

VENDIM
Nr. 60, datë 16.9.2016

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

me sekretare Edmira Babaj, në datat 13.5.2016, 30.6.2016 dhe 8.7.2016 mori në shqyrtim në seancë plenare me dyer të hapura çështjen me nr. 21 Akti, që i përket:

KËRKUESE: Dhoma Kombëtare e Avokatisë, përfaqësuar në gjykim nga z. Edmond Konini, z. Armer Juka dhe z. Fatmir Braka, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, në mungesë.

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar në gjykim nga Lorana Kasapi dhe Enkelejda Pipa, me autorizim.

Instituti i Sigurimeve Shoqërore, përfaqësuar në gjykim nga Miranda Goxhi dhe Flutura Sharra, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën të nenit 4, të ligjit nr. 143/2015, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9136, datë 11.9.2013, “Për mbledhjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore në Republikën e Shqipërisë” vetëm në pjesën me të cilën është ndryshuar pika 1 e nenit 9 me këtë përmbajtje “Për kategori të veçanta personash, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale, përfshirë edhe punonjësit e papaguar të familjes që punojnë e bashkëjetojnë me të vetëpunësuarin, profesionet, paga për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor, nga paga minimale deri në pagën maksimale, caktohen nga Këshilli i Ministrave. Kriteret e përcaktimit të pagës, për efekt të pagesës së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, mbajnë parasysh llojin e profesionit, numrin e të punësuarve, zonën ku zhvillohet aktiviteti ekonomik, nivelin e të ardhurave në sektorin publik për profesione të njëjta ose të ngjashme, eksperiencën në profesion dhe statusin e profesionistit. Këshilli i Ministrave nxjerr vendim për zbatimin e këtij paragrafi.”

Shfuqizimi i vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 37, datë 21.1.2016, “Për përcaktimin e pagës mujore për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor për personat e regjistruar si të vetëpunësuar, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale dhe punonjësit e papaguar që punojnë e bashkëjetojnë me të”.

Pezullimi i zbatimit të nenit 4, të ligjit nr. 143/2015 dhe të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 37/2016 deri në hyrjen në fuqi të vendimit të Gjykatës Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 11, 17, 18, 49, 52/1, 131/c dhe 134 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 28, 29, 30, 45 dhe 49 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Vitore Tusha, përfaqësuesit e kërkeses, Dhoma Kombëtare e Avokatisë, që kërquan pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Këshillit të

Ministrave dhe Institutit të Sigurimeve Shoqërore, që kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Shqipërisë, mbi propozimin e Këshillit të Ministrave, në vitin 2015 ka miratuar ligjin nr. 143/2015, datë 17.12.2015, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9136, datë 11.9.2013, “Për mbledhjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore në Republikën e Shqipërisë”.

2. Ligji, i cili ka hyrë në fuqi në datën 1.1.2016, midis të tjerash, ka sjellë ndryshime edhe në pikën 1 të nenit 9 të ligjit të mëparshëm duke parashikuar rregulla të reja për llogaritjen e kontributeve të sigurimit shoqëror dhe shëndetësor për personin e vetëpunësuar dhe punonjës të papaguar të familjes. Sipas këtyre ndryshimeve, Këshilli i Ministrave është ngarkuar me autoritetin për të përcaktuar me vendim pagën për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor, nga paga minimale deri në pagën maksimale, për kategori të veçanta personash, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale, përfshirë edhe punonjësit e papaguar të familjes, që punojnë e bashkëjetojnë me të vetëpunësuarin. Dispozita ligjore përcakton edhe kriteret e përcaktimit të pagës, për efekt të pagesës së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, duke renditur llojin e profesionit, numrin e të punësuarve, zonën ku zhvillohet aktiviteti ekonomik, nivelin e të ardhurave në sektorin publik për profesione të njëjta ose të ngjashme, eksperiencën në profesion dhe statusin e profesionistit.

