

VENDIM
Nr. 22, datë 24.4.2015

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

me sekretare Blerina Basha, në datën 04.11.2014 mori në shqyrtim, në seancë plenare me dyer të hapura, çështjen me nr. 45/13 Akti, që u përket palëve:

KËRKUES: Jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar në gjykim nga Oerd Bylykbashi, Ivi Kaso dhe Gazmend Bardhi, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar në gjykim nga Alban Brati, me autorizim.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar në gjykim nga Artur Metani, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i nenit 4 të ligjit nr. 45/2014 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9049, datë 10.4.2003 “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”, të ndryshuar”.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 7, 86, 94, 124, 131/a dhe 134/1/c të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; ligji nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes Altina Xhoxhaj; përfaqësuesit e kërkuarit, të cilët kërkuan pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë dhe Këshilli i Ministrave, të cilat kërkuar rrëzimin e kërkesës, dhe shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Në vitin 2003 Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*) ka miratuar ligjin nr. 9049, datë 10.04.2003 “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë” (*ligji nr. 9049/2003*), i cili ka për qëllim përcaktimin e rregullave për deklarimin dhe kontrollin e pasurisë, të legjitimitetit të burimeve të krijimit të saj, detyrimeve financiare për të zgjedhurit, nëpunësit publikë, për familjarët e tyre dhe për personat e lidhur me ta (neni 1).

2. Sipas këtij ligji, organi përgjegjës për kontrollin e deklarimit të pasurive është Inspektori i Përgjithshëm, i cili “...*zgjidhet nga Kuvendi, me propozimin e Presidentit, ndërmjet dy kandidaturave, për një mandat 5-vjeçar, me të drejtë rizgjedhjeje*” (neni 11/2). Inspektori i Përgjithshëm drejton Inspektoratin e Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive, person juridik publik, i cili, nën përgjegjësinë e Inspektorit të Përgjithshëm, administron deklarimin e pasurisë, të detyrimeve financiare dhe kontrollin e këtij deklarimi sipas përcaktimeve të bëra në ligj (neni 16). Me miratimin e ligjit nr. 9367, datë 07.04.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, i cili ka për qëllim garantimin

e një vendimmarrjeje të paanshme, transparente, në interesin më të mirë të mundshëm të publikut e të besimit të tij ndaj institucioneve publike, nëpërmjet parandalimit të konfliktit ndërmjet interesave publikë dhe atyre privatë të një zyrtari në ushtrimin e funksioneve të veta (neni 1), Inspektorati i Lartë emërtohet Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI) dhe është autoriteti qendror përgjegjës edhe për zbatimin e këtij ligji (neni 41).

3. Me ligjin nr. 45/2014, datë 24.04.2014 (*ligji nr. 45/2014*), Kuvendi miratoi disa shtesa e ndryshime në ligjin nr. 9049/2003. Mes të tjerash, me nenin 4 të ligjit nr. 45/2014 u bënë disa ndryshime në nenin 11 të ligjit nr. 9049/2003, i cili ka tani këtë përmbajtje:

“1. Organi përgjegjës për kontrollin e deklarimit të pasurive është Inspektori i Përgjithshëm.

2. Inspektori i Përgjithshëm zgjidhet me shumicën e gjithë anëtarëve të Kuvendit për një mandat 5-vjeçar, me të drejtë rizgjedhjeje.

3. Kuvendi i Shqipërisë, jo më vonë se tre muaj përpara përfundimit të mandatit të përcaktuar në pikën 2, të këtij neni, publikon shpalljen për vendin vakant të Inspektorit të Përgjithshëm.

4. Në rastet e mbarimit të mandatit, sipas nenit 14 të këtij ligji, shpallja për vendin vakant të Inspektorit të Përgjithshëm bëhet kryesisht nga Kuvendi, brenda 10 ditëve nga krijimi i vakancës.

5. Çdo shtetas, i cili plotëson kushtet e nenit 12 të këtij ligji, mund të paraqesë në Kuvend kandidaturën për Inspektor të Përgjithshëm. Kërkesa shoqërohet me dokumentacionin përkatës, që provon përmbushjen e kushteve ligjore dhe kritereve objektive.

