

VENDIM
Nr. 19, datë 15.4.2015

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	“	“
Altina Xhoxhaj	anëtare e	“	“
Gani Dizdari	anëtar i	“	“
Besnik Imeraj	anëtar i	“	“
Fatos Lulo	anëtar i	“	“
Fatmir Hoxha	anëtar i	“	“

me sekretare Edmira Babaj, në datën 9.12.2014 mori në shqyrtim, në seancë plenare, çështjen nr. 59/27 Akti që i përket:

KËRKUES: Një grup deputetësh, jo më pak se 1/5 e deputetëve të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar në gjykim nga zoti Oerd Bylykbashi, zoti Gazment Bardhi dhe zoti Ivi Kaso.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (Kuvendi), përfaqësuar përfaqësuar në gjykim nga zoti Armando Subashi, zoti Alban Brati dhe zonja Mimoza Pano.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar në gjykim nga zoti Bledi Çuçi, zoti Artur Metani dhe zoti Enea Hoti.

OBJEKTI: Shpalljen si të papajtueshëm me Kushtetutën të ligjit nr. 115/2014, “Për ndarjen administrative të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”.

Pezullimin e ligjit nr. 115/2014, “Për ndarjen administrative të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, deri në shpalljen e vendimit nga Gjykata Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 3, 4, 13, 75, 83/3, 108, 116, 131, shkronja “a” dhe 134/1 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 relatorin e çështjes, Fatmir Hoxha, shqyrtoi pretendimet e kërkesit, i cili kërkoj pranimin e kërkesës; prapësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, të cilat kërkuan rrëzimin e kërkesës, dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi, me ligjin nr. 115/2014 “Për ndarjen administrative të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë” (në vijim “ligji nr. 115/2014”), ka miratuar ndarjen e re administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore. Sipas ligjit, numri i njësive të qeverisjes vendore është 61 bashki dhe 12 qarqe. Emërtimi, shtrirja territoriale, kufijtë, qendra, njësitë administrative përbërëse për çdo njësi të qeverisjes vendore dhe nënndarjet e tyre janë të përcaktuara në hartat dhe tabelat bashkëlidhur ligjit (nenet 1 dhe 2).

2. Organet e njësive të qeverisjes vendore, të konstituara pas zgjedhjeve vendore të vitit 2011 dhe me juridiksion territorial sipas ndarjes administrativo-territoriale, të përcaktuar me ligjin nr. 8653, datë 31.7.2000 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, dhe me ligjin nr. 8654, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe

funksionimin e Bashkisë së Tiranës”, vazhdojnë funksionimin e tyre deri në konstituimin e organeve përfaqësuese dhe ekzekutive të njësive të qeverisjes vendore në zgjedhjet e vitit 2015. Zgjedhjet për organet e qeverisjes vendore të vitit 2015 do të organizohen dhe zhvillohen mbi bazën e ndarjes administrativo-territoriale të përcaktuar në këtë ligj. Organet e qeverisjes vendore, të konstituara pas zgjedhjeve vendore të vitit 2015, do të organizohen dhe funksionojnë bazuar në ndarjen administrativo-territoriale të përcaktuar në këtë ligj (*neni 3 i ligjit*).

3. Po sipas këtij ligji, ligji nr. 8653, datë 31.7.2000, “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, shfuqizohet (*neni 4/2*). Ky ligj, i shfuqizuar tashmë, përcaktonte se ndarja administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë është 309 komuna, 65 bashki dhe 12 qarqe (*neni 1*).

II

4. **Kërkuesi** i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese për shpalljen si të papajtueshëm me Kushtetutën të ligjit nr. 115/2014, duke parashtruar në mënyrë të përmblodhur si vijon:

4.1 Komisioni i Posaçëm i krijuar për reformën territoriale nuk ka qenë gjithëpërfshirës dhe konsensual.

4.2 Projektligji është shqyrtuar në kundërshtim me rregullat kushtetuese të procesit ligjvënës, të sanksionuara në nenin 81/2, shkronja “P”, 83/3 dhe 75/2 të Kushtetutës, si dhe në Rregulloren e Kuvendit.

4.3 Ligji nr. 115/2014 ka bërë një ndryshim të kufijve ekzistues të komuniteteve vendore, duke i zgjeruar ato në kuptimin ekonomik, tradicional. Kushtetuta detyron ligjvënësin që në rastet e ndarjes ekzistuese territoriale të realizojë konsultimin paraprak me popullsinë, në mënyrë që të shprehet drejtpërdrejt lidhur me ndryshimin e kufijve nëpërmjet bashkimit të njësive territoriale dhe suprimimit të organeve vetëqeverisëse.

4.4 Ligji nr. 115/2014 ka cenuar parimin e hierarkisë së akteve normative dhe të shtetit të së drejtës, pasi jo vetëm nuk ka plotësuar dhe rregulluar njësitë bazë të qeverisjes vendore, por në mënyrë antikushtetuese dhe abuzive ka suprimuar komunën si një prej njësive bazë të qeverisjes vendore, të përcaktuar në nenin 108/3 të Kushtetutës. Njësitë bazë të përcaktuara në këtë dispozitë dhe kompetencat e tyre mund të hiqen apo ndryshohen vetëm me amendament kushtetues.

4.5 Ligji nr. 115/2014 cenon parimin e barazisë së votës, pasi njësitë e ndryshme territoriale kanë madhësi të pakrahasueshme me njëratjetrën, edhe pse janë të gjitha bashki, duke ndikuar drejtpërdrejt në peshën e votës së zgjedhësve.

4.6 Ligji nr. 115/2014 ka marrë për bazë censusin e vitit 2011, duke iu referuar një numri popullsie jashtë parashikimeve të Kodit Zgjedhor.

4.7 Ligji nr. 115/2014 deformon votën e zgjedhësve, pasi paracaktohet rezultati zgjedhor për zgjedhjet vendore për anëtarë të këshillave bashkiakë dhe kryetarë bashkish nga ndarja e re territoriale, fenomene të njohura përkatësisht për sisteme proporcionale si “gjeometri aktive zgjedhore” dhe për sisteme mazhoritare si “garrymandering”.

5. Subjekti i interesuar, Kuvendi ka prapësuar se:

5.1 Projektligji, si nismë e Komisionit të Posaçëm Parlamentar, nuk është shqyrtuar me procedurë të përshpejtuar.

5.2 Komisioni i Posaçëm, duke pasur kompetenca shteruese mbi çështjen e rëndësishme që i është ngarkuar, në parim e bën të panevojshme shqyrtimin e nismës ligjvënëse të Komisionit të Posaçëm nga komisionet e përhershme të Kuvendit e për rrjedhojë të panevojshme përfshirjen në programin e punës dhe kalendarin e punimeve të Kuvendit.

5.3 Në kuptimin e nenit 108 të Kushtetutës, marrja e mendimit të popullsisë, nuk është domosdoshmërisht marrja e pëlqimit të popullsisë.

5.4 Ligji nuk ka cenuar parimin e subsidiaritetit, sepse nuk ka pasur për qëllim organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore, por vetëm ndarjen administrativo-territoriale.

5.5 Suprimimi i komunës nuk sjell probleme për kushtetutshmërinë e ligjit, pasi “bashkia” dhe “komuna”, sipas nenit 108 të Kushtetutës, janë të dyja njësi bazë të qeverisjes vendore, dhe si të tilla mund të ekzistojnë të dyja ose vetëm njëra.

5.6 Elementi i popullsisë është kriter variabël dhe dinamik dhe mbi të gjitha nuk është kriter kushtetues për ndarjen administrativo-territoriale, prandaj edhe pretendimi për mbështetjen e reformës territoriale në censusin e vitit 2011 si antikushtetues, është i pabazuar.

5.7 Pretendimet për cenimin e parimit të barazisë së votës janë të pambështetura në argumente kushtetuese, pasi për zhvillimin e zgjedhjeve vendore të ardhshme dhe numrin e zgjedhësve, organet e ngarkuara nga ligji zgjedhor do t’i referohen Regjistrit Themeltar të Gjendjes Civile dhe jo Censusit të vitit 2011.

6. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave ka prapësuar se:

6.1 Procesi i ndarjes administrativo-territoriale dhe kufijtë e njësive të qeverisjes vendore që rezultojnë prej këtij procesi, edhe pse gëzojnë mbrojtje kushtetuese, nuk përfshihen në sferën e rezervës së të drejtave dhe kompetencave që Kushtetuta ia njeh ekskluzivisht pushtetit vendor, përkundrazi neni 81/2, shkronja “f” e Kushtetutës për ndarjen administrativo-territoriale ka parashikuar miratimin me ligj nga Kuvendi.

6.2 Në një interpretim literal, sistematik dhe teleologjik të nenit 108/2 të Kushtetutës, ndryshimi i kufijve të njësive të qeverisjes vendore i nënshtrohet vetëm kushtit të marrjes paraprake të mendimit të popullsisë që banon në to, por jo edhe marrjes domosdoshmërisht paraprakisht të pëlqimit të kësaj popullsie.

6.3 Ndarja e kufijve administrativo-territoriale nuk është çështje thjesht me karakter vendor, por ajo ka një ndikim të rëndësishëm në interesin e përgjithshëm kombëtar.

6.4 Neni 108 i Kushtetutës nuk ka bërë asnjë dallim thelbësor për bashkitë apo komunat si njësi bazë të qeverisjes vendore sa i përket mënyrës së krijimit, organizimit dhe ushtrimit të kompetencave të tyre, prandaj edhe përdorimi i termit “bashki” apo “komuna” nuk paraqet asnjë dallim nga pikëpamja kushtetuese.

6.5 Argumentet e kërkuarit mbi deformimin dhe paracaktimin e rezultatit i referohen rezultatit të zgjedhjeve të mëparshme, prirjeve të elektoratit dhe historikut të rezultatit ndër vite, si dhe formulës së përcaktimit të mandateve vendore, këshilltar bashkiak/banorë, që pritet të ndryshohet, kështu që nuk mund të shërbejnë si shkak për shfuqizimin e ligjit nr. 115/2014.

III

Vlerësimi i Gjykatës

A. Për kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 115/2014

7. Kërkuar ka kërkuar pezullimin e ligjit nr. 115/2014, duke parashtruar këto argumente: ligji mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërore, shoqërore ose të individëve; dëmi që mund t’u shkaktohet interesave shtetërore është i rëndë dhe i pamundur për t’u riparuar, pasi zhvillimi i zgjedhjeve jo të rregullta dhe jo në përputhje me standardet, si pasojë e mungesës së kohës së mjaftueshme për përgatitjen e tyre, sjell deformim të vullnetit të zgjedhësve dhe cenim të së drejtës së tyre kushtetuese; nga ana tjetër, ekziston urgjencë për pezullimin e ligjit, sepse dekretimi i zgjedhjeve dhe përgatitja e tyre fillon shumë kohë para përfundimit të mandatit të organeve ekzistuese; vendimi i Gjykatës Kushtetuese hyn në fuqi pas botimit në Fletoren Zyrtare dhe organet zgjedhore nuk kanë kohën e mjaftueshme për përgatitjen e zgjedhjeve.

8. Gjykata mori paraprakisht në shqyrtim kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit objekt shqyrtimi të paraqitur nga kërkuar dhe vlerësoi se kjo kërkesë nuk plotëson kriteret e përcaktuara

nga neni 45 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”. Për rrjedhojë, Gjykata në datën 13.11.2014 ka vendosur rrëzimin e kësaj kërkesë si të pabazuar.

B. Për legjitimitimin e kërkuarit¹

9. Edhe pse subjektet e interesuara nuk kanë parashtruar pretendime që kanë lidhje me legjitimitimin e kërkuarit, Gjykata çmon të ndalet te ky kriter i vënies në lëvizje të Gjykatës për kontrollin kushtetues abstrakt të normës juridike.

10. Gjykata rithekson se në nenin 134/1 të Kushtetutës është 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 paragrafin 2 të nenit të mësipërm, është interpretuar nga jurisprudenca kushtetuese si përcaktues në ndarjen e rrethit të subjekteve kushtetuese në dy kategori: subjekte të kushtëzuara dhe subjekte të pakushtëzuara. Në këtë kuptim, subjektet e parashikuara në shkronjat “dh”, “e”, “ë”, “f” dhe “g”, të paragrafit 1, të nenit 134, 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 kushtetuese, në një interpretim *a contrario*, do të thotë se ai nuk është i zbatueshëm për subjektet e tjera të parashikuara në pikat “a”, “b”, “c”, “ç” të pikës 1, të nenit 134 të Kushtetutës, të cilat nuk kanë detyrimin për të justifikuar interesin në rast se i drejtohen me kërkesë Gjykatës Kushtetuese.

11. Çështja e legjitimitimit (*locus standi*) të një të pestës së deputetëve ka qenë objekt i shqyrtimit nga kjo Gjykatë në shumë raste të tjera, në të cilat ajo në mënyrë të vazhdueshme ka vlerësuar se një e pesta e deputetëve përfaqëson një nga subjektet e parashikuara në nenin 134/1, shkronja “c” të Kushtetutës, të cilat 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 funksionarëve publikë 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 vendimet nr. 18, datë 29.7.2008; nr. 25, datë 28.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Gjykata në asnjë rast nuk e ka vënë në dyshim legjitimitimin e një të pestës së deputetëve, kur ata i janë drejtuar kësaj Gjykate për kontrollin abstrakt të normës juridike, prandaj ajo rithekson se në referim të nenit 134/1, shkronja “c”, të Kushtetutës, 1/5 e deputetëve të Kuvendit përfaqëson një subjekt me legjitimitet të pakushtëzuar dhe si e tillë ka të drejtë të kërkojë kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së një akti normativ.

C. Për themelin

1. Për pretendimin se procedura e miratimit të ligjit është në kundërshtim me nenet 81/2, shkronja “f”, 83/3 dhe 75/2 të Kushtetutës si dhe me Rregulloren e Kuvendit

13. Kërkuari pretendon se projektligji është shqyrtuar në kundërshtim me kërkesat kushtetuese të procesit ligjvënës të sanksionuara në nenet 81/2, shkronja “f”, 83/3 dhe 75/2 të Kushtetutës. Sipas tij, nisma ligjvënëse për këtë projektligj është depozituar në Kuvend në datën 23.7.2014, duke u futur për miratim në seancën e datës 31.7.2014, edhe pse nuk ishte përfshirë në kalendarin 3-javor të punimeve të Kuvendit (për periudhën 4-25 korrik), jashtë radhës së përcaktuar, veprime që e kthejnë procedurën e shqyrtimit të këtij ligji në procedurë të përshpejtuar. Gjithashtu, po në këtë drejtim, kërkuari pretendon shkelje të nenit 75/2 të Kushtetutës, pasi projektligji nuk është shqyrtuar dhe miratuar paraprakisht nga Komisioni i Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut.

