

VENDIM
Nr.19, datë 3.5.2007

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	“	“
Vjollca Meçaj	Anëtare e	“	“
Petrit Plloçi	Anëtar i	“	“
Sokol Sadushi	Anëtar i	“	“
Xhezair Zaganjori	Anëtar i	“	“

me sekretare Brunilda Bara, në datë 20.11.2006, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.43/13 Akti që i përket:

KËRKUES: 1. KRYETARI I KONTROLLIT TË LARTË TË SHTETIT, përfaqësuar nga Elvana Tivari, me autorizim.

2. AVOKATI I POPULLIT, përfaqësuar nga Florina Nuni, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

1. KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Lulzim Lelçaj, me autorizim.

2. KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga Enkelejd Alibej, me autorizim.

3. GJYKATA E LARTË, përfaqësuar nga Elona Kana, me autorizim.

4. KËSHILLI I LARTË I DREJTËSISË, përfaqësuar nga Rozeta Shkëmbi, me autorizim.

5. PROKURORIA E PËRGJITHSHME, përfaqësuar nga Stavri Koçollari, me autorizim.

6. KOMISIONI QENDROR I ZGJEDHJEVE, në mungesë.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të nenit 1 pika 1; të nenit 4; të nenit 7 pika 2; të nenit 9; të nenit 10 pikat 1, 2, përse përfshijnë edhe institucionet e pavarura kushtetuese; si dhe të nenit 20 të ligjit nr. 9584, datë 17.07.2006 “Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj”.

BAZA LIGJORE: Nenet 6, 7, 60, shkronja “a” e pikës 2 të nenit 81, shkronja “a” e nenit 131, shkronjat “ç” dhe “dh” të pikës 1 të nenit 134 dhe pika 1 e nenit 160 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe nenet 27-31 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë; nenet 24, 35 dhe 36 të ligjit nr.8454, datë 4.2.1992 “Për Avokatin e Popullit”, të ndryshuar me ligjin nr.8600, datë 10.4.2000 dhe ligjin nr. 9398, datë 12.05.2005; nenet 1, 2, 3, 10 dhe 12 të ligjit nr.8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, të ndryshuar me ligjin nr.8599, datë 1.6.2000.

Kërkuesit kanë parashtruar këto shkaqe për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të dispozitave të mësipërme:

- Në aspektin formal – juridik, ligji nuk pajtohet me nenin 6 të Kushtetutës, në të cilin theksohet se “Organizimi dhe funksionimi i organeve të parashikuara në Kushtetutë rregullohen me ligjet e tyre përkatëse, përveç rasteve kur në Kushtetutë parashikohet ndryshe”, si dhe me shkronjën “a” të pikës 2 të nenit 81 të Kushtetutës që përcakton se ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta, miratohen me 3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

- Në aspektin substancial, dispozitat që kundërshtohen, cenojnë rëndë pavarësinë e institucioneve kushtetuese në tri aspektet e saj: pavarësinë organizative, pavarësinë funksionale dhe pavarësinë financiare, elemente që garantohen, në rastin konkret, respektivisht nga nenet 162/1 dhe 60/2 të Kushtetutës.

- Ky ligj barazon padrejtësisht në trajtim institucionet e pavarura kushtetuese me institucionet e tjera të pavarura të krijuara me ligj. Po kështu, në nenet 7 dhe 9 të këtij ligji shihet qartë tendenca për barazimin dhe unifikimin në trajtim të kabineteve të ministrive me ato të institucioneve të pavarura kushtetuese;

- Këto dispozita bien në kundërshtim edhe me një sërë dokumentesh të rëndësishme ndërkombëtare, mes të cilave janë Deklarata e Limës për Institucionet Supreme të Kontrollit, Marrëveshja e Stabilizim – Asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komunitetit Evropian e shteteve të saj anëtare, Rekomandimi nr. 1615, datë 8 shtator 2003 i Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës etj.

Përfaqësuesit e subjekteve të interesuara theksuan ndër të tjera se:

Gjykata e Lartë: Nenet 1 e 10 bëjnë edhe rregullime të karakterit organizativ dhe funksional të organeve kushtetuese, përfshirë këtu edhe Gjykatën e Lartë. Si i tillë, ligji është *ultra vires*, pra i vesuar në formë. Nga ana tjetër, këto dispozita cenojnë rëndë pavarësinë e pushtetit gjyqësor.

Këshilli i Lartë i Drejtësisë: Ligji i ri bën rregullime të ndryshme nga ligji organik i Këshillit të Lartë të Drejtësisë, veçanërisht për probleme që kanë të bëjnë me strukturën dhe organikën e këtij organi kushtetues. Dispozitat që kundërshtohen cenojnë pavarësinë e Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Prokuroria e Përgjithshme: Nenet 1 e 10 të ligjit objekt gjykimi bien në kundërshtim me ligjin organik të Prokurorisë së Përgjithshme. Në këtë mënyrë, ato cenojnë dukshëm pavarësinë e këtij organi kushtetues.

