

VENDIM
Nr. 7, datë 27.2.2013

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	“	“
Admir Thanza	anëtar i	“	“
Altina Xhoxhaj	anëtare e	“	“
Fatmir Hoxha	anëtar i	“	“
Sokol Berberi	anëtar i	“	“

me sekretare Blerina Basha, në datën 9.10.2012, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore, çështjen nr. 23,32/5 Akti, që i përket:

KËRKUES: Gjykata e Rrethit Gjyqësor Pogradec, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë;

Qendra për Nisma Ligjore Qytetare, përfaqësuar nga Drejtoresha Ekzekutive, Prof. Av. Aurela Anastasi.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Shqipërisë, përfaqësuar nga Lulzim Lelçaj dhe Arjeta Çefa, me autorizim;

Ministria e Drejtësisë, përfaqësuar nga Marsida Xhaferllari, me autorizim;

Ministria e Financave, përfaqësuar nga Marsida Xhaferllari, me autorizim.

OBJEKTI: -Kontrolli i kushtetutshmërisë së nenit 11/2, të ligjit nr. 9975, datë 28.7.2008 “Për taksat kombëtare”, *i ndryshuar*;

- Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i udhëzimit të Ministrit të Financave dhe Ministrit të Drejtësisë nr. 991/3, datë 2.3.2010 “Për një ndryshim në udhëzimin nr. 13, datë 12.2.2009, “Për përcaktimin e tarifës së shërbimit për veprime dhe shërbime të administratës gjyqësore, Ministrisë së Drejtësisë, Prokurorisë, Noterisë dhe Zyrës së Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme””;

- Interpretimi përfundimtar i nenit 155 të Kushtetutës, në lidhje me zbatimin e ligjit nr. 9975, datë 28.7.2008 “Për taksat kombëtare”, *i ndryshuar*, mbi bazën e parimit të aftësisë paguese.

BAZA LIGJORE: Nenet 17, 18, 42, 54/1, 59/1 shkronja “e”, 118, 122, 124/1, 134/1 shkronja “d”, 145/2 dhe 155 të Kushtetutës; neni 6 i KEDNJ-së; Konventa për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Gruas; Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile e Politike.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoji relatorin e çështjes, Sokol Berberin, përfaqësuesen e kërkuarit, që kërkoji pranimin e kërkesës, përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Shqipërisë, Ministrisë së Drejtësisë dhe Ministrisë së Financave, që kërkojnë rrëzimin e kërkesës, dhe pasi bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Hyrja në fuqi e ligjit nr. 9975, datë 28.7.2008 “Për taksat kombëtare” (në vijim “ligji nr. 9975/2008”) shfuqizoi ligjin “Për sistemin e taksave në RSH” të vitit 2002, i cili parashikonte ndër të tjera, edhe taksat mbi aktet gjyqësore. Sipas nenit 11/2 të ligjit nr. 9975/2008, *të ndryshuar*¹, nivelet minimale të tarifave për veprime e shërbime të administratës gjyqësore përcaktohen me anë të udhëzimit të përbashkët të Ministrit të Financave dhe institucioneve përkatëse.

¹ Ndryshuar me ligjin nr. 10065, datë 29.9.2009 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9975, datë 28.7.2008 “Për taksat kombëtare”

2. Udhëzimi nr. 13, datë 12.2.2009 “Për përcaktimin e tarifës së shërbimit për veprime dhe shërbime të administratës gjyqësore, Ministrisë së Drejtësisë, Prokurorisë, Noterisë dhe Zyrës së Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme”, (në vijim “udhëzimi nr. 13/2009”), i nxjerrë për këtë qëllim, në pikën 5, parashikon se termi “tarifë” ka të njëjtin kuptim me termin “taksë mbi aktet”, i përdorur në nenin 156 të Kodit të Procedurës Civile (KPC). Në datën 2.3.2010, Ministri i Financave dhe Ministri i Drejtësisë kanë nxjerrë udhëzimin nr. 991/3, “Për një ndryshim në udhëzimin nr. 13/2009” (në vijim “udhëzimi nr. 991/3-2010”), ku janë përcaktuar në terma konkretë vlerat e tarifave përkatëse të shërbimit.

3. Në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Pogradec (gjykata referuese), është paraqitur për gjykim çështja me objekt “Shpërblim i dëmit të shkaktuar”. Paditësja D.N. ka kërkuar nga bashkia Pogradec, në cilësinë e të paditurës, shpërblimin me pagën e dy muajve të plotë për mosrespektimin e procedurës së zgjidhjes së kontratës së punës me afat të caktuar, pagimin e 3 muajve të plotë për mosrespektim të afateve të njoftimit për zgjidhjen e kontratës, si dhe shpërblimin me pagën e një viti pune të plotë për zgjidhjen e menjëhershme të kontratës pa shkaqe të justifikuara. Meqenëse vlera e objektit të padisë (400 000 lekë), i kalonte 100 000 lekë, pala e paditur, Bashkia Pogradec, kërkoi përpara gjykatës, që në kërkesat paraprake, parapagimin e taksës gjyqësore mbi aktet në masën 3% të vlerës së objektit të padisë. Këtë kërkesë pala e paditur e ka mbështetur në nenet 154, 154/a të Kodit të Procedurës Civile, udhëzimin nr. 991/3-2010, si dhe nenin 11 të ligjit nr. 9975/2008, të ndryshuar.

4. Paditësja ka pretenduar pamundësinë financiare për të parapaguar këtë taksë, pamundësi të cilën ajo e ka provuar para gjykatës me anë të disa akteve (certifikatë familjare, vërtetim i Zyrës Vendore të Punësimit, vërtetim i ZVRPP-së Pogradec, vërtetim i Bashkisë Pogradec, etj). Gjykata referuese ka konstatuar se ligji i zbatueshëm për zgjidhjen e kërkesës paraprake, që ka të bëjë me masën e taksës gjyqësore, përbëhet nga: nenet 102-110 të KPC-së; neni 11 i ligjit nr. 9975/2008 dhe udhëzimi nr. 991/3-2010. Mbi bazën e këtyre akteve juridike, në kushtet e një padie të rrjedhur nga një marrëdhënie kontraktore, me vlerë që i kalon 100 000 lekë, është i detyrueshëm parapagimi i tarifës gjyqësore në masën 3% të vlerës së padisë, nga pagimi i së cilës ligji nuk përjashton asnjë kategori personash. Parapagimi i tarifës gjyqësore është kusht i detyrueshëm për vazhdimin e gjykimit; në rast të kundërt, gjykata i kthen aktet pa kryer veprime (neni 154/a dhe 156 i KPC-së).

5. Në këto kushte, gjykata referuese ka vlerësuar se ndodhet përpara një situatë procedurale që pengon vazhdimin e gjykimit, për arsye se paditësja, në bazë të kuadrit ligjor në fuqi është e detyruar të parapagujë tarifën gjyqësore prej 3% të vlerës së padisë, shumë të cilën ajo nuk ka mundësi financiare për ta paguar. Pasi ka analizuar tërësinë e përmbajtjes së akteve ligjore, që përcaktojnë detyrimin e pagimit të tarifës gjyqësore, dhe ka konkluduar se disa dispozita ligjore specifike të këtyre akteve paraqesin probleme kushtetutshmërie, gjykata referuese ka pezulluar gjykimin e themelit dhe i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata).

6. Një rast analog me objekt “shpërblim dëmi” është paraqitur edhe në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë (gjykata referuese), e cila për të njëjtat arsye e ka pezulluar gjykimin dhe i është drejtuar Gjykatës.

