

V E N D I M
Nr. 6 , datë 18.1.2002

“NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË”

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Fehmi Abdiu,	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese	
Zija Vuci	Anëtar i	“““
Gjergj Sauli	Anëtar i	“““
Alfred Karamuço	Anëtar i	“““
Kujtim Puto	Anëtar i	“““
Kristofor Peçi	Anëtar i	“““
Tefta Zaka	Anëtare e	“““
Petrit Plloçi	Anëtar i	“““
Sokol Sadushi	Anëtar i	“““

me sekretare Arbenka Lalica, në datën 9.1.2002, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.229/19 Akti që i përket:

KËRKUES:Presidenti i Republikës, përfaqësuar nga këshilltari juridik zoti Theodhori Sollaku.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

1. KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar nga këshilltari juridik zoti Ilir Shurdhi
2. KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga Sekretari i Përgjithshëm zoti Artan Kuxhuku.

OBJEKTI: Interpretimi i neneve 98, 99 e 106 të Kushtetutës.

BAZA LIGJORE: Nenet 124/1 e 134 të Kushtetutës.

Presidenti i Republikës ka kërkuar interpretimin përfundimtar të dispozitave të larpërmendura të Kushtetutës duke parashtruar: “Në zbatim të kompetencave kushtetuese, i drejtohem Gjykatës Kushtetuese për të bërë interpretimin përfundimtar të Kushtetutës për disa çështje kushtetuese, të cilat kanë të bëjnë me nenet 98, 99 e 106 të saj. “Interpretimin përfundimtar të Kushtetutës e konsideroj të një rëndësie të veçantë për kushtetutshmërinë e veprimeve institucionale e, në këto kushte, duke qenë se Gjykata Kushtetuese është i vetmi organ që bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës, kërkoj të interpretohen në harmoni me nenet e mësipërme, duke patur parasysh, veç të tjerash, që të sqarohen çështjet e mëposhtme që kanë lidhje me këto dispozita të Kushtetutës konkretisht: “Nëse dekreti i Presidentit të Republikës, i nxjerrë në përputhje me nenin 98 të Kushtetutës nuk shqyrtohet brenda 10 ditëve, cilat janë pasojat e këtij mosveprimi të Kuvendit? Cilat janë kompetencat në këtë rast të Presidentit të Republikës, veç rasteve të parashikuara nga nenet 96, 104 dhe 105 të Kushtetutës?”

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Kryetarin Fehmi Abdiu, përfaqësuesit e kërkesit, të subjekteve të interesuara dhe shqyrtoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N:

Presidenti i Republikës, në kërkesën drejtuar Gjykatës Kushtetuese, ka kërkuar interpretimin përfundimtar të dispozitave të lartpërmendura të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

Gjatë gjykimit të çështjes, përfaqësuesi i Presidentit të Republikës përsëriti kërkesën, por insistoi që, nëpërmjet interpretimit të pikës 2 të nenit 98 të Kushtetutës, të sqarohen problemet e parashtruara në të.

Në këto kushte, duke u mbështetur në nenin 71 pika 3 të ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, kjo e fundit çmon se duhet të kufizohet tek interpretimi përfundimtar i dispozitave të lartpërmendura vetëm përsa kërkohet në kërkesë dhe në seancë, pavarësisht se përmbajtja e këtyre dispozitave është më e gjerë sesa problemet

e parashtruara.

Sipas nenit 1 pika 1 të Kushtetutës, “Shqipëria është republikë parlamentare”. Ky koncept i sistemit të qeverisjes bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor. Sipas këtij koncepti të Kushtetutës, organi ligjvënës, Kuvendi, ushtron kompetenca të rëndësishme kontrolli ndaj ekzekutivit dhe ndaj akteve të Presidentit të Republikës.