Kuvendi:

- Avokati i Popullit nuk legjitimohet si kërkues në këtë gjykim. Ai duhet të specifikojë se cilat nene të ligjit objekt shqyrtimi bien ndesh me interesat e këtij institucioni.

- Në aspektin formal-juridik, ligji i ri nuk cenon ligjet organike të organeve kushtetuese. Ai nuk merr përsipër të rregullojë mënyrën e organizimit dhe të funksionimit të këtyre organeve.

- Miratimi nga Kuvendi i strukturës dhe organikës së institucioneve kushtetuese nuk mund të konsiderohet si ndërhyrje e ligjvënësit. Ky miratim bëhet vetëm në funksion të miratimit dhe zbatimit të buxhetit vjetor të shtetit. Propozimet për strukturën dhe organikën bëhen nga vetë institucionet kushtetuese.

- Ligji i ri nuk cenon pavarësinë e organeve kushtetuese, përkundrazi është në funksion të forcimit të kësaj pavarësie. Kështu, Këshilli i Ministrave nuk ka më asnjë kompetencë për të caktuar pagat dhe strukturën e këtyre organeve. Rregullimi i ri ligjor siguron një masë më të madhe të paprekshmërisë në ushtrimin e funksioneve nga organet kushtetuese. Nuk ka ndërhyrje në këndvështrim të menaxhimit të buxhetit.

Këshilli i Ministrave:

Ligji që kundërshtohet nuk sjell ndryshime formale në ligjet organike të institucioneve kushtetuese dhe as nuk interferon në to. Ai vetëm merr përsipër të miratojë një kuadër rregullator në mënyrën e miratimit të pagave të institucioneve të pavarura, përfshirë këtu edhe institucionet kushtetuese. Nuk mund të jetë në kompetencën e këtyre organeve të përcaktojnë vetë strukturën dhe pagën e nëpunësve të tyre.

- Nuk cenohet e drejta e caktimit të strukturës dhe organikës së institucioneve kushtetuese.

- Nuk cenohet e drejta e institucioneve kushtetuese të propozojnë buxhetin e tyre, të cilin e administrojnë vetë. Nuk është masa totale e buxhetit ajo që e bën një institucion të pavarur, por përcaktimi i mjeteve e procedurave të sakta dhe krahasueshmëria në kohë reale me pagat e tjera shtetërore sipas një hierarkie inherente dhe objektive kushtetuese.

- Ligji që kundërshtohet garanton qëndrueshmëri dhe parashikueshmëri ligjore për punonjësit e institucioneve të pavarura. Ai vendos një balancë hierarkike dhe simetrike mes organeve kushtetuese.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Xhezair Zaganjori, përfaqësuesit e kërkuesve, të subjekteve të interesuara dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

Me propozim të Këshillit të Ministrave, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë ka miratuar ligjin nr.9584, datë 17.7.2006 “Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe të institucioneve të tjera të pavarura, të krijuara me ligj”.

Kërkuesit, Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe Avokati i Popullit i kanë kërkuar Gjykatës Kushtetuese të shfuqizojë, si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë,

disa prej dispozitave të këtij ligji dhe konkretisht:

1. Pikën 1 të nenit 1: *“Qëllimi i këtij ligji është rregullimi i mënyrës së përcaktimit të pagave, shpërblimeve dhe strukturave e organikave të institucioneve kushtetuese...”*.

2. Nenin 4: *“Pagat e funksionarëve të lartë shtetërorë të institucioneve kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura, të krijuara me ligj, mandati i të cilëve është me kohë të plotë, përcaktohen në raport me pagën e Presidentit të Republikës, sipas lidhjes nr.1, që i bashkëngjitet këtij ligji dhe është pjesë përbërëse e tij”*.

3. Pikën 2 të nenit 7: *“Pagat e funksionarëve të kabineteve ndihmëse të titullarëve të tjerë të institucioneve kushtetuese dhe të institucioneve të tjera të pavarura, të krijuara me ligj, janë të njëjta me pagat e funksionarëve të kabineteve ndihmëse të ministrave dhe përcaktohen nga Këshilli i Ministrave”*.

4. Nenin 9/a): *“Pagat dhe shpërblimet e nëpunësve civilë/nëpunësve të institucioneve kushtetuese dhe të institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj, nga niveli sekretar i përgjithshëm deri në specialist, janë të njëjta me pagat dhe shpërblimet e nëpunësve civilë në ministritë e linjës, sipas përcaktimit të Këshillit të Ministrave...”*.

b) *“Kategorizimi i pozicioneve të punës përgjegjës/shef sektori dhe specialist në këto institucione bëhet me vendim të Kuvendit, në kuadër të miratimit të strukturës dhe të organikës së çdo institucioni, me mbështetjen e Ministrisë së Financave dhe të Departamentit të Administratës Publike”*.

c) *“Përcaktimi i barazvlefshmërisë për funksionet jo tipike në këto institucione miratohet nga Këshilli i Ministrave”*.

