

VENDIM
Nr.2, datë 3.2.2004

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 “ “
Alfred Karamuço	Anëtar i “ “
Kristofor Peçi	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Gjergj Sauli	Anëtar i “ “

me sekretare Arbenka Lalica, në datë 24.1.2002, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen me nr.213/13/1 Akti që i përket:

KËRKUES: AVOKATI I POPULLIT, Ermir Dobjani.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, në mungesë.

KËSHILLI I MINISTRAVE I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Genc Çifligu.

SHOQËRIA “ISMAILI” SHPK, në mungesë.

DHOMA E TREGTISË TIRANË, përfaqësuar nga Luan Bregasi.

DREJTORIA E PËRGJITHSHME E DOGANAVE, përfaqësuar nga Petrit Ago.

OBJEKTI: Shfuqizimi si të papajtueshme me Kushtetutën të pikave 3 e 5 të nenit 289 të ligjit nr.8449, datë 27.1.1999 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”.

BAZA LIGJORE: Neni 134/dh i Kushtetutës, neni 24/c i ligjit nr.8454, datë 4.2.1999 “Për Avokatin e Popullit”, si dhe neni 13 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Avokati i Popullit ka kërkuar shfuqizimin si të papajtueshme me Kushtetutën të pikave 3 e 5 të nenit 289 të Kodit Doganor, për këto shkaqe:

- Rregullat që përmbajnë dispozitat e mësipërme, sipas të cilave lejohet ankimi në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave dhe në gjykatë, vetëm pas pagimit të gjobës dhe të detyrimit doganor, mohojnë realisht të drejtën e ankimit.

- Këto dispozita vijnë në kundërshtim me nenin 13 të Konventës Europiane “Për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut” dhe me nenin 8 të Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut, të cilat parashikojnë të drejtën e një ankimi efektiv përpara një instance kombëtare kur personit i cenohen të drejtat themelore.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Gjergj Sauli, kërkuesin, përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, si dhe bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

Shoqëria “Ismaili” sh.p.k., ka paraqitur në institucionin e Avokatit të Popullit një ankesë, në të cilën ka parashtruar se është gjykuar padrejtësisht për kundërvajtje nga Drejtoria e Doganave Tiranë, duke u detyruar me shumën prej 13 000 000 lekë që përfaqëson gjobën dhe detyrimin doganor të papaguar. Në ankesën e saj, ajo ka parashtruar gjithashtu se i është mohuar e drejta e ankimit kundër vendimit të dhënë për kundërvajtje, pasi autoritetet doganore i kanë vënë si kusht pagimin paraprakisht të shumës së sipërme, duke iu referuar pikave 3 e 5 të nenit 289 të ligjit nr.8449, datë 27.1.1999 “Kodi

Doganor i Republikës së Shqipërisë”.

Avokati i Popullit ka pretenduar se me kërkesën e paraqitur për shqyrtim legjitimohet që të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese në bazë të nenit 134 pika 1 shkronja “dh” të Kushtetutës, si dhe të nenit 24 shkronja “c” të ligjit “Për Avokatin e Popullit”.

Gjykata Kushtetuese, duke iu referuar Kushtetutës, dispozitave të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, si dhe jurisprudencës së saj, çmon se Avokati i Popullit nuk legjitimohet në paraqitjen e kërkesës.

Subjektet që vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese sipas nenit 134 të Kushtetutës ndahen në dy grupe. Avokati i Popullit bën pjesë në grupin e dytë ku, krahas tij, përfshihen edhe subjekte të tjera, si organet e qeverisjes vendore, organet e bashkësive fetare, partitë politike, shoqatat dhe individët. Subjektet e këtij grupi, në bazë të pikës 2 të nenit të mësipërm të Kushtetutës, ndryshe nga subjektet e grupit të parë, të drejtën për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese e kanë të kufizuar “vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre”.

