

VENDIM
Nr.24, datë 10.11.2006

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 “ “
Kristofor Peçi	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Vjollca Meçaj	Anëtare e “ “

me sekretare Arbenka Lalica, në datë 16.2.2006, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen me nr.17 Akti që i përket:

KËRKUES: Një grup prej 33 deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Ylli Manjani, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Dritan Devole e Idar Bistri, me autorizim.
2. Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga Enkelejd Alibej, Andi Toma e Marin Biçoku, me autorizim.
3. Ministria e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës, përfaqësuar nga Alfred Rushaj e Zamir Stefani, me autorizim.
4. Bashkia e Tiranës, përfaqësuar nga Natasha Kondi e Migena Vishko, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i akteve normative të Këshillit të Ministrave nr.2, datë 10.11.2005 “Për lejimin e KESH sh.a. të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike”; nr.3, datë 23.11.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.7971, datë 26.7.1995 “Për prokurimin publik”, të ndryshuar”; nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën””; si dhe interpretimi përfundimtar i nenit 101 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

Kërkuesit kanë parashtruar, ndërmjet të tjerave, këto shkaqe për shfuqizimin si antikushtetuese të akteve normative të sipërcituara:

- Aktet normative me fuqinë e ligjit nuk janë nxjerrë në kushtet e urgjencës apo të një boshllëku legjislativ dhe nuk kanë karakter të përkohshëm, siç parashikon neni 101 i Kushtetutës.
- Këto akte normative kanë krijuar pasoja më parë se të botohen në Fletoren Zyrtare.
- Akti normativ, me fuqinë e ligjit, nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.9.1998 “Për urbanistikën”” cenon rëndë autonominë vendore dhe bie ndesh me nenet 13, 95, 108, 114 të Kushtetutës. Ky akt normativ e ka humbur fuqinë që nga fillimi, pasi nuk është miratuar nga Kuvendi brenda 45 ditëve.

Lidhur me kërkesën për interpretimin e nenit 101 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, kërkuesi ka nënvizuar si çështje me interes: kuptimin e nevojës dhe urgjencës, fuqinë juridike të akteve normative me fuqinë e ligjit, kohën e hyrjes në fuqi të tyre, afatet e shqyrtimit të këtyre akteve nga Kuvendi i Shqipërisë dhe efektet e këtij shqyrtimi.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes Vjollca Meçaj, përfaqësuesit e kërkuesve dhe të Bashkisë së Tiranës, që kërkuan pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e Kuvendit, të Këshillit të Ministrave, të Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës, që kërkuan rrëzimin e kërkesës, si dhe bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

Këshilli i Ministrave, bazuar në nenin 101 të Kushtetutës, ka miratuar aktet normative me fuqinë e

ligjit nr.2, datë 10.11.2005 “Për lejin e KESH sh.a. të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike”; nr.3, datë 23.11.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.7971, datë 26.7.1995 “Për prokurimin publik”, të ndryshuar”; nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.9.1998 “Për urbanistikën””.

33 deputetë të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë i janë drejtuar Gjykatës Kushtetuese dhe kërkojnë shpalljen si të papajtueshme me Kushtetutën të akteve normative me fuqinë e ligjit të sipërcituara, si dhe interpretimin përfundimtar të nenit 101 të Kushtetutës.

Gjykata Kushtetuese çmon se shqyrtimi i kësaj çështjeje kërkon që paraprakisht të interpretohen elementet përbërëse të nenit 101 të Kushtetutës, të cilat kërkesi i ka pretenduar si shkaqe për antikushtetutshmërinë e akteve normative me fuqinë e ligjit, objekt të këtij gjykimi.

