

VENDIM
Nr. 8, datë 8.3.2013

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“	“	
Sokol Berberi	Anëtar i“	“	
Admir Thanza	Anëtar	“	“
Altina Xhoxhaj	Anëtare e	“	“
Fatmir Hoxha	Anëtar i“	“	
Vitore Tusha	Anëtare e	“	“

me sekretare Elta Milori, në datën 12.2.2013 mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr. 4 Akti, që i përket:

KËRKUES: Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, përfaqësuar nga Dëshira Pasko, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

Mbi 50 mijë zgjedhës, me nismëtarë Kozara Kati, Ermira Pirdeni, Andi Tepelena, Yllka Hida, Lavdosh Feruni, Leart Kola, Elton Kacidhja, Blendi Kajsia, Andi Kananaj, Geldona Metaj, Aldo Merkoçi, Rajmonda Stefa, të përfaqësuar nga avokatët Arben Hakani dhe Dorian Matlia, me prokurë të posaçme;

Kuvendi i Shqipërisë, përfaqësuar nga Lulzim Lelçaj dhe Arjeta Çefa, me autorizim;

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga Ivi Kaso, me autorizim.

OBJEKTI: Kushtetutshmëria e kërkesës për zhvillimin e referendumit të përgjithshëm për shfuqizimin e nenit 22, pika 3, dhe nenit 49 të ligjit nr. 10 463, datë 22.9.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve”.

BAZA LIGJORE: Nenet 150, paragrafi 1, 151, paragrafët 2 dhe 3, 152, paragrafi 1, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 129, paragrafi 2, i ligjit nr. 9087, datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes, Vitore Tusha; mori në shqyrtim kërkesën e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve për shqyrtimin, paraprakisht, të kushtetutshmërisë së çështjes së shtruar për referendum të përgjithshëm shfuqizues; pretendimet e përfaqësuesve të grupit nismëtar, që kërkuan deklarin e kërkesës në pajtim me Kushtetutën; prapësimet e përfaqësuesve të subjekteve të interesuara, Kuvendi i Shqipërisë dhe Këshilli i Ministrave, që kërkuar rrëzimin e kërkesës dhe, pasi e shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ligjin nr. 10463, datë 22.9.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve”, qëllimi i të cilit është mbrojtja e mjedisit dhe e shëndetit të njeriut dhe sigurimi i menaxhimit të duhur mjedisor të mbetjeve nëpërmjet: a) parandalimit dhe minimizimit të mbetjeve ose pakësimit të ndikimeve negative nga krijimi dhe menaxhimi i integruar i tyre; b) përmirësimit të efikasitetit të përdorimit të tyre; c) pakësimit të ndikimeve negative të përgjithshme nga përdorimi i burimeve (neni 1). Në kuptim të këtij ligji, “menaxhim i integruar i mbetjeve” është grumbullimi, transporti, rikuperimi dhe asgjësimi i mbetjeve dhe mbikëqyrja e këtyre operacioneve, kujdesi i mëtejshëm për vendet e asgjësimit, si dhe veprimet e ndërmarra në cilësinë e tregtarit ose agjentit” (neni 3, pika 32), kurse “mbetja” është çdo substancë ose objekt, të cilin mbajtësi e hedh, ka ndërmend ta hedhë ose i kërkohej ta

hedhë (neni 3, pika 31). Ligji mban shënimin se përmbajtja është e përafëruar plotësisht me direktivën 2008/98/KE “Për mbetjet” të Parlamentit Europian dhe të Këshillit të Bashkimit Europian.

2. Në datën 30.11.2011, një grup prej 16 nismëtarësh i janë drejtuar Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) me kërkesë për fillimin e procedurave për zhvillimin e një referendumi të përgjithshëm, për shfuqizimin e një pjese të ligjit nr. 10 463, datë 22.9.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve”, konkretisht, të nenit 22, pika 3 “Rrjeti i integruar i impianteve të trajtimit të mbetjeve”, që parashikon se: “Këshilli i Ministrave ndalon ose kufizon importin e mbetjeve, që destinohet për incinerim, kur ky operacion klasifikohet si rikuperim dhe vlerësohet se: a) një gjë e tillë është e nevojshme për të mbrojtur rrjetin e impianteve të trajtimit të mbetjeve; b) importe të tilla mundësojnë trajtimin ose asgjësimin e mbetjeve të vendit me mënyra që nuk përputhen me planet përkatëse të menaxhimit të integruar të mbetjeve.” dhe të nenit 49 “Importi i mbetjeve jo të rrezikshme” që parashikon se “1. Në Republikën e Shqipërisë importohen vetëm mbetjet jo të rrezikshme apo mbetjet inerte, përveç atyre të përcaktuara në pikën 3 të nenit 48 të këtij ligji. 2. Importimi i mbetjeve, sipas pikës 1 të këtij ligji, është i mundur vetëm me autorizim të Këshillit të Ministrave. 3. Kërkesa për autorizimin e importit paraqitet në ministri. 4. Autorizimi i importit të mbetjeve jo të rrezikshme lëshohet vetëm në përputhje të plotë me këtë ligj dhe akte të tjera në fuqi. 5. Këshilli i Ministrave, kur shqyrton kërkesën për importin e mbetjeve jo të rrezikshme, merr në konsideratë arsyet e importimit të këtyre mbetjeve. Kërkuuesi i autorizimit të importit të mbetjeve jo të rrezikshme duhet të provojë se janë shfrytëzuar të gjitha mbetjet, sipas llojit dhe kodit, të kërkuar në vend. 6. Autorizimi për importin e mbetjeve jo të rrezikshme është i vlefshëm për një periudhë kohe deri një vit dhe i nënshtrohet kushteve të përgjithshme, të përcaktuara në rregulloret e miratuara në zbatim të këtij ligji, si dhe çdo kushti specifik që lidhet me rastin konkret. 7. Në autorizimin e importimit të mbetjeve përcaktohen: a) lloji i mbetjeve për importin e të cilave lëshohet; b) standardet që lidhen me ambalazhimin dhe etiketimin e mbetjeve dhe dokumentet shoqëruese gjatë transportit të tyre; c) kërkesat për monitorimin dhe raportimin e lëvizjeve të mbetjeve. 8. Këshilli i Ministrave, me propozimin e ministrit, miraton listën e mbetjeve që lejohen të importohen dhe rregullat për zbatimin e këtij neni”.

3. Brenda 90 ditëve nga depozitimi i kërkesës së grupit nismëtar, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve ka verifikuar nënshkrimet e mbi 50 000 zgjedhësve, saktësinë e dokumenteve të identifikimit, si dhe rregullsinë e dokumentacionit të paraqitur. KQZ-ja, ndonëse ka konstatuar parregullsi në nënshkrimet e zgjedhësve, ka rritur në përfundimin se numri i zgjedhësve që kanë nënshkruar për zhvillimin e referendumi mbetet përsëri mbi 50 000 zgjedhës, në përmbushje të kërkesës kushtetuese dhe ligjore. Me vendimin nr. 10, datë 28.6.2012 “Për shqyrtimin e kërkesës për zhvillimin e referendumi të përgjithshëm për shfuqizimin e një pjese të ligjit nr. 10 463, datë 22.9.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve” ka vendosur, midis të tjerash, pranimin e kërkesës së paraqitur nga grupi nismëtar, si në përputhje me nenet 129, pika 2 dhe 119, pika 6, të ligjit nr. 9087, datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”.

II

4. **Komisioni Qendror i Zgjedhjeve**, në datën 11.1.2013, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese për shqyrtimin, paraprakisht, të kushtetutshmërisë së kërkesës së grupit nismëtar për shfuqizimin e nenit 22, pika 3, dhe nenit 49 të ligjit “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve”, bazuar në nenin 152, pika 1 e Kushtetutës dhe në nenin 129, pika 1 të Kodit Zgjedhor, të ndryshuar.

5. **Subjekti i interesuar, Grupi Nismëtar**, në kërkesën për zhvillimin e referendumi të përgjithshëm shfuqizues, drejtuar KQZ-së, si dhe në parashtrimet e paraqitura në seancën plenare përpara Gjykatës Kushtetuese, ka parashtruar se:

5.1 Ligji, nenet e të cilit kërkohen të shfuqizohen me referendum, nuk përfshihet në çështjet që ndalohen t’i nënshtrohen referendumi sipas pikave 2 dhe 3 të nenit 151 të Kushtetutës dhe, gjithashtu, është në përputhje me kërkesat ligjore të parashikuara në nenin 126, pika 3 dhe 5 dhe nenin 129, pika 2, të Kodit Zgjedhor. Çështja që do të shtrohet për referendum është formuluar qartë, në mënyrë të plotë dhe pa ekuivoke dhe zgjedhësit mund të përgjigjen me “Po” ose “Jo”.