6. Lista e kandidatëve i kalon komisionit të Kuvendit që mbulon çështjet ligjore për të verifikuar përmbushjen e kritereve dhe kushteve përkatëse. Komisioni i shqyrton kandidaturat në përputhje me Rregulloren e Kuvendit. Pas verifikimit të kushteve dhe kritereve zbatohet procedura si më poshtë:

a) komisioni për zgjedh, për t'iu paraqitur për votim Kuvendit, tre kandidatët që gëzojnë mbështetjen më të madhe të anëtarëve të komisionit, por jo më pak se dy të tretat e të gjithë anëtarëve të tij. Çdo anëtar i komisionit mund të mbështesë deri në katër kandidatë;

b) nëse shumicën e cilësuar, sipas shkronjës “a”, nuk e gëzojnë së paku tre kandidatë, komisioni identifikon tre kandidatët që kanë marrë mbështetjen më të madhe midis anëtarëve të komisionit, pas zbatimit të shkronjës “a”;

c) kur gjatë zbatimit të shkronjave “a” dhe “b” dy apo më shumë kandidatë gëzojnë të njëjtën mbështetje, përzgjedhja e tyre bëhet me short.

Kandidatët e përzgjedhur, sipas procedurës së mësipërme, i kalojnë Kuvendit për votim.

7. Inspektori i Përgjithshëm bën deklarin e parë të pasurisë brenda 30 ditëve nga zgjedhja e tij dhe çdo vit, sipas nenit 4 të këtij ligji, pranë Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

8. Pas përfundimit të mandatit, me pëlqimin e tij, ai ka të drejtë të emërohet në funksionin ose detyrën publike që kishite para zgjedhjes së tij ose në një vend të barasvlershëm me vendin e mëparshëm. Ai nuk përfiton nga kejo e drejtë, në rastet kur shkarkohet për shkelje të rëndë të ligjit ose për akte dhe sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e Inspektorit të Përgjithshëm.”

II

4. Kërkuesi, jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) me kërkesë për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të nenit 4 të ligjit nr. 45/2014 dhe parashtrohet këto shkaqe:

4.1 **Për legjitimitimin e kërkuesit**

4.1.1 Kërkuesi legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, pasi plotëson kriterin numerik të parashikuar nga neni 134, pika 1, shkronja “c”, i Kushtetutës.

4.1.2 Kërkuesi plotëson edhe kriterin tjetër, që ka të bëjë me pasjen e qëllimit dhe të nxitjes konkrete për të kërkuar kontrollin abstrakt të normës. Kushtetuta, në respekt të parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, ndër të tjera, e ngarkon Kuvendin me funksionin e kontrollit parlamentar për çështjet që përmbajnë në vetvete një interes publik. Një nga format e këtij kontrolli

është edhe mundësia që i njihet pakicës parlamentare për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese në rrugën e një kontrolli abstrakt kur vlerësohet se një akt normativ cenon të drejtat dhe liritë themelore të njeriut.

4.2 *Për themelin e kërkesës*

4.2.1 Për nga kompetencat që ushtron, ILDKPKI-ja mund të vlerësohet si një “prokurori për çështjet financiare”, për pasojë garantimi i pavarësisë së këtij institucioni është mënyra e vetme për të siguruar luftë reale ndaj korrupsionit në radhët e funksionarëve të lartë publikë. Për këtë qëllim, që nga krijimi i tij, duke vlerësuar pozicionin kushtetues të Presidentit të Republikës së Shqipërisë (*Presidenti*) dhe Kuvendit, ligji nr. 9049/2003 parashikonte një procedurë plurale të përzgjedhjes së Inspektorit të Përgjithshëm të ILDKPKI-së.

4.2.2 Neni 92 i Kushtetutës parashikon kompetencat e Presidentit, por ato nuk janë kurrësi shteruese, çka përforcohet edhe nga formulimi gjuhësor i kësaj dispozite. Ndërkohë, neni 94 parashikon se Presidenti nuk mund të ushtrojë kompetenca të tjera përveç atyre që i njihen shprehimisht në Kushtetutë dhe që i jepen me ligje të nxjerra në pajtim me të. Kjo zgjedhje nuk është e rastësishme, por lidhet me pamundësinë që ka kushtetutëbërësi për të parashikuar në mënyrë shteruese këto kompetenca, si dhe për t’u dhënë zgjidhje situatave juridike të paqena në momentin e hartimit të Kushtetutës. ILDKPKI-ja është krijuar për herë të parë në vitin 2003, kurse Kushtetuta është miratuar në vitin 1998, si rrjedhim në atë moment ka qenë e pamundur të mbahej në konsideratë ekzistenca në të ardhmen e këtij institucioni të rëndësishëm.

4.2.3 Zgjedhja e bërë nga ligji nr. 9049/2003 nuk është e rastësishme, pasi kjo formulë emërimi lidhet drejtpërdrejt me rolin që ka Inspektori i Përgjithshëm i ILDKPKI-së dhe pavarësinë nga politika/mazhoranca që ai duhet të gëzojë. Investimi i dy organeve në zgjedhjen e tij është garanci e ofruar nga ligji për ruajtjen e pavarësisë së këtij institucioni.

