

VENDIM
Nr.20, datë 11.7.2006

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Gjergj Sauli	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Alfred Karamuço	Anëtar i “ “
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Vjollca Meçaj	Anëtare e “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Kristofor Peçi,	Anëtar i “ “

me sekretare Arbenka Lalica, në datë 21.03.2006, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen me nr.22 Akti që i përket:

KËRKUES: 1. KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT, përfaqësuar nga zoti Njazi Jaho, me autorizim.

2. AVOKATI I POPULLIT, përfaqësuar nga zoti Ermir Dobjani.

3. GRUPI SHQIPTAR I TË REJTAVE TË NJERIUT, përfaqësuar nga znj. Elsa Ballauri.

SUBJEKT I INTERESUAR: KËSHILLI I MINISTRAVE I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga zoti Enkelejd Alibej, me autorizim.

OBJEKTI: 1. Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i vendimeve të Këshillit të Ministrave nr.43, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit dhe ndikimin e pushtetit në rekrutimin dhe karrierën e personelit të administratës publike”; nr.44, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit në administratën publike” dhe nr.48, datë 27.01.2006 “Për disa shtesa në vendimin e Këshillit të Ministrave nr.205, datë 13.04.1999 “Për miratimin e dispozitave zbatuese të Kodit Doganor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”.

2. Pezullimin e vendimeve të mësipërme të Këshillit të Ministrave.

BAZA LIGJORE: Nenet 17, 18, 49, 107, 116, 118, 131/c, 134/dh të Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë; nenet 27-31 e 45 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” si dhe nenit 24 të ligjit nr.8454, datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”.

Kërkuesit kanë parashtruar këto shkaqe për shfuqizimin e vendimeve të mësipërme:

1. Në të tre vendimet e Këshillit të Ministrave janë kufizuar pa ligj të drejtat e njeriut të parashikuara në Kushtetutë duke u shkelur parimi i barazisë para ligjit, parimi i mosdiskriminimit, si dhe e drejta e punonjësve për të fituar mjetet e jetesës me punë të ligjshme që e zgjedhin ose e pranojnë vetë (nenet 17, 18 dhe 49 të Kushtetutës);

- Nga përmbajtja e dispozitave kushtetuese del se është vetëm Kuvendi që vlerëson nëse për shkak të një interesi publik ose në mbrojtje të të drejtave të të tjerëve mund të kufizohen këto të drejta, duke iu përmbajtur kritereve sipas nenit 17 të Kushtetutës.

2. Nga dispozitat konkrete të ligjeve ku mbështeten vendimet, nuk rezulton që Këshilli i Ministrave të jetë ngarkuar me nxjerrjen e akteve nënligjore për të kufizuar të drejtat e shtetasve, për shkak të lidhjeve të tyre familjare, të gjinisë ose të krushqisë;

- Neni 9 i Kodit të Punës ku është mbështetur vendimi nr.43, ndalon çdo lloj diskriminimi përfshirë edhe atë për lidhje familjare.

3. Përmbajtja e vendimeve të Këshillit të Ministrave vjen ndesh me kërkesat e nenit 107 të Kushtetutës për caktimin e nëpunësve në administratën publike dhe garancitë e qëndrimit në detyrë;

- Këshilli i Ministrave u ka dhënë këtyre vendimeve efekte prapavepruese. Ato caktojnë rregulla edhe për marrëdhënie që kanë lindur para hyrjes në fuqi të tyre si dhe të ligjeve ku ato janë bazuar.

4. Vendimet e Këshillit të Ministrave janë një rast i pastër diskriminimi për arsye të lidhjeve familjare. Masa e largimit nga puna nuk është në proporcion me synimin që kërkohet të arrihet dhe që është lufta kundër korrupsionit. Ligji për etikën dhe ai për konfliktin e interesave mjaftojnë për kontrollin e metodave abuzive e korruptive.

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar parashtroi këto shkaqe, sipas të cilave vendimet e Këshillit të Ministrave janë në pajtim me Kushtetutën:

1. Qëllimi i nxjerrjes së vendimeve diktohet nga kushtet aktuale të gjendjes së korrupsionit në dogana e tatime. Ato janë në përputhje me frymën dhe qëllimin e legjislacionit në fuqi, kryesisht me ligjin për etikën dhe konfliktin e interesave, duke detyruar dhe bërë të zbatueshme kufizimet e vendosura në këto ligje.

2. Vendimet janë nxjerrë duke respektuar kushtet e delegimit të nenit 118 të Kushtetutës, nga organi i autorizuar dhe për çështje të përcaktuara nga ligji.

3. Nuk krijohen situata diskriminuese për faktin se ekzistojnë kushte të ndryshme si për kategoritë e fushave ku shtrihen vendimet e Këshillit të Ministrave ashtu edhe për personat e veçantë. Në të dy rastet nuk kemi të bëjmë me kushte të njëjta, prandaj nuk cenohet barazia para ligjit.

4. Shprehja “vetëm me ligj” në nenin 17 të Kushtetutës nuk duhet kuptuar vetëm me ligj të Kuvendit, por edhe në bazë të ligjit. Kjo është shkronja dhe fryma e dispozitës, sepse ligji nuk shpërthen një çështje të caktuar dhe mund t’u lejojë shkallë diskrecioni organeve zbatuese.

5. Vendimet kanë adoptuar standarde kufizuese për lidhjet familjare, bazuar në një përligje të arsyeshme dhe objektive, në propocion me gjendjen që i ka krijuar, për interes publik dhe pa tejkaluar kufizimet e Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoji relatorin e çështjes Kristofor Peçi, përfaqësuesit e, kërkuesve, të subjektit të interesuar, dhe bisedoi çështjen në tërësi;

VËREN:

Shkaqet e parashtuara nga kërkuesit evidentojnë probleme të kontrollit kushtetues në aspektin e pajtueshmërisë së akteve normative me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare. Gjatë shqyrtimit të çështjes, Gjykata Kushtetuese vlerësoi të bazuar kërkesën për pezullim të zbatimit të vendimeve të Këshillit të Ministrave deri në një vendim përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese dhe me vendimin e datës 21.03.2006, vendosi pezullimin e tyre. Gjithashtu, ajo çmon se analiza e çështjeve që dalin në funksion të kontrollit kushtetues të këtyre akteve normative lidhet me faktin nëse vendimet e kundërshtuara kufizojnë të drejtat e njeriut dhe nëse ato janë në pajtim me Kushtetutën dhe Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Për këtë, është e nevojshme që të analizohen një sërë dispozitash të Kushtetutës që trajtojnë drejtpërsëdrejti problemet e ngritura ose të lidhura me to dhe sidomos nenet 4, 17, 18, 49 të Kushtetutës.

