

VENDIM
Nr.25, datë 8.5.2012

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Vladimir Kristo	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Vitore Tusha	Anëtare e “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “
Fatmir Hoxha	Anëtar i “ “
Admir Thanza	Anëtar i “ “
Altina Xhoxhaj	Anëtare e “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “

me sekretare Enina Mullaj, në datë 23.11.2011, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.48/23 Akti, që i përket:

KËRKUES: Jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, përfaqësuar nga Genc Çifligu dhe Artan Lame, me prokurë.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Lulëzim Lelçaj dhe Arjeta Cefa, me autorizim.

Këshilli i Ministrave të Republikës Së shqipërisë, përfaqësuar nga Marsida Xhaferllari, me autorizim.

OBJEKTI: 1. Shpallja si të papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, të neneve 3, 5, 6, 8 të ligjit nr. 10.449, datë 14.7.2011 “Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë”.

2. Pezullimi i zbatimit të ligjit nr. 10 449, datë 14.7.2011 “Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë”.

BAZA LIGJORE: Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, nenet 4, 7, 81/2, 131, shkronja “a” dhe 134/1, shkronja “c”;

Ligji nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”, nenet 45, 49, 50, dhe 51.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Petrit Plloçi, përfaqësuesit e palës kërkuese që kërkuan pranimin e kërkesës, përfaqësuesit e subjekteve të interesuara që kërkuar rrëzimin e kërkesës, dhe pasi shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë ka miratuar ligjin nr. 10 449, datë 14.7.2011 “Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë”. Ky ligj ka për objekt përcaktimin e rregullave dhe procedurave, të drejtat, detyrimet dhe afatet në dispozicion të institucioneve respektive për ndërtimin e Kompleksit të ri Parlamentar. Pala kërkuese, nëpërmjet kërkesës drejtuar Gjykatës Kushtetuese, kërkon shfuqizimin e neneve 3, 5, 6, 8 të këtij ligji, duke parashtruar këto argumente:

- Bazuar në nenin 134, pika 1 shkronja “c” të Kushtetutës, 1/5 e deputetëve ka legjitimitet të plotë të vërë në lëvizje procesin e kontrollit kushtetues, pasi në dallim nga subjektet e parashikuara në nënparagrafët “dh” deri “g” të nenit 134, të cilët “mund të bëjnë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me

interesat e tyre”, Kushtetuta nuk ka parashikuar ndonjë kusht që nevojitet të plotësohet nga ana e këtij lloji subjekti. Gjithashtu, bazuar në nenin 131, shkronja “a” të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese ka juridiksion për të shqyrtuar çështjen e ngritur para saj.

- Është shkelur parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve, sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës, sepse ligji objekt kundërshtimi, në aspekt të përcaktimit të pozicionit gjeografik/planvendosjes së objektit që do të ndërtohet, të përcaktimit të kompetencës së organit që do të japë lejen e sheshit dhe lejen e ndërtimit, të përcaktimit të organit që do të nxjerrë aktet nënligjore për ngritjen e kantierit të punimeve në sheshin e liruar të ndërtimit, ka dhunuar kompetencat e pushtetit vendor në fushën e planifikimit urban dhe të menaxhimit të territorit; këto kompetenca, sipas legjislacionit në fuqi¹, i janë njohur pushtetit vendor si “funksione të veta” dhe ekskluzive. Për pasojë, në aspektet e mësipërme, është cenuar parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve në rrafshin vertikal, mes pushtetit qendror dhe atij lokal, si dhe parimi i decentralizimit dhe vetëqeverisjes lokale (*vendimi i Gjykatës Kushtetuese 29/2006*).

- Është shkelur parimi i shtetit të së drejtës, sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, sepse rregullimi i nenit 3 të ligjit cenon “funksionet e veta” të pushtetit vendor dhe njëkohësisht edhe parimin e decentralizimit të pushtetit dhe të vetëqeverisjes lokale (të sanksionuar nga neni 13 i Kushtetutës), si edhe parimin e shtetit të së drejtës të sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, në kundërshtim edhe me vendimin nr.29/2006 të Gjykatës Kushtetuese.

- Referuar faktit që godina që mendohet të prishet nëpërmjet zbatimit të këtij ligji, ndodhet në zonën e shpallur Ansambël Monument Kulture të qendrës së qytetit të Tiranës, për shkak të veçantisë dhe papërsëritshmërisë që kanë monumentet e kulturës, prishja e kësaj godine-monument kulture bie ndesh me nenet 38, dhe 39 të ligjit nr.9048, datë 7.4.2003 “Për trashëgiminë kulturore” (të ndryshuar), si dhe me gjithë frymën e këtij ligji në përgjithësi dhe me nenet 3 dhe 59 të Kushtetutës.

- Është shkelur parimi i shtetit të së drejtës edhe përmes mosrespektimit të parimit të hierarkisë së akteve normative, sepse parashikimet ligjore të dispozitave të veçanta të këtij ligji, konkretisht parashikimet e neneve 2, 3, 5, në aspekt të planifikimit urban dhe menaxhimit të tokës, i janë mbivendosur parashikimeve të bëra në ligjin organik për pushtetin vendor, nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”. Në këtë mënyrë, është cenuar parimi kushtetues i hierarkisë së akteve normative, i sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës, pasi me ligj të thjeshtë i janë hequr funksionet dhe autoriteti një pushteti që origjinalisht dhe tradicionalisht i ka fituar nëpërmjet një ligji të përfortuar.

- Është shkelur parimit i shtetit të së drejtës duke cenuar parimin e sigurisë juridike, sepse ligji objekt kundërshtimi, duke lënë të papërcaktuar vlerën e përgjithshme financiare të kompleksit të ri parlamentar, krijon mungesë të harmonizimit të dispozitave të tij me ato të ligjeve të tjera si dhe lejon hapësira të pakufizuara për shpërdorim të fondeve publike nga organet e shtetit, duke rënduar barrën e taksave dhe tatimeve që duhet të mbajë qytetari shqiptar. Si rrjedhojë e kësaj mangësie, janë shkelur urdhërimet kushtetuese të parashikuara nga nenet 82, pika 1 dhe 157, pika 4 të Kushtetutës për shkak se ligji objekt kundërshtimi, duke mos pasur të përfshirë vlerën financiare, shkel njëherazi edhe urdhërimet kushtetuese të parashikuara nga nenet 82, pika 1 dhe 157, pika 4 të Kushtetutës.

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, duke kërkuar rrëzimin e kërkesës, parashtrori këto prapësime:

- Bazuar në vendimin nr.34, datë 8.4.2011 të Mbledhjes së Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, kërkuesi nuk legjitimohet të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, sepse, referuar pretendimeve të

¹ Ligji nr.8652, datë 31.7.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, ligj organik, i miratuar me shumicë të cilësuar, 3/5 e deputetëve të Kuvendit, parashikon (neni 10); ligji nr.8405, datë 17.9.1998, “Për urbanistikën” (i ndryshuar, në fuqi deri në 30.09.2011), (nenet 14, 20 48); ligj nr. 10 119, datë 23.4.2009 “Për planifikimin e territorit” (i ndryshuar), (nenet 59, 71, 72, 74)

parashtruara në kërkesë, kërkuesi kërkon zgjidhjen e mosmarrëveshjes ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor.