4.2.4 Neni 4 i ligjit nr. 45/2014 bie ndesh me parimin e shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, si dhe me nenet 86 e 94 të Kushtetutës. Është pikërisht neni 94 i Kushtetutës i cili shpreh qartë frymën dhe qëllimin e kushtetutëbërësit për t’i mundësuar ligjvënësit një lloj fleksibiliteti në përcaktimin e kompetencave të tjera të Presidentit, për çështje që kanë të bëjnë me zgjidhjen e marrëdhënieve ndërmjet organeve shtetërore apo institucioneve të krijuara me ligje të veçanta, siç është rasti i ILDKPKI-së. Ligji nr. 9049/2003 është në përputhje të plotë me Kushtetutën dhe ndryshimi i tij, si i çdo ligji tjetër, duhet të arsyetohet dhe justifikohet.

4.2.5 Neni 4 i ligjit nr. 45/2014 cenon parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, i sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës. Në përputhje këtë parim, ligji parashikonte zgjedhjen e Inspektorit të Përgjithshëm të ILDKPKI-së, si një titullar i një institucioni të pavarur, sipas një procesi që kishte në themel të tij kooperimin institucional të Presidentit dhe Kuvendit. Është e qartë se përzgjedhja e bërë nga Presidenti i nënshtrohej kontrollit të Kuvendit, i cili vlerësonte jo vetëm respektimin e kriterëve përzgjedhëse të përcaktuara më parë prej tij, por edhe meritën e kandidatëve të propozuar. Kjo formulë përzgjedhëse, e ndërveprimit midis organeve brenda kuadrit kushtetues, ishte vlerësuar si instrument mbrojtës ndaj monopolizimit të pushtetit shtetëror vetëm në duart e një organi dhe që mund të ketë një efekt shkatërrues mbi qeverisjen kushtetuese.

5. ***Subjekti i interesuar, Kuvendi***, ka prapësuar përpara Gjykatës sa vijon:

5.1 Heqja me ligj e kompetencës ligjore të Presidentit, për t’i propozuar Kuvendit dy kandidatura për zgjedhjen e Inspektorit të Përgjithshëm të ILDKPKI-së, dhe zgjedhja e tij nga Kuvendi, nëpërmjet një procedure konkurruese, është bërë prej Kuvendit jo vetëm në ushtrim të funksionit të tij legjislativ, të parashikuar nga nenet 7 dhe 81-85 të Kushtetutës, por edhe në respektim të plotë të nenit 94 të Kushtetutës.

5.2 Kompetenca ligjore e Presidentit për propozimin e kandidaturave për zgjedhjen e kreut të ILDKPKI-së, e parashikuar në ligjin nr. 9049/2003, nuk është një kompetencë që buron nga Kushtetuta apo që ka lidhje të drejtpërdrejtë me një kompetencë kushtetuese të tijën. Për këtë arsye, heqja e kësaj

kompetence nuk cenon statusin e Presidentit si Kryetar i Shtetit, i cili, edhe pse në mënyrë deklarative është sanksionuar në nenin 86 të Kushtetutës, del dhe përcaktohet nga tërësia e kompetencave që Kushtetuta i ka njohur dhe i ka dhënë vetë Presidentit në ushtrim të këtij statusi.

5.3 Neni 7 i Kushtetutës, i cili sanksionon parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, ka për qëllim të deklarojë këtë parim, ndërsa garantimi i tij arrihet nëpërmjet zgjedhjeve kushtetuese që sigurojnë kontroll të ndërsjellë dhe ekuilibër të mjaftueshëm ndërmjet pushteteve. Kjo dispozitë kushtetuese kufizohet vetëm në sanksionimin e këtij parimi ndërmjet tri pushteteve, ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor. Duke qenë se Presidenti nuk përfshihet dhe nuk bën pjesë në asnjërin prej tyre, pretendimi për cenimin e këtij parimi nuk mund të shtrohet për diskutim.

5.4 Asnjë rregullim kushtetues nuk parashikon shprehimisht si kompetencë të Presidentit të drejtën e tij për t'i propozuar Kuvendit dy kandidatura për zgjedhjen e Inspektorit të Përgjithshëm të ILDKPKI-së. Për rrjedhojë, heqja e kësaj kompetence ligjore nuk ka mënjeluar ose tejkaluar përmbajtjen e ndonjë dispozite konkrete kushtetuese, e cila duhet detyrimisht të zbatohet drejtpërdrejt.