¹ Gjyqtari V. Kristo votoi kundër legjitimitimit të kërkuarit, sipas qëndrimit të shprehur në mendimin paralel të vendimit nr. 25, datë 8.5.2012 të Gjykatës Kushtetuese.

14. Subjekti i interesuar, Kuvendi, pretendon se projektligji si nismë e Komisionit të Posaçëm Parlamentar, nuk mund të shqyrtohet dhe nuk është shqyrtuar me procedurë të përshpejtuar. Shqyrtimi dhe miratimi nga komisionet e përhershme, në kushtet e krijimit të një komisioni të posaçëm për një çështje të rëndësishë së veçantë, e bën të panevojshëm shqyrtimin nga komisionet e përhershme.

15. Gjykata çmon të sqarojë paraprakisht se pretendimet e kërkuarit të lidhura me Rregulloren e Kuvendit do të vlerësohen, me qëllim që t'i jepet përgjigje pretendimit për shkelje të nenit 83/2 të Kushtetutës mbi zbatimin e procedurës së përshpejtuar për miratimin e ligjit edhe pse kjo Rregullore nuk përbën lëndë kontrolli kushtetues. Sipas Gjykatës, nisur nga natyra harmonike e normave kushtetuese, parashikimi i nenit 81, pika 2, shkronja "P" duhet analizuar në raport me rregullimet e nenit 83, pikat 2 dhe 3 të Kushtetutës, por edhe me nenet përkatëse të Rregullores së Kuvendit që parashikojnë procedurat për shqyrtimin dhe miratimin e projektligjeve, si dhe përjashtimet në lidhje me to, në këndvështrim të nenit 75/2 të Kushtetutës.

16. Kërkuari bazohet vetëm në dy momente procedurale, të cilat sipas tij nuk janë bërë sipas parashikimeve të Rregullores së Kuvendit dhe që *de facto* e kanë bërë procedurën e miratimit të ligjit objekt shqyrtimi të përshpejtuar: a) mosshqyrtimi i projektligjit nga Komisioni i Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut; b) futja në rendin e ditës pa u përfshirë më parë në kalendarin 3-javor të punimeve.

17. Neni 77/1 i Kushtetutës përcakton se Kuvendi zgjedh nga gjiri i tij komisione të përhershme, si dhe mund të caktojë komisione të posaçme. Komisionet parlamentare organizohen dhe funksionojnë sipas Rregullores së Kuvendit.

18. Në bazë të Rregullores së Kuvendit, komisionet e përhershme shqyrtojnë sipas përkatësisë projektligjet, projektvendimet dhe çështjet e tjera që paraqiten në Kuvend, kryejnë studime për efektivitetin e ligjeve në fuqi, ndjekin zbatimin e ligjeve dhe kontrollojnë veprimtarinë e ministrave dhe të organeve të tjera qendrore, duke i propozuar Kuvendit ose Këshillit të Ministrave marrjen e masave përkatëse, si dhe propozojnë për miratim në Kuvend projektligje, projektdeklarata ose projektrezoluta (*neni 18*). Përbërja e komisioneve të përhershme, për aq sa është e mundur, pasqyron grupet parlamentare, sipas përpjesëtimit që zënë në Kuvend (*neni 20*).

19. Komisionet e posaçme krijohen nga Kuvendi për shqyrtimin dhe përgatitjen e nismave ligjvënëse, si dhe për çështje të një rëndësie të veçantë (*neni 24*). Pra, këto komisione, në dallim nga komisionet e përhershme, përveç funksionit të shqyrtimit të projektakteve që i paraqiten Kuvendit, ngarkohen, ndër të tjera, edhe me detyrën për propozimin e nismave ligjvënëse, të cilat formalizohen si propozime të një grupi deputetësh. Rregullat për organizimin dhe zhvillimin e mbledhjeve të komisioneve të përhershme zbatohen edhe për komisionet e posaçme, me përjashtim të rastit kur Kuvendi vendos ndryshe. Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut ka në fushën e tij të përgjegjësisë kodet dhe organizimin e pushtetit gjyqësor, administratën publike, organizimin dhe funksionimin e pushtetit vendor, shërbimet e pavarura në sistemin e drejtësisë dhe të drejtat e njeriut (*neni 19*).

20. Konkretisht, Kuvendi me vendimin nr. 1, datë 23.1.2014, "Për ngritjen e komisionit të posaçëm për reformën administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë", ka vendosur ngritjen e Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën Administrativo-territoriale. Komisioni i Posaçëm ka pasur për objekt të veprimtarisë së tij: i) Përcaktimin e kriterëve për ndarjen e re administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë; ii) Hartimin dhe përcaktimin e kalendarit të zbatimit të reformës administrativo-territoriale; iii) Përgatitjen e projektit për ndarjen e re administrativo-territoriale (*pika 2 e vendimit*). Në përbërje të tij parashikohej të kishte 16 anëtarë, nga të cilët 8 përfaqësues të pozitës (6 PS-ja, dhe 2 LSI-ja) dhe 8 përfaqësues të opozitës (6 PD-ja, 1 PR-ja, dhe 1 PDIU-ja). Emrat e anëtarëve të komisionit do të përcaktoheshin me vendim të Kuvendit (*pika 3 e vendimit*). Komisioni do të zhvillonte veprimtarinë e tij në një afat kohor 3-mujor, nga data 24.1.2014

deri në datën 24.4.2014 (*pika 5 e vendimit*).

21. Gjykata vëren se Komisioni i Posaçëm i krijuar me vendimin e sipërcituar nuk ka funksionuar, duke mosrealizuar asnjë mbledhje apo vendimmarje deri në afatin e parashikuar për veprimtarinë e tij, që ishte data 24.4.2014. Me vendimin nr. 24, datë 24.4.2014, Kuvendi ndryshoi pikën 3 të vendimit mbi përbërjen e Komisionit, duke përcaktuar se “Komisioni i Posaçëm ngrihet mbi bazën e përfaqësuesve pozitë-opozitë. Në përbërje të tij do të ketë 17 anëtarë, nga të cilët 9 janë përfaqësues të pozitës (7 PS-ja dhe 2 LSI-ja) dhe 8 përfaqësues të opozitës (6 PD-ja, 1 PR-ja dhe 1 PDIU-ja); emrat e anëtarëve të komisionit përcaktohen me vendim të Kuvendit; opozita ruan të drejtën për të kërkuar ndryshimin e këtij përfaqësimi në çdo moment, mbi bazë të barazisë së anëtarësisë pozitë-opozitë, në këtë komision. Me pjesëmarrjen e opozitës në këtë komision, mbi bazën e parimit të barazisë së anëtarësisë pozitë-opozitë, pozita garanton respektimin e këtij parimi si në përbërje, ashtu dhe në vendimmarje. Kuvendi miraton menjëherë raportin e ri të përfaqësimit, në përbërje të këtij komisioni.” (*pika 3 e ndryshuar*). Në lidhje me afatin e veprimtarisë së komisionit, ndryshohet, duke u përcaktuar si afat përfundimi data 24.6.2014 (*pika 5 e ndryshuar*). Ndërsa me vendimin nr. 43, datë 24.6.2014 të Kuvendit, “Për një ndryshim në vendimin e Kuvendit nr. 1, datë 23.1.2014, “Për ngritjen e komisionit të posaçëm për reformën administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë”, ndryshuar me vendimin nr. 24/2014”, ky afat i veprimtarisë së komisionit shtyhet deri me datë 31.7.2014. Ky komision pas miratimit të programit, ka zhvilluar mbledhjet e tij, sipas kalendarit të dëgjësive publike, me rend dite: - Seancë dëgjimore me përfaqësues të njësive të qeverisjes vendore dhe shoqatave të të zgjedhurve vendorë (*referuar procesverbalit të datës 29.4.2014 dhe procesverbalit 2.5.2015*); - Seancë dëgjimore me organizatat jofitimprurëse (*referuar procesverbalit të datës 5.5.2014*); - Seancë dëgjimore paradite me përfaqësues të organizatave dhe agjencive ndërkombëtare, si dhe donatorët që mbështesin reformën territoriale (*referuar procesverbalit të datës 9.5.2014*); - Seancë dëgjimore pasdite me përfaqësues të institucioneve të pavarura: KLSH-në, Avokatin e Popullit dhe ILDKPKI-në (*referuar procesverbalit të datës 9.5.2014*); - Seancë dëgjimore me përfaqësues të organizatave jofitimprurëse që veprojnë në fushën e biznesit (*referuar procesverbalit të datës 12.5.2014*); - Seancë dëgjimore me përfaqësues të organizatave ndërkombëtare dhe me ekspertë ndërkombëtarë (*referuar procesverbalit të datës 13.5.2014*); - Prezantimi i ministrit të Shtetit për Çështjet Vendore, zotit Bledi Çuçi, lidhur me variantet e ndarjes së re administrative-territoriale të Shqipërisë (*referuar procesverbalit të datës 16.5.2014*); - Miratimi i variantit përfundimtar të ndarjes administrativo-territoriale të Republikës së Shqipërisë (*referuar procesverbalit të datës 22.5.2014*); - Shqyrtimi i mendimeve të NJQV-ve dhe të këshillave të qarqeve në lidhje me propozimet për ndarjen e re administrativo-territoriale (*referuar procesverbalit të datës 10.7.2014*); - Shqyrtimi i përgjigjeve zyrtare të kryetarëve të bashkive, komunave dhe këshillave të bashkive dhe komunave, sipas qarqeve për propozimin për ndarjen e re administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë (*referuar procesverbalit të datës 15.7.2014*); - Shqyrtimi i përgjigjeve zyrtare të kryetarëve të bashkive, komunave dhe këshillave të bashkive e komunave, sipas qarqeve për propozimin për ndarjen e re administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë (*referuar procesverbalit të datës 17.7.2014*). Me vendimin nr. 5, datë 17.7.2014, Komisioni miratoi variantin përfundimtar të hartës për ndarjen e re administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë, që do të ishte pjesë përbërëse e projektligjit “Për ndarjen administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë”. Me vendimin nr. 6, datë 23.7.2014 “Për miratimin e nismës ligjore për depozitimin e projektligjit “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, Komisioni i Posaçëm Parlamentar e miratoi nismën ligjore për depozitim në Kuvend të projektligjit.

22. Gjykata, bazuar në kuptimin dhe qëllimin e rregullave parlamentare për organizimin dhe funksionimin e komisioneve parlamentare dhe fakteve të paraqitura më lart, vlerëson se Komisioni i Posaçëm i krijuar për ndarjen e re administrativo-territoriale, përveç propozimit të nismës ligjvënëse, ka përmbushur edhe funksionin e shqyrtimit të projektaktit, i cili sipas rregullit të zakonshëm, përpara se të

kalonte në seancë, duhej të shqyrtohej në komisionin e përhershëm përkatës. Grupet parlamentare kanë pasur mundësi për të marrë pjesë në debat dhe për të bërë propozime konkrete nëpërmjet përfaqësuesve të tyre në komisionin e posaçëm. Qëllimi i krijimit të komisionit të posaçëm presupozon formimin e një trupe për të bërë vlerësime më të plota, të thelluara dhe teknike për fushën që lidhet me objektin e komisionit.

23. Gjithashtu, kërkuesi ka pretenduar se projektligji për ndarjen administrative nuk ka qenë i miratuar në kalendarin e punimeve të Kuvendit për periudhat 4-25 korrik 2014 dhe 25-31 korrik 2014.

24. Gjykata vëren se rregullorja përcakton rregullat mbi hartimin e programit dhe Kalendarit të punimeve të Kuvendit. Programi përmban listën e çështjeve që do të shqyrtojë Kuvendi. Në të shënohen institucioni që ka ndërmarrë nismën, data e paraqitjes, si dhe komisioni përgjegjës që ngarkohet me shqyrtimin e tij. Si komision përgjegjës, Kryetari propozon një komision të përhershëm dhe në rastet kur e sheh të nevojshme, ai propozon mbledhje të përbashkët të dy komisioneve të përhershme ose ngritjen e një komisioni të posaçëm (*neni 26/3*). Po kështu, Rregullorja sanksionon se për zbatimin e programit të punës së Kuvendit, Kryetari i Kuvendit i propozon Konferencës së Kryetarëve kalendarin e punimeve të Kuvendit për një periudhë 3-javore. Kalendar i punimeve të Kuvendit përmban në mënyrë të detajuar kohën kur Kuvendi zhvillon punimet në seancë plenare dhe në komisione. Kalendar publikohet dhe u shpërndahet deputetëve, si dhe u vihet në dispozicion përfaqësuesve të medias. Në çdo rast, rendi i ditës duhet të jetë bërë publik të paktën 2 ditë përpara datës së caktuar për mbledhjen e komisionit ose seancës plenare (*neni 27/5*).

25. Në vështrim të Rregullores, rregullat procedurale, të lidhura me rendin e ditës, me zhvillimin e mbledhjeve, me organizimin e punës, me publicitetin e mbledhjeve, me seancat dëgjimore, me shqyrtimin, me kuorumin si dhe me vendimmarrjen në komisione, zbatohen edhe për komisionet e posaçme, me përjashtim të rastit kur në vendimin e krijimit të tyre përcaktohet ndryshe (*nenet 24/4 dhe 32-41*).

26. Në rastin konkret, Gjykata konstaton se vendimi i Kuvendit nr. 1, datë 23.1.2014, “Për ngritjen e komisionit të posaçëm për reformën administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë” nuk ka pasur asnjë parashikim të ndryshëm, prandaj dhe procedura në lidhje me rendin e ditës, zhvillimin e mbledhjeve, organizimin e punës, kuorumin, vendimmarrjen dhe programin e punës së Komisionit të Posaçëm mbi Reformën Territoriale duhet të jetë e njëjtë me rregullat procedurale që aplikohen dhe zbatohen edhe nga komisionet e përhershme.

