VKM nr. 389/2019, në përmbajtjen e tij ka vlerësuar t'u heqë gjyqtarëve të drejtën e pajisjes me pasaportë shërbimi, ndërkohë që sipas ligjit kjo e drejtë ka qenë e fituar më parë. Mbi këtë analizë, Kolegji vlerëson se çështja nuk i përket juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese, por është brenda juridiksionit gjyqësor administrativ, për të cilën nevojitet zgjidhja e saj në mënyrë përfundimtare.

D. Mbi pretendimet për themelin e mosmarrëveshjes

a) *Lidhur me ometimin ligjor*

41. Fillimisht, me VKM nr. 335/1997, "Për lëshimin e pasaportave diplomatike dhe të shërbimit", ashtu si edhe për një kategori të caktuar funksionarësh publikë, është vendosur pajisja me pasaportë shërbimi e gjyqtarëve. Pas miratimit të ligjit nr. 8668, datë 23.11.2000, "Për pajisjen e shtetasve shqiptarë me pasaportë për jashtë shtetit" (në vijim ligji nr. 8668/2000), i ndryshuar, në nenin 4, pika 2 të tij parashikohet se kriteret për lëshimin e pasaportës së shërbimit dhe asaj diplomatike përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave. Këshilli i Ministrave, në zbatim të rezervës ligjore relative të parashikuar në këtë ligj, bazuar në nenet 100, pikat 1, 2 e 5 të Kushtetutës dhe nenit 28 (b), të ligjit nr. 9000/2003, ka miratuar një akt të ri nënligjor, VKM nr. 389/2019, "Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit".

42. Deri në momentin e miratimit nga Këshilli i Ministrave të vendimit nr. 389/2019 rezulton se gjyqtarët e kanë gëzuar këtë të drejtë. Në Lidhjen 2 që i bashkëlidhet këtij vendimi janë renditur subjektet që kanë të drejtë të pajisen me pasaporta shërbimi, ku nuk përfshihen gjyqtarët. Me hyrjen në fuqi të këtij akti nënligjor normativ shfuqizohet edhe VKM nr. 335/1997, me të cilën gjyqtarët, për shkak të funksionit, ishin përfitues të pasaportës së shërbimit. Mospërfshirja e gjyqtarëve në kategorinë e subjekteve përfituese të pajisjes me pasaportë shërbimi rezulton të jetë ometim në vendimin e Këshillit të Ministrave me pasojë (sipas pretendimit të palës paditëse) cenimin e të drejtave ligjore të fituara, që janë pjesë e rëndësishme dhe e pandashme e statusit të gjyqtarit. Konstatimi i paligjshmërisë së kësaj shtate, të krijuar për shkak të ometimit të VKM nr. 389/2019, përfshihet në objektin e kërkimeve nga pala paditëse.

43. Në funksion të dhënies së një zgjidhje përfundimtare për çështjen, Kolegji e vlerëson të nevojshme të analizojë konceptin "ometim ligjor" dhe ndikimin që ai mund të ketë në cenimin e të drejtave të ligjshme, të fituara më parë. Ometimi ligjor është koncept tashmë i afirmuar në doktrinën juridike, praktikën gjyqësore dhe, në veçanti, atë kushtetuese. Ometimi është identifikuar, si në rastet kur norma juridike nuk ka rregulluar një marrëdhënie të caktuar, që në të vërtetë duhej të rregullohej (*ometimi absolut*), ashtu edhe kur norma nuk ka arritur të përmbushë në mënyrën e plotë dhe të duhur këtë detyrim (*ometimi relativ*). Shmangia e zbrazëtisë së krijuar nga mungesa e normës juridike, qoftë nëpërmjet procesit të hartimit të normës së re, ashtu edhe përmes zbatimit të ligjit me analogji, konsiderohet në jurisprudencën si çështje e ometimit legjislativ. Ometimi ligjor mund të ekzistojë në disa situata, por ai bëhet pjesë e shqyrtimit gjyqësor nëse konstatohet si shkak kryesor i cenimit të të drejtave ligjore të individit. Një rast i tillë mund të jetë mosparashikimi i rregullimeve në normat përkatëse juridike, si pasojë e të cilit shkelen parimet dhe normat kushtetuese e ligjore. Gjykata, e cila gëzon autoritetin e kontrollit të ometimit për antikushtetutshmëri ose paligjshmëri, konstaton ometimin gjatë shqyrtimit të çështjes dhe orienton organin kompetent të nxjerrë rregullimin përkatës, i cili nëpërmjet plotësimit ose ndryshimit të normës juridike, sjell si pasojë shmangien ose plotësimin e ometimit. Vetëm në këtë mënyrë gjykata arrin të garantojë rivendosjen në vend të së drejtës së cenuar nëpërmjet ometimit (shih "Problems of Legislative omission in constitutional Jurisprudence", raport i miratuar në Kongresin XIV të Konferencës së Gjykatave Kushtetuese të Evropës (2009)). Gjykata mund të deklarojë paligjshmërinë/pakushtetutshmërinë e një teksti në pjesën në të cilën nuk përmban një parashikim ligjor, që duhet domosdoshmërisht të jetë, pa dashur të thotë se norma krijohet nga Gjykata, pasi ajo nuk e ka këtë funksion (shih vendimin nr. 190/1970 të Gjykatës Kushtetuese të Italisë, që ka deklaruar paligjshmërinë kushtetuese të nenit 304/1 të KPP, në pjesën që përjashtonte ndihmën e mbrojtësit gjatë pyetjes së të pandehurit; vendimin 364/1988, me të cilin po ajo Gjykatë deklaroi paligjshmërinë kushtetuese të nenit 5 të KP-së, në pjesën që nuk përjashtonte nga përgjegjësia penale për mosnjohjen e ligjit penal, rastin kur mosnjohja është e paevitueshme; më tej edhe vendimet nr. 336/1989, nr. 471/1990, nr. 485/1992, nr. 62/1992, nr. 359/1993).