Rëndësi të drejtpërdrejtë në gjykimin e çështjes ka dhe parimi kushtetues i ndarjes dhe balancimit të pushteteve, sanksionuar nga neni 7 i Kushtetutës. Ky parim ndihmon që pushteti të shpërndahet në disa mbajtës, me funksione e detyra të ndryshme, të mirëpërcaktuara nga Kushtetuta, si dhe mundëson bashkëveprimin midis tyre, me qëllim unitetin në veprimin shtetëror.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, duke e njohur dhe sanksionuar përqendrimin e pushtetit ligjvënës në duart e Kuvendit të Shqipërisë ka lejuar, si raste përjashtimore, nxjerrjen e akteve me fuqinë e ligjit edhe nga organe të tjera kushtetuese. Një nga përjashtimet është ai i parashikuar nga neni 101 i Kushtetutës, që i njeh të drejtën Këshillit të Ministrave të nxjerrë akte normative me fuqinë e ligjit. Përdorimi i këtij instrumenti ligjvënës mbetet në vlerësimin e Këshillit të Ministrave, por çmohet se përdorimi i tij, gjëresisht dhe jo në kushtet e parashikuara nga Kushtetuta, do të cenonte pavarësinë e pushtetit legjislativ dhe karakterin demokratik të shtetit. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra.

Përjashtime të tilla janë të njohura edhe nga kushtetutat e shteteve të tjera demokratike, ku konstatohet se është lejuar transferimi i ndonjë kompetence që i përket pushtetit legjislativ drejt ekzekutivit. Ky lejim ka mundësuar zhvillime të konsiderueshme doktrinale dhe gjyqësore, të cilat do të mbahen në konsideratë nga kjo Gjykatë gjatë interpretimit të elementeve të nenit 101 të Kushtetutës.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se zgjidhja e çështjes në shqyrtim është e lidhur me kuptimin e elementeve të mëposhtme:

1. Nevoja dhe urgjenca si kushte për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit.
2. Përkohshmëria e masave që përmban akti normativ me fuqinë e ligjit.
3. Fuqia ligjore e këtyre akteve dhe kufizimet për nxjerrjen e tyre.
4. Miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi.

I

1. Për shqyrtimin e kësaj çështjeje, duhet të marrin përgjigje një sërë pyetjesh që lidhen me kuptimin kushtetues të termave nevojë dhe urgjencë, me domosdoshmërinë e pranisë së këtyre dy elementeve, me pasojat që mund t'i vijnë aktit normativ për shkak të mosekzistencës së tyre, me organet që kanë të drejtën për të verifikuar nevojën dhe urgjencën konkrete, të cilat kanë shërbyer si bazë për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit.

Gjykata Kushtetuese çmon se nevoja dhe urgjenca janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe si të tilla, janë elemente përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Kuptimi i tyre është autonom, i lidhur me tërësinë e përmbajtjes së dispozitës dhe me parimet bazë që përshkojnë Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

Nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë. Si raste të tilla përmendim: fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike, parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve. Ajo që i bashkon të gjitha këto situata është fakti se përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit, ku evidentohet dukshëm rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publike ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot.

Nevoja dhe urgjenca duhen kuptuar si parakushte të domosdoshme me pasojë pavlefshmërinë e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Mungesa e tyre, shndërrohet në ves të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe në vijim, në ves të ligjit që e ka miratuar atë. Duke qenë kushte paraprake, nevoja dhe urgjenca duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë përpara momentit të marrjes së

iniciativës nga qeveria për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit.

Këto dy kushte duhet të jenë gjithashtu prezente, të lidhura e të ndërruara e në momentin kur nxirret akti normativ me fuqinë e ligjit. Nëse ekziston nevoja për nxjerrjen e një ligji, por pa ndonjë urgjencë të dukshme, qeveria nuk mund të ndërmarrë nismën për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, pasi kjo do të përbënte një detyrë të pushtetit legjislativ. Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi legjislativ, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, inisiativa ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. Nëse nuk do të vlerësohej ky aspekt, qeveria do të merrte, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit. Kushtetuta, nëpërmjet nenit 101 të saj, ka lejuar që pushteti ekzekutiv të mund të miratojë akte që kanë të njëjtën fuqi si ligjet vetëm kur rasti shfaqet si i jashtëzakonshëm dhe nevoja e urgjencës bëjnë të pamundur ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga Kuvendi.

Nga ana tjetër, elementi urgjencë nuk mund të ekzistojë në vetvete pa nevojën, sepse urgjencës tregon vetëm një situatë që nuk mund të presë, ndërsa nevoja tregon substancën e saj, përcakton situatën që kërkon zgjidhje, tregon marrëdhënien shoqërore që kërkon rregullim ligjor. Prania e domosdoshme e të dy elementeve rezulton edhe nga analiza gjuhësore e tekstit të nenit 101 të Kushtetutës. Lidhëza “dhe” si në çdo rast, kërkon praninë e njëkohshme të të dy elementeve, në dallim nga rastet e tjera kur në dispozitën ligjore janë përdorur lidhëset “ose”/ “apo”.