Neni 49 i Kushtetutës ka këtë përmbajtje:

“1. Secili ka të drejtë të fitojë mjetet e jetesës me punë të ligjshme, që e ka zgjedhur ose pranuar vetë. Ai është i lirë të zgjedhë profesionin, vendin e punës, si dhe sistemin e kualifikimit të vet profesional.

2. Të punësuarit kanë të drejtën e mbrojtjes shoqërore të punës”.

E drejta për punë që garanton neni 49/1 i Kushtetutës, përfshin zgjedhjen e profesionit, vendin e punës dhe sistemin e kualifikimit profesional, me qëllim sigurimin e mjeteve të jetesës në mënyrë të ligjshme. Zgjedhja e profesionit, siç parashikohet nga dispozita kushtetues, është një e drejtë e individit në sensin, që ai i përkushtohet një veprimtarie për të siguruar mjetet e jetesës.

Kjo e drejtë e individit për të përfituar me punë të ligjshme, fiton rëndësi edhe nga pikëpamja sociale, pasi puna si profesion është një vlerë edhe për kontributin që i sjell shoqërisë në tërësi.

E drejta për punë dhe liria e profesionit nënkupton çdo veprimtari të ligjshme që sjell të ardhura dhe që nuk ka afat të përcaktuar, me përjashtim të rregullimeve të veçanta ligjore. Në këtë kuptim, veprimi i organeve shtetërore që sjell pasoja të drejtpërdrejta në pengimin e veprimtarisë profesionale, përbën cenim të kësaj lirie veprimi. Garancia që i jep Kushtetuta individit lidhur me të drejtën për punë dhe lirinë e profesionit, ka si qëllim mbrojtjen e tyre nga kufizimet e papërligjura të shtetit.

Liria e profesionit nuk është thjeshtë një e drejtë për të patur një vend pune. Ajo nuk duhet kuptuar si e drejtë sociale, por dhe si liri negative që nuk lejon ndërhyrjen ose pengimin e shtetit, gjatë ushtrimit të saj.

Përcaktimi që i bën neni 49 i Kushtetutës të drejtës për punë duhet të merret në kuptim të dyfishtë. Ajo përbën një detyrim pozitiv që kërkon angazhimin shtetëror për të krijuar kushte të përshtatshme për realizimin e një të drejte të tillë, por edhe detyrim negativ, i cili kërkon mosndërhyrjen e shtetit për të cenuar këtë të drejtë. Në këtë mënyrë e trajton të drejtën për punë edhe doktrina kushtetuese, duke theksuar

se liria për punë mbrohet nga rregullimet kushtetuese.¹

2. Sipas nenit 17 të Kushtetutës, të drejtat dhe liritë e individit mund të kufizohen vetëm me ligj. Gjykata Kushtetuese vlerëson se në radhë të parë duhet të sqarohet se, ç'kuptohet me termin ligj. Kjo për faktin se në kundërshtim me pretendimet e kërkuesve, subjekti i interesuar argumenton, se me fjalën ligj, duhet të nënkuptohen të gjitha aktet normative, pra kjo shprehje duhet kuptuar “nga dhe në bazë të ligjit”.

Duke iu referuar përmbajtjes së nenit 17 të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese çmon se kjo dispozitë, në mënyrën se si është formuluar, nuk i ka lënë mundësi delegimi ndonjë organi tjetër përveç Kuvendit si organ përfaqësues. Qëllimi i këtij neni është, që në rastin e kufizimeve, jo vetëm që duhet të respektohen kriteret e tjera të caktuara në të, por në mënyrë që garancitë të jenë sa më të plota, kompetent duhet të jetë vetëm një organ dhe pikërisht, organi më i lartë ligjvënës. Shprehja “vetëm me ligj” ka kuptimin që në rast se është i nevojshëm kufizimi i një të drejte të parashikuar në Kushtetutë, atëherë ky vlerësim është në diskrecion vetëm të ligjvënësit dhe jo të organeve të tjera, përfshirë edhe Këshillin e Ministrave. Rastin e delegimit të kompetencave Qeverisë për aktet me fuqinë e ligjit, Kushtetuta e ka shprehur në nenin 101 duke përcaktuar edhe kriteret përkatëse të një rregullimi të tillë, gjë që nuk e ka bërë në nenin 17.

Termi “ligj” i përdorur në Kushtetutë dhe në përgjithësi në legjislacion, ka raste që nënkupton një interpretim të gjerë duke përfshirë dhe aktet nënligjore. Kjo ka të bëjë me rastet që u përkasin rregullimeve të përgjithshme, që nënkuptojnë përdorimin e fjalës ligj në kuptim të legjislacionit ose të së drejtës dhe jo të aktit të organit ligjvënës. Për të përcaktuar nëse ndodhemi para njërit ose tjetrit variant, rëndësi ka të sqarohet konteksti, nga i cili del qëllimi i normës. Nisur nga konteksti, fjala ligj, në nenin 17 të Kushtetutës, nuk ka të njëjtin kuptim me atë të përdorur në nenin 18 “barazia para ligjit”. Kjo shprehje e fundit identifikohet me të drejtën në përgjithësi, ndërsa e para të referon në kompetencën e një organi të vetëm. Konteksti në të cilën është përdorur shprehja “vetëm me ligj” nuk lejon që të bëhet interpretim i zgjeruar. Kjo edhe për faktin se një interpretim i tillë i normave kushtetuese mund të bëhet vetëm në aspektin pozitiv, kur ky interpretim shkon në favor të mbrojtjes së të drejtave dhe jo e kundërta si në rastin në shqyrtim. Këtë qëndrim ka mbajtur dhe Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut në praktikën e saj.²

Koncepti i zgjeruar i termit ligj që përdoret në doktrinë, nuk vlen për nenin 17 të Kushtetutës. Shprehja përjashtuese “vetëm me ligj” e përdorur në nenet 11/3 dhe 17 të Kushtetutës, kanë të bëjnë me kufizime të të drejtave dhe kanë kuptim të njëjtë, atë të interpretimit të ngushtë, në dallim nga dispozitat e tjera ku fjala ligj mund të kuptohet më gjerë.

Në këtë përfundim, veç sa u përmend, arrihet edhe duke iu referuar fjalës “vetëm” që përmendin nenet 11/3 e 17 të Kushtetutës. Përdorimi i kësaj fjale nuk është i rastit, por për të treguar se kufizime të tilla nuk mund të vendosen me ndonjë akt tjetër përveç ligjit.

Gjykata Kushtetuese çmon se rregullimi i parashikuar në nenin 17 për kufizimin e të drejtave dhe lirive vetëm me ligj, ka të bëjë edhe me përcaktimin e kompetencës së një organi konkret që në këtë rast është vetëm Kuvendi. Një shprehje e tillë të referon në kompetencën e organit ligjvënës dhe nxjerrja e akteve të tjera për të rregulluar marrëdhënie të tilla, cenon kompetencat e këtij organi.