5.2 Nenet objekt shfuqizimi parashikojnë mundësinë e importit të mbetjeve me qëllim asgjësimi, duke vënë në rrezik qëllimin e ligjit që është kufizimi i importit të mbetjeve për mbrojtjen e jetës dhe shëndetit të individëve dhe cilësinë e mjedisit.

5.3 Ligji është i vetëmjaftueshëm, pasi në rast shfuqizimi të nenit 49, i cili parashikon llojet e mbetjeve që lejohen të importohen, autoritetin e dhënies së autorizimit të importit dhe procedurat, nuk shkaktohen probleme për pjesën tjetër të tij, sepse ekzistojnë nene të tjera me parashikime të qarta ligjore dhe detyrime negative të shtetit. Konkretisht, neni 48 rregullon ndalimin e importit dhe të kalimit transit të mbetjeve të rrezikshme dhe ndalimin e mbetjeve jo të rrezikshme, për arsye ruajtjeje ose asgjësimi.

5.4 Nenet 48 dhe 49 të ligjit duhen parë në raport me parashikimet e Konventës së Bazelit, neni 4, pika 1/c dhe pika 7, sipas të cilave importi nuk mund të kryhet nëse shtetet e tjera nuk marrin pëlqimin me shkrim nga shteti shqiptar dhe nëse operatorët e importit nuk pajisen me autorizimin përkatës nga Këshilli i Ministrave. Këto rregullime konventore parashikohen edhe në pikat 1 deri në 7 të nenit 49.

5.5 Po ashtu, pika 1 e nenit 49 parashikon, përveç importit të mbetjeve jo të rrezikshme, edhe importin e mbetjeve inerte. Mungesa e lidhjes organike midis pikës 1 dhe neneve të tjera të ligjit, nuk krijon probleme në rast shfuqizimi. Kurse, pikat 2-8 të nenit, që parashikojnë modalitetet e administrimit të importit, mbeten pa asnjë funksion dhe, natyrshëm, duhet të hiqen nga ligji.

5.6 Edhe shfuqizimi i pikës 3 të nenit 22 nuk shkakton probleme për pjesën tjetër të ligjit, pasi, në rast të ndalimit të importit të mbetjeve, përmbajtja e saj mbetet pa funksion dhe pa zbatim. Po ashtu, përmbajtja e pikës 3 qëndron jashtë logjikës së problematikës së normës ku bën pjesë dhe, për më tepër, bie ndesh edhe me nenin 48, pika 3, pasi duke lejuar importin e mbetjeve jo të rrezikshme me qëllim asgjësimi, relativizon detyrimin negativ absolut të shtetit, duke i dhënë Këshillit të Ministrave diskrecion të pamerituar.

5.7 Procesi i incinerimit, që parashikon pika 3 e nenit 22, është asgjësim, për rrjedhojë, ky i fundit nuk mund të konsiderohet rikuperim. Mbetjet që i nënshtrohen operacionit të incinerimit me qëllim rikuperimi janë vetëm mbetjet bashkiake dhe jo ato të importuara, kurse impiantet e incinerimit duhet të kenë qëllim parësor prodhimin e energjisë dhe jo incinerimin e mbetjeve, pra asgjësimin e tyre. Edhe në rast rikuperimi, mbetjet do të ruhen përkohësisht në vende të caktuara, duke u shndërruar nga mbetje jo të rrezikshme në të rrezikshme, për shkak të kombinimeve fiziko-kimiko-biologjike për shkak të kushteve atmosferike dhe ndërveprimit me faktorë të tjerë.

6. Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, prapësoi në mënyrë të përmbledhur si vijon:

6.1 KQZ-ja nuk legjitimohet për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues, pasi vendimi nr. 10, datë 28.6.2012, që e konsideron të rregullt kërkesën për referendum, është një akt absolutisht i pavlefshëm, që bie në kundërshtim me Kushtetutën dhe nenet 126-130 të Kodit Zgjedhor. KQZ-ja, pas konstatimit, me përzgjedhje rastësore, të firmave të falsifikuara, kishte detyrimin ligjor të verifikonte të gjitha nënshkrimet e depozituara nga grupi nismëtar për zhvillimin e referendumit.

6.2 Kërkesa për zhvillimin e referendumit shfuqizues bie ndesh me ndalimet e parashikuara në nenin 151, pika 2 të Kushtetutës, pasi nenet objekt referendumi kufizojnë të drejta dhe liri themelore dhe, po ashtu, lidhen me buxhetin, taksat dhe detyrimet financiare të shtetit. Konkretisht, në rast të shfuqizimit të neneve të kundërshtuara, cenohet, padrejtësisht, dinjiteti njerëzor, si një prej vlerave themelore të organizimit të shtetit, cenohet liria ekonomike dhe parimi i ligjshmërisë dhe, po ashtu, e drejta për një mjedis të shëndetshëm dhe ekologjikisht të përshtatshëm për brezat e sotëm dhe të ardhshëm, në referim të nenit 59/d të Kushtetutës. Gjithashtu, shfuqizimi i normave ligjore të kundërshtuara dhe, për rrjedhojë, ndalimi i importit të mbetjeve, pakëson të ardhurat që burojnë nga taksat dhe tatimet.

6.3 Shfuqizimi i neneve me referendum cenon kërkesën për vetëmjaftueshmëri të ligjit. Nenet 22, pika 3, dhe 49 të ligjit kanë lidhje logjike dhe në përmbajtje me njëra-tjetrën, për rrjedhojë, nuk duhet të lexohen dhe të interpretohen të shkëputura, pasi do të sillnin kuptim dhe zbatim të gabuar të ligjit. Kështu, nëse shfuqizohet neni 49, përmbajtja e ligjit cenohet, pasi nuk do të ekzistojë asnjë dispozitë ligjore për kufizimin e llojeve të mbetjeve që lejohen të importohen, për procedurat e importit dhe mbikëqyrjen e importeve të mbetjeve jo të rrezikshme për riciklim. Gjithashtu, përmbajtja e këtij neni është në përputhje me kërkesat që burojnë nga kuadri ligjor për mjedisin në Republikën e Shqipërisë dhe me objektivat specifike për zbatimin e nenit 108 të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (MSA), pasi ka transpozuar

plotësisht direktivën 2008/98/KE për mbetjet dhe, pjesërisht, direktiva të tjera të BE-së.

6.4 Kërkesa nuk plotëson elementet e saktësisë dhe qartësisë, si detyrime që burojnë nga neni 126, pikat 4 dhe 6 i Kodit Zgjedhor. Formulimi i kërkesës pasqyron një raport shpërpjesëtimor midis mjetit të përdorur dhe qëllimit që synohet të arrihet dhe, po ashtu, një kontradiktë të plotë midis arsyeve të kërkesës, “ndalimi i importit pa kriter të mbetjeve”, dhe rezultatit ligjor, “lejimi i importit pa asnjë kusht dhe pengesë”.

6.5 Kërkesa për referendum shfuqizues cenon parimin e sigurisë juridike, pasi, duke shfuqizuar nenet e kundërshtuara, cenohet liria ekonomike. Një kufizim i tillë mund të vendoset vetëm me ligj, duke miratuar një tekst pozitiv dhe jo përmes teknikës së shfuqizimit të ligjit.

7. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave** prapësoi në mënyrë të përmbledhur si vijon:

7.1 Ligji përqas plotësisht direktivën 2008/98/KE të Bashkimit European dhe pjesërisht rregulloren 1013/2006 për transferimin e mbetjeve dhe, po ashtu, është hartuar në zbatim të nenit 108 të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit.

7.2 Ligji nuk e përmbush kriterin që pjesa e mbetur e tij të jetë e vetëmjaftueshme, në rast se nenet 22, pika 3, dhe 49 shfuqizohen me referendum. Kuadri ligjor, i cili do të mbetet i cunguar, do të lejonte importin e mbetjeve, por pa ofruar garancitë administrative dhe procedurale të domosdoshme për mbrojtjen e shëndetit të njerëzve, mjedisit dhe zhvillimin e qëndrueshëm, që përbën edhe qëllimin e ligjit.

