

VENDIM
Nr.31, datë 19.11.2003

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 “ “
Kristofor Peçi	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “

me sekretare Arbenka Lalica, në datën 23.10.2003, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen me nr.35 Akti, që u përket:

KËRKUES: 53 mijë zgjedhës, me nismëtarë Gëzim Kalaja, Bujar Cani, Tomorr Shahini, Gani Lami, Agim Lamja, Hiqmet Mella, Sami Karriqi, Bashkim Hoxha, Osman Redhi, Dëfrim Spahiu, Ismail Lila, Bilbil Kashi, përfaqësuar nga avokat Dervish Dumi, me deklaram.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

1. KUVENDI I SHQIPËRISË, në mungesë.
2. KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga z.Spiro Peçi, Ministër i Drejtësisë.
3. MINISTRIA E FINANCAVE, përfaqësuar nga z.Mimoza Dhëmbi e Genc Çifliku, me autorizim.
4. MINISTRIA E PUNËS DHE E ÇËSHTJEVE SOCIALE, përfaqësuar znj.Albana Shtylla, me autorizim dhe avokat Arben Hakani, me prokurë.

OBJEKTI: Kushtetutshmëria e kërkesës për zhvillimin e referendumit për shfuqizimin e neneve 4 e 6 të ligjit nr.8889, datë 25.4.2002 “Për disa shtesa e ndryshime në ligjin nr.7703, datë 11.5.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, në bazë të nenit 152, paragrafi 1 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë dhe nenit 129, paragrafi 2 të Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Petrit Plloçi, përfaqësuesin e palës kërkuese, përfaqësuesit e subjekteve të interesuara dhe e shqyrtoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N :

Me ligjin nr.8889, datë 25.4.2002 janë bërë disa shtesa e ndryshime në ligjin nr.7703, datë 11.5.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”.

Konkretisht, ndërmjet të tjerash, me nenet 4 dhe 6 të ligjit të viti 2002 është rritur mosha për përfitimin e pensionit të pleqërisë, për burrat nga 60 në 65 vjeç dhe për gratë nga 55 në 60 vjeç, duke ndryshuar nenin 31 të ligjit të vitit 1993, që përcakton kushtet e përfitimit të këtij pensioni, si dhe nenin 34 të po këtij ligji, që përcakton kushtet e përfitimit të pensionit të pjesshëm të pleqërisë.

Kërkuesit, në bazë të nenit 126 pika 2 të Kodit Zgjedhor, i kanë paraqitur Komisionit Qendror të Zgjedhjeve një kërkesë për fillimin e procedurave për zhvillimin e referendumit të përgjithshëm me objekt shfuqizimin e neneve 4 e 6 të ligjit të mësipërm.

Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, pasi ka verifikuar rregullsinë e kërkesës, në bazë të nenit 129 pika 1 të Kodit Zgjedhor, i ka përcjellë kërkesën për referendum të përgjithshëm Gjykatës Kushtetuese për të shqyrtuar paraprakisht kushtetutshmërinë e saj.

Lidhur me kushtetutshmërinë e kërkesës për referendum, gjatë gjykimit kanë shfaqur opinionet e tyre pala kërkuese dhe subjektet e interesuara. Këto opinione janë shfaqur në aspektin e

pranueshmërisë së kërkesës në vështrim të nenit 126 pika 3 të Kodit Zgjedhor, sipas të cilit “Kërkesa për shfuqizimin e një pjese të ligjit pranohet vetëm kur pjesa tjetër e ligjit është e vetëmjaftueshme”, si dhe në aspektin e kushtetutshmërisë së saj, në vështrim të nenit 151 pika 2 të Kushtetutës, në të cilin parashikohet se “Çështjet që lidhen me ... buxhetin, taksat e detyrimet financiare të shtetit ... nuk mund të shtrohen në asnjë referendum”.

Sipas opinionit të kërkuësve, kërkesa e paraqitur prej tyre është në pajtim me nenin 126, pika 3 të Kodit Zgjedhor, sepse në rast shfuqizimi të dispozitave-objekt referendumi-pjesa e mbetur e ligjit është e vetëmjaftueshme, mbasi në këtë rast hyjnë në fuqi dispozitat e shfuqizuara të ligjit të vitit 1993. Për sa i përket aspektit të dytë, pala kërkuese shprehu opinionin se ligji që kundërshtohet nuk përfshihet në kategorinë e atyre ligjeve për të cilët Kushtetuta nuk lejon të shtrohen në referendum, pasi ky ligj nuk implikon Buxhetin e Shtetit.