Duke përfunduar analizën e shprehjes “vetëm me ligj”, parashikuar në nenin 17 të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese, vlerëson se çdo interpretim i kundërt, është padyshim një zhvlefësim i garancisë që jep Kushtetuta për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut dhe efektivisht do t'i cenonte këto liri e të drejta.

3. Përveç sa sipër, vendimet e Këshillit të Ministrave, objekt kërkese, i shtrijnë efektet edhe për ato marrëdhënie që kanë lindur më parë. Në bazë të tyre, personat e punësuar në sektorët përkatës të përcaktuar në këto vendime, detyrohen të lenë vendin e punës, nëqoftëse vërtetohet shkaku i papajtueshmërisë që ka të bëjë me lidhjet nepotike apo lidhjet nepotike me pushtetin.

Nga përmbajtja e vendimeve të Këshillit të Ministrave nr.43 e 48, del se “lidhje nepotike me pushtetin ekzistojnë apo lindin kur konkurrentët apo personeli ... kanë apo krijojnë lidhje nepotike”. Kurse në vendimin nr.44, përcaktohet se “përbën shkak për ndërprerjen e marrëdhënieve të punës ekzistenca e lidhjeve ...”.

Nga këto shprehje kuptohet se vendimeve u është dhënë fuqi prapavepruese, duke prekur edhe ata punonjës që kanë qenë në marrëdhënie pune para daljes së vendimeve. Antikushtetutshmëria e vendimeve nuk qëndron vetëm në faktin se vendimet e Këshillit të Ministrave kanë efekt edhe për marrëdhëniet e krijuara më parë, por dhe për shkak të mosrespektimit të parimit të proporcionalitetit, sepse punonjësve që preken nga këto vendime nuk u sigurohet punë tjetër. Sipas këtij parimi, nga të gjitha mjetet e ndryshme që mund të shfrytëzohen për të arritur një qëllim të ligjshëm, autoriteti administrativ duhet të përdorë mjetet

¹ Livio Paladini, “Diritto Costituzionale”, CEDAM, Padova, 1991

² Vendimi Delcourt kundër Belgjikës, datë 23.07.1968.

ligjore më të përshtatshme, me të cilat, mund të arrihet në shkaktimin e padrejtësisë më të vogël për një individ. Prandaj duhen përdorur vetëm mjetet që shkaktojnë padrejtësinë minimale për individin dhe me masa sa më pak të dëmshme për të. Kjo nënkupton elementin e dytë të parimit. Ky parim kërkon detyrimit dhe plotësimin e kushtit të tretë, sipas të cilit ndërhyrja në të drejtat e individit nuk duhet të jetë jashtë raportit të qëllimeve të aspiruara. Në këtë mënyrë, përfshirja e tre elementeve të domosdoshëm kërkon, që një masë ose mjet, duhet të jetë i përshtatshëm dhe i nevojshëm për të arritur një qëllim të kërkuar dhe mjeti e qëllimi të qëndrojnë në përpjestim të arsyeshëm.

Parimi i shtetit të së drejtës ku të mbështetet një shtet demokratik, nënkupton sundimin e ligjit dhe mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respektimi dhe garantimi i dinjitetit njerëzor, drejtësisë dhe sigurisë juridike. Disa nga elementet e shtetit të së drejtës që lidhen me objektin e këtij shqyrtimi kushtetues janë parimi i ndarjes së pushteteve, miratimi i ligjeve në përputhje me Kushtetutën, mbështetja e veprimtarisë së organeve ekzekutive vetëm në ligj, kontrolli i administratës, garantimi i të drejtave dhe lirive themelore dhe parimi i sigurisë juridike.

Sipas doktrinë, praktikimi i një profesioni mund të kufizohet nga rregullime të arsyeshme që mund t'i atribuohen konsideratave të së mirës së përgjithshme. Situata ndryshon kur shteti drejtohet për të kontrolluar kushtet objektive të pranimit në një vend pune. Në këto raste, kufizimet janë të lejueshme vetëm në terma shumë të ngushta dhe të përcaktuara. Përgjithësisht, legjislatori mund të vendosë kushte të tilla vetëm kur ato nevojiten për të treguar rreziqe jashtëzakonisht shumë të mundëshme për interesa të një rëndësie thelbësore të komunitetit.³

Lidhur me këtë, Gjykata Kushtetuese në një vendim të saj shprehet se “Doktrina e së drejtës kushtetuese ka pranuar se siguria juridike është ndër elementet thelbësorë të shtetit të së drejtës. Kjo siguri presupozon veç të tjerave besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Besueshmëria ka të bëjë me faktin se qytetari nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve normative që cenojnë dhe përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme. Nuk do të kishim të bënim me një rast të garantimit të besueshmërisë në sistemin e normave juridike nëse siguria lidhur me një situatë të caktuar juridike nuk mund të justifikohet dhe nuk mund të mbrohet materialisht”.⁴

Duke iu referuar rastit konkret, lidhur me rregullimet që bëjnë tre vendimet e Këshillit të Ministrave përsa i përket efekteve prapavepruese, duhet theksuar se edhe në rast se këto kufizime do të ishin bërë me ligj, sipas kritereve të nenit 17/1 të Kushtetutës, duhej të zbatoheshin parimet e përmendura më lart.

Përfundimisht, Gjykata Kushtetuese vlerëson se kërkesa e paraqitur është e bazuar, duhet të pranohet dhe se vendimet e Këshillit të Ministrave duhen shfuqizuar si të papajtueshme me Kushtetutën.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të neneve 131 shkronja “c”, 134 shkronjat “dh, f” të Kushtetutës si dhe të neneve 49 e 72 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të vendimeve të Këshillit të Ministrave nr.43, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit dhe ndikimin e pushtetit në rekurtimin dhe karrierën e personelit të administratës tatimore”; nr.44, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit në administratën publike” dhe nr.48, datë 27.01.2006 “Për disa shtesa në vendimin nr.205, datë 13.04.1999 të Këshillit të Ministrave “Për miratimin e dispozitave zbatuese të Kodit Doganor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”.

- Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi me botimin në Fletoren Zyrtare.

MENDIM I PAKICËS

Në mbështetje të nenit 131/2 të Kushtetutës dhe nenit 72/8 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” dhe me qëllim të

³ Donald P.Kommers “The Constitutional Jurisprudence of The Federal Republic of Germany”, 2 edit, Duke University Press, Durham and London, 1997

⁴ Vendimi nr.26, datë 02.11.2005 i Gjykatës Kushtetuese

kultivimit në vazhdimësi të mendimit teorik për kontrollin kushtetues, po trajtoj argumentet dhe shkaqet që evidentojnë qëndrimin e kundërt me vendimin e shumicës, për të gjitha aspektet e shqyrtimit të çështjes.