3. Këshilli i Ministrave, në zbatim të detyrimeve të mësipërme ligjore, ka miratuar vendimin nr. 37, datë 21.1.2016, “Për përcaktimin e pagës mujore për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor për personat e regjistruar si të vetëpunësuar, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale dhe punonjësit e papaguar që punojnë e bashkëjetojnë me të”, ku përcaktohen, midis të tjerash, edhe pagat mujore, për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore për personat e vetëpunësuar në kategoritë e profesioneve të farmacistit, programues IT (programues të aplikacioneve/zhvillues *software*) aktivitete të programimit informatik, vlerësuesit të pasurisë, avokatit, noterit, përmblyesit, konsulentit /këshilluesit në fushën ekonomike, fiskut, sigurimeve, si: kontabilist, ekonomist, jurist, inxhinier, këshillues fiskal dhe profesione të fushave të tjera, ekspertit kontabël të regjistruar, kontabilistit të miratuar, arkitektit, inxhinierit, projektuesit, agronomit, përkthyesit, shoqëruesit dhe shpjeguesit në udhëtime, veterinerit, mësuesit (mësimdhënës), trajnuesit në veprimtari të ndryshme, përfshirë edhe fushën e kulturës, artit dhe sportit, mjekut të përgjithshëm, mjekut të specializuar, dentistit të specializuar dhe dentistit, fizioterapistit dhe ndërmjetësit në një proces gjyqësor.

II

4. **Kërkuesja** i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese në datën 22.2.2016 me kërkesë për shfuqizimin e paragrafit të tretë të pikës 1 të nenit 4 të ligjit nr. 143/2015 dhe të VKM-së nr. 37/2016, duke parashtruar në mënyrë të përmbledhur si vijon:

4.1 *Lidhur me kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit dhe VKM-së:* norma ligjore dhe VKM-ja duhet të pezullohen, pasi në kuptim të nenit 45 të ligjit nr. 8577/2000 ato cenojnë interesat e një grupi profesionistësh, siç janë avokatët, anëtarë të Dhomës Kombëtare të Avokatisë, të cilët, duke ushtruar profesionin si të vetëpunësuar, duhet të paguajnë kontributin e sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore në një shumë afërsisht të barabartë me masën maksimale të kontributit të parashikuar nga legjislacioni në

fuqi. Kjo skemë sjell potencialisht pasoja të dëmshme për financat e avokatëve, të cilët do ta kenë të vështirë ose thuajse të pamundur t'i marrin ato mbrapsht.

4.2 *Lidhur me legjitimitimin*: Dhoma Kombëtare e Avokatisë, sipas ligjit nr. 9109, datë 17.7.2003, “Për profesionin e Avokatit në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, është parashikuar si person juridik që ushtron veprimtarinë në mënyrë të pavarur nga shteti. DHKA-ja sipas Statutit është bashkim i anëtarëve aktivë dhe joaktivë të dhomave të avokatisë dhe ka për objekt të veprimtarisë së saj forcimin e pavarësisë së profesionit të lirë të avokatit, si dhe mbrojtjen e avokatëve nga çdo qëndrim arbitrar ose presion që synon të cenojë pavarësinë e profesionit të tyre. Duke qenë se neni 4 i ligjit sjell efekte të drejtpërdrejta për kategorinë e avokatëve për shkak të kategorizimit të tyre, në mënyrë të veçantë krahasuar me subjektet e tjera të vetëpunësuar, atëherë në kushtet e ekzistencës së lidhjes së drejtpërdrejtë midis objektit të veprimtarisë së DHKA-së dhe çështjes së paraqitur për shqyrtim, kërkesja legjitimohet për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues në referim të nenit 134/1/f dhe 134/2 të Kushtetutës.

4.3 *Lidhur me themelin e çështjes*, kërkesja ka pretenduar se është *cenuar parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit, në kundërshtim me nenin 18 të Kushtetutës*, duke argumentuar se norma ligjore, në mënyrë haptazi të padrejtë, ka vendosur kriterë diskriminues për përcaktimin e kufizimit minimal dhe maksimal të pagës për efekt të kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, duke u mbështetur në llojin e profesionit, zonën ku zhvillohet aktiviteti ekonomik, nivelin e të ardhurave, eksperiencën në profesion dhe statusin e profesionit. Parimi bazë në financat publike për vendosjen e një detyrimi me natyrë jotatimore për përfitimin e një shërbimi, merr për bazë të ardhurat e realizuara dhe jo profesionin që ushtron personi që krijon këto të ardhura.

4.4 Ligjvënësi ka diskriminuar në mënyrë të drejtpërdrejtë të gjitha subjektet, që kryejnë veprimtari profesionale me natyrë ekonomike duke i diferencuar në krahasim me ata që ushtrojnë veprimtari ekonomike joprofesionale si të vetëpunësuar. Ndërsa për subjektet e fundit kriteri për llogaritjen e kontributit të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore është paga minimale dhe maksimale në shkallë vendi, për subjektet e para kriteri i përlllogaritjes është një pagë tjetër, përcaktimi i së cilës i delegohet diskrecionit të Këshillit të Ministrave. Për më tepër ky diferencim është bërë pa ndonjë studim paraprak mbi të ardhurat që realizojnë kategori të ndryshme profesionistësh të lirë, përfshi edhe ato të avokatëve.