- Qendra Ndërkombëtare e Kulturës “Pjetër Arbnori” nuk gëzon statusin e monumentit të kulturës të kategorisë së dytë, sepse një status i tillë i është hequr nga Ministri i Turizmit, Kulturës, Rinisë dhe Sporteve me urdhrin nr. 610, datë 22.12.2010, të nxjerrë në zbatim të nenit 102, pika 4 të Kushtetutës dhe të pikës 3 të nenit 24 të ligjit nr.9048, datë 7.4.2003 “Për Trashëgiminë Kulturore” (i ndryshuar);

- Ligji është në pajtim me Kushtetutën dhe nuk cenon parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve mes pushtetit qendror dhe atij vendor si dhe parimin e decentralizmit dhe të vetëqeverisjes vendore, pasi ky ligj bën thjesht rregullimin e procedurave për ndërtimin e Kompleksit të ri Parlamentar. Neni 3 i ligjit objekt kundërshtimi parashikon se “autoriteti shtetëror kompetent për dhënien e lejes së sheshit dhe lejes së ndërtimit është Këshilli i Rregullimit të Territorit të Republikës së Shqipërisë (KRRTRSH) ose Këshilli Kombëtar i Territorit (KKT), me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 10119, datë 23.4.2009 “Për planifikimin e territorit”. Parashikimi ligjor i këtij neni është në përputhje të plotë me nenin 3 pika 21/1, nenin 6 /a dhe me nenin 8/2/d (i, ii) të ligjit nr. 10119, datë 23.4.2009 “Për planifikimin e territorit” (i ndryshuar), nene këto që përcaktojnë se cilat janë dhe çfarë përfshijnë “çështjet e rëndësisë kombëtare në planifikimin e territorit”, si dhe kompetencën e KKT-së, për miratimin e përcaktimit të rëndësisë kombëtare të një çështjeje në planifikimin e territorit, si dhe miratimin e kërkesave për zhvillim dhe leje ndërtimi në zonat kombëtare dhe në pronat shtetërore të patransferuara të njësive të qeverisjes vendore;

- Ligji nuk cenon parimin e sigurisë juridike dhe urdhërimet kushtetuese të parashikuara nga nenet 82, pika 1 dhe 157, pika 4 të Kushtetutës, për shkak se nuk është shoqëruar me faturën financiare për zbatimin e tij. Vlera financiare e tij nuk është objekt i këtij ligji. Gjithashtu, dhe vetë Kushtetuta në nenin 82/1 të saj përcakton se propozimi i ligjeve “kur është rasti” duhet të shoqërohet me raportin që për ligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij, pra jo çdo ligj duhet të ketë raportin shoqërues për shpenzimet financiare.

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, duke kërkuar rrëzimin e kërkesës, parashtron këto prapësime:

- Ankimi i bërë është abuziv, për shkak se kërkuesi nuk e ka ushtruar efektivisht funksionin e deputetit gjatë procesit ligjvënës për këtë ligj para se t’i drejtohet me kërkesë Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin e aktit. Kapërcimi procedural i grupit të 33 deputetëve menjëherë në Gjykatën Kushtetuese, pa ushtruar funksionin e ligjvënësit me votë pro ose kundër, tregon dukshëm natyrën abuzive të ankimit.

- Kërkuesi, edhe pse subjekt i pakushtëzuar, duhet të ketë një interes të ligjshëm për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese. Sjellja e kërkuetit gjatë procesit ligjvënës në kohën e shqyrtimit të ligjit në Kuvend tregon mungesën e interesit të ligjshëm në paraqitjen e kërkesës së tij, e cila për më tepër përbën edhe një abuzim me të drejtën e ankimit në Gjykatën Kushtetuese.

- Ligji i kundërshtuar nuk cenon parimet kushtetuese të decentralizmit dhe të autonomisë vendore, pasi është nxjerrë në përgjigje të nevojës kombëtare për të pasur një kompleks parlamentar, unik në llojin e tij, të një rëndësie të veçantë me natyrë mbarëkombëtare, realizimi i të cilit diktohet nga nevojat e pushtetit qendror për të siguruar përmbushjen e tij me efektivitet dhe në mënyrë ekonomike. Realizimi i kësaj vepre është marrë përsipër nga pushteti qendror me ligj, në të cilin përcaktohet me fjalë të qarta detyra që do të kryhet. Për më tepër, ky ligj respekton parimin e proporcionalitetit, sepse parashikon masa të përshtatshme për arritjen e qëllimit social, qëndrim që është përkrahur edhe nga Gjykata Kushtetuese në arsyetimin e vendimit të saj nr. 29 datë 21.12.2006. Pikërisht në këtë analizë nuk qëndron edhe pretendimi i kërkuetit se ligji objekt kundërshtimi shkel rregullimin kushtetues që detyron zbatimin e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese;

- Parashikimet e këtij ligji nuk cenojnë planifikimin urban dhe menaxhimin e tokës, si funksione të veta të pushtetit vendor, të përcaktuara në ligjin nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, sepse bazuar në dispozitat e këtij ligji organik, funksionet e veta ushtrohen “brenda hapësirës së normave, kritereve dhe standardeve të pranuar përgjithësisht me ligj” (pika 4 e nenit 2); “planifikimi urban, menaxhimi i tokës dhe strehimi realizohen sipas mënyrës së përcaktuar me ligj” (shkronja “g” e pikës 3 të nenit 10) dhe “kompetencat për kryerjen e funksioneve të

veta, komuna dhe bashkia i ushtrojnë duke respektuar politikat kombëtare dhe rajonale” (pika 2 e nenit 10).

- Ligji nuk cenon parimin e sigurisë juridike, dhe urdhërimet kushtetuese të parashikuara nga nenet 82, pika 1 dhe 157, pika 4 të Kushtetutës, sepse i mungon fatura financiare për shkak se vlera financiare e tij nuk është objekt i këtij ligji dhe se shpenzimet e kësaj nisme ligjore i përkasin buxhetit të Kuvendit dhe do t'i nënshtrohen rregullave të prokurimit publik. Po kështu, bazuar në këto parashikime kushtetuese, raporti i shpenzimeve financiare nuk përbën kusht *sine qua non* me pasojë pavlefshmërinë kushtetuese të aktit normativ, pasi i shërben dijenisë së deputetëve që këta të fundit të kenë mundësinë për të vlerësuar mundësitë e financave publike për efektivitetin e nismës së ndërmarrë. Vetë ligji përmban rregulla me natyrë procedurale me kosto financiare 0 lekë, pasi nuk prish dhe as ndërton ndonjë ndërtesë si dhe përbush kushtin e marrjes së mendimit të Këshillit të Ministrave, pasi është tërhequr mendimi i Ministrisë së Drejtësisë, Ministrisë së Financave, Ministrisë së Punëve Publike dhe Transportit si dhe Agjencisë së Prokurimit Publik.

II

Mbi legjitimitimin e kërkuarit

Gjykata Kushtetuese (Gjykata), duke iu referuar pretendimit kryesor të subjekteve të interesuara, Kuvendit të Shqipërisë dhe Këshillit të Ministrave, lidhur me moslegjitimitimin e kërkuarit, e sheh me vend të shprehet fillimisht për këtë çështje.

Gjykata vlerëson se pretendimi i subjekteve të interesuara për moslegjitimitimin e kërkuarit është i bazuar dhe duhet pranuar.

Gjykata, duke iu referuar natyrës dhe thelbit të pretendimeve të parashtruara gjatë gjykimit, vëren se kërkuari kërkon zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet një organi të pushtetit qendror, Kuvendit të Shqipërisë dhe një organi të qeverisjes vendore, Bashkisë Tiranë.

Në jurisprudencën e saj të vazhdueshme, Gjykata ka theksuar se konflikti i kompetencave mund të ekzistojë nëse dy organe/pushtete pretendojnë ushtrimin e të njëjtës kompetencë, ose kur asnjëri prej dy organeve/pushteteve nuk merr përsipër ushtrimin e një kompetence (*vendime të Gjykatës Kushtetuese nr.26/2006, nr.20/2007; nr.12/2008*). Nisur nga ky qëndrim, mosmarrëveshja e kompetencës mund të shtrohet në dy plane; njëri plan lidhet me rastin kur objekt i mosmarrëveshjes është ndërhyrja me akt normativ në kompetencat e një organi kushtetues, duke sjellë si pasojë pakësimin ose shtimin e kompetencave të tij. Në këtë rast, objekt i mirëfilltë i gjykimit kushtetues është vlerësimi *in abstracto* nëse ky ndryshim i kompetencave ka cenuar parimin kushtetues të ndarjes së pushteteve, pasi balancimi midis pushteteve ka ndryshuar. Një plan tjetër është rasti kur konflikti i mirëfilltë i kompetencave lidhet me faktin kur një apo disa organe nxjerrin akte që cenojnë sferën e kompetencave të njëra-tjetrës. Në këtë rast, objekt i mirëfilltë i gjykimit kushtetues është vlerësimi *in concreto* nëse akti ka prekur kompetencat e një organi tjetër.