Shkaqet e parashtruara nga kërkuesit si dhe opinionet e paraqitura nga subjekti i interesuar, prekin çështje të pajtueshmërisë së akteve normative me Kushtetutën. Në këtë rast duhet të sqarohen një seri problemesh të lidhura dhe të ndërruara nga njëri-tjetri, por që konvergojnë në dy aspekte kryesore ku duhet përqëndruar shqyrtimi dhe kontrolli kushtetues, për të përcaktuar nëse vendimet objekt-kërkese, kufizojnë të drejtat dhe liritë e njeriut dhe nëse vijnë ndesh me Kushtetutën dhe Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Sqarimi i këtyre momenteve kërkon një analizë të kujdesshme të pretendimeve dhe argumenteve të ngritura, të lidhura me dispozitat e Kushtetutës që trajtojnë drejtpërsëdrejti këto probleme dhe sidomos, me nenet 17, 18, 49, 107 dhe 118 të Kushtetutës.

Nga një analizë e tillë, duke u nisur nga qëllimi që synohet të arrihet, nga përmbajtja e vendimeve, ballafaqimi i tyre me Kushtetutën dhe ligjet, por edhe nga standardet e gjithëpranuara të jurisprudencës kushtetuese, nuk më rezulton që vendimet e Këshillit të Ministrave, objekt kërkese, të jenë të papajtueshme me dispozita konkrete ose me frymën e Kushtetutës dhe të Konventës, për këto arsye:

1. Kërkuesit kanë parashtruar se tre vendimet e Këshillit të Ministrave janë në shkelje të kriterëve të nenit 118 të Kushtetutës, pasi ligjet ku janë referuar nuk i japin të drejtë këtij organi që të nxjerrë akte normative. Ky pretendim nuk ka asnjë bazë dhe është spekulativ. Po t'i referohesh bazës ligjore të vendimeve, ajo është e plotë, duke respektuar kushtet e delegimit të nenit 118 të Kushtetutës, sepse aktet janë nxjerrë nga organi i autorizuar dhe për çështje të përcaktuara nga ligji. Kështu, këto vendime mbështeten në nenin 100 të Kushtetutës; në nenin 4 të ligjit nr.8549, datë 11.11.1999 "Statusi i nëpunësit civil"; në nenin 3 të ligjit nr.9131, datë 08.09.2003 "Për rregullat e etikës në administratën publike" si dhe në nenin 9 të Kodit të Punës. Kurse vendimi nr.48, për specifikën që ka, pasi ka bërë shtesa në një vendim të mëparshëm të Këshillit të Ministrave, mbështetet edhe në dispozitat përkatëse të Kodit Doganor.

Kjo bazë ligjore nuk është thjesht formale. Duke iu referuar neneve përkatëse të ligjeve ku mbështeten vendimet, rezulton se ato autorizojnë Këshillin e Ministrave të nxjerrë akte normative në përputhje me parimet e caktuara në ligj. Neni 4/2 i ligjit për statusin e nëpunësit civil, autorizon Këshillin e Ministrave të nxjerrë akte nënligjore për zbatimin e këtij ligji, në përputhje me parimet e përgjithshme të përmendura në të. Neni 3, në pikën 1, për rregullat e etikës, shkronja "dh", përcakton se nëpunësi i administratës publike, nuk duhet të lejojë që interesat e tij private të bien ndesh me pozitën e tij publike dhe duhet të shmangë konfliktin e interesave. Kurse në pikën 2 të këtij neni autorizohet Këshilli i Ministrave të nxjerrë rregulla në zbatim të parimeve të treguara në pikën 1. Në nenin 4, parashikohet konflikti i interesave, tregohet se ç'është dhe çfarë përfshin: lidhjet familjare, marrëdhënie biznesi ose lidhje politike. Në pikën 3 të këtij neni vihet detyrë për nëpunësin të shmangë konfliktin e interesave. Në pikën 4, përcaktohet se kandidati, për t'u punësuar në administratën publike, duhet të zgjidhë konfliktin e interesit para emërimit të tij. Kurse në nenin 5, përcaktohen kriteret e shmangies së konfliktit të interesave. Në nenin 9 të Kodit të Punës, të cilit kërkuesit i referohen pjesërisht për të argumentuar se ky nen nuk lejon diskriminimin për lidhjet familjare, ka edhe një përcaktim të tillë: "Dallimet, përjashtimet ose parapëlqimet që kërkohen për një vend pune të caktuar nuk konsiderohen si diskriminime". Bazuar në dispozitat e sipërcituara, Këshilli i Ministrave ka vendosur se në sektorë të caktuar, duhen të "përjashtohen" nëpunësit që kanë lidhje nepotike dhe të "parapëlqehen" të tjerë, që nuk i kanë këto lidhje. Dallime të tilla nuk mund të konsiderohen diskriminim.

Neni 3 i ligjit për etikën, duke trajtuar shmangien e konfliktit të interesave, të referon në ligjin nr.9367, datë 07.04.2005 "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike". Dhe kjo është e natyrshme: ligji i etikës, që ka dalë më parë, përmend në mënyrë të përgjithshme shmangien e konfliktit të interesave, kurse ai për parandalimin e tyre, bën një trajtim të gjerë e të hollësishëm të këtyre problemeve në shumë dispozita. Në nenin 37 të këtij ligji trajtohen rastet e parandalimit dhe zgjidhjes së konfliktit të interesave, nëpërmjet dorëheqjes nga funksioni publik, transferimit si dhe marrjes së masave të nevojshme për të shmangur emërimin ose zgjedhjen e një zyrtari në funksione në të cilat ka ose mund të lindin konflikte interesash. Ky rregullim ligjor ka efekte prapavepruese për ata që janë në detyrë dhe duhet të largohen për shkak të lindjes së konfliktit të interesit, ashtu edhe për të ardhmen, duke parandaluar emërimet të tilla. Vendimet e Këshillit të Ministrave kanë marrë dhe aplikuar në sektorë të veçantë pikërisht këto parime ligjore, prandaj në këtë aspekt ato janë në pajtim me Kushtetutën dhe me ligjet ku janë mbështetur. Parimi tashmë i njohur se çdo ligj ose akt nënligjor prezumohet se është në pajtim me Kushtetutën, detyron ata që pretendojnë të kundërtën të sjellin argumente bindëse dhe të qarta pse akti është antikushtetues, gjë që, në rastin konkret, nuk është bërë.