27. Nisur nga kjo premisë, Gjykata vëren se Komisioni i Posaçëm e zhvilloi mbledhjen e parë të punës në datë 28.4.2014 me rend dite: i) miratimi i *planit të punës* së Komisionit të Posaçëm dhe i listës së subjekteve për organizimin e seancave dëgjimore publike; ii) miratimi i kriterëve teknike për ndarjen e re administrativo-territoriale. Me vendimin nr. 2, datë 28.4.2014, Komisioni i Posaçëm miratoi *planin e detajuar të punës*, sipas aktiviteteve në vijim: 1. Propozimi i kriterëve teknike me institucion përgjegjës Ministrin për Çështjet Vendore; 2. Miratimi i kriterëve teknike me institucion përgjegjës komisionin; 3. Konsultime dhe dëgjesa publike me aktorët e interesit brenda periudhës 29 prill-16 maj me institucion përgjegjës komisionin; 4. Paraqitja e propozimeve për ndarjen e re administrativo-territoriale për periudhën 15 maj-19 maj me institucion përgjegjës Ministrin për Çështjet Vendore; 5. Shqyrtimi i propozimeve dhe miratimi i projekthartës për ndarjen e re administrativo-territoriale brenda periudhës 19 maj-22 maj me institucion përgjegjës komisionin; 6. Projektharta e miratuar nga komisioni dërgohet për mendim në të gjitha bashkitë/komunat, brenda datës 23 maj-23 korrik me institucion përgjegjës Ministrin për Çështjet Vendore; 7. Procesi i konsultimit në të gjithë Shqipërinë për projekthartën e propozuar brenda periudhës 23 maj-23 korrik me institucion përgjegjës Ministrin për Çështjet Vendore; 8. Përgatitja e paketës ligjore me ndryshimet në ligjin nr. 8652, datë 30.7.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” brenda datës 23 maj-23 korrik me institucion përgjegjës Ministrin për Çështjet Vendore; 9.

Miratimi i projektligjit për ndarjen e re administrativo-territoriale brenda datës 31 korrik 2014 me institucion përgjegjës Kuvendin.

28. Gjkata vëren se Komisioni i Posaçëm ka pasur një plan pune 3-mujor (28.4.2014 - 31.7.2014), ku përfshihej përgatitja dhe miratimi i projektligjit për ndarjen e re administrativo-territoriale nga ky komision brenda datës 23 korrik 2014, me afat funksionimi disa herë të ndryshuar dhe të shtyrë, duke e bërë edhe përfshirjen e projektligjit në kalendarin 3-javor të punimeve jo saktësisht të parashikueshëm.

29. Në parashikimet e nenit 31/2 të Rregullores përcaktohet si përjashtim se për çështje që janë jashtë kalendarit të punimeve, Kuvendi merr vendim me jo më pak se tre të pestat e deputetëve të pranishëm për të diskutuar ose vendosur në seancë plenare për çështje që nuk janë në rendin e ditës. Propozimet për vendosje të çështjeve të tjera në rend të ditës duhet të paraqiten me shkrim nga të paktën 10 deputetë, nga një kryetar grupi parlamentar ose nga Këshilli i Ministrave vetëm para fillimit të seancës, para fillimit të diskutimit të një pike të rendit të ditës ose kur është pezulluar diskutimi.

30. Ky rregullim është ndjekur dhe në rastin konkret, si përjashtim nga rregulli i përgjithshëm i diskutimit në seancë plenare të çështjeve të parashikuara nga kalendarin 3-javor i punimeve. Gjkata konstaton se kryetari i Grupit Parlamentar të Partisë Socialiste, me shkresën nr. 2575/1, të datës 23.7.2014, në emër të Grupit Parlamentar të Partisë Socialiste ka parashtruar kërkesë për futjen në rendin e ditës të datës 31.7.2014, për shqyrtim të projektligjit për ndarjen administrativo-territoriale. Ky propozim është votuar me 3/5 e anëtarëve të Kuvendit (megjithëse Rregullorja kërkon 3/5-at e anëtarëve të pranishëm të Kuvendit), duke u përfshirë në rendin e ditës të kësaj seance plenare.

31. Në këto kushte, Gjkata vlerëson se vetë Rregullorja lë hapësira që në rendin e ditës të përfshihen projektligje që kërkojnë shumicë të cilësuar, me kusht që të ndiqen rregullat e parashikuara mbi subjektet që bëjnë propozimet, fazën në të cilën bëhet ky propozim, si dhe kuorumin e nevojshëm për votimin dhe miratimin e propozimit.

32. Duke iu kthyer pretendimit se ligji është miratuar me procedurë të përshpejtuar, Gjkata vëren se rregullimi kushtetues i përcaktuar në nenin 83/3 e ndalon zbatimin e procedurës së përshpejtuar për shqyrtimin e projektligjeve të renditura në nenin 81/2, me përjashtim të ligjit për gjendjen e jashtëzakonshme, të parashikuar nga shkronja “dh” e kësaj dispozite. Neni 83, pika 2, i Kushtetutës parashikon kushtet dhe kriteret për shqyrtimin dhe miratimin e një projektligji me procedurë të përshpejtuar. Po ashtu, norma evidenton edhe subjektet që legjitimohen t’i drejtohen me kërkesë Kuvendit, të cilat janë Këshilli i Ministrave ose një e pesta e të gjithë numrit të deputetëve. Për sa i përket aspektit kohor të zbatimit të kësaj procedure, norma kushtetuese vendos kufij kohorë, duke sanksionuar se *“Kuvendi... mund të miratojë një projektligj me procedurë të përshpejtuar, por jo më parë se një javë nga fillimi i procedurës së shqyrtimit”*.

33. Në rastin konkret, Komisioni i Posaçëm Parlamentar, me vendimin nr. 6, datë 23.7.2014, “Për miratimin e nismës ligjore për depozitimin e projektligjit “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësisve të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, e ka miratuar nismën ligjore, si nisëm e një grupi deputetësh, bazuar në nenin 81/1 të Kushtetutës, dhe e ka dorëzuar pranë Kryetarit të Kuvendit për të vijuar me procedurat parlamentare, sipas nenit 68 të Rregullores (*pika 2 e vendimit*). Kryetari i Grupit Parlamentar të Partisë Socialiste me shkresën nr. 2575/1, të datës 23.7.2014, në emër të Grupit Parlamentar të Partisë Socialiste parashtrroi kërkesë për futjen në rendin e ditës të datës 31.7.2014 për shqyrtim të projektligjit për ndarjen administrativo-territoriale. Ky propozim është votuar me 3/5-at e anëtarëve të Kuvendit, duke u përfshirë në rendin e ditës të kësaj seance plenare. Projektligji është miratuar në seancën plenare të datës 31.7.2014 nga tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

34. Në këndvështrim të këtyre fakteve, Gjkata vlerëson se projektligji “Për ndarjen administrative të njësisve të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, me objekt ndryshimin e

ndarjes administrativo-territoriale të njësive vendore në Republikën e Shqipërisë, është propozuar nga një grup deputetësh - pjesë e Komisionit të Posaçëm Parlamentar. Ky projektligj nuk është shoqëruar me kërkesë drejtuar Kryetarit të Kuvendit, për shqyrtim me procedurë të përshpejtuar, sipas nenit 28 të Rregullores. Në seancë projektligji është miratuar me 3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Afati brenda të cilit është shqyrtuar projektligji nga fillimi i procedurës së shqyrtimit nuk cenon kërkesën e nenit 83/2 të Kushtetutës. Prandaj, duke iu referuar kërkesave të nenit 81/2, shkronja “P”, në lidhje me shumicën e cilësuar, dhe nenit 83, prg. 2 dhe prg. 3 të Kushtetutës në lidhje me subjektet që iniciojnë procedurën e përshpejtuar dhe afatin që duhet respektuar, nuk konstatohen elemente të cenuara të procedurës së përshpejtuar në miratimin e ligjit objekt shqyrtimi.

35. Krahas vlerësimeve të mësipërme, Gjykata çmon të rëndësishme të evidentojë se kërkuesi nuk ka argumentuar se si dhe deri në çfarë mase është prekur në të drejtat e tij kushtetuese parlamentare, konkretisht gjatë procedurës së zhvilluar nga Kuvendi për futjen në rendin e ditës së shqyrtimit dhe miratimit të ligjit nr. 115/2014, jashtë kalendarit 3-javor të punimeve të Kuvendit si dhe duke mënjeluar nga shqyrtimi dhe miratimi paraprak Komisionin e Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut. Kërkuesi nuk ka marrë pjesë në komisionin e posaçëm dhe gjatë shqyrtimit të ligjit në komision dhe në seancat plenare përkatëse.

36. Për sa më lart, Gjykata konkludon se pretendimet e kërkuetit për cenim të nenit 81/2, shkronja “P”, dhe 83/3 të Kushtetutës gjatë procedurës së miratimit të ligjit nr. 115/2014, si dhe të rregullores së Kuvendit, janë të pabazuara.

2. Për pretendimin se ligji bie ndesh me nenin 108/1 të Kushtetutës

37. Kërkuesi pretendon se ligji objekt shqyrtimi bie ndesh me nenin 108/1 të Kushtetutës, pasi suprimon njësinë e qeverisjes vendore “komunë”. Gjithashtu, ky ligj bie ndesh edhe me nenin 116 të Kushtetutës, pasi me ligj ndryshohet një koncept i parashikuar nga Kushtetuta. Subjekti i interesuar, Kuvendi parashtron se neni 108/1 i Kushtetutës e parashikon “komunën” si njësi vendore alternative me “bashkinë”. Në këtë kuptim nuk kemi të bëjmë me cenim të nenit 116 të Kushtetutës. Të njëjtin argument ka paraqitur dhe Këshilli i Ministrave.

38. Gjykata fillimisht e çmon me vend të ndalet në ndryshimet që sjell ligji objekt shqyrtimi. Ndarja administrativo-territoriale, para hyrjes në fuqi të ligjit objekt shqyrtimi (me 12 qarqe, 65 bashki dhe 308 komuna), është miratuar me ligjin nr. 8653, datë 31.7.2000 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”. Ky ligj, së bashku me ligjin nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” dhe ligjin nr.8654, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Bashkisë Tiranë” ishte e pjesë e paketës ligjore të reformës së decentralizimit që u miratua në vitin 2000. Kjo reformë u bazua në konceptin e decentralizimit simetrik të funksioneve dhe kompetencave, pra duke mos bërë dallim në madhësinë e njësive të qeverisjes vendore apo kapacitetet e tyre për kryer këto funksione. Kalimi drejt modelit të qeverisjes nëpërmjet decentralizimit pas vitit 1992 dhe reformës administrative dhe fiskale që u miratua me ligjin organik të qeverisjes vendore në vitin 2000, u shoqërua me një ndryshim në strukturën e organizimit administrativo-territorial të vendit.

39. Gjatë seancës gjyqësore të zhvilluar para kësaj Gjykate, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, parashtoi se arsyt kryesore që nxitën shumicën qeverisëse të ndërmarrë një reformë tërësore për sa i takon organizimit administrativ të territorit të vendit, ishin kryesisht këto: ndryshimet demografike të dekadës së fundit sollën ndryshime drastike në madhësinë e njësive të qeverisjes vendore (më poshtë: NJQV-ja); niveli i lartë i fragmentimit të NJQV-ve ka penguar thellimin e mëtejshëm të decentralizimit, si rezultat i mungesës së kapaciteteve dhe i pamundësisë për të ofruar shërbime me eficiencë të lartë. Kjo ka sjellë, gjithashtu, edhe mosrealizimin e decentralizimit duke krijuar një sërë pabarazish të ndjeshme mes NJQV-ve; rritja e shpenzimeve administrative në nivel vendor dhe tendenca e një pjese të konsiderueshme të NJQV-ve për të pasur buxhet të dominuar vetëm nga shpenzimet e personelit. Një numër i madh njësisish vendore nuk

arrinin të mbledhnin asnjë të ardhur të vetën, duke mos qenë në gjendje të ofronin shërbime për banorët e tyre.

40. Këto mangësi sollën si rrjedhojë mospasjen sukses të procesit të demokratizimit në thuajse të gjitha nivelet e qeverisjes vendore, i cili ishte objektivi kryesor i ndarjes territoriale të vitit 2000. Kjo solli, gjithashtu, si pasojë krijimin e pabarazive mes NJQV-ve në ofrimin e shërbimeve për qytetarët. Për këtë arsye, mazhoranca qeverisëse caktoi si një nga prioritetet kryesore të programit të saj kryerjen dhe zbatimin e reformës administrativo-territoriale, me synim rritjen e efikasitetit të shërbimeve publike vendore dhe fuqizimin e NJQV-ve me qëllim menaxhimin sa më të mirë të fondeve publike. Në zbatim të këtij prioriteti, qeveria caktoi ministrin e Shtetit për Çështjet Vendore si institucionin përgjegjës për përgatitjen e projektligjit. Përveç kësaj, me qëllim garantimin e gjithëpërfshirjes të faktorit politik, Kuvendi, me vendimin nr. 1, datë 22.1.2014 miratoi ngritjen e Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën Administrativo-Territoriale.

41. Në datën 31.7.2014 Kuvendi miratoi ligjin nr. 115, “Për ndarjen administrativo-territoriale në Republikën e Shqipërisë”, i cili përmban 6 nene, si dhe hartat e tabelat shoqëruese. *Neni 1* përcakton ndarjen administrativo-territoriale të vendit në 12 qarqe dhe 61 bashki. Ndarja administrativo-territoriale në nivelin e qarqeve mbetet e pandryshuar me 12 qarqe. Rrethi, si njësi territoriale dhe nënndarje e qarkut, është suprimuar. Niveli i parë i qeverisjes vendore është riorganizuar me 61 njësi të qeverisjes vendore, nga 373 (bashki dhe komuna) që kishte para miratimit të ligjit objekt shqyrtimi. Sipas relacionit shoqërues të ligjit, ndarja administrativo-territoriale me 61 bashki bazohet në metodologjinë e zonave funksionale, që do të thotë se janë bashkuar disa bashki dhe komunat ekzistuese, të cilat së bashku formojnë 1 zonë funksionale, nisur nga kriteret teknike të miratuara nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar. *Neni 2* u referohet qendrave të bashkive të reja, shtrirjes territoriale dhe nënndarjeve të bashkive, të cilat përcaktohen në tabelat dhe hartat që i bashkëlidhen projektligjit dhe janë pjesë përbërëse e tij. Fshatrat dhe qytetet në përbërje të bashkive dhe komunave ekzistuese mbeten edhe me ndarjen e re administrativo-territoriale. *Neni 3* dhe *neni 4* parashikojnë se organet e zgjedhura të njësive të qeverisjes vendore ekzistuese vijojnë ushtrimin e mandatit 4-vjeçar pa ndërprerje deri në përfundimin e tij sipas legjislacionit në fuqi për zgjedhjet vendore. Në këtë aspekt, ndarja e re territoriale do t’i shtrijë efektet me zgjedhjet e reja vendore, duke mos cenuar mandatet aktuale të të zgjedhurve vendorë.

42. Pretendimi kryesor i kërkuarit është se ligji objekt shqyrtimi bie ndesh me nenet 108/1 dhe 116 të Kushtetutës, pasi ai suprimon njësinë vendore komunë të parashikuar në Kushtetutë. Sipas kërkuarit, ligji ka suprimuar një njësi vendore ekzistuese të parashikuar në nivel kushtetues, gjë e cila nuk mund të shmanget me ligj, qoftë ky i miratuar me shumicë të cilësuar.