7. Gjykatat referuese kanë pretenduar se neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, i ndryshuar dhe udhëzimi i përbashkët i Ministrisë së Financave dhe Ministrisë së Drejtësisë nr. 991/3-2010, nuk janë në pajtim me Kushtetutën dhe në mënyrë të përmbledhur, kanë parashtruar këto argumente:

7.1 Aktet ligjore konkrete shfaqin probleme antikushtetutshmërie në drejtim të cenimit të së drejtës së aksesit në gjykatë, pasi e kushtëzojnë aksesin me parapagimin e plotë (100%) të tarifës gjyqësore në masën 3% të vlerës së objektit të padisë dhe nuk parashikojnë përjashtime në rastet e pamundësisë financiare për bërjen e kësaj pagese;

7.2 Ky kufizim i së drejtës së aksesit është jo proporcional dhe njëkohësisht diskriminues, në tejkallim të kriterëve të përcaktuara nga nenet 17 dhe 18 të Kushtetutës;

7.3 Është shkelur rezerva ligjore absolute, e parashikuar në nenin 155 të Kushtetutës, në lidhje me caktimin e taksave, tatimeve dhe detyrimeve financiare vetëm me ligj;

7.4 Neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, i ndryshuar, si dispozitë deleguese, përveç përcaktimit të organit kompetent për nxjerrjen e udhëzimit, nuk plotëson detyrimet e tjera kushtetuese të parashikuara në nenin 118 të Kushtetutës për nxjerrjen e akteve nënligjore;

7.5 Aktet ligjore, objekt shqyrtimi, nuk janë në përputhje me KEDNJ-në dhe të drejtën e Bashkimit Evropian, të cilat garantojnë një proces të rregullt ligjor dhe, në këtë kontekst, edhe të drejtën e aksesit në gjykatë.

8. **Kërkuesi, Qendra për Nisma Ligjore Qytetare (QNLQ)** ka parashtruar këto argumente:

8.1 Udhëzimi nr. 991/3-2010 nuk është në pajtim me nenin 18 të Kushtetutës. Ky udhëzim, duke vendosur tarifa të barabarta për të gjithë, krijon *diskriminim* të drejtpërdrejtë, thelbësor, për shkak të gjendjes ekonomike, arsimore dhe sociale, si dhe mund të krijojë gjithashtu edhe diskriminim të tërthortë për shkak të gjinisë, moshës apo aftësisë së kufizuar;

8.2 Vendosja e tarifave gjyqësore të papërballueshme për një shtresë të caktuar të popullsisë krijon barriera të paarsyeshme që *cenojnë të drejtën kushtetuese për akses në gjykatë*, në kuadrin e procesit të rregullt ligjor. Udhëzimi, objekt shqyrtimi, nuk është hartuar në përputhje me parimin e proporcionalitetit dhe të garancisë së thelbit të së drejtës për akses në gjykatë;

8.3 Shteti nuk ka përmbushur detyrimin e tij për mbrojtjen e veçantë që duhet t'u ofrojë personave në nevojë, të përcaktuar në nenet 54 e 59 të Kushtetutës, duke mos parashikuar asnjë përjashtim/lehtësim nga tarifa gjyqësore për këto kategori personash, që do të mundësonte aksesin e tyre në gjykatë;

8.4 Udhëzimi nr. 991/3-2010 ka anashkaluar parimin e aftësisë paguese, të shprehur në mënyrë implicite në nenin 155 të Kushtetutës, dhe, për këtë arsye, është i papajtueshëm me këtë nen;

8.5 Është cenuar *parimi i ligjshmërisë*, për shkak se udhëzimi nr. 991/3-2010 nuk ka respektuar kushtet e përcaktuara në nenin 155 të Kushtetutës, në bashkëveprim me nenin 118 të saj;

8.6 Si ligji nr. 9975/2008, ashtu edhe udhëzimi nr. 991/3-2010, nuk janë të qartë në lidhje me përcaktimin e termit “tarifë minimale”. “Tarifa” është barasvlerësuar me “taksën mbi aktet” nëpërmjet një udhëzimi, duke krijuar konfuzion normash midis vetë udhëzimit dhe nenit 156 të KPC-së. *Paqartësia* e normës juridike, në këtë rast, është bërë shkak për një aplikim jo uniform të saj në gjykatat e zakonshme, në çështjet që kanë të bëjnë me marrëdhëniet e punës.

9. **Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë**, ka parashtruar prapësimet si vijon:

9.1 Kërkuesi, QNLQ-ja, nuk legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës për interpretimin e nenit 155 të Kushtetutës, pasi nuk i plotëson kriteret e vendosura nga jurisprudenca kushtetuese, më konkretisht nga vendimi nr. 24, datë 9.6.2011, për të kërkuar interpretimin e këtij neni;

9.2 QNLQ-ja nuk legjitimohet në kërkimin për papajtueshmëri të ligjit dhe aktit normativ, objekt shqyrtimi, me Kushtetutën, për shkak se një kërkesë e tillë mund të bëhet vetëm për çështje që lidhen me interesat e saj. QNLQ-ja nuk e plotëson këtë kriter të parashikuar në nenin 134/2 të Kushtetutës, sepse normat e kundërshtuara nuk cenojnë interesat dhe qëllimin e veprimtarisë së saj që konsiston në dhënien e ndihmës ligjore për shtresat e varfra dhe, në mënyrë të veçantë, për gratë e dhunuara.

9.3 Gjykatat referuese nuk legjitimohen, sepse ligji i kundërshtuar nuk zbatohet në çështjen në shqyrtim dhe nuk ekziston një lidhje e drejtpërdrejtë mes këtij ligji dhe zgjidhjes së çështjes konkrete;

9.4 Ligji, objekt shqyrtimi, i plotëson kriteret e vendosura nga neni 17 i Kushtetutës, pasi kufizimi i një të drejte, në kuadrin e procesit të rregullt ligjor, është bërë me ligj dhe në shërbim të interesit publik, në përputhje me politikat e shtetit për grumbullimin e të ardhurave të ligjshme;

9.5 Ligjvënësi ka respektuar nenin 118 të Kushtetutës në nxjerrjen e akteve nënligjore përkatëse, duke pasur parasysh se vetë ligji autorizon nxjerrjen e udhëzimit, përcakton organet kompetente, çështjen që rregullohet dhe parimet në bazë të të cilave është nxjerrë ky udhëzim;

9.6 Përcaktimi i “tarifave të shërbimit”, si një e drejtë e ligjvënësit, dhe ngarkimi i institucioneve përgjegjëse për nxjerrjen e akteve nënligjore, në zbatim të ligjit, nuk cenojnë nenin 42 të Kushtetutës;

9.7 Ligji që kundërshtohet nuk diskriminon asnjë grup të caktuar shtetasish kundrejt të tjerëve, por vetëm vendos “tarifa shërbimi” për sektorë të ndryshëm dhe përcaktimin e niveleve minimale të këtyre tarifave ia delegon akteve nënligjore.

10. **Subjektet e interesuara, Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e Financave**, kanë parashtruar prapësimet si vijon:

10.1 Gjykatat referuese nuk legjitimohen t'i drejtohen Gjykatës, pasi nuk kanë plotësuar kriteret

që parashikon neni 145/2 i Kushtetutës për të iniciuar kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjit. Nuk ka pasur çështje konkrete për gjykim, për arsye se mospagimi i taksës mbi aktet ka penguar fillimin e shqyrtimit gjyqësor të çështjeve civile të paraqitura në gjykatat referuese. Mungon edhe lidhja e drejtpërdrejtë midis dispozitës së kundërshtuar dhe zgjidhjes së çështjes konkrete.