Kuptimin e tyre të vërtetë termit nevojë dhe urgjencë e manifestojnë në kuadër të situatës të rastit konkret, duke i vlerësuar në kohën kur është vërtetuar prania e tyre. Nga kuptimi i përmbajtjes së nenit 101 të Kushtetutës rezulton se vlerësimin e parë faktik dhe substancial të këtyre elementeve i përket ta bëjë qeveria. Ajo nuk mund të ndërmarrë një nismë, për nxjerrjen e një akti normativ me fuqinë e ligjit, pa vlerësuar më parë rrethanat e krijuara që kanë shkaktuar nevojë dhe urgjencë. Natyra e vlerësimit që bën ky organ është faktik dhe juridik.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se prania e nevojës dhe urgjencës në kushtet e nxjerrjes së një akti normativ me fuqinë e ligjit, është e lidhur me ekzistencën e vetë normës. Këtë opinion ka shprehur dhe jurisprudenca kushtetuese ndërkombëtare¹ duke vlerësuar se ekzistenca paraprake e nevojës dhe urgjencës përbën një kërkesë që lidhet me vlefshmërinë kushtetuese të aktit normativ që ka fuqinë e ligjit.

Nga ana tjetër Gjykata Kushtetuese vlerëson se Qeveria është e detyruar të shpjegojë dhe argumentojë nevojën dhe urgjencën konkrete që e kanë detyruar të nxjerrë aktin normativ me fuqinë e ligjit. Ky detyrim ka karakter formal dhe substancial. Shpjegimin, qeveria është e detyruar ta pasqyrojë në përmbajtjen e çdo akti normativ me fuqinë e ligjit që nxjerr, minimalisht në preambulën e tij.

2. Akti normativ me fuqinë e ligjit vepron për një periudhë kohe maksimalisht 45 ditë. Përkohshmëria e kësaj norme lidhet me kushtin e domosdoshëm të shqyrtimit të tij nga Kuvendi, i cili nëse e miraton, e kthen atë në ligj. Nëse akti nuk miratohet nga Kuvendi apo nuk merret në shqyrtim prej tij, me kalimin e periudhës 45-ditore, ai jo vetëm nuk prodhon më efekte për të ardhmen, por, njëkohësisht, humbet fuqinë që nga fillimi.

Ligji, si akt normativ, nuk e ka si karakteristikë të domosdoshme përkohshmërinë. Ai, pasi hyn në fuqi, bëhet pjesë konstante e korpusit të legjislacionit, me përjashtim të rasteve kur vetë Kuvendi i cakton një afat kohor fuqisë së tij. Në këtë mënyrë, ligji që miraton aktin normativ me fuqinë e ligjit, duke e zëvendësuar këtë akt pas miratimit, nuk shoqërohet me kufizim kohor të fuqisë së tij. Gjykata Kushtetuese vlerëson se shprehja “masa të përkohshme”, në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës, duhet kuptuar e lidhur vetëm me fuqinë provizore, maksimumi 45-ditëshe, të aktit normativ me fuqinë e ligjit që i përmban ato masa dhe jo me fuqinë juridike të ligjit që e ka miratuar atë.

3. Akti normativ me fuqinë e ligjit është ligj në kuptimin material të termit, por jo në kuptimin formal të tij. Ai, në thelb, rregullon marrëdhënie shoqërore të rëndësishme që meritojnë trajtim me ligj nga Kuvendi, por kur vërtetohet prania e nevojës dhe e urgjencës, Kushtetuta lejon që iniciativën ligjvënëse, në këtë rast, ta kryejë Këshilli i Ministrave. Kuvendi ruan të drejtën e vlerësimit përfundimtar të këtij akti dhe, nëse e miraton atë, e kthen në ligj edhe në kuptimin formal. Gjykata Kushtetuese çmon se fuqia juridike e aktit normativ me fuqinë e ligjit është e barabartë me fuqinë e ligjit që nga momenti i nxjerrjes së tij, sepse kjo vlerë e normës përcaktohet nga natyra e marrëdhënies juridike që gjen rregullim në të dhe jo nga organi

¹ Gjykata Kushtetuese Italiane, vendimi nr.29, datë 12-27.01.1995, publikuar në internet në faqen përkatëse të Gjykatës Kushtetuese Italiane.

