

VENDIM
Nr.25, datë 24.7.2009

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vladimir Kristo	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Gjergji Sauli	Anëtar i “ “
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Vitore Tusha	Anëtare e “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “

me sekretare Blerina Çinari, në datë 25.11.2008, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.25/11 Akti, që i përket:

KËRKUES: GRUPI NISMËTAR PËR ZHVILLIMIN E REFERENDUMIT, përfaqësuar nga Spartak Braho dhe av.Bledar Fejzo, me prokurë.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KOMISIONI QENDOR I ZGJEDHJEVE, përfaqësuar nga Çlirim Gjata dhe Dëshira Pasko, me autorizim.

KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Lulzim Lelçaj me autorizim.

OBJEKTI: a) Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i vendimit nr.47, datë 5.06.2008 të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.

b) Interpretimi i nenit 150, pika 1 dhe nenit 177 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE: Nenet 124, 131, 134, 150 pika 1 e 3 dhe 177 të Kushtetutës; nenet 126, 127, 128 dhe 129 të ligjit nr.8609, datë 08.05.2000 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Sokol Berberi; përfaqësuesit e kërkuarit, që kërkuar pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Komisionit Qendror të Zgjedhjeve dhe Kuvendit, që kërkuar rrëzimin e saj; u këshillua me mendimin “Amicus Curiae” të Komisionit të Venecies, si dhe shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Më datë 29.05.2008, në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) është paraqitur kërkesa e një grupi nismëtar prej 24 zgjedhësish për fillimin e procedurave për zhvillimin e një referendumi të përgjithshëm për shfuqizimin e neneve 5, 7 dhe 8 të ligjit nr.9904, datë 21.04.2008 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e RSH”, të ndryshuar”. Në kërkesën drejtuar KQZ-së kërkohet edhe pajisja me fletët tip për mbledhjen e nënshkrimeve të 50 mijë zgjedhësve.

2. KQZ-ja, me vendimin nr.47, datë 5.06.2008, vendosi mospranimin për shqyrtim të kërkesës së Grupit Nismëtar për Zhvillimin e Referendumi (Grupi Nismëtar). Në vendimin e

KQZ-së arsyetohet, ndër të tjera, se kërkesa e paraqitur ka të bëjë me një “referendum kushtetues”, sipas nenit 122 të Kodit Zgjedhor dhe jo me “referendum të përgjithshëm”, parashikuar nga neni 126 i Kodit Zgjedhor. Si rrjedhojë, kërkesa u konsiderua se nuk është objekt shqyrtimi nga ky organ.

3. Grupi Nismëtar për Zhvillimin e Referendumit, më pas, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesën për “Shfuqizimin e vendimit të mësipërm të KQZ-së dhe interpretimin e nenit 150, pika 1 dhe nenit 177 të Kushtetutës”.

Kërkuesi pretendoi se:

- Ky vendim i KQZ-së është rrjedhojë e një procesi të parregullt ligjor si rezultat i të cilit është cenuar e drejta kushtetuese për zhvillimin e një referendumi. Arsyetimi i KQZ-së se grupi nismëtar kërkon mbajtjen e një referendumi kushtetues dhe se KQZ nuk është organi kompetent për shqyrtimin e kësaj kërkesë, cenon rregullshmërinë e procesit ligjor.

- Kërkuesit i janë shteruar të gjitha mjetet juridike për realizimin e së drejtës për kryerjen e procedurave për referendum të përgjithshëm.

- Vendimi i kundërshtuar i KQZ-së është marrë në tejkalim të kompetencave të KQZ-së, të cilat i takojnë Gjykatës Kushtetuese.

- Grupi i individëve që paraqet këtë kërkesë, sipas kërkuesit, gëzon të drejta kushtetuese jo vetëm si subjekt i një procesi që rregullohet nga Kodi Zgjedhor, por potencialisht si mbrojtës i të drejtave thelbësore kushtetuese që rrjedhin nga neni 150 i Kushtetutës. Për këto arsye ai legjitimohet edhe për të kërkuar interpretimin e Kushtetutës sipas nenit 124 dhe 134/2 të Kushtetutës.

- Nenet 150 e 177 të Kushtetutës nuk bien ndesh me njëri-tjetrin, por rregullojnë procedura të ndryshme dhe garantojnë të drejta të ndryshme, nga njëra anë për Kuvendin e Shqipërisë (neni 2/2 i Kushtetutës) dhe nga ana tjetër, të popullit (neni 2/1 i Kushtetutës). Neni 177 i Kushtetutës rregullon procedurën për referendum kushtetues, që ka të bëjë me faktin se ky lloj referendumi kërkohet vetëm për miratimin apo ratifikimin e ndryshimeve kushtetuese të realizuara nëpërmjet procedurave parlamentare. Ky është një referendum konsultativ apo “konsultim popullor”. Ushtrimi i drejtpërdrejtë i sovranitetit bëhet sipas nenit 150/1 të Kushtetutës.

Subjektet e interesuara, KQZ-ja dhe Kuvendi parashtuan se kërkesa duhet rrëzuar pasi:

- Kërkuesi nuk plotëson kushtet e kërkuara për legjitimitimin. Grupi Nismëtar për Referendumin, nuk mund të konsiderohet, sipas nenit 134, pika 1, shkronja “f”, “organizata të tjera”. Në këtë kuptim, nismëtarët mund të konsiderohen vetëm sipas shkronjës “g” të nenit 134, pika 1 të Kushtetutës për të shpallur antikushtetues një vendim të KQZ-së pasi nuk na rezulton se janë shteruar të gjitha mjetet e ankimit.