10.2 QNLQ-ja nuk legjitimohet për shkak se norma e kundërshtuar nuk sjell pasoja të drejtpërdrejta apo të tërthorta mbi objektin apo qëllimin e veprimtarisë së saj. Kjo qendër nuk ka ushtruar ankimin administrativ dhe nuk i është drejtuar gjykatave të juridiksionit të zakonshëm, duke mos shteruar në këtë mënyrë mjetet ligjore të disponueshme;

10.3 Kërkimi i QNLQ-së për interpretimin përfundimtar të nenit 155 të Kushtetutës është i papranueshëm, sepse nuk plotëson kriteret kushtetuese të vendosura nga jurisprudenca e Gjykatës;

10.4 Ometimi ligjor, në lidhje me përjashtimin e kategorive vulnerabël nga parapagimi i tarifës gjyqësore, nuk mund të bëhet objekt i kontrollit kushtetues;

10.5 Parapagimi i tarifës gjyqësore është i nevojshëm për të garantuar funksionimin e rregullt të veprimtarisë gjyqësore dhe i shërben interesit të përgjithshëm publik;

10.6 Ligji, objekt shqyrtimi, nuk cenon të drejtën e aksesit në gjykatë, bazuar dhe në statistikat zyrtare të cilat pasqyrojnë respektimin e kësaj të drejte. Vendosja e tarifës së shërbimit ka për qëllim pikërisht garantimin e së drejtës së aksesit në gjykatë, pasi për kryerjen e shërbimeve gjykata kryen shpenzime për funksionimin dhe administrimin e saj. Që prej vitit 2002 kur u vendos kjo taksë, emërtimi i të cilës ndryshoi në “tarifë” me ligjin nr. 9975/2008, nuk është parashikuar ndonjë përjashtim për kategori të caktuara dhe as nuk është parashtruar ndonjëherë çështja e kushtetutshmërisë përpara Gjykatës.

10.7 Aktet nënligjore përkatëse kanë dalë në kuadër të rezervës ligjore relative për të përcaktuar tarifat minimale të shërbimit dhe në përputhje të plotë me kriteret që përcakton neni 118 i Kushtetutës;

10.8 Ligji konkret nuk cenon parimin e barazisë, të parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, pasi nuk bën diferencim në taksimin e qytetarëve nëse shërbimi që kërkohet është i njëjtë.

II

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

11. Gjykata Kushtetuese, përpara se të analizojë themelin e kërkesës, vlerëson të nevojshme të ndalet fillimisht te pretendimet e përfaqësuesve të subjekteve të interesuara, Kuvendit të Shqipërisë, Ministrisë së Drejtësisë dhe Ministrisë së Financave, për sa i takon legjitimitetit të kërkuar përpara kësaj Gjykate.

A. Për legjitimitetin e kërkuar

12. Subjektet e interesuara, Kuvendi i Shqipërisë, Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e Financave, kanë ngritur pretendimin se kërkuar nuk legjitimohen t'i drejtohen Gjykatës në lidhje me kërkimin për papajtueshmëri me Kushtetutën të akteve ligjore përkatëse, objekt shqyrtimi.

13. Çështjen e legjitimitetit (*locus standi*) Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhen me iniciimin e një procesi kushtetues. Kërkesa për kontroll incidental, që përbën mjetin e aksesit të gjykatës së juridiksionit të zakonshëm në gjykimin kushtetues, rregullohet nga neni 145/2 i Kushtetutës sipas të cilit, kur gjyqtarët çmojnë se ligjet vijnë në kundërshtim me Kushtetutën nuk i zbatojnë ato, por pezullojnë gjykimin dhe ia dërgojnë çështjen kësaj Gjykate, për t'u shprehur në lidhje me kushtetutshmërinë e tij.

14. Përmbajtja e dispozitës kushtetuese është konkretizuar nga neni 68 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i cili përcakton disa kushte, të cilat duhet të respektohen nga gjykata referuese për të iniciuar gjykimin incidental: së pari, gjatë një procesi gjyqësor ajo duhet të përcaktojë/identifikojë ligjin që zbatohet për zgjidhjen e çështjes konkrete (lidhjen e drejtpërdrejtë); së dyti, duhet të parashtrorë arsye serioze për jokushtetutshmërinë e ligjit ose dispozitave të tij duke referuar në normat ose parimet konkrete të Kushtetutës. Para marrjes së vendimit të pezullimit të çështjes, gjykata referuese duhet të konkludojë se gjykimin që ka nisur nuk mund të përfundojë pa i dhënë përgjigje çështjes së kushtetutshmërisë së ligjit nga ana e Gjykatës Kushtetuese. Në të kundërt, nëse gjykata referuese çmon se një ligj nuk do të zbatohet nga ana e saj për zgjidhjen e çështjes, edhe pse sipas saj vlerësohet si jokushtetues, ajo duhet të vazhdojë

me gjykimin e çështjes (*shih vendimet nr. 6, datë 17.2.2012; nr. 30, datë 17.6.2010; nr. 2, datë 3.2.2010; nr. 13, datë 4.5.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Në rastin konkret, Gjykata çmon se gjykatat referuese i kanë plotësuar kërkesat si më sipër, duke identifikuar ligjin e zbatueshëm, lidhjen e drejtpërdrejtë midis dispozitave ligjore që kundërshtohen, dhe zgjidhjes së mosmarrëveshjes së themelit, si dhe duke parashtruar arsyet për jokushtetutshmërinë e ligjit, referuar në normat dhe parimet konkrete të Kushtetutës. Rrjedhimisht, ato legjitimohen² t'i drejtohen Gjykatës në lidhje me kërkimin për kontroll incidentale të dispozitës ligjore, objekt shqyrtimi.

16. Për sa i përket legjitimitetit të QNLQ-së, Gjykata nënvizon se, në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet iniciues, që parashikohen në nenin 134, pika 2 të Kushtetutës, kanë detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur. “Organizatave të tjera”, të specifikuar në nenin 134, pika 1, shkronja “f” të Kushtetutës, janë 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 (*shih vendimet nr. 5, datë 16.2.2012; nr. 11, datë 6.4.2010 dhe nr. 35, datë 10.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Gjykata është shprehur se vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të veprimtarisë së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premiset teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit. Vetëm fakti që dispozitat e kundërshtuara mund të kenë ose kanë pasur një efekt çfarëdo mbi kërkuesin, nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar nëse ai legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, por është e nevojshme të provohet se dispozita e kundërshtuar rregullon marrëdhënie që janë qëllimi i veprimtarisë së kërkuesit, sipas përcaktimeve të bëra në Kushtetutë, në ligje ose, në rastin e subjekteve të së drejtës private, në statut (*shih vendimet nr. 43, datë 6.10.2011; nr. 4, datë 23.2.2011; nr. 31, datë 18.6.2010; dhe nr. 16, datë 25.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Në çështjen në shqyrtim, Gjykata konstaton, bazuar edhe në ligjin nr. 8788, datë 7.5.2001 “Për organizatat jofitimprurëse”, se “qendra” është person juridik pa anëtarësi, që ka për objekt të veprimtarisë së saj kryerjen e shërbimeve dhe realizimin e projekteve për qëllime në të mirë dhe në interes të publikut, me fonde dhe të ardhura të siguruara sipas ligjit (neni 11). QNLQ-ja është një organizatë jofitimprurëse, e regjistruar si person juridik me vendimin gjyqësor nr. 8, datë 6.11.2001. Qëllimi i kësaj organizate, sipas nenit 4 të Statutit, i ndryshuar me vendimin gjyqësor nr. 8/1, datë 14.12.2004, është “të ofrojë ndihmë ligjore, pa shpërblim, për shtetas të varfër, në mënyrë të veçantë për gratë e varfra e të dhunuara, përfshi këtu dhe vënien në dispozicion të një avokati për ndjekjen e çështjeve gjyqësore, deri në shqyrtimin përfundimtar të tyre, pranë policisë, prokurorisë, pranë Gjykatës Kushtetuese, ose në gjykata ndërkombëtare, si dhe ndërmjetësimin për të realizuar të drejtat e këtyre shtetasve pranë organeve të administratës publike apo të pushtetit vendor”.