Gjykata Kushtetuese çmon se rëndësi të veçantë ka përcaktimi i çështjeve që lidhen me interesat për të cilat Avokati i Popullit ka të drejtë të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese. Përcaktime të tilla janë bërë fillimisht me vendimin nr.49, datë 31.7.2000 të Gjykatës Kushtetuese, me të cilin është interpretuar pika 2 e nenit 134 të Kushtetutës. Sipas këtij vendimi interpretues, Avokati i Popullit ka të drejtë të parashtrojë në Gjykatën Kushtetuese kërkesë për papajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera normative me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare; për papajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën, si dhe për interpretimin e Kushtetutës, por vetëm kur në këto raste çështja lidhet me interesat e tij. Në këtë vendim, si çështje që lidhen me interesat e Avokatit të Popullit konsiderohen shkeljet e rregullave kushtetuese, që kanë të bëjnë me organizimin e funksionimin e institucionit të tij, parashikuar në nenin 60 paragrafi i dytë dhe i tretë, në nenet 61 e 62 të Kushtetutës.

Dispozitat e ligjit që kërkohet të shfuqizohen trajtojnë çështje të fushës së doganave. Ato nuk kanë lidhje me organizimin dhe funksionimin e institucionit të Avokatit të Popullit dhe nuk e prekin atë. Në këto kushte, Avokati i Popullit, në kuptim të nenit 134 pika 2 të Kushtetutës, nuk legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, sepse ajo nuk ka lidhje me interesat e tij.

Një qëndrim i tillë është mbajtur nga Gjykata Kushtetuese edhe me vendimin nr.178, datë 8.11.2001, për çështjen me objekt shfuqizimin si antikushtetues të ligjit nr.8377, datë 22.7.1998 “Për shpalljen e moratoriumit të detyrimeve të pashlyera të ish-ndërmarrjeve të tregtisë së jashtme”. Me këtë vendim është rrëzuar kërkesa që ka paraqitur Avokati i Popullit me arsyetimin se asnjë normë e këtij ligji nuk kishte prekur “strukturën organizative të institucionit të Avokatit të Popullit dhe nuk kishte penguar statusin e tij si person juridik, rrethana këto që përmenden në mënyrë indikative në vendimin interpretues nr.49, datë 31.7.2000 të Gjykatës Kushtetuese”.

Vendosja e Avokatit të Popullit në grupin e dytë të subjekteve që kanë të drejtë të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese në mënyrë të kufizuar shpjegohet me faktin se Avokati i Popullit është një institucion i krijuar për mbrojtjen e të drejtave të individit në fushën e veprimtarisë të administratës publike dhe jo të Kuvendit. Kjo del edhe nga përmbajtja e nenit 25 të ligjit organik “Për Avokatin e Popullit”, ku ligjet dhe disa akte të tjera janë lënë jashtë juridiksionit të tij.

Kërkuesi pretendon se legjitimohet për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese edhe sipas nenit 24 shkronja “c” të ligjit “Për Avokatin e Popullit”, me argumentin se kjo dispozitë i jep të drejtën që t’i bëjë Gjykatës Kushtetuese rekomandime për shfuqizimin e akteve ligjore dhe se, sipas tij, rekomandimi duhet të njësohet me kërkesën. Ky pretendim është i pabazuar.

Termi “kërkesë” është i ndryshëm nga termi “rekomandim”. Proceduralisht gjykatat vihen në lëvizje për shqyrtimin e çështjeve të kompetencës së tyre nëpërmjet kërkesë-padive dhe jo nëpërmjet rekomandimeve. Edhe Gjykata Kushtetuese nuk mund të vihet në lëvizje me rekomandimin e Avokatit të Popullit, sepse mjeti që e vë në lëvizje atë është vetëm kërkesa. Sipas nenit 134 të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje “vetëm me kërkesë” të subjekteve të parashikuara në këtë dispozitë, ku bën pjesë edhe Avokati i Popullit. Kërkesa e paraqitur nga subjektet e parashikuara në dispozitën e mësipërme, ndryshe nga rekomandimi, ka karakter detyrues. Ajo e ngarkon Gjykatën Kushtetuese me detyrimin që të shqyrtojë çështjen e paraqitur sipas procedurave të parashikuara nga ligji i saj organik dhe në përfundim të japë vendimin përkatës.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të nenit 72 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

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

MENDIMI I PAKICËS

Jam krejtësisht kundër vendimit të shumicës.

1. Në këtë çështje dalin dy probleme, por i pari dhe kryesori është legjitimitimi.

Me fjalë të tjera: A legjitimohet Avokati i Popullit të kërkojë përpara Gjykatës Kushtetuese shfuqizimin e një ligji si antikushtetues kur nga ushtrimi i funksioneve të tij ka dalë se administrata publike shkel të drejtat e njeriut si rezultat i zbatimit të një ligji antikushtetues?