7.3 Po ashtu, kërkesa nuk plotëson kriterin e qartësisë, mungesës së ekuivokut dhe homogjenitetit, në kundërshtim me nenin 126, pika 5 të Kodit Zgjedhor. Nëse zgjedhësit do të shpreheshin pro shfuqizimit të neneve të propozuara, rezultati, pas referendumit, do të ishte i kundërt me synimin e grupit nismëtar për ndalimin tërësisht të importit, pasi importi jo vetëm do të liberalizohej, por mbetjet do të importoheshin në mungesë të garancive rregullatore.

7.4 Shfuqizimi i neneve objekt referendumi do të cenonte në mënyrë të tërthortë Kushtetutën, konkretisht nenin 59, pikat “d” dhe “dh”, si dhe detyrimet ndërkombëtare që burojnë nga neni 6 i MSA-së për përafrimin e legjislacionit kombëtar me atë të BE-së.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Mbi legjitimitimin e kërkesit¹

8. Gjykata Kushtetuese (Gjykata) vlerëson, paraprakisht, të marrë në shqyrtim pretendimin e përfaqësuesit të subjektit të interesuar, Kuvendit të Shqipërisë, mbi moslegjitimitimin e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues. Sipas përfaqësuesit të Kuvendit të Shqipërisë, KQZ-ja, pas konstatimit nga Instituti i Policisë Shkencore se rreth 70% e firmave të përzgjedhura rastësisht ishin të falsifikuara, kishte detyrimin ligjor të verifikonte të gjitha nënshkrimet e depozituara nga grupi nismëtar për zhvillimin e referendumit. Për rrjedhojë, për shkak të mospërmbushjes së këtij detyrimi, vendimi nr. 10, datë 28.6.2012 i KQZ-së, që e konsideron të rregullt kërkesën për referendum, është një akt absolutisht i pavlefshëm, që bie në kundërshtim me Kushtetutën dhe nenet 126-130 të Kodit Zgjedhor.

9. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (Kushtetuta), në pjesën e XI dhe XVII (nenet 150-152, 177) parashikon llojet e referendumeve, subjektet që legjitimohen të kërkojnë zhvillimin e tyre dhe ndalimet kushtetuese në lidhje me to. Për sa u përket parimeve dhe procedurave për zhvillimin e referendumit, si dhe vlefshmërisë së tij, Kushtetuta parashikon shprehimisht se ato parashikohen me ligj (neni 150, pika 3).

10. Në përmbushje të këtij parashikimi kushtetues, parimet dhe procedurat mbi referendumet, janë parashikuar, fillimisht, nga ligji nr. 9087, datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, midis të tjerash, edhe me ligjin nr. 10 019, datë 29.12.2008. Ky i fundit, në nenin 185 përcakton se “*dispozitat për referendumet (pjesa e IX e ligjit nr. 9087/2003), si dhe çdo pjesë e dispozitave të tij që ka lidhje me të, mbetet në fuqi deri në miratimin e ligjit të ri për referendumet e përgjithshme dhe vendore. Administrimi i procesit të referendumeve dhe nxjerrja e rezultatit të tyre bëhen*

¹ Gjyqtari V.Kristo votoi kundër legjitimitimit *ratione materiae* të kërkesit, Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.

në përputhje me këtë Kod”.

11. Në rastin konkret, Gjykata konstaton se në përputhje me kërkesat e nenit 126, pika 2 të Kodit Zgjedhor, kërkesa për fillimin e procedurave të referendumit për shfuqizimin e neneve 22, pika 3, dhe 49 të ligjit është paraqitur në KQZ nga një grup prej jo më pak se 12 nismëtarësh, të cilët janë zgjedhës të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Zgjedhësve. KQZ-ja, bazuar në detyrimet që parashikon neni 128 i Kodit Zgjedhor, ka verifikuar nënshkrimet në fletët-tip dhe saktësinë e dokumenteve identifikuese të zgjedhësve dhe, me vendim të arsyetuar nr. 10, datë 28.6.2012, ka vendosur pranimin e kërkesës për zhvillimin e referendumit.

12. Gjykata, nisur nga prapësimet e subjektit të interesuar, Kuvendit të Shqipërisë, mbi moslegjitimitimin e kërkuarit, çmon se vendimi i KQZ-së, për pranimin e kërkesës për zhvillimin e referendumit të përgjithshëm shfuqizues, nuk i nënshtrohet vlerësimit nga Gjykata, por përbën mjetin për vënien në lëvizje të juridiksionit kushtetues për të shqyrtuar, paraprakisht, kushtetutshmërinë e kërkesës për referendum të përgjithshëm shfuqizues, të paraqitur nga grupi nismëtar në emër të mbi 50 mijë zgjedhësve.

13. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se plotësohen kërkesat për legjitimitimin *ratione personae* të KQZ-së, pasi është subjekti të cilit Kodi Zgjedhor i njeh kompetencën për vënien në lëvizje të juridiksionit kushtetues për shqyrtimin, paraprakisht, të kushtetutshmërisë së kërkesës për referendum të përgjithshëm shfuqizues. Në lidhje me legjitimitimin *ratione materiae*, pretendimet e kërkuarit janë *prima facie* në kompetencë të Gjykatës Kushtetuese, pasi ato përfshihen në rregullimin kushtetues të neneve 131/ë dhe 152/1, që parashikojnë se Gjykata Kushtetuese vendos për “kushtetutshmërinë e referendumeve” dhe “shqyrton paraprakisht kushtetutshmërinë e çështjeve të shtruara për referendum”. Për sa i përket legjitimitimit *ratione temporis*, kërkesa është paraqitur brenda afateve të parashikuara nga Kodi Zgjedhor, i ndryshuar.

B. Lidhur me kushtetutshmërinë e kërkesës për zhvillimin e referendumit të përgjithshëm shfuqizues të neneve 22, pika 3, dhe 49 të ligjit

14. Kushtetuta, në nenin 150 parashikon të drejtën e popullit, nëpërmjet 50 mijë shtetasve me të drejtë vote, për të kërkuar referendumin për shfuqizimin e një ligji. Në referim të nenit 152, pika 1, kushtetutshmëria e çështjeve të shtruara për referendum shqyrtohet, paraprakisht, nga Gjykata Kushtetuese, në një proces gjykimi kushtetues të posaçëm, i cili duhet të përfundojë brenda 60 ditëve nga paraqitja e kërkesës nga KQZ-ja.

15. Gjykata ka theksuar se referendumi është mjeti kushtetues që lidhet me nocionin e sovranitetit të popullit (neni 2/1 i Kushtetutës), që ushtrohet nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur prej tij ose në mënyrë të drejtpërdrejtë (neni 2/2). Çështja e përcaktimit të kushteve dhe rasteve në të cilat populli mund ta ushtrojë sovranitetin në mënyrë të drejtpërdrejtë, merr rëndësi themelore. Parimi i ushtrimit të sovranitetit nga populli nënkupton një koncept demokratik sipas kritereve të një demokracie përfaqësuese, që përmban edhe elemente që mundësojnë ushtrimin direkt të demokracisë kushtetuese. Me këtë kuptohet që populli, të drejtën për të ushtruar funksion ligjvënës, normalisht, nuk e ushtron vetë në mënyrë të drejtpërdrejtë, por nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur prej tij (*shih vendimin nr. 31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

16. Sovraniteti i popullit, i vendosur në kuadrin e një sistemi kushtetues e ligjor, nuk mund të ngatërrohet me pushtetin themelor dhe kërkesa për të ndjekur disa procedura të veçanta, gjatë ushtrimit të tij, është tërësisht në përputhje me sovranitetin popullor. Kushtetuta, në mënyrë të qartë, e ka lidhur ushtrimin e sovranitetit popullor me rregulla të veçanta. Është e vërtetë se në përputhje me nenin 2, pika 1, të Kushtetutës “sovraniteti në Republikën e Shqipërisë i takon popullit”. Por, ky deklaram nuk nënkupton ushtrimin e sovranitetit nga populli në mënyrë të pakushtëzuar. Çdo nen i Kushtetutës duhet të interpretohet në kontekstin e Kushtetutës si një e tërë dhe jo i izoluar (*shih vendimin nr. 25, datë 24.7.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Instrumentet e demokracisë direkte konsiderohen jo si pushtet konkurrues i organeve përfaqësuese, por si instrumente që mundësojnë mënjanimin e mungesës së veprimit nga ana e