- Vendimi i KQZ-së është në vetvete një akt administrativ, i cili realisht mund të ankimohet në gjykatën e juridiksionit të zakonshëm.

- Në Kodin Zgjedhor, në kreun e dytë, janë parashikuar tri lloje referendumesh: referendumi kushtetues, referendumi i përgjithshëm dhe ai vendor. Kërkuesit konfundojnë këtë ndarje duke kërkuar që referendumi kushtetues të konsiderohet si referendum i përgjithshëm.

- Sipas nenit 177 të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese shqyrton paraprakisht kushtetutshmërinë e mbajtjes së referendumit kushtetues, kur një kërkesë e tillë ka ardhur në përputhje me nenin 177 të Kushtetutës nga të paktën 28 deputetë dhe në përputhje edhe me nenet 122, 123 dhe 124 të Kodit Zgjedhor dhe jo nga ndonjë subjekt tjetër.

- Sipas nenit 150 të Kushtetutës dhe nenit 129 të Kodit Zgjedhor, Gjykata Kushtetuese do të shqyrtonte kushtetutshmërinë e kërkesës për referendum të përgjithshëm vetëm në rastet kur, pas verifikimit të rregullshmërisë, kërkesa përcillet në Gjykatën Kushtetuese nga KQZ-ja.

- Kushtetuta dhe Kodi Zgjedhor kanë përkufizuar qartë referendumin kushtetues dhe

subjektin që mund të kërkojë këtë referendum. Konfondimi që përpiket të bëjë kërkuasi mes referendumit kushtetues dhe atij të përgjithshëm është në kundërshtim me nenet 150 dhe 177 të Kushtetutës, si dhe nenet 122-131 të Kodit Zgjedhor. Nenet 150 dhe 177 të Kushtetutës parashikojnë dy lloje të ndryshme referendumes, të cilat rregullohen në mënyrë më të detajuar nga Kodi Zgjedhor.

- Kërkuasi nuk legjitimohen as për kërkesën e dytë për interpretimin e një ose disa neneve të Kushtetutës, pasi nuk përfshihen në subjektet e parashikuara nga neni 71 i ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

II

1. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ngriti pretendimin se kërkuasi nuk plotëson kushtet e kërkuara për legjitimimin, për arsye se Grupi Nismëtar për Referendumin, sipas shkronjës “g” të nenit 134, pika 1 të Kushtetutës, nuk rezulton t’i ketë shteruar të gjitha mjetet e ankimit për të kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së vendimit të KQZ-së; dhe, për kërkesën e dytë, lidhur me interpretimin e neneve 150 dhe 177 të Kushtetutës, nuk përfshihet në subjektet e parashikuara nga neni 71 i ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

2. Kërkuasi pretendon se bazuar në nenet 131, shkronja “f” dhe 134, shkronja “g” të Kushtetutës, ai legjitimohet për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, sipas objektit të kërkesës, për arsye se i është cenuar e drejta kushtetuese për realizmin e procedurave për një referendum të përgjithshëm, ka shteruar të gjitha mjetet për realizmin e kësaj të drejte dhe se ky grup është, potencialisht, mbrojtës i të drejtave thelbësore kushtetuese që rrjedhin nga neni 150 i Kushtetutës.

3. Gjykata Kushtetuese (Gjykata), në jurisprudencën e saj, ka interpretuar kriteret kushtetuese për legjitimimin e subjekteve që mund ta vënë atë në lëvizje sipas nenit 134, pika 2, të Kushtetutës. Individët janë përcaktuar në nenin 134, pika 1, shkronja “g” të Kushtetutës, si një ndër subjektet që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t’iu drejtuar Gjykatës, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre. Ata kanë detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme, të drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që duhet të ekzistojë ndërmjet interesit të tyre ligjor dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak (Shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.9, datë 26.02.2007; nr.11, datë 04.04.2007; nr.35, datë 10.10.2007; nr.41, datë 16.11.2007; nr.9, datë 19.03.2008). Për të vlerësuar legjitimimin e subjektit Gjykata, fillimisht, përcakton të drejtën kushtetuese të subjektit që pretendohet se është cenuar nga akti konkret i kundërshtuar para saj. Në çështjen në shqyrtim kërkuasi pretendon, se akti i kundërshtuar ka cenuar të drejtën kushtetuese për realizmin e procedurave për një referendum të përgjithshëm, bazuar në nenin 150 të Kushtetutës.

4. Gjykata vëren se kërkuasi i është drejtuar Komisionit Qendror të Zgjedhjeve me një kërkesë objekti i së cilës është: “Për fillimin e procedurave për zhvillimin e referendumit të përgjithshëm me objekt për shfuqizimin e neneve 5, 7, dhe 8 të ligjit nr.9904, datë 21.04.2008 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë” të ndryshuar”. Kërkesa është bazuar në nenet 131, 134, 124, 150/1, 3 dhe 177 të Kushtetutës dhe në nenet 126, 127, 128, 129 të Kodit Zgjedhor (KZ).