2. Për zgjidhjen e drejtë të çështjes, në radhë të parë duhet përcaktuar nëse ndodhemi në kushtet e

nenit 17 të Kushtetutës, siç pretendohet nga kërkuesit, për kufizimin pa ligj të një të drejte të parashikuar në Kushtetutë. Duke i qëndruar mendimit se kufizime të tilla bëhen vetëm me ligj të Kuvendit dhe në respektim të kriterëve të nenit 17 (dhe në këtë pikë jam dakord me vendimin e shumicës), për rastin në shqyrtim kam bindjen se nuk kemi të bëjmë me të drejta të tilla që të zbatohet neni 17 i Kushtetutës. Për rrjedhim edhe kufizimet (që në rastin konkret ekzistojnë) si dhe komponentët e tjerë, nuk kanë atë rëndësi, konsekuencë dhe pasojë që do të kishin si pjesë përbërëse të nenit 17. Shtrohet pyetja: kufizim të kujt? Neni 17 thotë: "... të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë". Në rast se të drejtat e parashikuara nga neni 49 i Kushtetutës, janë nga ato për të cilat bën fjalë neni 17, atëherë kufizimet e vendosura janë antikushtetuese, së paku, sepse duhet të ishin bërë me ligj (pa analizuar komponentët e tjerë). Por kjo duhet parë dhe analizuar me kujdes. Neni 49 i përket vërtet Pjesës II-të të Kushtetutës, "Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut", por kjo pjesë është ndarë në krerë të veçantë dhe përsa i përket të drejtave vetiake, fillohet me Kreun e II-të (E drejta për jetën), Kreun e III-të (Liritë dhe të drejtat politike) dhe pastaj vjen Kreu i IV-të (Liritë dhe të drejtat ekonomike, sociale e kulturore) ku futet edhe e drejta për punë. Kjo renditje e të drejtave duhet marrë parasysh në lidhje me mbrojtjen e tyre, si dhe në varësi të rëndësisë që kanë por, ajo në vetvete nuk e zgjidh problemin, sepse neni 17 bën fjalë për të drejtat e parashikuara në Kushtetutë.

Para se të jap mendimin nëse në këtë rast është shkelur apo kufizuar një e drejtë kushtetuese, po përmend shkurtimisht se si duhet kuptuar e drejta e parashikuar nga neni 49. Ky nen, i vendosur në kreun që përmenda më lart, nuk sanksionon të drejta e liri thelbësisht vetiake, por ofron lirinë e zgjedhjes së mjeteve të jetesës nga vetë individi nëpërmjet punës. Në këtë rast, zgjedhja, nuk është detyrim i shtetit. Ky dhe shoqëria janë të interesuar dhe kanë detyrime për të marrë masa e për të eliminuar të metat. Të drejtat e parashikuara në nenin 49, në parim nuk kanë asnjë efekt të drejtpërdrejtë, në kuptimin që kurdoherë duhet kërkuar zbatimi imediat e pa kusht i tyre. Ato nuk i japin të drejtë individit në mënyrë absolute (dhe njëkohësisht nuk ngarkojnë me një detyrim të tillë shtetin), për zënien e një posti të caktuar. Ky përfundim del nga fakti se neni 49 parashikon detyrime pozitive dhe nuk parashikon detyrime negative për shtetin siç mund të jetë për të drejtat e tjera (nenet 24-39 të Kushtetutës).

Në dallim edhe nga disa të drejta të tjera të përfshira në këtë Kre, siç janë ato të parashikuara nga nenet 53 (Martesa dhe Familja), 54 (Fëmijët, Gratë shtatzëna), 55 (Kujdesi shëndetësor), ku përcaktohet se kanë mbrojtje të veçantë ose kujdes nga shteti, e drejta e parashikuar nga neni 49 nuk e ka një kusht të tillë. Prandaj, edhe për këtë arsye, ajo nuk duhet kuptuar si liri negative.

Në vazhdim të këtij arsyetimi na vjen në ndihmë edhe neni 38/2 i Kushtetutës, që ka këtë përmbajtje: "Askush nuk mund të pengohet të dalë lirisht jashtë shtetit". Ky formulim është i njëjtë me atë të nenit 2/2 të Protokollit 4, sipas të cilit: "Çdo person është i lirë të largohet nga çdo vend duke përfshirë të tijin". Këtu ndryshimi është vetëm në mënyrën e formulimit: sipas Protokollit është formulim i qartë pozitiv, sipas Kushtetutës, formulimi në dukje është negativ, por që në fakt duhet të ishte dhe është pozitiv. Kjo, sepse nuk mund të thuhet dhe as të pranohet se aktualisht (por edhe për një periudhë kohe) daljet jashtë shtetit janë krejtësisht të lira dhe për cilindo. Për ta bërë më të qartë argumentin, po i referohem përmbajtjes së nenit 26 të Kushtetutës, për ta krahasuar me nenin 49. Shprehja në nenin 26 se "Askujt nuk mund t'i kërkohej të kryejë një punë të detyruar ...", përbën një formulim negativ dhe është antipodi i nenit 49, jo vetëm si mënyrë formulimi, por edhe në përmbajtje. Mosrespektimi i këtij neni, cenon një të drejtë kushtetuese, gjë që s'mund të thuhet për të drejtën e parashikuar nga neni 49.

Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, në Titullin I-rë, "Të drejtat dhe liritë"(nenet 2-14), megjithëse trajton lirinë e tubimit dhe të organizimit (neni 11), nuk e përmend fare të drejtën për punë, duke lënë të kuptohet se kjo e drejtë ka një rregullim tjetër, relativ, në krahasim me të drejtat dhe liritë e përmendura. Ky status juridik i të drejtave ekonomike, sociale e kulturore, bën që disa të shprehen se ato nuk janë aspak të drejta të vërteta⁵, ose të konsiderohen si të drejta programatike.⁶

Ky konkluzion rrjedh edhe nga standardet teorike e praktike të shumë vendeve sipas të cilave, këtu kemi të bëjmë jo vetëm me detyrimet pozitive të shtetit, por edhe formulimi i të drejtave të tilla bëhet në mënyrë relative dhe ato mund t'u nënshtrohen kriterëve përjashtuese, për interes publik etj. Gjykata Kushtetuese e Rusisë, në vendimin e saj datë 27 dhjetor 1999, trajton çështjen lidhur me të drejtat ekonomike, sociale e kulturore dhe duke iu referuar Konventës nr.111, të vitit 1958 të Organizatës Ndërkombëtare të Punës (ILO), shprehet se dallimet, përjashtimet ose parapëlqimet në fushën e punësimit,

⁵ C. Krause and A. Rosas, "Economic, Social and Cultural Rights", Martin Nijhoff Publishers, Netherlands, 1995, f.17.

⁶ H. Steiner and Ph.Alston, "International Human Rights in Context": Law, Politics and Morals. Oxford, 2002/2003, f.245.

bazuar në kërkesa të veçanta të vendit të punës, nuk konsiderohen diskriminim. Sipas Gjykatës Kushtetuese të Rumanisë, rregullimi i kushteve të ushtrimit të një profesioni dhe vendosja e disa papajtueshmërive, nuk përbëjnë një kufizim të së drejtës së punës. Kufizimet e parashikuara nga ligji, janë thjesht kushte që aplikohen ndaj personave që kërkojnë të marrin statusin e llogaritarit publik, të njëjta me kushtet që kanë të bëjnë me arsimin ose vjetërsinë e shërbimit dhe si të tilla nuk janë kufizim i të drejtave kushtetuese të caktuara (vendimi datë 06.06.2002).