5. Pikave 1 dhe 2 të nenit 10, përsa përfshijnë institucionet e pavarura kushtetuese: a) *“Struktura dhe organika e institucioneve kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj miratohen me vendim të Kuvendit, në bazë të numrit të miratuar në zbatim të ligjit vjetor të Buxhetit të Shtetit, për secilin institucion”*; dhe b) *“Kabinetet ndihmëse nuk mund të kenë më shumë se dy funksionarë të brendshëm dhe një sekretar; ... Këshilltarë të jashtëm mund të ketë vetëm Presidenti dhe Kryetari i Kuvendit”*.

6. Nenin 20: *“Të gjitha dispozitat, që bien në kundërshtim me këtë ligj, shfuqizohen”*.

Sipas kërkesve, dispozitat e mësipërme bien ndesh me nenin 6 të Kushtetutës, në të cilin theksohet, ndër të tjera, se organizimi dhe funksionimi i organeve të parashikuara në Kushtetutë rregullohen me ligjet e tyre përkatëse si dhe me nenin 81, pika 2 shkronja “a” të Kushtetutës, ku vihet në dukje se ligjet për organizimin dhe funksionimin e këtyre organeve duhet të miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Për më tepër, sipas tyre, këto dispozita cenojnë rëndë edhe pavarësinë e organeve kushtetuese, e cila garantohet nga një sërë dispozitash të tjera kushtetuese dhe nga nene të veçanta të ligjeve organike të miratuara në bazë e për zbatim të Kushtetutës.

Pretendimeve të mësipërme u është bashkuar edhe subjekti i interesuar, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, ndërsa subjektet e interesuara, Gjykata e Lartë dhe Prokuroria e Përgjithshme, në ndryshim nga subjektet e tjera, kërkuan shfuqizimin si të papajftueshëm me Kushtetutën vetëm të pikës 1 të nenit 1 dhe të pikave 1 e 2 të nenit 10 të ligjit që kundërshtohet.

Subjekti i interesuar, Kuvendi, vuri në dyshim, që në fillim, legjitimitimin e Avokatit të Popullit si kërkuar në këtë gjykim kushtetues. Sipas tij, legjitimitimi i këtij subjekti mund të bëhet vetëm për çështje që lidhen me interesat që ai përfaqëson, interesa që përcaktohen nga objekti i veprimtarisë së këtij institucioni, të cilat në mënyrë të shprehur përmenden në kreun e VI të Kushtetutës dhe në ligjin organik që rregullon organizimin dhe funksionimin e Avokatit të Popullit.

Gjykata Kushtetuese çmon se është i pathemeltë pretendimi i mësipërm i subjektit të interesuar, sipas të cilit edhe Avokati i Popullit nuk legjitimohet si kërkuar në këtë gjykim kushtetues. Ndryshe nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, i cili, në përputhje me shkronjën “ç” të nenit 134 të Kushtetutës, paraqitet në këtë rast si kërkuar në mbrojtje të interesave të të gjitha organeve kushtetuese, Avokati i Popullit paraqitet si kërkuar vetëm për mbrojtjen e interesave të tij në bazë të shkronjës “dh” të pikave 1 dhe 2 të nenit 134. Si interesa të tij janë përcaktuar edhe normat apo rregullat që kanë të bëjnë me organizimin dhe funksionimin e këtij institucioni kushtetues, pavarësisht nëse janë vërtetuar ose jo pasojat.¹

Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, kundërshtuan të gjitha pretendimet

¹ Shih vendimin nr.49, datë 31.7.2000, Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2000-2001, Tiranë; faqe 120.

e kërkuesve dhe të subjekteve të tjera të interesuara, duke theksuar, ndër të tjera, se dispozitat objekt i këtij gjykimi kushtetues, në këndvështrimin juridik-formal, nuk kanë lidhje dhe, për rrjedhojë, ato nuk prekin ligjet organike të organeve kushtetuese. Sipas tyre, përmbajtja e këtyre dispozitave nuk cenon as pavarësinë e këtyre organeve të garantuara nga Kushtetuta dhe ligjet organike përkatëse.

Gjykata Kushtetuese çmon se kërkesa e paraqitur duhet të pranohet. Në nenin 7 të Kushtetutës deklarohet shprehimisht se: *“Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor”*. Në këtë dispozitë është sanksionuar një prej elementeve më të qenësishme të parimit të shtetit të së drejtës, për të cilin bëhet fjalë që në preambulën e Kushtetutës.