5. Në nenin 150, pika 1 të Kushtetutës parashikohet: “Populli, nëpërmjet 50 mijë shtetasve me të drejtë vote, ka të drejtën e referendumit për shfuqizimin e një ligji, si dhe t’i kërkojë Presidentit të Republikës zhvillimin e referendumit për çështje të një rëndësie të veçantë”. Kodi Zgjedhor (KZ) ka bërë dallimin e “referendumit kushtetues” nga “referendumi i përgjithshëm”. Sipas nenit 122 të KZ, “Referendumi kushtetues, sipas pikës 5 të nenit 177 të

Kushtetutës, është referendumi që kërkohet nga një e pesta e deputetëve, për t'ia nënshtruar votimit popullor amendamentin kushtetues, të miratuar nga jo më pak se dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit”. Ndërsa referendumi i përgjithshëm është referendumi që mund të kërkohet nga pesëdhjetë mijë zgjedhës të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Zgjedhësve, për shfuqizimin e një ligji, në përputhje me pikën 1 të nenit 150 të Kushtetutës, si dhe me dispozitat e KZ (neni 126/1 i KZ). Kërkesa për fillimin e procedurave të referendumit të përgjithshëm paraqitet në KQZ nga një grup prej jo më pak se 12 nismëtarësh, të cilët janë zgjedhës të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Zgjedhësve (neni 126/2 i KZ).

6. Gjykata, për të vlerësuar interesin e kërkuesit në këtë kontroll kushtetues çmon se duhet t'i japë përgjigje pyetjes nëse neni 150 zbatohet ndaj ligjeve për rishikimin e Kushtetutës, me fjalë të tjera, nëse pjesëmarrja e drejtpërdrejtë e popullit në rishikimin e Kushtetutës kufizohet në mundësitë e parashikuara nga dispozitat e veçanta të nenit 177 të Kushtetutës, apo kjo pjesëmarrje e drejtpërdrejtë mund të organizohet gjithashtu sipas parashikimeve të përgjithshme të nenit 150.

7. Gjykata çmon se bazuar vetëm në interpretimin literal të togfjalëshit “shfuqizim i ligjit”, nuk mund të nxirret kuptimi i qartë i normës kushtetuese të parashikuar në nenin 150 për shkak se termi “ligj” merr përmbajtje të ndryshme në dispozita të ndryshme të Kushtetutës. Kështu, në nenin 116, pika 1, bëhet një dallim i qartë midis Kushtetutës dhe “ligjeve”. Ndërsa në nenin 4, pika 2, deklarohej se “Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë”. Ky kuptim i ndryshëm i termit “ligj” konfirmohet dhe nga fakti se vetë Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë është miratuar me ligjin nr.8417, datë 28.10.1998. Gjithashtu, në rastin konkret, amendamentet kushtetuese, të cilat kërkuesi kërkon t'ia nënshtrojë referendumit, janë miratuar me ligjin nr.9904, datë 21.04.2008 “Mbi disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar”.

8. Gjykata rithekson se çdo dispozitë e Kushtetutës duhet të interpretohet në mënyrë që të jetë e pajtueshme me parimet themelore kushtetuese. Kjo, për arsye se të gjitha normat dhe parimet kushtetuese formojnë një sistem harmonik. Natyra e Kushtetutës, koncepti i kushtetutshmërisë, nënkupton që Kushtetuta nuk mund të ketë kontradikta të brendshme. Për pasojë, asnjë dispozitë e Kushtetutës nuk mund të nxirret jashtë kontekstit të saj dhe të interpretohet më vete (Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.2, datë 19.01.2005). Në këtë linjë duhet të interpretohen edhe dispozitat objekt shqyrtimi.

9. Lidhur me çështjen në shqyrtim, Kushtetuta ka rregulluar, në një pjesë të veçantë, procedurat për rishikimin e Kushtetutës (Pjesa e shtatëmbëdhjetë, neni 177). Për rrjedhojë, shqyrtimi i çështjes nëse neni 150 zbatohet gjithashtu ndaj ligjeve për rishikimin e Kushtetutës nuk mund të vlerësohet pa marrë në konsideratë dhe nenin 177 të Kushtetutës. Sipas këtij neni, një amendament kushtetues i miratuar, mund t'i nënshtrohet referendumit në dy raste: 1) kur vendosin dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit (neni 177/4); 2) kur kërkohet nga një e pesta e anëtarëve të Kuvendit (neni 177/5). Duke qenë se neni 177 i Kushtetutës së Shqipërisë është dispozitë e veçantë për ndryshimin e Kushtetutës duhet prezumuar se, ky nen, trajton në mënyrë të hollësishme mundësitë e organizimit të një referendumi kushtetues për një ndryshim të Kushtetutës. Nga kuptimi i nenit 177 del se, një amendament kushtetues nuk i nënshtrohet referendumit në mënyrë të detyrueshme, por vetëm në rastin kur e kërkojnë subjektet e përmendura më sipër. Neni 177 nuk parashikon të drejtën për të thirrur një referendum për shfuqizimin e një ndryshimi të Kushtetutës nga 50 mijë shtetas me të drejtë vote. Kjo do të thotë që, përfshirja e drejtpërdrejtë e popullit në procesin kushtetutëbërës mundësohet vetëm nëpërmjet përfaqësuesve të tyre në Kuvend.