44. Përveçse nga Gjykata Kushtetuese, ometimi si koncept nuk ka qenë një çështje e trajtuar gjerësisht në jurisprudencën gjyqësore. Pavarësisht se Kushtetuta nuk e parashikon shprehimisht të drejtën e Gjykatës Kushtetuese për të kontrolluar dhe vlerësuar kushtetutshmërinë e ometimit ligjor, në jo pak raste ajo, nëpërmjet jurisprudencës së saj, ka mbajtur qëndrim. Gjykata Kushtetuese nuk ka hezituuar të konkludojë për domosdoshmërinë që paraqet shmangia e ometimit ligjor për funksionimin normal të shtetit të së drejtës. Në vendimin nr. 31/2003,

Gjykata Kushtetuese arsyeton: “Në qoftë se ligjvënësi nuk reagon në përgjigje të vakuumit legjislativ, atëherë sistemi kushtetues nuk ofron ndonjë mjet efektiv dhe kjo situatë mund të çonte në një krizë në sistemin e demokracisë përfaqësuese.” Me zhvillimin e jurisprudencës, Gjykata Kushtetuese ka shkuar më tej, duke evidentuar cenimin e parimeve kushtetuese, për shkak të ekzistencës së zbrazëtisë ligjore. Në çështje të kësaj natyre, ajo ka shpallur antikushtetutshmërinë e normës juridike, duke ia lënë organit ligjbërës përmbushjen e këtij detyrimi, ashtu si nëpërmjet interpretimit kushtetues dhe bërjes të vetëzbatueshëm të arsytimit të vendimit ka plotësuar rregullimin ligjor edhe pa ndërhyrjen e organit ligjbërës (*shih vendimin nr. 12/2000 të Gjykatës Kushtetuese*). Pavarësisht qëndrimeve të vërejtura në jurisprudencën kushtetuese për pozicionin e një “*ligjvënësi pozitiv*”, Gjykata Kushtetuese nuk ka pasur për qëllim zhvendosjen ose zëvendësimin e parlamentit nga ushtrimi i pushtetit të tij si ligjbërës (*shih vendimet nr. 18/2003; nr. 1/2005; nr. 19/2007; nr. 12/2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

45. Në linjën e këtij qëndrimi konstant të jurisprudencës kushtetuese, Kolegji vlerëson të nevojshme të theksojë se ometimi mund të shmanget jo vetëm nga institucionet ligjbërëse dhe Gjykata Kushtetuese, por edhe nga gjykatat e zakonshme, nëpërmjet interpretimit të ligjeve, zbatimit të ligjit me analogji, respektimit të parimeve të përgjithshme etj. Konstatimi i ometimit nga gjykatat e zakonshme, sidomos në aktet nënligjore, kufizohet vetëm për marrëdhënien juridike konkrete të lidhur me çështjen që shqyrtohet prej saj. Kështu, zgjidhja e çështjeve konkrete nga gjykatat e sistemit të zakonshëm, duke pasur për orientim zbatimin e drejtpërdrejtë të dispozitave të Kushtetutës (neni 4), të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara (neni 122), të jurisprudencës së GJEDNJ-së (neni 17) dhe, në veçanti, interpretimet përfundimtare të kryera nga Gjykata Kushtetuese (neni 132, 145), mund të realizohet, kur është rasti, edhe nëpërmjet konstatimit të ometimit dhe shmangies së tij, kur vërtetohet se një gjë e tillë është bërë shkak për cenimin e të drejtave të ligjshme.

46. Gjyqtari nuk mund të shmanget nga roli krijues gjatë interpretimit të ligjit, pasi, në rrethana të caktuara, e drejta mund të ekzistojë tej normave pozitive që nxjerr shteti, e drejtë që e ka burimin e saj në rendin juridik kushtetues si një tërësi logjike dhe që funksionon si një korrigjuese e normave të shkruara. Gjykatat kanë detyrimin ta gjejnë këtë të drejtë dhe ta bëjnë atë realitet në çështjet që kanë për shqyrtim. Kushtetuta nuk e kufizon gjyqtarin në zbatimin strikt të vullnetit legjislativ në çështjen që i është paraqitur. Funkcioni gjyqësor presupozon se nuk ekziston asnjë boshllëk në rendin juridik pozitiv, një kusht që mund të jetë i dëshirueshëm në interes të sigurisë juridike, por që në praktikë është i paarritshëm. Detyra e gjyqtarit nuk kufizohet në interpretimin dhe zbatimin e vendimeve legjislative. Ai mund të jetë i detyruar të marrë një vendim në pajtim me vlerat kushtetuese, pra të ndriçojë dhe të zbatojë në vendimet e tij ato koncepte të vlerave që janë pjesë e pandarë e rendit juridik kushtetues, por që në tekstet e ligjeve të shkruara nuk janë shprehur qartë apo në mënyrë të plotë. Në kryerjen e kësaj detyre, gjyqtari duhet të ruhet nga arbitrariteti. Vendimi i tij duhet të bazohet në një arsyetim racional. Ai duhet të bëjë të qartë që ligji i shkruar nuk arrin ta përmbushë qëllimin e vet për të ofruar një zgjidhje të drejtë për problemin ligjor në shqyrtim. Është pikërisht vendimi i gjyqtarit ai që e mbush këtë hapësirë boshe, duke përdorur arsyen e shëndoshë dhe konceptet e përgjithshme të komunitetit mbi drejtësinë (*shih më gjerë vendimin e Gjykatës Kushtetuese Federale gjermane (BVerfGE 34, 269)*).

47. Duke iu rikthyer rastit në shqyrtim konstatohet se Këshilli i Ministrave, të cilit i është deleguar nga ligjvënësi pushteti për të nxjerrë aktin nënligjor normativ për të pajisur me pasaporta diplomatike dhe shërbimi disa funksionarë publikë, ka ometuar në rregullimin e kësaj shtate për gjyqtarët, duke cenuar haptazi dhe pa asnjë arsye të përligjur një të drejtë të fituar më parë prej tyre. Në VKM nr. 389/2019, në lidhjen 2, janë renditur subjektet që kanë të drejtë të pajisen me pasaporta shërbimi, duke mos u përfshirë gjyqtarët, të cilët, për shkak të funksionit, e kishin fituar këtë të drejtë, sipas rregullimit të mëparshëm. Mosparashikimi në aktin normativ, pa një arsye të përligjur të të drejtës së gjyqtarëve për t’u pajisur me pasaportë shërbimi është një ometim ligjor që vlerësohet nga Kolegji se ka cenuar standardin “*përfitime të tjera*”, në referim edhe të konceptit kushtetues të “*të drejtave të fituara*”.