4.5 Diskriminimi është i dyfishtë, pasi avokatët apo profesionistët e tjerë kanë trajtim të diferencuar edhe në krahasim me të punësuarit. Regjimet juridike, që rregullojnë secilën prej kategorive, ndryshojnë në tri drejtime: në përfitime, në kontribute dhe në subjektin e detyruar për të bërë derdhjen e kontributeve. Konkretisht, një avokati të punësuar i derdhen kontributet nga punëdhënësi i tij, kurse një avokat i vetëpunësuar është vetë përgjegjës për shlyerjen e tyre. Përfitimet që kanë këto dy kategori nga skema e përfitimeve janë të ndryshme: një i punësuar përfiton pagesa për paafhtësinë e përkohshme në punë për shkak të sëmundjes, barrë lindjen, pleqërinë, invaliditetin dhe humbjen e mbajtësit të familjes, aksidentin në punë dhe sëmundjet profesionale, si dhe papunësinë. Një i vetëpunësuar përfiton vetëm në dy raste: barrë lindjen dhe pleqërinë, invaliditetin dhe humbjen e mbajtësit të familjes, çka nënkupton se ata përfitojnë më pak nga mbrojtja shoqërore krahasuar me të punësuarit. Gjithashtu, kontributet për të punësuarin llogariten mbi pagën bruto, kurse për të vetëpunësuarin mbi pagën minimale.

4.6 Diferencimi nuk bazohet në përligjje objektive dhe të arsyeshme, sepse synimi legjitim i ligjvënësit në rastin konkret duket sikur nuk ka të bëjë me reformimin e sistemit të mbrojtjes shoqërore, por është synim i pashprehur i natyrës fiskale, që lidhet me luftën kundër shmangies së kontributeve. Ky fakt konfirmohet edhe nga përmbajtja e diskutimeve në komisionet përkatëse parlamentare, ku ligji prezantohet se synon të “korrigjojë një disbalancë” në pagesën e kontributeve dhe se “projektligjet shoqërohen edhe me efekte pozitive financiare në kuadër të qëndrueshmërisë fiskale”. Rritja e të ardhurave fiskale nuk mund të konsiderohet interes publik, që lejon ngarkimin e disa kategorive shoqërore më shumë sesa disa të tjera, kur vetëm kapaciteti kontributiv mund të jetë kriteri se sa një tatimpagues apo një kategori tatimpaguesish kontribuon për buxhetin e shtetit.

4.7 *Është cenuar parimi i sigurisë juridike*, pasi neni 4 i ligjit nr. 143/2015 nuk përcakton qartë *ratio legis*, pra

qëllimin e hartimit të këtij paragrafi, si dhe raportin e tij me paragrafët e tjerë të nenit apo edhe me përmbajtjen e nenit 9 të mëparshëm të ligjit, të cilin ai e ka ndryshuar. Nuk është e qartë nëse rregullimi i mëparshëm ka qenë i pamjaftueshëm, i pazbatuar, i zbatuar tërësisht ose pjesërisht. Për më tepër, paragrafët e tjerë të nenit 4 trajtojnë kategorinë e të vetëpunësuarve, ndërkohë vetëm paragrafi i tretë veçon të vetëpunësuarit, që kryejnë veprimtari ekonomike profesionale. Gjithashtu, nuk është e qartë nëse neni 4 përcakton një lloj të ri kontributi të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore apo në thelb është një barrë e tepruar për të vetëpunësuarit, që ushtrojnë veprimtari ekonomike profesionale.

4.8 Është cenuar *hierarkia e akteve normative* për shkak të përcaktimit me vendim të Këshillit të Ministrave të pagave referuese për efekt të llogaritjes së kontributit për sigurimet shoqërore dhe shëndetësore për avokatët. Bazuar edhe në qëndrimin e jurisprudence kushtetuese, përdorimi nga neni 17 i shprehjes “vetëm me ligj” nuk është i rastësishëm, pasi dispozita kushtetuese nuk i ka lënë mundësi delegimi ndonjë organi tjetër për ushtrimin e kompetencës kufizuese, përveç Kuvendit si organi ligjvënës. Edhe pse ligji bazë i sigurimeve shoqërore lë në vullnetin e pagesit të kontributit mënyrën dhe masën e pagesës, VKM-ja ndërhyr dhe përcakton në kundërshtim me frymën ligjore pagën mbi bazën e të cilës do të bëhet përlllogaritja e detyrimit për avokatët për kontributet shoqërore dhe shëndetësore. Për më tepër, paga referuese është përcaktuar në mënyrë arbitrare më e lartë se ajo ekuivalente në sektorin publik si jurist në administratën qendrore apo vendore, që varion nga 40 000–60 000 lekë.