5.5 Nenet 7 dhe 86 të Kushtetutës janë dispozita me karakter deklarativ dhe ato nuk mund të zbatohen drejtpërdrejt të vetme, të shkëputura dhe jashtë kontekstit të dispozitave të tjera kushtetuese, të cilat përcaktojnë si tërësinë e kompetencave që Kushtetuta i ka njohur dhe dhënë Presidentit në ushtrim të statusit të tij si Kryetar i Shtetit, ashtu edhe mekanizmat dhe zgjedhjet kushtetuese që e garantojnë zbatimin e parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve.

6. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, ka prapësuar përpara Gjykatës sa vijon:

6.1 Përmbajtja e nenit 94 të Kushtetutës është mjaft e qartë në lidhje me natyrën shteruese të kompetencave të Presidentit brenda funksioneve që ai ushtron në një republikë parlamentare.

6.2 Doktrina dhe jurisprudenca kushtetuese e kanë bërë tashmë dallimin ndërmjet institucioneve kushtetuese, nga njëra anë, dhe institucioneve me rëndësi kushtetuese apo të parashikuara nga Kushtetuta, nga ana tjetër. ILDKPKI-ja nuk është një organ kushtetues apo i krijuar nga Kushtetuta, por një institucion ligjor i krijuar në përputhje me parimet kushtetuese.

6.3 Ligjvënësi, në interpretim të nenit 94 të Kushtetutës, duke ndryshuar procedurën e përzgjedhjes së Inspektorit të ILDKPKI-së, ka vlerësuar se kjo dispozitë kushtetuese, e shprehur në terma mohuese dhe përjashtimore, nuk ka pasur dhe nuk ka për qëllim që ligje të veçanta t'i japin dhe t'i lejojnë Presidentit ushtrimin e kompetencave të tjera, tej atyre që i njihen me Kushtetutë.

6.4 Neni 94 i Kushtetutës i vendos ligjvënësit kufizimin kushtetues që, në respekt të pozicionit që ka ky institucion (Presidenti), të mos bëhet objekt i kompetencave shtesë që dalin jashtë natyrës që Kushtetuta i ka njohur atij. Çdo kompetencë e shtuar, jashtë atyre që Presidenti ka dhe i njihen shprehimisht në Kushtetutë, do të përbënte denatyrim të rolit të tij.

6.5 Në miratimin e ndryshimeve në ligjin nr. 9049/2003, Kuvendi ka vlerësuar funksionin kryesor që ka ILDKPKI-ja. Reformimi ka pasur si qëllim kryesor rritjen e garancive ligjore që Inspektori i Përgjithshëm duhet të gëzojë gjatë kryerjes së detyrës, si dhe forcimin e kushteve dhe të kritereve ligjore profesionale për zgjedhjen e tij.

6.6 Neni 4 i ligjit nr. 45/2014 referon në pikën 12 të këtij ligji, i cili parashikon kushte dhe kritere të forta profesionale për të qenë kandidat e më pas për t'u zgjedhur. Shumica e parashikuar në ligj për zgjedhjen dhe shkarkimin e Inspektorit të Përgjithshëm të ILDKPKI-së e ka vendosur këtë zyrtar të lartë të administratës shtetërore në një pozicion të veçantë, krahasuar edhe me procedurën e përdorur për zyrtarë të tjerë, funksionet e të cilëve gjejnë rregullim të posaçëm në Kushtetutë.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkesës

7. Gjykata vëren se Kushtetuta, në nenin 134, pika 1 të saj, ka përcaktuar rrethin e subjekteve të

cilat legjitimohen të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues. Kriteri i “detyrimit për të justifikuar interesin”, i përcaktuar në pikën 2 të po këtij neni, 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 pikës 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 po kësaj dispozite, të cilat nuk kanë detyrimin për të justifikuar interesin në rast se i drejtohen me kërkesë Gjykatës Kushtetuese.

8. Çështja e legjitimitetit (*locus standi*) të subjektit kushtetues një e pesta e deputetëve ka qenë objekt i shqyrtimit nga kjo Gjykatë edhe në raste të tjera, në të cilat ajo, në mënyrë të vazhdueshme, ka vlerësuar se ky subjekt, i parashikuar në nenin 134/1, shkronja “c”, të Kushtetutës, bën pjesë në subjektet që kanë të drejtë të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret (*shih vendimin nr. 9, datë 23.03.2010 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 vendimin nr. 18, datë 29.07.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se kërkuesi, një grup prej 37 deputetësh të Kuvendit, përfaqëson një subjekt të pakushtëzuar dhe, si i tillë, legjitimohet të vërë në lëvizje këtë gjykim kushtetues.