Në bazë të nenit 54, pika 3 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, ndërmjet të tjerash, që të iniciohet një çështje për zgjidhjen e një mosmarrëveshjeje kompetencash midis pushteteve përpara kësaj Gjykate, kërkesa duhet të ngrihet nga subjektet në konflikt ose nga subjektet e cenuara drejtpërdrejt nga konflikti. Në rastin në shqyrtim, duke pasur parasysh pretendimet e kërkuarit, Gjykata vlerëson se kërkuari nuk është as subjekt në konflikt e as subjekt i cenuar drejtpërdrejt nga konflikti. Në rastin konkret, grupi i deputetëve është përqendruar në mbrojtjen e sferës së veprimtarisë së pushtetit vendor dhe jo të të drejtave të veta si pakicë parlamentare. Situata ku ndodhet kërkuari nuk e legjitimon atë të kërkojë nga kjo Gjykatë zgjidhjen e një konflikti të mundshëm kompetencash. Kërkuari duhet të paraqiste argumente që të provonin pretendimin se moszgjidhja ose ekzistenca e këtij konflikti ka sjellë mosfunksionimin ose pengimin e funksionimit normal të Kuvendit, pjesë e të cilit është kërkuari, duke cenuar statusin e tij dhe rrjedhimisht ushtrimin e të drejtave dhe kompetencave të njohura nga Kushtetuta dhe Rregullorja e Kuvendit. Gjykata vlerëson se kërkuari nuk ka paraqitur argumente të tilla, por ai ka parashtruar vetëm pretendimin se nga ky konflikt janë cenuar kompetencat e Bashkisë Tiranë. Një pretendim të tillë mund ta parashtronte vetëm organi

konkret i qeverisjes vendore, konkretisht Bashkia Tiranë, si subjekt në mosmarrëveshje apo si e cenuar drejtpërdrejt nga mosmarrëveshja, gjë të cilën Bashkia Tiranë e ka realizuar duke iu drejtuar kësaj Gjykate me kërkesë, me të njëjtin objekt, për zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës midis Bashkisë Tiranë dhe Kuvendit të Shqipërisë si dhe shfuqizimin e vendimit nr. 66, datë 21.10.2010, të Kuvendit të Shqipërisë “Për ndërtimin e Kompleksit të ri Parlamentar” si të papajtueshëm me Kushtetutën (shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.48/2011). Nëse kërkuesi pretendon se ka një konflikt, i cili nuk është pengues në ushtrimin e funksioneve të tij, por mund të jetë në kundërshtim me normat kushtetuese, në këtë rast ai nuk mund t’i drejtohet Gjykatës në rrugën e kërimit të konstatimit të konfliktit të kompetencave midis dy organeve. Mbrojtja e kushtetutshmërisë, si qëllimi final i kontrollit kushtetues, është një e drejtë/detyrë e subjekteve të përcaktuara qartë në dispozitat kushtetuese, në të cilat përcaktohen edhe rastet konkrete kur ata mund të venë në lëvizje Gjykatën për mbrojtje të kushtetutshmërisë gjatë veprimtarisë së tyre (vendim i Mbledhjes së Gjyqtarëve nr.34/2011).

Gjykata nuk e gjen të bazuar qëndrimin e kërkuesit se 1/5 e deputetëve nuk ka detyrim për të justifikuar interesin, sepse ka legjitimitet të pakushtëzuar. Gjykata vlerëson se 1/5 e deputetëve bën pjesë te subjektet e posaçme të parashikuara nga neni 134/1, shkronja “c” të Kushtetutës, por ky subjekt duhet të ketë një qëllim dhe nxitje konkrete për të kërkuar interpretimin e dispozitave të veçanta të Kushtetutës ose kontroll konkret të normës juridike, pasi e kundërta do t’i jepte kësaj Gjykate funksion këshillimor. Kur një grup deputetësh vë në lëvizje Gjykatën për zgjidhjen e konfliktit të kompetencave, duhet që ai të pretendojë se atij i është cenuar një kompetencë e caktuar, gjithashtu, ai duhet të parashtrojë se midis cilave organe ekziston konflikti, cila është kompetenca që ushtrohet nga organi tjetër dhe në ç’mënyrë pengohet ushtrimi i saj ose në ç’mënyrë një organ e ushtron pa të drejtë një kompetencë. Nëse këto elemente nuk arrijnë të identifikohen nga Gjykata në kërkesën e parashtruar asaj, ajo nuk mund të arrijë në një analizë dhe përfundim të qartë se cilit organ i takon të ushtrojë cilën kompetencë, si qëllimi final i shqyrtimit dhe kontrollit që bën Gjykata, referuar nenit 56/1 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

Nuk është e mjaftueshme për Gjykatën fakti që të dyja palët kundërshtare në procesin e konfliktit të kompetencave të pretendojnë interpretim ose zbatim të gabuar të ligjit ose Kushtetutës, por midis palëve duhet të ekzistojë një marrëdhënie juridike në kuptimin kushtetues dhe nga kjo marrëdhënie të kenë ardhur pasoja të tilla që të kenë shkaktuar mosmarrëveshjen midis tyre. Gjithashtu, thjesht fakti se dy bartës të kompetencave kushtetuese kanë mendime të ndryshme mbi kushtetutshmërinë e një akti normativ, nuk është shkak i mjaftueshëm për të konkluduar në ekzistencën e një konflikti të kompetencave. Përndryshe, nga çdo rast i kontrollit abstrakt ose konkret do të lindte një konflikt kompetence, çka nuk është e pajtueshme me funksionin e kontrollit kushtetues për këtë qëllim (vendimi i Mbledhjes së Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese nr.34/2011). Në këto kushte, Gjykata Kushtetuese vlerëson se kërkuesi nuk legjitimohet në paraqitjen e kërkesës para kësaj Gjykate.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të neneve 131, 134 të Kushtetutës dhe neneve 54, 56 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

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

Anëtarë pro: Bashkim Dedja (kryetar), Xhezair Zaganjori, Vladimir Kristo, Fatmir Hoxha, Admir Thanza

Anëtarë kundër: Vitore Tusha, Altina Xhoxhaj, Sokol Berberi, Petrit Plloçi

MENDIM PARALEL

1. Gjykata Kushtetuese (Gjykata) ka rrëzuar kërkesën e një grupi deputetesh për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të ligjit nr. 10449, datë 14.7.2011 “Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë” me arsyetimin se nuk legjitimohen t’i drejtohen kësaj Gjykate për çështje që në thelb ngrenë probleme të konfliktit të kompetencave midis organeve të pushtetit qendror dhe atyre vendor dhe se vetëm këto organe, në rastin konkret Bashkia e Tiranës, mund të venë në lëvizje një gjykim kushtetues.

2. Jam i mendimit se kërkesa nuk ka për objekt konfliktin e kompetencave midis organeve të pushtetit qendror dhe atyre vendor por i referohet dispozitave konkrete të ligjit të sipërpërmendur që sipas kërkesit bien ndesh me Kushtetutën. Pavarësisht nga përmbajtja e dispozitave në fjalë, Gjykata është e detyruar t’i japë përgjigje me vendim pretendimeve lidhur me papajtueshmërinë ose jo të tyre me Kushtetutën. Argumentet e shumicës për ta rrëzuar kërkesën me arsyet e mësipërme më duken të sforcuara.