Sqarimi i këtij problemi merr rëndësi të posaçme, veçanërisht, për shkak të qëndrimeve që ka mbajtur ndaj këtij problemi Gjykata Kushtetuese në vendime të ndryshme.

a) Në vendimin nr.43, datë 31.7.2002, i cili është vendim interpretues, pranohet në analizë të fundit legjitimitimi i Avokatit të Popullit për ato çështje, citoj: “kur si rrjedhojë e zbatimit të ligjit, e aktit normativ e nënligjor, nga veprimet ose mosveprimet e organeve të administratës publike ... janë cenuar të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individëve, shkelje këto të konstatuara në procesin e veprimtarisë së Avokatit të Popullit gjatë shqyrtimit të ankesave, kërkesave dhe njoftimeve që i paraqiten, etj.”.

b) Në vendimin tjetër, për një çështje konkrete (nr.178, datë 8.11.2001) Gjykata Kushtetuese shprehet kundër legjitimitimit të Avokatit të Popullit për të kërkuar papajtueshmërinë e ligjeve me Kushtetutën (duke bërë përjashtim vetëm për ligjet që lidhen me vetë veprimtarinë e vetë organit). Në vendim, ndër të tjera, theksohet se Avokati i Popullit nuk mund t’i drejtohet Gjykatës Kushtetuese kur nuk del që një ligj citoj: “të ketë prekur strukturën organizative të organit që ka drejtuar, të ketë cenuar sadopak statusin e tij si person ose të punonjësve të tjerë të institucionit, apo t’i ketë penguar ata në ushtrimin e kompetencave që kanë lidhje me funksionet e tij”. Më tej, vendimi mban qëndrim kategorik se “pa qenë të pranishme këto rrethana, Avokati i Popullit nuk mund t’i drejtohet Gjykatës Kushtetuese dhe ta investojë atë në shqyrtimin e çështjes”. Në vendim përdoren edhe argumente të tjera, por baza mbetet ai i cituar më sipër. Në vendimin tjetër nr.26, datë 24.4.2001, Gjykata Kushtetuese pranon shfuqizimin e një akti normativ si burim i shkeljeve kushtetuese – kërkuar nëpërmjet Avokatit të Popullit.

Në këto kushte, ende pa u futur tek analiza e dispozitave kushtetuese, pa dhënë argumente në rastin teorik dhe pa iu referuar tendencave e praktikave ndërkombëtare, pyetja shtrohet: Cilin vendim do të marrim për bazë ne, Avokati i Popullit, juristët, avokatët apo edhe qytetarët? Do të marrim për bazë një vendim interpretimi të Gjykatës Kushtetuese që është pjesë integrale e vetë Kushtetutës dhe burim i mirfilltë i së drejtës kushtetuese, apo një vendim po të Gjykatës Kushtetuese, i cili ka të bëjë me një çështje konkrete dhe që nuk ka për objekt të drejtpërdrejtë interpretimin apo riinterpretimin e dispozitës kushtetuese?

Për mua, pa as më të voglin ekuivok, për bazë duhej të merrej vendimi interpretues për atë natyrë e cila u theksua më lart.

Ky është argumenti i parë, baza për pranimin e legjitimitimit të Avokatit të Popullit.

2. Vetë Kushtetuta, si kusht themelor për ndërhyrjen e Avokatit të Popullit parashikon “... veprime të paligjshme apo të parregullta të administratës publike ...”.

A i gjejmë këto premisa të çështja objekt shqyrtimi?

Mendoj se po.

Nuk besoj të ketë kundër, për faktin se administrata doganore ndaj të cilit është bërë ankimi është administratë publike. Por, unë njëkohësisht mendoj se nuk mund të qëndrojë arsyetimi që ndërsa ndaj akteve apo veprimeve të kundërligjshme Avokati i Popullit mund të reagojë qoftë edhe duke ngritur kërkesë në Gjykatën Kushtetuese, kurse ndaj akteve apo veprimeve antikushtetuese Avokatit të Popullit i mungojnë kompetencat. Unë do të thosha se problemi i ligjshmërisë në kuptimin e gjerë përfshin edhe antikushtetutshmërinë dhe në këtë kuptim aktet apo veprimet e administratës publike, të cilat janë të bazuara në ligje antikushtetuese, përbëjnë veprimtari antikushtetuese e si të tilla janë objekt i veprimtarisë së Avokatit të Popullit, kurse ligjet ku ato mbështeten janë objekt shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese.