48. Jurisprudenca kushtetuese ka mbajtur qëndrim konstant lidhur me parimin e sigurisë juridike që në praktikë realisht sintetizohet nga parimi i pritshmërive legjitime, ndërsa ky i fundit “merr inerci” nga prekje e të drejtave të fituara (*shih vendimin nr. 11/2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Pritshmëria legjitime, sikundër interpretohet në doktrinën e të drejtës kushtetuese dhe administrative, përfshin parimin e mbrojtjes së të drejtave të fituara përmes ligjit ose akteve nënligjore dhe parimin e vazhdimësisë ose konsistencës së ligjit, në kuptimin material të tij. Koncepti për pritshmërinë legjitime është trajtuar në jurisprudencën e GJEDNJ-s ë, e cila në vendimin *Kopecký k. Slovenské* është shprehur se “...pritshmëria e ligjshme bazohet mbi një besim të arsyeshëm mbi një akt ligjor, i cili ka një bazë të shëndetshme. Ligjvënësi nuk mund të përkeqësojë në mënyrë të paarsyeshme gjendjen ligjore të personave, të mohojë të drejtat e fituara ose të shpërfillë interesat e tyre legjitime”.

49. Rezulton se gjyqtarët e kanë përfituar të drejtën për t’u pajisur me pasaporta shërbimi me ligj dhe me akt nënligjor që ka dalë në bazë e për zbatim të tij. Në momentin që “përfitimet e tjera” i njihen gjyqtarit përmes një ligji apo akti nënligjor, ato bëhen pjesë integrale dhe e pandashme e statusit që ai gëzon dhe, për pasojë, nuk mund të parashikohet një rregull i ri përkeqësues përmes zhveshjes apo heqjes së të drejtës së përfituar. Padyshim që jo çdo e drejtë kushtetuese e ligjore mund të jetë absolute, por në kuadrin e respektimit të standardit të sigurisë juridike, pritshmërive legjitime dhe të drejtave të fituara nevojitet që të jepen arsye të përligjura për marrjen e një mase kufizuese.

50. Karta Evropiane për Statusin e Gjyqtarit parashikon se statusi i gjyqtarëve synon sigurimin e kompetencës, pavarësisë dhe paanësisë, elemente këto që çdo palë në një proces gjyqësor i pret në mënyrë legjitime nga gjykata dhe gjyqtari, të cilit i është besuar mbrojtja e të drejtave. Për statusin e magjistratit Kushtetuta sanksionon parimet kryesore mbi të cilat ai ekziston, duke mos qenë shterues në këtë drejtim, ndërsa rregullimi i drejtpërdrejtë reflektohet në disa ligje, në veçanti, në ligjin nr. 96/2016, i ndryshuar, përmes të cilit garantohen: “a) të drejtat dhe detyrimet e tyre; b) pranimin dhe emërimin e tyre; c) zhvillimin e karrierës dhe mbarimin e mandatit të tyre; ç) vlerësimin etik dhe profesional të tyre; d) përgjegjësinë disiplinore, penale dhe civile të tyre;” (neni 1 i ligjit), përfshirë të drejtat e rrjedhura nga “Paga dhe përfitimet e tjera” (neni 22 i ligjit). Padyshim që në këtë ligj nuk janë listuar në mënyrë shteruese të gjitha llojet e “përfitimeve të tjera” që kanë gjyqtarët për shkak të funksionit, sepse ato normohen edhe me akte të tjera ligjore e nënligjore. Kështu p.sh., karriera është një nga përfitimet që gjyqtarët e gëzojnë për shkak të detyrës që kryejnë dhe, si e tillë, përfshihet në sferën e garancive që burojnë nga statusi i gjyqtarit (*shih vendimin nr. 31/2009, të Gjykatës Kushtetuese*). Ndër përfitimet e tjera që u janë njohur më herët gjyqtarëve është edhe e drejta për t’u pajisur me pasaporta shërbimi. Të gjitha këto garanci janë të lidhura ngushtësisht mes tyre. Pikërisht për shkak të rëndësisë që ka statusi i gjyqtarit, si pjesë e rëndësishme e pavarësisë së pushtetit gjyqësor, ligjvënësi nuk ka përcaktuar dhe as mund të përcaktojë një listë shteruese të “përfitimeve të tjera” që funksionari gëzon. Për këtë arsye, Kolegji ka konkluduar se, në rastin konkret, pretendimet e palës paditëse nuk kanë natyrë të drejtpërdrejtë kushtetuese, pasi në thelb ato kanë të bëjnë me statusin e gjyqtarit dhe të drejtat/privilegjet që rrjedhin prej tij, të cilat gjejnë rregullim të posaçëm në ligjin nr. 96/2016, si edhe në ligje/akte nënligjore të tjera, gjë që e bën mosmarrëveshjen objekt të juridiksionit gjyqësor dhe jo të atij kushtetues.

51. Kështu, referuar ligjit nr. 8668, datë 23.10.2000, “Për pajisjen e shtetasve shqiptarë me pasaportë për jashtë shtetit”, që ka autorizuar Këshillin e Ministrave për të përcaktuar funksionarët që e përfitojnë një të drejtë të tillë, por edhe nenit 22, të ligjit nr. 96/2016 që sanksionon konceptin e paprekshmërisë së pagës dhe të përfitimeve të tjera, të cilat burojnë nga ushtrimi i funksionit të gjyqtarit, Kolegji vlerëson se çdo ndërhyrje me efekt përkeqësues dhe pa asnjë arsye të përligjur në të drejtat e fituara më parë që shpërfill interesat legjitime të gjyqtarëve konsiderohet e paligjshme. Përrashtimet e lidhura me përkeqësimin e statusit të funksionarit, në drejtim të cenimit të pagës dhe përfitimeve të tjera janë të listuara në nenin 22, të ligjit nr. 96/2016 dhe përshijnë situata tepër specifike, si: i) vështirësi financiare në vend ose emergjenca kombëtare; ii) kur gjyqtari me dëshirën e tij kthehet në një pozicion të mëparshëm me pagë më të ulët; iii) për shkak të një mase disiplinore ose për shkak të një vlerësimi të ulët etik dhe profesional. Në rastin

konkret, mospërfshirja e gjyqtarëve në kategorinë e subjekteve përfituese të pasaportës së shërbimit nuk lidhet me asnjë prej këtyre situatave.