3. Duke qenë se mungesën e legjitimitetit të kërkesit në çështjen në fjalë e shoh nga një këndvështrim tjetër, më poshtë po jap arsyet e këtij mendimi paralel.

4. Nga pikëpamja formal juridike, jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë (33 deputetë) i janë drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesën për shpalljen si të papajtueshme me Kushtetutën të neneve 3, 5, 6, 8 të ligjit nr. 10449, datë 14.7.2011 “Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë”.

5. Siç rezulton nga materialet e administruara në seancë plenare, më datë 14.7.2011, kur ligji është diskutuar dhe miratuar në Kuvend, grupi parlamentar në të cilin bëjnë pjesë edhe deputetët që kanë nënshkruar kërkesën drejtuar kësaj Gjykate, kanë bojkotuar punimet e Kuvendit.

6. Nisur nga praktika, tashmë të përsëritura, të bojkotit të punimeve të institucionit më të lartë ligjvënës në vend, Gjykata duhet të vinte në diskutim dhe t’u jepte përgjigje disa çështjeve me rëndësi parimore kushtetuese për funksionimin normal të institucioneve në një shtet të së drejtës:

6.1. A është bojkoti i institucioneve kushtetuese, në rastin konkret Kuvendit, një praktikë e justifikuar nga pikëpamja kushtetuese në një shtet të së drejtës?

6.2. Cili është kuptimi dhe dallimi midis mandatit detyrues (*shih nenin 70/1 të Kushtetutës*) dhe mandatit përfaqësues?

6.3. Çfarë ka pasur parasysh kushtetutëbërësi kur, në nenin 134 të Kushtetutës, krahas Presidentit të Republikës, Kryeministrit dhe Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, i ka njohur të drejtën edhe “jo më pak se një të pestës së deputetëve” për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese në mënyrë të pakushtëzuar?

7. Problemi që shtrohet për zgjidhje para Gjykatës ishte: a legjitimohet një e pesta e deputetëve të verë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për të kundërshtuar si antikushtetues një ligj për të cilin ajo i është shmangur me dashje detyrimit për të ushtruar të drejtat që burojnë nga statusi i të qenit deputet, për të marrë pjesë, debatuar dhe votuar ligjin në seancat e Kuvendit?

8. Në preambulën e Kushtetutës shpallet haptazi synimi kryesor i popullit shqiptar me rastin e hartimit dhe miratimit të saj, “*vendosmëria për të ndërtuar një shtet të së drejtës*”. Gjithë kapitujt e tjerë të Kushtetutës nuk janë gjë tjetër veçse një shpalosje dhe zbërthim i komponentëve themelorë të shtetit të së drejtës..

9. Kushtetuta pasi sanksionon në nenin 3 qëllimet dhe detyrat kryesore të shtetit shqiptar, duke vënë të drejtën si bazën dhe kufijtë e veprimtarisë të shtetit (neni 4), më tej në nenin 7 sanksionon parimin themelor të shtetit të së drejtës mbi të cilin mbështetet sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë, ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor.

10. Funksionimi normal i institucioneve kushtetuese mbi bazën e këtyre primeve është kusht i domosdoshëm për zhvillimin dhe përparimin për një shoqëri të lirë dhe demokratike. Në këtë kuptim roli i Kuvendit në një republikë parlamentare është i pazëvendësueshëm.

11. Në nenin 70, pika 1 të Kushtetutës thuhet se: “Deputetët përfaqësojnë popullin dhe nuk lidhen me asnjë mandat detyrues”. Gjykata, duke bërë dallimin midis mandatit detyrues dhe atij

përfaqësues, ka theksuar se parlamentarët, nëpërmjet mandatit të marrë nga zgjedhësit, ushtrojnë sovranitetin kombëtar. Mandati parlamentar, në parim, është i përgjithshëm, domethënë parlamentarët përfaqësojnë kombin si të tërë dhe jo një grup votuesish, gjithashtu ai është dhe përfaqësues, që do të thotë se deputetët nuk janë të lidhur pas ndonjë urdhri apo dëshire që vjen nga elektorati. Parlamentarët gëzojnë pavarësi të plotë përballë elektoratit por edhe ndaj grupimit politik ku ata bëjnë pjesë (*shih vendimin nr.44, datë 7.10.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Gjykata ka theksuar se koncepti i mandatit parlamentar përmban detyrimin e përfaqësimit real të zgjedhësve. Populli merr pjesë në vendimmarrjen parlamentare nëpërmjet tërësisë të anëtarëve të tij dhe për këtë qëllim duhet të garantohet pjesëmarrja e të gjithë deputetëve në vendimmarrje. Nga parimi i demokracisë përfaqësuese rrjedh detyrimi i deputetit që mandatin e besuar nga zgjedhësit ta ushtrojë realisht. Vetëm duke qenë plotësisht efektiv, pra i përfaqësuar tërësisht me të gjithë anëtarët e tij, parlamenti mund të realizojë funksionin e tij demokratik (*shih vendimin BverfGE 1/06, datë 4.7.2007, të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane*).

13. Sipas Gjykatës, nëse deputetët për arsye të ndryshme, ndalohen ose pengohen të ushtrojnë funksionin e tyre si pjesë e parlamentit, cenohet parimi i përfaqësimit si dhe raporti shumicë/pakicë i vendosur nga vullneti i zgjedhësve dhe që duhet të gjejë patjetër pasqyrim aty ku formohet vullneti politik i zgjedhësve, në parlament. Nisur nga tërësia e karakteristikave që mbart në vetvete mandati parlamentar, deputeti nuk i nënshtrohet urdhrave, ndryshe nga pjesa tjetër e punonjësve ose nëpunësve të shërbimit civil (*shih vendimin BverfGE 1/06, datë 4.7.2007, të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane*).

14. Thelbi i mandatit përfaqësues (ose siç quhet ndryshe në jurisprudencën kushtetuese edhe “mandat i lirë” për ta dalluar nga “mandati detyrues”) qëndron në faktin se anëtarët e parlamentit duhet të jenë të lirë të ushtrojnë të drejtat dhe detyrat e tyre në parlament pa u kufizuar nga mandatet e elektoratit, nga kërkesat politike të partive ose organizatave që i kanë promovuar. Kështu, nga njëra anë deputetët forcojnë pavarësinë e tyre në marrjen e vendimeve dhe nga ana tjetër përmbushin detyrimet që burojnë nga Kushtetuta dhe ligjet për të cilën ata edhe janë betuar në një akt solemn, aspak formal (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese të Lituanisë, datë 15.5.2009*).

15. Në këtë kuptim është e domosdoshme të bëhet dallimi midis bojkotit si pjesë e luftës politike me bojkotin e institucioneve kushtetuese, në rastin konkret Kuvendit. Ndërsa e para është një praktike normale në veprimtaritë me karakter politik të partive politike, përkundrazi, bojkoti i Kuvendit për çfarëdolloj arsye është një praktikë antikushtetuese, e papranueshme për një shtet të së drejtës. Nga momenti i certifikimit të zgjedhjeve politike dhe konstituimit të Kuvendit pjesëmarrja e deputetëve në veprimtarinë ligjvënëse të tij është e detyrueshme në kuptimin kushtetues për të formuar atë që quhet “mandati kolektiv i parlamentit”, si dhe vullnetin politik të zgjedhësve.

16. Duke arsyetuar më tej, nga detyrimi i mësipërm burojnë edhe disa të drejta që gëzojnë deputetët të cilat janë të natyrës ligjore (p.sh statusi i deputetëve) apo dhe kushtetuese (*shih nenin 73 të Kushtetutës*).

17. Mendoj se nga ky këndvështrim duhet vlerësuar edhe e drejta që i njeh Kushtetuta jo më pak se një të pestës së deputetëve për të vënë në lëvizje në mënyrë të pakushtëzuar Gjykatën Kushtetuese.