Edhe përmbajtja e nenit 98 pika 2 të Kushtetutës, sipas të cilit dekreti i Presidentit të Republikës për emërimin apo shkarkimin e ministrit, shqyrtohet nga Kuvendi brenda 10 ditëve, është një aspekt i rëndësishëm i rolit kontrollues të këtij organi. Kjo dispozitë ka përcaktuar të drejtën e Kuvendit për të kontrolluar propozimet e Kryeministrit dhe dekretet me karakter individual të Presidentit të Republikës për emërimin apo shkarkimin e një ministri dhe detyrimin që këtë kontroll ta ushtrojë brenda afatit 10 ditor. Por, nga kjo dispozitë nuk del ndonjë përgjigje e drejtpërdrejtë rreth pyetjes, se cilat janë pasojat e mosshqyrtimit nga ana e Kuvendit, të dekretit brenda afatit ligjor.

Gjykata Kushtetuese çmon se interpretimi i kësaj dispozite duhet të bëhet duke u mbështetur në parimet e lartpërmendura dhe në procedurat lidhur me efektet e dekretit të Presidentit të Republikës që kontrollonhet nga Kuvendi nëpërmjet shqyrtimit të tij.

Me fjalën “shqyrtim”, sipas nenit 98 pika 2 të Kushtetutës, kuptohet e drejta dhe detyrimi i Kuvendit për të bërë objekt diskutimi e debati dekretin e Presidentit dhe për të marrë një vendim të caktuar për miratimin ose mosmiratimin e tij.

Shqyrtimi i dekretit të Presidentit të Republikës, i nxjerrë në përputhje me pikën 2 të nenit 98 të Kushtetutës, nuk kufizohet vetëm në kontrollin formal të tij, por dhe në atë substancial, sepse ai është akt i një kontrolli politik të ngjashëm me atë që ushtrohet në kuadrin e një mocioni besimi apo mosbesimi.

Në rrethanat kur Kuvendi nuk e shqyrton dekretin brenda afatit 10 ditor, mospërmbushja e kësaj detyre nuk mund të konsiderohet as si rrëzim e as si pranim i tij. Heshtja nuk konsiderohet si rrëzim, pasi mosshqyrtimi nënkupton sa qëndrimin indiferent ndaj tij, aq edhe pamundësinë për të marrë, si numrin e nevojshëm të votave “pro”, ashtu edhe të votave “kundër” tij. Veç kësaj, mosshqyrtimi, megjithëse mund të mbartë në vetvete një mesazh politik, prapë nuk mund të konsiderohet si pranim i tij përse nuk është përmbushur njëra nga alternativat që rrjedhin nga shqyrtimi i tij, miratimi ose mosmiratimi i dekretit.

Edhe nëse ndodhemi para një mosushtimi të kësaj të drejte, ky qëndrim nuk mund të anulohet procesin kushtetues për emërimin e një ministri, sepse raportet ndërmjet Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave janë raporte kontrolli e besimi, pasi pa besim të Kuvendit nuk mund të formohet as qeveria e as të miratohet emërimi i ministrave të veçantë. Pas besimit të marrë, mosshqyrtimi i dekretit të Presidentit për ministra të veçantë nuk pajtohet me konceptin e prezumimit të besimit që gëzon Këshilli i Ministrave, përse kohë nuk votohet një mosbesim kundër Kryeministrit.

Kuvendi e kontrollon Qeverinë dhe aktin e Presidentit me mjete demokratike. Ka praktika të parlamentarizimit të njohura me qëndrime aktive, por jo me heshtje. Duke mos shqyrtuar dekretet e Presidentit, pra duke mos ushtruar Kuvendi të drejtën dhe detyrën e tij, krijohet një precedent i rrezikshëm për funksionimin e shtetit dhe qeverisjen e vendit.

