

VENDIM
Nr. 23, datë 16.4.2014

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 “ “
Sokol Berberi	anëtar i “ “
Vitore Tusha	anëtare e “ “
Fatmir Hoxha	anëtar i “ “
Gani Dizdari	anëtar i “ “
Besnik Imeraj	anëtar i “ “
Fatos Lulo	anëtar i “ “
Altina Xhoxhaj	anëtare e “ “

me sekretare Blerina Basha, në datat 28.1.2014, 11.2.2014 dhe 18.2.2014, mori në shqyrtim në seancë plenare me dyer të hapura çështjen nr. 53/25 Akti, që i përket:

KËRKUES: Një grup deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar në gjykim nga z. Ivi Kaso, z. Gazmend Bardhi dhe z. Dorjan Teliti, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Këshilli i Ministrave, përfaqësuar në gjykim nga znj. Edlira Jorgaqi dhe znj. Mimoza Dhëmbi, me autorizim.

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar në gjykim nga znj. Mimoza Pano dhe z. Gazmend Bici, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr. 6, datë 4.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013””.

Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i ligjit nr. 166/2013, datë 24.10.2013 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 6, datë 4.10.2013 të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013””.

BAZA LIGJORE: Nenet 7, 101, 131, shkronja “a”, 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; ligji nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes, Altina Xhoxhaj; përfaqësuesit e kërkuarit, një grup prej 31 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë, që kërkuar pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i Shqipërisë, që kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe pasi bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 78, 83, pika 1, dhe 158 të Kushtetutës, si dhe të nenit 30 të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, me propozimin e Këshillit të Ministrave, ka miratuar ligjin nr. 119/2012, datë 17.12.2012 “Për buxhetin e vitit 2013”.

2. Në këtë ligj parashikohet vlera e buxhetit për vitin 2013 (të ardhurat, shpenzimet, deficitit), i cili përbëhet nga Buxheti i Shtetit, buxheti vendor dhe fondet speciale, sigurimet shoqërore, sigurimet shëndetësore dhe kompensimi i pronarëve (neni 1). Të ardhurat e Buxhetit të Shtetit, sipas grupeve kryesore, janë grantet, të ardhurat tatimore dhe të ardhurat jotatimore (neni 8). Ligji ka përcaktuar kufirin e financimit të deficitit të Buxhetit të Shtetit nga burime të brendshme dhe të huaja (neni 9), si dhe shpenzimet e Buxhetit të Shtetit, sipas grupeve kryesore, të cilat janë shpenzimet korrente, shpenzimet kapitale, fondi rezervë, kontingjenca, si dhe fondi për rritjen e pagave dhe pensione (neni 10). Më tej, ligji parashikon numrin e përgjithshëm të punonjësve në organikë (neni 11); fondin rezervë të Këshillit të Ministrave (neni 13) etj.

3. Në nenin 18 të ligjit parashikohet:

“Kufiri për rritjen vjetore të totalit ekzistues të borxhit të shtetit dhe atij të garantuar të shtetit, në dobi të palëve

të treta përfituese, për vitin 2013, është 70 519 milionë lekë, i dhënë me hollësi si më poshtë:

1. Për huamarrjen vjetore neto për mbështetjen buxhetore, deri në 28 019 milionë lekë.
2. Për huamarrjen neto për financimin e projekteve të huaja, deri në 35 769 milionë lekë.
3. Për rritjen vjetore të garancive të shtetit, në dobi të palëve të treta përfituese, deri në 6 471 milionë lekë.
4. Kufiri për rritjen vjetore të stokut të borxhit, si rezultat i riskedulimit të borxheve të vjetra, të huaja të papaguara, deri në 260 milionë lekë.

Stoku i borxhit shtetëror, përfshirë kursin e këmbimit, vlerësohet të arrijë deri në 860 722 milionë lekë. Stoku i borxhit të garantuar, përfshirë kursin e këmbimit, vlerësohet të arrijë 70 023 milionë lekë.

Përfshihen nga kufijtë e mësipërm garancitë që mund të jepen për sigurimin e furnizimit me energji elektrike. Autorizohet Këshilli i Ministrave që në këto raste të japë garanci përtej limiteve të parashikuara më sipër.”

4. Këshilli i Ministrave, në mbështetje të nenit 101 të Kushtetutës, me propozimin e Ministrit të Financave, ka miratuar aktin normativ nr. 6, datë 4.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013”” (këtu e në vijim: akti normativ nr. 6/2013), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 162, datë 9.10.2013 dhe është miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë me ligjin nr. 166/2013, datë 24.10.2013.

5. Me aktin normativ nr. 6/2013 janë ndryshuar disa nene të ligjit për Buxhetin e Shtetit, ndërkohë që nga kërkesa rezultojnë pretendimet e ngritura nga kërkuesi i referohen nenit 15 të aktit normativ, që ka ndryshuar nenin 18 të ligjit për Buxhetin e Shtetit, i cili parashikon kufirin për rritjen vjetore të totalit ekzistues të borxhit të shtetit dhe atij të garantuar të shtetit, në dobi të palëve të treta përfituese, për vitin 2013, si dhe kufirin për rritjen vjetore të stokut të borxhit.

6. Neni 15 i aktit normativ nr. 6/2013, ndryshon nenin 18 të ligjit, si vijon:

“Kufiri për rritjen vjetore të totalit ekzistues të borxhit të shtetit dhe atij të garantuar të shtetit, në dobi të palëve të treta përfituese, për vitin 2013, është 101 018 milionë lekë, i dhënë me hollësi, si më poshtë vijon:

1. Për huamarrjen vjetore neto për mbështetjen buxhetore, deri në 52 820 milionë lekë.
2. Për huamarrjen neto për financimin e projekteve të huaja, deri në 39 497 milionë lekë.
3. Për rritjen vjetore të garancive të shtetit, në dobi të palëve të treta përfituese, deri në 8 441 milionë lekë.
4. Kufiri për rritjen vjetore të stokut të borxhit, si rezultat i riskedulimit të borxheve të vjetra, të huaja të papaguara, deri në 260 milionë lekë.

Stoku i borxhit shtetëror, përfshirë kursin e këmbimit, vlerësohet të arrijë deri në 867 105 milionë lekë. Stoku i borxhit të garantuar, përfshirë kursin e këmbimit, vlerësohet të arrijë në 61 894 milionë lekë.

Përfshihen nga kufijtë e sipërpërmendur garancitë që mund të jepen për sigurimin e furnizimit me energji elektrike. Autorizohet Këshilli i Ministrave që në këto raste të japë garanci përtej limiteve të parashikuara më sipër.”