18. Mosnjohja e Kuvendit apo bojkoti i qëllimshëm i punimeve të tij i heqin mundësinë, në kuptimin kushtetues, grupit të deputetëve për të shfrytëzuar një të drejtë kushtetuese të njohur jo vetëm për shkak të qenies si të tillë por në radhë të parë për shkak të përmbushjes të detyrimit për të marrë pjesë dhe për të ushtruar efektivisht mandatin përfaqësues brenda Kuvendit.

19. Sipas nenit 59 të Rregullores së Kuvendit deputeti ka tre opsione për të shprehur vullnetin e tij nëpërmjet votës; pro, kundër ose abstenim. Abstenimi, në terma juridikë, nuk është gjë tjetër veçse bojkot që i bëhet një ligji të paraqitur nga qeveria në Kuvend. Ky është një argument tjetër për të deligitimuar bojkotet nëpërmjet mos njohjes apo mospjesëmarrjes në punimet e Kuvendit.

20. Nisur nga sa më sipër mendoj se në çështjen konkrete jo më pak se një e pesta e deputetëve nuk legjitimohen të vënë në lëvizje një gjykim kushtetues. Duke bojkotuar punimet e Kuvendit, ditën që do të merrej në shqyrtim ligji objekt kundërshtimi, në zbatim të një mandati detyrues që buron nga qenia e grupit të deputetëve anëtarë të një partie politike, ata kanë vepruar në kundërshtim me detyrimet kushtetuese dhe në këtë kuptim nuk mund të përfitojnë nga e drejta që ju njeh neni 134/1/c i

Kushtetutës. Nuk mund të ketë dy standarde në qëndrimin ndaj Kushtetutës.

21. Në rrethanat e mësipërme kërkuesit mund t'i drejtoheshin kësaj Gjykate në kuadrin e germës "f", të nenit 134/1 të Kushtetutës, që i njeh të drejtën partive politike për të iniciuar një gjykim kushtetues, me kusht që të argumentonin interesin e tyre për çështjen, detyrim ky që buron nga pika 2 e nenit 134 të Kushtetutës.

Anëtar: Vladimir Kristo

MENDIM PAKICE

Për arsye se nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën, në lidhje me argumentet e saj për rrëzimin e kërkesës, e çmojmë të rëndësishme të shprehemi me mendim pakice. Shumica, në këtë çështje, ka arritur në përfundimin se kërkuesi (një e pesta e deputetëve) nuk legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës për kërkimet e tij. Në arsyetimin e saj, shumica shprehet se një e pesta e deputetëve bën pjesë te subjektet e posaçme të parashikuara nga neni 134/1 shkronja "c" i Kushtetutës, ndaj ky subjekt duhet të ketë një qëllim dhe nxitje konkrete që të legjitimohet për t'iu drejtuar Gjykatës. Më tej, në lidhje me objektin, shumica ka konkluduar se kërkuesi në vetvete kërkon *"zgjidhjen e mosmarrëveshjes ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor"* dhe ka vlerësuar se kërkuesi nuk është as subjekt në konflikt e as subjekt i cenuar drejtpërdrejt nga konflikti. Pakica mendon se ky qëndrim i shumicës nuk gjen mbështetje në parashikimet dhe frymën kushtetuese, apo dhe në vetë jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese.

Bazuar në nenin 134/1, shkronja "c" të Kushtetutës, një e pesta e deputetëve është një ndër subjektet të cilët mund ta venë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese. Nisur nga formulimi i dispozitës në pikën 2 të po këtij neni dhe duke bërë një interpretim sistematik të saj, arrihet në përfundimin logjik se ky nen i ndan subjektet, që mund të iniciojnë një gjykim kushtetues, në dy kategori; në kategorinë e parë përfshihen subjektet për të cilët Kushtetuta nuk parashikon detyrimin për të provuar interesin në çështjen konkrete (Presidenti i Republikës; Kryeministri; jo më pak se një e pesta e deputetëve; Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit; çdo gjykatë sipas rastit të nenit 145 pika 2 të Kushtetutës); ndërsa në kategorinë e dytë bëjnë pjesë subjektet të cilat duhet të provojnë interesin e tyre në çështjen konkrete (Avokati i Popullit; organet e qeverisjes vendore; organet e bashkësive fetare; partitë politike dhe organizata të tjera; individët). Është e qartë se ky parashikim kushtetues iu kushtëzon legjitimitetin për t'iu drejtuar Gjykatës subjekteve të kategorisë së dytë. Jo pa qëllim janë zgjedhur nga kushtetutbërësi si subjekte me legjitimitet të pakushtëzuar përfaqësues të tre organeve qendrore (Presidenti, Këshilli i Ministrave, Parlamenti) duke iu njohur atyre të drejtën e pakushtëzuar për t'iu drejtuar Gjykatës, në funksion të kontrollit kushtetues të ligjeve dhe akteve normative. Kjo zgjedhje bën të mundur ushtrimin e kontrollit ndaj pushtetit që zotërojnë këto organe qendrore. Procedura e kontrollit kushtetues është një mekanizëm nëpërmjet të cilit këto organe qendrore kontrollojnë dhe balancojnë pushtetin e njëri-tjetrit, në shërbim të interesit parësor të mbrojtjes së rendit kushtetues dhe forcimit të shtetit të së drejtës.

Përfshirja e një të pestës së deputetëve në rrethin e subjekteve të cilët kanë të drejtë të kërkojnë kontrollin kushtetues të ligjeve në mënyrë të pakushtëzuar, ka një vlerë të veçantë në aspektin kushtetues. Nga interpretimi teleologjik i nenit 134/1, shkronja "c", pakica vlerëson se synimi i kushtetutbërësit ka qenë mbrojtja e të drejtës së pakicës parlamentare për të kërkuar kontrollin kushtetues, *inter alia*, të ligjeve të miratuara nga shumica parlamentare, çka është shumë e rëndësishme për funksionimin e një shteti demokratik. Demokracia nënkupton që të drejtat e pakicës parlamentare duhet të mbrohen ashtu sikundër mbrohet dhe qeverisja e shumicës, për të garantuar mbi të gjitha interesat e qytetarëve. Pra, në thelb të legjitimitetit të pakushtëzuar të një të pestës së deputetëve, të parashikuar nga Kushtetuta, qëndrojnë interesat e qytetarëve, realizimi i të cilave është i lidhur ngushtë me vendim-marrjen e organeve qendrore shtetërore.

Parimi i sovranitetit të popullit është pjesë e vlerave themelore të mbrojtura nga vetë Kushtetuta. Sovraniteti i takon popullit që e ushtron atë në format dhe brenda kufijve të përcaktuara në Kushtetutë. Nëpërmjet përfaqësuesve të tyre në Parlament, qytetarëve iu është dhënë mundësia për të marrë pjesë në mënyrë jo të drejtpërdrejtë në vendimet që marrin organet qendrore kushtetuese, të cilat i shtrijnë efektet

tek interesat e tyre. Në një demokraci përfaqësuese, qytetarët përfshihen në një proces përzgjedhës të anëtarëve të Parlamentit, proces që mbështetet në ekzistencën e një marrëdhënieje mirëbesimi midis qytetarëve (elektoratit) dhe anëtarëve të Parlamentit. Megjithëse çdo deputet zgjidhet nga një zonë elektorale e caktuar, pasi zgjidhet dhe bëhet pjesë e Parlamentit, ai kryen funksionin e tij si deputet në interes të të gjithë qytetarëve. Në vijim të këtij arsyetimi, deputetët gjatë ushtrimit të funksionit të tyre përfaqësojnë të gjithë qytetarët dhe jo vetëm atë pjesë të tyre që i ka zgjedhur; ndaj kësaj pjese të elektoratit ata përgjigjen vetëm politikisht. Prandaj, pritshmëria e qytetarëve është që opozita të kundërshtojë në Gjykatën Kushtetuese një ligj i cili është problematik në aspektin kushtetues. *Ad contrario*, nëse opozita dështon në iniciimin e kontrollit kushtetues të ligjit, kjo mund të konsiderohet si një neglizhencë dhe paaftësi nga ana e saj.