Veç sa më sipër, del e nevojshëm për të analizuar edhe natyrën e dekretit të Presidentit të Republikës lidhur me emërimin apo shkarkimin e një ministri, efektin juridik të tij e kushtet që nevojiten për hyrjen në fuqi apo për shfuqizimin e tij. Si akt individual i nxjerrë nga një organ kompetent, ai hyn në fuqi ose shfuqizohet pasi Kuvendi merr një vendim për pranimin ose mospranimin e tij në përfundim të procesit të shqyrtimit. Nga ana tjetër, ai nuk mund të bjerë vetëm për faktin se nuk është shqyrtuar nga Kuvendi brenda afatit 10 ditor, por kur shqyrtohet e nuk pranohet konform kërkesave të Kushtetutës. Afati 10 ditor, për të cilin bëhet fjalë në pikën 2 të nenit 98 të Kushtetutës, duhet parë i lidhur ngushtë me konceptin kushtetues që ekziston lidhur me llojet e afateve dhe dallimet ndërmjet tyre.

Në disa dispozita të Kushtetutës përcaktohen afate për të cilat moszbatimi apo dhe shkelja e tyre sjell pasoja juridike. Kështu, sipas nenit 101 të Kushtetutës, aktet normative të Këshillit të Ministrave, që i dërgohen Kuvendit, menjëherë e humbasin fuqinë e tyre që nga fillimi në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve. Mosrespektimin e këtij afati, Kushtetuta e ka quajtur në mënyrë të shprehur si shkak që passjell humbjen e fuqisë juridike të aktit. Tjetër qëllim ka patur ajo lidhur me kuptimin e nenit 84 pika 2, sipas të cilit: “Ligji quhet i shpallur në qoftë se Presidenti i Republikës nuk ushtron të drejtat e parashikuara në paragrafin e parë të këtij neni dhe në paragrafin e

parë të nenit 85”. Edhe në këtë rast, mosrespektimi i afatit passjell detyrimisht pasoja juridike në lidhje me aktin. Pra, për këto raste, ligjvënësi i ka parashikuar vetë në mënyrë të shprehur pasojat që vijnë nga mosrespektimi i afatit.

Ndryshe ndodh në lidhje me afatet për të cilat bëjnë fjalë dispozita të tilla si neni 98 pika 2, neni 96 pika 3, neni 181 etj., moszbatimi i të cilave nuk passjell pasoja të detyrueshme juridike, por vetëm pasoja politike.

Duke qenë kështu, në rastet kur afatet që janë parashikuar nga Kushtetuta për t’u përmbushur janë të lidhura ngushtë me pasojat juridike që passjellin, këto të fundit nuk mund të përmbushen pas kalimit të tyre.

E kundërta ngjet me afatet e tjera, për të cilat Kushtetuta nuk ka parashikuar në mënyrë të shprehur pasojat juridike që mund të lindin nga kalimi i tyre. Në raste të tilla, detyrimet kushtetuese, nëse nuk janë përmbushur brenda afateve, duhet të përmbushen më vonë. Edhe afati 10 ditor, për të cilin bëhet fjalë në nenin 98 pika 2 të Kushtetutës, është i tillë. Fakti se nuk respektohet, nuk do të thotë se dekretet mbesin pa u shqyrtuar. Në këto kushte, dekreti i Presidentit të Republikës si akt që ruan vlerat e tij formale juridike, por që s’ka hyrë në fuqi duhet të shqyrtohet nga Kuvendi jashtë këtij afati.

Në lidhje me problemin e dytë, Gjyata Kushtetuese çmon se, para së gjithash, duhet kuptuar drejt përmbajtja e neneve 96, 104 e 105, ndonëse për ato nuk kërkohet të bëhet interpretimi përfundimtar.

Veç këtyre dispozitave, Kushtetuta nuk parashikon raste të tjera për shpërndarjen e Kuvendit nga Presidenti. për rrjedhojë, fakti që Kuvendi nuk shqyrton dekretin e Presidentit të nxjerrë konform nenit 98 pika 2 të Kushtetutës, nuk mund të shërbejë si shkak që ai të shpërndajë Kuvendin.