43. Gjykata vëren se neni 108 i Kushtetutës parashikon: “*Njësitë e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet. Njësi të tjera të qeverisjes vendore rregullohen me ligj...Komuna dhe bashkia janë njësi bazë të qeverisjes vendore. Ato kryejnë të gjitha detyrat vetëqeverisëse, me përjashtim të atyre që me ligj u jepen njësive të tjera të qeverisjes vendore.*” Neni 1 i ligjit 115/2014 objekt shqyrtimi parashikon: “*1. Njësitë e qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë janë: Bashki – 61; Qarqe – 12*”. Ligji i ri ka lënë jashtë parashikimit “komunën” si njësi qeverisjeje vendore. Ky ligj në ndarjen e re, sipas tabelave shoqëruese të tij, i referohet kriterit të zonave funksionale, i cili parashikon ndërthurjen e zonave urbane dhe rurale në njësi të vetme administrative, duke bashkuar bashkitë (si rregull zona urbane) dhe komunat (si rregull zona rurale). 61 bashkitë e reja përfshijnë mesatarisht 5-6 bashki dhe/ose komuna ekzistuese, që do të thotë se në përbërjen e tyre do të kenë si zona urbane, ashtu edhe zona rurale.

44. Gjykata fillimisht vlerëson të ndalet në detyrimin që rrjedh nga neni 108 i Kushtetutës lidhur me nivelet e qeverisjes vendore. Sipas nenit 108/1, fjalë e parë, garantohet qeverisja vendore me dy nivele: niveli i parë është komuna ose bashkia dhe niveli i dytë është qarku. Ndërsa referuar fjalisë së dytë të nenit 108/1 të Kushtetutës, Gjykata çmon se mundësia e pasjes së njësive të tjera vendore, përveç atyre të parashikuar në Kushtetutë (komunat/bashkitë-/qarqet), është e hapur. Ajo që

paraqet rëndësi në aspektin kushtetues është fakti nëse organizimi i qeverisjes vendore me një, dy ose më shumë njësi vendore mbetet efikas apo dëmtohet. Ligjvënësi, para ndërmarrjes së çdo reforme për pakësimin apo shtimin e numrit të NJQV-ve, duhet t'i përgjigjet pyetjes nëse një gjë e tillë sjell pasoja negative për qeverisjen vendore dhe rrjedhimisht për komunitetin. Për t'i dhënë përgjigje kësaj pyetje, ligjvënësi duhet të vlerësojë të gjitha kriteret kushtetuese dhe ligjore të nevojshme për t'u respektuar kur ndërmerret një reformë territoriale tërësore. Nëse rezulton se komuniteti nuk i ka ardhur ndonjë pasojë negative konkrete nga reforma, atëherë nuk kemi të bëjmë me një pretendim të natyrës kushtetuese, por me çështje të oportunitetit të ligjvënësit, gjë e cila nuk mund të jetë objekt shqyrtimi nga kjo Gjykatë. Reformat ligjore janë pjesë e programeve qeveritare dhe si të tilla duhet të vlerësohen edhe në aspektin e oportunitetit të ligjvënësit, për aq kohë sa nuk bien ndesh me parime kushtetuese.

45. Megjithatë Kushtetuta nuk parashikon ndalim të shprehur ose të nënkuptuar lidhur me numrin e NJQV-ve që mund të ketë në vend, Gjykata e sheh me vend të ndalet më tej, të çështja nëse *komuna* është koncept i mbrojtur nga Kushtetuta. Për këtë qëllim, Gjykata do t'u drejtohet metodave të interpretimit teleologjik dhe gramatikor. Referuar këtyre metodave, Gjykata thekson se qëllimi i kushtetutbërësit në hartimin e gjithë pjesës së gjashtë të Kushtetutës, ka qenë organizimi i qeverisjes vendore sipas parimeve të caktuara. Një nga parimet e organizimit të pushtetit vendor është edhe krijimi i njësisë bazë të qeverisjes vendore, të cilat janë thelbësore për realizimin e qeverisjes vendore. Këto njësi bazë janë mjaft të rëndësishme, pasi mbajnë peshën kryesore të realizimit të funksioneve të tyre brenda juridiksionit të tyre. Pa njësinë bazë nuk është i mundur realizimi i vetëqeverisjes lokale, si formë e qeverisjes demokratike. Është kjo arsyeja që ato parashikohen në Kushtetutë dhe kjo e fundit autorizon ligjvënësin që të krijojë me ligj, nëse e sheh të arsyeshme, edhe njësi të tjera (neni 108/1, fjalia e dytë). Pra, si komuna, ashtu edhe bashkia njihen si NJQV-të bazë.

46. Para Gjykatës shtrohet çështja a ka qenë qëllimi i kushtetutbërësit që këto njësi bazë (komuna/bashki) të jenë njëkohësisht prezente. Për t'u përgjigjur kësaj pyetje, Gjykatës nuk i vjen në ndihmë metoda e interpretimit historik, pasi periudha së cilës mund t'i referohet nuk është aq e gjatë sa të justifikojë një qëndrim të konsoliduar. Për këtë arsye, i referohemi interpretimit gramatikor. Duke iu referuar shprehjes së përdorur në nenin 108/1, njësitë e qeverisjes vendore janë *komunat ose bashkitë* dhe më tej në nenin 108/3 *komunat dhe bashkitë* janë njësitë bazë të qeverisjes vendore, vihet re se ka në dukje një mospërputhje gramatikore në përdorimin e lidhëzës “ose” apo “dhe” midis fjalëve “komuna” e “bashki”. Më tej, në nenin 109 e gjejmë përsëri të shprehur lidhëzën “ose” midis organeve ekzekutive të *komunës ose bashkisë*, apo të *këshillave të komunës ose bashkisë*.

47. Gjykata çmon se qëllimi i ligjvënësit kushtetues ka qenë dhënia e konceptit të njësisë bazë të qeverisjes vendore, e cila mund të jetë *komunë* ose *bashki*. Secila prej këtyre njësisë synon realizimin e funksioneve të veta bashkë me organet përkatëse ekzekutive ose përfaqësuese, *kryetar komune* ose *kryetar bashkie*, *këshill komune* ose *këshill bashkiak*. Pra, Kushtetuta ka parashikuar njësinë bazë dhe organet e saj, sipas rastit, nëse do të jetë komunë ose bashki. Gjykata konstaton se në asnjë prej dispozitave që i dedikohet qeverisjes vendore nuk bëhet dallimi midis dy njësisë bazë, pra nuk rezulton që komuna ose bashkia të kenë kompetenca të veçanta. Përderisa Kushtetuta nuk ka bërë dallim midis komunave dhe bashkive për sa i takon mënyrës së krijimit të tyre, funksioneve që ato kanë apo mënyrës së mbarimit të këtyre organeve, atëherë kushtetutbërësi nuk ka pasur si qëllim domosdoshmërisht ekzistencën e njëhershme të tyre. Në të kundërt, ai do t'i kishte parashikuar ato me kompetenca të veçanta, madje edhe me procedura të veçanta emërimi/zgjedhje ose shkarkimi/mbarimi. Kështu, nenet 108/4 dhe 109 parashikojnë se organet përfaqësuese të komunave ose bashkive zgjidhen me anë të zgjedhjeve të drejtpërdrejta. Neni 115/1 parashikon se organet e qeverisjes vendore mund të shkarkohen ose shpërndahen me vendim të Këshillit të Ministrave. Neni 108/3 parashikon se komunat ose bashkitë kryejnë të gjitha detyrat vetëqeverisëse, pa bërë dallim mes tyre. Neni 111 parashikon se njësitë e qeverisjes vendore janë persona juridikë

dhe kanë buxhet të pavarur, pa bërë dallime mes tyre.

48. Gjykata, duke u nisur nga parashikimi i dispozitave konkrete kushtetuese që parashikojnë NJQV-ve, çmon se midis komunës dhe bashkisë nuk rezulton të ketë dallim të nivelit kushtetues, në mënyrë që të justifikohet domosdoshmërisht ekzistenca e tyre e njëkohshme si njësi të qeverisjes vendore. Fakti që me ligjin 8652/2000 është bërë dallimi që zonat rurale të grupohen në komuna dhe ato urbane në bashki, nuk është argument kushtetues, pasi është çështje e vlerësimit të ligjvënësit të zakonshëm, i cili në kohë të ndryshme mund të formojë një vullnet të ndryshëm të shprehur në ligj. Për këtë arsye, Gjykata vlerëson se mosparashikimi në ligjin objekt shqyrtimi të komunave nuk cenon nenin 108/1 si dhe rrjedhimisht, as nenin 116 të Kushtetutës.

49. Gjithashtu, Gjykata konstaton se edhe argumenti i kërkuarit që mosparashikimi i komunave si njësi bazë vendore cenon parimin e sigurisë juridike, është i pabazuar, pasi ekzistenca e komunave/bashkive nuk është e garantuar për të ruajtur vetë njësitë si të tilla, por për të realizuar qeverisjen vendore në tërësi. Kërkuari nuk arriti të sjellë argumente të nivelit kushtetues se përse modeli i zgjedhur nga ligjvënësi nuk e realizon qëllimin për të cilin ai është parashikuar.

50. Për sa i takon pretendimit tjetër se suprimimi i komunave cenon procesin zgjedhor, pasi zonat zgjedhore janë të organizuara apo të ndara duke marrë si njësi bazë komunën, Gjykata vlerëson se ky pretendim nuk mund të jetë objekt shqyrtimi prej saj, pasi kjo çështje lidhet me Kodin Zgjedhor dhe jo me ligjin objekt kërkesë. Ky i fundit ka për qëllim organizimin e pushtetit vendor dhe jo organizimin e zgjedhjeve, i cili rregullohet me ligj të posaçëm.

3. Për pretendimin se ligji bie ndesh me nenin 108/2 të Kushtetutës

51. Kërkuari pretendon se projektligji për reformën administrativo-territoriale është hartuar duke mosrespektuar parimin kushtetues të marrjes së mendimit të komunitetit që preket prej saj. Në mbështetje të pretendimit të tij, kërkuari i referohet nenit 108/2 të Kushtetutës, i cili parashikon se kufijtë e njësive të qeverisjes vendore nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që jeton në to. Sipas tij, konsultimi paraprak është i domosdoshëm, me qëllim ruajtjen e identitetit kulturor dhe historik të njësive vendore. Kërkuari është i qëndrimit se mënyra e vetme e konsultimit për ndryshimin e kufijve administrativo-territorial është referendumi vendor, pasi, sipas tij, vetëm kjo formë konsultimi e realizon në thelb detyrimin kushtetues të sanksionuar në nenin 108/2. Ligjvënësi nuk e ka respektuar këtë kriter dhe si rrjedhojë ndarja e re territoriale është antikushtetuese.

52. Subjekti i interesuar Kuvendi argumenton se ndryshimi i kufijve të njësive të qeverisjes vendore i nënshtrohet vetëm kushtit të marrjes paraprake të mendimit të popullsisë që banon në to, por jo marrjes domosdoshmërisht të pëlqimit të saj nëpërmjet referendumit. Ky nuk është mjeti i vetëm me të cilin merret mendimi i popullsisë që preket nga reforma administrativo-territorial. Subjekti i interesuar Këshilli i Ministrave, argumenton se marrja e mendimit të popullsisë nuk mund të interpretohet ngushtë duke iu referuar vetëm referendumit, me qëllim ndryshimin e kufijve administrativo-territorialë. Kushtetuta, nëse do të kishte pasur këtë synim, do ta kishte parashikuar shprehimisht si të vetmen formë konsultimi. Format e marrjes së mendimit janë parashikuar në ligjin përkatës dhe ato rezultojnë të jenë respektuar para miratimit përfundimtar të ligjit.

53. Gjykata vëren se neni 108 i Kushtetutës parashikon:

“1. Njësitë e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet. Njësi të tjera të qeverisjes vendore rregullohen me ligj.

2. Ndarjet administrative territoriale të njësive të qeverisjes vendore caktohen me ligj mbi bazën e nevojave e të interesave të përbashkët ekonomikë dhe të traditës historike. Kufijtë e tyre nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to...”

Neni 5 i Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, shprehet:

“Mbrotjtja e kufijve territorialë të bashkësive vendore

Për çdo ndryshim të kufijve territorialë vendorë, bashkësive vendore përkatëse duhet t'u merret mendimi

paraprkisht, po qe nevoja, me anë referendumi, aty ku e lejon ligji.”

Neni 67 i ligjit nr. 8652, datë 31.7.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” (më poshtë ligji nr. 8652/2000), parashikon se:

“Argumentimi dhe dokumentimi i riorganizimit nga propozuesi”

Propozimi për riorganizimin e një ose më shumë njësi të qeverisjes vendore, për çdo rast të veçantë, i paraqitet Kuvendit së bashku me këto fakte dhe argumente:

Mënyrat e marrjes së mendimeve në mbledhje të hapura, seanca këshillimi me publikun, dëgjime publike, sondazhe opinionit të certifikuara nga organe kompetente ose qëndrim i shprehur nëpërmjet referendumit vendor ose në ndonjë mënyrë tjetër të përshtatshme dhe të besueshme...”

54. Gjykata çmon me vend të ndalet fillimisht në konceptin kushtetues “*të marrjes së mendimit nga popullsia*”, sipas nenit 108 të Kushtetutës, si kriter për kryerjen e një reforme administrativo-territoriale. Gjykata konstaton se neni 108 i Kushtetutës, i cili është i pari midis 8 neneve që përbëjnë “Pjesën e Gjashtë” të Kushtetutës kushtuar organizimit dhe funksionimit të pushtetit vendor, mishëron disa parime. Kështu, në këtë dispozitë përcaktohen këto parime: *Njësitë bazë të qeverisjes vendore janë përcaktuar të jenë bashki ose komuna, të cilat kryejnë detyrat vetëqeverisëse; NJQV të tjera mund të përcaktohen me ligj; Ndarja administrativo-territoriale përcaktohet me ligj; Ndarja administrativo-territoriale bazohet te nevojat dhe interesat e përbashkët ekonomike dhe të traditës historike; Kufijtë e NJQV-ve nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to; Vetëqeverisja ushtrohet nëpërmjet organeve përfaqësuese dhe referendumeve vendore.*

55. Gjykata vlerëson se qëllimi i përfshirjes së këtyre parimeve në këtë dispozitë ka qenë përcaktimi i disa prej shtyllave kryesore ku duhet të mbështetet organizimi i qeverisjes vendore, të cilat në terma më të përmbledhura mund të shprehen në dy drejtime kryesore: *a) vetëqeverisja lokale nëpërmjet njësi të përcaktuara në ligj; dhe b) organizimi i pushtetit lokal mbështetur në interesa dhe tradita të zonës, si dhe duke marrë parasysh mendimin e popullsisë që banon në to.*

56. Nisur nga sa më lart, Gjykata çmon se koncepti i marrjes së mendimit nga popullsia që banon në NJQV, në rastet kur synohet ndryshimi i kufijve pjesorë ose tërësorë është detyrim kushtetues. Detajet mbi mënyrat e realizimit të këtij detyrimi, kushtetutbërësi ia ka deleguar ligjvënësit të zakonshëm. Për këtë qëllim është miratuar edhe ligji nr. 8652/2000, i cili parashikon mënyrat me të cilat realizohet marrja e mendimit të popullsisë. Referuar nenit 67 të këtij ligji, marrja e mendimit realizohet nëpërmjet këtyre metoda alternative: mbledhjeve të hapura; seancave të këshillimit me publikun; dëgjimeve publike; sondazheve të opinionit të certifikuara nga organe kompetente; qëndrimit të shprehur nëpërmjet referendumit vendor ose ndonjë mënyrë tjetër të përshtatshme dhe të besueshme.