7. Kërkuesi, një grup prej 31 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë, në cilësinë e jo më pak se një e pesta e deputetëve, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesë për shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të aktit normativ nr. 6/2013 dhe, për pasojë, edhe të ligjit miratues të tij, dhe parashtron këto shkaqe:

7.1 Kërkuesi legjitimohet t’i drejtohet Gjykatës Kushtetuese, në kuptim të nenit 134/1, shkronja “c”, të Kushtetutës. Kërkuesi plotëson edhe kushtin e pasjes së një qëllimi dhe nxitjeje konkrete për të kërkuar kontrollin e normës. Në rastin konkret, ajo lidhet drejtpërdrejt me mbrojtjen e interesit publik, i cili është i rrezikuar si pasojë e papërgjegjshmërisë së qeverisë për rritjen në mënyrë absurde të borxhit publik, duke rrezikuar, në këtë mënyrë, stabilitetin makroekonomik të vendit dhe duke e çuar atë në recesion ekonomik.

7.2 Në mënyrë përjashtimore Kushtetuta ka lejuar nxjerrjen e akteve me fuqinë e ligjit edhe nga organe të tjera kushtetuese, siç është parashikimi i bërë në nenin 101 të saj, ku nevoja dhe urgjenca janë elemente përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Mungesa e nevojës dhe urgjencës, dhe mungesa e shkaqeve reale që përlligjin ekzistencën e një gjendjeje jonormale në jetën e vendit, që do të justifikonte nxjerrjen e aktit normativ, përbën shkak për deklarimin e tij të papajtueshëm me Kushtetutën. Duke qenë kushte paraprake, ato duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë përpara momentit të marrjes së iniciativës nga qeveria për nxjerrjen e aktit normativ. Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë për aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përsheptuara, iniciativa ligjvënëse mund t’i kalojë qeverisë. Duke mos vlerësuar këtë aspekt, qeveria ka marrë, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit.

7.3 Transferimi i kompetencës legjislative Këshillit të Ministrave që, përjashtimisht, të marrë masa të përkohshme në rast nevoje dhe urgjence, i nënshtrohet kufizimeve kushtetuese që konsistojnë në kriteret

procedurale të përcaktueshme nga natyra e marrëdhënies që kërkon rregullim. Për sa kohë Kuvendi nuk mund të delegojë pushtetin e tij ligjvënës, por ka detyrimin kushtetues të përmbushë kërkesat procedurale për miratimin e projektligjit sipas rregullave të përcaktuara në nenet 78-85 të Rregullores së Kuvendit, në raport me nenet 1, 2, 4, 7 dhe 160 të Kushtetutës, aq më pak Këshilli i Ministrave nuk mund të ndërhyjë me akte normative me fuqinë e ligjit në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit. Mosrespektimi, fillimisht nga Këshilli i Ministrave, i kritereve dhe i kufizimeve kushtetuese procedurale përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi.

7.4 Kushtetuta parashikon një ndalim të shprehur për miratimin e ndryshimeve në buxhet me akt normativ. Neni 160 i Kushtetutës, që përbën një rezervë ligjore të pasqyruar, ka parashikuar mënyrën se si miratohen ndryshimet në Buxhetin e Shtetit dhe, *a fortiori*, përjashton mundësinë që kjo fushë të rregullohet me një akt që ka fuqinë e ligjit, duke dashur t'ia rezervojë vetëm parlamentit veprimtarinë e drejtimit politik që lidhet me aktin e buxhetit. Kjo zgjedhje e kushtetutëbërësit lidhet edhe me faktin se akti i buxhetit mund të sjellë pasoja të parikuperueshme për interesat shtetërore dhe shoqërore.

7.5 Rritja në kushte papërgjegjshmërie e nivelit të borxhit, tej kufijve normalë dhe të aplikuar më parë, duke rrezikuar drejtpërdrejt stabilitetin makroekonomik dhe duke rrezikuar rritjen ekonomike, bie ndesh me parimin e shtetit të së drejtës, të sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës. Efektet negative në garantimin e interesit publik si pasojë e rritjes së nivelit të stokut të borxhit publik janë të shumta. Prandaj, pavarësisht se pranohet që veprimi mund të jetë ndërmarrë i detyruar nga "rrethana të caktuara", akti normativ konsiderohet i patolerueshëm, arbitrar, shtypës ndaj nivelit minimal të sigurisë që njerëzit, komuniteti dhe e drejta/legjislacioni, duhet të respektojë si dimensione thelbësore të shtetit të së drejtës. Kjo, pasi akti normativ sjell një barrë të tepruar për qytetarët, duke prekur pritshmërinë e tyre për siguri ekonomike.

7.6 Rritja e borxhit publik dhe impakti që kjo çështje ka drejtpërdrejt tek ulja e rritjes ekonomike, shkakton papunësi dhe mungesë likuiditeti për sistemin bankar, duke vënë në rrezik gjithë sistemin financiar dhe ekonomik të vendit. Rritja e nivelit të papunësisë sjell cenim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, të sanksionuar në nenin 11 të Kushtetutës. Ndonëse liria e veprimtarisë ekonomike është një liri negative, ajo përmban edhe detyrimin e shtetit që, nëpërmjet ligjvënësit, të ndërhyjë në rregullimin e kësaj lirie me qëllim që, krahas saj, të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i të mirës së përbashkët.

7.7 Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se qeveria është e detyruar të shpjegojë dhe argumentojë nevojën dhe urgjencën konkrete që e kanë detyruar të nxjerrë aktin normativ me fuqinë e ligjit, detyrim që ka karakter formal dhe substancial. Në preambulën e aktit normativ nuk evidentohet asnjë rrethanë që të përligjë ushtrimin e këtij funksioni ligjvënës nga ana e pushtetit ekzekutiv.

8. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar sa vijon:

8.1 Në kuptim të nenit 134 të Kushtetutës, kërkuesi nuk ka arritur të provojë interesin dhe dëmin real që i vjen nga zbatimi i akteve që ai kundërshton, dhe nuk jep argumente bindëse që të vërtetojë pasojat negative që vijnë nga nxjerrja e aktit normativ me fuqinë e ligjit.

8.2 E drejta e Këshillit të Ministrave për të nxjerrë akte normative me fuqinë e ligjit, e parashikuar në nenin 101 të Kushtetutës, ka natyrë lejuese dhe përjashtimore ndaj ajo mund të ushtrohet vetëm në rastin kur nevoja dhe urgjenca e bëjnë të pamundur ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga Kuvendi. Në rastin konkret, qeveria ka argumentuar qartë, në relacionin që shoqëron aktin normativ, rrethanat objektive që përligjën nevojën për të ndërhyrë me akt normativ. Akti normativ sjell rishikimin e të gjithë treguesve, të ardhurave, shpenzimeve, deficitit dhe burimeve të financimit, duke ndërtuar një skenar realist për vitin 2013. Nëpërmjet këtij buxheti të rishikuar sigurohet mbyllja e vitit fiskal për shpenzimet më të domosdoshme dhe prioritare. Situata e shtrënguar financiare është e pavarur nga vullneti i qeverisë, duke vënë në rrezik interesin publik, ndaj qeveria kushtëzohet nga nevoja e reagimit të menjëhershëm, me qëllim mbrojtjen e këtij interesi.