3. Në ndihmë të qëndrimit të mësipërm vjen edhe qëndrimi i mbajtur në literaturën tonë juridike. "... në Gjykatën Kushtetuese Avokati i Popullit mund të kërkojë vetëm shqyrtimin e ligjit antikushtetues që është bërë bazë e cenimit të të drejtave të individit nëpërmjet akteve të administratës. Kontrolli në këto raste do të kishte më shumë natyrë objektive dhe vendime me fuqi të përgjithshme". Kështu e trajton këtë problem Kristaq Traja në librin "Drejtësia Kushtetuese", faqe 264.

4. Në shqyrtimin e interpretimin e dispozitave që kanë të bëjnë me kompetencat e Avokatit të Popullit nuk mund të anashkalohen rrethanat sociale. Unë shtroj pyetjen: Nëse individit i është shkelur një e drejtë kushtetuese si pasojë e një ligji antikushtetues a nuk paska të drejtë ai të realizojë të drejtën e tij nëpërmjet një organi të posaçëm, i cili është krijuar dhe ekziston pikërisht për ta mbrojtur atë nga arbitraritetet e pushtetit.

Duke mbajtur pozicion të kundërt për këtë problem, në praktikën e Gjykatës Kushtetuese, me këtë vendim ravijëzohen dy qëndrime të cilat përbëjnë për mua një paradoks. Për të shfuqizuar një ligj si antikushtetues ne jemi vënë në lëvizje edhe nga shoqata (të mëdha e të vogla) mjafton që në statutet e tyre të kishin për detyrë mbrojtjen e interesave të anëtarëve. Edhe për rastin në fjalë, nuk kishte diskutim sikur këtë kërkesë ta bënte Dhoma e Tregtisë, Bashkimi i Biznesmenëve apo dhe ndonjë kryesi komuniteti fetar. Pengesa nëpërmjet interpretimeve i bëhen vetëm kompetencave dhe funksioneve të Avokatit të Popullit, i cili jo me statut e rregullore, por me Kushtetutë është subjekt kushtetues me funksione të posaçme në drejtim të mbrojtjes së të drejtave e lirive të qytetarëve.

5. Gjykata Kushtetuese nuk mund ta shqyrtojë këtë çështje pa shqyrtuar edhe tendencat e prirjet që vihen re sot në Europë e më gjerë lidhur me rolin dhe kompetencat e Avokatit të Popullit. E nëse ne themi që ne aspirojmë për në Europë, këto tendenca duhet t'i kemi parasysh. Nëse ne kemi aspiratë futjen në Bashkimin Europian, nuk duhet të harrojmë se Bashkimi Europian ka një Kartë të të Drejtave të Njeriut, miratuar në Nicë, në dhjetor të vitit 2000, në nenin 43 të së cilës parashikohet ndërhyrja e Avokatit të Popullit për të gjitha keqadministrimet e institucioneve apo organeve të komunitetit me përjashtim të gjykatave.

Janë një sërë rekomandimesh të Këshillit të Europës (1985, 1997), ku theksi vihet veçanërisht tek, citoj: "Zgjerimi dhe forcimi i pushteteve të ombudsmanit në mënyra të tjera që të inkurajojnë një vëzhgim efektiv të të drejtave dhe lirive të njeriut në funksionin e administratës". Tendencën e përgjithshme të forcimit të kompetencave të Avokatit të Popullit e gjejmë edhe në një sërë aktesh ndërkombëtare apo dhe kushtetuta.

Në këtë vështrim, kam qenë e jam për legjitimimin e Avokatit të Popullit.

ANËTAR
A. Karamuço

MENDIMI I PAKICËS

Nuk mund të jemi dakord me mendimin e shumicës, për arsye se me zgjidhjen që ka dhënë ajo e ka kufizuar të drejtën e Avokatit të Popullit për të qenë një subjekt që mund të inicojë kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjit përpara Gjykatës Kushtetuese. Në jurisprudencën e kësaj Gjykate kjo përbënte një çështje të debatueshme të aspektit kushtetues, por me qëndrimin e mbajtur së fundi në këtë vendim, ndoshta për një periudhë kohe relativisht të gjatë, Avokati i Popullit nuk do të mund të përfshihet në axhendën e gjykimeve abstrakte që trajtojnë kushtetutshmërinë e ligjeve.