52. Kolegji konstaton se VKM nr. 335/1997 parashikonte të drejtën për t'u pajisur me pasaportë shërbimi, si edhe të drejtën që pajisja me pasaportë të realizohej me shpenzimet e institucionit. Pra, në këtë rast, VKM nr. 389/2019 ka cenuar statusin e gjyqtarëve në dy elemente: *së pari*, në heqjen e së drejtës për t'u pajisur me pasaportë shërbimi dhe për rrjedhojë pamundësinë për të gëzuar të gjitha përfitimet që sjell ky dokument shtetëror identifikimi; *së dyti*, heqjen e përfitimit financiar të përballimit të pagesës për pajisjen me pasaportë shërbimi nga buxheti i institucionit, ku gjyqtari ushtron detyrën. Për rrjedhojë, Kolegji vlerëson se heqja e këtyre të drejtave, të cilat nuk mund të preken pa një arsye të përligjur, vjen në kundërshtim me nenin 22, të ligjit nr. 96/2016, "*Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë*", gjë e cila prek drejtpërdrejt statusin e gjyqtarit.

53. Mbi bazën e kësaj analize, Kolegji konkludon për paligjshmërinë e lidhjes 2 të këtij vendimi, të shfaqur në formën e ometimit ligjor, për pjesën që nuk parashikon gjyqtarët si subjekte zyrtare, të cilët kanë të drejtë të pajisen me pasaportë shërbimi. Për shmangien e kësaj paligjshmërie, pala e paditur, Këshilli i Ministrave, ka detyrimin të plotësojë boshllëkun e shkaktuar në aktin normativ objekt gjykimi, duke i përfshirë gjyqtarët në kategoritë përfituese të pasaportës së shërbimit.

b) Lidhur me pretendimet e tjera

54. Me arsyetimin e mësipërm, Kolegji i ka dhënë në të njëjtën kohë përgjigje edhe pretendimit të palës së paditur, Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga Avokati i Shtetit se, pika e parë dhe e dytë e objekti të padisë nuk parashikohet nga legjislacioni në fuqi, më konkretisht neni 17, i ligjit nr. 49/2012. Në këtë aspekt, Kolegji sjell edhe njëherë në vëmendje praktikën e konsoliduar të Gjykatës së Lartë dhe qëndrimin e mbajtur për konceptin procedural të "*padive që nuk mund të ngrihen*", në kuptim të nenit 299, shkronja "c", të KPC-së. Pamundësia e zhvillimit të procesit gjyqësor civil apo administrativ, për shkak të "*padive që nuk mundet të ngrihen*", përfaqëson në vetvete një tërësi shkaqesh procedurale që nuk lejojnë shqyrtimin në themel të padisë. Padia nuk mund të ngrihet dhe rrjedhimisht procesi gjyqësor nuk mund të ecë për të vlerësuar themelin e saj, në rastet kur nuk plotësohen parakushtet procedurale, apo thënë ndryshe kushtet që ligji i paracakton si mjetet ligjore procedurale për mbrojtjen e të drejtave subjektive të personit. Këto shkaqe me natyrë procedurale godasin padinë në kuptimin procedural dhe rëndojnë ekskluzivisht mbi aftësinë e padisë për të krijuar proces gjyqësor të vlefshëm. Shkaqe që pamundësojnë ngritjen e padisë janë edhe mungesa e juridiksionit, (pa)paditshmëria për shkak të imunitetit parlamentar (neni 73, pika 1 i Kushtetutës) apo juridiksional (imuniteti i diplomatit), legjitimiteti aktiv procedural (neni 95 i KPC-së), gjyqvarësia (neni 58 i KPC-së), instituti i gjësë së gjykuar (neni 451/a i KPC-së), bashkëndërgjyqësia e detyrueshme (neni 161, shkronja "ç" etj. Për këtë arsye, as neni 468 në formulimin e mëparshëm, as neni 299 shkronja "c" i KPC-së aktualisht në fuqi nuk parashikojnë listë shteruese të shkaqeve, pasi sipas rrethanave mundet të konkludohet edhe mbi shkaqe të tjera që pengojnë proceduralisht një padi të ngrihet (*shih vendimin nr. 00-2018-476 (80), datë 3.4.2018, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë*).

55. Referuar rastit në shqyrtim, Kolegji vlerëson se përmes nenit 17, të ligjit nr. 49/2012, ligjvënësi ka synuar të normojë në mënyrë specifike disa prej llojeve të padive që mund të ngrihen dhe shqyrtohen nga gjykatat administrative, por kurrësi ky rregullim nuk mund të konsiderohet se është shterues në aspektin e të drejtës së çdo subjekti apo individit për të kërkuar gjyqësisht konstatimin e paligjshmërisë së ometimit që shfaqet tek akti nënligjor normativ dhe cenon një të drejtë të ligjshme të fituar më parë. Një interpretim i kundërt konsiderohet si cenim i të drejtës së individit për t'iu drejtuar gjykatës, në respektim të nenit 42 të Kushtetutës dhe nenit 6 të KEDNJ. Kolegji sjell në vëmendje parashikimet ligjore në ligjin nr. 49/2012, i ndryshuar, nenet 7(a), 10, pika 2(b), 18, pika 3, 37, pika 3 dhe 4, të cilat në harmoni edhe me nenin 17, pika 1/a të po këtij ligji sqarojnë llojin e padisë që mund të paraqitet në Gjykatën Administrative të Apelit për të kundërshtuar paligjshmërinë e aktit normativ nënligjor. Mbi bazën e analizës së kryer më sipër dhe mbi veçorinë që paraqet kjo padi, Kolegji konkludon se pretendimet e përfaqësuesit të palës së paditur rezultojnë të pabazuara.