Shënim plotësues: rregullimi kushtetues i dekretligjit, sipas nenit 77 të Kushtetutës Italiane, është shumë i ngjashëm me rregullimin e aktit normativ qeveritar të parashikuar nga neni 101i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

që e ka miratuar. Fuqia juridike është element i pandashëm i përmbajtjes së normës.

Hyrja në fuqi e aktit normativ me fuqinë e ligjit dallon nga hyrja në fuqi e ligjit, të cilën Gjykata Kushtetuese e ka interpretuar qartë, me vendimin e saj nr.47, datë 7.7.1999.² Për të interpretuar këtë aspekt të aktit normativ me fuqinë e ligjit, Gjykata Kushtetuese çmon se duhen mbajtur parasysh përmbajtja dhe specifikat e nenit 101 të Kushtetutës. Elemente të tilla, si nevoja dhe urgjenca, tregojnë se aktet në fjalë duhet të hyjnë në fuqi menjëherë. Këto elemente, që qëndrojnë në bazë të transferimit kushtetues të së drejtës së nxjerrjes së aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi drejt Këshillit të Ministrave, do të zhvehtësoheshin nëse, për hyrjen në fuqi të tyre, do të duhet të respektohen, detyrimisht, të gjitha afatet dhe procedurat e parashikuara nga neni 117 i Kushtetutës. Nga ana tjetër, përmbajtja e pjesës së dytë të dispozitës kushtetuese në shqyrtim, ku thuhet: “Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve”, tregon qartë se ato hyjnë në fuqi menjëherë. Me një interpretim *a contrario* të kësaj fjalie, kuptohet se aktet normative me fuqinë e ligjit duhet ta disponojnë fuqinë juridike që nga krijimi i tyre, me qëllim që të ekzistojë mundësia për ta humbur atë, po nga fillimi, kur nuk miratohen prej Kuvendit, si dhe kur kalon afati 45-ditor pa u marrë në shqyrtim prej tij.

Për të gjitha arsyet e mësipërme, Gjykata Kushtetuese çmon gjithashtu, se njoftimi publik i aktit normativ me fuqinë e ligjit është detyrim kushtetues për organin që e nxjerr atë. Megjithatë, bërja publike e këtyre akteve nuk ka si domosdoshmëri botimin në Fletoren Zyrtare. Këshilli i Ministrave, për këtë qëllim, mund të përdorë, në funksion të kohës që ka në dispozicion, krahas botimit në Fletoren Zyrtare dhe komunikimin zyrtar me mjete të tjera të përshtatshme, njoftimin me anë të mediave, apo mjete të tjera si këto. Pavarësisht nga forma e përzgjedhur për komunikimin publik, njoftimi duhet të mbërrijë detyrimisht në adresë të subjekteve që lidhen me të drejtat e detyrimet që krijon akti normativ me fuqinë e ligjit, me qëllim që ata të mos cenohen.

4. Lidhur me çështjen e miratimit nga Kuvendi të aktit normativ me fuqinë e ligjit, paraqet interes sqarimi i elementeve të tilla, si forma juridike me të cilën duhet të shprehet vullneti i Kuvendit për këtë qëllim, kompetencat e këtij organi lidhur me vlerësimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit të nxjerrë nga qeveria, si dhe karakteri i shqyrtimit që ky organ i bën aktit normativ të qeverisë.

Pavarësisht nga përmbajtja e vullnetit përfundimtar të Kuvendit ndaj një akti normativ me fuqinë e ligjit, të nxjerrë nga qeveria, Gjykata Kushtetuese çmon se vlerësimin e tij ky organ është i detyruar ta pasqyrojë vetëm me anë të një ligji. Miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit, të nxjerrë nga qeveria, dhe dhënia fuqi të mëtejshme atij nuk mund të bëhet veçse me anë të një norme që ka të njëjtat vlera, pra me ligj.