Roli i Gjykatës është mjaft i rëndësishëm pasi është ajo që duhet të garantojë një kontroll dhe vlerësim të paanshëm të ligjit në kuadrin kushtetues. Prandaj, një e pesta e deputetëve, si iniciues të procesit të kontrollit kushtetues të ligjeve dhe Gjykata, si vlerësuese e kushtetutshmërisë së tyre, janë pjesë e pandarë e sistemit të kontroleve dhe balancave (*checks and balances*), që është thelbësor për ekzistencën e një shteti demokratik. Demokracia nuk mund të kuptohet vetëm si një proces i projektuar në drejtim të garantimit të vendim-marrjes së shumicës parlamentare; opozita duhet të ketë mekanizma të përshtatshme që të kontrollojë pushtetin e shumicës. Në këtë këndvështrim, neni 134 i Kushtetutës përbën një garanci për opozitën duke i mundësuar vënien në lëvizje të Gjykatës për të kërkuar kontrollin konkret të një ligji. Është e nënkuptuar se opozita, në raport me subjektet e tjera që gëzojnë legjitimitet të pakushtëzuar, duke qenë pjesë e organit legjislativ dhe për shkak të pozicionit të saj në sistemin politik, ka një interes më të madh për të sjellë përpara Gjykatës ligjet e miratuara nga shumica parlamentare, për t'ia nënshtuar ato kontrollit kushtetues. Në një demokraci parlamentare, parimi i prevalencës së shumicës në vendimmarrje, është ngushtësisht i lidhur me garancitë që duhet t'i ofrohen pakicës për të kundërshtuar këtë vendim-marrje, në aspektin kushtetues. Në këtë kontekst pakica eidenton se është hera e parë që shumica, me qëndrimin e saj, nuk ka legjitimuar pakicën parlamentare t'i drejtohet Gjykatës për të kërkuar kontrollin kushtetues të një ligji.

Në lidhje me çështjen e legjitimitetit të një të pestës së deputetëve, në vendimin e saj nr. 18, datë 29.7.2008, Gjykata Kushtetuese është shprehur se: *“Për sa i përket legjitimitetit (locus standi) të kërkuarit, Gjykata vlerëson se Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ka ndjekur një praktikë të njohur dhe të gjithë pranuar, ku e drejta për të iniciuar një procedurë të kontrollit abstrakt të normës i njihet edhe një numri të kufizuar të deputetëve, që nuk mund të jetë më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit. Interesi i këtyre bartësve të funksionit publik për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtet-formuese si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj. të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar”*. Gjykata ka pohuar gjithashtu se *“Kontrolli abstrakt i kushtetutshmërisë së normës mund të zbatohet ndaj akteve të mësipërme, pavarësisht nga efekti që ato mund kenë në një konflikt aktual apo të pritshëm. “Për Gjykatën Kushtetuese është i njohur rregulli i pranuar në doktrinë dhe në jurisprudencën kushtetuese, se gjatë kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së një norme juridike nuk kërkohet ardhja e pasojës për të legjitimuar kërkuarin. Tipari dallues i një kërkesë të tillë është se ajo vë në lëvizje një kontroll abstrakt e objektiv të ligjit, pasi interesi që kërkohet të mbrohet nuk është thjesht individual, por është një interes që lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e rregullt të shtetit të së drejtës. Qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve është njëkohësisht edhe parandalimi i pasojave negative që mund të vijnë nga zbatimi i tyre.”* (shih vendimin nr. 1, datë 7.1.2005 të Gjykatës Kushtetuese).

Në këtë drejtim ka ecur dhe Gjykata Kushtetuese Gjermane (GJKGJ), e cila, nëpërmjet jurisprudencës së saj, ka mbrojtur vendosmërisht të drejtat e opozitës, në pozicionin e pakicës parlamentare². Kjo Gjykatë, ndër të tjera, është shprehur se një opozitë parlamentare efektive përbën një aspekt të rëndësishëm të parimit të ndarjes së pushteteve në një sistem politik ku i njëjti koalicion kontrollon si Parlamentin ashtu edhe Ekzekutivin. Në çështjen për komisionet hetimore parlamentare,

² Shih *“The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany”*, Donald. P. Kommers, 1997 fq. 169-170

iniciuar nga një e katërta e deputetëve, GJKGJ është shprehur se “*kuptimi kushtetues i të drejtës së pakicës qëndron në garantimin e kontrollit që ushtron Parlamenti mbi Ekzekutivin dhe administratën (...) në një sistem parlamentar nuk është detyra e shumicës parlamentare të monitorojë qeverinë/qeverisjen e vendit por e opozitës dhe si rregull e pakicës parlamentare. Nëse kontrolli parlamentar synon të arrijë qëllimin e tij, e drejta kushtetuese e pakicës parlamentare për të ngritur një komision hetimor nuk duhet të dëmtohet (...) nëse kjo e drejtë dobësohet në mënyrë të padrejtë, pakica privohet nga përdorimi i një mekanizmi garantues, i cili i është besuar jo për interesat e saj por për interesat e shtetit demokratik” (shih Schleswig-Holstein Investigative Committee case (1978) 49 BVerfGE 70; përkthim i Gjykatës).*

Po kështu, në raportin e Komisionit të Venecias (2008) dhe në Rezolutën nr. 1601/2008 të Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Europës mbi rolin e opozitës në një parlament demokratik, rekomandohet se një pakicë parlamentare duhet të ketë të drejtë të kërkojë shqyrtimin kushtetues të ligjeve, qoftë para ose pas miratimit, nga gjykata kushtetuese. Kjo është një kompetencë që i jep opozitës (një fraksioni të caktuar të saj) mundësinë për të sjellë ligjet dhe aktet tjera të shumicës parlamentare përpara një autoriteti të pavarur gjyqësor ³ (përkthim i Gjykatës).

Duke pasur parasysh çka më sipër dhe referuar përmbytjes së pikës 2 të nenit 134 të Kushtetutës, pakica vlerëson se, nuk është e domosdoshme që çështja konkrete e sjellë prej kërkuesit përpara Gjykatës të lidhet drejtpërdrejtë me interesat e tij. Kërkuesi gëzon legjitimitet të pakushtëzuar, të cilin e ka ushtruar në përputhje me dispozitat kushtetuese përkatëse. Një e pesta e deputetëve ka investuar Gjykatën në funksion të kontrollit kushtetues ndaj disa dispozitave ligjore, të cilat sipas vlerësimit të tyre, janë të papajtueshme me Kushtetutën.

Për sa i përket objektit të këtij gjykimi kushtetues, pakica vëren se, ndryshe nga sa ka vlerësuar shumica, kërkuesi nuk ka investuar Gjykatën për zgjidhje të mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor, por për kontrollin kushtetues të një akti normativ konkret të një organi qendror, konkretisht të ligjit nr. 10449, datë 14.7.2011 “*Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë*” të miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë. Si neni 131 i Kushtetutës në shkronjat “a” dhe “ç”, ashtu edhe nenet 49-51 dhe 54-56 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “*Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë*” përcaktojnë një dallim të qartë ndërmjet çështjes të pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën dhe çështjes së mosmarrëveshjes së kompetencës midis pushteteve. Çështja e pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën qëndron në mënyrë të pavarur nga çështja e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet pushteteve. Megjithatë, pavarësisht se këto çështje identifikohen si objekte të ndryshme në gjykimin kushtetues, ato mund të gërshetohen sidomos në rastet kur mosmarrëveshja e kompetencës shkaktohet nga ligji në përgjithësi apo dispozita specifike të tij në veçanti. Nëse i referohemi jurisprudencës kushtetuese, ndeshim raste kur Gjykata ka marrë në shqyrtim pajtueshmërinë e një ligji me Kushtetutën, edhe kur një kërkim i tillë asaj i është parashtruar në kuadrin e çështjes për zgjidhje të konfliktit të kompetencave apo edhe raste kur çështja e pajtueshmërisë së ligjit me Kushtetutën asaj i është parashtruar nga jo me pak se një e pesta e deputetëve me pretendimin se dispozita të veçanta ligjore cenonin parimin e ndarjes se pushteteve, të decentralizmit të pushtetit dhe të autonomisë vendore (shih vendimet nr. 29, datë 21.12.2006 dhe nr. 3, datë 2.2.2009 të Gjykatës Kushtetuese).