57. Gjykata vëren se ligji nr. 8652/2000 ka bërë një zbërthim të mënyrave me të cilat mund të merret mendimi i popullsisë që banon në njësitë vendore dhe që preken nga ndryshimi i kufijve midis NJQV-ve. Para se të ndalet te mënyrat e realizimit të marrjes së mendimit të popullsisë në çështjen në gjykim, Gjykata vlerëson të nevojshme të ndalet te rëndësia e këtij detyrimi kushtetues, duke qenë se nuk ka praktikë të mëparshme kushtetuese për këtë qëllim. Gjithashtu, duke qenë se mungon jurisprudenca e kësaj Gjykate në lidhje me konceptin e marrjes së mendimit para bërjes së një reforme territoriale administrative, Gjykata për këtë qëllim i është referuar praktikës së Gjykatës Federale Kushtetuese Gjermane, e cila ka elaboruar këtë koncept kushtetues si standard që duhet respektuar nga ligjvënësi.

58. Koncepti i vetëqeverisjes së pushtetit lokal është një ide relativisht moderne, i cili lidhet drejtpërdrejt me cilësinë e qeverisjes në tërësi dhe me shërbimin sa më të mirë kundrejt shtetasve në veçanti. Ajo ka si kusht kryesor ekzistencën e njësi administrative me qëllim realizimin e funksioneve të veta. Këto njësi nuk duhen parë vetëm si ndarje administrative vertikale të pushtetit apo si një mënyrë e organizimit të administratës publike. Më shumë ato duhen konceptuar si

shprehje të shkallëzimit të demokracisë, si një pjesë përbërëse dhe formuese e shtetit demokratik (*vendim i GJKF-së gjermane BverfGE 52, 95 (111)*). Ideja ku u mbështet si fillim koncepti i vetëqeverisjes lokale, ishte përfshirja më e madhe e qytetarëve në vendimmarrje që lidhen me interesat e tyre, duke realizuar kështu edhe demokracinë funksionale nga poshtë lart. Në funksion të këtij koncepti, vetëqeverisja nuk është një e drejtë themelore, por një parim kushtetues që përmban një garanci institucionale (*Horst Dreier, Grundgesetzkommentar – Kommentar i Ligjit Themelor Gjerman (1998) f. 523*). Kjo garanci lidhet me ekzistencën e NJQV-ve si të tilla dhe me ushtrimin e kompetencave të tyre brenda juridiksionit që u është dhënë. Elementet e vetëqeverisjes së NJQV-ve janë të lidhura jo vetëm me ekzistencën e tyre si institucione, por edhe me kompetencat që ushtrojnë. Kështu, koncepti i vetëqeverisjes lidhet me 3 garanci:

a) *Garancia institucionale* – NJQV-ve kanë të drejtë të ekzistojnë si subjekte të së drejtës publike, të cilat krijohen dhe organizohen me ligj. Ligjvënësi ka të drejtë në këtë aspekt të respektojë autonominë gjatë krijimit të tyre, do të thotë se ligjvënësi nuk ka të drejtë t'i suprimojë të gjitha njësitë vendore në atë shkallë sa të bëjë të pamundur realizimin e qeverisjes vendore në thelb, por as edhe t'i prekë kompetencat e tyre deri në atë pikë sa t'i bëjë ato të pamundura për t'u ushtruar. Mbrojtja institucionale e organeve të qeverisjes vendore nuk është individuale, por institucionale, gjë e cila do të thotë se nga kjo garanci nuk rrjedh detyrimisht ekzistenca dhe statusi i njërive vendore të veçanta, por i të gjitha njërive vendore, si bashkësi njësishe që realizojnë vetëqeverisjen në shkallë vendi. Rrjedhimisht, ndryshimi i kufijve të NJQV-ve është i mundur, por gjatë këtij ndryshimi duhen respektuar kriteret formale dhe materiale.

b) *Garancitë objektive* – NJQV-të kanë të drejtë të ushtrojnë kompetencat e tyre të dhëna me ligj pa u penguar nga pushteti qendror. Ushtrimi i tyre lidhet si me anën formale ashtu edhe me atë materiale, me qëllim realizimin e funksioneve të tyre brenda konceptit të vetëqeverisjes. Ligjvënësi në çdo rast ka detyrimin të respektojë autonominë e NJQV-ve me qëllim mospengimin e tyre në realizimin e funksionit për të cilin ato janë krijuar.

c) *Garancitë subjektive* – NJQV-të kanë të drejtë të përdorin mjete juridike të krijuara, me qëllim mbrojtjen e tyre nga ndërhyrjet e pajustificuara të ligjvënësit, kur ato kanë bindjen se autonomia e tyre është cenuar në thelb. Pretendimet e NJQV-ve mund të lidhen me: konsultimin e tyre nga qeveria/ligjvënësi për ndërmarrjen e reformave të çdo lloji që prekin edhe NJQV-të; bashkëpunimin gjatë proceseve të planifikimit urban, etj. Procesi i konsultimit, p.sh mund të realizohet nëpërmjet dëgjimit, këshillimit apo bashkëpunimit nga ana e NJQV-ve deri në procesin vendimmarrës (*Horst Dreier, Grundgesetzkommentar (Kommentar i Ligjit Themelor Gjerman) f. 530*).

59. Gjykata thekson se parimi i vetëqeverisjes, i përbërë nga këto tri elemente nuk e ndalon ndryshimin e kufijve të çdo njësie, pasi garancia kushtetuese që rrjedh nga neni 108/1 lidhet me ekzistencën e njërive (komunës/bashkisë) nga pikëpamja institucionale dhe jo nga pikëpamja individuale. Për këtë arsye, në parim, shkrirja e komunave, bashkimi i tyre, ngjitja e tyre në një njësi tjetër ose çdo formë tjetër e ndryshimit të kufijve lokalë nuk prek thelbin e vetëqeverisjes lokale si garanci kushtetuese. Megjithatë çdo ndryshim që prek kufijtë e njërive vendore duhet të ketë si pikënisje interesin publik dhe të jetë i bazuar edhe mbi mendimin e komunitetit të prekur nga ndryshimet (*vendim i GJFK-së gjermane: BverfGE 86, 90, 12 maj 1992*).

60. Gjykata e sheh me vend të nënvizojë se detyrimi për të dëgjuar NJQV-ve që preken nga ndryshimi i kufijve të tyre (nëpërmjet ndarjes së re apo çdo lloji riorganizimi), nënkupton që njësitë të marrin dijeni/informacion për rregullimin e ri. Informacioni duhet të përfshijë përmbajtjen substanciale të riorganizimit, si dhe arsyet përkatëse që çuan në këtë rregullim të ri. Thelbi i parimit të vetëqeverisjes, sipas nenit 108/1 të Kushtetutës, është që NJQV-ja, në realizimin konkret të kompetencave të tyre të dhëna nga Kushtetuta, t'u jepet mundësia që të mbajnë qëndrim lidhur me reformën territoriale apo çdo rregullim tjetër që do të sillte si pasojë, veç të tjerash, edhe ndryshimin e kufijve midis njërive. Qëllimi i mundësisë për t'u dëgjuar është që NJQV-të të mos kthehen në

objekt të veprimtarisë së pushtetit qendror, por të jenë pjesëmarrëse në reformë.

61. Gjykata thekson se vendimmarrja e ligjvënësit në lidhje me një ndarje të re administrativo-territoriale të vendit është e nevojshme t'i nënshtrohet testit të proporcionalitetit, i cili duhet të peshojë interesa të ndryshëm të të gjitha subjekteve që preken nga reforma. Ky test nuk mund të japë rezultate të sakta pa pjesëmarrjen e të gjitha subjekteve. Nëpërmjet këtij testi, ligjvënësi mbledh informacion mbi të gjitha çështjet e ndjeshme që përfshihen në një reformë të mundshme. Për këtë arsye, e drejta e komunitetit për t'u dëgjuar para ndërhyrjes së ligjvënësit në kufijtë territorialë të hapësirës administrative ku ai jeton, është jo vetëm përmbajtja materiale e garancisë objektive të vetëqeverisjes lokale, por edhe element i shtetit të së drejtës, i cili ka për synim funksionimin siç duhet të të gjithë pushtetit shtetëror. Procesi i dëgjimit të NJQV-ve që preken nga reforma nuk është i detyrueshëm të jetë i detajuar, mjafton marrja e mendimit për thelbin e reformës dhe argumentet ku ajo mbështetet (*vendim i GjFK-së gjermane: BverfGE 50, 195, 17 janar 1979*). Megjithatë, Gjykata çmon se pavarësisht detajeve, procesi i dëgjimit duhet të përfshijë si kusht minimal pjesëmarrjen formale të banorëve të NJQV-ve që preken nga reforma në një proces diskutimi, ku jo vetëm të paraqitet varianti përfundimtar që do të miratohet, por ai të jetë i hapur për ndryshime të mundshme, sipas sugjerimeve të komunitetit, aty ku ka (*vendim i GjK-së të Landit të Brandenburgut: VfGBbg 95/03, 18 dhjetor 2003*).

62. Gjykata vlerëson se detyrimet e vendosura nga Kushtetuta dhe nga Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Vendore specifikohen në detaje nga ligji nr. 8652/2000. Ky ligj, përveç mënyrave të marrjes së mendimit, parashikon edhe kategorinë e subjekteve, të cilat duhet të shprehen dhe konsultohen mbi ndarjen administrativo-territoriale, si dhe mënyrat dhe mjetet se si duhet t'u merret mendimi këtyre subjekteve. Konkretisht, neni 67 parashikon: *"Propozimi për riorganizimin e një ose më shumë njësisë të qeverisjes vendore, për çdo rast të veçantë, i paraqitet Kuvendit së bashku me këto fakte dhe argumente: ...Mënyrat dhe materialet ose dokumentet e përdorura për informimin e publikut mbi riorganizimin dhe çështjet që lidhen me të; Mendimin e popullatës që banon në njësitë e qeverisjes vendore që do të riorganizohen, si dhe mendimin "pro" dhe "kundër" këtij riorganizimi, sipas çdo rasti të veçantë nga subjekte ose grupe të interesuara drejtpërdrejt ose jo-drejtpërdrejt në këtë riorganizim.; Mënyrat e marrjes së mendimeve në mbledhje të hapura, seanca këshillimi me publikun, dëgjime publike, sondazhe opinioni të certifikuara nga organe kompetente ose qëndrim i shprehur nëpërmjet referendumit vendor ose në ndonjë mënyrë tjetër të përshtatshme dhe të besueshme."*

63. Nisur nga standardet e shprehura më lart, Gjykata konstaton se referuar edhe ligjit nr. 8652/2000, i cili parashikon si metoda alternative të marrjes së mendimit: mbledhjet e hapura, seancat e këshillimit me publikun, dëgjimet publike, sondazhet e opinionit të certifikuara nga organe kompetente ose qëndrimin e shprehur nëpërmjet referendumit vendor ose në ndonjë mënyrë tjetër të përshtatshme dhe të besueshme, nuk është e domosdoshme për hartuesin e ligjit që këto metoda të konsultimit të plotësohen të gjitha njëherësh, me qëllim që ky proces të quhet i kryer. Natyrisht sa më shumë prej këtyre metodave të përdoren aq më i besueshëm dhe i qëndrueshëm është rezultati.

64. Gjithashtu, në nenin 68 sanksionohet detyrimi për të shprehur mendimin me shkrim nga organet e qeverisjes vendore brenda afatit prej 60 ditësh: *"Këshillat komunalë, bashkiakë dhe të qarqeve, që janë të përfshira drejtpërdrejt në riorganizim, si dhe kryetarët e tyre japin mendimin e tyre zyrtar dhe nëse ka, edhe mendimin "kundër" të një pjesë të këshilltarëve të këshillit përkatës."*

65. Nisur nga baza ligjore, si dhe nga materialet e sjella në gjykim nga subjektet e interesuara në këtë gjykim, Gjykata konstaton se janë ndjekur këto metoda, me qëllim kryerjen e procesit të konsultimit publik lidhur me reformën e re territorialo-administrative:

- Informimi i publikut mbi ecurinë e reformës administrativo-territoriale është kryer duke përdorur disa instrumente, si p.sh: takimet dhe mbledhjet e hapura, seancat e këshillimit publik, dëgjesat publike, sondazhin kombëtar, si dhe mediat vizive dhe të shkruara. Konsultimi publik, ashtu siç përcaktohet nga ligji 8652/2000, është zhvilluar në disa faza të reformës me 3 grupe kryesore:

- Grupi i parë* përbëhej nga përfaqësues të qeverisjes vendore dhe të shoqatave të të zgjedhurve

vendorë. Gjatë gjithë fazës së parë të reformës, informimi dhe konsultimet janë zhvilluar nëpërmjet takimeve të punës, seminareve, konferencave dhe dërgimit të informacioneve me shkrim. Në muajin mars-prill 2014 u zhvillua rasti i parë i konsultimit publik, ku ka pasur mbledhje publike me përfaqësues të qeverisjes vendore në të gjitha qarqet e vendit për të informuar mbi procesin e reformës dhe për konsultimin e kriterëve teknike. Në periudhën 28 prill 2014 deri në 16 maj 2014, Komisioni i Posaçëm Parlamentar zhvilloi disa seanca dëgjimesh publike, ku u dëgjuan përfaqësues të qeverisjes vendore dhe shoqatave të tyre. Mendimet e organeve të qeverisjes vendore mbi variantin 39/47, të miratuar nga Komisioni në datën 22 maj 2014, u kërkuar në mënyrë zyrtare, bazuar në nenin 68 të ligjit organik 8652/2000, në datën 23 maj 2014. Sipas këtij neni, organet e njësive të qeverisjes vendore duhet të shprehen me shkrim brenda 60 ditëve. Ky afat skadoi në datën 22 korrik 2014.