Subjektet e interesuara, në dy aspektet e mësipërme, u shprehën se kërkesa për referendum është e papranueshme.

Lidhur me aspektin e parë, subjektet e interesuara parashtuan se kërkesa për referendum për shfuqizimin e dispozitave të kundërshtuara, është e papranueshme, sepse me shfuqizimin e këtyre dispozitave pjesa e mbetur e këtij ligji nuk është e vetëmjaftueshme. Ndërmjet të tjerash, ata argumentuan se pjesa e ligjit që mbetet nuk do të funksionojë sipas qëllimit që ka patur ky ligj - përmirësimin e balancës së skemës së sigurimeve shoqërore. Kështu, sipas tyre, në kushtet e kontributeve të ulura me ligjin e kundërshtuar dhe të moshës për përfitimin e pensionit, të përcaktuar me ligjin e vitit 1993, skema e sigurimeve shoqërore nuk do të funksionojë, sepse nuk do të përballojë detyrimet për pagesat e pensioneve me fondet e mbledhura nga kontribuesit e përfshirë në këtë skemë.

Për sa i përket çështjes së kushtetutshmërisë së kërkesës për referendum, subjektet e interesuara shprehën opinionin se ligji i kundërshtuar i vitit 2002, përfshihet në atë kategori ligjesh, të cilët, në vështrimin kushtetues, nuk mund të shtrohen në referendum. Në këtë drejtim, subjektet e interesuara, në mënyrë të përmbledhur, argumentojnë se ndryshimet në legjislacionin e sigurimeve shoqërore kanë ndikim mbi Buxhetin e Shtetit. Sipas tyre, shteti paraqitet si kontribues në fondin e sigurimeve shoqërore, ndërmjet të tjerëve, në rastin e parashikuar nga neni 66 shkronja “a” (me cilësinë e punëdhënësit) dhe në rastet e parashikuara nga shkronjat “b”, “c”, “ç” dhe “d” të po këtij neni. Përveç kësaj, Buxheti i Shtetit mbulon diferencën e krijuar, në rastin kur shpenzimet për sigurimet shoqërore nuk mbulohen me të ardhurat e fondit të mësipërm (neni 67), si dhe garanton fondin e sigurimeve shoqërore në rast falimentimi (neni 69 i po këtij ligji).

1. Në rrethanat e mësipërme, Gjykata Kushtetuese vlerëson se shqyrtimi i kushtetutshmërisë së kërkesës për referendum dikton nevojën e sqarimit të kushteve të përgjithshme që lidhen me institutin e referendumit në përgjithësi dhe atij shfuqizues në veçanti, në vështrim të nenit 151 të Kushtetutës.

Në një vështrim të përgjithshëm, pozicioni i referendumit si mjet kushtetues është i lidhur me nocionin e sovranitetit të popullit (neni 2/1 i Kushtetutës), që ushtrohet nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur prej tij ose në mënyrë të drejtpërdrejtë (neni 2/2). Në këtë drejtim, një rëndësi themelore merr çështja e përcaktimit të kushteve dhe rasteve në të cilat populli mund t’a ushtrojë sovranitetin në mënyrë të drejtpërdrejtë.

Sipas doktrinės, parimi i ushtrimit të sovranitetit nga populli nënkupton një koncept demokratik sipas kritereve të një demokracie përfaqësuese, që përmban edhe elementë që mundësojnë ushtrimin direkt të demokracisë kushtetuese. Me këtë kuptohet që populli, të drejtën për të ushtruar funksion ligjvënës, normalisht, nuk e ushtron vetë në mënyrë të drejtpërdrejtë, por nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur prej tij. Demokracia përfaqësuese, historikisht, është konceptuar si formë e zakonshme e qeverisjes. Ajo është shprehje e demokracisë që mundëson shfaqjen e vullnetit të shumicës në formën e një akti që do t’i shërbejë interesit të përgjithshëm.

Instrumentet e demokracisë direkte zënë vend në këtë vështrim, jo si pushtet konkurues i organeve përfaqësuese, por si instrumente që mundësojnë mënjanimin e mungesës së veprimit nga ana e përfaqësuesve ose balancimin e kësaj mungese. Dispozitat e Kushtetutës lejojnë ushtrimin e sovranitetit të popullit nëpërmjet referendumeve, përderisa kjo nuk bie në kundërshtim me sistemin e procesit ligjvënës.