10. Gjykata thekson se Kushtetuta, si ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë, duhet të jetë një akt i qëndrueshëm. Stabiliteti i Kushtetutës është një veçori, e cila, së bashku me veçori të tjera të saj e bën rregullimin normativ kushtetues të ndryshëm nga rregullimi normativ i bërë me akte ligjore të një fuqie më të ulët. Stabiliteti i Kushtetutës është një vlerë kushtetuese. Kjo garantohet nga një procedurë e vështirë dhe komplekse e amendimeve të Kushtetutës, e

parashikuar nga neni 177 i Kushtetutës. Gjykata çmon se kjo qëndrueshmëri mund të dëmtohet nëse një amendament kushtetues, i miratuar me një shumicë prej dy të tretash dhe për të cilin nuk është kërkuar që t'i nënshtrohet referendumi nga subjektet e parashikuara në nenin 177 të Kushtetutës, mund të shfuqizohet nëpërmjet një referendumi të kërkuar nga 50 mijë zgjedhës. Kushtetuta ka krijuar hapësirë për pakicën e anëtarëve të Kuvendit, e përbërë prej një të pestës së anëtarëve të tij që në rastin kur nuk bie dakord me shumicën e anëtarëve prej dy të tretash për amendamentin kushtetues, të kërkojë që ky i fundit t'i nënshtrohet referendumi. Megjithatë Kushtetuta, në mënyrë të qartë nuk synon mbajtjen gjithmonë të një referendumi mbi ndryshimet e Kushtetutës, por e kushtëzon atë vetëm në ato raste kur konsensusi i gjerë politik mungon. Në këtë kuptim, neni 177 parashikon garanci të mjaftueshme për pakicat (një e pesta e anëtarëve) pa qenë nevoja t'i drejtohet parashkimeve të nenit 150 të Kushtetutës.

11. Sipas kërkuarit, ushtrimi i drejtpërdrejtë i sovranitetit të popullit nuk kushtëzohet nga vullneti i asnjë organi tjetër. Kur iniciohet një referendum i përgjithshëm për shfuqizimin e një ligji, pas plotësimit të anës formale e procedurale, asnjë organ nuk ka mundësinë për të “penguar” zhvillimin e këtij referendumi, sepse kjo bazohet në nenin 2 të Kushtetutës. Referendumi i përgjithshëm për shfuqizimin e një ligji kushtetues argumenton kërkuar, nuk duhet të ngatërrohet me referendumin e organizuar sipas nenit 177, i cili është një referendum ratifikues, mbas një procesi amendimi. Neni 150 i Kushtetutës, po sipas kërkuarit, përcakton një garanci të përgjithshme të kontrollit të popullit mbi Kuvendin, të cilit i ka kaluar të drejtën e ushtrimit të sovranitetit. Të vetmet ligje, për të cilat populli i ka hequr të drejtën vetes për të ushtruar kontroll shfuqizues, janë ato të përmendura në nenin 151/2 të Kushtetutës.

12. Gjykata vëren se kërkuar, për të mbështetur qëndrimin e tij, referohet në teorinë e sovranitetit popullor sipas së cilës populli nuk përballët me kufizime dhe as detyrohet nga parashikimet kushtetuese në ushtrimin e sovranitetit. Për rrjedhojë, populli i cili presupozohet të jetë pushteti themeltar, duhet të jetë i lirë në zgjedhjen e mënyrës së ndryshimit të Kushtetutës, veçanërisht nëse bëhet fjalë për mbajtjen e një referendumi nëpërmjet iniciativës popullore.

13. Gjykata thekson se në një shtet kushtetues, ideja e një pushteti, i cili nuk përballët me detyrime dhe kufizime që burojnë nga Kushtetuta, nuk mund të pranohet. Sovraniteti i popullit, i vendosur në kuadrin e një sistemi kushtetues e ligjor, nuk mund të ngatërrohet me pushtetin themelor dhe kërkesa për të ndjekur disa procedura të veçanta gjatë ushtrimit të tij është tërësisht në përputhje me sovranitetin popullor. Kushtetuta e Shqipërisë në mënyrë të qartë e ka lidhur ushtrimin e sovranitetit popullor me rregulla të veçanta. Është e vërtetë se në përputhje me nenin 2, pika 1 e Kushtetutës “sovraniteti në Republikën e Shqipërisë i takon popullit”. Por, ky deklaram nuk nënkupton ushtrimin e sovranitetit nga populli në mënyrë të pakushtëzuar. Siç Gjykata theksoi më sipër, një nen i Kushtetutës duhet të interpretohet në kontekstin e Kushtetutës si një e tërë dhe jo i izoluar. Paragrafi në vijim i të njëjtit nen deklaron se “populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërdrejt”. Nga interpretimi literal dhe historik i këtij paragrafi Gjykata çmon, se kushtetutëbërësi ka shprehur një preferencë të qartë në favor të demokracisë përfaqësuese. Instrumentet e demokracisë direkte zenë vend në këtë vështrim, jo si pushtet konkurrues i organeve përfaqësuese, por si instrumente që mundësojnë mënjanimin e mungesës së veprimit nga ana e përfaqësuesve ose balancimin e kësaj mungese. Referendumi, si një nga instrumentet e demokracisë direkte, nuk përbën alternativë ndaj procesit ligjvënës të parlamentit. Ai nuk mundëson bërjen e ligjeve, funksion i cili u është ngarkuar ekskluzivisht ligjvënësve (Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.31, datë 19.11.2003).

14. Sovraniteti i popullit është një parim shumë i përgjithshëm, i cili bëhet i zbatueshëm nëpërmjet dispozitave të veçanta të Kushtetutës dhe nuk mund të përdoret për përjashtimin e këtyre dispozitave. Gjykata çmon, se nenet 150-152 dhe 177 të Kushtetutës janë në harmoni me parimin e sovranitetit popullor siç parashikohet nga neni 2. Këto nene nuk vijnë në kundërshtim me parimin, por e konkretizojnë atë duke treguar masën në të cilën sovraniteti ushtrohet nga përfaqësuesit, drejtpërdrejt nga populli apo në mënyrë të kombinuar.