B. Për thelbin e pretendimeve

10. Kërkuesi pretendon se dispozita e kundërshtuar bie ndesh me parimet e sanksionuara në nenin 4 dhe nenin 7 të Kushtetutës. Sipas tij, neni 94 i Kushtetutës shpreh frymën dhe qëllimin e kushtetutëbërësve për t'i mundësuar ligjvënësit një lloj fleksibiliteti në përcaktimin e kompetencave të tjera të Presidentit për çështje që kanë të bëjnë me zgjidhjen e marrëdhënieve ndërmjet organeve shtetërore apo institucioneve të krijuara me ligje të veçanta, siç është rasti i ILDKPKI-së. Po ashtu, në përputhje me parimin e ndarjes dhe balancës midis pushteteve, ligji parashikonte zgjedhjen e Inspektorit të Përgjithshëm të ILDKPKI-së, si një titullar i një institucioni të pavarur, sipas një procesi plural, që kishte në themel të tij kooperimin institucional të Presidentit dhe Kuvendit të Shqipërisë, formulë kjo që garantonte shmangien e përqendrimit të pushtetit vetëm në duart e mazhorancës.

11. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendi, kompetenca ligjore e Presidentit për propozimin e kandidaturave për zgjedhjen e kreut të ILDKPKI-së, nuk është një kompetencë që buron nga Kushtetuta apo që ka lidhje të drejtpërdrejtë me një kompetencë kushtetuese të tijën.

12. Sipas subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, neni 94 i Kushtetutës nuk ka pasur dhe nuk ka për qëllim që ligje të veçanta t'i japin dhe t'i lejojnë Presidentit ushtrimin e kompetencave të tjera, tej atyre që i njihen me Kushtetutë. Kjo dispozitë kushtetuese i vendos ligjvënësit kufizimin kushtetues që, në respekt të pozicionit që ka ky institucion (Presidenti), të mos bëhet objekt i kompetencave shtesë që dalin jashtë natyrës që Kushtetuta i ka njohur atij.

13. Gjykata ka theksuar se parimi i shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, nënkupton veprimin e të gjitha institucioneve shtetërore sipas së drejtës në fuqi, si dhe supremacinë e Kushtetutës ndaj akteve të tjera normative. Çdo organ në një shtet të së drejtës duhet të veprojë për atë që sa i lejon Kushtetuta dhe ligji, duke mos i tejkaluar kufijtë e përcaktuara prej tyre. Në këtë kuptim, çdo institucion shtetëror duhet të ketë të përcaktuar qartë fushën e kompetencave të veta, brenda të cilave është i autorizuar të veprojë në përputhje me kërkesat kushtetuese dhe ligjore (*shih*

vendimin nr. 15, datë 15.04.2010 të Gjykatës Kushtetuese).

14. Si një nga elementet e shtetit të së drejtës, parimi i ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve synon, kryesisht, të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi apo të personave të caktuar, gjë që praktikisht mbart me vete rrezikun e shpërdorimit të tij. Për këtë qëllim, pavarësisht se pushteti shtetëror në tërësi është një dhe i pandarë, brenda tij ka një sërë ndërthurjesh dhe raportesh të ndërsjella që Kushtetuta krijon ndërmjet segmenteve të caktuara të tij. Pra, në thelb, në bazë të këtij parimi, tri pushtetet qendrore duhet të ushtrohen jo vetëm në mënyrë të pavarur, por edhe në mënyrë të balancuar. Kjo gjë arrihet nëpërmjet zgjidhjeve kushtetuese që garantojnë kontroll të ndërsjellë dhe ekuilibër të mjaftueshëm midis pushteteve, pa cenuar dhe pa ndërhyrë në kompetencat e njëri-tjetrit (*shih vendimin nr. 19, datë 03.05.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Parimi i ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve shtrihet jo vetëm ndaj tri degëve të pushtetit, ekzekutiv, legjislativ dhe gjyqësor, por edhe ndaj organeve të tjera kushtetuese të pavarura, kompetencat e të cilave janë të parashikuara nga dispozitat e Kushtetutës. Sipas këtij parimi, asnjë organ, në përbërje ose jo të një prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që, sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese (*shih vendimin nr. 15, datë 15.04.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, për të gjykuar lidhur me këtë parim, duhet të nisemi, nga njëra anë, nga natyra e organit (kushtetues ose jo) dhe, nga ana tjetër, nga natyra e kompetencave që vihen në diskutim (kushtetuese ose jo).