Pra edhe referendumi, si një nga instrumentet e demokracisë direkte, nuk përbën alternativë ndaj procesit ligjvënës të parlamentit. Ai nuk mundëson bërjen e ligjeve, funksion i cili u është ngarkuar ekskluzivisht ligjvënësve. Në këtë mënyrë, referendumi paraqitet si mjet për integrimin dhe stimulimin e procesit ligjvënës në parlament, në rastet kur nuk gjen zbatim parimi i përputhjes së vullnetit të shumicës parlamentare me shumicën e popullit në një çështje konkrete. Pra, bëhet fjalë për një instrument që mundëson transmetimin e mendimit të zgjedhësve në drejtim të instancave politike.

Gjykata Kushtetuese konstaton se të drejtën e nismës për referendum të përgjithshëm, nëpërmjet 50 mijë shtetasve me të drejtë vote, populli e gëzon vetëm për shfuqizimin e një ligji (referendumi shfuqizues), si dhe për çështje të një rëndësie të veçantë (neni 150/1 i Kushtetutës), ndërsa llojet e tjera të referendumit të përgjithshëm, siç janë: referendumi për miratimin e një projektligji të një rëndësie të veçantë, si dhe ai për miratimin e projektamendamenteve kushtetuese mund të mbahen vetëm me miratimin e Kuvendit të Shqipërisë. Gjykata Kushtetuese vlerëson se hartuesit e Kushtetutës, me këtë rregullim, kanë dashur qëllimisht ta parashikonin referendumin në mënyrë të kufizuar, gjë që është në harmoni me parimin themelor të demokracisë parlamentare (neni 1 i Kushtetutës). Në të kundërtën, do të krijohej një model konkurrues në procesin legjislativ parlamentar, që nuk përputhet me këtë parim themelor kushtetues.

Përveç sa më sipër, me qëllim që instituti i referendumit shfuqizues t'i shërbejë qëllimit për të cilin është pranuar, Kushtetuta ka parashikuar disa kritere, si: numri i domosdoshëm i firmave për të ndërmarrë nismën referendare (50 mijë shtetas me të drejtë vote),¹ përjashtimi nga referendumi i një kategorie të caktuar çështjesh². Disa kritere që lidhen me pranueshmërinë e kërkesës për referendum janë parashikuar edhe në Kodin Zgjedhor. Përveç këtyre, lidhur me këtë institut, jurisprudenca ka identifikuar edhe disa kufizime të tjera të nënkuptuara, të cilat rezultojnë nga fryma e sistemit Kushtetues³.

Çështja që i është paraqitur për shqyrtim kësaj Gjykate ka të bëjë me kërkesën për zhvillimin e një referendumi për shfuqizim ligji dhe konkretisht të ligjit nr.8889, datë 25.4.2002 “Për disa shtesa e ndryshime në ligjin nr.7703, datë 11.05.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, nenet 4 e 6, me të cilët është rritur mosha e daljes në pension pleqërie për burrat nga 60 në 65 vjeç dhe për gratë nga 55 në 60 vjeç.

Gjykata Kushtetuese, në bazë nenit 152 të Kushtetutës, duhet të shqyrtojë kushtetutshmërinë e kësaj kërkeje në linjat që u parashtruan më sipër.

2. Lidhur me kushtetutshmërinë e referendumit, Gjykata duhet të verifikojë nëse, në rastin në shqyrtim, janë të pranishëm ndalime të atij lloji që parashikon neni 151 paragrafi 2 i Kushtetutës, gjë që bën të nevojshme interpretimin e kësaj dispozite. Më konkretisht, Gjykata duhet të verifikojë nëse ligji i kërkuar për t'u hedhur në referendum me qëllim shfuqizimi është nga ajo kategori ligjesh, për të cilat Kushtetuta nuk lejon ndërmarrjen e një procedure të tillë referendare.

Dispozita kushtetuese e mësipërme përmend “Çështjet që lidhen me ... buxhetin, taksat e detyrimit financiar të shtetit, ...”, por nuk specifikon ligjet konkrete, që rregullojnë këto çështje. Gjykata Kushtetuese vlerëson se kuadri ligjor i financave publike, është kompleks dhe përfshin ligjet e buxhetit, të taksave e të detyrimeve financiare të shtetit. Këto ligje, për karakterin e fushave që mbulojnë dhe efektet që prodhojnë kanë një lidhje të ngushtë midis tyre. Përveç këtyre ligjeve, për të cilat parashikohet ndalim i shprehur kushtetues për t'u paraqitur në referendum, jurisprudenca ka identifikuar edhe ligje të tjera, të cilat, nisur nga natyra dhe efektet që prodhojnë, kanë një lidhje të ngushtë dhe të drejtpërdrejtë me çështjet e buxhetit, të taksave dhe të detyrimeve financiare të shtetit, për shkak të pasojave të ngjashme me ato që prodhojnë këto të fundit (ndalime të nënkuptuara)⁴.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se këtij përjashtimi kushtetues i nënshtrohet edhe ligji për sigurimet shoqërore. Për natyrën e tij, sistemi i sigurimeve shoqërore është një sistem “i hapur”, gjë që nënkupton se ndryshimet në të janë jo vetëm të pranueshme, por edhe të pashmangshme. Për pasojë, iniciativa e ligjvënësit në këtë fushë mbetet veçanërisht e gjerë. Faktorët që i nxisin këto ndryshime mund të jenë çështje me interes publik, si: përpjekja për ta bërë sa më të drejtë sistemin për të dy palët,