Kuvendi i Shqipërisë është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin “miraton”, dokumenti themelor i shtetit ka parasysh vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe shprehjen e mendimit përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është juridike, por dhe politike. Kuvendi, nëpërmjet mazhorancës, shpreh qëndrimin e tij politik ndaj veprimit ligjvënës të qeverisë, por në të njëjtën kohë, si një organ i ngarkuar për miratimin e ligjeve, kontrollon dhe kushtetutshmërinë e akteve normative të nxjerra dhe përputhjen e tyre me dispozitat e tjera ligjore. Vlerësimi dhe kontrolli i Kuvendit mbi aktin normativ me fuqinë e ligjit bazohet në faktin se pushteti ekzekutiv, në këtë rast, ushtron përjashtimisht një funksion ligjvënës.

Gjykata Kushtetuese vlerëson gjithashtu se Kuvendi disponon tagra të plota për të zgjedhur një nga tre alternativat e mëposhtme: të marrë në shqyrtim dhe ta miratojë aktin e nxjerrë nga Këshilli i Ministrave; ta marrë në shqyrtim dhe të mos e miratojë atë; të heshtë derisa të plotësohet afati 45-ditor, që dispozita kushtetuese i ka lënë në dispozicion për t’u shprehur lidhur me aktin. Alternativa e zgjedhur nga Kuvendi lidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë me perspektivën e mëtejshme të normës. Akti normativ me fuqinë e ligjit do të vazhdojë të prodhojë efekte, nëse miratohet, njësoj si gjithë ligjet e tjera, por ai do të humbasë fuqinë juridike që nga fillimi dhe do të konsiderohet se nuk ka ekzistuar kurrë nëse Kuvendi nuk e miraton ose lejon të kalojë afati 45-ditor pa u shprehur në mënyrë përfundimtare për të. Çdo lloj ndërhyrjeje nga ana e Kuvendit pas kalimit të këtij afati është e pavlefshme, pasi praktikisht nuk ekziston më objekti ndaj të cilit mund të bëhet vlerësim. Në mënyrë të qartë Kushtetuta e ka përcaktuar afatin 45-ditor si një afat prekluziv që nuk mund të zgjatet për asnjë lloj arsyeje, nga asnjë autoritet. Përfundimi i këtij afati sjell pasoja të menjëhershme për aktin normativ me fuqinë e ligjit, duke e lënë atë pa fuqi që nga fillimi.

Përsa i takon natyrës së shqyrtimit nga Kuvendi të aktit normativ me fuqinë e ligjit, Gjykata

² Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (1997-1999), fq. 279-280

Kushtetuese vlerëson se ai është dhe i karakterit substancial. Përpara miratimit ose mosmiratimit të normës së nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, Kuvendi e shqyrton atë për ta vlerësuar si në formë, ashtu dhe në përmbajtje. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për aktin normativ me fuqinë e ligjit në Kushtetutë, si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi.

Gjykata Kushtetuese përfaqëson gjithashtu një autoritet që ka kompetencë të vlerësojë këto akte në përgjithësi dhe nevojën e urgjencën si elemente të veçanta të tyre, por vetëm nëse një prej subjekteve të legjitimuara i është drejtuar me kërkesë për këtë qëllim.

II.

Bazuar në konsideratat e mësipërme, Gjykata Kushtetuese bën vlerësimin konkret të kushtetutshmërisë së akteve normative me fuqinë e ligjit, që janë paraqitur për shqyrtim përpara saj.