15. Bazuar në analizën e mësipërme, Gjykata arrin në përfundimin se Kushtetuta e

Shqipërisë lejon thirrjen e një referendumi për amendamentet kushtetuese vetëm brenda kufijve të parashikuar nga neni 177. E drejta e 50 mijë shtetasve me të drejtë vote për të kërkuar shfuqizimin e një ligji, sipas nenit 150, nuk shtrihet në ligjet për rishikimin e Kushtetutës.

16. Për sa më sipër, Gjykata çmon se kërkuesi nuk legjitimohet për të kërkuar shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të vendimit nr.47, datë 5.06.2008 të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve në Gjykatën Kushtetuese.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131 shkronja “ë”; 134, pika 1, shkronja “g”; 150; 152 dhe 177 të Kushtetutës, si dhe në nenet 72 e vijues të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “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 vendimit nr.47, datë 5.06.2008 të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.

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

Anëtarë: Vladimir Kristo, Petrit Ploçi, Xhezair Zaganjori, Kujtim Puto, Vitore Tusha
Anëtarë kundër: Fehmi Abdiu, Gjergj Sauli, Sokol Sadushi. Sokol Berberi.

MENDIM PAKICE

Mendimi ynë është i kundërt me qëndrimin e mbajtur nga shumica në shqyrtimin e ankimit kushtetues me kërkuar “Grupi Nismëtar për Zhvillimin e Referendumi” dhe me objekt: “1) Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i vendimit nr.47, datë 05.06.2008 të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve; 2) Interpretimi i nenit 150 pika 1 dhe nenit 177 të Kushtetutës”.

Shumica ka vendosur rrëzimin e kërkesës duke u bazuar në konkluzionin se kërkuesi nuk legjitimohet për të kërkuar shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të vendimit nr.47, datë 5.06.2008, të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, pasi ky vendim nuk cenon një interes legjitim të kërkuarit. Këtë konkluzion shumica e mbështet në përfundimin që ka arritur pas interpretimit të neneve 2, 150 dhe 177 të Kushtetutës, se e drejta e 50 mijë shtetasve me të drejtë vote për të kërkuar shfuqizimin e një ligji, sipas nenit 150, nuk shtrihet në ligjet për rishikimin e Kushtetutës.

Gjyqtarët në pakicë kanë të njëjtin qëndrim me shumicën përse i përket kuptimit të neneve 2, 150 dhe 177 të Kushtetutës dhe përfundimit të arritur pas interpretimit të këtyre dispozitave, por ndahen për çështjen e legjitimitetit të kërkuarit dhe kushtetutshmërisë së vendimit nr.47, datë 5.06.2008 të KQZ-së.

1. Lidhur me legjitimitetin e kërkuarit

Kërkuesi pretendon se, bazuar në nenet 131, shkronja “f” dhe 134, shkronja “g” të Kushtetutës, ai legjitimohet për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, sipas objektivit të kërkesës, për arsye se i është cenuar e drejta kushtetuese për realizmin e procedurave për një referendum të përgjithshëm, ka shteruar të gjitha mjetet për realizmin e kësaj të drejte dhe se ky grup është, potencialisht, mbrojtës i të drejtave thelbësore kushtetuese që rrjedhin nga neni 150 i Kushtetutës.

Gjykata Kushtetuese është shprehur se individët, sipas nenin 134, pika 1, shkronja “g” të Kushtetutës, e ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t’iu drejtuar Gjykatës, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre. Ata kanë detyrimin për të

provuar lidhjen e domosdoshme, të drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që duhet të ekzistojë ndërmjet interesit të tyre ligjor dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Në çështjen në shqyrtim, kërkuesi pretendon se akti i kundërshtuar ka cenuar të drejtën kushtetuese për realizimin e procedurave për një referendum të përgjithshëm, bazuar në nenin 150 i Kushtetutës.

Pakica vëren se kërkuesi i është drejtuar Komisionit Qendror të Zgjedhjeve me kërkesën që ka për objekt: “Për fillimin e procedurave për zhvillimin e referendumit të përgjithshëm me objekt për shfuqizimin e neneve 5, 7 dhe 8 të ligjit nr.9904, datë 21.04.2008 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë””. Kërkesa është bazuar në nenet 131, 134, 124, 150 dhe 177 të Kushtetutës dhe në nenet 126, 127, 128, 129 të Kodit Zgjedhor. Sipas Kodit Zgjedhor (KZ) “referendum i përgjithshëm” është referendum i mund të kërkohej nga pesëdhjetë mijë zgjedhës të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Zgjedhësve, për shfuqizimin e një ligji, në përputhje me pikën 1 të nenit 150 të Kushtetutës, si dhe me dispozitat e KZ (neni 126/1 i KZ). Kërkesa për fillimin e procedurave të referendumit të përgjithshëm paraqitet në KQZ nga një grup prej jo më pak se 12 nismëtarësh, të cilët janë zgjedhës të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Zgjedhësve (neni 126/2 i KZ). Me vendimin nr.47, datë 5.06.2008, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve ka vendosur mospranimin për shqyrtim të kërkesës së grupit të 24 nismëtarëve. KQZ ka arsyetuar, ndër të tjera, se kërkesa e paraqitur ka të bëjë me një “referendum kushtetues” sipas nenit 122 të Kodit Zgjedhor dhe jo me “referendum të përgjithshëm”, parashikuar nga neni 126 i Kodit Zgjedhor. Si rrjedhojë, KQZ konstatoi se kërkesa nuk është objekt shqyrtimi nga ky organ.