Grupi i dytë përbëhej nga grupet e interesit, shoqëria civile dhe përfaqësues të biznesit lokal, për konsultimin e të cilëve, gjatë gjithë procesit të prezantimit të reformës administrativo-territoriale, gjatë periudhës maj-qershor 2014 janë zhvilluar 37 takime në qendrat e rrethit me grupet e interesit dhe shoqërinë civile, si dhe 5 takime e një anketim kombëtar me biznesin.

Grupi i tretë përbëhej nga banorët e zonave që preken nga reforma, për konsultimin e të cilëve është përdorur instrumenti i sondazhit kombëtar të opinionit, bazuar në nenin 67 të ligjit organik të qeverisjes vendore nr. 8652/2000. Në sondazhin e kryer nga një organizatë shqiptare e përzgjedhur nga PNUD-i me financimin e projektit STAR, kanë marrë pjesë 16000 të intervistuar. Rezultatet e sondazhit kombëtar raportojnë për një mbështetje të reformës administrativo-territoriale nga mbi 50% e të anketuarve. Pyetjeve për propozimin konkret të ndarjes së territorit në 39/47 NJQV, shumica e të anketuarve u përgjigj në favor të variantit të ndarjes së vendit në 39 zona funksionale.

66. Gjithashtu, në zbatim të nenit 68, pikat 1 dhe 3, të ligjit nr. 8652/2000, organet e njësive të qeverisjes vendore kanë të drejtë të japin mendimin e tyre zyrtar me shkrim mbi propozimin për riorganizimin administrativo-territorial brenda 60 ditëve nga marrja e kërkesës. Në funksion të këtij procesi, Komisioni i Posaçëm Parlamentar, pas miratimit më datë 22.5.2014, të variantit të ndarjes administrativo-territoriale me 39/47 njësi të qeverisjes vendore, ngarkoi ministrin e Çështjeve Vendore për të kërkuar mendimin zyrtar mbi këtë variant nga të gjithë kryetarët e bashkive dhe komunave si dhe nga këshillat e bashkive dhe të komunave. Ministri për Çështjet Vendore, me shkresën përcjellëse nr. 2068, datë 23.5.2014, i dërgoi propozimin konkret të riorganizimit për secilën njësi të qeverisjes vendore sipas variantit 39/47, të gjithë kryetarëve të bashkive dhe këshillave të bashkive, si dhe kryetarëve të komunave dhe këshillave të komunave, në total 746 organeve vendore të nivelit të parë bashki/komunë. Deri në datën 22.7.2014, nga totali prej 373 bashkish dhe komunash, kishin kthyer përgjigje 286 NJQV-ve ose 76% e numrit të përgjithshëm të bashkive dhe komunave në vend, në emër të të cilave janë shprehur ose kryetari i njësisë vendore, ose këshilli, ose të dyja organet së bashku. Gjithsej janë 393 përgjigje zyrtare të sjella nga 263 kryetarë bashkish dhe komunash, si dhe nga 130 këshilla të bashkive dhe komunave. Pra, gjithsej kanë shprehur mendimin zyrtar 52,5% e totalit të organeve përfaqësuese dhe ekzekutive të bashkive dhe komunave në vend. Nga shqyrtimi në detaje i përgjigjeve të ardhura dhe pas marrjes në konsideratë nga ana e komisionit të mendimeve të ardhura, rezulton se: 160 kryetarë të bashkive dhe komunave, si dhe këshilla të bashkive dhe të komunave kanë kthyer përgjigje pozitive (PRO) ndaj variantit të propozuar 39/47; 56 kryetarë të bashkive dhe komunave, si dhe këshilla të bashkive dhe të komunave janë shprehur për një ndarje tjetër nga varianti i propozuar 39/47, duke dhënë propozime konkrete për riorganizimin e njësive të tyre vendore. Komisioni, pas vlerësimit të këtyre propozimeve dhe argumenteve, vendosi t'i pranojë këto propozime dhe mbi bazën e tyre të miratojë variantin me 61 bashki; 41 kryetarë të bashkive dhe komunave si dhe këshilla të bashkive dhe të komunave janë shprehur për një ndarje tjetër nga varianti i propozuar 39/47, duke mbështetur në parim reformën administrativo-territoriale në variantin me mbi 60 njësi vendore; 58 kryetarë të bashkive dhe komunave, si dhe këshilla të bashkive

dhe të komunave janë shprehur kundër variantit të propozuar, duke dhënë argumentet përkatëse në mbështetje të kundërshtimit të tyre; 78 kryetarë të bashkive dhe komunave, si dhe këshilla të bashkive dhe të komunave janë shprehur kundër variantit të propozuar 39/47, duke mos dhënë asnjë lloj argumenti.

67. Nga sa më lart, Gjykata arrin në përfundimin se procesi i marrjes së mendimit është realizuar nëpërmjet përdorimit të pjesës më të madhe të metodave të parashikuara nga ligji nr. 8652/2000. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se kriteri kushtetues i marrjes së mendimit, sipas nenit 108/2 të Kushtetutës, nuk është cenuar.

4. Për cenim të parimit kushtetues të barazisë së votës

68. Kërkuesi pretendon se ligji nr. 115/2014 cenon parimin kushtetues të barazisë së votës, pasi Censusi 2011 përbën një bazë të paligjshme dhe të deformuar për përllogaritjen e popullsisë në vitin 2014, në funksion të kërkesave kushtetuese për rishikim të kufijve territorialë të njërive vetëqeverisëse dhe sigurimit të përfaqësimit të barabartë të popullsisë. Për shkak të deformimeve të rënda në kriterin demografik, njësitë e ndryshme kanë madhësi territoriale të pakrahasueshme me njëra – tjetrën. Kjo lloj pabarazie si demografike edhe territoriale nuk respekton parimin e barazisë së përfaqësimit, pra të votës.

69. Subjekti i interesuar Kuvendi prapëson se pretendimet për cenimin e parimit të barazisë së votës janë të pambështetura, pasi për zhvillimin e zgjedhjeve vendore të ardhshme dhe numrin e zgjedhësve, organet e ngarkuara nga ligji zgjedhor do t'i referohen Regjistrin Themeltar të Gjendjes Civile dhe jo Censurit të vitit 2011. Ndërsa subjekti tjetër i interesuar, Këshilli i Ministrave, argumenton se pretendimet e kërkuesit bazohen mbi rezultatin e zgjedhjeve të mëparshme, prirjet e elektoratit dhe historikun e rezultatit ndër vite, si dhe formulën e përcaktimit të mandateve vendore, këshilltar bashkiak/banorë, që pritet të ndryshohet.

70. Neni 45 i Kushtetutës parashikon se e drejta e zgjedhjes është një ndër të drejtat kushtetuese të shtetasve që luan një rol kryesor në procesin zgjedhor. Kjo e drejtë garanton barazinë dhe fshehtësinë e votës së shtetasve gjatë procesit zgjedhor. Koncepti i votës së barabartë u jep të drejtë zgjedhësve, sa të jetë e mundur, të ndikojnë në mënyrë të njëjlojtë dhe me të njëjtën peshë në rezultatin e zgjedhjeve (*vendimi nr. 1, datë 7.1.2005 i Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata ka theksuar se nisur edhe nga lloji i sistemit zgjedhor, barazia e peshës së çdo vote nuk nënkupton barazinë e saktë matematike të kontributit të çdo vote në rezultatin final të zgjedhjeve. Pësia e çdo vote është e lidhur me mekanizmat e sistemit zgjedhor dhe është e pashmangshme ekzistenca e dallimeve në influencën që mund të ketë çdo votë në varësi nga mekanizmat e adoptuar (*vendimi nr. 1, datë 7.1.2005 i Gjykatës Kushtetuese*). Sipas saj, *“koncepti kushtetues ‘numër i përafërt zgjedhësish’ nuk është i njëjlojtë dhe as nuk mund të konfondohet me numrin e barabartë të zgjedhësve, pasi një koncept i tillë do të ishte i pakuptimtë për t’u përdorur në ndarjen e zonave zgjedhore, por edhe i pamundur njëkohësisht. Koncepti ‘numër i përafërt zgjedhësish’ sigurisht që e përmban në vetvete kriterin numerik, por nuk mund të konkludohet se ai është i vetmi kriter që shërben për përcaktimin e zonave zgjedhore”* (*vendimi nr. 40, datë 17.5.2001 i Gjykatës Kushtetuese*).

71. Gjykata, gjithashtu, i ka dhënë rëndësi edhe ndarjes territoriale në funksion të barazisë së votës, duke u shprehur se *“... Ndarja e zonave zgjedhore nuk duhet konceptuar si një ndarje e thjeshtë e natyrës tekniko-administrative. Ajo përbën një proces me rëndësi kushtetuese dhe është pjesë integrale e parimit të barazisë së votës”* (*vendimi nr. 1, datë 7.1.2005 i Gjykatës Kushtetuese*).

72. Kodi i Praktikave të Mira në Çështjet Zgjedhore, duke përmbledhur standardet evropiane për zgjedhje demokratike, përcakton edhe aspektet e ndryshme të barazisë së votës, që duhet kuptuar, si: i) *E drejtë votimi e barabartë*: çdo votues ka në parim një votë; nëse sistemi zgjedhor i jep zgjedhësve më shumë se një votë, çdo zgjedhës ka të njëjtin numër votash (prg. 2.1); ii) *Peshë votimi e barabartë*: mandatet duhet të shpërndahen në mënyrë të barabartë nëpër zona zgjedhore (prg. 2.2); iii) *Barazia e mundësive* (prg. 2.3). Ky Kod thekson se fuqia e barabartë e votës konsiston në shpërndarjen e qartë dhe të balancuar të

mandateve midis zonave zgjedhore mbi bazën e një prej kriterëve të mëposhtme të ndarjes së mandateve: popullsia, numri i banorëve lokalë (duke përfshirë minorenët), numri i zgjedhësve të regjistruar dhe mundësisht numri i njerëzve që faktikisht votojnë. *(Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore; Udhëzime dhe raporti shpjegues - miratuar nga Komisioni i Venecias në mbledhjen e tij të 51-të dhe të 52-të).*

73. Gjykata konstaton se Kodi Zgjedhor (miratuar me ligjin nr. 10019, datë 29.12.2008, ndryshuar me ligjin nr. 74/2012), në lidhje me zgjedhjen e përfaqësuesve për Kuvendin, në nenin 74 përcakton: *“1. Zona zgjedhore përputhet me territorin e qarkut dhe shërben si njësi zgjedhore për zgjedhjen e një numri të caktuar mandatesh, sipas rregullave të përcaktuara në këtë Kod. 2. Kufijtë administrativë të qarqeve vendosen me ligjin për ndarjen administrative e territoriale të Republikës së Shqipërisë.”* Ndërsa ligji nr. 115/2014 për ndarjen territoriale të nivelit të dytë, parashikon ndarjen në 12 qarqe, ashtu siç ka qenë edhe me ligjin nr. 8652/2000.

74. Gjykata vlerëson se për zgjedhjet e përgjithshme të Kuvendit “zona zgjedhore” përputhet me territorin e qarkut dhe në këtë kuptim ligji nr. 115/2014, nuk sjell efekte në zgjedhjet e përgjithshme dhe rezultatin e tyre, bazuar mbi argumentin e ndarjes së re territoriale – administrative, pasi zona zgjedhore mbetet e njëjtë në kuptimin territorial. Duke qenë se kërkuesi pretendimet i ka të orientuara drejt zgjedhjeve vendore dhe pasojave që mund të sjellë kjo ndarje e re administrativo-territoriale në cenimin e barazisë së votës për këshillat bashkiakë dhe kryetarët e bashkive, Gjykata e sheh me vend të ndalet edhe në këtë pretendim.

75. Konkretisht, parashikimet ligjore të Kodit Zgjedhor në lidhje me përfaqësuesit vendorë sanksionojnë mënyrën e zgjedhjes së kryetarëve të komunave dhe bashkive për sa vijon: Kryetarët e bashkive ose të komunave, si dhe këshillat e bashkive ose komunave zgjidhen me votim të drejtpërdrejtë nga zgjedhësit me vendbanim në territorin e bashkisë ose të komunës *(neni 165/1)*. 1. Kryetar bashkie ose komune zgjidhet kandidati që fiton numrin më të madh të votave të vlefshme të zgjedhësve që kanë votuar në njësinë vendore përkatëse. 2. Në rastin kur dy ose më shumë kandidatë marrin numër të barabartë votash, atëherë ndërmjet tyre hidhet short. Shorti organizohet nga KQZ-ja në një seancë publike, me pjesëmarrjen edhe të kandidatëve. KQZ-ja përcakton rregullat e organizimit të shortit *(neni 166, prg. 1 dhe prg. 2)*. Ndërsa për sa u përket anëtarëve të këshillave të bashkive dhe të komunave, sipas Kodit ata zgjidhen në bazë të listave shumemërore të paraqitura nga partitë politike, koalicionet, ose kandidaturat e propozuara nga zgjedhësit *(neni 165/2)*. Mandatet e këshillave vendorë ndahen nga KQZ-ja në bazë të sistemit proporcional, sipas të njëjtave procedurave të parashikuara në nenet 162 dhe 163 të këtij Kodi *(neni 166/3)*.

76. Ndërkohë që sipas ligjit nr. 8652/2000, këshilli komunal dhe ai bashkiak përbëhet nga këshilltarë të zgjedhur sipas dispozitave të përcaktuara në Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë *(neni 23)*. Ndërsa numri i anëtarëve të këshillit komunal dhe atij bashkiak përcaktohet sipas numrit të popullsisë: komunat dhe bashkitë deri në 5000 banorë, 13 anëtarë; 5000-10000 banorë, 15 anëtarë; komunat me 10000-20000 banorë, 17 anëtarë; komunat me 20000-50000 banorë, 25 anëtarë; komunat me 50000-100000 banorë, 35 anëtarë; komunat me 100000-200000 banorë, 45 anëtarë, ndërsa Bashkia e Tiranës ka 55 anëtarë. Në zbatim të këtij neni, prefekti përcakton numrin e anëtarëve të këshillit për çdo komunë e bashki nën juridiksionin e tij, mbi bazën e numrit të banorëve sipas evidencave të zyrave të gjendjes civile të datës 1 janar të vitit kur zhvillohen zgjedhjet *(neni 24)*.

77. Për sa i takon këtij pretendimi, Gjykata konstaton se kërkuesi nuk ka paraqitur argumente kushtetuese që të mbështesin pretendimin e tij se ndarja e re territoriale administrative sjell cenim të barazisë së votës së shtetasve.