Nga provat e administruara gjatë seancës plenare, si dhe nga shpjegimet e palëve pjesëmarrëse, rezultoi e provuar se aktet normative nr.2, datë 10.11.2005 “Për lejin e KESH sh.a. të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike” dhe nr.3, datë 23.11.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.7971, datë 26.7.1995 “Për prokurimin publik” të ndryshuar”, janë nxjerrë nga Këshilli i Ministrave në kushte të nevojës dhe urgjencës. Në momentin e nxjerrjes së këtyre akteve nga qeveria vendi ndodhej në kushte të një thatësire të tejzgjatuar, krijuar nga mungesa e reshjeve, gjë që kishte sjellë si pasojë rënie të ndjeshme të nivelit të ujit në liqenet që furnizojnë hidrocentralet e vendit. Kjo situatë tregonte dukshëm rrezikun e krijimit të pamundësisë për furnizim me energji elektrike të vendit në një të ardhme të shpejtë. Gjendja e krijuar kërkonte ndërhyrje të shtetit për marrjen e masave urgjente. Plotësimi i nevojave për energji elektrike nuk mund të bëhej ndryshe, veçse duke iu drejtuar tregut ndërkombëtar të këtij malli. Ndryshe nga sa pretenduan kërkuuesit, rezultoi se kontraktimi i kapaciteteve për transportimin e energjisë elektrike, me vendim të organizmave të huaja që e dispononin këtë kompetencë, ishte veçuar nga kontraktimi i blerjes së energjisë elektrike, ndërkohë që data e tenderimit për shpërndarjen e kapaciteteve të transportimit të energjisë elektrike ishte e fiksuar përfundimisht. Legjislacioni vendas ekzistues nuk mundësonte blerjen e energjisë dhe transportimin e menjëhershëm të saj në vend. Rregullat e tregut ndërkombëtar dhe afatet e fiksuar prej tij nuk i mundësonin kohën e nevojshme Këshillit të Ministrave, me qëllim ndjekjen e procedurave normale të ligjvënies nga Kuvendi, për të plotësuar boshllëkun legjislativ të konstatuar. Koha e mbetur në dispozicion nuk i mundësonte qeverisë as kërkimin e ndjekjes së procedurave ligjvënëse të përsheptuara.

Gjykata Kushtetuese konstatoi gjithashtu, se aktet normative me fuqinë e ligjit, pas nxjerrjes së tyre, ishin njoftuar publikisht. Në mënyrë të veçantë, lidhur me to, ishin njoftuar menjëherë subjektet e interesuara. Aktet i ishin përcjellë Kuvendit të Shqipërisë dhe ky organ ishte shprehur me ligj për miratimin e tyre, brenda afatit 45-ditor. Ligjet miratuese të Kuvendit, për këtë qëllim, ishin botuar në Fletoren Zyrtare.

Për sa sipër, Gjykata Kushtetuese konkludoi se këto akte normative me fuqinë e ligjit janë në përputhje me nenin 101 të Kushtetutës, prandaj kërkesa për shfuqizimin e tyre duhet rrëzuar.

Në lidhje me aktin normativ me fuqinë e ligjit, nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën”, gjatë shqyrtimit të çështjes në seancë gjyqësore, përfaqësuesi i kërkuësve riformuloi kërkimin. Ai përfundimisht i kërkoi Gjykatës Kushtetuese të konstatojë pafuqinë juridike të këtij akti, me pretendimin se është miratuar nga Kuvendi tej afatit 45-ditor.

Për shqyrtimin e kësaj çështjeje, Gjykata Kushtetuese bazohet në konsideratat e shprehura në pjesën e parë të këtij vendimi, ku është trajtuar çështja e fuqisë juridike të aktit normativ me fuqinë e ligjit, si dhe të ligjit që e miraton atë, ku midis të tjerave theksohet: “*Akti normativ me fuqinë e ligjit do të vazhdojë të prodhojë efekte, nëse miratohet, njësoj si gjithë ligjet e tjera por, ai do të humbasë fuqinë juridike që nga fillimi dhe do të konsiderohet se nuk ka ekzistuar kurrë nëse Kuvendi nuk e miraton, ose lejon të kalojë afati 45-ditor pa u shprehur në mënyrë përfundimtare për të. Çdo lloj ndërhyrjeje nga ana e Kuvendit, pas kalimit të këtij afati, është e pavlefshme pasi praktikisht, nuk ekziston më objekti ndaj të cilit mund të bëhet vlerësim. Në mënyrë të qartë Kushtetuta e ka përcaktuar afatin 45-ditor, si një afat prekluziv, që nuk mund të zgjatet për asnjë lloj arsyeje, nga asnjë autoritet. Përfundimi i këtij afati sjell pasojë të menjëhershme për aktin normativ me fuqinë e ligjit, duke e lënë atë pa fuqi që nga fillimi.*”