Gjithësesi, vendosja e disa kriterëve për ushtrimin e një profesioni nuk është diskriminim përkundrazi, është kusht themelor për zbatimin e parimeve kushtetuese në një shtet ligjor. Në një shoqëri demokratike, nuk ka dhe nuk mund të ketë liri të pakufizuara që vinë ndesh me parimet kushtetuese. Në këtë vështrim, referimi i kërkuësve në nenin 49 të Kushtetutës është i gabuar dhe pa bazë. Ky nen nuk i garanton detyrimisht individit një punë të caktuar. Ai mund ta humbasë vendin e punës (siç ndodh jo rrallë për arsye nga më të ndryshmet), por ka të drejtë dhe mundësi reale të zgjedhjes së një vendi tjetër pune në kushtet e ekonomisë së tregut. Nuk mund të vihet shenja e barazimit mes të drejtës të parashikuar nga neni 49, me atë që quhet e drejtë për një vend të caktuar pune siç pretendon kërkuesi, prandaj nuk ka shkelje të ndonjë të drejte kushtetuese, nuk ka as kufizim sipas kriterëve të nenit 17 të Kushtetutës.

3. Kam mendimin se çështja paraqet interes dhe në një aspekt tjetër. Duke mos patur shkelje të së drejtës të parashikuar nga neni 49 dhe as kufizim sipas nenit 17, bie pretendimi për antikushtetutshmëri të vendimeve lidhur me këto nene, por mbetet për t'u analizuar në lidhje me nenin 107 të Kushtetutës, sipas pretendimeve të kërkuësit. Në bazë të këtij neni, nëpunësit në administratën publike caktohen me konkurs, me përjashtim të rasteve të parashikuar nga ligji dhe se garancitë e qëndrimit në detyrë dhe trajtimi ligjor i tyre rregullohen me ligj. Çështjet që dalin nga ballafaqimi i përmbajtjes së tre vendimeve të Këshillit të Ministrave me këto garanci kushtetuese, janë të shumta dhe të ndërvarura nga njëra-tjetra. Gjithësesi, përcaktimi kushtetues nuk e redukton rregullimin e këtyre problemeve vetëm me ligj, në kuptimin që nuk duhet të ketë rregullim të mëtejshëm me akte nënligjore. Përkundrazi, rregullimi me akte të tilla mund dhe duhet të bëhet, me kusht që të respektohen kërkesat e nenit 118 të Kushtetutës: autorizimi i ligjit, organi kompetent, çështjet që duhen rregulluar etj. Këto kushte plotësohen, siç e përmenda më lart (pika 1), prandaj mbetet që çështja të trajtohet më gjerë lidhur me përmbajtjen dhe kufizimet që mbartin vendimet e Këshillit të Ministrave dhe nëse ato cenojnë parime kushtetuese.

Nga përmbajtja e tre vendimeve të Këshillit të Ministrave, del se ato përcaktojnë kriterë përjashtues, të cilat përbëjnë kufizime për individë të veçantë, por jo kufizime në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës. Me të drejtë shtrohet pyetja: këto përcaktime ose kufizime a krijojnë situata diskriminuese ose vënie në pozita të pabarabarta? Për t'i dhënë përgjigje kësaj pyetjeje duhet të nisemi nga standardi i gjithëpranuar, i adoptuar edhe nga Gjykata Kushtetuese Shqiptare dhe që tani përbën, një maksimum: që barazia në ligj dhe para ligjit duhet evidentuar vetëm kur janë kushte të njëjta dhe jo në situata të ndryshme. "Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjlojta për individë ose kategori personash që janë objektivist në kushte të ndryshme. Barazia në ligj dhe para ligjit presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta".⁷ Në një vendim tjetër,⁸ kjo Gjykatë konfirmon këtë fakt, duke nënvizuar se ky përbën edhe një qëndrim tashmë të konsoliduar në praktikën e Gjykatës Kushtetuese. Kurse në vendimin, nr.171, datë 30.07.2002, arrihet në përfundimin se neni përkatës i ligjit për statusin e deputetit nuk është në kundërshtim me Kushtetutën "për faktin se deputetët dhe konkuresit e tjerë kanë pozita të ndryshme me njëri-tjetrin dhe për pasojë, përjashtimi i ish-deputetëve nga konkurimi, i bërë pikërisht për shkak të pozitës së tyre, nuk cenon parimin kushtetues të barazisë para ligjit dhe as nuk përbën ndonjë formë të veçantë diskriminimi". Edhe Gjykata Kushtetuese e Sllovenisë, duke trajtuar parimin e barazisë para ligjit, në një vendim të saj shprehet: "Një kuptim ekstrem i barazisë, pa marrë në konsideratë natyrën specifike të një gjendjeje të veçantë aktuale ose ligjore, në fakt të çon në pabarazi".⁹

Po t'i referohemi vendimeve të Këshillit të Ministrave, kam mendimin se ato sigurojnë trajtim të njëjtë në situata të njëjta dhe, sigurisht, të ndryshme në situata të ndryshme. Këto situata të ndryshme janë evidentuar si për kategori subjektësh, ashtu edhe për individë të veçantë. Në lidhje me kategoritë, është fakt se vendimet shtrihen jo në të gjithë sektorët, por vetëm në tre (dogana, tatime, administratë publike). Për këtë të fundit, duhet sqaruar se papajtueshmëria është pengesë vetëm brenda të njëjtës institucion dhe nuk shtrihet ndërmjet institucioneve të administratës publike. Kjo është e rëndësishme të evidentohet për të kuptuar karakterin dhe pasojat relativisht të kufizuara që rrjedhin nga zbatimi i vendimit.

Duke e parë çështjen në këtë mënyrë, nuk mund të thuhet se shkelet parimi i barazisë dhe krijohen situata diskriminuese në raport me kategoritë e tjera, që i përkasin sektorëve të tjerë, sepse nuk janë në të

⁷ Vendimi nr.11, datë 27.08.1993, i Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë.

⁸ Vendimi nr.16, datë 17.04.2000, i Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë.