Në çështjen konkrete, shumica e ka vlerësuar objektin e kërkesës në mënyrë të ndryshme nga thelbi i pretendimeve të parashtruara nga kërkuesi. Objekti i pretendimeve të kërkuesit janë disa dispozita specifike të ligjit që kundërshtohet, të cilat, sipas tij, bien ndesh me parimet kushtetuese të ndarjes dhe balancimit të pushteteve; të shtetit të së drejtës; të ruajtjes së trashëgimisë kulturore; të transparencës financiare që duhet të karakterizojë miratimin e ligjeve. Këto pretendime nuk janë marrë parasysh nga shumica në vlerësimin e objektit, dhe për shkak të konkluzionit të saj në drejtim të moslegjitimitetit të kërkuesit, nuk kanë marrë përgjigje. Duke e vlerësuar objektin e kërkesës në planin e konfliktit të

³ Study no. 497/2008 Strasbourg, 6 October 2010 “Comments on the role of the opposition in a democratic parliament” 4.5 §134; §136; Resolution no. 1601/2008 of Parliamentary Assembly of the Council of Europe, par. (2.7); (2.7.1); (2.7.2)

kompetencave, shumica ka arsyetuar se kërkuksi nuk është as subjekt në konflikt e as subjekt i cenuar drejtpërdrejt nga konflikti; në rastin konkret, grupi i deputetëve është përqendruar në mbrojtjen e sferës së veprimtarisë së pushtetit vendor dhe jo të të drejtave të veta si pakicë parlamentare. Duke shkuar më tej, shumica ka theksuar se një pretendim të tillë për konflikt kompetencash mund ta parashtrojë vetëm organi konkret i qeverisjes vendore, gjë të cilën Bashkia Tiranë e ka realizuar duke iu drejtuar kësaj Gjykate me kërkesë, me të njëjtin objekt, për zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës midis Bashkisë Tiranë dhe Kuvendit të Shqipërisë si dhe shfuqizimin e vendimit nr. 66, datë 21.10.2010, të Kuvendit të Shqipërisë “Për ndërtimin e Kompleksit të ri Parlamentar” si të pajtueshëm me Kushtetutën (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.48/2011*). Pakica e çmon të rëndësishme të theksojë se në vendimin nr. 48/2011, të cituar nga shumica, objekt i kontrollit kushtetues ka qenë një vendim individual i Kuvendit dhe jo një ligj, si në rastin konkret.

Si përfundim, bazuar në argumentet e mësipërme, pakica vlerëson se, qëndrimi i shumicës, në çështjen objekt shqyrtimi, shkon në drejtim të ngushtimit të së drejtës së një të pestës së deputetëve për të kërkuar kontrollin abstrakt të ligjeve dhe akteve normative, çka bie në kundërshtim me frymën dhe parashikimet kushtetuese, si dhe me vetë jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese.

Anëtarë: Sokol Berberi, Petrit Plloçi

MENDIM PAKICE

Unë, gjyqtarja në pakicë, nuk jam dakord me qëndrimin e shumicës për rrëzimin e kërkesës për shkak të moslegjitimitetit të kërkuksit, jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë.

Shumica, në vendimin e saj, vëren se, duke iu referuar natyrës dhe thelbit të pretendimeve të parashtruara gjatë gjyqimit, kërkuksi ka kërkuar zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet një organi të pushtetit qendror dhe një organi të qeverisjes vendore. Më tej, ajo ka vlerësuar se, që të iniciohet një çështje për zgjidhjen e një mosmarrëveshjeje kompetencash midis pushteteve, kërkesa duhet të ngrihet nga subjektet në konflikt ose nga subjektet e cenuara drejtpërdrejt nga konflikti. Në rastin në shqyrtim, duke pasur parasysh pretendimet e kërkuksit, shumica ka vlerësuar se kërkuksi nuk është as subjekt në konflikt dhe as subjekt i cenuar drejtpërdrejt nga konflikti dhe, në këto kushte, nuk legjitimohet për ngritjen e kësaj kërkesë.

Gjykata Kushtetuese e realizon procedurën abstrakte të kontrollit të pajtueshmërisë së ligjit dhe akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën në zbatim të nenit 131, shkronja “a” dhe “c” të Kushtetutës.

Bazuar në nenin 134, pika 1, shkronja “c” të Kushtetutës, e drejta për të iniciuar një procedurë të kontrollit abstrakt të normës i njihet edhe një numri të kufizuar të deputetëve, që nuk mund të jetë më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit. Ndërkohë që për disa nga subjektet e parashikuara në pikën 1 të nenit 134 të Kushtetutës kërkohet që të provojnë interesin e tyre në çështjen kushtetuese të ngritur, lidhur me subjektin e parashikuar në shkronjën “c” të nenit 134/1, jo më pak se një e pesta e deputetëve, dispozita kushtetuese i njej të drejtën që për kontrollin e kushtetutshmërisë së normës, të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret (*shih vendimet nr.3, datë 2.2.2009; nr.9, datë 23.3.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Interesi i këtyre bartësve të funksionit publik për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtetformuese si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj. të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar. Kontrolli abstrakt i kushtetutshmërisë së normës mund të zbatohet ndaj akteve të mësipërme, pavarësisht nga efekti që ato mund kenë në një konflikt aktual apo të pritshëm. Për Gjykatën Kushtetuese është i njohur rregulli i pranuar në doktrinë dhe në jurisprudencën kushtetuese, se gjatë kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së një norme juridike nuk kërkohet ardhja e pasojës për të legjitimuar kërkuksin. Tipari dallues i një kërkesë të tillë është se ajo vë në lëvizje një kontroll abstrakt e objektiv të ligjit, pasi interesi që kërkohet të mbrohet nuk është thjesht individual, por është një interes që lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e rregullt të shtetit të së drejtës. Qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve është njëkohësisht edhe parandalimi i pasojave

negative që mund të vijnë nga zbatimi i tyre (*shih vendimet nr.1, datë 7.1.2005; nr.18, datë 29.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

Në lidhje me kompetencën e saj të parashikuar në nenin 131, shkronja “ç” të Kushtetutës, për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencës ndërmjet pushteteve në rrafsh horizontal (ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor) si dhe në rrafsh vertikal (pushtet qendror - qeverisje vendore), Gjykata Kushtetuese ka theksuar se mosmarrëveshja e kompetencës mund të paraqitet në formën e konfliktit “normativ”, kur kompetenca që përbën objektin e mosmarrëveshjes parashikohet në ligje, ashtu si edhe në formën e konfliktit “individual”, kur institucionet në konflikt nxjerrin aktet përkatëse për zbatimin e një ligji konkret, akt i cili bëhet shkak për mosmarrëveshje. Mosmarrëveshjet e kompetencës mund të shkaktohen edhe kur një ligj u atribuon të njëjtën kompetencë dy a më shumë institucioneve, kur e njëjta kompetencë u atribuohet sipas ligjeve të ndryshme dy institucioneve, si dhe kur ligji parashikon kompetencën, por pa saktësuar organin që duhet ta ushtrojë (*shih vendimet nr.29, datë 21.12.2006; nr.26, datë 4.12.2006; nr.22, datë 5.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

Për zgjidhjen e një konflikti kompetencash, Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje nga subjektet në konflikt ose nga subjektet e cenuara drejtpërdrejt nga konflikti dhe ajo vendos se cili organ i pushtetit ka në kompetencë zgjidhjen e çështjes konkrete për të cilën ka lindur mosmarrëveshja. Veç kësaj, kur zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencës ka të bëjë me akte ligjore ose nënligjore të nxjerra nga organet palë në konflikt, Gjykata Kushtetuese shqyrton gjithashtu edhe kushtetutshmërinë apo ligjshmërinë e aktit.