19. Duke e vlerësuar legjitimitetin e QNLQ-së në vështrim të standardeve të mësipërme, Gjykata çmon se kjo qendër nuk legjitimohet për vënien në lëvizje të këtij gjykimi abstrakt kushtetues, për arsye se nuk ka arritur të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë midis misionit për të cilin është krijuar apo veprimtarisë që ajo kryen dhe pasojave që rrjedhin nga dispozitat, të cilat kërkon të shpallen si të papajtueshme me Kushtetutën. Gjithashtu, në vlerësimin e Gjykatës, ajo nuk ka arritur të provojë një interes të drejtpërdrejtë, të sigurt dhe vetjak në çështjen konkrete. Referuar statusit të saj juridik, si një qendër së cilës i mungon anëtarësia, ajo nuk përfaqëson interesa të anëtarëve të saj, por, në cilësinë e organizatës jofitimprurëse, ndjek një qëllim në të mirë dhe interes të publikut duke ofruar, ndër të tjera, ndihmë ligjore falas (*pro bono*) për disa shtresa të caktuara të popullsisë, të cilat nuk kanë mundësi të përballojnë financiarisht shërbimet e një mbrojtësi ligjor apo shpenzimet gjyqësore.

² Gjyqtarët V. Kristo dhe V. Tusha votuan kundër legjitimitetit të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Pogradec.

20. Në këto kushte, për arsyet e mësipërme, Gjykata çmon se QNLQ-ja nuk legjitimohet³ t'i drejtohet Gjykatës, për të kërkuar kontrollin kushtetues të dispozitave ligjore, objekt shqyrtimi.

B. Për pretendimin e cenimit të së drejtës së aksesit në gjykatë, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës

21. Gjykatat referuese pretendojnë se neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, i ndryshuar, nuk është në pajtim me Kushtetutën, pasi e kushtëzon aksesin në gjykatë me parapagimin e plotë të tarifës për shërbime gjyqësore, dhe nuk parashikon përjashtime në rastet e pamundësisë financiare për kryerjen e kësaj pagese.

22. Neni 42 i Kushtetutës parashikon se kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj. Gjykata ka vlerësuar vazhdimisht se “Administrimi i mirë i drejtësisë fillon me garancinë që një individ të ketë akses në gjykatë për t’i siguruar atij të gjitha aspektet e një forme gjyqësore të shqyrtimit të çështjes. E drejta për t’iu drejtuar gjykatës është një nga aspektet e së drejtës për gjykim, e sanksionuar në nenin 42 të Kushtetutës. Aksesin në gjykatë duhet të jetë substantiv dhe jo thjesht formal. Mohimi i së drejtës për t’iu drejtuar gjykatës dhe për të marrë një përgjigje përfundimtare prej saj për pretendimet e ngritura, përbën cenim të së drejtës themelore për një proces të rregullt ligjor. Aksesin në gjykatë është, para së gjithash, një kusht kryesor për të realizuar mbrojtjen e të drejtave të tjera (*shih vendimet nr. 14, datë 26.3.2012; nr. 4, datë 23.2.2011; nr. 14, datë 3.6.2009 dhe nr. 7 datë 11.3.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

23. Edhe GJEDNJ-ja ka pohuar se neni 6 § 1 garanton të drejtën e individit për t’iu drejtuar gjykatës. Ajo ka konsideruar se sipas këtij neni, detyrimi për të garantuar të drejtën efektive të aksesit në gjykatë nuk nënkupton thjesht mungesën e një ndërhyrjeje, por mund të kërkojë ndërmarrjen e veprimeve pozitive nga ana e shtetit. Gjykata ka rikujtuar edhe njëherë se ajo asnjëherë nuk e ka përjashtuar mundësinë që interesat e administrimit të drejtë të drejtësisë mund të justifikojnë një kufizim financiar në të drejtën e aksesit në gjykatë. Megjithatë, duke pasur parasysh vendin e rëndësishëm që zë e drejta e aksesit në një shoqëri demokratike, këto kufizime nuk duhet të kufizojnë aksesin në një mënyrë apo shkallë që dëmton thelbin e kësaj të drejte (*shih Kreuz kundër Polonisë, 19 qershor 2001, perifrazim*). Në disa çështje konkrete, në lidhje me pagesën paraprake të tarifave gjyqësore, GJEDNJ-ja ka marrë parasysh mundësinë financiare të aplikantit për të paguar tarifën dhe fazën e procesit gjyqësor në të cilin është vendosur ky kufizim, si faktorë materialë për të përcaktuar nëse aplikanti e ka gëzuar të drejtën e aksesit (*shih Kreuz kundër Polonisë, nr. 28249/95, § § 58-67, ECHR 2001 VI; Weissman dhe të tjerët kundër Rumanisë, nr. 63.945 / 00, § 33-43, ECHR 2006 VII (ekstrakte), Adnan Özdemir kundër Turqisë; vendimi i datës 20 maj 2010*).

24. Në çështjen në shqyrtim, Gjykata vëren se sipas nenit 11/2 të ligjit nr. 9975/2008, të ndryshuar, përcaktimi i niveleve minimale të tarifave të shërbimit, ku përfshihen *inter alia* edhe tarifat për veprime e shërbime të administratës gjyqësore, bëhet me anë të udhëzimit të përbashkët të Ministrit të Financave dhe institucioneve përkatëse. Siç shihet qartë, nga përmbajtja normative e nenit, kjo është një dispozitë deleguese, e cila i jep Ministrit të Financave dhe institucioneve përkatëse të drejtën të përcaktojnë me udhëzim nivelet minimale të tarifave të shërbimit, të përkufizuara në ligj. Në vlerësimin e Gjykatës, kjo normë nuk e pengon aksesin e individit në gjykatë, por vetëm delegon kompetencën për përcaktimin e niveleve minimale të tarifave të shërbimit te institucionet përkatëse të administratës publike.

25. Për të garantuar të drejtën e një individi për t’iu drejtuar gjykatës, zbatimi i nenit 11/2 të ligjit nr. 9975/2008, të ndryshuar, duhet parë në raport me rregullimet e tjera ligjore që disiplinojnë paraqitjen e padisë. Më konkretisht, Gjykata e sheh të arsyeshme të ndalet te dispozitat përkatëse të KPC-së që trajtojnë këtë aspekt të procesit gjyqësor. Sipas dispozitave procedurale civile, gjykata nuk mund të refuzojë të shqyrtojë dhe të japë vendime për çështjet që i paraqiten për shqyrtim, me arsyetimin se ligji

³ Gjyqtarët Xh. Zaganjori, F. Hoxha dhe A. Thanza votuan “pro” legjitimitit të QNLQ-së.

mungon, nuk është i plotë, ka kundërthënie ose është i paqartë (neni 1). Për ngritjen e padisë dhe në momentin e paraqitjes së saj paguhet taksa mbi aktet, në rastet dhe në masën e caktuar sipas ligjit (nenet 102; 156). Taksa mbi aktet paguhet në bazë të vlerës së padisë (neni 104). Shpenzimet gjyqësore parapaguhën nga pala kërkuese por gjykata, duke marrë parasysh rrethanat e çështjes dhe gjendjen pasurore të palëve, mund të ngarkojë njërën ose të dyja palët që të paguajnë shpenzimet e tyre, pavarësisht se kush prej tyre ka kërkuar pyetjen e dëshmitarëve, kryerjen e ekspertimit ose të këqyrjes (neni 105). Gjyqtari vendos për përjashtimin e paditësit nga pagimi i taksës mbi aktet, në rastet e përcaktuara nga ligji (neni 158/a). Personat që, sipas dispozitave për taksën mbi aktet, përjashtohen nga pagimi i taksës, përjashtohen edhe nga pagimi i shpenzimeve të tjera gjyqësore (neni 105/b). Taksa mbi aktet dhe shpenzimet e tjera gjyqësore, nga pagimi i të cilave pala është përjashtuar sipas nenit 105/b, i ngarkohen palës tjetër në masën e pjesës së padisë që është pranuar nga gjykata (neni 106).