përfaqësuesve ose balancimin e kësaj mungese. Ato nuk mundësojnë bërjen e ligjeve, funksion i cili i është ngarkuar ekskluzivisht ligjvënësit. Në këtë mënyrë, referendumi paraqitet si mjet për integrimin dhe stimulimin e procesit ligjvënës në parlament, në rastet kur nuk gjen zbatim parimi i përputhjes së vullnetit të shumicës parlamentare me shumicën e popullit në një çështje konkrete. Pra, bëhet fjalë për një instrument që mundëson transmetimin e mendimit të zgjedhësve në drejtim të instancave politike (*shih vendimin nr. 31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Kushtetuta, si ligji themelor i shtetit, i detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese, duke i dhënë, në këtë mënyrë, jetë parimit të rëndësishëm të kushtetutshmërisë funksionale. Normat e Kushtetutës zbatohen drejtpërsëdrejti, përveç rasteve kur vetë Kushtetuta parashikon ndryshe. Ky parim themelor sanksionohet në nenin 4, pika 3 të Kushtetutës, dhe nënkupton se kur rregulli kushtetues parashikohet shprehimisht, ai nuk mund të mënjanohet dhe as të tejkalohet, por duhet të zbatohet drejtpërsëdrejti (*shih vendimin nr. 29, datë 9.11.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Kushtetuta, në nenin 152, pika 1, evidenton elementet përcaktues e të kufijve të shqyrtimit të kushtetutshmërisë së kontrollit të çështjes së shtruar për referendum. Shqyrtimi i kushtetutshmërisë kërkon domosdoshmërisë vlerësimin nëse, në rastin në shqyrtim, janë të pranishme ndalime të atij lloji që parashikon neni 151, paragrafi 2 i Kushtetutës, konkretisht, nëse ligji (ose nene të tij) i kërkuar për t'u hedhur në referendum me qëllim shfuqizimi, është nga ajo kategori ligjesh, për të cilat Kushtetuta nuk lejon, shprehimisht ose në mënyrë të nënkuptuar, ndërmarrjen e një procedure të tillë referendare. Gjykata, në referim të përmbajtjes së nenit 151, pika 2, konstaton se lista e çështjeve, të cilat nuk mund të shtrohen për referendum të përgjithshëm shfuqizues, kufizohet në ato që lidhen me tërësinë territoriale të RSH-së, me kufizimin e të drejtave dhe lirive themelore, me buxhetin, taksat e detyrimet financiare të shtetit, me vendosjen dhe heqjen e gjendjes së jashtëzakonshme, me deklarin e luftës dhe të paqes dhe me amnistinë.

20. Gjykata rithekson se çdo dispozitë e Kushtetutës duhet të interpretohet në mënyrë që të jetë e pajtueshme me parimet themelore kushtetuese. Kjo, për arsye se të gjitha normat dhe parimet kushtetuese formojnë një sistem harmonik. Natyra e Kushtetutës, koncepti i kushtetutshmërisë, nënkupton që Kushtetuta nuk mund të ketë kontradikta të brendshme. Për pasojë, asnjë dispozitë e Kushtetutës nuk mund të nxirret jashtë kontekstit të saj dhe të interpretohet më vete (*shih vendimin nr. 25, datë 24.7.2009 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, në referim të jurisprudencës kushtetuese, mund të identifikohen edhe ndalime të nënkuptuara ose, e thënë ndryshe, ekzistenca e kërkesave të tjera kushtetuese të lidhura me ato të nenit 151 të Kushtetutës, të cilat preken nga ligji (nenet) objekt referendumi.

21. Në rastin konkret, Gjykata konstaton se nga analiza e përmbajtjes së ligjit nenet e të cilit kërkohen të shfuqizohen me referendum, rezulton se nene të veçanta të tij bëjnë referencë të drejtpërdrejtë në norma me hierarki të ndryshme normative, si në ligjin “Për mbrojtjen e mjedisit”, “Për lejet e mjedisit”, “Për licencat, autorizimet dhe lejet në RSH”, “Për koncesionet”, “Për kundërvajtjet administrative”; në vendimet e Këshillit të Ministrave: nr. 538, datë 26.5.2009 “Për licencat dhe lejet që trajtohen nga/apo nëpërmjet Qendrës Kombëtare të Licencimit dhe disa rregullime të tjera nënligjore të përbashkëta”; nr. 99, datë 18.2.2005 “Për miratimin e katalogut shqiptar të klasifikimit të mbetjeve”; nr. 798, datë 29.9.2010 “Për miratimin e rregullores ‘Për administrimin e mbetjeve spitalore’”; nr. 806, datë 4.12.2003 “Për miratimin e rregullave e procedurave për importimin e mbetjeve me qëllim përdorimi, përpunimi e riciklimi”; në rregulloren nr. 1, datë 30.3.2007, të Ministrit të Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave dhe Ministrit të Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit “Për trajtimin e mbetjeve nga ndërtimi dhe shkatërrimet, që nga krijimi dhe transporti i tyre për asgjësim”; në udhëzimin nr. 6, datë 27.11.2007 të Ministrit të Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave “Për miratimin e rregullave, përmbajtjes dhe afateve për përgatitjen e planeve të administrimit të mbetjeve të ngurta”; në rregulloren nr. 4, datë 15.10.2003 të Ministrit të Mjedisit “Për kërkimin, shqyrtimin dhe miratimin e lejeve të eksportimit dhe të transitimit të mbetjeve”, apo në “Marrëveshjen Europiane për transportimin ndërkombëtar të mallrave të rrezikshme”.

22. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se ligji “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve” dhe nenet 22, pika 3, dhe 49 objekt referendumi, nuk i përkasin ndonjëres prej kategorive të

ligjeve për të cilat ndalimi për t'iu nënshtuar referendumit është absolut dhe as ndalimeve të nënkuptuara, të cilat mund të shërbenin si arsye bindëse për të vlerësuar se ekziston lidhje e drejtpërdrejtë me to.

23. Në këtë kuptim, Gjykata i vlerëson si të pabazuara propësimet e subjektit të interesuar, Kuvendit të Shqipërisë, se nenet objekt referendumi kufizojnë të drejta dhe liri themelore (dinjitetin njerëzor, lirinë ekonomike), lidhen me buxhetin, taksat e detyrimet financiare të shtetit dhe cenojnë parimin e i ligjshmërisë.

24. Subjektet e interesuara, Kuvendi i Shqipërisë dhe Këshilli i Ministrave, kanë propësuar se, në rast shfuqizimi me referendum të neneve 22, pika 3, dhe 49, ligji nuk plotëson kriterin e vetëmjaftueshmërisë, në referim të nenit 126, pika 3 të Kodit Zgjedhor. Sipas tyre, kuadri ligjor, i cili do të mbetej i cunguar, do të lejonte importin e mbetjeve, por pa ofruar garancitë administrative dhe procedurale të domosdoshme për mbrojtjen e shëndetit të njerëzve, mjedisit dhe zhvillimin e qëndrueshëm, që përbën edhe qëllimin e ligjit.

25. Gjykata, duke i vlerësuar edhe këto pretendime nën dritën e parashikimeve kushtetuese që përcaktojnë kufijtë e shqyrtimit të kushtetutshmërisë së çështjes së shtruar për referendum të përgjithshëm shfuqizues, parashikuar nga neni 151, pika 2 e Kushtetutës, arrin në përfundimin se argumentet e parashtruara nga përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, në mbështetje të propësimeve lidhur me mungesën e vetëmjaftueshmërisë së ligjit pas shfuqizimit të neneve 22, pika 3, dhe 49, nuk janë bindëse për të provuar cenimin e ndalimeve kushtetuese.

26. Po ashtu, përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Këshilli të Ministrave, ka pretenduar se shfuqizimi i neneve 22, pika 3, dhe 49 të ligjit “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve”, bie ndesh me detyrimet ndërkombëtare që burojnë nga neni 6 i MSA-së për përafrimin e legjislacionit kombëtar me atë të BE-së, konkretisht me direktivën 2008/98/KE të Bashkimit Europian, rregulloren 1013/2006 “Për transferimin e mbetjeve” dhe me kërkesat e nenit 108 të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit.

27. Nisur nga natyra dhe karakteristikat e gjykimit kushtetues konkret, Gjykata vlerëson se objekt i tij është shqyrtimi, paraprakisht, i kushtetutshmërisë së kërkesës për referendum të përgjithshëm shfuqizues dhe jo pajtueshmëria e neneve, objekt i referendumi, me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara.

28. Për sa i përket kërkesës së parashikuar nga neni 151, pika 3 e Kushtetutës, Gjykata konstaton se kërkesa për shqyrtimin e kushtetutshmërisë së çështjes së shtruar për referendum nuk është paraqitur më parë në harkun kohor të tri viteve, për rrjedhojë, nuk ekziston ndonjë pengesë e karakterit kohor në këtë drejtim.