Për të inicuar shqyrtimin e kushtetutshmërisë së ligjit është vetë Kushtetuta që ia njeht këtë të drejtë Avokatit të Popullit në nenin 134 të saj. Gjykata Kushtetuese, në vendimin e saj interpretues

nr.49, datë 31.7.2000, ka pranuar se çështje që lidhen me funksionin kushtetues të Avokatit të Popullit janë edhe rastet kur si rrjedhojë e zbatimit të ligjit nga veprimet ose mosveprimet e administratës publike cenohen të drejtat e shtetasve. Gjithashtu në nenin 49 të ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” nuk mohohet kjo e drejtë. Ky ligj shkon edhe më tej, kur në nenin 52 i njeh Avokatit të Popullit të drejtën për të kërkuar papajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit, ndërsa në nenin 71 e njeh edhe si subjekt që kërkon interpretimin e Kushtetutës.

Shumica, në vendimin e saj, përpiket të arsyetojë se pengesë për të legjitimuar Avokatin e Popullit është vendimi interpretues, si dhe një vendim për një rast konkret të kësaj Gjykate. Paraprakisht sqarojmë se referenca kryesisht në vendimin interpretues bëhet në mënyrë parciale. Vendimi interpretues i Gjykatës Kushtetuese ka dy momente të rëndësishme:

Së pari, ai pranon se çështje që lidhen me interesat e Avokatit të Popullit do të jenë ato çështje që lidhen me funksionin kushtetues të tij “kur si rrjedhojë e zbatimit të ligjit e aktit normativ nga veprimet ose mosveprimet e organeve të administratës publike këto interesa janë cenuar duke shkelur të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individëve, shkelje këto të konstatuara në procesin e veprimtarisë së Avokatit të Popullit gjatë shqyrtimit të ankesave, kërkesave dhe njoftimeve që i paraqiten atij”.

Së dyti, “...në kuptim të nenit 134 paragrafi 2 të Kushtetutës, me interesa të Avokatit të Popullit do të konsiderohen edhe rastet e cenimit të këtyre rregullave kushtetuese, që kanë të bëjnë me organizimin dhe funksionimin e institucionit të tij...”.

Shumica ka përdorur si argument kryesor pikën e dytë të sipërcituar duke e kondicionuar legjitimitimin e Avokatit të Popullit vetëm për çështje që prekin drejtpërsëdrejti atë si person juridik në të drejtat e organizimit dhe funksionimit të organit që ai përfaqëson.

Nuk mendojmë se është e nevojshme që për të arsyetuar qëndrimin tonë të merremi vetëm me përmbajtjen e vendimeve të sipërcituara të Gjykatës Kushtetuese, pasi ato janë të botuara dhe gjithkush mund t’i analizojë, aq më tepër që këndvështrimet tona për argumentet janë të kundërta.

Në këto rrethana, përqendrimi tek elementet thelbësore që përmban neni 60 i Kushtetutës, të analizuara dhe interpretuara në një kuptim të gjerë dhe nga një këndvështrim oponent ndaj vendimit të shumicës, mendojmë se i vlen argumenteve të një qëndrimi pakice.

Sipas nenit 60 të Kushtetutës “Avokati i Popullit mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike”.

Kur Avokati i Popullit konstaton se janë shkelur të drejtat e individit nga veprimet e paligjshme të administratës publike, ai duhet të ndërhyjë. Ky është thelbi i veprimtarisë së tij. Sipas këtij neni të Kushtetutës, Avokati i Popullit duhet të dallojë paligjshmërinë apo parregullsinë në veprimet e organeve të administratës publike. Ai këtë funksion e realizon duke u ballafaquar me Kushtetutën e ligjin dhe kur bindet se këto veprime janë të paligjshme ose të parregullta, duhet të ndërhyjë. Gjithashtu, ai mund të rekomandojë që të evitohet kjo paligjshmëri në të ardhmen.