26. Çdo individ që i drejtohet me padi gjykatës, është i detyruar të parapaguajë taksën mbi aktet (ose “tarifën për shërbime gjyqësore”, sipas udhëzimit nr. 13/2009, *supra*), e cila caktohet mbi bazën e vlerës së padisë. Megjithatë, Gjykata vlerëson se, në vështirësi të neneve të sipërcituara të KPC-së, gjyqtari i zakonshëm nuk pengohet të hetojë dhe të përjashtojë paditësin nga pagesa e kësaj tarife, në rastet kur ndodhet përpara pamundësisë financiare të tij për të bërë këtë pagesë. Gjyqtari i zakonshëm ka hapësirë për të vlerësuar plotësimin e këtij kriteri procedural për ngritjen e padisë dhe për të bërë përjashtimet rast pas rasti, në mënyrë që të mos pengojë realizimin e së drejtës së aksesit në gjykatë. Sipas dispozitave procedurale civile, në rastet e përjashtimit të individit nga pagimi i shpenzimeve gjyqësore, ku përfshihet edhe taksa mbi aktet, këto shpenzime përballohen nga fondi përkatës i parashikuar në Buxhetin e Shtetit (neni 105/b). Nga ana tjetër, ligji nr. 10 039, datë 22.12.2008 “Për ndihmën juridike”, ka përcaktuar një organ shtetëror kolegjal, Komisionin Shtetëror për Ndihmën Juridike, detyra kryesore e të cilit është t’u ofrojë ndihmë juridike kategorive të caktuara të individëve, duke kryer shpenzimet përkatëse (nenet 10 dhe 14 të ligjit).

27. Nëpërmjet interpretimit sistematik të dispozitave të mësipërme të KPC-së, si dhe analogjisë me ligjin nr. 10 039, datë 22.12.2008 “Për ndihmën juridike” (përkatësisht nenet 2,10,13,14), arrihet qartësisht në përfundimin se qëllimi i këtij kuadri ligjor është të garantojë aksesin në gjykatë për të gjithë individët që i drejtohen gjykatës. Në funksion të këtij garantimi, si dhe të frymës që ligjvënësi ka dashur të përçojë në këtë kontekst ligjor, Gjykata thekson se i takon gjyqtarit të hetojë, mbi bazën e dokumentacionit provues të pamundësisë ekonomike të paraqitur nga paditësi, dhe të vlerësojë, duke iu referuar legjislacionit procedural civil dhe rregullimeve ligjore përkatëse, nëse është rasti për përjashtimin e paditësit nga pagesa e tarifës për shërbime gjyqësore.

28. Për sa më sipër, Gjykata arrin në konkluzionin se, neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, i *ndryshuar*, nuk cenon të drejtën e aksesit në gjykatë, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës.

C. Për pretendimin e cenimit të nenit 155 të Kushtetutës, në lidhje me nenin 118 të saj

29. Gjykatat referuese kanë parashtruar se neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, i *ndryshuar*, duke ia deleguar formalisht dhe substancialisht të drejtën e caktimit të tarifave Ministrave përkatës me udhëzim, bie ndesh me rezervën ligjore të parashikuar nga neni 155 i Kushtetutës që ia ka lejuar vetëm ligjit të drejtën për të vendosur taksa, tatime apo detyrime financiare kombëtare e vendore. Përveç kësaj, gjykatat referuese argumentojnë se neni 11/2 nuk plotëson detyrimet kushtetuese, të parashikuara në nenin 118 të Kushtetutës, për nxjerrjen e akteve nënligjore.

30. Neni 155 i Kushtetutës parashikon se “Taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve, si dhe mënyra e mbledhjes së tyre caktohen me ligj...”. Ndërsa neni 118 i Kushtetutës sanksionon se “1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë. 2. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte”.

31. Gjykata çmon se rezerva ligjore që parashikon neni 155 i Kushtetutës për sa i përket, *inter alia*, caktimit të taksave, tatimeve dhe detyrimeve financiare kombëtare e vendore, është një rezervë ligjore relative. Në rastin e *rezervës ligjore absolute* Gjykata ka theksuar se është norma kushtetuese ajo që ia rezervon vetëm ligjit rregullimin e një marrëdhënieje konkrete, ndërsa në rastin e *rezervës ligjore*

relative, çështja konkrete mund të rregullohet edhe nga aktet nënligjore (shih vendimin nr. 19, datë 9.7.2009 të Gjykatës Kushtetuese). Në vlerësimin e Gjykatës duhet dalluar koncepti i taksës, si një detyrim financiar që duhet paguar nga të gjithë individët, nga ai i tarifës së shërbimit, që në rastin konkret është një detyrim financiar i cili paguhet në këmbim të një shërbimi në fushën gjyqësore. Termi “ligj” i përdorur në Kushtetutë dhe në përgjithësi në legjislacion, ka raste që nënkupton një interpretim të gjerë duke përfshirë dhe aktet nënligjore. Kjo ka të bëjë me rastet që u përkasin rregullimeve të përgjithshme, që nënkuptojnë përdorimin e termit “ligj” në kuptim të legjislacionit ose të së drejtës dhe jo të aktit të organit ligjvënës. Për të përcaktuar nëse ndodhemi para njërit ose tjetrit variant, rëndësi ka të sqarohet konteksti, nga i cili del qëllimi i normës (shih vendimin nr. 20, datë 11.7.2006 të Gjykatës Kushtetuese). Në rastin e rezervës ligjore relative, aktet nënligjore duhet të nxirren në respektim të kriterëve të përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës, të cilat nga njëra anë e detyrojnë ligjvënësin t’u përmbahet atyre në mënyrë rigoroze dhe nga ana tjetër orientojnë dhe kufizojnë pushtetin normativ të organeve të tjera shtetërore në nxjerrjen e akteve nënligjore.

32. Në rastin konkret, neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, i ndryshuar, ia ka deleguar përcaktimin e niveleve minimale të tarifave të shërbimit, ku përfshihen dhe tarifat për veprime e shërbime të administratës gjyqësore, Ministrinë të Financave dhe institucioneve përkatëse të cilët autorizohen të nxjerrin për këtë qëllim një udhëzim të përbashkët. Gjykata vlerëson se kjo dispozitë deleguese, ndryshe nga sa pretendojnë gjykatat referuese, respekton rezervën ligjore relative, të parashikuar në nenin 155, si dhe kriteret për nxjerrjen e akteve nënligjore, të sanksionuara në nenin 118. Kështu, neni objekt shqyrtimi, ka autorizuar nxjerrjen e akteve nënligjore, ka përcaktuar organin kompetent, si dhe çështjet specifike që duhen rregulluar mbi bazën e parimeve kryesore në fushën e taksave, tatimeve dhe detyrimeve financiare.

33. Për sa më sipër, Gjykata nuk gjen elemente të cenimit të standardeve, të përcaktuara në nenet 118 dhe 155 të Kushtetutës, nga përmbajtja normative e nenit 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, i ndryshuar.

34. Si përfundim, në vijim të arsytimit të mësipërm, Gjykata vlerëson se neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, i ndryshuar nuk cenon të drejtën e aksesit në gjykatë, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës dhe nuk bie ndesh me standardet e përcaktuara në nenet 118 dhe 155 të Kushtetutës. Për pasojë, kërkesa për shfuqizimin e tij është e pabazuar dhe duhet rrëzuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të nenit 145/2 të Kushtetutës dhe nenit 72 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, Altina Xhoxhaj, Admir Thanza, Vitore Tusha, Fatmir Hoxha

Anëtar kundër: Sokol Berberi

MENDIM PAKICE

1. Për arsye se nuk ndaj të njëjtin qëndrim me shumicën, lidhur me përfundimin e arritur në këtë çështje dhe argumentet mbi të cilat mbështetet ky qëndrim, e çmoj të rëndësishme të dal me mendim

pakice.