Në demokracinë si formë e qeverisjes, parimi i rëndësishëm i ndarjes dhe i balancimit të pushteteve synon kryesisht të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi apo të personave të caktuar, gjë që praktikisht mbart me vete rrezikun e shpërdorimit të tij. Për këtë qëllim, pavarësisht se pushteti shtetëror në tërësi është një dhe i pandarë, brenda tij ka një sërë ndërthurjesh dhe raportesh të ndërsjella që Kushtetuta krijon ndërmjet segmenteve të caktuara të tij. Pra, në thelb, në bazë të këtij parimi, tri pushtetet qendrore duhet të ushtrohen jo vetëm në mënyrë të pavarur, por edhe në mënyrë të balancuar. Kjo gjë arrihet nëpërmjet zgjidhjeve kushtetuese që garantojnë kontroll të ndërsjellë dhe ekuilibër të mjaftueshëm midis pushteteve, pa cenuar dhe pa ndërhyrë në kompetencat e njëri-tjetrit. Pushteti gjyqësor zë një pozicion të veçantë. Ai është i pavarur në dhënien e drejtësisë. Në këtë funksion, gjyqtarët u nënshtrohen vetëm Kushtetutës dhe ligjeve. Ata duhet të jenë të paanshëm dhe objektivë në gjykimin e çështjeve. Mbi këtë bazë, krijohen raporte të caktuara ndërmjet organeve dhe institucioneve qendrore kushtetuese që përfaqësojnë një nga tre pushtetet kryesore, por duke bërë kujdes që në çdo rast të respektohet pavarësia kushtetuese e secilit prej tyre.

Përveç kësaj, Kushtetuta parashikon edhe krijimin e organeve të tjera qendrore me pozicion neutral ose të ndërmjetëm, vendi dhe roli i të cilëve është mjaft i rëndësishëm në funksionimin e shtetit demokratik, si dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve. Edhe këto organe të rëndësishme, në ushtrimin e funksioneve të tyre kushtetuese, gëzojnë pavarësi që garantohet me dispozita të veçanta të Kushtetutës. Ide qendrore mbetet shpërndarja e pushtetit shtetëror në disa organe apo mekanizma qendrorë kushtetues, të cilët e ushtrojnë atë në mënyrë të pavarur, por duke krijuar gjithnjë mundësinë që secili prej tyre të kontrollohet në mënyrë reciproke. Një zgjidhje e këtillë është veçanërisht e rëndësishme dhe e domosdoshme në regjimin parlamentar të qeverisjes.

Fryma demokratike e shtjelluar më lart përshkon të gjithë Kushtetutën. Në dispozita të veçanta të saj bëhet fjalë shprehimisht për krijimin e organeve apo institucioneve të veçanta kushtetuese, të cilat kanë kompetenca të gjera dhe të rëndësishme në ushtrimin e pushtetit. Mes tyre përmenden qartësisht edhe kërkuesit dhe subjektet e tjera të interesuara në këtë gjykim kushtetues, të tilla si: Kontrolli i Lartë i Shtetit (nenet 162-165), Avokati i Popullit (nenet 60-63), Këshilli i Lartë i Drejtësisë (neni 147), Gjykata e Lartë (nenet 135-137, 139-142 ose 135-146), Prokurori i Përgjithshëm (neni 149) dhe Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (nenet 153-154). Përmes këtyre dispozitave sanksionohet kujdesi për të mbrojtur dhe siguruar sa më mirë pavarësinë e organeve dhe institucioneve kushtetuese, veçanërisht nga ndikimet apo ndërhyrjet e mundshme të politikës ose të ekzekutivit, të cilat mund të cenojnë veprimtarinë e tyre në ushtrimin e funksioneve kushtetuese përkatëse. Duke theksuar pavarësinë e këtyre organeve, është bërë kujdes që Kushtetuta të mos i lërë ata jashtë çdo lloji kontrolli. Ajo vendos raporte të caktuara mes vetë atyre, si dhe mes tyre dhe organeve të tjera qendrore të pushtetit shtetëror, veçanërisht me Kuvendin. Këto raporte krijojnë mundësi për ushtrim kontrolli reciprok dhe për balancim të mjaftueshëm të pushtetit, duke u bazuar në kompetencat dhe funksionin kushtetues të secilit prej tyre.

Një nga mjetet më të rëndësishme për mbrojtjen e pavarësisë së organeve apo institucioneve kushtetuese është veçanërisht përcaktimi i saktë i mekanizmave dhe procedurave për zgjedhjen, emërimin dhe sidomos shkarkimin e drejtuesve apo anëtarëve të tyre. Parashikimi, për këtë qëllim, i mekanizmave të tillë, si shumica e cilësuar në Kuvend, vendimmarrja e Presidentit të Republikës ose e Gjykatës Kushtetuese, vlerësohet si masë e rëndësishme dhe efektive në funksion të ruajtjes dhe forcimit të kësaj pavarësie.