¹ Neni 150, pg 1 i Kushtetutës

² Neni 151, pg 2 i Kushtetutës dhe neni 126, pg 3 dhe 5 i Kodit Zgjedhor

³ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese italiane nr.16, viti 1978.

⁴ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë nr.2, viti 1994

përfitues dhe kontribues, situata financiare e buxhetit, si dhe faktorë socialë. Pra, ndërhyrja në sistemin e sigurimeve shoqërore është kompetencë ekskluzive e ligjvënësit, por duke iu përmbajtur kufijve të Kushtetutës për respektimin e të drejtave themelore të shtetasve⁵.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se kërkesa për referendum për shfuqizimin e rregullimeve të reja të sigurimeve shoqërore duhet të vlerësohet jokushtetuese.

Duke shqyrtuar dispozitat e ligjit të vitit 1993 “Për sigurimet shoqërore”, si dhe të ligjit “Për hartimin dhe zbatimin e Buxhetit të Shtetit”, Gjykata Kushtetuese konkludon se ligji “Për sigurimet shoqërore” ka lidhje të ngushtë dhe të drejtpërdrejtë me ligjin “Për Buxhetin e Shtetit”, sa që shfuqizimi i dispozitave të kundërshtuara do të prishte ekuilibret financiarë të sistemit të përgjithshëm të sigurimeve shoqërore dhe do të prekte drejtpërdrejt Buxhetin e Shtetit.

Një lidhje e tillë e ngushtë e ligjit të kundërshtuar me ligjet e buxhetit rezulton po të shqyrtojmë kuadrin ligjor përkatës dhe konkretisht nenet 64, 66, 67 e 69 të ligjit “Për sigurimet shoqërore”.

Kështu, sipas nenit 64 të këtij ligji (i cili përcakton subjektet që kontribuojnë në fondin e sigurimeve shoqërore), kontribues në fondin e sigurimeve shoqërore, ndërmjet të tjerëve, është edhe punëdhënësi, i cili mund të jetë person privat ose shteti. Për pasojë, në rast se do të ulej mosha e pensionit, për të garantuar vazhdimësinë dhe funksionimin e skemës së sigurimeve shoqërore, do të duhej të rritej masa e kontributit të punëdhënësve, gjë që, duke e lidhur drejtpërdrejt me pagën, do të sillte rritjen e shpenzimeve buxhetore. Po kështu, duke shqyrtuar nenin 66 të ligjit, i cili përcakton “burimet e të ardhurave të fondit të sigurimeve shoqërore”, rezulton se përveç kontributit të personave të siguruar dhe të punëdhënësve të tyre, si dhe disa të ardhurave të tjera, në këtë fond përfshihen edhe kontributet, subvencionet për të mbështetur shpenzimet shtesë, si dhe subvencione të buxhetit të miratuara nga Kuvendi. Për pasojë, në rast se do të ulej mosha e pensionit, kjo do të sillte uljen e masës së kontributeve, në kuptim të shkronjës “a” të nenit 66 të përmendur më sipër, gjë e cila do të kërkonte një rritje të kontributit nga Buxheti i Shtetit, në vështrim të shkronjave “b” e vijuese të po këtij neni. Përveç këtyre, lidhja e sigurimeve shoqërore me buxhetin e shtetit del në pah edhe në nenin 67 të ligjit. Kështu, sipas pikës 2 të këtij neni, “kur shpenzimet për sigurimet shoqërore nuk mbulohen me të ardhurat e parashikuara në nenin 66, diferenca mbulohet nga Buxheti i Shtetit”. Ndërsa, sipas nenit 69 të ligjit të sipërpërmendur, “shteti garanton fondin e sigurimeve shoqërore në rast falimentimi”.