Ky përfundim mbështetet në nenin 94 të Kushtetutës që parashikon se: “Presidenti i Republikës nuk mund të ushtrojë kompetenca të tjera përveç atyre që i njihen shprehimisht me Kushtetutë dhe që i jepen me ligje të nxjerra në pajtim me të”. Pra, as dispozita të tjera kushtetuese e as ligje të veçanta të nxjerra në pajtim me të nuk kanë përcaktuar një kompetencë tjetër për Presidentin e Republikës.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të neneve 131 e 132 të Kushtetutës, si dhe të neneve 71, 72 e 79 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

V E N D O S I:

Interpretimin e pikës 2 të nenit 98 të Kushtetutës në këtë mënyrë:

-Nëse dekreti i Presidentit të Republikës, i nxjerrë në përputhje me nenin 98 të Kushtetutës, nuk shqyrtohet nga Kuvendi brenda afatit 10 ditor, ai nuk konsiderohet i miratuar apo i shfuqizuar.

-Kuvendi duhet ta shqyrtojë dekretin pas këtij afati.

- Në rastin kur Kuvendi nuk shqyrton brenda afatit 10 ditor dekretin e Presidentit të Republikës, të nxjerrë në përputhje me nenin 98 të Kushtetutës, Presidenti nuk mund të ushtrojë kompetenca të tjera, veç atyre që i njihen shprehimisht me Kushtetutë dhe që i jepen me ligje të nxjerra në pajtim me të.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe ka fuqi prapavepruese.

MENDIM I PAKICËS

Presidenti i Republikës, në kërkesën drejtuar Gjykatës Kushtetuese, ka kërkuar interpretimin e neneve 98, 99 dhe 106 të Kushtetutës për të sqaruar:

Së pari, cilat janë pasojat e mosveprimit të Kuvendit në rast se dekreti i Presidentit të Republikës, i nxjerrë në përputhje me nenin 98 të Kushtetutës, nuk shqyrtohet brenda 10 ditëve nga Kuvendi.

Së dyti, cilat janë kompetencat në këtë rast të Presidentit të Republikës, veç rasteve të

parashikuara nga nenet 96, 104 e 105 të Kushtetutës.

Duke iu referuar çështjeve të mësipërme duhet thënë, se Kushtetuta për këto nuk jep ndonjë përgjigje eksplicite. Neni 98/2 i Kushtetutës ka përcaktuar kompetencën e Kuvendit për të shqyrtuar dekretin brenda një afati 10 ditor, por kjo dispozitë nuk thotë asgjë për fatin e dekretit, në rastin e mosushtimit të kësaj kompetence. Në këto kushte, ndodhemi përpara një problemi të veçantë, zgjidhja e të cilit do të bëhet nëpërmjet interpretimit të dispozitës së mësipërme të Kushtetutës për rastin e mosushtimit të kompetencës prej Kuvendit dhe jo të ushtrimit të kësaj kompetence.

Rreth çështjes së parë të shtruar nga ana e Presidentit të Republikës, mendimi ynë, në ndryshim nga shumica, është se dekreti për emërimin dhe shkarkimin e ministrit, kur ai nuk shqyrtohet brenda afatit 10 ditor nga Kuvendi, mbetet në fuqi dhe ministri i emëruar fillon nga detyra pasi të bëjë betimin para Presidentit.

Shqyrtimi nga Kuvendi i dekretit të Presidentit të Republikës për emërimin dhe shkarkimin e një ministri nuk është, thjesht, një kontroll formalo-juridik, por ai është kryesisht një akt i kontrollit politik, që në thelbin e tij paraqitet i ngjashëm me kontrollin parlamentar që ushtrohet prej Kuvendit, në rast të një mocioni besimi apo mosbesimi.

Kjo kompetencë i është dhënë Kuvendit për ta ushtruar brenda një afati 10 ditor për të cilin shtrohet pyetja se në rast ometimi, pra në rast se nuk ushtrohet kjo kompetencë nga Kuvendi për shqyrtimin e dekretit të Presidentit për emërimin dhe shkarkimin e ministrit, a mbetet në fuqi ky dekret?