Në rastin në shqyrtim, unë gjyqtarja në pakicë vërej se kërkuesi nuk i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesë për zgjidhjen e një konflikti kompetencash mes një organi të qeverisjes qendrore dhe një organi të qeverisjes vendore, konflikt që si i tillë do të kërkonte për kërkuenin të provonte cilësinë e tij si palë në konflikt. Kërkuesi i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesë për shfuqizimin, si jokushtetues, të ligjit nr.10 449, datë 14.7.2011 “Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë”, duke pretenduar se ky ligj bie ndesh me disa parime kushtetuese, si ai i ndarjes dhe balancimit të pushteteve, i sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës, parimi i hierarkisë së akteve normative dhe i sigurisë juridike si elemente të parimit të shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës. Pra, në thelb, kërkuesi i ka kërkuar kësaj Gjykate të ushtrojë një kontroll abstrakt të normës dhe të shprehet lidhur me pajtueshmërisë e ligjit të kundërshtuar me Kushtetutën. Në këto kushte, Gjykata Kushtetuese nuk mund të vinte në diskutim legjitimitimin e një subjekti të pakushtëzuar dhe as të orientonte një konflikt të paraqitur si konflikt i një ligji me Kushtetutën drejt në një konflikti kompetencash mes pushteteve.

Për sa më sipër, vlerësoj se Gjykata Kushtetuese nuk duhej të vendoste rrëzimin e kërkesës për shkak të moslegjitimitit të kërkuetit, por duhej të shqyrtonte çështjen në thelb dhe t’i jepte përgjigje pretendimeve të parashtruara prej kërkuetit.

Anëtare: Altina Xhoxhaj

MENDIM PAKICE

Nuk ndaj të njëjtin qëndrim me shumicën, pasi mendoj se një e pesta e deputetëve legjitimohet për të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues për shfuqizimin e neneve 3, 5, 6, 8 të ligjit nr. 10449, datë 14.7.2011 “Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë”, për arsytet e mëposhtme:

1. Shumica, duke iu referuar natyrës dhe thelbit të pretendimeve të parashtruara nga kërkuesi gjatë gjykimit, ka vlerësuar se ato kanë të bëjnë me zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet një organi të pushtetit qendror, Kuvendit të Shqipërisë dhe një organi të qeverisjes vendore, Bashkisë Tiranë. Mbi këtë bazë, shumica nuk e ka legjitimuar kërkuenin, duke argumentuar, në thelb, se një e pesta e deputetëve bën pjesë te subjektet e posaçme të parashikuara nga neni 134/1 shkronja “c” i Kushtetutës dhe që duhet të ketë një qëllim dhe nxitje konkrete që të legjitimohet për interpretimin e dispozitave të veçanta të Kushtetutës ose kontroll konkret të normës juridike. Në të kundërt, kësaj Gjykate do i jepej funksion këshillimor.

2. Ndaj mendim të ndryshëm me shumicën për sa i përket natyrës dhe objektit të çështjes të marrë në shqyrtim, për të cilin Gjykata ka konkluduar se kërkuesi në vetvete kërkon *“zgjidhjen e mosmarrëveshjes ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor”*. Në arsyetimin e saj, shumica i përmbledh pretendimet dhe i emërton “konflikt kompetencash”, ndërkohë që ato janë një natyre krejtësisht të ndryshme. Nisur nga ky fakt, mendoj se argumenti i shumicës është i pabazuar, pasi objekti i çështjes përcaktohet në varësi të kërimit dhe mënyrës se si janë formuluar parashtrimet e kërkuarit, të cilat në rastin konkret kanë të bëjnë me pretendime për cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve, parimit të shtetit të së drejtës si rezultat i mosrespektimit të hierarkisë së akteve normative apo sigurisë juridike, etj... Është e vërtetë se një mosmarrëveshje kompetencash lind si rezultat i mosrespektimit të parimit të ndarjes së pushteteve nga organet qoftë në rrafsh horizontal apo vertikal apo dhe nga subjekte të tjera jashtë këtyre niveleve, por në asnjë rast nuk duhet vlerësuar si e vetmja pasojë e kësaj shkeljeje. Në këtë kuptim, mendoj se një riformulimi dhe trajtimi i ndryshëm i pretendimeve nga ana e shumicës është i gabuar, për faktin se e drejta e disponimit për objektin i takon tërësisht kërkuarit, çka do të thotë se Gjykatës i mbetet të vlerësojë nëse subjekti që e ka vënë në lëvizje legjitimohet ose jo për kërkuar shfuqizimin e ligjit, në referim të nenit 131, germa “a” të Kushtetutës.

3. Jurisprudenca e kësaj Gjykate ka pranuar se jo më pak se një e pesta e deputetëve, në referim të nenit 134, pika 1 të Kushtetutës dhe normave të ligjit nr.8577, datë 2.10.2000 *“Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”*, është subjekt i posaçëm, ose i pakushtëzuar, për vetë faktin se ata mund të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues përmes paraqitjes së një kërkeje, pa qenë e nevojshme të provojnë pasjen e ndonjë interesi në çështjen në fjalë. Konkretisht, Gjykata është shprehur se: *“Për sa i përket legjitimitimit (locus standi) të kërkuarit, Gjykata vlerëson se Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ka ndjekur një praktikë të njohur dhe të gjithë pranuar, ku e drejta për të iniciuar një procedurë të kontrollit abstrakt të normës i njihet edhe një numri të kufizuar të deputetëve, që nuk mund të jetë më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit. Interesi i këtyre bartësve të funksionit publik për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtet-formuese si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj. të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar”* (shih vendimin nr. 18 datë 29.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese). Po ashtu, Gjykata ka pohuar se: *“Për Gjykatën Kushtetuese është i njohur rregulli i pranuar në doktrinë dhe në jurisprudencën kushtetuese, se gjatë kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së një norme juridike nuk kërkohet ardhja e pasojës për të legjitimuar kërkuarin. Tipari dallues i një kërkeje të tillë është se ajo vë në lëvizje një kontroll abstrakt e objektiv të ligjit, pasi interesi që kërkohet të mbrohet nuk është thjesht individual, por është një interes që lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e rregullt të shtetit të së drejtës. Qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve është njëkohësisht edhe parandalimi i pasojave negative që mund të vijnë nga zbatimi i tyre.”* (shih vendimin nr. 1, datë 7.1.2005 të Gjykatës Kushtetuese).

4. Në vështrim të sa më sipër, mendoj se moslegjitimimi i kërkuarit për vënien në lëvizje të juridiksionit kushtetues, bie ndesh me standardet e përpunuara nga jurisprudenca e konsoliduar kushtetuese. Arsyetimi i shumicës për të pasur *“qëllim dhe nxitje konkrete”* përbën një kriter të ri, tej atyre të përcaktuara shprehimisht nga Kushtetuta që duhet të plotësohen nga jo më pak se një e pesta e deputetëve për vënien në lëvizje të juridiksionit kushtetues në çështje me objekt shfuqizimin e ligjit. Përpunimi i këtyre kriterëve të reja, ka çuar, si rrjedhojë, në moslegjitimimin për herë të parë të jo më pak se një të pestës së deputetëve të cilët kërkojnë shfuqizimin e ligjit në referim të nenit 131, pika 1, germa “a”, duke ndryshuar, kështu, në mënyrë të paargumentuar qëndrimin e konsoliduar të jurisprudencës kushtetuese lidhur me legjitimimin e pakushtëzuar të kësaj kategorie subjektsh si dhe garancitë kushtetuese që gëzojnë pakicat parlamentare.

Anëtare: Vitore Tusha