Përveç argumenteve të mësipërme, në funksion të garantimit të pavarësisë së organeve dhe institucioneve kushtetuese shprehen edhe deklaratimet e neneve 6 dhe 81, pika 2, shkronja “a” të Kushtetutës. Sipas nenit 6, *“Organizimi dhe funksionimi i organeve të parashikuara në këtë Kushtetutë rregullohen me ligjet e tyre përkatëse...”*, ndërsa në nenin 81, pika 2, shkronja “a”

theksohet, ndër të tjera, se ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta duhet të miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Pra, qëllimisht Kushtetuta urdhëron që në bazë e për zbatim të saj, i gjithë ndërtimi, organizimi dhe funksionimi i secilit organ kushtetues të bëhet me ligj organik të veçantë, i cili duhet të miratohet jo me shumicë të thjeshtë, ashtu siç miratohet çdo ligj i zakonshëm, por me shumicën e cilësuar prej tri të pestave të deputetëve, gjë që kërkon një konsensus më të gjerë politik. Në këtë kuadër, ligjit organik i është dhënë rëndësi e posaçme në fushën e organizmit dhe të funksionimit të hallkave të ndryshme të organizmit shtetëror, sepse ai rregullon marrëdhëniet në një fushë të caktuar, që ligjvënësi nuk mund ta rregullojë me ligj të zakonshëm. Vullneti i kushtetutëbërësit është shprehur mjaft qartë për këtë çështje.

Referimi i drejtpërdrejtë nga Kushtetuta i mënyrës së miratimit të ligjeve organike të institucioneve të sipërpërmendura u jep atyre fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ata renditen pas Kushtetutës dhe para ligjeve të zakonshme të Kuvendit. Mbështetur në këto konsiderime, Gjykata Kushtetuese rithekson se ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet treguar kujdes i veçantë që ata të mos prekin rregullimet që përfshihen natyrshëm në sferën ekskluzive të ligjeve organike, përndryshe ato do të binin në kundërshtim me nenet 6 dhe 81, pika 2, shkronja “a” të Kushtetutës.

Nga ana tjetër, kjo do të thotë se edhe ndryshimet që mund t’u bëhen këtyre ligjeve ose dispozitave të veçanta të tyre nuk mund të arrihen nëpërmjet një ligji të thjeshtë, por nëpërmjet një ligji që do të kërkonte sërish të paktën tri të pestat e deputetëve. Kjo gjë arsyetohet me faktin e thjeshtë se rendi juridik nuk përbëhet nga norma juridike të barasvlershme apo me të njëjtën fuqi juridike, përkundrazi ai është një sistem i shkallëzuar, ku normat e së drejtës renditen në bazë të fuqisë juridike që kanë. Uniteti i këtij sistemi qëndron në varësinë që ekziston ndërmjet normës “krijuese” dhe normës së “krijuar”.²

Gjykata Kushtetuese konsideron të rëndësishme të ritheksojë se ligjet organike zbërthejnë më tej dhe konkretizojnë më qartë dhe më mirë pavarësinë e organeve dhe institucioneve kushtetuese që garantojnë sipas rastit dispozita të veçanta të Kushtetutës. Kjo pavarësi nuk është thjesht një privilegj i tyre, por një prerogativë e vërtetë dhe e domosdoshme, e cila u jep më shumë siguri, qëndrueshmëri dhe efikasitet organeve dhe institucioneve kushtetuese në ushtrimin e detyrave të tyre. Nocioni i pavarësisë nuk ka dhe nuk mund të ketë të njëjtën përmbajtje apo kuptim referuar në tërësi të gjithë organeve apo institucioneve kushtetuese. Ai ndryshon në varësi të natyrës së organit, detyrave dhe funksioneve e tij kushtetuese. Megjithatë, marrë në tërësi, duhet vënë në dukje se pavarësia e tyre e garantuar me Kushtetutë dhe me ligjet organike përkatëse, ka si përbërës apo elementë të qenësishëm të saj pavarësinë organizative, pavarësinë funksionale dhe pavarësinë financiare.

Përveç çështjeve që kanë të bëjnë me zgjedhjen, emërimin apo shkarkimin e drejtuesve apo funksionarëve të tjerë të lartë të organeve dhe institucioneve kushtetuese, ndër të tjera, pavarësia organizative gjen shprehje edhe në të drejtën e tyre që të hartojnë e caktojnë vetë, në përputhje me kritere të caktuara, strukturën dhe organikën e tyre, përfshirë këtu edhe të drejtën e caktimit të drejtorëve dhe këshilltarëve, numrin dhe përbërjen e funksionarëve të kabineteve ndihmëse, emërimin e funksionarëve të niveleve më të ulëta, rekrutimin e personelit në nivele të ndryshme, etj.

Pavarësia funksionale e organeve dhe institucioneve kushtetuese është e lidhur ngushtësisht me përmbajtjen e veprimtarisë që këto realizojnë, e cila rregullohet drejtpërsëdrejti dhe e ka themelin e vet në dispozitat përkatëse kushtetuese. Në përputhje me detyrat që i ka ngarkuar Kushtetuta, secili prej tyre është i pajisur me pushtet të mjaftueshëm që i jep atij mundësinë të marrë vendime në mënyrë të lirë e të pavarur. Asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të një prej tri pushteteve qendrore, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që, sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese.