Pyetja që shtrohet në këtë rast është: Kur Avokati i Popullit, i cili është në gjendje të vlerësojë paligjshmërinë e një veprimi të administratës publike, bindet se kjo paligjshmëri që ka cenuar individin rrjedh nga antikushtetutshmëria e ligjit të zbatuar, atëherë a mund ai të heshtë, apo duhet të ndërhyjë që shtetasit të mos dhunohen në të drejtat e tyre?

Koncepti i paligjshmërisë nuk duhet reduktuar vetëm në zbatimin e gabuar apo moszbatimin e ligjit. Paligjshmëria është një koncept shumë më i gjerë. Paligjshmëria është një koncept që lidhet edhe me antikushtetutshmërinë dhe është pjesë përbërëse e saj. Përpara paligjshmërisë do të ndodhemi edhe kur një organ zbaton një ligj dhe kryen një veprim që sipas Avokatit të Popullit nuk është në përputhje me Kushtetutën, sepse individit nga ky veprim mund t’i cenohet një e drejtë. Nëse nga ekzistenca e një ligji që pretendohet si antikushtetues cenohen të drejtat e individëve, Avokati i Popullit nuk duhet të qëndrojë indiferent. Përkundrazi, ai duhet të veprojë duke ndërhyrë me mjetet e tij juridike. Kjo përbën thelbin e veprimtarisë së tij dhe një nga mjetet që Kushtetuta atij i ka dhënë është dhe inicimi i çështjes në Gjykatën Kushtetuese.

Prandaj në konceptin kushtetues të veprimeve të paligjshme të organeve të administratës publike përfshihen edhe ato raste kur organet administrative, nëpërmjet zbatimit të një ligji që mund të jetë antikushtetues, cenojnë të drejtat dhe liritë themelore të shtetasve.

Funksioni kryesor i Avokatit të Popullit është mbrojtja e të drejtave dhe lirive të shtetasve.

Konstatimi nga Avokati i Popullit i rasteve kur cenohen të drejtat dhe liritë themelore të shtetasve përfshihet në juridiksionin e tij dhe kjo lidhet plotësisht me interesat e tij si organ kushtetues. Mjetet juridike që ai përdor, si kërkesa, raportimi, rekomandimi e propozimi nuk kanë të bëjnë me kompetencat. Kërkesa që Avokati i Popullit ushtron për papajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën nuk përbën pushtet kontrolli ndaj veprimtarisë së Kuvendit, siç arsyeton shumica. Ashtu siç nuk përbën pushtet kontrolli ndaj ekzekutivit e drejta e tij për të kërkuar para Gjykatës Kushtetuese papajtueshmërinë e akteve normative të Këshillit të Ministrave. Kërkesa ose rekomandimi për të vendosur në vend ligjin e shkelur nuk mund t'i ndalohen për t'i përdorur një individ çfarëdo dhe aq më tepër Avokatit të Popullit. Kërkesa për t'iu drejtuar një institucioni (*locus standi*) nuk është pjesë e kompetencës lëndore. Legjitimimi është një koncept juridik që lidhet me interesin dhe jo me kompetencën.

Nga pikëpamja formale, neni 134 pika 2 e Kushtetutës është i zbatueshëm në këtë rast, lidhur me të drejtën e këtij subjekti për të inicuar një gjykim kushtetues. Ky nen i Kushtetutës kërkon një lidhje të drejtpërdrejtë midis ligjit të kontestuar për antikushtetutshmëri dhe interesit të subjektit përkatës. P.sh. interesi i subjekteve që parashikohen në këtë dispozitë kushtetuese duhet parë në aspektin nëse ligji që kontestohet ka lidhje me funksionin për të cilin ato subjekte janë krijuar. Një organ i qeverisjes vendore apo një organ i bashkësisë fetare duhet të provojë përpara Gjykatës Kushtetuese interesin që ka me ligjin konkret. Shoqatat, të cilat në praktikën e Gjykatës Kushtetuese janë legjitimuar si subjekte, mjafton të provojnë përpara saj se kanë një lidhje me ligjin objekt shqyrtimi që ato të konsiderohen të legjitimuara.