78. Kërkuesi pretendon, gjithashtu, se ndarja e re territoriale paracakton rezultatin për zgjedhjen e kryetarëve të bashkive. Konkretisht, sipas tij, territori i Bashkisë së re të Tiranës është shtrirë duke përmbledhur sa më shumë njësi të favorshme për mazhorancën në pushtet, përfshirë ish-komunën e Shëngjergjit pas malit të Dajtit, me qëllim që të sigurohet një rezultat i qëndrueshëm zgjedhor në

favor të mazhorancës parlamentare. Sipas tij, kësaj bashkie i është bashkuar edhe ish-komuna e Zall-Herit, që nuk ka lidhje tokësore të drejtpërdrejtë me bashkinë aktuale të Tiranës. Një gjë e tillë të çon në përfundimin se bashkimi i njësive vendore është bërë në funksion të një rezultati më të favorshëm zgjedhor për shumicën qeverisëse.

79. Në lidhje me këto pretendime, Gjykata çmon se kërkuksi bazohet në argumente hipotetike, duke u nisur nga premisa të karakterit politik, si rezultatet e zgjedhjeve të mëparshme dhe prirjet e elektoratit përkatës. Gjykata vlerëson se argumentet e parashtruara nga kërkuksi nuk ishin të nivelit kushtetues dhe për këtë arsye ajo nuk mund t'u japë atyre një përgjigje përfundimtare.

80. Në përfundim, bazuar në sa më lart, Gjykata çmon se kërkesa për shfuqizimin e ligjit nr.115/2014 "Për ndarjen administrative të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë", duhet rrëzuar si e pabazuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të neneve 131/a, 132 dhe 134/1/c, të Kushtetutës, si dhe të nenit 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:

Rrëzimin e kërkesës.

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

Shpallur në Tiranë, më 15.4.2015

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

Anëtarë kundër: Vladimir Kristo, Gani Dizdari

MENDIM PAKICE

1. Në çështjen e kontrollit të pajtueshmërisë me Kushtetutën të ligjit nr. 115, datë 31.7.2014, "Për ndarjen administrative të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë", shumica ka vendosur rrëzimin e kërkesës së 1/5-s së deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë.

2. Kërkuksi pretendon se procedura e miratimit të ligjit është në kundërshtim me nenet 81/2, shkronja "P", 83/3 dhe 75/2 të Kushtetutës, si dhe me Rregulloren e Kuvendit; se reforma territoriale suprimon njësinë vendore *komunë*, çka bie ndesh me nenin 108/1 të Kushtetutës, i cili parashikon komunën dhe bashkinë si njësi të qeverisjes vendore, si dhe me nenin 116 të Kushtetutës, pasi me ligj ndryshohet një koncept i parashikuar nga Kushtetuta; se ligji është realizuar në cenim të parimit kushtetues të marrjes së mendimit të popullsisë që banon në njësitë e qeverisjes vendore, të sanksionuar në nenin 108/2 të Kushtetutës; se cenohet parimi i barazisë së votës, pasi ligji nr. 115/2014 deformon votën e zgjedhësve.

3. Parimet e funksionimit të qeverisjes vendore garantohen nga neni 13 i Kushtetutës dhe, për rëndësinë që ajo paraqet, është pjesë e vlerave themelore të mbrojtura nga Kushtetuta. Konkretisht, parimi i decentralizimit të pushtetit dhe i autonomisë vendore, si parime kushtetuese që qëndrojnë në themelin e dy shtyllave të qeverisjes vendore, përbëjnë thelbin e nenit 13. Ndërsa rregullat e detajuara të kësaj qeverisjeje përcaktohen në pjesën e gjashtë të Kushtetutës (nenet 108-115).

4. Sikurse konstaton edhe shumica, neni 108 i Kushtetutës, i cili është i pari midis 8 neneve që përbëjnë "Pjesën e Gjashtë" të Kushtetutës dedikuar organizimit dhe funksionimit të pushtetit vendor, mishëron disa parime. Kështu, në këtë dispozitë citohen këto parime: *Përcaktimi i njësive bazë*

të qeverisjes vendore, të cilat kryejnë detyrat vetëqeverisëse; NJQV të tjera mund të krijohen me ligj; Ndarja administrativo-territoriale përcaktohet me ligj; Ndarja administrativo-territoriale bazohet te nevojat dhe interesat e përbashkët ekonomike dhe të traditës historike; Kufijtë e njësive të qeverisjes vendore nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to; Vetëqeverisja ushtrohet nëpërmjet organeve përfaqësuese dhe referendumeve vendore (shih paragrafin nr. 54 të vendimit).

5. Gjithashtu, parime të tjera të qeverisjes vendore sanksionohen në Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore, e cila është bërë pjesë integrale e sistemit të brendshëm juridik shqiptar.

6. Pikërisht për rëndësinë që gëzojnë njësitë e qeverisjes vendore, Kushtetuta ka parashikuar miratimin, ndryshimin apo shfuqizimin e ligjit për ndarjen administrativo-territoriale të Republikës me shumicë të cilësuar, 3/5-at e të gjithë anëtarëve të Kuvendit (neni 81/2/f i Kushtetutës).

7. Lidhur me nenin 81, pika 2, të Kushtetutës, Gjykata është shprehur se në thelb ajo mbetet një dispozitë që synon mbrojtjen e institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta, për shkak të rëndësisë së fushave që rregullojnë ligjet e cilësuar, me qëllim për t'i bërë ato sa më të qëndrueshme, për të kërkuar një konsensus më të gjerë nga forcat politike të përfaqësuara në Kuvend dhe për të shmangur mundësinë që forca politike që ka shumicën, të mund të cenojë parime themelore për funksionimin e një shoqërie demokratike (shih vendimet nr. 25, datë 5.12.2008 dhe nr. 1, datë 12.1.2011 të Gjykatës Kushtetuese). Për më tepër, respektimi i kriterit kushtetues “shumicë e cilësuar” është edhe në funksion të parimit të sigurisë juridike, parim që ka si kërkesë të domosdoshme faktin që ligjet në tërësi duhet të garantojnë qartësi, parashikueshmëri dhe kuptueshmëri për individin (shih vendimet nr. 23, datë 8.6.2011 dhe nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese).

8. Bazuar në këtë standard, ligji i kundërshtuar, edhe pse është miratuar me shumicën e cilësuar të kërkuar nga neni 82/2/f i Kushtetutës, mendojmë se respekton kriterin kushtetues vetëm nga pikëpamja formale, por nuk e respekton atë nga pikëpamja substanciale, pasi shpreh në mënyrë të njëanshme vetëm vullnetin e shumicës parlamentare dhe si i tillë nuk përfaqëson konsensusin e të gjitha forcave politike të Kuvendit. Në këtë këndvështrim, por edhe për sa do të trajtohet më poshtë, nuk jemi dakord me argumentet e shumicës për t'i rrëzuar pretendimet e kërkuar që lidhen me cenimin e neneve 108/1, 108/2 dhe 116 të Kushtetutës, sepse ato nuk janë në koherencë me vlerat themelore që Kushtetuta mishëron dhe mbron në një shtet të së drejtës. Në këto kushte, ne gjyqtarët në pakicë po japim arsyet e këtij mendimi pakice.

Për pretendimin për cenimin e neneve 108/1 dhe 116 të Kushtetutës.

9. Kushtetuta në nenin 108/1 parashikon: “Njësitë e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet. Njësi të tjera të qeverisjes vendore rregullohen me ligj”. Në vijim të këtij parashikimi neni 108/3 i Kushtetutës citon: “Komuna dhe bashkia janë njësi bazë të qeverisjes vendore. Ato kryejnë të gjitha detyrat vetëqeverisëse, me përjashtim të atyre që me ligj u jepen njësive të tjera të qeverisjes vendore”. Ndërsa neni 116 i Kushtetutës sanksionon piramidën e akteve normative dhe marrëdhëniet midis tyre, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së këtyre normave. Pavarësisht këtyre parashikimeve kushtetuese, ligji i kundërshtuar si njësi të qeverisjes vendore përcakton bashkitë dhe qarqet (neni 1 i ligjit), duke suprimuar komunat².

10. Shumica, edhe pse shprehet se çështjet e oportunitetit të ligjvënësit nuk janë objekt i kontrollit kushtetues (shih paragrafin nr. 44 të vendimit), pas një analize të detajuar të risive që sjell ligji objekt shqyrtimi (shih paragrafët nr. 38-41 të vendimit) ka vlerësuar si aspekt kushtetues të rëndësishëm, për t'i dhënë përgjigje këtij pretendimi, faktin nëse organizimi i qeverisjes vendore me një, dy ose më shumë njësi vendore mbetet efikas apo dëmtohet (shih paragrafin nr. 44 të vendimit). Ajo (shumica), pavarësisht se ka vlerësuar se komuna, ashtu sikurse edhe bashkia njihen si njësi bazë të qeverisjes vendore (shih paragrafin nr. 45 të vendimit), nëpërmjet interpretimit gramatikor të Kushtetutës, ka

² Neni 1 i ligjit 115/2014, objekt shqyrtimi parashikon: “1. Njësitë e qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë janë: Bashki – 61; Qarqe – 12”.

arritur në përfundimin se midis komunës dhe bashkisë nuk rezulton të ketë dallim të nivelit kushtetues dhe se kushtetutëbërësi nuk ka pasur si qëllim ekzistencën e njëhershme të tyre. Për këtë arsye, sipas shumicës, mosparashikimi në ligjin objekt shqyrtimi të komunave nuk cenon nenin 108/1, rrjedhimisht as nenin 116 të Kushtetutës (*shih paragrafin nr. 48 të vendimit*).

11. Gjykata në jurisprudencën e saj tashmë të konsoliduar është shprehur se parimi i shtetit të së drejtës detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2014 dhe nr. 1, datë 12.1.2011 të Gjykatës Kushtetuese*). Aktet juridike që nxirren nga këto organe duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2014 dhe nr. 23, datë 8.6.2011 të Gjykatës Kushtetuese*). 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 vendimet nr. 5, datë 5.2.2014 dhe nr. 2, datë 3.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie, ku në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, dukepërfutur kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2014 dhe nr. 3, datë 20.2.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Bazuar në këto parime, Gjykata ka theksuar se për çdo rast, kur rregullimi kushtetues parashikohet shprehimisht prej saj, ai detyrimisht do të zbatohet drejtpërdrejt. Përmbajtja e dispozitës kushtetuese nuk mund të mënjanohet ose të tejkalohet duke u dhënë përparësi akteve juridike që dalin në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës. Ky detyrim rrjedh nga përmbajtja e nenit 4/3 të Kushtetutës. Në rastet kur Kushtetuta lë hapësira me qëllim delegimin e kompetencës ligjvënës të zakonshëm, atëherë, nuk është i nevojshëm referimi te kjo dispozitë, pra e zbatimit të drejtpërdrejt të saj. Nëse ndodhemi para kësaj situate, është e pritshme që aktet normative që do të dalin për këtë qëllim të respektojnë hierarkinë e akteve normative (*shih vendimin nr. 3, datë 20.2.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Nga sa më lart, në ndryshim nga shumica, jemi të mendimit se çfarë shtrohet për diskutim nuk është çështja e efikasitetit apo dëmtimit të organizimit të qeverisjes vendore për shkak të suprimimit të komunës. Ajo që Gjykata duhet të vlerësojë është nëse ky suprimim, çka ka sjellë parashikimin nga ligji i kundërshtuar si njësi bazë të qeverisjes vendore vetëm të bashkisë, bie ndesh me rregullimet që burojnë nga nenet 13, 108/1 dhe 116 të Kushtetutës.

15. Neni 108 i Kushtetutës ka parashikuar si njësi bazë të qeverisjes vendore komunën dhe bashkinë së bashku. Në këndvështrim tonë, edhe po t'i referohemi kriterit të interpretimit gramatikor, të përdorur edhe nga shumica, arrihet pikërisht në këtë rezultat. Edhe pse në paragrafin e parë të këtij neni kushtetutëbërësi përdor lidhëzën “ose” ndërmjet fjalëve komunë dhe bashki³, ky paragraf nuk është përcaktues në këtë drejtim, pasi ai identifikon të gjitha njësitë e qeverisjes vendore (komunë, bashki, qark) dhe jo vetëm njësitë vendore bazë. Po ashtu ai parashikon edhe mundësinë që njësi të tjera mund të krijohen me ligj. Ajo që ka rëndësi vlerësoj se është paragrafi i tretë i nenit 108, pasi është ky paragraf që parashikon në mënyrë specifike *vetëm njësitë bazë* të qeverisjes vendore, ku jo rastësisht kushtetutëbërësi përdor lidhëzën “dhe”⁴. Kjo lidhëz (“dhe”) përdoret edhe në nenin 110 të Kushtetutës, ku sanksionohet njësia e dytë e qeverisjes vendore, qarku.

16. Edhe nëse *ad absurdum* do të pranohet që interpretimi gramatikor i përdorur më lart nuk çon në këtë rezultat, vjen në ndihmë interpretimi logjik, pra nxjerrja në pah e qëllimit (*ratio*) të kushtetutëbërësit. Në këtë drejtim, sikurse thekson dhe doktrina, duhet të merren në konsideratë,

³ Neni 108/1 parashikon “Njësitë e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet. Njësi të tjera të qeverisjes vendore rregullohen me ligj”.

⁴ Neni 108/3 parashikon “Komuna dhe bashkia janë njësi bazë të qeverisjes vendore”.

para së gjithash, punimet përgatitore të normës juridike. Në diskutimet në komisionin parlamentar të hartuesve të Kushtetutës, pavarësisht mënyrave të ndryshme të propozuara për formulimin e nenit 108 të Kushtetutës, rezultoi qartë se qëllimi i tyre ka qenë në favor të njësisë bazë. Pra, edhe nëse me ligj mund të krijohen njësi të tjera apo kompetencat që nuk ushtrohen nga njësitë bazë, u jepen njësisë të tjera të qeverisjes vendore, në këto diskutime asnjëherë nuk është vënë në dyshim ekzistenca e komunës dhe bashkisë. Konkretisht është theksuar se e rëndësishme është që *“njësitë bazë mbeten gjithmonë bashkitë dhe komunat. ... Kjo përcakton prioritetin e nivelit të parë kundrejt nivelit të dytë”*⁵.

17. Kushtetutëbërësi në zgjedhjen e tij, si më lart, ka pasur në konsideratë edhe parimin themelor të funksionimit të organeve të qeverisjes vendore, parimin e decentralizimit të parashikuar nga neni 13 i Kushtetutës. Ky parim ka gjetur pasqyrim edhe në nenin 5 të ligjit nr. 8652, datë 31.7.2000, *“Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”*, në të cilin përcaktohet se *“komuna përfaqëson një unitet administrativo-territorial dhe bashkësi banorësh, si rregull në zona rurale”*, ndërsa *“bashkia përfaqëson një unitet administrativo-territorial dhe bashkësi banorësh kryesisht në zona urbane”*. Theksojmë se ky ligj nuk është shfuqizuar nga ligji i ri, çka do të thotë jo vetëm se njësitë bazë të qeverisjes vendore vazhdojnë të jenë komunat dhe bashkitë, secila me veçoritë përkatëse, por njëkohësisht se krijohen edhe përplasje midis tyre.