29. Në përfundim të analizës së mësipërme, Gjykata vlerëson se në përmbajtjen e kërkesës nuk konstatohen pengesa kushtetuese.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 150, paragrafi 1, 151, paragrafët 2 dhe 3 dhe 152, paragrafi 1 i Kushtetutës, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Pranimin e kërkesës.
- Deklarimin si të pajtueshme me Kushtetutën të kërkesës për zhvillimin e referendumi të përgjithshëm për shfuqizimin e nenit 22, pika 3 dhe nenit 49 të ligjit nr. 10 463, datë 22.9.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve”.
- 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,

MENDIM PAKICE

1. Jam dakord me arsyetimin e shumicës, lidhur me mungesën e ndalimeve kushtetuese të parashikuara nga neni 151, pika 2 të Kushtetutës, por ndaj mendim të ndryshëm në lidhje me elementet përcaktuese të kufijve të shqyrtimit, paraprakisht, të kushtetutshmërisë së kërkesës për zhvillimin e referendumit të përgjithshëm, për shfuqizimin e neneve 22, pika 3, dhe 49 të ligjit “Mbi menaxhimin e integruar të mbetjeve”.

2. Llojet e referendumeve, subjektet që legjitimohen të kërkojnë zhvillimin e tyre, ndalimet kushtetuese në lidhje me to, parashikohen shprehimisht në pjesën e XI dhe XVII të Kushtetutës (nenet 150-152, 177). Parimet dhe procedurat për zhvillimin e referendumit, si dhe vlefshmëria e tij parashikohen me ligj (neni 150, pika 3), konkretisht ligji nr. 10019, datë 29.12.2008 “Kodi Zgjedhor”, i cili në nenin 185, përcakton se “*dispozitat për referendume (pjesa e IX e ligjit nr. 9087/2003, si dhe çdo pjesë e dispozitave të tij që ka lidhje me të, mbetet në fuqi deri në miratimin e ligjit të ri për referendume të përgjithshme dhe vendore. Administrimi i procesit të referendumeve dhe nxjerrja e rezultatit të tyre bëhen në përputhje me këtë Kod*”.

3. Në jurisprudencën kushtetuese referendumi është përkufizuar si një mjet kushtetues që lidhet me nocionin e sovranitetit të popullit (neni 2/1 i Kushtetutës), që ushtrohet nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur prej tij ose në mënyrë të drejtpërdrejtë (neni 2/2). Thelbi i këtij instituti të demokracisë konsiston në dy kritere kryesore: së pari në përkufizimin e pushtetit sovran të popullit, *suprema potestas*, dhe rëndësinë ligjore të akteve të miratuara në procesin e zbatimit të demokracisë së drejtpërdrejtë. Po ashtu, referendumi paraqitet si mjet për *integrimin* dhe *stimulimin* e procesit ligjvënës në parlament, në rastet kur nuk gjen zbatim parimi i përputhjes së vullnetit të shumicës parlamentare me shumicën e popullit në një çështje konkrete. Pra, bëhet fjalë për një instrument që mundëson transmetimin e mendimit të zgjedhësve në drejtim të instancave politike (*shih vendimin nr. 31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

4. Liria e nxitësve të kërkesave për zhvillimin e referendumit dhe liria e votuesve për vlerësimin e një kërkesë të tillë janë dy çështje të ndryshme dhe, për rrjedhojë, ato nuk duhet të ngatërrohen, pasi është e vërtetë se dorëzimi i kërkesave përbën burimin e nevojshëm për të filluar procesin referendar, por është po kaq i vërtetë edhe fakti se sovraniteti i popullit nuk ka të bëjë me sovranitetin e nxitësit dhe se populli duhet të jetë i garantuar në ushtrimin e pushtetit të tij sovran. Referendumi shfuqizues, si një mjet thelbësor i demokracisë së drejtpërdrejtë, nuk mund të shndërrohet në një instrument të shtrembëruar të demokracisë përfaqësuese (*shih vendimin nr. 16/1978 të Gjykatës Kushtetuese Italiane*).

5. Në këtë kuptim, çështja e përcaktimit të kushteve dhe kritereve, të cilat duhet të respektohen nga populli për ta ushtruar sovranitetin në mënyrë të drejtpërdrejtë, merr rëndësi themelore kushtetuese. Kontrolli gjyqësor i objektit/kërkesës së referendumit, i cili i është ngarkuar, kryesisht, organeve kushtetuese të pavarura, si Gjykata Kushtetuese, tradicionalisht, është përqendruar në vlerësimin e dy elementeve: së pari, *vlefshmëria formale* e çështjes së shtruar për referendum, e cila vlerësohet nën dritën e qartësisë dhe njëtrajtshmërisë së pyetjes/objektit (p.sh. në SHBA, Zvicër ose Itali), që përbën edhe kërkesën minimale të referendumeve dhe, së dyti, *vlefshmëria materiale* e çështjes, e cila lidhet, para së gjithash, me vlerësimin e fushave të cilat janë objekt referendumit, por nuk përjashtohet edhe mundësia që të ketë lidhje edhe me pajtueshmërinë e propozimit për referendum me *status quo*-në, në disa fusha të caktuara, të legjislacionit më të lartë në hierarki si Kushtetuta ose katalogu i të drejtave etj. (*shih “The Oxford Book of Comparative Constitutional Law”, 2012, fq. 522-523*).

6. Edhe Kodi i Praktikave të Mira për Referendume të Komisionit të Venecias, të Këshillit të Europës, (*shih CDL-AD(2007)008rev, datë 21.1.2009*), për garantimin e të drejtave dhe lirive themelore, veçanërisht të së drejtës për të votuar, përcakton tërësinë e rregullave dhe parimeve që duhen respektuar gjatë proceseve referendare nga të gjitha subjektet e interesuara dhe pjesëmarrëse në këtë proces. Në dritën e këtyre standardeve theksohet se, pavarësisht nga forma në të cilën paraqitet kërkesa për

referendum, nga pikëpamja e *vlefshmërisë formale* ajo duhet të plotësojë parime që lidhen me: *Unitetin e formës*: kërkesa nuk mund të jetë kombinim i formave të ndryshme (p.sh.: formulim me terma konkretë, formulim me terma të përgjithshëm ose propozim në parim); *Unitetin e përmbajtjes*: me përjashtim të rasteve kur kërkesa ka të bëjë me rishikimin e të gjithë ligjit, në rastet e tjera duhet të ekzistojë një lidhje e natyrshme midis pjesëve të ndryshme të kërkesës/pyetjes të shtruar për votim, me qëllim garantimin e së drejtës së votës (nuk duhet të ekzistojë pritshmëria që votuesi të pranojë ose rrëzojë, në tërësi, dispozita pa lidhje midis tyre). Ky parim është shprehje e lirisë së votës; *Unitetin e nivelit hierarkik*: e njëjta pyetje nuk mund të shtrohet, njëkohësisht, për ligje të niveleve të ndryshme hierarkike (p.sh. për Kushtetutën dhe legjisllacionin që del në bazë dhe zbatim të saj); *Pyetje të qarta dhe joorientuese*: liria e votës nënkupton që “pyetja që i paraqitet elektoratit duhet të jetë e qartë (jo e panjohur dhe as me disa kuptime); ajo nuk duhet të çojë në keqkuptime; nuk duhet të sugjerojë një përgjigje tjetër; zgjedhësit duhet të jenë të informuar për pasojat e referendumit; duhet të përgjigjen me “po” ose “jo”, ose me votë boshe. Këto parime, të cilat sanksionohen shprehimisht nga disa legjisllacione kombëtare, duhet të konsiderohen universale. Për sa i përket *vlefshmërisë materiale* të tekstit që shtrohet për referendum, ai duhet të jetë në përputhje me të gjitha ligjet superiore (parimi i hierarkisë së normave) dhe jo në kundërshtim me të drejtën ndërkombëtare ose parimet statutoire të Këshillit të Europës si demokracia, të drejtat e njeriut dhe shteti i së drejtës.

7. Nisur nga sa më sipër, mendoj se shumica në vendim ka vlerësuar vetëm ndalimet kushtetuese të parashikuara në nenin 151, pika 2, të cilat përkojnë me vlerësimin e elementeve të vlefshmërisë materiale të kërkesës për referendum. Kriteret ndaluese, si tërësia territoriale, të drejtat e njeriut, çështjet e buxhetit etj., në përmbajtjen e tyre shprehin fusha për të cilat Kushtetuta ka përcaktuar shprehimisht ndalimin absolut për zhvillimin e referendumit shfuqizues. Janë pikërisht këto fusha që përcaktojnë kufijtë e kontrollit kushtetues, në kuptim të vlefshmërisë materiale të kërkesës.