Pakica çmon se KQZ-ja, me vendimin e sipërpërmendur, ka cenuar të drejtën legjitime të kërkuarit për të kërkuar fillimin e procedurave për zhvillimin e një referendumit të përgjithshëm. Kjo e drejtë e kërkuarit bazohet në pikën 1 të nenit 150 të Kushtetutës dhe nenit 126 të Kodit Zgjedhor. Grupi nismëtar, ka kërkuar të ushtrojë të drejtën e tij ligjore, duke kërkuar fillimin e procedurave për një referendum të përgjithshëm. Kodi Zgjedhor, në zbatim të nenit 150 të Kushtetutës, ka parashikuar rregulla të posaçme ligjore që nëpërmjet një grupi nismëtar prej 12 shtetasish, përmbush njëkohësisht edhe të drejtën kushtetuese të 50 mijë shtetasve për zhvillimin e referendumit. Interesi i grupit nismëtar, në këtë fazë në të cilën ndodhet çështja, është i përligjur. Nga ana tjetër, KQZ-ja, në këtë fazë të procesit, në kuptim të dispozitës përkatëse të Kodit Zgjedhor, ka të drejtë të vendosë për pranimin ose mospranimin e kërkesës, duke e bazuar vendimin mbi rregullsinë e dokumentacionit të paraqitur dhe plotësimin e kriterëve ligjore lidhur me kërkesat për fillimin e procedurave për referendum. Kushtetutshmëria e çështjes që do t'i nënshtrohet referendumit, sipas nenit 152 të Kushtetutës, nuk vlerësohet nga KQZ-ja, por nga Gjykata Kushtetuese në një fazë të mëvonshme. Për rrjedhojë, pakica vlerëson se kërkuesi ka interes në kuptim të nenit 134, pika 2 të Kushtetutës për të kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së vendimit nr. 47, datë 5.06.2008 të KQZ-së, që sipas tij e ka penguar fillimin e procedurës ligjore për realizimin e referendumit.

Subjekti i interesuar, Kuvendi, pretendoi se kërkuesi nuk plotëson kushtet e kërkuara për legjitimitimin: Grupi nismëtar për referendumin, sipas shkronjës “g” të nenit 134, pika 1 të Kushtetutës, nuk ka shteruar të gjitha mjetet e ankimit për të shpallur antikushtetues vendimin e KQZ-së, objekt shqyrtimi, përpara se t'i drejtohej Gjykatës Kushtetuese. Vendimi i KQZ-së është në vetvete një akt administrativ, i cili realisht mund të ankimohet në gjykatën e juridiksionit të zakonshëm.

Pakica çmon se kërkuesi ka plotësuar kushtin e kërkuar nga neni 131, shkronja “f” të Kushtetutës për shterimin e të gjitha mjeteve juridike për mbrojtjen e të drejtës së tyre për fillimin e procedurave për zhvillimin e një referendumit të përgjithshëm. Kodi Zgjedhor nuk parashikon rregulla për ankimitin e vendimit të KQZ-së, kur ajo vendos mospranimin e kërkesës, sipas nenit 128 të KZ. Në nenin 129 parashikohet kompetenca e Gjykatës Kushtetuese për shqyrtimin e kërkesës, pas verifikimit nga ana e KQZ-së të rregullsisë së kësaj kërkesë, ndërkohë që sipas nenit 326, shkronja “c” të Kodit të Procedurës Civile, “nuk mund të ngrihet padi në gjykatë për...aktet administrative të cilat sipas Kushtetutës janë në kompetencë të Gjykatës Kushtetuese.”

Pavarësisht se vendimi, objekt shqyrtimi, i marrë nga KQZ, ka elementet e një akti administrativ, shqyrtimi i vlefshmërisë së tij nuk mund të jetë objekt i juridiksionit të zakonshëm gjyqësor edhe për shkak të natyrës së çështjes së zgjidhur nga KQZ-ja. Ky organ ka rrëzuar kërkesën e një grupi nismëtar prej 12 shtetasish, duke vlerësuar kushtetutshmërinë e referendumit të kërkuar prej tyre, ndërkohë që shqyrtimi i një çështje të tillë, sipas nenit 152 të Kushtetutës, përbën juridiksion kushtetues. Për rrjedhojë, pakica është e mendimit se nuk mund të shmangen nga juridiksioni i drejtpërdrejtë i Gjykatës Kushtetuese çështjet që lidhen me procedurat dhe kompetencat e organeve përkatëse të parashikuara nga Kodi Zgjedhor, në zbatim të detyrimeve që rrjedhin nga neni 150 i Kushtetutës.

2. Lidhur me pretendimin se vendimi i KQZ-së është rrjedhojë e një procesi të parregullt ligjor

Sipas nenit 42/1 të Kushtetutës dhe jurisprudencës tashmë të konsoliduar të Gjykatës Kushtetuese, e drejta e individit për një proces të rregullt ligjor nuk është e kufizuar vetëm në procesin gjyqësor, por edhe p.sh. në procese disiplinore administrative (Shih vendimin nr. 21, datë 1.10.2008, vendimin nr. 76/2002 të Gjykatës Kushtetuese). Bazuar në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese kuptohet që, lista e proceseve ligjore ku gjen zbatim e drejta e procesit të rregullt ligjor, nuk është shteruar.