2. Nëpërmjet arsytimit të saj, shumica ka arritur në konkluzionin se neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, *i ndryshuar*, nuk cenon të drejtën e aksesit në gjykatë, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës dhe nuk bie ndesh me standardet e përcaktuara në nenet 118 dhe 155 të Kushtetutës. Nuk pajtohem me këtë vlerësim që ajo ka bërë, dhe në vijim do të parashtroj argumentet për qëndrimin tim të ndryshëm nga ai i shumicës.

A. Për cenimin e së drejtës së aksesit në gjykatë, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës

3. Përpara se të shprehem mbi themelin e pretendimeve, e çmoj të arsyeshme të sjell në vëmendje se tarifat për shërbime gjyqësore, sipas rregullimeve legjislative të viteve të fundit, kanë pësuar rritje në vazhdimësi dhe sidomos në mënyrë të konsiderueshme (rreth 8-fish) me aktet nënligjore të nxjerra në zbatim të ligjit të ri për taksat kombëtare, nr. 9975/2008, objekt shqyrtimi. Për më tepër, në fund, është paraqitur në mënyrë të përmbledhur një tabelë me ndryshimet që ka pësuar kjo tarifë, duke filluar nga shfuqizimi i ligjit nr. 8977, datë 12.12.2002 “Për sistemin e taksave në RSH” (ligji nr. 8977/2002) e në vazhdim.

4. Për sa i përket pretendimit për cenim të së drejtës së aksit në gjykatë, shumica ka çmuar se, në vështirim të dispozitave procedurale civile dhe rregullimeve ligjore përkatëse, gjyqtari i zakonshëm nuk pengohet të hetojë dhe të përjashtojë paditësin nga pagesa e tarifës, në rastet kur ndodhet përpara pamundësisë financiare të tij për të bërë këtë pagesë. Mbi bazën e këtij arsytimi, ajo ka arritur në përfundimin se dispozita ligjore, objekt i kontrollit kushtetues, nuk cenon të drejtën e aksesit në gjykatë, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës.

5. Fillimisht, dua të nënvizoj faktin se bashkohem me parimet e theksuara nga shumica për sa i përket rëndësisë së të drejtës së aksesit në gjykatë dhe standardeve që duhen respektuar për të garantuar këtë të drejtë kushtetuese.

6. Duke iu kthyer çështjes konkrete dhe formulimit të nenit 11/2 të ligjit nr. 9975/2008, *të ndryshuar*, nivelet minimale të tarifave të shërbimit, ku përfshihen dhe tarifat për shërbime gjyqësore, përcaktohen me udhëzim të përbashkët të Ministrisë të Financave dhe të titullarëve të institucioneve përkatëse. Ky nen në veçanti dhe vetë ligji në tërësi, nuk parashikojnë përjashtime nga pagesa e tarifës për shërbime gjyqësore për ndonjë kategori të caktuar individësh që gjendet në kushtet e pamundësisë financiare për ta paguar këtë lloj tarife. Në këtë linjë ka qenë edhe argumentimi i Kuvendit të Shqipërisë, i cili ka pohuar se ligji nuk diskriminon asnjë grup të caktuar shtetasish kundrejt të tjerëve (shih paragrafin 9.7 të vendimit) çka nënkupton se qëllimi i ligjvënësit ka qenë trajtimi i barabartë i të gjithë shtetasve për sa i përket pagimit të tarifës për shërbime gjyqësore. Shumica, qëndrimin e saj, e mbështet në vlerësimin e ligjit, objekt shqyrtimi, së bashku/në lidhje me parashikimet e KPC-së dhe ligjin për ndihmën juridike. Më poshtë, vlerësohet nëse këto rregullime ligjore e lejojnë gjykatën të përjashtojë nga pagesa e tarifës gjyqësore një individ për shkak të pamundësisë financiare.

7. Nga një vështirim sistematik i dispozitave procedurale civile, të cilat janë përmendur edhe nga shumica (shih paragrafin 25 të vendimit) vërehet se: a) tarifa për shërbime gjyqësore (taksa mbi aktet) parapaguhet në momentin e paraqitjes së padisë, në rastet dhe në masën e përcaktuar nga ligji (nenet 102, 105, 156 të KPC-së); b) nëse tarifa për shërbime gjyqësore nuk paguhet, gjyqtari i kthen aktet paditësit dhe padia mbetet pa veprime deri në momentin e plotësimit të këtij kushti (neni 154/a i KPC-së); c) gjyqtari vendos për përjashtimin e paditësit nga pagimi i taksës mbi aktet, në rastet e përcaktuara nga ligji (neni 158/a). Është e qartë nga ky kuadër ligjor se për ngritjen e padisë, në rastet e parashikuara nga ligji, parapagimi i tarifës për shërbime gjyqësore është kusht i detyrueshëm për vazhdimin e gjykimit. Në kuptim të nenit 158/a të KPC-së, përjashtimi i paditësit nga pagimi i taksës mbi aktet, bëhet vetëm në rastet e përcaktuara nga ligji, i cili duhet të shërbejë si referencë për gjyqtarin. Ligji konkret, objekt shqyrtimi, nuk parashikon raste përjashtimi nga pagimi i tarifës për shërbime gjyqësore, duke penguar në këtë mënyrë aksesin në gjykatë për individët të cilët nuk kanë mundësi ta paguajnë këtë taksë. Po kështu, edhe ligji nr. 10 039, datë 22.12.2008 “Për ndihmën juridike”, të cilit i është referuar shumica, nuk ka përcaktuar mbulimin e tarifës gjyqësore në kuadrin e ndihmës juridike që shteti iu ofron kategorive të caktuara të individëve. Në bazë të neneve 10, 11, dhe 12 të këtij ligji, ndihma juridike jepet nga avokatët e specializuar në formën e ndihmës juridike parësore (dhënia e informacionit për sistemin ligjor dhe

asistenca për hartimin e akteve juridike) dhe ndihmës juridike dytësore (dhënia e shërbimit të përfaqësimit e mbrojtjes me avokat). Padyshim, edhe shpenzimet përkatëse të cilat kryhen nga Komisioni Shtetëror për Ndihmën Juridike, në funksion të ofrimit të ndihmës juridike, shkojnë për të mbuluar shërbimet e mbrojtësit, në përputhje me çka është parashikuar në ligj.