Pyetja e mësipërme mund të gjejë zgjidhje vetëm duke iu referuar parimeve të demokracisë e parlamentarizmit, që përshkojnë nenin 1 të Kushtetutës, të para në lidhje të ngushtë me përmbajtjen e neneve 104 dhe 105 të saj, dispozita këto që trajtojnë çështjet e besimit e mosbesimit të qeverisë.

Në bazë të nenit 98 të Kushtetutës, emërimi dhe shkarkimi i ministrit bëhet sipas një procedure të shkallëzuar. Ministri propozohet nga Kryeministri dhe emërohet me dekret nga Presidenti i Republikës. Nga ky moment, dekreti është në fuqi si një akt i vullnetit të Presidentit dhe si i tillë i dërgohet për shqyrtim Kuvendit për të ushtruar kontrollin e tij. Mosshqyrtimi i dekretit nga Kuvendi, duke qenë ai në fuqi, nuk pengon procedurën kushtetuese të emërimit dhe të shkarkimit të ministrit dhe nuk e shfuqizon dekretin. Po të pranohej e kundërta, atëherë kjo do të binte në kundërshtim me parimin e vazhdimësisë së jetës politike dhe të prezumimit të besimit që gëzon Kryeministri, përsa kohë që nuk votohet një mosbesim kundër tij.

Dekreti i Presidentit të Republikës për emërimin ose shkarkimin e një ministri mund të anulohet vetëm nëpërmjet shqyrtimit të tij nga Kuvendi, por jo nëpërmjet ometimit, sepse përmbushja e detyrimeve të organeve kushtetuese është parakusht për një normalitet institucional.

Ometimi i Kuvendit për shqyrtimin e dekretit për emërimin dhe shkarkimin e ministrit nuk duhet kuptuar, thjesht, si një kalim afati, sepse në thelb ai mbart një mesazh politik, të cilit i përafrohet një dorëheqje e Kuvendit nga kompetencat e tij.

Respektimi nga Kuvendi i afatit 10 ditor për shqyrtimin e dekretit, si një afat kushtetues që lidhet me formimin dhe fillimin nga veprimtaria të organeve qendrore ekzekutive, ka rëndësi të veçantë. Ky afat nuk mund të mos merret parasyshe e të shkelet prej Kuvendit, pasi ai nuk është thjesht një masë e bonsensit juridik. Shkelja e këtij afati, në qoftë se do të legalizohet, sjell në fakt heqjen e tij. Në këto kushte, Kuvendi mund të mos shqyrtojë dekretin e Presidentit për emërimin ose shkarkimin e një ministri ose mund ta shqyrtojë atë kur të dojë, pa ndonjë kufizim kohor, gjë që do të krijonte vakum qeverisjeje.

Neni 106 i Kushtetutës, sipas të cilit “Kryeministri dhe ministrat janë të detyruar të qëndrojnë në detyrë deri në formimin e Këshillit të Ministrave pasardhës”, në fakt shprehet hapur se ka për qëllim që të evitohet vakumi në qeverisje. Por ky vakum mund të evitohet deri në afatin e mbarimit të procedurave të emërimit dhe të shkarkimit të ministrave të rinj. Qëndrimi jashtë këtyre afateve, për një periudhë kohe të gjatë ose të pakufizuar i ministrave të mëparshëm do të krijonte vakum faktik në qeverisje. Pikërisht, evitimin e këtij vakumi faktik bën të mundur afati përkatës i parashikuar në nenin 98/2 të Kushtetutës.

Përsa parashtruar më sipër, konkluzioni ynë është se: Ometimi i Kuvendit për të vepruar për emërimin e një ministri nuk mund të shmangë këtë procedurë dhe dekreti presidencial duhet të konsiderohet i vlefshëm. Duke pranuar pikpamjen e mësipërme del e panevojshme që të trajtohet problemi i dytë i ngritur në kërkesën e Presidentit.

ANËTARË

P. Plloçi, A. Puto, Gj. Sauli