16. Neni 86 i Kushtetutës parashikon se “Presidenti i Republikës është Kryetar i Shtetit dhe përfaqëson unitetin e popullit”. Në nenin 92 të Kushtetutës janë parashikuar kompetencat që ushtron Presidenti, kurse në nenin 94 parashikohet se “Presidenti i Republikës nuk mund të ushtrojë kompetenca të tjera përveç atyre që i njihen shprehimisht me Kushtetutë dhe që i jepen me ligje të nxjerra në pajtim me të”. Ideja e hartuesve të Kushtetutës ka qenë që për shumicën e kompetencave kushtetuese të Presidentit do të duhen ligjet përkatëse për t’i zbërthyer ato dhe se çdo kompetencë kushtetuese do të shoqërohet ose mbështetet në një ligj që do të miratohet në të ardhmen. Hartuesit e Kushtetutës nuk e kanë përjashtuar mundësinë që Presidentit t’i jepen kompetenca në ligje të veçanta, por i rëndësishëm për ta ka qenë fakti që Presidenti nuk mund të ushtrojë kompetenca pa ligj (*shih Debatën Kushtetues, vëllimi 1, fq. 324-325*).

17. Kompetencat e Presidentit, bazuar në teknikën legjislative të ndjekur nga hartuesit e Kushtetutës, nuk janë të renditura njëra pas tjetrës, por janë të shpërndara nëpër krerë të ndryshëm të Kushtetutës (*shih Debatën Kushtetues, vëllimi 1, Tiranë 2006, fq. 320-321*). Hartuesit e Kushtetutës e konceptuan rolin e tij si atë të arbitrit, të moderatorit të pushteteve e të rregullatorit, si një figurë neutrale, me një rol të rëndësishëm në zgjidhjen e krizave, në balancimin e pushteteve, si dhe në kryerjen e funksioneve të tyre respektive (*shih Debatën Kushtetues, vëllimi 2, Tiranë 2006, fq. 425; vëllimi 1, fq. 319-320*). Në aspektin e përgjithshëm, Gjykata, për sa i përket pozicionit kushtetues të Presidentit, ka theksuar se kompetencat e tij janë përcaktuara në zbatim të parimit të shtetit të së drejtës (*shih vendimin nr. 10, datë 26.02.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Gjykata ka theksuar se rregullimet që bën Kushtetuta nuk mund të jenë gjithmonë të plota ose shtruese. Megjithëse disa çështje që lidhen me rendin shtetëror mund të parashikohen në mënyrë të hollësishme prej saj, gjithsesi mbeten mjaft aspekte të organizimit të jetës institucionale për t’u parashikuar nga ligje ose akte të tjera normative, sipas rastit. Pra, Kushtetuta nuk ka për qëllim të rregullojë hollësisht çdo çështje të organizimit të jetës politiko-shoqërore të një vendi, por vetëm parimet dhe kriteret bazë mbi të cilat duhet të mbështetet ajo. Për çdo rast, kur rregullimi kushtetues parashikohet shprehimisht prej saj, ai, detyrimisht, do të zbatohet drejtpërdrejt (*shih vendimin nr. 3, datë 20.02.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). 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. Gjykata ka theksuar se

për funksionet kushtetuese të organeve, atë që nuk ka dashur ta bëjë Kushtetuta, nuk mund ta bëjë ligji (*sib vendimin nr. 10, datë 26.02.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Në bazë të nenit 94 të Kushtetutës, ligji mund të përcaktojë kompetenca të tjera të Presidentit, megjithatë natyra e tyre nuk duhet të jetë e tillë që të bjerë ndesh me këtë funksion, të shkaktojë mospërputhje ose t'u kundërvihet kompetencave të tij kushtetuese. Dispozitat kushtetuese që rregullojnë kompetencat e Presidentit përcaktojnë thelbin e këtij institucioni dhe nxjerrin në pah vendin e tij në sistemin e pushteteve të shtetit dhe marrëdhëniet e tij me institucionet e tjera. Gjykata rithekson se përcaktimi i kompetencave në mënyrë të drejtpërdrejtë në Kushtetutë do të thotë se asnjë institucion nuk mund të marrë kompetencat e një institucioni tjetër apo t'i anashkalojë ato. Për pasojë jo vetëm kompetencat kushtetuese të Presidentit nuk mund të ndryshohen ose kufizohen me ligj, por edhe kompetencat shtesë që mund t'i jepen me një ligj të caktuar, nuk mund të shkaktojnë mospërputhje dhe as të bien në kundërshtim me kompetencat e tij kushtetuese dhe statusin e tij si kreu i shtetit.