8. Arsytimi i shumicës bie ndesh me vendimmarrjen e mëparshme të kësaj Gjykate, në të cilën ajo është shprehur se shqyrtimi i kushtetutshmërisë së kërkesës për referendum kërkon verifikimin dhe vlerësimin, paraprakisht, nga Gjykata të dy çështjeve: *së pari*, nëse, në rastin në shqyrtim, janë të pranishme ndalime të atij lloji që parashikon neni 152, paragrafi 2 i Kushtetutës. Konkretisht, Gjykata vlerëson nëse ligji i kërkuar për t’u hedhur në referendum me qëllim shfuqizimi, është nga ajo kategori ligjesh, për të cilat Kushtetuta nuk lejon, shprehimisht ose në mënyrë të nënkuptuar, ndërmarrjen e një procedure të tillë referendare. *Së dyti*, nëse pjesa tjetër e ligjit është e vetëmjaftueshme në rast se shfuqizohen normat ligjore objekt i kërkesës për referendum shfuqizues, në vështirësi të kufizimit që imponon neni 126, pika 3 e Kodit Zgjedhor. Madje, Gjykata ka vlerësuar se ky ndalim i parashikuar në Kodin Zgjedhor është në harmoni me parimin kushtetues të demokracisë përfaqësuese. Në këtë aspekt, në qoftë se pas shfuqizimit me referendum, pjesa e mbetur e ligjit nuk do të ishte e vetëmjaftueshme, atëherë do të krijohej vakuum ligjor, situatë kjo që e detyron ligjvënësin që edhe kundër dëshirës së tij, të plotësojë këtë vakuum. Kjo situatë, në qoftë se do të përsëritej shpesh, do të cenonte parimin themelor të demokracisë parlamentare. Në qoftë se ligjvënësi nuk reagon në përgjigje të vakuumit legjisllativ, atëherë sistemi kushtetues nuk ofron ndonjë mjet efektiv, dhe kjo situatë mund të çonte në një krizë në sistemin e demokracisë përfaqësuese. Gjykata ka vlerësuar, gjithashtu, se me ndalimin e mësipërm, ligjvënësi ka pasur për qëllim shmangien e vakuumeve legjisllative, që është në mbrojtje të një parimi të rëndësishëm të shtetit të së drejtës, dhe pikërisht të parimit të sigurisë juridike. Kushti që pjesa e mbetur e ligjit, në rast të një referendumit shfuqizues, të jetë e vetëmjaftueshme, i shërben qëndrueshmërisë së sistemit juridik (*shih vendimin nr. 31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Në vlerësimin tim, shumica duhet të kishte vlerësuar, paraprakisht, edhe elementet e vlefshmërisë formale që imponon ky lloj gjykimi, konkretisht, kërkesat për vetëmjaftueshmërinë e ligjit, pas shfuqizimit të normave objekt referendumi, dhe qartësinë e kërkesës. Kufijtë e kontrollit të kërkesës imponohen jo vetëm nga kuadri kushtetues-ligjor, por dhe nga praktikatat më të mira mbi çështjet referendare.

10. Në lidhje me vetëmjaftueshmërinë e pjesës së mbetur të ligjit, pas shfuqizimit të neneve 22, pika 3, dhe 49 të tij, shumica arsyeton se “Gjykata, duke i vlerësuar edhe këto pretendime nën dritën e parashikimeve kushtetuese që përcaktojnë kufijtë e shqyrtimit të kushtetutshmërisë së çështjes së shtruar

për referendum të përgjithshëm shfuqizues, parashikuar nga neni 151, pika 2 e Kushtetutës, arrin në përfundimin se argumentet e parashtruara nga përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, në mbështetje të prapësimeve lidhur me mungesën e vetëmjaftueshmërisë së ligjit pas shfuqizimit të neneve 22, pika 3, dhe 49, nuk janë bindëse për të provuar cenimin e ndalimeve kushtetuese.” (shih prg. 25).

11. Mendoj se vlerësimi i kërkesës për vetëmjaftueshmëri të ligjit (*element i vlefshmërisë formale*) nën dritën e ndalimeve kushtetuese (kërkesat e nenit 151, pika 2 të Kushtetutës - *element i vlefshmërisë materiale*) është sa i pamundur, aq dhe i gabuar. Elementet e vlefshmërisë formale nuk mund të kontrollohen përmes referimit në elemente të vlefshmërisë materiale, pasi të parat duhet të plotësojnë kërkesa që kanë të bëjnë me unitetin e formës, të përmbajtjes, qartësisë së kërkesës etj., kurse të dytat kanë të bëjnë me fusha të caktuara, për të cilat ndalohet (shprehimisht ose në mënyrë të nënkuptuar) zhvillimi i referendumit.

12. Kërkesa për referendum është një akt i privuar nga motivet, pasi objektivi i nënshkruesve nuk buron nga deklarimi i qëllimit të tyre, por vetëm nga qëllimi i përfshirë në pyetjen që i shtrohet referendumit, pra, nga qëllimi objektivisht i arritshëm që rezulton nga lidhja midis normave të paraqitura për shfuqizimin përmes referendumit dhe atyre që do të rezultojnë pas shfuqizimit. Me fjalë të tjera, pyetja e shtruar për referendum kontrollohet mbi bazën e formulimit të saj dhe nga ndikimi i referendumit mbi kuadrin normativ në fjalë (shih vendimin nr. 25/2011 të Gjykatës Kushtetuese Italiane). Prania e kërkesave në lidhje me formulimin e pyetjes së referendumit si njëtrajtshmëria, qartësia dhe thjeshtësia, karakteri unik, plotësia, qëndrueshmëria, përshtatshmëria, marrin rëndësi thelbësore. Vlerësimi i përshtatshmërisë, mjaftueshmërisë dhe qartësisë së pyetjes së shtruar për shfuqizim me referendum, është i nevojshëm për të identifikuar: a) qëllimin që synohet të arrihet; b) rregullimin që vjen më pas; c) për të krahasuar rezultatet që burojnë në plotësim të dy pikave të para (*shih vendimet nr. 26/1981; nr. 45/2005; nr. 16/2008 të Gjykatës Kushtetuese Italiane*).

13. Në vështrim të sa më sipër, mendoj se për çështjet për të cilat nuk ka ndalesa kushtetuese, në kuptim të nenit 151, pika 2 e Kushtetutës, siç është dhe rasti në gjykim, është i domosdoshëm vlerësimi edhe i elementeve të vlefshmërisë formale, në funksion të garantimit të së drejtës së votës të zgjedhësve. Si në aspektin doktrinal ashtu dhe atë jurisprudencial, këto vlerësime, edhe pse përkufizohen si autonome, të pavarura dhe qartësisht të dallueshme nga njëra-tjetra, janë kërkesa kumulative për kontrollin, paraprakisht, të kushtetutshmërisë së kërkesës për referendum.

14. Shumica, me të drejtë, i referohet një parimi të rëndësishëm të elaboruar në jurisprudencën kushtetuese, atij të kushtetutshmërisë, sipas të cilit Kushtetuta nuk mund të ketë kontradikta të brendshme, se çdo dispozitë e saj duhet të interpretohet në mënyrë që të jetë e pajtueshme me parimet themelore kushtetuese, për arsye se të gjitha normat dhe parimet kushtetuese formojnë një sistem harmonik. Për pasojë, asnjë dispozitë e Kushtetutës nuk mund të nxirret jashtë kontekstit të saj dhe të interpretohet më vete (*shih prg.20*). Por, arsyetimi i shumicës jo vetëm nuk respekton natyrën harmonike të Kushtetutës, por devijon dukshëm nga kërkesat kushtetuese, ligjore dhe, akoma më shumë, standardet europiane mbi shqyrtimin, *ex ante*, të kushtetutshmërisë së kërkesës për referendum të përgjithshëm shfuqizues, si dhe nga jurisprudenca e mëparshme kushtetuese. Ndryshe nga rastet e mëparshme të vendimmarrjes kushtetuese ku shkaqet dhe arsyet e ndryshimit të praktikës janë arsyetuar, në rastin konkret mungojnë tërësisht argumentet në këtë drejtim.