8. GJEDNJ-ja ka shqyrtuar në disa raste çështje të cilat kanë të bëjnë me efektet e kufizimeve financiare mbi të drejtën e aksesit në gjykatë, në këndvështrim të nenit 6 të KEDNJ-së (shih ndër të tjera *Tolstoi Miloslavsky kundër Mbretërisë së Bashkuar*, 13 korrik 1995, § 61-67; *Kreuz kundër Polonisë*, 19 qershor 2001, § 58-67; *Weissman dhe të tjerët kundër Rumanisë*, 24 maj 2006, § 33-43, *Adnan Özdemir kundër Turqisë*, 20 maj 2010, § 21-22; *Apostol kundër Gjeorgjisë*, 28 nëntor 2006, § 58-65, etj.). Ajo ka nënvizuar, ndër të tjera, se “e drejta e aksesit në gjykatë mund të jetë subjekt i kufizimeve në formën e rregullimit nga shteti i cili gëzon një hapësirë të caktuar vlerësimi. Nuk është detyrë e saj të zëvendësojë autoritetet kompetente shtetërore në përcaktimin e politikave më të përshtatshme për rregullimin e aksesit në gjykatë. Roli i saj është që të shqyrtojë, në bazë të Konventës, vendimet që këto autoritete [shtetërore] kanë marrë në ushtrimin e kompetencave të tyre të vlerësimit” (shih *Tolstoi-Miloslavsky kundër Mbretërisë së Bashkuar*, datë 13 korrik 1995). Në çështjen *Kreuz kundër Polonisë*, datë 19 qershor 2001, GJEDNJ-ja është shprehur se “vlera e tarifës, e vlerësuar në dritën e rrethanave të veçanta të një çështjeje të caktuar, duke përfshirë aftësinë e aplikantit për t’i paguar ato, dhe fazën e procesit në të cilën vendoset kufizimi, janë faktorë materialë në përcaktimin nëse një person e ka gëzuar ose jo të drejtën e tij të aksesit në gjykatë. (...) edhe pse shumica e [tarifës] që i është kërkuar përfundimisht aplikuesit është ulur ndjeshëm në krahasim me atë të caktuar më parë, ajo është gjithsesi e barabartë me pagën mesatare vjetore në Poloni në atë kohë. Duke vlerësuar faktet e rastit si një i tërë (...), Gjykata konsideron se autoritetet gjyqësore nuk kanë arritur të sigurojnë një ekuilibër të duhur ndërmjet, nga njëra anë, interesit të shtetit në mbledhjen e tarifave gjyqësore për shqyrtimin e kërkesëpadive dhe, nga ana tjetër, interesit të aplikantit për të mbrojtur pretendimet e tij në gjykatë”. Në të njëjtin konkluzion ka arritur GJEDNJ-ja edhe në çështjen *Weissman dhe të tjerë kundër Rumanisë*, datë 24 maj 2006, ku ka evidentuar se “shumica në fjalë për të paraqitur padinë ishte shumë e lartë dhe nuk ishte e justifikuar nga rrethanat e veçanta të rastit apo pozita financiare e aplikantit, por ishte llogaritur thjesht mbi një përqindje të caktuar të vlerës së objektit të padisë. Si rezultat, aplikantët u detyruan të hiqnin dorë nga ngritja e padisë, gjë e cila i ka privuar ata nga e drejta që rasti i tyre të dëgjohej nga një gjykatë”.

9. Duke iu referuar standardeve që burojnë nga jurisprudenca e mësipërme e GJEDNJ-së, shteti duhet të arrijë një ekuilibër të drejtë mes, nga njëra anë, interesit të tij në mbulimin e shpenzimeve të procesit gjyqësor dhe, në anën tjetër, interesit të individëve për të pasur akses në gjykatë, çka nuk mund të thuhet se është arritur në rastin konkret. Nuk i takon Gjykatës Kushtetuese të zëvendësojë autoritetet kompetente shtetërore në përcaktimin e masës së tarifës për shërbime gjyqësore por, në funksion të garantimit të së drejtës së aksesit në gjykatë, është detyrë e saj të shqyrtojë dhe të vlerësojë vendimet që këto autoritete shtetërore kanë marrë në ushtrimin e kompetencave të tyre të vlerësimit. Në këto kushte, çmoj se mosparashikimi i përjashtimeve, nga ligjvënësi, për kategori të veçanta individësh, të cilët gjenden në pamundësi financiare për ta paguar tarifën për shërbime gjyqësore, përbën një kufizim të së drejtës së aksesit në gjykatë, të tillë, që dëmton vetë thelbin e kësaj të drejte. Për këto arsye, në ndryshim nga shumica, vlerësoj se Gjykata duhet ta pranonte kërkesën dhe të shfuqizonte, si të papajtueshëm me Kushtetutën, nenin 11/2 të ligjit nr. 9975/2008, të ndryshuar.

10. Për më tepër, dua të vë në dukje veçanërisht faktin se, interpretimi i shumicës, në lidhje me mundësinë e bërjes së përjashtimit nga ana e gjyqtarit, sipas rregullimeve ligjore përkatëse (dispozitave të KPC-së dhe ligjit nr. 10 039, datë 22.12.2008 “Për ndihmën juridike”), lë shteg për arbitraritet. Kjo, për arsye se kuadri ligjor, të cilit i referohet shumica, nuk përcakton as rastet e përjashtimit, as shkallën apo fazën e procesit në të cilat shtrihet përjashtimi, dhe as kriteret mbi bazën e të cilave do të bëhet përjashtimi (afatet e paraqitjes së dokumentacionit, dokumentacioni që duhet të paraqitet, kufijtë minimale dhe maksimalë të të ardhurave financiare të subjekteve përfituese të përjashtimit, periudha kohore që merret në konsideratë në lidhje me këto të ardhura, përbërja familjare për efekt të përcaktimit të të ardhurave, si bëhet verifikimi i gjendjes financiare nga gjyqtari në rastet kur është e pamundur paraqitja e dokumenteve, etj.). Në vlerësimin tim, mungesa e kriterëve specifikë ligjorë ku gjyqtari duhet të

mbështetet për të bërë përjashtimin nga pagesa e tarifës për shërbime gjyqësore, mbart rrezikun e arbitraritetit gjatë zbatimit në praktikë.

B. Për cenimin e nenit 155 të Kushtetutës, të lidhur me nenin 118 të saj

11. Në lidhje me këtë pretendim shumica ka çmuar se neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, i ndryshuar, si dispozitë deleguese, respekton rezervën ligjore relative të parashikuar në nenin 155, si dhe kriteret për nxjerrjen e akteve nënligjore të sanksionuara në nenin 118, ndaj Gjykata nuk gjen elemente të cenimit të standardeve, të përcaktuara në nenet 118 dhe 155 të Kushtetutës.

12. Nuk pajtohem me këtë qëndrim të shumicës, për arsyet që parashtrihen në vijim.

13. Së pari, dua të nënvizoj se, tatimet dhe taksat janë instrumente shumë të rëndësishme, për të realizuar në një shkallë të gjerë politikat ekonomike shtetërore, çka mund të përbëjë një burim tensioni midis pushtetit të legjislatorit për vendosjen e tatim-taksave dhe kufizimeve kushtetuese për ushtrimin e këtij pushteti. Ligjet tatimore, duke qenë kryesisht të një natyre financiare, janë në mënyrë të veçantë teknike në raport me ligjet e fushave të tjera të së drejtës. GJEDNJ-ja e ka përkufizuar termin “tatim-vënie”, në parim, si një ndërhyrje në të drejtën e garantuar nga paragrafi i parë i nenit 1 të protokollit nr. 1, përderisa e privon personin e interesuar nga një pronë, që do të thotë nga shuma e parave që duhet të paguhet (*shih çështjen Burden kundër Mbretërisë së Bashkuar, datë 29 prill 2008 § 59*). Sipas kësaj linje arsyetimi, tatim-vënia është një koncept i cili përfshin jo vetëm vendosjen e taksave dhe tatimeve por edhe të çdo detyrimi financiar nga ana e shtetit, që sjell si pasojë privimin e individit nga shuma monetare e kërkuar për të plotësuar këtë detyrim. Përgjithësisht, në përputhje dhe me jurisprudencën e GJEDNJ-së, shtetet gëzojnë një hapësirë të gjerë vlerësimi në fushën e taksave (*shih çështjen Della Ciaja kundër Italisë, datë 22 qershor 1999*).