Përgjithësisht ky është qëndrimi që jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese ka mbajtur në raste të tilla. Gjykata Kushtetuese nuk mund të analizojë te këto subjekte kompetencën lëndore, sepse jo të gjithë e kanë të përcaktuar atë. Ajo vlerëson interesin që kanë këto subjekte me çështjen në shqyrtim. Përsa i përket Avokatit të Popullit, i cili funksion kryesor ka konstatimin e rasteve të dhunimeve të të drejtave dhe lirive të shtetasve, bëhet përjashtimi nga ana e shumicës, duke ia mohuar përdorimin përpara Gjykatës Kushtetuese të të vetmit mjet juridik efikas. Ky qëndrim i shumicës e lë pa efektivitet veprimtarinë e Avokatit të Popullit në rastet kur aktet e organeve të administratës publike, megjithëse bazohen në ligj, shkelin të drejtat themelore të shtetasve. Këto raste nuk janë të pakta në praktikë në kushtet kur neni 118/2 i Kushtetutës sanksionon një lidhje të domosdoshme midis kërkesave të ligjit dhe aktit nënligjor.

Jo pa qëllim Kushtetuta i ka dhënë këtij organi një vend të rëndësishëm. Në qoftë se do të ekzistonte vetëm neni 60 i Kushtetutës nuk do të kishte asnjë lidhje midis Avokatit të Popullit dhe Gjykatës Kushtetuese. Pikërisht është neni 134 i saj që i njuh të drejtën e një gjykimi abstrakt edhe Avokatit të Popullit, mjafton që ai të vërtetojë interesin në çështjen konkrete dhe jo kompetencën.

Edhe sipas legjislacionit ndërkombëtar, Avokati i Popullit (ombudsmani) këtë funksion ka, por megjithatë ai mund të kërkojë iniciimin e një gjykimi kushtetues për antikushtetutshmërinë e ligjit.¹ Të gjitha referencat në ligjet e vendeve të tjera japin dhe një tendencë që ekziston në këtë drejtim, nga e cila nuk mund të përjashtohet Republika e Shqipërisë.

Pra, Avokati i Popullit fushën e tij të veprimtarisë e ka të fokusuar tek mbrojtja e të drejtave dhe lirive të shtetasve nga veprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës. Avokati i Popullit sipas Kushtetutës mbron pikërisht shtetasit nga shkelja që u bëhen të drejtave dhe lirive të tyre dhe ka këtë funksion kryesor. Mjeti që duhet përdorur për të eliminuar këtë cenim duhet të jetë kushtetues. Neni 134 i Kushtetutës ia njuh këtë të drejtë Avokatit të Popullit.

¹ Po të shohim ligjin sloven do të vemë re një përputhje me Kushtetutën tonë. Ombudsmani sloven përcakton paligjshmërinë ose parregullsinë në organet e administratës publike dhe i propozon atyre eliminimin e këtyre parregullsive. Një ndër mjetet që ai përdor është edhe iniciimi i gjyimeve për antikushtetutshmërinë e ligjit në Gjykatën Kushtetuese. E rëndësishme është për praktikën e Gjykatës Kushtetuese slovene që të ushtrojë një proces seleksionues mjaft serioz për të gjetur interesin e ligjshëm të ngritur në ankesë.

Ligji austriak ka akoma më shumë ngjashmëri me konceptin e Kushtetutës tonë. Neni 148/a thotë : Çdo njeri ka të drejtë të ankohet pranë institucionit të Avokatit të Popullit *për një shkelje të së drejtës së tij private nga veprimet ose mosveprimet e parregullta të administratës shtetërore*. Kjo përbën kompetencën lëndore të Avokatit të Popullit, e megjithatë ky organ ka të drejtë t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese austriake për kushtetutshmërinë e një ligji të aprovuar.

Ligji i Bosnjë-Hercegovinës thotë : "Institucioni do të marrë në shqyrtim çështjet që përfshijnë funksionimin e dobët ose shkeljet e të drejtave dhe lirive të njeriut të kryera nga çdo organ qeveritar". Edhe Ombudsmani i Bosnjë-Hercegovinës mund të iniciojë procedime gjyqësore. Sipas ligjit portugez, funksioni kryesor i ombudsmanit është të mbrojtë dhe të promovojë të drejtat, liritë, garancitë e interesat e legjitime të qytetarëve duke e siguruar këtë nëpërmjet ndërhyrjes me mjete informale, të ligjshmërisë dhe barazisë së ushtrimit të pushteteve publike.

ANĚTAR
K. Puto

ANĚTAR
S. Sadushi