Pavarësia financiare e organeve ose institucioneve kushtetuese nuk ka dhe nuk mund të ketë të njëjtën natyrë me pavarësinë organizative ose me atë funksionale të tyre. Ky aspekt i pavarësisë varet kryesisht nga mundësitë financiare të vet shtetit, të cilat reflektohen periodikisht në buxhetin vjetor të tij, buxhet që miratohet me ligj të veçantë nga Kuvendi, në bazë të projektit të hartuar nga Këshilli i Ministrave. Në këtë proces mbahen mirë parasysh veçanërisht parimet e unitetit dhe universalitetit të

² Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre* (1960), fq.228

buxhetit, si dhe ai i ekonomizmit dhe i kursimit të tij. Po kështu, rol mjaft të rëndësishëm në këtë drejtim luajnë edhe planet për investime publike, politikat ekonomike e sociale, objektivat apo prioritetet e qeverisjes së vendit në periudha të ndryshme të saj, etj.

Mbështetur në sa u trajtua më sipër dhe duke u shprehur në terma të përgjithshëm, pavarësia financiare duhet kuptuar si një financim i tillë i organeve dhe institucioneve kushtetuese, i cili duhet t'u mundësojë atyre të ushtrojnë normalisht veprimtarinë për përmbushjen e funksioneve që Kushtetuta u ka ngarkuar, pa ndërhyrjen ose ndikimin e qeverisë, e politikës apo faktorëve të tjerë të jashtëm me këtë veprimtari, gjë që do të mund të cenonte rëndë ushtrimin e kompetencave tyre. Me fjalë të tjera, pavarësia financiare e këtyre organeve konsiston në të drejtën për të propozuar në Kuvend buxhetin e tyre vjetor, veçanërisht në të drejtën e menaxhimit të pavarur të këtij buxheti në përputhje me ligjin. Megjithatë Buxheti i Shtetit përbën akt politik që merr jetë përmes bashkëpunimit dhe bashkëveprimit të Këshillit të Ministrave me Kuvendin, përse u përket shqyrtimit dhe miratimit të zërave buxhetorë të organeve dhe institucioneve kushtetuese, sipas rastit dhe përmes konsultimeve, është e domosdoshme të merren parasysh edhe kërkesat dhe nevojat e tyre për ushtrimin normal të funksioneve kushtetuese për të cilat ata janë krijuar. Nga ana tjetër, dispozitat kushtetuese dhe ligjet organike përkatëse përcaktojnë qartazi se menaxhimi i këtij buxheti në përputhje me ligjin duhet t'u lihet në dorë vetë këtyre organeve. Sigurisht, ato i dinë dhe i vlerësojnë më mirë se kushdo tjetër kërkesat dhe problemet e tyre, nevojat për investime, objektivat që synojnë të arrijnë, etj.

Gjykata Kushtetuese tërheq vëmendjen se të tri elementeve të pavarësisë së organeve dhe institucioneve kushtetuese duhet t'u kushtohet, sipas rastit, vëmendje e posaçme, gjë që diktohet jo vetëm nga dispozitat e Kushtetutës, por edhe nga ligjet organike që rregullojnë veprimtarinë e secilit prej tyre.

Kërkuesit dhe disa nga subjektet e interesuara në këtë gjykim kushtetues pretendojnë se dispozitat që kundërshtohen jo vetëm e cenojnë këtë pavarësi, por ato duhen shfuqizuar si jokushtetuese në këndvështrimin formal, sepse janë pjesë e një ligji të zakonshëm, cili ndërhyr dhe ndryshon dispozita të rëndësishme të ligjeve organike që e garantojnë këtë pavarësi.

Gjykata Kushtetuese çmon se Kuvendi, si organi më i lartë përfaqësues dhe mbartës i sovranitetit të popullit është padyshim organi qendror dhe më i rëndësishëm i pushtetit shtetëror. Si i tillë, Kuvendi shfaqet para së gjithash si organ ligjvënës dhe në ushtrimin e këtij funksioni kryesor, ai mbështetet së pari te dispozitat kushtetuese, sepse ligjet që miraton duhet të nxirren në bazë dhe për zbatim të tyre. Në këtë kuptim, ai shfaqet edhe si interpretues i parë i normës kushtetuese. Hapësira e këtij interpretimi varet nga karakteri dhe natyra e dispozitave kushtetuese që lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë me ligjin që do të miratohet ose me dispozita të veçanta të tij. E rëndësishme është të ruhen, në çdo rast, vlerat dhe parimet themelore të deklarimeve kushtetuese. Brenda kësaj hapësire, Kuvendi ka të drejtë të zbatojë apo konkretizojë politika të caktuara për përmirësimin e qeverisjes dhe zhvillimin e vendit në tërësi, të cilat janë përcaktuar si prioritate në programin zgjedhor të shumicës parlamentare. Përveç kësaj, Kuvendi, përmes procesit ligjvënës, ka detyrën dhe përgjegjësinë t'u përgjigjet në mënyrë të vazhdueshme, me realizëm, sa më shpejt dhe sa më drejt edhe prioritetëve apo problemeve të ndryshme të vendit. Në të gjitha rastet, është e rëndësishme të ritheksohet se ligji i ri apo dispozita të veçanta të tij të mos bien ndesh me dispozitat kushtetuese, pasi Kushtetuta qëndron në majë të piramidës së akteve normative që kanë fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë.