8.3 Argumentet e Këshillit të Ministrave justifikojnë urgjencën dhe nevojën e nxjerrjes së aktit normativ nr. 6/2013, dhe nuk janë haptazi abuzive, por bazohen në të dhëna konkrete e të matshme të treguesve makroekonomikë, ku mosveprimi në urgjencë nga ana e qeverisë do të rrezikonte interesin publik, si edhe funksionimin normal të shtetit. Për më tepër, nuk është shkelur mbi kompetencat e Kuvendit, pasi i takon këtij të fundit të kontrollojë nëse Këshilli i Ministrave e ka keqpërdorur kompetencën përjashtimore ligjvënëse të dhënë nga Kushtetuta. Nisur nga situata e rëndë buxhetore e krijuar, u pa i arsyeshëm iniciimi i aktit normativ, si forma ligjore me veprim më të shpejtë në adresimin e emergjencave të krijuara, si dhe rikthimin e treguesve kryesorë fiskalë dhe buxhetorë në një gjendje të menaxhueshme.

8.4 Në lidhje me pretendimin për cenimin e parimit të sigurisë juridike, qëllimi i miratimit të aktit të kundërshtuar, nga ana e qeverisë, bëhet në kushtet e nevojës dhe të urgjencës, pikërisht për mbrojtjen e interesit publik, në një kohë kur ndodhemi para degradimit të financave publike dhe nevoja dhe urgjenca lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me mbajtjen nën kontroll dhe garantimin e qëndrueshmërisë makro-ekonomike dhe fiskale të vendit. Interesi publik është i lidhur drejtpërdrejt me mirëfunksionimin e Buxhetit të Shtetit. Qeveria është përgjegjëse për stabilitetin ekonomiko-financiar të vendit dhe, për këtë arsye, ka detyrimin të ndërhyjë në çdo rast kur një gjë e tillë rrezikon të përkeqësohet. Qëndrueshmëria e Buxhetit të Shtetit është e rëndësishme të garantohet në çdo kohë, por ajo merr një rëndësi të veçantë gjatë periudhave të vështira të sistemit ekonomik.

8.5 Edhe elementi urgjencë është i diktuar nga rrethana faktike. Bazuar në procedurën dhe afatet e parashikuara në rregulloren e brendshme të Kuvendit, për miratimin e një projektligji, rruga normale e ndryshimit të tij do të merrte një kohë të gjatë.

8.6 Një garanci që përforcon legjitimitetin kushtetues për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, është përkohshmëria e tij, i cili vepron për një periudhë maksimalisht 45-ditore. Përkohshmëria lidhet me kushtin e domosdoshëm të shqyrtimit të aktit normativ nga Kuvendi, i cili, nëse e miraton, e kthen atë në ligj.

9. Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar sa vijon:

9.1 Kuvendi i Shqipërisë ka zhvilluar procedurat parlamentare për shqyrtimin dhe miratimin e aktit normativ dhe ka vlerësuar se akti normativ ka dalë në bazë të nenit 101 të Kushtetutës dhe përmban të dy elementet “nevojë” dhe “urgjencë”. Konkretisht, urgjenca është diktuar nga rrethanat faktike në të cilat gjenden financat e shtetit, veçanërisht nga mosrealizimi i thellë i mbledhjes së të ardhurave tatimore për vitin 2013, çka ka bërë që shumë shërbime publike të ndërpriten apo keqfunksionojnë, ku përfshihen edhe pagesa e faturave për shpenzime jetike, si furnizim me ushqime, karburant, ilaçe etj., kurse “nevoja” kushtëzohet nga situata e rëndë ekonomike ku ndodhet Shqipëria dhe treguesit makroekonomikë dhe fiskale në rënie, çka ka sjellë, në fund të muajit shtator, një bllokim të kryerjes normale të pagesave në sistemin e thesarit.

9.2 Akti normativ nuk cenon nenin 4 të Kushtetutës, pasi Këshilli i Ministrave ka ushtruar të drejtën e tij kushtetuese për nxjerrjen e aktit normativ dhe Kuvendi e ka miratuar atë. Kërkuesi pretendon se akti normativ rrit nivelin e borxhit, duke cenuar sigurinë ekonomike të qytetarëve, ndërkohë që nuk ka asnjë akt ligjor që të përcaktojë nivelin maksimal të borxhit, në kushtet kur dispozita që e parashikonte këtë është shfuqizuar. Ndryshimet me akt normativ në buxhetin e vitit 2013 bëhen me qëllim kontrollin dhe garantimin e qëndrueshmërisë makro-ekonomike financiare, si dhe frenimin e thellimit të mëtejshëm të tronditjes së financave publike, pra në funksion të interesit publik, interesit të menaxhimit të ekonomisë së vendit dhe, rrjedhimisht, sigurisë ekonomike të qytetarëve. Këshilli i Ministrave është në ushtrimin e të drejtës së tij kushtetuese në paraqitjen e buxhetit dhe ndryshimet e tij gjatë vitit financiar, dhe këtë e bën në funksion të interesit publik dhe në përputhje me objektivat sociale të parashikuara në Kushtetutë, si dhe në përputhje me nenet 156, 157, 158/1 dhe 160/1 të saj.

9.3 Kuvendi ka shqyrtuar, përpara miratimit, në formë dhe në përmbajtje aktin normativ nr. 6/2013 dhe pajtueshmërinë e tij me parimet kushtetuese. Në aspektin procedural miratimi i aktit është në përputhje me procedurat ligjvënëse, të përcaktuara në Rregulloren e Kuvendit, dhe Komisioni për Ekonominë dhe Financat e ka shqyrtuar sipas përcaktimeve në kalendar. Në aspektin e teknikës legjislative, për sa kohë bëhet fjalë për një akt normativ të Këshillit të Ministrave, Kuvendi kufizohet të analizojë përmbajtjen, por jo të bëjë ndryshime në tekst.

9.4 Nëse, hipotetikisht, do të mendohej se akti normativ do të shfuqizohej nga Gjykata Kushtetuese, ky vendim do të ishte e pamundur të zbatohet dhe do të krijonte një situatë tepër kaotike, pasi shpenzimet e parashikuara në këtë akt janë konsumuar nga përdoruesit e tyre dhe është e pamundur të rikthehet gjendja e mëparshme. Konkretisht, janë shpërndarë ndihma ekonomike për qytetarët, pagat e buxhetorëve, pensionet, dhe janë paguar fatura të biznesit, apo të subjekteve të ndryshme, për detyrimet e papaguara për shërbime të kryera prej tyre.

II

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkuarit

10. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, pretendoi para Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) se kërkuar nuk ka arritur të provojë interesin e tij, në kuptim të nenit 134 të Kushtetutës, pra nuk ka arritur të provojë

dëmin real që i vjen nga zbatimi i akteve që ai kundërshton. Sipas tij, kërkuesi nuk jep argumente bindëse që të vërtetojnë pasojat negative që vijnë nga nxjerrja e aktit normativ me fuqinë e ligjit.

11. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në nenin 134, pika 1, ka përcaktuar në mënyrë shteruese rrethin e subjekteve kushtetuese, të cilat legjitimohen të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues. Kriteri kushtetues i “detyrimit për të justifikuar interesin”, i përcaktuar në pikën 2 të këtij neni, është interpretuar nga jurisprudenca kushtetuese si përcaktues i ndarjes së rrethit të subjekteve kushtetuese në dy kategori, subjektet e kushtëzuara dhe subjektet e pakushtëzuara. Në këtë kuptim, subjektet e parashikuara në shkronjat “dh”, “e”, “ë”, “f” dhe “g”, të pikës 1, të cilat mund të bëjnë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre, janë subjekte të kushtëzuara. Parashikimi i këtij kriteri kushtetues vetëm për një numër të kufizuar subjektësh, në një interpretim *a contrario*, do të thotë se ai nuk është i zbatueshëm për subjektet e tjera, të parashikuara në shkronjat “a”, “b”, “c” dhe “ç” të po kësaj dispozite kushtetuese, të cilat nuk kanë detyrimin për të justifikuar interesin në rast se i drejtohen me kërkesë Gjykatës Kushtetuese (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Një e pesta e deputetëve, e listuar në shkronjën “c” të nenit 134/1 të Kushtetutës, përfaqëson një nga subjektet që kanë të drejtë të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret (*shih vendimin nr. 9, datë 23.3.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Interesi i këtyre bartësve të funksionit publik për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtetformuese, si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj., të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar (*shih vendimin nr. 18, datë 29.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*). Kontrolli abstrakt i kushtetutshmërisë së normës mund të zbatohet ndaj akteve ligjore, pavarësisht nga efekti që ato mund kenë në një konflikt aktual apo të pritshëm dhe në një rast të tillë, nuk kërkohet ardhja e pasojës për të legjitimuar këtë subjekt para Gjykatës. Tipari dallues i një kërkesë të tillë është se ajo vë në lëvizje një kontroll abstrakt e objektiv të ligjit, pasi interesi që kërkohet të mbrohet nuk është thjesht individual, por është një interes që lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e rregullt të shtetit të së drejtës. Qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve është njëkohësisht edhe parandalimi i pasojave negative që mund të vijnë nga zbatimi i tyre (*shih vendimin nr. 1, datë 7.1.2005; nr. 18, datë 29.7.2008, të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se prapësimi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, në lidhje me mungesën e legjitimitetit të kërkuesit është i pabazuar pasi, në referim të nenit 134/1, shkronja “c”, të Kushtetutës, grupi prej 31 deputetësh të Kuvendit, përfaqëson një subjekt me legjitimitet të pakushtëzuar dhe, si i tillë, ka të drejtë të kërkojë kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së aktit normativ me fuqinë e ligjit, si edhe të ligjit të tij miratues.

B. Për juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese

14. Gjykata e ka bërë, tashmë, pjesë të juridiksionit kushtetues vlerësimin e kushtetutshmërisë së akteve normative me fuqinë e ligjit, të miratuara nga Këshilli i Ministrave. Ajo ka theksuar se përfaqëson autoritetin që ka kompetencë të vlerësojë këto akte në përgjithësi dhe nevojën e urgjencës si elementë të veçantë të tyre, por vetëm nëse një prej subjekteve të legjitimuara i është drejtuar me kërkesë për këtë qëllim (*shih vendimet nr. 24, datë 10.11.2006; nr. 1, datë 6.2.2013; nr. 5, datë 5.2.2014, të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Jurisprudenca kushtetuese, në përcaktimin e natyrës së procesit ligjvënës për miratimin e aktit normativ, është ndalur në trajtimin e elementeve, të tilla si forma juridike me të cilën duhet të shprehet vullneti i Kuvendit për këtë qëllim, kompetencat e këtij organi lidhur me vlerësimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit të nxjerrë nga qeveria, si dhe karakteri i shqyrtimit që ky organ i bën aktit normativ të qeverisë. Gjykata ka theksuar se, edhe pse Kushtetuta ka sanksionuar përqendrimin e pushtetit ligjvënës në duart e organit ligjvënës, si raste përjashtimore ajo lejon nxjerrjen e akteve me fuqinë e ligjit edhe nga organe të tjera kushtetuese. Një nga përjashtimet është ai i parashikuar nga neni 101 i Kushtetutës, që i njuh të drejtën Këshillit të Ministrave të nxjerrë akte normative me fuqinë e ligjit. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe të urgjencës, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006, të Gjykatës Kushtetuese*). Dhënia e pushtetit ligjvënës Qeverisë ka karakter përjashtues ndaj pushtetit të Parlamentit për të miratuar normat primare, megjithatë ky transferim justifikohet nisur nga fakti se në disa situata, ose për disa fusha të veçanta, ushtrimi normal i pushtetit ligjvënës kërkon një kohë të caktuar teknike ose, duke konsideruar kompleksitetin e disiplinës në disa sektorë të caktuar, ndërhyrja e ligjvënësit mund të bëhet në një moment të dytë (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014, të Gjykatës Kushtetuese*).

16. Kuvendi është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka

ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin “miraton”, Kushtetuta ka parasysh vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe shprehjen e mendimit përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është politike, por edhe juridike. Gjykata ka vlerësuar se kontrolli që ushtron Kuvendi ndaj aktit normativ është edhe i karakterit substancial. Përpara miratimit ose mosmiratimit të normës së nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, Kuvendi e shqyrton atë për ta vlerësuar si në formë, ashtu dhe në përmbajtje. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për aktin normativ me fuqinë e ligjit në Kushtetutë si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi (*shih vendimet nr. 24, datë 10.11.2006; nr. 1, datë 6.2.2013, të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Kompetenca që i është njohur pushtetit ligjvënës për vlerësimin përfundimtar të akteve të tilla, përpara miratimit të tyre, nuk përjashton juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese për kontrollin e pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën, në kuptim të nenit 131, shkronja “a”, të Kushtetutës. Akti normativ me fuqinë e ligjit është ligj në kuptimin material të termit, dhe në rast të miratimit të tij nga ligjvënësi ai kthehet në ligj edhe në kuptimin formal. Gjykata Kushtetuese çmon se fuqia juridike e aktit normativ me fuqinë e ligjit është e barabartë me fuqinë e ligjit që nga momenti i nxjerrjes së tij, sepse kjo vlerë e normës përcaktohet nga natyra e marrëdhënies juridike që gjen rregullim në të dhe jo nga organi që e ka miratuar (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata vlerëson se buxheti i shtetit përbën një akt politik, që merr jetë përmes bashkëpunimit dhe bashkëveprimit të Këshillit të Ministrave me Kuvendin, dhe, për shkak të raporteve të forcave politike në Kuvend, ku mbizotëron mazhoranca qeverisëse, natyra e kontrollit që ushtron Kuvendi ndaj akteve të tilla është thellësisht politike, ndaj kontrolli i fundëm i respektimit të parimeve themelore kushtetuese është një kompetencë që i përket Gjykatës Kushtetuese.