20. Gjykata vëren se Kushtetuta nuk parashikon në mënyrë të shprehur një kompetencë të përgjithshme të Presidentit për emërimin apo shkarkimin e zyrtarëve apo funksionarëve të lartë të shtetit, siç e gjejmë në disa kushtetuta të tjera¹. Po ashtu, Gjykata vlerëson se kompetenca ligjore e njohur Presidentit të Republikës për emërimin e kreut të ILDKPKI-së nuk është zbrëthim i kompetencave të tij kushtetuese, për pasojë heqja e kësaj kompetence po me ligj nuk përbën cenim të parimeve kushtetuese të shtetit të së drejtës dhe ndarjes e balancimit ndërmjet pushteteve.

21. Gjykata vëren, gjithashtu, se në thelb pretendimet e kërkuarit i referohen statusit dhe pozicionit që gëzon ILDKPKI-ja si një organ i pavarur. Sipas tij, për garantimin e pavarësisë së këtij institucioni, që është mënyra e vetme për të siguruar luftë reale ndaj korrupsionit në radhët e funksionarëve të lartë publikë, ishte parashikuar zgjedhja e kreut të tij sipas një procesi plural, që kishte në thelbi të tij kooperimin institucional të Presidentit dhe Kuvendit. Kërkuari pretendon se zgjedhja e bërë nga ligji nr. 9049/2003 nuk është e rastësishme, pasi kjo formulë emërimi lidhet drejtpërdrejt me rolin që ka Inspektori i Përgjithshëm i ILDKPKI-së dhe pavarësinë nga politika/mazhoranca që ai duhet të gëzojë. Investimi i dy organeve në zgjedhjen e tij është garanci e ofruar nga ligji për ruajtjen e pavarësisë së këtij institucioni.

22. Kushtetuta ka parashikuar një mbrojtje të veçantë për disa organe kushtetuese, duke e parë këtë te nënshtrimi i tyre vetëm ndaj saj e ligjeve, te miratimi i ligjeve për organizimin e funksionimit të këtyre institucioneve me një shumicë të cilësuar prej 3/5 e deputetëve, te garantimi i pavarësisë organizative, funksionale dhe financiare etj. Përveç sa më sipër, Kushtetuta ka parashikuar krijimin e disa organeve qendrore me pozicion neutral ose të ndërmjetëm, vendi dhe roli i të cilëve është mjaft i rëndësishëm në funksionimin e shtetit demokratik, si dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve. Këto organe, në ushtrimin e funksioneve të tyre kushtetuese, gëzojnë pavarësi që garantohet me dispozita të veçanta të Kushtetutës. Të tilla janë: Kontrolli i Lartë i Shtetit, Avokati i Popullit, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, apo Prokurori i Përgjithshëm. Duke theksuar pavarësinë e këtyre organeve, është bërë kujdes që Kushtetuta të mos i lërë ata jashtë çdo lloji kontrolli. Ajo vendos raporte të caktuara mes vetë atyre, si dhe mes tyre dhe organeve të tjera qendrore të pushtetit shtetëror, veçanërisht me Kuvendin. Këto raporte krijojnë mundësi për ushtrim të kontrollit reciprok dhe për balancim të mjaftueshëm të pushtetit, duke u bazuar në kompetencat dhe funksionin kushtetues të secilit prej tyre. Një nga mjetet më të rëndësishme për

¹ Neni 87 i Kushtetutës së Italisë parashikon se Presidenti “emëron, në rastet e përcaktuara nga ligji, funksionarët e shtetit”. Neni 84/10 i Kushtetutës së Lituanisë parashikon se Presidenti “emëron dhe shkarkon, në përputhje me procedurën e përcaktuar, zyrtarët e parashikuar me ligj”. Neni 94/c i Kushtetutës së Rumanisë parashikon se Presidenti ka kompetencë “emërimin në funksione publike sipas kushteve të parashikuara me ligj”. Neni 107 i Kushtetutës të Sllovenisë parashikon se Presidenti ka kompetencë “të emërojë zyrtarët dhe funksionarët e shtetit në përputhje me ligjin”.

mbrojtjen e pavarësisë së këtyre organeve apo institucioneve kushtetuese është veçanërisht përcaktimi i saktë i mekanizmave dhe procedurave për zgjedhjen, emërimin dhe sidomos shkarkimin e drejtuesve apo anëtarëve të tyre. Parashikimi për këtë qëllim i mekanizmave të tillë, si shumica e cilësuar në Kuvend, vendimmarrja e Presidentit të Republikës ose e Gjykatës Kushtetuese, vlerësohet si masë e rëndësishme dhe efektive në funksion të ruajtjes dhe forcimit të kësaj pavarësie (*shih vendimin nr. 19, datë 03.05.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