14. Së dyti, parashikimi kushtetues i rregullimit me ligj, ka një funksion garantues të interesit publik të përgjithshëm, për arsye se garanton që, në fusha të caktuara veçanërisht delikate, si në rastin e të drejtave themelore kushtetuese, vendimet të merren nga Kuvendi, si organi më përfaqësues i pushtetit sovran. Nëpërmjet një mekanizmi demokratik, siç është rezerva ligjore, garantohet parimi i ligjshmërisë, duke qenë se legjislacioni parlamentar konsiderohet si burimi më i përshtatshëm që respekton të drejtat individuale dhe kënaq të ashtuquajturën *ratio* garantuese të rezervës ligjore. Neni 155 i Kushtetutës parashikon rregullimin me ligj të disa aspekteve specifike në fushën e taksave, tatimeve dhe detyrimeve financiare kombëtare e vendore, ndaj do ta vlerësoj në lidhje me nenin 118 të Kushtetutës, ashtu siç ka bërë edhe shumica. Këto dy dispozita, në harmoni me njëra-tjetrën, përcaktojnë qartë disa kriteret të cilat duhet të plotësojë çdo ligj që cakton detyrime të natyrës financiare dhe përmban dispozita deleguese për nxjerrjen e akteve nënligjore. Më konkretisht, këto lloj ligjesh duhet të caktojnë:

- a) taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore;
- b) lehtësimin ose përjashtimin prej tyre të kategorive të caktuara të paguesve;
- c) mënyrën e mbledhjes së tyre; si dhe të:
- ç) autorizojnë nxjerrjen e akteve nënligjore;
- d) të përcaktojnë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte nënligjore.

15. Duke iu referuar çështjes konkrete, çmoj se neni 11/2 i ligjit nr. 9975/2008, nuk i plotëson kriteret e mësipërme që burojnë nga dispozitat e neneve 155 dhe 118 të Kushtetutës. Kështu, ky nen nuk përcakton kriteret dhe parimet mbi bazën e të cilave do të nxirren aktet nënligjore për rregullimin e çështjeve që kanë të bëjnë me tarifat e shërbimit, ku bëjnë pjesë edhe tarifat për shërbime gjyqësore. Në këtë mënyrë, në kushtet e mospërcaktimit të këtyre kërkesave esenciale, kjo dispozitë deleguese, paraqitet si një dispozitë që lejon një hapësirë/diskrecionalitet të pakufizuar në nxjerrjen e akteve nënligjore nga ministritë përkatëse. Kriteret e lartpërmendura janë kumulative dhe jo alternative, që do të thotë se një dispozitë ligjore, e cila cakton detyrime financiare dhe është njëkohësisht dispozitë deleguese, duhet t'i plotësojë të gjitha këto kriteret.

16. Për sa i përket nenit 155 të Kushtetutës, kjo normë kushtetuese përmban në vetvete parimin e ligjshmërisë në fushën e taksave, tatimeve dhe detyrimeve financiare, kur parashikon se këto lloj detyrimesh financiare caktohen me ligj. Rezerva ligjore relative nënkupton, në këtë rast, që ligji nuk e rregullon tërësisht të gjithë fushën përkatëse, e cila integrohet edhe me akte të tjera nënligjore që kryesisht

zgjidhin aspekte teknike. Ligji duhet të rregullojë çështjet thelbësore, duke parashikuar elementet esenciale të çdo lloji detyrimi financiar, siç janë: a) qëllimi i detyrimit financiar dhe fusha e aplikimit; b) subjektet që duhet ta paguajnë; c) kuota/kuantifikimi i detyrimit; d) baza sipas së cilës vendoset detyrimi.

17. Në rastin konkret, neni 11/1, germa “ç” e ligjit nr. 9975/2008, sanksionon se “quhen tarifa shërbimi edhe tarifat për veprime e shërbime të administratës gjyqësore e Ministrisë së Drejtësisë, prokurorisë, noterisë dhe zyrës së regjistrimit të pasurive të paluajtshme”. Nga formulimi i kësaj dispozite evidentohen: fusha e aplikimit të tarifës në shqyrtim (tarifa për veprime e shërbime të administratës gjyqësore e Ministrisë së Drejtësisë, prokurorisë, noterisë dhe zyrës së regjistrimit të pasurive të paluajtshme); subjektet që e paguajnë (të gjithë ata individë që i drejtohen për shërbime administratës gjyqësore, Ministrisë së Drejtësisë, prokurorisë, noterisë dhe zyrës së regjistrimit të pasurive të paluajtshme). Më tej, sipas nenit 11/2, të po këtij ligji, nivelet minimale të tarifave për shërbime gjyqësore përcaktohen me udhëzim të përbashkët të Ministrit të Financave dhe të titullarëve të institucioneve përkatëse. Nuk mund të pranohet se një parashikim i tillë, kaq i përgjithshëm, përmbush kriterin e “caktimit me ligj”, siç kërkon neni 155 i Kushtetutës. Përmbushja e këtij kriteri realizohet jo vetëm nëpërmjet përcaktimit me ligj të fushës së aplikimit të tarifës për shërbime gjyqësore dhe të subjekteve që duhet ta paguajnë atë, por edhe nëpërmjet përcaktimit të parimeve dhe kriterëve bazë, sipas të cilave do të plotësohet disiplina normative e tarifës për shërbime gjyqësore, nga institucionet shtetërore, si dhe do të bëhet kuantifikimi i saj në vlerë monetare. Norma e kundërshtuar nuk ka përcaktuar kriteret dhe fushëveprimin brenda të cilit mund të ushtrohen kompetencat rregulluese të autoriteteve shtetërore dhe as kriteret bazë për kuantifikimin e tarifës për shërbime gjyqësore (p.sh. kufirin minimal dhe maksimal për caktimin e kuotave, sipas nevojave financiare të entit të cilit do t’i paguhet detyrimi financiar). Parimi i ligjshmërisë substanciale nuk lejon papërcaktueshmërinë absolute të kompetencës që ligji ia delegon autoriteteve të tjera shtetërore, siç janë Ministri i Financave dhe titullarët e institucioneve përkatëse, në rastin konkret. Ligjvënësi duhej të parashikonte kriteret e përshtatshme dhe të mjaftueshme për të kufizuar diskrecionalitetin e autoriteteve shtetërore që kanë rregulluar me akte nënligjore ministrore tarifat për shërbime gjyqësore, në mënyrë që të shmangej mundësia e ushtrimit arbitrar të kompetencave nga ana e tyre. Një gjë e tillë nuk është bërë nga ligjvënësi dhe, për pasojë, dispozita ligjore, objekt shqyrtimi, nuk i plotëson kriteret minimale udhërrëfyese që kërkon neni 155 i Kushtetutës.

18. Edhe Gjykata Kushtetuese italiane, në lidhje me nenin 23 të Kushtetutës italiane që parashikon se detyrimet financiare vendosen mbi bazën e ligjit, është shprehur se ky përcaktim përbën rezervë ligjore relative. Por, parimi që përshkon nenin 23 të Kushtetutës, sipas saj, kërkon jo vetëm që kompetenca për të rregulluar një detyrim financiar të jetë e bazuar në ligj, por edhe që ligji, i cili jep një kompetencë të tillë, të përcaktojë kriteret e përshtatshme dhe të mjaftueshme për të kufizuar diskrecionalitetin e autoritetit shtetëror gjatë ushtrimit të kompetencës së dhënë (*shih vendimet nr. 4/1957; nr. 67/1973; nr. 447/1988; nr. 37/2004; nr. nr. 32/2009; nr. 115/2011 të Gjykatës Kushtetuese italiane*).

19. Gjithashtu, është po kaq e qartë se, në përputhje me nenin 155 të Kushtetutës, lehtësimi apo përjashtimi nga pagesa e tarifës për shërbime gjyqësore të kategorive të caktuara të paguesve duhet të bëhet me ligj, dhe në këtë kontekst, është më e përshtatshme të rregullohet nga ligji konkret për taksat, tatimet dhe detyrimet financiare.

20. Nga sa më sipër, vlerësoj se neni 11/2 i ligjit, objekt shqyrtimi, cenon të drejtën e aksesit në gjykatë dhe nuk i plotëson kriteret e përcaktuara në nenet 155 dhe 118 të Kushtetutës, duke mos respektuar, në këtë mënyrë, parimin e rezervës ligjore të vendosur nga neni 155, në lidhje me nenin 118 të Kushtetutës.