Ligji që kundërshtohet ka pasur si qëllim kryesor rregullimin e mënyrës së përcaktimit të pagave, shpërblimeve dhe strukturave organike të institucioneve kushtetuese e të institucioneve të tjera të pavarura, të krijuara me ligj, gjë që deklarohet shprehimisht që në pikën 1 të nenit 1. Përmes vendosjes së një ekuilibri hierarkik mes organeve kushtetuese është synuar të ndërtohet një piramidë e qëndrueshme e pagave buxhetore. Kështu, ndër të tjera, ligji vendos, përmes koeficientëve, raporte të caktuara ndërmjet pagave të titullarëve të organeve dhe institucioneve kushtetuese me pagën e Presidentit të Republikës, e cila qëndron në majën e piramidës së pagave dhe përcaktohet çdo vit në ligjin për Buxhetin e Shtetit, sipas propozimit që bën Këshilli i Ministrave.

Pa hyrë në vlerësimin e hollësishëm të qëllimit të ligjit, Gjykata Kushtetuese çmon se mjetet e përdorura për arritjen e këtij qëllimi nuk janë kushtetuese. Dispozitat që kundërshtohen prekin mjaft dispozita kushtetuese dhe dispozita të tjera të ligjeve organike, që garantojnë pavarësinë e organeve dhe institucioneve kushtetuese të lartpërmendura. Konkretisht, në ligjin nr.9584, datë 17.7.2006, theksohet, ndër të tjera, se përveç mënyrës së përcaktimit të pagave, ligji rregullon edhe "çështjen e

shpërblimeve dhe strukturave organike të institucioneve kushtetuese” (pika 1 e nenit 1), se “kategorizimi i pozicioneve të punës përgjegjës/shef sektori dhe specialist në këto institucione bëhet me vendim të Kuvendit, në kuadër të miratimit të strukturës dhe organikës së çdo institucioni, me mbështetjen e Ministrisë së Financës dhe Departamentit të Administratës Publike” (pika 2 e nenit 9), se “struktura dhe organika e institucioneve kushtetuese ... miratohen me vendim të Kuvendit” (pika 1 e nenit 10), dhe se “kabinetet ndihmëse nuk mund të kenë më shumë se dy funksionarë të brendshëm dhe një sekretar ...”. Të gjitha këto çështje përfshihen shprehimisht në objektin e rregullimit të ligjeve organike përkatëse. Siç u theksua më sipër, çështjet e strukturës dhe organikës përbëjnë çështje ekskluzive të organeve dhe institucioneve kushtetuese si shprehje e pavarësisë organizative dhe funksionale të tyre në ushtrimin e detyrave kushtetuese (nenet 10 e 12 të ligjit organik të Kontrollit të Lartë të Shtetit; nenet 31, 32 e 35 të ligjit organik të Avokatit të Popullit; nenet 7, 9, 26 dhe 28 të ligjit organik të Gjykatës së Lartë; nenet 11-17 i ligjit organik të Këshillit të Lartë të Drejtësisë; nenet 8/c dhe 9/2 të ligjit organik për Prokurorinë, etj).

Në ligj theksohet gjithashtu se “pagat e funksionarëve të lartë shtetërorë të këtyre institucioneve, përcaktohen në raport me pagën e Presidentit të Republikës” (neni 4), se “pagat e funksionarëve të kabineteve ndihmëse ... janë të njëjta me pagat e funksionarëve të kabineteve ndihmëse të ministrave dhe përcaktohen nga Këshilli i Ministrave” (pikat 1 dhe 2 të nenit 7) dhe se “pagat dhe shpërblimet e nëpunësve civilë/nëpunësve të institucioneve kushtetuese ... nga niveli sekretar i përgjithshëm deri në specialist, janë të njëjta me pagat dhe shpërblimet e nëpunësve civilë në ministrinë e linjës” (pika 1 e nenit 9). Për këto çështje ka rregullime të posaçme në ligjet organike, të cilat respektojnë, brenda hapësirës kushtetuese, pavarësinë financiare të tyre për këtë qëllim. Në nene të posaçme të ligjeve organike të sipërcituara është përcaktuar si kompetencë e vetë organeve vendosja e strukturave organizative. Struktura administrative përmban në vetvete klasifikimin e nëpunësve civilë sipas punës që ata kryejnë. Ky klasifikim i pozicioneve të punës, që vlen për të gjithë administratën publike, përcaktohet në nenin 11 të ligjit nr.8549, datë 11.11.1999 “Për Statusin e Nëpunësit Civil”. Mbi bazën e këtij klasifikimi është ndërtuar në përgjithësi struktura administrative e institucioneve qendrore dhe atyre të pavarura. Ky ligj, në pikën 6 të nenit 11, bën një dallim për institucionet e pavarura, duke parashikuar mundësinë që këto institucione të “bëjnë klasifikime ose të caktojnë nivele të ndryshme brenda secilës klasë në institucionet e pavarura përkatëse”.