⁹ Vendimi nr.57, viti 1992, i Gjykatës Kushtetuese të Sllovenisë

njëjtat kushte. Sipas vendimit të Këshillit Kushtetues të Francës: “Parimi i barazisë së trajtimit në zhvillimin e karrierës së nëpunësve, zbatohet vetëm për nëpunsit që i përkasin të njëjtës kategori”.¹⁰

Nga një vështrim krahasues i pozitës së individëve brenda kategorive të prekura nga vendimet e Këshillit të Ministrave, rezulton se edhe këtu kushtet nuk janë të njëjta. Nëpunësit brenda kategorive përkatëse (dogana, tatime ose brenda një institucioni publik), në raport me nëpunësit e tjerë brenda të njëjtave kategori, kanë pozita objektive të ndryshme nga njëri-tjetri, pra nuk janë në kushte të njëjta. Pikërisht pozita e ndryshme e të parëve, e krijuar nga fakti i lidhjeve nepotike, bëhet shkak për marrjen e masave përkatëse në zbatim të vendimeve. Në këtë rast nuk cenohet parimi kushtetues i barazisë para ligjit, përkundrazi, rivendoset barazia që ishte cenuar faktikisht nga pozita e privilegjuar e atyre nëpunësve që gëzojnë lidhjet nepotike.

Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut shprehet në lidhje me diskriminimin se megjithë që përcaktimi në nenin 14 të Konventës nuk është shterues, përsëri i duhet lënë hapësirë vlerësimi Shteteve Palë, duke theksuar se ai (diskriminimi) është i bazuar po të zbatohen tre teste ose kritere: 1. Të ketë një përligje të arsyeshme dhe objektive, 2. Të ndjekë një qëllim legjitim, dhe 3. Të ketë një proporcion të arsyeshëm mes masave të marra dhe qëllimit që synohet të arrihet.¹¹

Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka adoptuar në praktikën e saj doktrinën e hapësirës së vlerësimit (the margin of appreciation), si një arritje e përgjithshme në detyrën aq delikate për të balancuar ushtrimin e sovranitetit të Palëve Kontraktuese me detyrimet e tyre sipas Konventës. Dilema që e shqetësonte këtë Gjykatë, e bërë evidente në çështjet ku shfaqej mundësia e zbatimit të kriterit të vlerësimit, ishte se si të mbetej besnike në përgjegjësinë e saj për të zhvilluar një serë parimesh që rrjedhin nga Konventa dhe, në të njëjtën kohë, të njihte diversitetin e situatave politike, ekonomike, sociale e kulturore në Shtetet Palë Kontraktuese. Doktrina e hapësirës së vlerësimit aplikon një element të relativitetit në interpretimin uniform të Konventës, në varësi të rrethanave të çështjes konkrete. Ajo e ka burimin në faktin se organet e brendshme të një vendi, janë më afër gjendjes, problemeve e shqetësimeve të shoqërisë e të shtetit dhe i njohin ato më mirë se sa institucionet ndërkombëtare.

Nga zbatimi i kritereve të kësaj doktrine, arrihet në përfundimin se jo çdo diskriminim në kushte të veçanta, mund të përbëjë shkelje të Konventës, sepse për të mund të ketë arsye të përligjura. Në çështjen Abdulaziz etj.,¹² Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut e zgjeron hapësirën e vlerësimit për shtetin, jo vetëm në kuptim të zbatimit të një të drejte pozitive, por edhe në atë nëse ekziston vetë e drejta, duke argumentuar se në raste të tilla, Shtetet Palë gëzojnë një hapësirë të gjerë vlerësimi, një vlerësim të dyfishtë të nevojave e kërkesave të komunitetit dhe të individëve për t’u përshtatur me Konventën. Në këtë çështje, Gjykata shprehet se hapësira e vlerësimit përdoret jo vetëm për të balancuar të drejtat e individit dhe të komunitetit, por edhe për të vlerësuar nëse ekzistojnë rrethana që përligjin trajtimin e një grupi në mënyrë më të favorshme se një grup tjetër. Kjo Gjykatë pranon, gjithashtu, se nga një analizë e veçantë, e detajuar e fakteve të çështjes konkrete, të subjektit dhe rrethanave në tërësi, arrihet të përcaktohet objektiviteti dhe arsyeshmëria e shkeljeve të lejuara.¹³ Në lidhje me këtë, Prof. Gustavo Zagrebelsky, kryetar nderi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë, shprehet se “Komunikimi ndërmjet doktrinave presupozon ekzistencën e një shkalle të caktuar elasticiteti në interpretimin kushtetues, pra me fjalë të tjera të një autoriteti diskrecional. Në rastet kur kjo gjë mungon, i gjithë argumentimi i përmendur më sipër nuk do të kishte vlerë”.¹⁴

Kur parashtroj këto argumente, nuk do të thotë se jam i mendimit që këto të drejta nuk duhet të mbrohen dhe nuk i nënshtrohen kontrollit kushtetues, por ky i fundit, duhet të ketë parasysh faktin që duke qenë të drejta të tilla (jo absolute), kufizimet dhe diferencimet që e kanë mbështetjen në nenet përkatëse të Kushtetutës, të jenë të tilla që të përligjen në bazë të tre testeve që përcakton Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Nga ana tjetër, vlen të theksohet se sikur të mos mjaftonte shprehja “padrejtësisht” në nenin 18/2 të Kushtetutës, (gjë që do të thotë se “drejtësisht”, në mënyrë të përligjur, ky diskriminim lejohet), në pikën 3 të këtij neni, me shprehjen “nëse nuk ekziston një përligje e arsyeshme dhe objektive”, Kushtetuta ka pranuar qartë se në kushte të caktuara lejohet diskriminimi, ose e thënë më thjesht, dallimi i përligjur.

Në këtë kuptim, vendimet e atakuara kanë një përligje objektive dhe të arsyeshme, nisur nga qëllimi i mirë për të luftuar nepotizmin, korrupsionin etj. Në vështrim të nenit 18/2 të Kushtetutës, ato nuk

¹⁰ Vendimi datë 15.07.1976, i Këshillit Kushtetues të Francës.

¹¹ Cituar sipas “The European System for the Protection of Human Rights”, R. Macdonald, F. Matscher and H. Petzold, botim i Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, ed. Anglisht, f.118.

¹² Vendimi 28 maj 1985, Seria A, Nr.87 i Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

¹³ Çështja Rasmussen, Seria A, Nr. 87.

¹⁴ Fjala në ceremoninë zyrtare të 50-vjetorit të themelimit të Gjykatës Kushtetuese, Romë, Maj 2006.

përbëjnë diskriminim të padrejtë dhe nuk prekin parimin e barazisë para ligjit. Vlen të theksohet se këto vendime nuk i konsiderojnë lidhjet familjare apo përkatësinë prindërore si pengesë potenciale dhe apriori, se ajo që krijon papajtueshmëri nuk është ekzistenca e lidhjes familjare në përgjithësi, por fakti i lidhjeve të tilla të një individi me funksion të caktuar me një tjetër që ushtron detyra po kaq të përcaktuara, të cilat në parim vijnë ndesh me ligjin e etikës dhe atë për shmangien e konfliktit të interesave.