Bazuar në sa më sipër, Gjykata Kushtetuese vlerëson se akti normativ nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.9.1998 “Për urbanistikën” e ka humbur fuqinë e tij juridike që nga fillimi, për shkak se Kuvendi i Shqipërisë nuk është shprehur në mënyrë përfundimtare për të brenda afatit 45-ditor. Arsyet e parashtruara nga pala e interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, për të justifikuar vonesën në

shqyrtimin e aktit normativ të qeverisë nga Kuvendi, janë të papajtueshme me Kushtetutën dhe si të tilla nuk mund të justifikojnë miratimin nga Kuvendi tej afatit 45-ditor.

Përsa u takon efekteve juridike të përkohshme, që akti normativ nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën”” krijoi për periudhën nga momenti i miratimit deri në plotësimin e afatit 45-ditor, kanë humbur fuqinë ligjore që nga fillimi dhe konsiderohen sikur nuk kanë ekzistuar asnjëherë.

Për të gjitha këto arsye, kjo kërkesë duhet pranuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të neneve 132 të Kushtetutës, si dhe nenit 72 e vijues 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 për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të akteve normative me fuqinë e ligjit nr.2, datë 10.11.2005 “Për lejimin e KESH sh.a. të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike” dhe nr.3, datë 23.11.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.7971, datë 26.07.1995 “Për prokurimin publik” të ndryshuar”.

- Konstatimin e pafuqisë juridike të aktit normativ nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën””.

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

MENDIMI I PAKICËS

Kam mendimin se për këtë çështje Gjykata Kushtetuese duhej të deklaronte mungesën e juridiksionit të saj për këto arsye:

- Shumica pranon në vendim se në këtë rast duhet të interpretohen elementet përbërëse të nenit 101 të Kushtetutës dhe se çështja lidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë me parimin e rëndësishëm kushtetues të ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Por, pikërisht për këtë shkak dhe për të zbatuar plotësisht këtë parim, Gjykata Kushtetuese bëhet kompetente pasi të shprehet Kuvendi për miratimin ose jo të aktit normativ me fuqinë e ligjit. Sipas nenit 101 të Kushtetutës, këto akte e humbasin fuqinë që nga fillimi në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi. Prandaj, për këtë arsye, Gjykata Kushtetuese duhet të presë që të shprehet Kuvendi si organ kompetent dhe pastaj çështja mund t’i nënshtrohet kontrollit kushtetues.

- Përjashtimi i bërë nga neni 101 (që e analizon shumica) i delegon Këshillit të Ministrave iniciativën ligjvënëse për të nxjerrë akte me fuqinë e ligjit, por dhe në këtë rast, Kuvendi, si organ më i lartë (dhe i vetëm) ligjvënës, ka të drejtën e miratimit ose jo të aktit. Ai nuk e inicon, por e miraton aktin me fuqinë e ligjit dhe si i tillë, ai bëhet pjesë e legjislacionit në fuqi.

- Është fakt që këto akte marrin fuqinë e ligjit kur miratohen. Në praktikën tonë që nga miratimi i Kushtetutës ka me dhjetra raste të ndryshuara me akte të tilla normative (p.sh. Kodi Doganor ka shtesa e ndryshime të rëndësishme). Këto akte, duke u kthyer në ligj dhe në referim të nenit 116 të Kushtetutës që përcakton hierarkinë e akteve normative, do të konsiderohen ligje, atëherë Gjykata Kushtetuese do t’i kontrollojë pasi të jenë miratuar nga Kuvendi.

- Çdo kërkesë e paraqitur para miratimit të aktit normativ nga Kuvendi (si në rastin konkret) nuk duhet të investojë Gjykatën Kushtetuese, ndryshe ajo do të merrte kompetencat e një organi tjetër (Kuvendit).

- Kuvendi, kur miraton ose jo një akt normativ me fuqinë e ligjit, bën dhe interpretimin e nenit 101 të Kushtetutës. Qoftë edhe për këtë shkak, Gjykata Kushtetuese që sipas nenit 124 të Kushtetutës bën interpretimin përfundimtar të saj, nuk mund të shprehet pa vendosur më parë organi përkatës kompetent.