56. Për sa i përket pikës së tretë të objektit të kërkesëpadisë “Konstatimin e paligjshmërisë dhe shfuqizimin e pikës 14 të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 389, datë 12.6.2019 “Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit” në pjesën që parashikon se pasaportat e shërbimit të gjyqtarëve të lëshuara para datës 14 qershor 2019 humbin vlefshmërinë më datë 31 dhjetor 2019”, Kolegji vlerëson se me pranimin që i bëhet kërtimeve të tjera, ajo mbetet pa një objekt konkret. Rezulton se prej miratimit dhe hyrjes në fuqi të VKM nr. 389/2019, Këshilli i Ministrave ka vijuar miratimin e ndryshimeve të këtij akti me disa vendime të tjera, përmes të cilave ka zgjatur afatin e vlefshmërisë së pasaportave të shërbimit për gjyqtarët. Konkretisht, në VKM nr. 389/2019, në pikën 14 është parashikuar: “*Subjektet, që janë pajisur me pasaporta diplomatike apo shërbimi përpara hyrjes në fuqi të këtij vendimi, kanë të drejtë të përdorin pasaportat përkatëse deri më datë 31 dhjetor 2019.*”; në VKM nr. 873, datë 24.12.2019, pika 1(b) parashikohet se, “...*fjalët “... 31 dhjetor 2019 ... zëvendësohen me ... 30 qershor 2020 ...*”; në VKM nr. 510, datë 1.7.2020, pika 1(b) parashikohet se fjalët, “... *30 qershor 2020... zëvendësohen me ... 31 dhjetor 2020.*”; në VKM nr. 1078, datë 24.12.2020, parashikohet se fjalët: “... *31 dhjetor 2020... zëvendësohen me ... 30 qershor 2021.*”; në VKM nr. 389, datë 30.6.2021 parashikohet se fjalët “... *pasaportat përkatëse deri më datë 30 qershor 2021... zëvendësohen me ... pasaportat e vlefshme përkatëse deri më datë 31 dhjetor 2022*”. Siç rezulton nga këto ndryshime të njëpasnjëshme të aktit normativ, pala e paditur në vazhdimësi ka konfirmuar vlefshmërinë e pasaportave të shërbimit për gjyqtarët. Një fakt i tillë nuk ndikon në paligjshmërinë e aktit normativ për sa i përket heqjes apo mospërfshirjes së gjyqtarëve si subjekte përfituese. Nisur nga ndryshimet që ka pësuar VKM objekt gjykimi Kolegji vlerëson se kërkitimi i tretë i objektit të padisë nuk mund të pranohet, sepse faktikisht afati “...*deri në 31 dhjetor 2019*” ka përfunduar. Nga ana tjetër, pranimi i kërkitimit për konstatimin e paligjshmërisë së shtyrjes së afatit të vlefshmërisë që tashmë është deri më 31 dhjetor të vitit 2022, jo vetëm që është në kundërshtim me atë që synon të mbrojë paditësi, por do të shkaktonte njëkohësisht një tjetër cenim të së drejtës së gjyqtarëve për vijimin e gëzimit të pasaportave të shërbimit deri në afatin e caktuar. Përderisa Kolegji vlerëson si të drejtë kërkitimin e parë dhe të dytë të objektit të padisë mbi konstatimin e paligjshmërisë së ometimit që ka krijuar lidhja 2, bashkëlidhur VKM 389/2021, në pjesën që nuk përfshihen gjyqtarët, atëherë nuk mund të konkludojë për të kundërtën, sa i përket kërkitimit në pikën e tretë të padisë. Për rrjedhojë ky kërkim duhet të rrëzohet.

57. Për sa i përket pretendimit tjetër të palës së paditur se me miratimin dhe hyrjen në fuqi të ligjit nr. 8668/2000, VKM nr. 335/1997 është shfuqizuar, Kolegji vlerëson se ky pretendim nuk është i bazuar. Kolegji vëren se me dispozitat kalimtare të ligjit nr. 8668/2000 nuk rezulton që VKM nr. 335/1997 të jetë shfuqizuar në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë. Për më tepër që në vazhdimësi pala e paditur ka nxjerrë disa akte të tjera nënligjore që kanë ndryshuar VKM nr. 335/1997, përmes të cilave është njohur dhe zgjatur afati i vlefshmërisë së pasaportave të shërbimit për gjyqtarët.

c) Lidhur me zgjidhjen përfundimtare të çështjes

58. Lidhur me pushtetin ligjor të Gjykatës së Lartë për mundësinë e zgjidhjes në mënyrë përfundimtare të çështjeve dhe, në rastin konkret, të mosmarrëveshjes objekt gjykimi, Kolegji vëren se ndryshimet e bëra në ligjin nr. 49/2012 që hynë në fuqi në muajin maj të vitit të kaluar kanë zgjeruar gamën dhe llojin e vendimmarrjes së Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë. Sipas pikës 1, shkronja “dh”, të nenit 63, Kolegji ka të drejtë të disponojë me ndryshimin e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe t’i japë zgjidhjen përfundimtare çështjes “...*kur zbatimi i ligjit procedural apo material nuk diktohet nga nevoja për rivlerësimin e fakteve apo të provave të çështjes.*”.

59. Gjykata Administrative e Apelit, në këtë çështje që lidhet me ushtrimin e pushtetit të saj në rrugën e kontrollit abstrakt të paligjshmërisë së një akti nënligjor normativ, siç ka arsyetuar, i ka dhënë një zgjidhje përfundimtare çështjes. Vetë ajo gjykatë ka arsyetuar për thelbin e pretendimeve të palës paditëse mbi konceptin kushtetues të pajisjes me pasaportë shërbimi të gjyqtarëve si një e drejtë e fituar dhe që cenon statusin e gjyqtarëve. Megjithëse argumenti i përdorur lidhet me mungesën e juridiksionit gjyqësor, Gjykata Administrative e Apelit, si organi i ngarkuar nga ligji me kontrollin e paligjshmërisë së aktit normativ, në të njëjtën kohë me rrëzimin

e kërkesëpadisë ka vënë në lëvizje Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë për zgjidhjen përfundimtare të kësaj çështje.

60. Kolegji vlerëson se rasti në shqyrtim lidhet me kontrollin e paligjshmërisë së një akti normativ dhe si i tillë është një gjykimi i veçantë që paraqet veçori nga kontrolli i zakonshëm kasacional që ushtron Gjykata e Lartë. Gjikimi i kësaj çështje bazohet në kontrollin abstrakt dhe jo konkret të paligjshmërisë së një akti normativ, i cili dallon nga kontrolli që i bëhet paligjshmërisë së një akti administrativ individual. Referuar legjislacionit procedural administrativ dhe konkretisht Kodit të Procedurave Administrative, është i njohur rregulli se parimet e sanksionuara në këtë Kod zbatohen për atë që është e mundur edhe mbi aktet normative nënligjore. Pra, kontrolli i vlefshmërisë së akteve nënligjore normative është një gjykim i veçantë që përafrohet me kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së normës që ushtrohet nga Gjykata Kushtetuese, për shqyrtimin e të cilit nuk mund të zbatohen në mënyrë strikte të njëjtat rregulla siç zbatohen gjatë shqyrtimit të rekursit të zakonshëm ndaj vendimeve të Gjykatës Administrative të Apelit. Karakteri *abstrakt* i kontrollit nënkupton shqyrtimin e vlefshmërisë së normës juridike mbi interesat objektive të bartësve të funksioneve publike. Kontrolli abstrakt konsiderohet edhe si një kontroll parandalues, për shkak të qëllimit të tij për të pastruar sistemin nga norma juridike të pavlefshme, përpara se ato të cenojnë të drejtat dhe liritë themelore të individëve dhe parimet e shtetit të së drejtës. Ekzistenca e interesave të një natyre objektive në gjykimin abstrakt e bën të domosdoshëm ushtrimin e këtij kontrolli nga një gjykatë e veçantë dhe e specializuar.