18. Gjykata ka theksuar, gjithashtu, se dispozitat e ligjit të konvertimit nuk mund të vlerësohen, në aspektin e kushtetutshmërisë së tyre, në mënyrë të pavarur nga ato të vetë aktit normativ. Për më tepër, fakti që ky i fundit hyn menjëherë në fuqi, bën që akti normativ të sjellë ndryshime edhe të pakthyeshme si në aspektin material, ashtu edhe në rendin juridik dhe, nga ana tjetër, bën të qartë arsyen e dispozitës kushtetuese që i atribuon Qeverisë përgjegjësinë e nxjerrjes së dekretligjit, si dhe kushtëzon në kohë aktivitetin e Parlamentit, në veçanti ndaj funksionit normal ligjvënës (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata rithekson se është detyrë dhe pjesë e natyrshme e juridiksionit të saj vlerësimi i kushtetutshmërisë së aktit normativ, ashtu si dhe ligjit miratues të Kuvendit.

20. Gjykata vëren se neni 13 i ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, parashikon se “Viti buxhetor, për të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme, fillon nga data 1 janar dhe përfundon më 31 dhjetor të çdo viti.”, kurse në nenin 55, të po këtij ligji, parashikohet se “Buxheti vjetor zbatohet deri më 31 dhjetor të vitit buxhetor.”

21. Me ligjin nr. 119/2012, datë 17.12.2012, Kuvendi ka miratuar buxhetin e shtetit për vitin 2013. Në nenin 20 të këtij ligji parashikohet se “Ky ligj hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare dhe i shtrin efektet financiare nga data 1 janar 2013.” Në fund të vitit 2013, me propozim të Këshillit të Ministrave, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ligjin nr. 185/2013, datë 2.12.2013, “Për buxhetin e vitit 2014”. Në nenin 20 të këtij ligji parashikohet se “Ky ligj hyn në fuqi menjëherë, botohet në Fletoren Zyrtare dhe i shtrin efektet financiare nga data 1 janar 2014.”

22. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se në rastin konkret ndodhet në kushtet kur ligji, të cilin ka ndryshuar akti normativ i kundërshtuar, ka përfunduar efektet e tij në fund të vitit 2013 dhe tashmë është në fuqi një ligj i ri, i cili në përmbajtjen e tij (neni 18) ka parashikuar, gjithashtu, kufirin për rritjen e borxhit të shtetit, por ai nuk është bërë objekt kërkesë përpara kësaj Gjykate.

23. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se, në kushtet kur akti normativ nr. 6/2013 dhe ligji miratues i tij, objekt i këtij gjykimi kushtetues, i kanë përfunduar efektet e tyre, gjykimi i kësaj çështjeje në Gjykatën Kushtetuese duhet të pushohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, shkronja “a”, dhe 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, si dhe të neneve 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Pushimin e gjykimit të çështjes për kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën, të aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr. 6, datë 4.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013” dhe ligjit nr. 166/2013, datë 24.10.2013 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 6, datë 4.10.2013, të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013”.

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

Anëtarë pro: Sokol Berberi, Gani Dizdari, Fatmir Hoxha, Vitore Tusha, Altina Xhoxhaj, Besnik Imeraj
Anëtarë kundër: Bashkim Dedja (kryetar), Vladimir Kristo, Fatos Lulo

MENDIM PARALEL

1. Edhe pse jam dakord me vendimin e shumicës, për pushimin e gjykimit të kësaj çështjeje në Gjykatën Kushtetuese, për arsye se aktet e kundërshtuara i kanë përfunduar tashmë efektet e tyre dhe, për pasojë, kërkesa ka mbetur pa objekt, mendoj se ishte rasti që Gjykata të ndalej edhe në evidentimin e disa standardeve kushtetuese, nga të cilat duhet të udhëhiqet në të ardhmen vendimmarrja e Këshillit të Ministrave dhe e Kuvendit të Shqipërisë, në raste të ngjashme.

2. Në kuptim të nenit 101 të Kushtetutës, Gjykata ka vlerësuar se transferimi i kompetencës legislative Këshillit të Ministrave që, përjashtimisht, të marrë masa të përkohshme në rast nevojë dhe urgjence, i nënshtrohet para së gjithash, kufizimeve kushtetuese, të cilat konsistojnë në kritere procedurale dhe po ashtu lëndore, të përcaktueshme nga natyra e marrëdhënies konkrete që kërkon rregullim. Në këtë kuptim, Gjykata ka vlerësuar se, për sa kohë Kuvendi nuk mund të delegojë pushtetin e tij ligjvënës, por ka detyrimin kushtetues të përmbushë kërkesat procedurale dhe lëndore për miratimin e ligjeve të cilësuar, sipas neneve 81/2 dhe 83 të Kushtetutës, në raport me nenet 1, 2, 4, 7 dhe 116 të Kushtetutës, aq më pak Këshilli i Ministrave mund të ndërhyjë me akte normative me fuqinë e ligjit në ato fusha, rregullimi i të cilave përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

3. Në vendimin e saj për kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën, të aktit normativ për disa ndryshime në ligjin për statusin e nëpunësit civil, Gjykata arriti në përfundimin se nxjerrja nga Këshilli i Ministrave i aktit normativ me fuqinë e ligjit, që rregullon çështje të rezervës së Kuvendit dhe mosrespektimi nga ky i fundit, i procedurës së parashikuar nga neni 81, pika 2, shkronja “e” dhe neni 83, pika 3, të Kushtetutës, vjen në kundërshtim me parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, në kuptim të nenit 7 të Kushtetutës, si një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

4. Gjykata theksoi, gjithashtu, se nisur nga natyra përjashtimore e kompetencës së Këshillit të Ministrave në nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, në respekt të hierarkisë së burimeve të së drejtës, të kërkesave që burojnë nga parimi i ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve dhe vlerave mbi të cilat bazohet shteti i së drejtës, para së gjithash, kufijtë e diskrecionalitetit që ka Qeveria, në vlerësimin e situatës së jashtëzakonshme dhe të nevojës urgjente, përcaktohen dhe i nënshtrohen kërkesave kushtetuese dhe kufizimeve përkatëse. Mosrespektimi, fillimisht nga Këshilli i Ministrave, i kritereve dhe kufizimeve kushtetuese procedurale dhe lëndore, përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