Klasifikimi i nëpunësve, përveçse lidhet ngushtësisht me detyrat që do t’i ngarkohen secilit prej nëpunësve të emëruar në pozicionin përkatës, pasi ky është edhe qëllimi i këtij klasifikimi, përmban në vetvete edhe masën e shpërblimit që do të përfitojnë këta nëpunës për detyrën që kryejnë. Është vështirë të ndahet koncepti i shpërblimit nga ai i pozicionit të vendit të punës ose strukturës në administratën publike, pasi një nga parimet në të cilat mbështetet administrata publike është se shërbimi civil përbën një shërbim ose punë që kryhet kundrejt pagës. Për këtë qëllim, ligji “Për statusin e nëpunësit civil” parashikon edhe elementet përbërës të pagës si dhe shtesat përkatëse sipas pozicionit të punës (neni 18 – Struktura e pagës dhe shpërblimit). Siç shihet, struktura ose organika e administratës duhet të kuptohen të lidhura ngushtësisht me elementin “pagë” ose “shpërblim”.

Përsa më sipër, Gjykata Kushtetuese, mbështetur në kuptimin e dispozitave të neneve 6 dhe 81, pika 2, shkronja “a” të Kushtetutës, nxjerr përfundimin se dispozitat që kundërshtohen nga kërkuesit nuk duheshin miratuar me shumicë të thjeshtë të anëtarëve të Kuvendit, por me tri të pestat e tyre, pasi problemet që ato trajtojnë përbëjnë në mënyrë të dukshme objekt rregullimi të ligjeve organike përkatëse të organeve dhe institucioneve kushtetuese.

Kërkuesit kanë pretenduar, gjithashtu, se ligji objekt shqyrtimi barazon padrejtësisht në trajtim institucionet e pavarura kushtetuese me institucionet e tjera të pavarura të krijuara me ligj dhe se në nenet 7 dhe 9 të këtij ligji shfaqet qartazi prirja për barazimin dhe unifikimin në trajtim të kabineteve të ministrave me ato të institucioneve të pavarura kushtetuese. Gjykata Kushtetuese çmon se argumentet e paraqitura në mbështetje të këtyre pretendimeve janë të mangëta dhe mbi bazën e tyre nuk mund të konkludohet papajtueshmëria me Kushtetutën e dispozitave që kundërshtohen. E rëndësishme është të provohet nëse këto dispozita prekin apo cenojnë dispozitat kushtetuese dhe ato të ligjeve organike që garantojnë pavarësinë e institucioneve kushtetuese në ushtrimin e detyrave të tyre. Përsa kohë që këto kërkesa apo standarde respektohen, nuk mund të shërbejnë si argumente për të shfuqizuar si të papajtueshëm me Kushtetutën dispozita të caktuara, me pretendimin se ato nuk bëjnë diferencim të mjaftueshëm në paga ndërmjet institucioneve kushtetuese dhe atyre të krijuara me ligj, apo vënë në pozita të njëjta kabinetet e ministrave me ato të institucioneve të pavarura kushtetuese.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se në vijim të arsytimit të mësipërm duhet pranuar kërkesa për shfuqizimin edhe të nenit 20 të ligjit nr.9584, datë 17.07.2006. Përmbajtja e këtij neni nuk mund të gjejë më veprim mbi dispozitat që Gjykata Kushtetuese i gjen në kundërshtim me Kushtetutën.

Gjykata Kushtetuese, në përfundim të gjykimit, arrin në konkluzionin se dispozitat objekt shqyrtimi duhet të shfuqizohen vetëm sa u takon rregullimeve që prekin mënyrën e funksionimit të institucioneve të pavarura kushtetuese. Rregullimet lidhur me institucionet e pavarura të krijuara me ligj nuk janë objekt i këtij shqyrtimi kushtetues.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të neneve 72 e vijues të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, njëzëri,

VENDOSI:

- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të nenit 1/1, nenit 4, nenit 7/2, nenit 9, nenit 10/1, 2 dhe nenit 20 të ligjit nr.9584, datë 17.7.2006 “Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe të institucioneve të tjera të pavarura, të krijuara me ligj”, vetëm për sa i përket institucioneve të pavarura kushtetuese.

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