61. Karakteristikë për këtë lloj gjykimi është ushtrimi i kontrollit *in abstractio* ndaj normave juridike nga një gjykatë e specializuar për çështje kushtetuese, e cila vihet në lëvizje nga autoritetet publike ose politike dhe, që konkludon në marrjen e vendimeve me efekte *erga omnes* dhe nga një gjykatë e specializuar për çështje ligji, që është Gjykata Administrative e Apelit dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, si hallka e fundit. Në të vërtetë, gjithçka lidhet me rolin e gjyqtarit administrativ, si gjyqtar i ligjshmërisë. Konkretisht, ndryshimet që ka pësuar ligji nr. 49/2012 (me ligjin nr. 49/2021) kanë pranuar qartazi se kontrolli i ligjshmërisë së aktit normativ kryhet me dy nivele gjykimi dhe se vendimi është përfundimtar, vetëm pasi të jetë shprehur Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë. Këtë e konfirmon edhe rregulli i sanksionuar në nenin 43 të ligjit se “*Vendimi për shfuqizimin e aktit nënligjor normativ, pas përfundimit të gjykimit në Gjykatën e Lartë, publikohet i plotë në të njëjtën mënyrë me atë të parashikuar nga legjislacioni në fuqi për botimin e aktit*”.

62. Për vetë specifikën që paraqet kontrolli abstrakt i ligjshmërisë së një akti normativ nga gjykatat administrative (pra, përfundimi i shqyrtimit të kësaj çështje brenda juridiksionit gjyqësor administrativ), por edhe për efektet *erga omnes* që kanë vendimet e kësaj natyre, ligji nr. 49/2012 ka përcaktuar afate procedurale të posaçme dhe të shkurtra. Për këtë arsye, çështje të tilla nuk mund t'i nënshtrohen të gjitha rregullave që ka gjykimi i zakonshëm kasacional.

63. Mbi këtë analizë, Kolegji vlerëson se pavarësisht nga arsyetimi i Gjykatës Administrative të Apelit se i mungon juridiksioni të kontrollojë vlefshmërinë e aktit normativ, ajo duke vendosur rrëzimin e kërkesëpadisë në fakt i ka dhënë zgjidhje çështjes në thelb. Prandaj, në këto kushte i mbetet Gjykatës së Lartë ta zgjidhë përfundimisht çështjen. Konkretisht, përmbushen kërkesat e nenit 63, pika 1, shkronja “dh”, të ligjit nr. 49/2012, i ndryshuar, në drejtim të faktit se zgjidhja e mosmarrëveshjes dhe shkaqeve të ngritura në rekurs lidhet me zbatimin e ligjit procedural e material dhe nuk diktohet nga nevoja për rivlerësimin e fakteve apo të provave të çështjes. Për këtë arsye, Kolegji vlerëson se gjykimi i kësaj çështje, që lidhet me kontrollin abstrakt të ligjshmërisë së një akti normativ duhet të zgjidhet në mënyrë përfundimtare.

64. Mbi të gjithë analizën e mësipërme, Kolegji arrin në përfundimin se vendimi nr. 264 (86-2019-3791), datë 27.12.2019, i Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë është marrë në interpretim të gabuar të ligjit dhe si i tillë duhet të ndryshohet dhe kërkesëpadia duhet të pranohet pjesërisht.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë mbështetur në nenin 63, pika 1, shkronja “dh”, të ligjit nr. 49/2012, *“Për Gjykatat Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”*, i ndryshuar,

VENDOSI:

1. Ndryshimin e vendimit nr. 264 (86-2019-3792), datë 27.12.2019, të Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë në këtë mënyrë:

- Pranimin e pjesshëm të kërkesëpadisë.
- Konstatimin e cenimit të statusit të gjyqtarit nëpërmjet heqjes së pasaportës së shërbimit me vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 389, datë 12.6.2019, *“Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”*, si një e drejtë e fituar që nuk mund të ulet dhe që vjen në kundërshtim me nenin 22 të ligjit nr. 96/2016 *“Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”*.

- Konstatimin e paligjshmërisë, për shkak të ometimit të normës juridike, të lidhjes 2 të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 389, datë 12.6.2019, *“Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”*, në pjesën që nuk parashikon gjyqtarët si subjekte zyrtarë që kanë të drejtë të pajisen me pasaportë shërbimi.

2. Rrëzimin e kërkesës për pikën 3 (tre) të objektit të padisë.

Ky vendim publikohet i plotë në Fletoren Zyrtare, në zbatim të nenit 43, pika 2 e ligjit nr. 49/2012.

Tiranë 12.5.2022

Kryesues: Sokol Sadushi

Anëtar: Arbena Ahmeti, Gentian Medja

Anëtar me mendim paralel: Asim Vokshi, Ervin Pupe

MENDIM PARALEL

(i gjyqtarëve Asim Vokshi dhe Ervin Pupe)

1. Në çështjen administrative me nr. 31003-00369-00-2020. regj.them, që i përket:

PADITËSE: Shoqata Kombëtare e Gjyqtarëve të Republikës së Shqipërisë

I PADITUR: Këshilli i Ministrave

PERSON I TRETË: Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme

OBJEKTI: 1. Konstatimin e cenimit të statusit të gjyqtarit nëpërmjet heqjes së pasaportës së shërbimit, me vendimin nr. 389, datë 12.6.2019 të Këshillit të Ministrave, *“Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”*, si një e drejtë e fituar e që nuk mund të ulet, në kundërshtim me nenin 22, të ligjit nr. 96/2016 *“Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”*.

2. Konstatimin e paligjshmërisë dhe shfuqizimin e lidhjes 2, të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 389, datë 12.6.2019, *“Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”* në pjesën që nuk parashikon gjyqtarët si subjekte zyrtarë që kanë të drejtë të pajisen me pasaportë shërbimi.