5. Bazuar në nenin 157 të Kushtetutës, sistemi ynë buxhetor përbëhet nga Buxheti i Shtetit dhe nga buxhetet vendore. Buxheti i Shtetit krijohet nga të ardhurat e mbledhura prej taksave, tatimeve dhe detyrimeve të tjera financiare, si dhe nga të ardhura të tjera të ligjshme, dhe ai përfshin të gjitha shpenzimet e shtetit. Neni 158 parashikon se Kryeministri, në emër të Këshillit të Ministrave, i paraqet Kuvendit projektligjin për Buxhetin e Shtetit gjatë sesionit të vjeshtës, i cili nuk mund të mbyllet pa e miratuar atë. Në qoftë se projektligji nuk arrin të miratohet deri në fillim të vitit të ardhshëm financiar, Këshilli i Ministrave zbaton çdo muaj një të dymbëdhjetën e buxhetit të vitit paraardhës, derisa të miratohet buxheti i ri. Kuvendi miraton buxhetin e ri brenda 3 muajve nga dita e mbarimit të vitit të kaluar financiar, përveçse në rastet e vendosjes së masave të jashtëzakonshme. Kjo dispozitë parashikon edhe se Këshilli i Ministrave është i detyruar t'i paraqesë raport Kuvendit lidhur me zbatimin e buxhetit dhe me borxhin shtetëror për vitin e kaluar.

6. Buxheti është dokumenti më i rëndësishëm i qeverisë, pasi reflekton politikën e zhvillimit ekonomik dhe social të vendit dhe niveli i treguesve buxhetorë duhet të jetë në harmoni me tregues të tjerë të ekonomisë. Gjykata ka theksuar se në procesin e hartimit dhe të miratimit të buxhetit, mbahen mirë parasysh veçanërisht parimet e unitetit dhe të universalitetit, si dhe ai i ekonomizimit dhe kursimit të tij. Po kështu, rol mjaft të

rëndësishëm në këtë drejtim luajnë edhe planet për investime publike, politikat ekonomike e sociale, objektivat apo prioritetet e qeverisjes së vendit në periudha të ndryshme të saj, etj. (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). Në bazë të nenit 159 të Kushtetutës, parimet dhe procedurat për hartimin e projektbuxhetit, si dhe zbatimin e tij, përcaktohen në ligjin nr. 9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”. Sipas tij, Këshilli i Ministrave miraton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore dhe, në bazë të tyre, i propozon Kuvendit ligjin e buxhetit vjetor; ndërsa Ministri i Financave është autoriteti përgjegjës për hartimin dhe miratimin e një sistemi rregullash, standardesh dhe procedurash, që sigurojnë administrimin ekonomik, eficient dhe efektiv të burimeve financiare publike (neni 16). Ligji parashikon, mes të tjerash, edhe procedurën që ndiqet nga hartimi i projektbuxhetit deri në miratimin e tij (nenet 29 e vijues).

7. Në lidhje me ndalimet kushtetuese për lëndën ku mund të ndërhyjë akti normativ, pra ato fusha që i përkasin domenit ekskluziv të pushtetit ligjvënës, ligji për Buxhetin e Shtetit nuk bën pjesë në ato ligje për të cilat kërkohet miratimi me shumicë të cilësuar, sipas nenit 81 të Kushtetutës. Po ashtu, ai nuk bën pjesë as në kategorinë e akteve për miratimin e të cilave nuk mund të procedohet me procedurë të përshpejtuar, në kuptim të nenit 28 të Rregullores së Kuvendit. Madje, në nenin 46 të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, parashikohet se “*Në rast se miratimi i ndryshimeve nuk bëhet brenda muajit korrik, atëherë propozimi për ndryshimin e ligjit të buxhetit vjetor votohet me procedurë të përshpejtuar.*”

8. Siç u përmend më sipër, Gjykata ka theksuar se është e papranueshme, dhe jo në pajtim me parimet kushtetuese, ndërhyrja nga ana e Këshillit të Ministrave, me akt normativ me fuqinë e ligjit, në ato fusha që i përkasin *expressis verbis* kompetencës ekskluzive të Kuvendit. Në këtë kuptim, neni 160 të Kushtetutës parashikon se, “*Gjatë vitit financiar Kuvendi mund të bëjë ndryshime në buxhet. Ndryshimet në buxhet bëhen sipas procedurës së parashikuar për hartimin dhe miratimin e vetë buxhetit.*” Bazuar në përmbajtjen e kësaj norme kushtetuese, vlerësoj se kushtetutbërësi, në mënyrë të shprehur, ia ka njohur të drejtën për të ndërhyrë në buxhetin e shtetit organit që e ka miratuar atë, duke parashikuar edhe se kjo do të kryhet sipas procedurës për miratimin e vetë buxhetit. Në këtë kuptim, për realizimin e ndryshimeve në Buxhetin e Shtetit, janë të zbatueshme të njëjtat parime që zbatohen për vetë miratimin e tij, çka nënkupton se miratimi i ndryshimeve në ligjin për buxhetin e shtetit bën pjesë në ato çështje që i përkasin domenit ekskluziv të ligjvënësit.

9. Procesi i hartimit, paraqitja dhe miratimi i Buxhetit të Shtetit për një vit, mbështetet në analizat për zhvillimin e përgjithshëm ekonomik të vendit dhe përputhet me politikat afatgjata të qeverisë. Procesi i hartimit të projektbuxhetit kalon nëpër disa hapa dhe pasi diskutohet në Kuvend dhe bëhen ndryshimet e nevojshme, projektbuxheti miratohet dhe merr formë të prerë, çka do të thotë se shumica e parashikuar për shpenzime është kufiri maksimal dhe se tejkalimi i këtij kufiri bëhet me miratimin e Kuvendit. Ligji i Parlamentit për miratimin e buxhetit të shtetit përbën një pengesë juridike për qeverinë, e cila është e autorizuar të procedojë vetëm me ato shpenzime që janë miratuar në të dhe se çdo ndryshim që sjell shpenzime të reja dhe më të mëdha duhet të përcaktojë mjetet për përballimin e tyre dhe mund të realizohet duke iu nënshtruar procedurës që ndiqet për miratimin e vetë aktit të buxhetit.

10. Edhe pse Gjykata, gjatë shqyrtimit të kësaj çështjeje, konstatoi se qeveria, ndër vite, ka ndërhyrë rëndom në buxhetin e shtetit në periudhën e fundvitit buxhetor¹ (pothuajse në të gjithë zërat e tij, përfshirë edhe kufirin e financimit të borxhit publik), me anë të instrumentit legjislativ të miratimit të akteve normative me fuqinë e ligjit, ky nuk është një argument që mund të justifikojë ushtrimin e një kompetence të tillë, nga ana e ekzekutivit, në këtë fushë.