I rëndësishëm është fakti se ndonëse në pamje të parë duket sikur vendimet e Këshillit të Ministrave kanë përcaktuar rregulla të reja sjelljeje, realisht ato nuk kanë bërë gjë tjetër veçse kanë zhvilluar më tej dhe kanë detajuar më qartë kriteret përjashtuese të vendosura më parë me ligje të veçanta. Në nenin 4/4 të ligjit për rregullat e etikës në administratën publike, përcaktohet se konfliktet e mundshme të interesit të një kandidati për t'u punësuar në administratën publike, duhet të zgjidhen përpara emërimit të tij. Kurse në nenin 37 të ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave, parashikohet që zgjidhja e situatave të konfliktit të interesave, bëhet nëpërmjet transferimit të nëpunësit, apo nëpërmjet marrjes së masave për shmangien e emërimit ose zgjedhjes.

Nga përmbajtja e këtyre dispozitave ligjore, (por edhe të tjera), del se është ligjëruar kufizimi i disa të drejtave me qëllim shmangien e konfliktit të interesave, me anë të mosemërimit apo transferimit në një punë tjetër. Të dy këto ligje, si ai i etikës dhe i konfliktit të interesave, kanë harmoni të plotë. I dyti zbrërthen në një nivel më të lartë konceptin e konfliktit të interesave si dhe përcakton kufijtë dhe mënyrën e trajtimit të tij. Në këtë rast, nxjerrja e akteve nga Këshilli i Ministrave është një e drejtë e këtij organi për të vendosur rregulla të detyrueshme për shmangien e konfliktit të vazhdueshëm të interesave që jo vetëm buron nga këto ligje, por njëkohësisht përbën edhe një kontribut për zbatimin e mëtejshëm të tyre.

Përsa i përket pretendimit të kërkuesve se akteve nënligjore nuk mund t'u jepet fuqi prapavepruese, ai nuk ka bazë ligjore. Sipas nenit 112 të Kodit të Procedurave Administrative, aktet administrative kanë fuqi prapavepruese, ndër të tjera edhe kur një gjë e tillë lejohet nga ligji. Në fakt, ligjet ku mbështeten vendimet e Këshillit të Ministrave e lejojnë dhe kërkojnë një rregullim të tillë.

Veç analizës në kuadrin e kontrollit kushtetues, duhet përmendur se vendimet e Këshillit të Ministrave kanë dalë në një kohë (dhe për një qëllim madhor) kur organet dhe organizmat ndërkombëtare kanë vënë theksin në domosdoshmërinë e luftës kundër korrupsionit e nepotizmit si kusht për forcimin e shtetit ligjor. Në raportin e OECD-së (Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik), Dhjetor 2004, përmendet se korrupsioni përbën një nga pengesat më serioze për një zhvillim më të shpejtë ekonomik dhe për më tepër, nepotizmi, patronazhi politik dhe ryshfeti, janë të zakonshme. Në raportin e SIGMA-s për Shqipërinë, viti 2004, vihet në dukje se niveli i korrupsionit, përfshirë nepotizmin dhe klientelizmin, e pengon sistemin e shërbimit civil që të zhvillojë kapacitetet e tij njerëzore dhe funksionimin administrativ. Është e qartë se kjo gjendje ka shtruar nevojën për të ndërmarrë një nismë antinepotike, që u konkretizua me nxjerrjen e tre vendimeve të Këshillit të Ministrave.

Nepotizmi dhe lufta kundër tij nuk është fenomen vetëm shqiptar. Kudo në botë ka shembuj të shfaqjeve të tilla si dhe përpjekje për t'i minimizuar me forma e metoda nga më të ndryshmet, të cilat dallojnë nga një shtet në tjetrin dhe nga koha në kohë. Por, e përbashkëta qëndron në mospajtimin me këtë fenomen, i cili mund të jetë toleruar përkohësisht deri sa përmasat shqetësuese kanë detyruar shtetin të ndërhyjë me forcën e ligjit. Në gjyqësorin e Brazilit janë konstatuar shembuj absurdë të nepotizmit si emërimi nga kryetari i gjykatës federale të Amazonës të djalit të tij në postin e drejtorit po në atë gjykatë; nga një kontroll i bërë në vitin 1999 në shtetin Paraíba, rezultoi se 160 nga 565 punonjës të gjykatave ishin të afërm të gjyqtarëve shtetërorë dhe vetëm kryetari i Gjykatës së Lartë kishte punësuar shtatë fëmijë të tij; kurse një gjyqtar i gjykatës federale të punës në shtetin Paraná, punësoi jo më pak se 63 të afërm të tij, përfshirë gruan dhe katër fëmijët. Një situatë e tillë e detyroi Kongresin të nxirrte një ligj që ndalonte gjyqtarët federalë të punësonin të afërmit e tyre.¹⁵

Nën dritën e mendimit të konsoliduar doktrinal dhe të jurisprudencës kushtetuese të vendit tonë dhe asaj ndërkombëtare (një pjesë e vogël e të cilave ilustronjë këtë mendim pakice), kam përshtypjen se argumentet e kundërta që përdoren nga kërkuesit dhe të pranuarat me vendim të shumicës, për t'i konsideruar vendimet e Këshillit të Ministrave si të papajtueshme me Kushtetutën, nuk mund t'i qëndrojnë debatit teorik, që bazohet në kriteret e gjithëpranuarat e objektivitetit dhe jo nga pozitat e kritikizmit formal.

Në aspektin e përmirësimit të përmbajtjes së normave, do të ishte me vend që vendimet e Këshillit të Ministrave të përmendnin shprehimisht transferimin në një punë tjetër për raste të tilla, por kjo mangësi nuk i bën ato antikushtetues, për faktin se transferimi është parashikuar në ligjin për parandalimin e konfliktit të interesave, i cili, në bazë të kriterit të hierarkisë së akteve normative, zbatohet drejtpërsëdrejti pa sjellë ndonjë pasojë.

¹⁵ Augusto Zimmermann, "Has the Brazilian Judiciary Became a Mafia?", Brazil Magazine, 4.01.2005.

Përfundimisht shpreh bindjen se vendimet e Këshillit të Ministrave për shmangien e nepotizmit janë në përputhje me Kushtetutën jo vetëm nga qëllimi i mirë që synojnë të arrijnë, por edhe për arsye të tjera substanciale, sepse kanë dalë në bazë e për zbatim të ligjeve, sipas kritereve të përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës, janë në përputhje me frymën dhe qëllimin e tyre (ligji për etikën dhe parandalimin e konfliktit të interesave), nuk vendosin kufizime të reja, por detajojnë dhe bëjnë të zbatueshme kriteret përjashtuese të përcaktuara në këto ligje që u përmendën.

ANËTAR
K. Peçi

Tiranë, më 11.07.2006