3. Konstatimin e paligjshmërisë dhe shfuqizimin e pikës 14 të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 389, datë 12.6.2019, *“Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”* në pjesën që parashikon se pasaportat e shërbimit të gjyqtarëve të lëshuara para datës 14 qershor 2019 humbasin vlefshmërinë më datë 31 dhjetor 2019.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 116, 118 dhe 138 të Kushtetutës; nenet 1, 2 shkronja gj), 10 dhe 22 të ligjit nr. 96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”; nenet 2, pika 3, 7, shkronja a), 10, pika 2, shkronja “b”, 15, shkronja “d”, 17, pika 1, shkronja “a”, 18, pika 3, 37, pika 3 e 4; 40, pika 1, shkronja “a” dhe 43, i ligjit nr. 49/2012.

2. Në përfundim të shqyrtimit të çështjes në dhomë këshillimi Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë më datë 12.5.2022 vendosi:

1. “Ndryshimin e vendimit nr. 264 (86-2019-3791), datë 27.12.2019, të Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë në këtë mënyrë:

- Pranimin e pjesshëm të kërkesëpadisë.

- Konstatimin e cenimit të statusit të gjyqtarit nëpërmjet heqjes së pasaportës së shërbimit me vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 389, datë 12.6.2019, “Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”, si një e drejtë e fituar e që nuk mund të ulët, dhe në kundërshtim me nenin 22, të ligjit nr. 96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”.

- Konstatimin e paligjshmërisë, për shkak të ometimit të normës juridike, të lidhjes 2, të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 389, datë 12.6.2019, “Për kriteret për lëshimin e pasaportës diplomatike dhe asaj të shërbimit”, në pjesën që nuk parashikon gjyqtarët si subjekte zyrtarë që kanë të drejtë të pajisen me pasaportë shërbimi.

2. Rrëzimin e kërkesës për pikën 3 (tre) të objektit të padisë.”

3. Duke qenë pro llojit të vendimmarrjes për themelin e çështjes, por paraprakisht kundër zgjidhjes së kësaj çështje nga Gjykata e Lartë, pa e trajtuar më parë në themel nga Gjykata Administrative e Apelit, çmojmë të parashitshmë përmblendhëz në vijim arsyet në të cilat mbështesim mendimin tonë paralel për zgjidhjen e çështjes.

4. Gjatë diskutimeve në dhomë këshillimi, përpara se të kalohej në zgjidhjen në themel të çështjes, mendimi i trupës gjyqësore ishte i ndarë midis dy opsioneve: 1) prishjes së vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe kthimin e çështjes për rigjykim në po atë gjykatë; ose 2) vijimin e shqyrtimit në themel të çështjes dhe dhënien e një vendimi përfundimtar për kërkesat e palës paditëse. Gjyqtarët Asim Vokshi dhe Ervin Pupe ishin të mendimit se për shkak se Gjykata Administrative e Apelit nuk e kishte gjykuar çështjen në themel, sepse kishte konstatuar se mosmarrëveshja nuk i përkiste juridiksionit të zakonshëm, por atij kushtetues, duhej të prishej vendimi i saj e të kthehej çështja për rigjykim, në mënyrë që gjykata më e ulët të analizonte ligjshmërinë apo paligjshmërinë e aktit normativ nënligjor objekt gjykimi. Vetëm pasi gjykata më e ulët të shteronte kompetencën e vet funksionale, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë do të ishte në kushtet për t’u shprehur për themelin e çështjes. Shumica vendosi që duhej të vijohej me zgjidhjen në themel të çështjes, ndaj e vetmja mënyrë për evidentimin e faktit të mësipërm, është arsyetimi paralel.

5. Nga leximi i vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit arrihet në përfundimin se kjo gjykatë ka vlerësuar se mosmarrëveshja nuk është ligjore por kushtetuese dhe si e tillë hyn në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese e jo në kompetencën e Gjykatës Administrative të Apelit. Gjykata më e ulët arsyeton se bazuar në praktikën e Gjykatës së Lartë ajo nuk mund të procedonte me nxjerrjen e çështjes jashtë juridiksionit (pasi nuk mund t’ia dërgonte çështjen Gjykatës Kushtetuese), por duhet ta rrëzojë padinë me argumentin se ajo është paraqitur para forumit të gabuar gjyqësor, kur në fakt pretendimet nuk duhej të parashitoheshin para gjykatave të zakonshme, por para Gjykatës Kushtetuese. Ky arsyetim është i gabuar, pasi nëse do të ishte kjo linja standarde e arsyetimit, atëherë pothuajse të gjitha rastet në të cilat palët e legjitime të drejtohen Gjykatës Administrative të Apelit për kundërshtimin e ndonjë akti nënligjor normativ, do të duhej të rrëzoheshin, pasi çdo herë gjendet një lidhje e të drejtave që parashikon ligji, me ato që parashikon Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë apo Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut. Pra, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë nuk duhej të shqyrtonte themelin e kësaj çështjeje, por të arsyetonte se Gjykata Administrative e Apelit i kishte tagrat ligjore për ta zgjidhur atë dhe t’ia kthente për rigjykim, me detyrën që të shprehej për themelin e çështjes, sipas objektit të padisë, nëse akti nënligjor normativ binte apo jo në kundërshtim me ligjin.

6. Neni 138 i Kushtetutës ka vendosur një garanci të lartë për gjyqtarët, kur ka parashikuar shprehimisht se: *“Paga dhe përfitimet e tjera të gjyqtarit nuk mund të ulen, përveç rasteve, kur: a) nevojitet marrja e masave të përgjithshme ekonomiko-financiare për të shmangur situata të vështira financiare të vendit ose emergjenca të tjera kombëtare; b) gjyqtari kthehet në detyrën që mbante para emërimit; c) i jepet një masë disiplinore ose vlerësohet i pamjaftueshëm profesionalisht, sipas ligjit.”* I njëjti formulim gjendet edhe në nenin 22(1) të ligjit nr. 96/2016 “Për Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) i cili parashikon se: *“1. Paga dhe përfitimet e tjera të magjistratit nuk mund të ulen, me përjashtim të rasteve kur: a) ka situata të vështira financiare në vend ose emergjenca të tjera kombëtare, duke marrë parasysh faktorët si vijon: një mospërputhje e qartë midis dinamikës së pagave të magjistratëve dhe dinamikës së pagave standarde në shërbimin civil; indeksi i pagesave, ashtu si dhe indeksi i çmimeve të konsumatorit. Këta faktorë është e nevojshme që të vlerësohen, për të gjetur balancën mes papreksshmërisë së pagës dhe nevojës për të shmangur marrjen e borxheve të reja; b) magjistrati ushtron të drejtën për t’u kthyer nga një pozicion i mëparshëm më i lartë ose më i specializuar ose me mandat të kufizuar dhe me pagesë më të lartë; c) magjistrati ka masë disiplinore; ç) vlerësohet i pamjaftueshëm ose jepet masa disiplinore e uljes së përkohshme të pagës, sipas parashikimeve të këtij ligji.”*