11. Gjykata ka theksuar se qeveria është përgjegjëse për stabilitetin ekonomik-financiar të vendit dhe për

¹ Shih për më tepër aktet normative: nr. 3, datë 2.12.1999 “Për një ndryshim në ligjin nr. 8516, datë 22.7.1999 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8439, datë 29.12.1998 “Për buxhetin e shtetit të vitit 1999”; nr. 6, datë 3.9.2001 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8718, datë 19.12.2000 “Për buxhetin e shtetit të vitit 2001”; nr. 2, datë 27.11.2006 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9464, datë 28.12.2005 “Për buxhetin e shtetit të vitit 2006”; nr. 2, datë 19.12.2007 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9645, datë 27.11.2006 “Për buxhetin e shtetit të vitit 2007”; nr. 7, datë 15.12.2008 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9836, datë 26.11.2007 “Për buxhetin e shtetit të vitit 2008”; nr. 10, datë 23.12.2009 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 10025, datë 27.11.2008 “Për buxhetin e shtetit të vitit 2009”; nr. 6, datë 22.12.2010 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 10190, datë 26.11.2009 “Për buxhetin e vitit 2010”; nr. 4, datë 14.12.2011 “Për një ndryshim në ligjin nr. 10355, datë 2.12.2010 “Për buxhetin e vitit 2011””.

këtë arsye ka detyrimin të ndërhyjë në çdo rast kur një gjë e tillë rrezikon të përkeqësohet. Qëndrueshmëria e Buxhetit të Shtetit është e rëndësishme të garantohet në çdo kohë, por ajo merr një rëndësi të veçantë gjatë periudhave të vështira që diktohen nga kriza ekonomike globale, prej së cilës nuk mund të përjashtohet sistemi ekonomiko-financiar shqiptar dhe se, parë në këtë këndvështrim, është në interesin e të gjithë shtetasve marrja e çdo mase të nevojshme ekonomiko-financiare me qëllim shmangien e rreziqeve potenciale të mosfunksionimit të skemës së buxhetit shtetëror (*shih vendimin nr. 2, datë 18.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*). Kjo nënkupton përgjegjësinë e qeverisë për të marrë, në kohë, masat për stabilitetin financiar, ku përfshihet dhe paraqitja e projekt propozimeve për ndryshime të mundshme në Kuvend, por jo të drejtën për të ndërhyrë, me akt normativ, në një fushë që nuk përfshihet në zbatimin e nenit 101 të Kushtetutës, ndërkohë që ka të gjitha hapësirat ligjore dhe kohore për t'i nënshtuar iniciativën e saj për ndryshime ligjore shqyrtimit dhe vlerësimit të Kuvendit.

12. Në lidhje me kriteret të cilat kushtëzojnë mundësinë e qeverisë për të përdorur këtë mënyrë delegimi legjislativ, Kushtetuta, nëpërmjet nenit 101 të saj, i ka njohur të drejtën Këshillit të Ministrave të nxjerrë akte të tilla vetëm kur rasti shfaqet si i jashtëzakonshëm dhe *nevoja e urgjenca* bëjnë të pamundur ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga Kuvendi. *Nevoja* dhe *urgjenca* janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tilla, janë përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Kuptimi i tyre është autonom, i lidhur me tërësinë e përmbajtjes së dispozitës dhe me parimet bazë që përshkrijnë Kushtetutën. *Nevoja* dhe *urgjenca* janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë, si fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkakuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike, parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve. Ajo që i bashkon të gjitha këto situata është fakti se përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit, ku evidentohet dukshëm rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publike ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot. Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, iniciativa ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. Nëse nuk do të vlerësohej ky aspekt, qeveria do të merrte, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit (*shih vendimet nr. 24, datë 10.11.2006; nr. 1, datë 6.2.2013; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Edhe nëse do të merrnim në shqyrtim këto dy elementë, në lidhje me “nevojën” për miratimin e një akti të tillë, vlerësoj se qeveria ka mjete të tjera në dispozicion me qëllim realizimin e manovrave financiare dhe menaxhimin e përdorimin e financave publike.

14. Për sa i përket “urgjencës” së rregullimit, neni 46 i ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, parashikon se “*Në muajin qershor të çdo viti, por jo më vonë se dita e paraqitjes së programit buxhetor afatmesëm në Këshillin e Ministrave, Ministri i Financave paraqet përpara Këshillit të Ministrave një analizë për zbatimin e buxhetit të vitit në vazhdim... Në rast se Këshilli i Ministrave vendos për ndryshimin e ligjit të buxhetit vjetor, procedura e ndryshimit të tij është e njëjtë me procedurat e përcaktuara në nenin 29 të këtij ligji, për miratimin e Buxhetit të propozuar të shtetit. Në rast se miratimi i ndryshimeve nuk bëhet brenda muajit korrik, atëherë propozimi për ndryshimin e ligjit të buxhetit vjetor votohet me procedurë të përshpejtuar.*” Rregullorja e Kuvendit, në nenin 28, parashikon veprimet procedurale që duhet të zbatohen gjatë shqyrtimit dhe miratimit të një projektligji me procedurë të përshpejtuar. Kërkesa e Këshillit të Ministrave ose e një të pestës së deputetëve, i paraqitet me shkrim Kryetarit të Kuvendit, i cili ia njofton Kuvendit në seancën plenare më të parë. Kryetari i Kuvendit i paraqet Kuvendit për votim projektvendimin përkatës, në të cilin përcaktohet data e shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës, afati brenda të cilit mund të propozohen amendamente dhe data e shqyrtimit në seancë plenare. Afati, brenda të cilit duhet të shqyrtohet çështja në komision dhe në seancë plenare, nuk mund të jetë më pak se një javë nga data e paraqitjes së kërkesës nga Kryetari i Kuvendit në seancë plenare (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Për sa më sipër, në kushtet kur legjislacioni në fuqi ka parashikuar jo vetëm mundësinë e miratimit të ndryshimeve në buxhet me procedurë të përshpejtuar, por dhe një afat kohor të shkurtër për shqyrtimin e tyre nga Kuvendi, edhe argumenti i “urgjencës” së rregullimit, mendoj nuk është i zbatueshëm në këtë rast. Përmbajtja e nenit 46 të ligjit nr. 9936/2008, i cili parashikon përdorimin e procedurës së përshpejtuar, në rast të propozimeve për ndryshime në buxhet, që paraqiten pas muajit korrik, vlerësoj se është një argument tjetër, i cili përforcon qëndrimin se këto lloj ndryshimesh mund të bëhen vetëm nga Kuvendi dhe se kjo lloj kompetence i përket ekskluzivisht këtij organi dhe nuk mund të

delegohet.

15. Bazuar në argumentet e paraqitura më sipër, vlerësoj se miratimi nga Këshilli i Ministrave i aktit normativ me fuqinë e ligjit, me qëllim të realizimit të ndryshimeve në buxhetin e shtetit, e cila është një çështje që i përket rezervës së rregullimit të Kuvendit, vjen në kundërshtim me parimin e ndarjes dhe balancimit midis pushteteve, në kuptim të nenit 7 të Kushtetutës, si një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës. Po ashtu, vlerësoj se Gjykata, në funksion të rolit të saj si garante e Kushtetutës dhe interpretuesja e fundit e saj, duhej të ndalej në interpretimin e përmbajtjes së nenit 160 të Kushtetutës.