23. Në vlerësimin e Gjykatës, zbatimi i një sistemi të kontrollit dhe deklarimit të pasurive është një element i rëndësishëm në luftën antikorrupsion. Një nga modelet e rregullimeve institucionale për mbledhjen dhe përpunimin e deklaratave të zyrtarëve publikë, është ai i zbatuar në vendin tonë, që parashikon krijimin e një institucioni të specializuar kontrolli. Në Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit të vitit 2003 (e ratifikuar nga Shqipëria në vitin 2006), janë dhënë disa rekomandime për agjencitë/institucionet mbikëqyrëse. Sipas nenit 6/2 të Konventës, shtetet palë duhet t'u sigurojnë institucioneve të tilla pavarësinë e nevojshme, në mënyrë që të kryejnë funksionet e tyre në mënyrë efektive dhe të lirë nga çdo ndikim i papërshtatshëm. Ndër elementet që garantojnë pavarësinë e këtyre institucioneve përfshihen qartësia e mandatit, e juridiksionit dhe kompetencave, rregullimi i veçantë institucional për të kufizuar diskrecionin dhe për të rritur integritetin e meritën në emërimin dhe pezullimin/shkarkimin e kreut të institucionit, si dhe të stafit të tij, garanci të financimit të qëndrueshëm etj.

24. ILDKPKI-ja nuk është një organ kushtetues apo një organ i parashikuar nga Kushtetuta dhe as funksioni i Inspektorit të Lartë të këtij institucioni nuk është një funksion kushtetues. Po ashtu, pavarësia e këtij organi nuk është garantuar kushtetutshmërisht. Për më tepër, nuk mund të konkludohet se ILDKPKI-ja është një organ i veshur me kompetenca që u përkasin organeve të ndjekjes penale, siç pretendon kërkuesi, të cilat do të kërkonin garanci shtesë të pavarësisë së tij. Bazuar në sa më sipër, zgjedhja në lidhje me mjetin e përdorur për paraqitjen e kandidaturave, kërkesat e veçanta që duhet të plotësojë kandidati, kushtet ligjore më të përshtatshme për funksionin e kreut të ILDKPKI-së apo mënyrën e përzgjedhjes dhe emërimit të këtij funksionari, përbën një çështje që përfshihet në hapësirën e vlerësimit të ligjvënësit. Gjykata rithekson se në zbatim të funksionit të saj, ajo nuk mund të kontrollojë ose të orientojë paraprakisht vullnetin e ligjvënësit që të veprojë ose jo në një kohë ose mënyrë të caktuar. Në këtë vijë arsyetimi, nuk mund të përbëjë çështje të juridiksionit kushtetues vlerësimi i arsyeve që mund të kenë ndikuar te ligjvënësi për trajtim të posaçëm të një çështjeje të caktuar. Është brenda hapësirës vlerësuese të ligjvënësit mënyra e rregullimit të një çështjeje të caktuar, ndërsa është detyrë e Gjykatës Kushtetuese të kontrollojë nëse rregullimi me ligj i kësaj çështjeje është bërë në përputhje me Kushtetutën dhe parimet themelore të saj (*shih vendimin nr. 30, datë 01.12.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

25. Gjykata vlerëson të theksojë se pavarësia ligjore e institucioneve që mbikëqyrin procesin e mbledhjes dhe të përpunimit të të dhënave në kuadër të sistemit të deklarimit të pasurive, mund të garantohet me anë të mjeteve të ndryshme ligjore. Në rastin konkret, me ndryshimet që neni 4 i ligjit nr. 45/2014 ka sjellë në nenin 11 të ligjit nr. 9049/2003, është parashikuar një procedurë paraprake për përzgjedhjen e kandidaturave, që përfshin publikimin e shpalljes për vendin vakant të Inspektorit të Përgjithshëm jo më vonë se tre muaj përpara përfundimit të mandatit (pika 3), verifikimin e kandidaturave nga komisioni që mbulon çështjet ligjore dhe procedurën që ndiqet pas verifikimit të kushteve dhe kriterëve ligjore, si edhe shumicën e nevojshme për përzgjedhjen e kandidatëve që do i kalojnë Kuvendit për votim (pika 6). Për pasojë, përzgjedhja e kreut të ILDKPKI-së nëpërmjet një procesi të hapur publik dhe transparent, në vlerësimin e Gjykatës përbën një mjet ligjor që garanton pavarësinë e këtij institucioni.

26. Në përfundim, bazuar në sa më sipër, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuesit janë të pabazuara dhe kërkesa duhet të rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “c, të Kushtetutës, si dhe të neneve 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, njëzëri,

VENDOSI:

Rrëzimin e kërkesës.

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

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