15. Duke iu kthyer çështjes konkrete, konstatohet se grupi nismëtar u ka shtruar zgjedhësve për votim pyetjen: “A duhet shfuqizuar neni 22, pika 3, dhe neni 49 i ligjit nr. 10463, datë 22.9.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve?””. Sipas argumenteve të parashtruara në kërkesë dhe gjatë gjykimit, grupi nismëtar synon që përmes iniciativës referendare të ndalojë plotësisht importin e mbetjeve jo të rrezikshme. Në rast se kuorumi i kërkuar i votuesve do të votonte pro shfuqizimit të neneve 22, pika 3, dhe 49 të ligjit, atëherë rezultati i pritshëm prej tyre duhet të ishte ndalimi i importit të çdo lloji mbetjeje. Mendoj se mënyra e formulimit të pyetjes, edhe në eventualitetin e shfuqizimit të normave ligjore objekt referendumi, nuk sjell rezultatin e pritshëm. Së pari, neni 48 i ligjit përcakton në mënyrë të shprehur se kategoritë e mbetjeve që ndalohen të importohen dhe të kalojnë tranzit janë ato të rrezikshme, kurse për mbetjet jo të rrezikshme importi ndalohet kur ato janë të destinuara për qëllime ruajtjeje ose asgjësimi.

Formulimi i kësaj norme ligjore evidenton në mënyrë shteruese rastet e ndalimit të importit të mbetjeve, duke mos përcaktuar ndalimin e importit për mbetjet jo të rrezikshme kur destinacioni i tyre është i ndryshëm nga ruajtja ose asgjësimi. Së dyti, në referim të përmbajtjes së ligjit, konkretisht nenit 62 “Kundërvajtjet dhe sanksionet”, pikat 51-52 prezumojnë importin e mbetjeve jo të rrezikshme pa autorizim, dhe vetëm për mungesën e autorizimit e përkufizojnë këtë veprim si kundërvajtje penale, duke parashikuar gjobë. Së treti, ligji, në nenin 68 me titull “Vazhdimi i efekteve të disa akteve ligjore”, në pikën “d” parashikon, midis të tjerash, se VKM-ja nr. 806, datë 4.12.2003 “Për miratimin e procedurave për importin e mbetjeve me qëllim përdorimin, përpunimin e riciklimin” mbetet në fuqi deri në shfuqizimin me akte të veçanta. Në pikën 3 të këtij vendimi parashikohet se miratimi për importin e mbetjeve jepet nga Këshilli i Ministrave (KM) duke përcaktuar llojin dhe sasinë dhe afatet e importimit. Kurse në pikën 7 vendimi parashikon se kur KM nuk e miraton kërkesën, atëherë kërkuesi, brenda 30 ditëve, mund të ankohet në gjykatë.

Në vështrim të sa më sipër, edhe pse votuesit do të votojnë për ndalimin tërësisht të importit të mbetjeve, pjesa e mbetur e normave ligjore duket se do të lejojë sërish importin e tyre. Në përfundim, mendoj se mënyra e formulimit të pyetjes do të deformatojë vullnetin e zgjedhësve të shprehur përmes votës, duke cenuar, në këtë mënyrë, një të drejtë themelore që duhet, para së gjithash, të garantohet nga iniciativat referendare shfuqizuese.

Anëtare: Vitore Tusha

MENDIM PAKICE

(Lidhur me legjitimitimin *ratione materiae* të kërkuarit)

1. Për arsye se nuk ndaj të njëjtin qëndrim me shumicën, vetëm në lidhje me çështjen e legjitimitimit *ratione materiae* të kërkuarit, e çmoj me vend të shprehem me mendim pakice. Ndërkohë, i ndërgjegjshëm për rëndësinë e vendimmarrjes së Gjykatës, në respekt edhe të jurisprudencës së mëparshme të saj (shih *vendimin nr. 15, datë 15.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese*), si dhe për shkaqet që do të sqarohen më poshtë (shih paragrafin 16 të këtij mendimi), kam vlerësuar t’i bashkohem shumicës në votimin mbi themelin e kërkesës për referendum.

2. Shumica ka arritur në përfundimin se plotësohen kërkesat për legjitimitimin *ratione personae* të KQZ-së, pasi është subjekti të cilit Kodi Zgjedhor i njëjtit kompetencën për vënien në lëvizje të juridiksionit kushtetues për shqyrtimin, paraprakisht, të kushtetutshmërisë së kërkesës për referendum të përgjithshëm shfuqizues. Gjithashtu, sipas shumicës, lidhur me legjitimitimin *ratione materiae*, pretendimet e kërkuarit janë *prima facie* në kompetencë të Gjykatës Kushtetuese, pasi ato përfshihen në rregullimin kushtetues të neneve 131/ë dhe 152/1, që parashikojnë se Gjykata Kushtetuese vendos për “kushtetutshmërinë e referendumeve” dhe “shqyrton paraprakisht kushtetutshmërinë e çështjeve të shtruara për referendum”.

3. Në vështrim të sa më sipër, çmoj se shumica ka vlerësuar vetëm *prima facie* legjitimitimin *ratione materiae* të kërkuarit, pa u ndalur në analizën e mënyrës së formulimit të dispozitave kushtetuese që përcaktojnë të drejtën e popullit për referendum shfuqizues, edhe pse ajo (shumica) u është referuar pikërisht këtyre parashikimeve kushtetuese në vlerësimin e kufijve të shqyrtimit të pranueshmërisë/kushtetutshmërisë së çështjes së shtruar për referendum. Në ndryshim nga shumica, vlerësoj se në rastin konkret kërkuesi nuk legjitimohet *ratione materiae* për t’iu drejtuar kësaj Gjykate, për arsyet e mëposhtme.

4. Nenet 150-152 të Kushtetutës parashikojnë, respektivisht, subjektet që legjitimohen të kërkojnë zhvillimin e referendumit të përgjithshëm, ndalimet kushtetuese në lidhje me të dhe kufijtë e shqyrtimit, nga ana e kësaj Gjykate, të kushtetutshmërisë së çështjeve të shtruara për referendum. Konkretisht, iniciativa popullore për zhvillimin e referendumit është e sanksionuar shprehimisht në nenin 150/1 të Kushtetutës, i cili parashikon të drejtën e popullit, nëpërmjet 50 mijë shtetasve me të drejtë vote, për të kërkuar referendumin për “shfuqizimin e një ligji”. Ndalimet kushtetuese janë të parashikuara nga neni 151/2 i Kushtetutës, ndërsa në referim të nenit 152/1 të Kushtetutës, kushtetutshmëria e çështjeve të shtruara për referendum sipas neneve 150/1/2 dhe 151/2/3, shqyrtohet, paraprakisht, nga kjo Gjykatë, në

një proces gjykimi kushtetues të posaçëm.

5. Përveç dispozitave të lartpërmendura, instituti i referendumit, në zbatim të nenit 150/3 të Kushtetutës, është i rregulluar edhe nga ligji nr. 9087, datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”, neni 126/1 i të cilit, në përputhje me nenin 150/1 të Kushtetutës, përcakton të drejtën e 50 mijë zgjedhësve, të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Zgjedhësve, për referendum të përgjithshëm për “shfuqizimin e një ligji”, ndërsa në paragrafët 3 dhe 4 të po këtij neni, flitet edhe për shfuqizimin e “një pjese të ligjit” dhe parashikohen kriteret përkatëse për pranimin e kërkesës për referendum.

6. Nga një krahasim i dispozitave të lartpërmendura mund të konstatohet lehtë një “përplasje” midis nenit 150/1 të Kushtetutës, i cili përcakton të drejtën e referendumit të përgjithshëm për “shfuqizimin e një ligji” dhe neni 126/3/4 të Kodit Zgjedhor, që parashikon jo vetëm të drejtën e shfuqizimit, nëpërmjet referendumit, të një ligji, por edhe të “një pjese të tij (ligjit)”.²

7. Kjo Gjykatë, në jurisprudencën e saj, është shprehur tashmë se respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor (shih vendimin nr. 2, datë 3.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese). Për rrjedhojë, në rastet e konflikteve ndërmjet normave me fuqi të ndryshme juridike, norma me fuqi më të lartë ka epërsi në raport me normën tjetër (*lex superior derogat inferiori*). Po ashtu, Gjykata ka theksuar se Kushtetuta, si ligji themelor i shtetit, i detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t’i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese, duke i dhënë, në këtë mënyrë, jetë parimit të rëndësishëm të kushtetutshmërisë funksionale. Normat e Kushtetutës zbatohen drejtpërsëdrejti, përveç rasteve kur vetë Kushtetuta parashikon ndryshe. Ky parim themelor sanksionohet në nenin 4/3 të Kushtetutës, dhe nënkupton se kur rregulli kushtetues parashikohet shprehimisht, ai nuk mund të mënjanohet dhe as të tejkalohet, por duhet të zbatohet drejtpërsëdrejti (shih vendimin nr. 29, datë 9.11.2005 të Gjykatës Kushtetuese).