Anëtare: Altina Xhoxhaj

MENDIM PAKICE

1. Në çështjen e kontrollit të pajtueshmërisë me Kushtetutën, të aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr. 6, datë 4.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013”” dhe ligjit nr. 166/2013, datë 24.10.2013 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 6, datë 4.10.2013 të Këshillit të Ministrave”, shumica ka vendosur pushimin e gjykimit me arsyetimin se akti normativ dhe ligji miratues i tij, objekt shqyrtimi, i kanë përfunduar efektet e tyre. Për arsye se nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën, çmojmë me vend të shprehemi me mendim pakice.

2. Ligji nr. 119/2012, datë 17.12.2012, të cilin ka ndryshuar akti normativ i kundërshtuar, përcakton Buxhetin e Shtetit për vitin 2013. Në nenin 20 të këtij ligji parashikohet se “Ky ligj hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare dhe i shtrin efektet financiare nga data 1 janar 2013.” Ndërkohë, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ligjin nr. 185/2013, datë 2.12.2013, “Për buxhetin e vitit 2014”, i cili në nenin 20 të tij parashikon se “Ky ligj hyn në fuqi menjëherë, botohet në Fletoren Zyrtare dhe i shtrin efektet financiare nga data 1 janar 2014”. Për këto arsye, shumica ka arritur në përfundimin se, në rastin konkret, ndodhet në kushtet kur ligji që ka pësuar ndryshime nga akti normativ në fjalë, ka përfunduar efektet e tij në fund të vitit 2013 dhe tashmë është në fuqi një ligj i ri, i cili në nenin 18 ka parashikuar, gjithashtu, kufirin për rritjen e borxhit të shtetit, i cili nuk është bërë objekt kërkesë përpara kësaj Gjykate (*shih paragrafët 21-23 të vendimit*).

3. Mjetin e përdorur nga shumica, pushimin e gjykimit, ne gjyqtarët në pakicë e gjejmë të sforcuar dhe mendojmë se nuk është i përshtatshëm për çështje të kësaj natyre për arsyet si më poshtë.

4. Gjykata ka marrë në shqyrtim edhe më parë çështjen e pajtueshmërisë me Kushtetutën të aktit normativ të miratuar me ligj, duke theksuar se dhënia e pushtetit ligjvënës Qeverisë ka karakter përjashtues ndaj pushtetit të Parlamentit për të miratuar normat primare. Gjykata ka justifikuar transferimin e kompetencave, nisur nga fakti se në disa situata ose për disa fusha të veçanta, ushtrimi normal i pushtetit ligjvënës kërkon një kohë të caktuar teknike, ose duke konsideruar kompleksitetin e disiplinës në disa sektorë të caktuar, ndërhyrja e ligjvënësit mund të bëhet në një moment të dytë. Gjithsesi, Gjykata ka arritur në përfundimin se delegimi i pushtetit ligjvënës qeverisë duhet të bëhet në respekt të hierarkisë së burimeve të së drejtës, të kërkesave që burojnë nga parimi i ndarjes dhe balancimit midis pushteteve dhe vlerave mbi të cilat bazohet shteti i së drejtës. Në këtë drejtim, kufijtë e diskrecionalitetit që ka Qeveria, në vlerësimin e situatës së jashtëzakonshme dhe të nevojës urgjente, përcaktohen dhe i nënshtrohen kërkesave kushtetuese dhe kufizimeve përkatëse (*shih vendimin nr.5, datë 5.2.2014, të Gjykatës Kushtetuese*).

5. Nga ana tjetër, Gjykata është shprehur se ndikimi i padiskutueshëm i vendimeve të saj është i tillë që iu imponon të gjithë organeve shtetërore fuqinë detyruese të arsyetimit të tyre. Arsyetimi që përdor Gjykata Kushtetuese në vendimet e saj ka forcën e ligjit, çka buron nga autoriteti i këtij organi për të thënë fjalën e fundit në çështjet për të cilat të tjerët tashmë janë shprehur. Çdo qëndrim i kundërt krijon një precedent të rrezikshëm në marrëdhëniet institucionale (*shih vendimet nr. 5, datë 7.2.2001 dhe nr. 20, datë 1.6.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

6. Nisur nga fuqia detyruese e vendimeve të kësaj Gjykate, si dhe nga rëndësia e veçantë që merr instituti i aktit normativ dhe përdorimi i këtij instrumenti nga ana e Qeverisë, me qëllim respektimin dhe mbrojtjen e parimeve të lartpërmendura (*shih paragrafin 4*), jemi të mendimit se marrja në shqyrtim e kushtetutshmërisë së aktit normativ dhe e ligjit miratues, edhe pse nuk do të kishte efekte të drejtpërdrejta në rastin konkret, në këndvështrim të standardeve kushtetuese, paraqet interes si në rregullimin e disiplinës ligjore objekt shqyrtimi për të ardhmen, ashtu edhe në konsolidimin e mëtejshëm të jurisprudencës së kësaj Gjykate në këtë aspekt. Për më tepër, në çështjen objekt shqyrtimi, ajo paraqet rëndësi në funksion të mbrojtjes së interesit publik, duke konsideruar parimet, të tilla si parimi i shtetit të së drejtës, pritshmëritë e qytetarëve për siguri ekonomike, liria

e veprimtarisë ekonomike, të cilat kërkuesi pretendon se janë cenuar.

7. Gjithashtu vlerësoj se përcaktimi, rast pas rasti, i kriterëve dhe i kufizimeve kushtetuese procedurale dhe lëndore të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ i shërbejnë stabilitetit juridik të vendit, si një kusht i rëndësishëm për funksionimin e shtetit të së drejtës, në mënyrë që të evitohen ndryshimet e shpeshta në legjislacion, të cilat mund të çojnë në cenim të parimit të sigurisë juridike. Sikurse kjo Gjykatë ka theksuar, siguria juridike parakupton, veç të tjerash, besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Besueshmëria ka të bëjë me faktin se qytetari nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve normative që cenojnë dhe përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme. Parimi kushtetues i shtetit të së drejtës do të konsiderohet i dhunuar, nëse mohohen ose shkelen siguria juridike, stabiliteti ligjor dhe mbrojtja e pritshmërive të ligjshme. Për të kuptuar dhe zbatuar drejt këtë parim, kërkohet që ligji në një shoqëri të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t'i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë korrekte e në përputhje me të (*shih vendimin nr. 36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

Në këtë këndvështrim, në ndryshim nga shumica, në rastin konkret, jemi të mendimit se Gjykata duhet të analizonte në themel dhe t'i jepte përgjigje pretendimeve të palëve pjesëmarrëse në gjykim.

Anëtarë: Bashkim Dedja (kryetar), Fatos Lulo, Vladimir Kristo