Në vendimet e saj, Gjykata Kushtetuese ka çmuar se çdo organ i pushtetit publik gjatë ushtrimit të funksioneve të tij kushtetuese e ligjore është i detyruar të respektojë standardet e gjithëpranuara demokratike që lidhen me procesin e rregullt, të cilat kanë gjetur pasqyrimin e tyre në Kushtetutë. Në vendimin interpretues nr.75, datë 19.04.2002, Gjykata Kushtetuese është shprehur për disa elemente të procesit të rregullt administrativ, si njohja paraprake e personit me materialet që e ngarkojnë atë me përgjegjësi, respektimi i së drejtës për t'u dëgjuar dhe mbrojtur, si nëpërmjet dhënies së sqarimeve paraprake ashtu dhe gjatë shqyrtimit të çështjes. Gjithsesi Gjykata është shprehur se këto janë disa elemente bazë të procesit të rregullt ligjor, cenimi ose jo i të cilave vlerësohet rast pas rasti nga vetë Gjykata.

Kërkuesi pretendon se procesi i zhvilluar nga KQZ është i parregullt, pasi ky organ ka vepruar në tejkalim të kompetencave që i jep ligji. Në përpjekje për të bërë një analogji ndërmjet elementeve të një procesi të rregullt ligjor me ato të një procesi të rregullt gjyqësor sipas nenit 42 të Kushtetutës dhe 6 të KEDNJ, kuptimi i termit “gjykatë e caktuar me ligj” si element i procesit të rregullt gjyqësor mund të hedhë dritë mbi kuptimin e organit administrativ, i cili detyrohet të respektojë standardet e procesit të rregullt ligjor.

Gjykata, në jurisprudencën e saj ka interpretuar termin “gjykatë e caktuar me ligj” në shumë raste. Sipas saj, e drejta për t'u gjykuar nga një gjykatë “e caktuar me ligj” është element i procesit të rregullt ligjor, sipas nenit 42 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe nenit 6 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut. Por e drejta e çdo pale për t'u dëgjuar në seancë përpara një gjykate kompetente, kërkon gjithashtu që gjykata të ketë juridiksion për të dëgjuar çështjen dhe që kompetenca t'i jetë dhënë prej ligjit. Gjykata Kushtetuese i referohet GJEDNJ kur citon se “Një tribunal karakterizohet në kuptimin thelbësor të shprehjes nga funksioni i tij gjyqësor, me të cilin duhet kuptuar të vendosurit mbi çështjet brenda kompetencave të tij, bazuar në rregullimet ligjore dhe sipas procedurave të zhvilluara në mënyrë të përcaktuar (Shih vendimin e GJK 31/2005, i cili referon të vendimi i GJEDNJ “Belilos v. Zvicrës”, dt.29.04.1988, Series A no. 132, § 64). Termi “ligj”, në kuptim të nenit 6 § 1 të KEDNJ, përfshin në veçanti legjislacionin për krijimin dhe kompetencën e organeve gjyqësore (Shih vendimin e GJEDNJ Lavents v. Latvia, nr. 58442/00, § 114, 28 nëntor 2002). Rrjedhimisht, nëse një tribunal nuk ka juridiksion për të gjykuar një person në përputhje me dispozitat e së drejtës së brendshme, ai nuk është “krijuar me ligj” sipas kuptimit të nenit 6 § 1 (Shih çështjen JORGIC v. GERMANY, nr. 74613/01 vendim i 12 korrik 2007, § 64). Gjykata më tej rithekson, se në parim, një shkelje e këtyre dispozitave ligjore për krijimin dhe kompetencën e organeve gjyqësore mund të lindë një shkelje të nenit 6 § 1 (Çështja JORGIC, § 65).

Nga formulimet e mësipërme, koncepti i gjykatës së caktuar me ligj, lidhet qartazi me

veprimin në përputhje me kompetencën e caktuar me ligj. Për analogji, çdo organ administrativ mund të konsiderohet se vepron në përputhje me nenin 42 të Kushtetutës dhe respekton të drejtën për një proces të rregullt ligjor nëse vepron në bazë, përputhje dhe brenda kompetencave që i jep ligji.

Mbi standarde të tilla niset pakica për të analizuar nëse, vendimi i KQZ-së objekt shqyrtimi, është një akt i kryer në përputhje me dispozitat kushtetuese dhe ato të Kodit Zgjedhor, apo është akt në tejkalim të kompetencave (*ultra vires*) dhe që mund të ketë cenuar standardet e një procesi të rregullt ligjor, sipas nenit 42 të Kushtetutës.

Neni 150, pika 1 e Kushtetutës parashikon se populli, nëpërmjet 50 mijë zgjedhësve, ka të drejtën e referendumit për shfuqizimin e një ligji, si dhe t'i kërkojë Presidentit të Republikës zhvillimin e referendumit për çështje të një rëndësie të veçantë. Neni 150, pika 3 parashikon se parimet dhe procedurat për zhvillimin e referendumit, si dhe vlefshmëria e tij parashikohen me ligj. Lidhur me referendume, në bazë të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese ka dy kompetenca : njëra në bazë të nenit 131 shkronja “ë” dhe tjetra në bazë të nenit 152. Sipas nenit 131, shkronja “ë”, Gjykata Kushtetuese vendos për kushtetueshmërinë e referendumit dhe verifikimin e rezultateve të tij pasi ky referendum është kryer. Në bazë të nenit 152, Gjykata Kushtetuese shqyrton paraprakisht kushtetueshmërinë e çështjeve të shtruara për referendum sipas nenit 150, pika 1 e 2 (për referendumin e përgjithshëm), nenit 151, paragrafët 2 e 3 dhe sipas nenit 177 paragrafët 4 e 5 (për rishikimin e Kushtetutës) brenda 60 ditëve. Gjykata në këtë rast vihet në lëvizje nga subjektet që legjitimohen para Gjykatës sipas parashikimeve të nenit 134 të Kushtetutës dhe të Kodit Zgjedhor.