- Shumica shprehet në vendim se Kuvendi, nëse e miraton atë, e kthen në ligj edhe në kuptimin formal. Ky argumentim është i drejtë. Pra, akti normativ kur miratohet nga Kuvendi është ligj në kuptimin material dhe formal. Është pikërisht kjo gjendje që dikton nevojën e shqyrtimit të këtij ligji (akti normativ) nga Gjykata Kushtetuese vetëm pasi të jetë shprehur Kuvendi. Kjo vlen si për miratimin e aktit normativ nga Kuvendi, ashtu edhe për mosmiratimin e tij ose lejimin e kalimit të afatit kushtetues. Në rastin e fundit, akti humbet fuqinë që nga fillimi dhe për akte të tilla nuk mund të bëhet kërkesë e të shqyrtohet çështja nga Gjykata Kushtetuese.

- Shumica shprehet në vendim se aktet normative me fuqinë e ligjit hyjnë në fuqi menjëherë. Ky arsyetim nuk ka bazë. Kushtetuta në nenin 84/4 shprehet se ligji mund të hyjë në fuqi menjëherë në kushte të caktuara dhe vetëm, pasi të jetë njoftuar publikisht. Ky detyrim kushtetues nuk vlen për aktin normativ me fuqinë e ligjit, i cili hyn në fuqi sipas rregullave të përgjithshme të përcaktuara në nenin 117/1 të Kushtetutës. Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrive, të institucioneve të tjera qendrore, marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare.

- Duke u nisur nga ky përcaktim kushtetues lidhur me fuqinë juridike të akteve normative me fuqinë e ligjit, del se ato nuk mund të bëhen objekt shqyrtimi në Gjykatën Kushtetuese pa u botuar në Fletoren Zyrtare, pra pa marrë fuqi juridike. Në këtë aspekt del hapur qëndrimi jo konsekuent i mbajtur nga shumica, e cila, nga njëra anë pranon se aktet normative me fuqinë e ligjit i nënshtrohen kontrollit kushtetues edhe para miratimit ose jo nga Kuvendi dhe, nga ana tjetër për hyrjen e tyre në fuqi shprehet se ato duhet të hyjnë në fuqi menjëherë, kur Kushtetuta një rregullim të tillë e ka pranuar vetëm për ligjet në raste të jashtëzakonshme sipas nenit 84/4.

- Sipas formulimit të nenit 101 të Kushtetutës, aktet me fuqinë e ligjit të Këshillit të Ministrave kanë karakter të jashtëzakonshëm dhe të përkohshëm. Ato nxirren nën përgjegjësinë e Këshillit të Ministrave si organ që mban peshën e përgjegjësisë politike për qeverisjen e vendit, por njëkohësisht janë akte edhe në kompetencë të Kuvendit, i cili i miraton ose jo. Kjo kompetencë e dyfishtë e këtyre organeve duhet të merret parasysh në shqyrtimin e çështjeve të antikushtetutshmërisë së akteve normative me fuqinë e ligjit. Kjo do të thotë që Gjykata Kushtetuese, si organ i vetëm i shqyrtimit të pajtueshmërisë së ligjit dhe akteve të tjera normative me Kushtetutën, bëhet kompetente vetëm pasi të jenë shprehur të dy këto organe që përcakton Kushtetuta. Në raste të tilla, kërkesa në Gjykatën Kushtetuese duhet të bëhet edhe për papajtueshmëri me Kushtetutën të ligjit që miraton aktin normativ. Në rast të kundërt, kur akti nuk miratohet nga Kuvendi ose kur kalon afati 45 ditë, akti konsiderohet nul dhe si i tillë nuk mund të shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese.

Shumica në vendimin e saj është shprehur për fuqinë juridike të aktit normativ nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.9.1998 “Për urbanistikën”. Shumica pohon se ai e ka humbur fuqinë e tij që nga fillimi, pasi Kuvendi nuk është shprehur brenda 45-ditëve. Konstatimi nga Gjykata Kushtetuese, përse kohë këtë e ka përcaktuar vetë Kushtetuta, përbën një nonsens.

Përse sipër, jam i mendimit se kjo çështje nuk duhej të merrej në shqyrtim nga Gjykata Kushtetuese.

ANËTAR
K. Peçi