7. Rregulli kushtetues i vendosur nga neni 138 i Kushtetutës përforcohet dhe kthehet përveçse në rregull kushtetues, edhe në rregull ligjor, të detyrueshëm për t’u mbajtur parasysh nga të gjitha organet shtetërore, përfshirë edhe Kuvendin dhe Këshillin e Ministrave. Shprehja *“[...] përfitimet e tjera të gjyqtarit nuk mund të ulen [...]”*, nuk është e pakuptimtë, boshe apo e pazbatueshme. Kushtetuta dhe ligji nr. 96/2016, “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar), vendosin shumë kufizime në jetën shoqërore, private, profesionale, financiare të gjyqtarëve. Kufizimet vendosen me qëllim që gjyqtarët të jenë ndër njerëzit më të kulluar në strukturën shtetërore të ngarkuar me zbatimin e ligjit dhe kjo të reflektojë rritje të besimit të publikut tek ta. Mirëpo, kufizimet e thella në jetën e gjyqtarëve, shteti dhe shoqëria i kompensojnë duke vendosur parimin kushtetues e ligjor se *“[...] paga dhe përfitimet e tjera të gjyqtarit nuk mund të ulen [...]”*. Këto përfitime siç përcakton neni 11(1) i ligjit nr. 96/2016, “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) *“Duhet të jenë në përputhje me dinjitetin e detyrës së magjistratit dhe të përshtatshme për të garantuar pavarësinë dhe mbrojtjen nga ndërhyrjet e jashtme në ushtrim të funksionit të tyre.”*

8. Në kushtet kur shumica vendosi të shqyrtojë çështjen në themel, pa u shprehur më parë gjykata Administrative e Apelit për ligjshmërinë apo paligjshmërinë e VKM-së objekt gjykimi, para gjyqtarëve shtroheshin tashmë alternativat si vijon: 1) Lënia në fuqi e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit për rrëzimin e padisë (me arsyetim tjetër); apo 2) ndryshimi i vendimit të gjykatës Administrative të Apelit dhe pranimi (i plotë ose i pjesshëm) i padisë. Në këto kushte, sa i përket themelit të çështjes, edhe ne gjyqtarët që mendonim se nuk duhet të shpreheshim në themel (pa u gjykuar më parë çështja nga shkalla më e ulët), për sa kohe që alternativat e votimit lidhen vetëm me themelin, jemi të mendimit se VKM objekt gjykimi preket nga paligjshmëria të theksuara, të cilat kanë cenuar statusin e gjyqtarëve dhe parashikimin ligjor se *“[...] përfitimet e tjera të gjyqtarit nuk mund të ulen [...]”*. Ndaj iu bashkuam zgjidhjes së dhënë në dispozitivin e vendimit përfundimtar të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.

9. Në lidhje me themelin, natyrshëm mund të shtrohet pyetja se çfarë u duhen gjyqtarëve pasaportat e shërbimit? Nëse shihet kështu çështja, atëherë duhet të kuptohet paraprakisht se çfarë është një pasaportë shërbimi. Ligji nuk jep ndonjë përkufizim të kësaj kategorie të dokumenteve të udhëtimit, por nënkuptohet se është një pasaportë e posaçme që nxjerr në pah se mbajtësi i saj ushtron detyra zyrtare dhe për këtë qëllim i njihet e drejta që për lëvizjen jashtë shtetit, të përdorë një pasaportë të tillë që i paguhet nga shteti dhe që tregon se ai ka funksione shtetërore. Gjyqtarët i plotësonin këto cilësi si para përfshirjes së tyre në listën e përfituesve (sipas VKM 335/1997, të ndryshuar), ashtu edhe gjatë kohës kur u njohën si përfitues (me ndryshimet që iu bënë VKM-së nr. 335/1997), si dhe më pas (pas miratimit të VKM nr. 389/2019). Dallimi thelbësor me kategoritë e tjera të subjekteve është se, për gjyqtarët Kushtetuta dhe ligji kanë parashikuar se nëse u jepet një përfitim i caktuar, ai nuk mund t’u hiqet më pas në mënyrë arbitrare, por vetëm nëse argumentohet bindshëm një interes publik më i lartë që e justifikon këtë heqje (asnjë argument

i tillë nuk është paraqitur gjatë gjykimit). Nëse shihet kategoria e subjekteve që përfitonte pasaporta shërbimi para miratimit të VKM-së nr. 389, datë 12.6.2019, vihet re se ajo ishte shumë e zgjeruar. Me miratimin e kësaj VKM-je u zvogëlua ndjeshëm numri i personave që mund të pajiseshin me pasaportë shërbimi, duke iu hequr kësaj drejta të gjithë subjekteve që nuk ishin riparashikuar si persona që kanë të drejtën e pajisjes me këtë lloj pasaportë. Bashkohemi me qëndrimin e Kolegjit, se gjyqtarëve nuk mund t'u hiqej kjo e drejtë, pa u dhënë një justifikim i fortë për nevojën e lartë publike për ta bërë një gjë të tillë. Ndaj, gjyqtarëve u është cenuar me një akt nënligjor normativ, një e drejtë e njohur më parë, çka bie ndesh me nenin 22(1), të ligjit nr. 96/2016, “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë” (*i ndryshuar*) dhe për këtë shkak VKM objekt gjykimi është i paligjshëm.

10. Në zbatim të nenit 307, paragrafi i dytë të KPC-së dhe nenit 35(3), të ligjit nr. 98/2016, “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, ky mendim paralel i bashkëlidhet vendimit të shumicës.

Gjyqtarë: Ervin Pupe, Asim Vokshi