Çështja e referendumeve, përveç Kushtetutës, rregullohet nga dispozitat përkatëse të Kodit Zgjedhor (KZ), pjesa e pestë. Kreu i dytë i kësaj pjese bën dallimin ndërmjet referendumeve kushtetuese, të përgjithshme vendore dhe parashikon procedurat përkatëse (nenet 118-128 të KZ). Më konkretisht, neni 126 i KZ-së mbi nismën për referendum të përgjithshëm e përdor fjalën “kërkesë” për të kuptuar “ kërkesën për referendum nga 50 mijë zgjedhës”; “kërkesën për fillimin e procedurave të referendumit”. Neni 128 përshkruan me hollësi verifikimin e kërkesës nga KQZ. Neni 128 paragrafi 2 i Kodit Zgjedhor qartëson se KQZ-ja vendos për pranimin ose mospranimin e kërkesës brenda 90 ditëve nga data e paraqitjes së saj, duke e bazuar vendimin vetëm mbi rregullsinë e dokumentacionit të paraqitur. Fjalja pasuese e nenit se “ky vendim duhet t’u njoftohet nismëtarëve” lë të kuptojë që fjala “kërkesë” përfshin edhe “kërkesën për fillimin e procedurave të referendumit”. Normat e përcaktuara në nenet 126 dhe 128, nisur nga interpretimi literal, e kufizojnë hapësirën e vlerësimit të KQZ-së lidhur me kërkesën për të filluar një referendum të përgjithshëm vetëm në çështjen nëse janë plotësuar kriteret e nenit 126, pika 4 për fillimin e procedurave për referendum.

Ndonëse Kodi Zgjedhor i njeh KQZ-së autoritetin për të pranuar kërkesat për ushtrimin e së drejtës për referendum, si çdo dispozitë ligjore që kufizon të drejta edhe kjo duhet të interpretohet në mënyrë të ngushtë. Gjykata Kushtetuese është shprehur më parë për rëndësinë dhe instrumentin e referendumit si mjet kushtetues i lidhur me nocionin e sovranitetit të popullit (neni 2/1 i Kushtetutës), që ushtrohet nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur prej tij ose në mënyrë të drejtpërdrejtë (neni 2/2). Çështja e përcaktimit të kushteve dhe rasteve, në të cilat populli mund ta ushtrojë sovranitetin në mënyrë të drejtpërdrejtë, merr një rëndësi themelore (Shih vendimin e GJK nr. 31, datë 19.11.2003). Nga ky këndvështrim, kompetenca e KQZ-së për shqyrtimin e kërkesës për fillimin e procedurave për zhvillimin e referendumit interpretohet se duhet ushtruar në mënyrë strikte dhe brenda kufijve që përcaktojnë nenet 126 dhe 128 të Kodit Zgjedhor.

Neni 129 i KZ parashikon se KQZ-ja pasi verifikon rregullsinë e kërkesave, ia përcjell kërkesat për referendum të Përgjithshëm Presidentit të Republikës dhe Gjykatës Kushtetuese. Këto kërkesa KQZ-ja duhet t’ia dërgojë për vlerësim Gjykatës Kushtetuese, dhe është kjo e fundit

që vendos paraprakisht për kushtetueshmërinë e kërkesave për referendum të përgjithshëm nga pikëpamja e çështjeve që shtrohen në kërkesë. Gjykata Kushtetuese paraprakisht mund të shprehet nëse kërkesa e paraqitur kualifikohet sipas nenit 150 apo sipas nenit 177 të Kushtetutës. Më pas Gjykata Kushtetuese ushtron kompetencën ekskluzive dhe shprehet paraprakisht për kushtetueshmërinë e çështjeve që shtrohen për referendum në përputhje me parashikimet e nenit 152 të Kushtetutës.

Vendimi i KQZ-së, objekt shqyrtimi para Gjykatës Kushtetuese, në pjesën arsyetuese të tij përmban vlerësime rreth kërkesës së grupit nismëtar për fillimin e procedurave për zhvillimin e një referendumi, të cilat për nga përmbajtja janë drejtpërdrejt interpretime që lidhen me kushtetueshmërinë e çështjeve që shtrohen për referendum. Kështu p.sh. KQZ-ja shprehet se “Kushtetuta e RSH ..parashikon ushtrimin e drejtpërdrejtë të sovranitetit të popullit nëpërmjet referendumit...Kushtetuta parashikon disa lloje referendumesh...” “në rastin konkret jemi para një kërkesë për referendum kushtetues” etj. Nga analiza e pjesës arsyetuese të vendimit të KQZ-së rezulton se në disa paragrafë KQZ-ja del përtej vlerësimeve që ajo duhet të bënte sipas neneve 126 dhe 128 të Kodit Zgjedhor, i cili i kërkon të vendosë për pranimin ose mospranimin e kërkesës nga data e paraqitjes së saj duke e bazuar vendimin vetëm mbi rregullsinë e dokumentacionit.

Mbi bazën e kësaj analize kushtetuese pakica konkludon, se vendimi nr.47, datë 5.06.2008 i KQZ-së është rezultat i një procesi jo të rregullt ligjor për shkak të tejkalimit të kompetencave që i ka caktuar ligji këtij organi.

Anëtarë: Sokol Berberi, Sokol Sadushi, Fehmi Abdiu