8. Në të njëjtën linjë arsyetimi, edhe sovraniteti i popullit, i vendosur në kuadrin e një sistemi kushtetues e ligjor, nuk mund të ngatërrohet me pushtetin themelor, dhe kërkesa për të ndjekur disa procedura të veçanta gjatë ushtrimit të tij është tërësisht në përputhje me sovranitetin popullor. Kushtetuta, në mënyrë të qartë, e ka lidhur ushtrimin e sovranitetit popullor me rregulla të veçanta (shih vendimin nr. 25, datë 24.7.2009 të Gjykatës Kushtetuese). Nisur nga sa më lart, në rastin konkret, vlerësoj se legjitimitimi i kërkuarit duhet përcaktuar vetëm sipas parashikimit të nenit 150/1 të Kushtetutës, që i atribuon 50 mijë zgjedhësve të drejtën e referendumit për shfuqizimin e gjithë ligjit dhe jo të një pjese të tij.

9. Duke shkuar më tej, edhe nga interpretimi literal i nenit 150/1 të Kushtetutës, pra nga kuptimi leksikologjik i tij, arrijmë në të njëjtin rezultat: ushtrimi i drejtpërdrejtë i sovranitetit të popullit nëpërmjet votimit, pra e drejta e tij e referendumit ka të bëjë vetëm me shfuqizimin e një ligji. Kushtetuta nuk përmend edhe të drejtën e 50 mijë zgjedhësve për të kërkuar shfuqizimin e pjesëve të veçanta të tij (ligjit). Jam i mendimit se teksti i dispozitës kushtetuese, “shfuqizimin e një ligji”, është i qartë dhe shpreh saktësisht vullnetin e kushtetutëbërësit, i cili ka përdorur formulime plotësisht të përshtatshme për të shprehur mendimin e tij.

10. Në këtë këndvështrim, më rezulton se përcaktimet plotësuese të dispozitave kushtetuese të parashikuara nga nenet 126 dhe 129 të Kodit Zgjedhor, si në lidhje me subjektet që legjitimohen t’i drejtohen kësaj Gjykate me kërkesë për referendum, ashtu edhe me kufijtë e shqyrtimit të kushtetutshmërisë/kontrollit të çështjes së shtruar për referendum, janë bazuar në vendimet e

² Ky konstatim është bërë edhe në: “JOINT RECOMMENDATIONS ON THE ELECTORAL LAW AND THE ELECTORAL ADMINISTRATION IN ALBANIA” of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission, Council of Europe) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the OSCE, on the basis of comments by Mr. Jessie Pilgrim (OSCE/ODIHR, expert, USA) Mr. Adriaan Stoop (OSCE/ODIHR, expert, the Netherlands), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-EL%282004%29002rev-e.aspx>, paragrafi 62, në të cilin rekomandohet një ndryshim në nenin 126 të Kodit Zgjedhor në mënyrë që të përputhet me nenin 150/1 të Kushtetutës.

jurisprudencës së konsoliduar kushtetuese italiane. Kjo e fundit, që në vendimin nr. 16/1978, ka theksuar se i korrespondon funksionit natyral të institutit të referendumit, nevoja që pyetja (çështja) që shtrohet për referendum të formulohet në mënyrë të thjeshtë dhe të qartë, të ketë karakter unik dhe homogjen, si dhe ka përcaktuar kriterin e vetëmjaftueshmërisë së ligjit kur kërkesa për referendum ka të bëjë me shfuqizimin e një pjese të ligjit (*shih edhe vendimet nr. 47/1991; 32/1993; 5/1995 të Gjykatës Kushtetuese Italiane*).

11. Ndërkohë, ajo që tërheq vëmendjen është fakti se ka një ndryshim thelbësor ndërmjet formulimit të dispozitës kushtetuese shqiptare dhe asaj italiane. Neni 75 i Kushtetutës Italiane parashikon në mënyrë të shprehur vullnetin e kushtetutëbërësit për t'i atribuuar popullit (500 mijë zgjedhësve) të drejtën e referendumit për shfuqizimin edhe të një pjese të ligjit³. Pikërisht kësaj norme i referohet jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese Italiane në përcaktimin e kriterëve për kontrollin e pranueshmërisë së kërkesës për referendum.

12. Për më tepër, në një vështrim krahasues dhe me kushtetutat e vendeve të tjera, rezulton se disa prej tyre shprehimisht përcaktojnë të drejtën e referendumit shfuqizues edhe të një pjese të ligjit (shih p.sh. Kushtetutën e Zvicrës, Maltës), ndërsa disa të tjera sanksionojnë vetëm të drejtën e shfuqizimit të ligjit (shih p.sh. Kushtetutën e Danimarkës, Kroacisë etj.). Kjo do të thotë se kur kushtetutëbërësi ka pasur për qëllim t'i njihte popullit të drejtën, nëpërmjet votimit në referendum, për të shfuqizuar jo vetëm ligjin në tërësinë e tij, por edhe dispozita të veçanta të tij, vullnetin e ka shprehur në mënyrë eksplicite.

13. Gjithashtu, mendoj se ekziston edhe një arsye tjetër për këtë zgjedhje të vullnetshme të kushtetutëbërësit shqiptar: ushtrimi i drejtpërdrejtë i sovranitetit të popullit nëpërmjet votimit në referendum për shfuqizimin e një ligji në tërësinë e tij (si p.sh. të një ligji për lejimin e eutanazisë, për ndalimin e abortit, për lejimin apo ndalimin e dënimit me vdekje etj.) garanton shprehjen e një vote më të ndërgjegjshme nga pikëpamja e “lehtësisë” së vlerësimit të tematikës së ligjit nga ana e zgjedhësve, në krahasim me vlerësimin më “teknik” që ata do të duhej të bënin në rastin kur do të thirreshin të votonin vetëm për një pjesë të ligjit.

14. Nga sa më lart, mendoj se kushtetutëbërësi shqiptar, në mënyrë të vullnetshme, ka qenë i orientuar në drejtim të njohjes së të drejtës së popullit për referendum shfuqizues të të gjithë ligjit, në tërësinë e tij, dhe jo të dispozitave të veçanta të ligjit. Si përfundim, çmoj se kriteret e përcaktuara nga Kodi Zgjedhor në lidhje me të drejtën për referendum, edhe për një pjesë të ligjit, janë në kundërshtim me Kushtetutën dhe përtej kufijve të autorizuar prej saj. Për rrjedhojë, si të tilla, në mbështetje dhe të nenit 124/2 të Kushtetutës, ato nuk duhet të merren në konsideratë nga kjo Gjykatë.

15. Për arsyet e lartpërmendura, në rastin konkret, përderisa kërkuesi ka kërkuar fillimin e procedurave për zhvillimin e një referendumit të përgjithshëm për shfuqizimin e nenit 22, pika 3, dhe të nenit 49 të ligjit nr. 10 463, datë 22.9.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve”, pra vetëm të disa dispozitave të tij, duke vënë në themel të argumenteve të tij dispozitat relevante të Kodit Zgjedhor, mendoj se ai nuk legjitimohet *ratione materiae* për t'iu drejtuar kësaj Gjykate.

16. Së fundmi, çmoj të përmend se edhe shumica, në vlerësimin e themelit të kushtetutshmërinë së kërkesës për zhvillimin e referendumit të përgjithshëm shfuqizues, ka shqyrtuar gjithë pretendimet e subjekteve në gjykim (kërkuesit dhe subjekteve të interesuara) vetëm nën dritën e parashikimeve kushtetuese që përcaktojnë kufijtë e këtij shqyrtimi. Pra, ajo (shumica) nuk është ndalur në analizën e kriterëve të caktuar nga Kodi Zgjedhor për pranueshmërinë e kërkesës objekt gjykimi, arsye për të cilën, sikurse u tha më lart, kam çmuar të marr pjesë në votimin lidhur me themelin e kësaj kërkeje.

Anëtar: Vladimir Kristo

³ Neni 75/1 i Kushtetutës Italiane parashikon se: “500.000 shtetas me të drejtë vote, ose 5 Këshilla Rajonalë kanë të drejtën e referendumit për shfuqizimin, total ose të një pjese, të një ligji ose të një akti që ka fuqi ligji”.