18. Gjykata ka theksuar se nuk është detyrë e saj shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes dy ligjeve të ndryshme apo ligjeve dhe kodeve. Në juridiksionin kushtetues hyjnë papajtueshmëria e ligjeve apo kodeve me Kushtetutën (*shih vendimet nr. 35, datë 10.10.2007 dhe nr. 1, datë 6.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*). Por, Gjykata është shprehur, gjithashtu, se mungesa e harmonizimit të dispozitave të një ligji me ato të ligjeve të tjera mund të mos krijojë në vetvete antikushtetutshmëri, por kur paqartësia krijon probleme të tilla që çojnë në zbatim të gabuar të dispozitave ligjore dhe në cenim të parimit të shtetit të së drejtës e të sigurisë juridike, atëherë nuk mund të pranohet se këto norma nuk janë të papajtueshme edhe me frymën e Kushtetutës (*shih vendimin nr. 14, datë 22.5.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Nga ana tjetër, edhe nëse do të marrim të mirëqena arsyet (një numër i madh njësisish vendore nuk arrinin të mbledhnin asnjë të ardhur të vetën, duke mos qenë në gjendje të ofronin shërbime për banorët e tyre), që nxitën ndërmarrjen e një reforme tërësore për sa i takon organizimit administrativ të territorit të vendit, të sjella nga Këshilli i Ministrave (shih paragrafin nr. 39 të vendimit), ndonëse ato mund të kenë rëndësi, bazuar në parimet e mishëruara në jurisprudencën kushtetuese, ato mund të shërbejnë në ndërmarrjen e nismave për ndryshimin e Kushtetutës, por në asnjë rast ky ndryshim nuk mund të bëhet me një akt ligjor që kapërcen frymën dhe përmbajtjen e saj.

20. Duke konsideruar sa më sipër, mendojmë se suprimi i komunës nga njësitë bazë të qeverisjes vendore deformat vullnetin e kushtetutëbërësit dhe si i tillë bie ndesh me nenet 13, 108/1 dhe 116 të Kushtetutës.

Për pretendimin për cenimin e nenit 108/2 të Kushtetutës.

21. Neni 108/2 i Kushtetutës parashikon: *“Ndarjet administrativo-territoriale të njësisë të qeverisjes vendore caktohen me ligj mbi bazën e nevojave e të interesave të përbashkët ekonomikë dhe të traditës historike. Kufijtë e tyre nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to”*.

22. Shumica, edhe pse çmon se koncepti i marrjes së mendimit nga popullsia që banon në njësitë të qeverisjes vendore është detyrim kushtetues (*shih paragrafin nr. 56 të vendimit*), lidhur me mënyrat e realizimit të këtij detyrimi, i referohet ligjit nr. 8652/2000. Bazuar në nenin 67 të këtij ligji, shumica ka konstatuar se metodat e ndjekura, me qëllim kryerjen e procesit të konsultimit publik lidhur me reformën e re administrativo-territoriale, janë takimet dhe mbledhjet e hapura, seancat e këshillimit publik, dëgjesat publike, sondazhi kombëtar, si dhe mediat vizive dhe të shkruara (*shih paragrafin nr. 65 të vendimit*). Për këto arsye ajo ka arritur në përfundimin se kriteri kushtetues i marrjes së mendimit

⁵ Shih Debatën Kushtetuese, vëllimi 2, Tiranë 2006, f. 115-120.

është realizuar nëpërmjet përdorimit të pjesës më të madhe të metodave të parashikuara nga ligji i lartpërmendur, prandaj nuk është cenuar neni 108/2 i Kushtetutës (*shih paragrafin nr. 67 të vendimit*).

23. Një trajtim i tillë i ngushtë i problemit më thelbësor në këtë çështje, duke u kufizuar thjesht në respektimin e nenit 108/2 të Kushtetutës, le jashtë vëmendjes atë që është më e rëndësishme në një shtet të së drejtës, respektimin e parimit të sovranitetit të popullit, që buron nga neni 2 i Kushtetutës.

24. Interpretimi gramatikor, por edhe logjik i nenit 108/2 të Kushtetutës në lidhje me nenin 2 të Kushtetutës, nxjerr në pah se ajo (Kushtetuta) mbron njësitë e qeverisjes vendore duke përcaktuar disa kritere për procesin e ndryshimit të kufijve administrativo-territorialë të këtyre komuniteteve. Pra, që të jetë e mundur ndarja administrative duhet të përmbushen dy kushte: ajo të mbështetet në interesat e përbashkët ekonomikë dhe të traditës historike, si dhe të bazohet në mendimin e popullsisë që banon në to.

25. Për më tepër, pjesa e parë e fjalisë së dytë të dispozitës është mohuese kategorike *“kufijtë e njësive të qeverisjes vendore nuk mund të ndryshohen”*, i vetmi përjashtim është përcaktuar në pjesën e dytë të fjalisë, pra marrja më parë e mendimit të popullsisë që banon në to.

26. Parimi i mbrojtjes së kufijve territorialë të bashkësive vendore sanksionohet edhe nga neni 5 i Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, i cili përcakton: *“Për çdo ndryshim të kufijve territorialë vendorë, bashkësive vendore përkatëse duhet t’u merret mendimi paraprakisht, po qe nevoja, me anë referendumi, aty ku e lejon ligji”*.

27. Në këtë kuptim, për shkak të rëndësisë që kanë kufijtë administrativo-territorialë të njësive vendore, vlerësojmë se marrja e mendimit duhet të kryhet nëpërmjet një instrumenti sa më të përshtatshëm dhe gjithëpërfshirës, i cili i përgjigjet edhe kriterit të parë të përcaktuar nga neni 108/2 i Kushtetutës (interesat e përbashkët ekonomikë dhe tradita historike). Harmonizimi i kërkesave të parashikuara nga nenet 2/2, 13 dhe 108/2 të Kushtetutës, sipas pikëpamjes tonë, arrihet vetëm nëpërmjet referendumit, si mënyra më demokratike për të pasqyruar vullnetin e popullsisë së interesuar. Mendojmë se referendumi, në rastin në shqyrtim ai konsultativ, duke qenë se siguron një votim të përgjithshëm, të barabartë, të drejtpërdrejtë dhe të fshehtë, është i vetmi mjet që përmbush më mënyrën më adekuate të gjitha kriteret kushtetuese.

28. Veç sa më sipër, jemi të mendimit se ndryshimi i kufijve ndikon në mënyrën e vetëqeverisjes së njësive të qeverisjes vendore, prandaj mbrojtja e tyre është në funksion edhe të garantimit të parimit të autonomisë vendore. Në këtë drejtim, paragrafi i dytë i nenit 108 duhet interpretuar në unitet me paragrafin e katërt të tij, i cili citon se *“vetëqeverisja në njësitë vendore ushtrohet nëpërmjet organeve të tyre përfaqësuese dhe referendumeve vendore”*. Pra, edhe në respekt të autonomisë vendore, mënyra më e përshtatshme e vetëqeverisjes ushtrohet nëpërmjet referendumit vendor.

29. Në ndryshim nga shumica, vlerësojmë se metodat e ndjekura në rastin në shqyrtim, të tilla si: takimet dhe mbledhjet e hapura, seancat e këshillimit publik, dëgjesat publike, sondazhi kombëtar, si dhe mediat vizive dhe të shkruara, mund të jenë të rëndësishme gjatë procesit të diskutimit të projektligjit për ndarjen administrative territoriale, por finalizimi i këtij procesi duhet domosdoshmërisht të bëhet nëpërmjet referendumit, si e vetmja metodë që siguron marrjen e mendimit të popullsisë në respekt të parashikimeve kushtetuese. Prandaj, mospërdorimi i këtij mjeti përbën cenim të neneve 2/2, 13 dhe 108/2 të Kushtetutës nga ligji nr. 115/2014.

30. Edhe gjykatat kushtetuese evropiane janë investuar për mënyrën e marrjes së mendimit të popullsisë në çështjet e referendumeve administrative. Kështu, Gjykata Kushtetuese Italiane, në mënyrë të përsëritur, është vënë në lëvizje për të interpretuar termin *“pasi ka dëgjuar popullsitë e vetë”*, të parashikuar nga neni 133/26 i Kushtetutës. Ajo ka theksuar se formulimi i këtij neni bën të qartë që në asnjë rast nuk mund të

⁶ Neni 133 citon: “Ndryshimi i territorit të provincës dhe krijimi i provincave të reja brenda një rajoni vendosen me ligje të Republikës, me nismën e komunave, pasi dëgjobet vetë rajoni.

procedohet në mungesë të njërit prej kritereve të përcaktuara nga neni 133/2 i Kushtetutës, të cilat janë: ligji rajonal dhe referendumi konsultativ. Lidhur me këtë të fundit, Gjykata Kushtetuese Italiane ka theksuar se *“është parim i konsoliduar i jurisprudencës së kësaj Gjykate që neni 133/2 i Kushtetutës, duke i atribuar rajonit kompetencën që me ligj rajonal të krijojë në territorin e tij komuna të reja dhe të ndryshojë kufijtë dhe emërtimet e tyre, parashikon që të dëgjohen popullsitë e interesuara, gjë që passjell për rajonet me statut të çakonshtëm, detyrimin që të procedojnë për realizimin e këtij qëllimi nëpërmjet referendumit”* (shih vendimet nr. 214/2010, nr. 237/2004, 47/2003, 279/1994, nr. 107/1983 dhe nr. 204/1981). Gjithashtu, në vendimin nr. 36/2011 ajo gjykatë është shprehur se përmbushja e “dëgjimit të popullsisë të interesuara”, me anë të referendumit konsultativ, përbën një fazë të detyrueshme⁷ që duhet të ketë, në çdo rast, një evidencë të pavarur në procedurën e ndjekur”. Instituti i referendumit, në fakt, garanton *“nevojën e pjesëmarrjes së popullsisë të interesuara”* (vendimi nr. 279/2004) edhe thjesht për ndryshimin e territorit të komunave (vendimi nr. 433/1995). Për pasojë ligjvënësi rajonal disponon në këtë fushë vetëm kompetencën që të rregullojë procedurën që passjell ndryshimin dhe në mënyrë të veçantë të përcaktojë kriteret eventuale për të identifikuar “popullsitë e interesuara” për referendum.

31. Po ashtu, Gjykata Kushtetuese Sllovene, në vendimin nr. UI – 85/94, datë 20.5.1994, është shprehur se Kushtetuta e detyron ligjvënësin për të mbajtur referendum para themelimit të komunave të reja. Ndërsa në vendimin nr. UI- 183/94, të datës 9.11.1994, thekson se *“referendumat, në kuptim të nenit 1398 të Kushtetutës, pasqyrojnë vullnetin e banorëve në një zonë të caktuar... dhe se referendumi konsultativ është parashikuar në Kushtetutë, ndërsa përcaktimi përfundimtar i zonave të një komune i është lënë ligjvënësit”*.

32. Në këtë drejtim mendojmë se jo rastësisht si në formulimin e nenit 108/4 të Kushtetutës, ashtu edhe në atë të nenit 5 të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, ndërmjet shumë kritereve të njohura për marrjen e mendimit të popullsisë, përmendet në mënyrë specifike vetëm referendumi, pasi përveç sa më lart, ai është i vetmi instrument që lejon identifikimin e saktë të personave që marrin pjesë në proces, si dhe transparencën e plotë të tij (procesit).

33. Një parashikim të tillë e gjejmë edhe në nenin 7 të ligjit të vitit 2000 për administrimin dhe vetëqeverisjen vendore të Republikës së Kroacisë⁹, i cili përcakton se mendimi i banorëve për ndryshimet në territorin e një njësie vendore përbëhet nga deklaratat e dhëna nga banorët e një njësie të caktuar. Këto deklarata duhet të jenë të nënshkruara individualisht nga banorët, si dhe të përmbajnë datën dhe një numër identifikimi personal. Për këtë ligj Gjykata Kushtetuese Kroate, në vendimin nr. U-I-3226/2006, të datës 9.7.2008, është shprehur se ai kërkon në mënyrë të qartë dhe pa mëdyshje shprehjen e vullnetit të qytetarëve për ndryshimin e kufijve.

34. Për arsyet e mësipërme, mendojmë se me këtë vendim të shumicës Gjykata humbi një shans për të vendosur një standard kushtetues bashkëkohor lidhur me të drejtën e popullit për referendum.

35. Si përfundim, për shkak të ndryshimeve thelbësore që reforma administrativo-territoriale ka sjellë si në sasi (kufizimi drastik i numrit të njësisë bazë të qeverisjes vendore), por edhe në cilësi (duke suprimuar njësinë më të vogël bazë, komunën), pa marrë më parë mendimin e popullsisë së interesuar nëpërmjet instrumentit të referendumit, si dhe të mungesës së konsensusit ndërmjet forcave politike në

Rajoni, pasi ka dëgjuar popullsitë e interesuara, mundet, me ligje të tij, të krijojë në territorin e vet komuna të reja dhe të ndryshojë territorin dhe emërtimet e tyre”.

⁷ Gjykata është shprehur se nuk pranohen përjashtime edhe për ndonjë situatë që mund të konsiderohet si më pak e rëndësishme. Me fjalë të tjera, procedurat duhet të ndiqen (ligj rajonal dhe referendum) edhe kur ekziston një vullnet i përbashkët i organeve të komunave që përfshihen në ndryshimet territoriale (si ka ndodhur në rastin në shqyrtim nga GJK-ja – vendimi nr. 214/2010), ashtu edhe kur bëhet fjalë thjesht për një integrim të emërimit origjinal të komunës, të kërkuar nga këshilli komunal, sepse edhe kjo passjell një ndryshim (si ka ndodhur në rastin e vendimit nr. 237/2004).

⁸ Neni 139 (Komunat) citon: *“Komunat janë komunitete që vetëqeverisen. Territori i komunës përfshin një zonë apo disa zona së bashku të lidhura nga nevojat e përbashkëta dhe interesat e banorëve. Një komunë përcaktohet me ligj, si dhe nga referendumi me anë të të cilit merret vullneti i banorëve në një territor të caktuar. Edhe territori i komunës përcaktohet me ligj”*.

⁹ Në Republikën e Kroacisë njësitë e qeverisjes vendore sanksionohen në nenin 129 të Kushtetutës.

miratimin e ligjit, mendojmë se ligji nr. 115/2014 bie ndesh me nenet 2/2, 13, 82/2/f, 108/1, 108/2 dhe 116 të Kushtetutës.

Anëtarë: Gani Dizdari, Vladimir Kristo