3. Gjykata Kushtetuese duhet të shprehet edhe për pranueshmërinë e kërkesës për referendum, në vështrim të kufizimit që imponon neni 126 pika 3 e Kodit Zgjedhor, sipas të cilit “Kërkesa për shfuqizimin e një pjese të ligjit pranohet vetëm kur pjesa tjetër e ligjit është e vetëmjaftueshme”.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se ky ndalim i parashikuar në Kodin Zgjedhor është në harmoni me parimin kushtetues të demokracisë përfaqësuese. Në këtë aspekt, në qoftë se pas shfuqizimit me referendum pjesa e mbetur e ligjit nuk do të ishte e vetëmjaftueshme, atëherë do të krijohej vakum ligjor, situatë kjo që e detyron ligjvënësin që, edhe kundër dëshirës së tij, të plotësojë këtë vakum. Kjo situatë, në qoftë se do të përsëritej shpesh, do të çenonte parimin themelor të demokracisë parlamentare. Nga ana tjetër, ashtu siç konstatohet edhe në jurisprudencë, “në qoftë se ligjvënësi nuk reagon në përgjigje të vakumit legjislativ, atëherë sistemi kushtetues nuk ofron ndonjë mjet efektiv dhe kjo situatë mund të çonte në një krizë në sistemin e demokracisë përfaqësuese.”⁶ Gjykata vlerëson, gjithashtu, se me ndalimin e mësipërm ligjvënësi ka patur për qëllim shmangien e vakumeve legjislative, që është në mbrojtje të një parimi të rëndësishëm të shtetit të së drejtës, dhe pikërisht të parimit të sigurisë juridike. Kushti që pjesa e mbetur e ligjit, në rast të një referendumi shfuqizues të jetë e vetëmjaftueshme, i shërben qëndrueshmërisë së sistemit juridik.

Në vështrim të ndalimit të mësipërm që imponon Kodi Zgjedhor, Gjykata Kushtetuese konstaton se kërkesa për referendum të përgjithshëm për shfuqizimin e dispozitave të atakuara është e papranueshme.

Kështu, nga shqyrtimi i dispozitave të ligjit të kundërshtuar të vitit 2002 rezulton se, përveç ndryshimit të moshës së përfitimit të pensioinit të pleqërisë, ky ligj ka sjellë ndryshime edhe në përlllogaritjen e moshës dhe viteve që duhet të plotësojnë përfituesit e këtij pensioni. Pra, pavarësisht se kërkuessit e kanë kufizuar kërkesën e tyre vetëm në shfuqizimin e dispozitave që kanë të bëjnë me

⁵ Vendime të Gjykatës Kushtetuese Federale të Gjermanisë, 11, 221, 22, 242, 26, 44 (61f)

⁶ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë dt.12.01.1995

rritjen e moshës, ky aspekt nuk mund të veçohet nga pasojat që sjell ai. Kjo do të thotë se, në rast se dispozitat që kanë sjellë rritjen e moshës për pension do të shfuqizohen me anë të referendumit, tabela përlllogaritëse mbi vitet e punës dhe moshën e daljes në pension të plotë apo të parakohshëm nuk do të funksiononte më, pasi baza mbi të cilën ata përlllogariteshin do të ndryshonte. Gjykata vlerëson se dispozitat që kundërshtohen janë elementë bazë të ligjit në shqyrtim, pasi, edhe sipas shpjegimeve në seancë gjyqësore të subjekteve të interesuara, ky ishte edhe qëllimi kryesor i ligjvënësit që çoi në ndryshimin e ligjit ekzistues: pra, të përpunonte një skemë të re të sigurimeve shoqërore, në themel të të cilës, kryesisht, është ulja e masës së kontributeve, si dhe rritja e numrit të kontribuesve, nëpërmjet rritjes së moshës së pensionit. Prandaj, në rast shfuqizimi me referendum të dispozitave që kanë të bëjnë me rritjen e moshës, funksionimi i kësaj skeme do të bëhej i pamundur, gjë që do të thotë se pjesa e mbetur e ligjit nuk është e vetëmjaftueshme.

Për sa më sipër, Gjykata Kushtetuese vlerëson se kërkesa për shfuqizimin nëpërmjet referendumit të rregullimeve të reja të sigurimeve shoqërore është jokushtetuese.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të nenit 152 paragrafi 1 të Kushtetutës dhe të nenit 129 paragrafët 1 dhe 2 të Kodit Zgjedhor, njëzëri,

VENDOSI :

- Deklarimin si të papajtueshme me Kushtetutën të kërkesës për zhvillimin e referendumit për shfuqizimin e neneve 4 e 6 të ligjit nr.8889, datë 25.4.2002 “Për disa shtesa e ndryshime në ligjin nr.7703, datë 11.5.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikës e Shqipërisë.”

- Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.