4.9 Po ashtu, nuk janë përmbushur kriteret e rezervës ligjore që buron nga neni 155 i Kushtetutës. Nisur nga interpretimi që u kanë dhënë vende të ndryshme detyrimeve financiare të skemës shoqërore, si të asimiluara me tatimet e taksat, që detyrimi ligjor të jetë i vlefshëm, ai duhet të përcaktojë qartësisht kriteret mbi të cilat duhet të bazohet ligjvënësi i deleguar për vendosjen e tatimeve ose masave financiare të barasvlershme. Delegimi legjislativ duhet të përmbante edhe elemente të tjera, me qëllim që ligjvënësi i deleguar të kishte një kornizë të qartë se si duhej ushtruar kompetenca e deleguar, si për shembull, të ardhurat e avokatit të punësuar në sektorin privat, koha javore e punës etj.

4.10 *Nuk është respektuar parimi i proporcionalitetit, sipas nenit 17 të Kushtetutës*, pasi ligjvënësi nuk justifikon kufizimin e lirisë ekonomike të të vetëpunësuarve, që ushtrojnë veprimtari ekonomike profesionale me mbrojtjen e ndonjë interesi publik ose të të drejtave të kategorive të tjera. Niveli i kontributeve, që u kërkohe avokatëve të paguajnë, është disafish i nivelit të kontributeve të kategorive të të vetëpunësuarve të tjerë, madje ky ndryshim varion nga 250% në 350%. Në këtë kuptim, masa është e papërshtatshme dhe e paarsyeshme, për faktin se ligjvënësi nuk provon të ardhurat e avokatëve profesionistë të lirë. Për më tepër mjeti i parashikuar në pikën 8 të VKM-së rrezikon të krijojë shtrembërime në treg dhe është ineffikas për të luftuar shmangien kontributeve.

4.11 *Parashikimi me VKM i pagës referuese bie ndesh edhe me nenin 52 të Kushtetutës, që parashikon kriterin e përcaktimit me ligj të sistemit të sigurimeve shoqërore*. Dispozita kushtetuese nuk lejon që sistemi i pagimit të kontributeve të sigurimeve shoqërore të përshkallëzohet me ligj të veçantë. Megjithatë, në rastin konkret, duket sikur ligjvënësi e ka barazuar sistemin e kontributeve të sigurimeve shoqërore me sistemin e taksave dhe tatimeve, i cili është një sistem i përshkallëzuar.

4.12 *Është cenuar e drejta individuale për të përfutur mjetet e jetesës me punë të ligjshme dhe për ushtrimin lirisht të profesionit*. Përcaktimi kushtetues i nenit 49 duhet të kuptohet se përcakton detyrimin pozitiv të shtetit për angazhimin e tij për të krijuar kushte të përshtatshme për realizimin e një të drejte kushtetuese, por edhe detyrimin negativ, që konsiston në mosndërrhyrjen e shtetit për ta cenuar këtë të drejtë.

4.13 *Ligji objekt kundërshtimi nuk siguron garancitë procedurale*, pasi edhe nëse ligjvënësi do të miratonte një detyrim *quasi*-tatimor, të bazuar mbi një prezumim të ardhurash, ai duhet të jetë relativ dhe tatimpaguesi ose kontribuuesi duhet të ketë mundësinë të sjellë provën e kundërt përpara administratës apo gjykatës kompetente.

5. **Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë**, edhe pse është njoftuar rregullisht, nuk ka paraqitur komente me shkrim brenda afatit ligjor.

6. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, ka prapësuar me shkrim si vijon:

6.1. *Kërkesa për pezullimin e ligjit* është e paba-zuar, për faktin se argumentet e parashtruara nga kërkuuesja janë hipotetike dhe nuk arrijnë të provojnë dëmin e rëndë dhe të pariparueshëm. Ligji i miratuar do të sjellë ndryshim të rëndësishëm sa i takon mbledhjes së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore për subjektet që ushtrojnë aktivitet si profesionistë të lirë, në kushtet e gjendjes së papranueshme të skemës së sigurimeve shoqërore e shëndetësore, e cila kushtëzonte ekzistencën e vetë skemës me pasojë kolapsin e përgjithshëm të të gjithë sistemit financiar. Akti, jo vetëm nuk cenon asnjë interes shtetëror, shoqëror apo individual konkret, por përkundrazi është shprehje e masave konkrete në respektim të detyrimeve kushtetuese të panegociueshme. Për më tepër, sa më të larta kontributet e paguara, aq më i lartë përfitimi në të ardhmen. Po ashtu kërkesa është e papërligjur dhe tejkalon objektin e kërimit për faktin se VKM-ja ka lidhje vetëm me paragrafin e tretë të pikës 1 të nenit 4 të ligjit, kurse paragrafi i parë dhe i dytë i kësaj pike, si dhe pika 2 e këtij neni nuk kanë pësuar ndryshim nga ligji i kundërshtuar dhe s'kanë lidhje me VKM-në.

6.2. *Në lidhje me legjitimitetin*, DHKA-ja nuk argumenton lidhjen e drejtpërdrejtë midis veprimtarisë së saj dhe interesave të punonjësve të papaguar të familjes, që bashkëjetojnë më të vetëpunësuarin, të cilët cenohen nga norma e kundërshtuar.

6.3. *Në lidhje me themelin e çështjes*: Parimi i barazisë në analogji me nenin 14 të KEDNJ-së është një standard jo i drejtpërdrejtë, që do të thotë se në çdo rast ai shoqëron të drejtën apo lirinë kushtetuese/ligjore që pretendohet se është cenuar. Në këtë kuptim, DHKA-ja nuk mund të kërkojë vetëm cenimin e parimit të barazisë apo të pretendojë për diskriminim pa treguar të drejtën apo lirinë kushtetuese/ligjore konkrete. Përkundrazi, ligji dhe VKM-ja i trajtojnë në të njëjtën mënyrë të gjitha kategoritë e profesioneve të lira, pasi për të përcaktuar pagën minimale për të gjitha kategoritë është përdorur e njëjta mënyrë përlllogaritje.

6.4. Pretendimi për cenimin e parimit të sigurisë juridike është i pabazuar, pasi në çështjen konkrete duket qartë se rritja e masës së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore ka për qëllim sigurimin e një sistemi të favorshëm për përfituesit e pensioneve dhe shpërblimeve të tjera në rast barrëllindje apo aksidentesh, që vështirësojnë apo bëjnë të pamundur ushtrimin e një profesioni të lirë. Për më tepër efektet e politikave ekonomike e sociale shtrihen mbi të gjitha shtresat e shoqërisë, që kanë nevojë për mbështetje financiare nga shteti.

6.5. Në lidhje me pretendimin për mos-respektimin e hierarkisë së akteve normative, VKM-ja ka dalë në përputhje me rezervën ligjore relative për të bërë të mundur zbatimin e ligjit që autorizon shprehimisht Këshillin e Ministrave, si autoritetin kompetent për nxjerrjen e vendimit, si dhe mënyrën e përcaktimit të pagës referuese për efekt të llogaritjes së kontributeve shoqërore e shëndetësore që duhet të paguajnë profesionet e lira.

6.6. Pretendimi i kërkueses për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike është i pabazuar, pasi në asnjë rast veprimtaria në fushën e kontributeve të sigurimeve shoqërore e shëndetësore nuk mund të konsiderohet si premisa për t'u përfshirë në kushtet dhe kriteret që do ta cenonin këtë liri. Masa e kontributeve për subjektet ekonomikisht aktive janë përcaktuar gjithmonë me ligj dhe në asnjë rast nga vetë ata, çka lë të kuptosh se në rastin konkret perceptimi i DHKA-së është i gabuar. Ligji i kundërshtuar dhe rregullimet e tjera në fushën e sigurimeve shprehin nevojat e përshpejtimit të ritmeve për të arritur sa më shpejt objektivat sociale të përcaktuar në Kushtetutë, jo vetëm në fushën e pensioneve, por edhe më gjerë. Për më tepër, në referim të ligjit organik të avokatëve, nëse ata organizohen në forma të tjera të ndryshme nga ato të ofrimit të shërbimeve individualisht, mundësia e pagimit të kontributeve të njëjta apo më të ulëta është e mundur. Shprehje e garantimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike është edhe diskriminimi pozitiv i avokatëve të rinj, të cilët në vitet e para të veprimtarisë paguajnë kontribute në një masë 20 % më të ulët se avokatët e tjerë. Ligji i kundërshtuar ka hequr dorë përfundimisht nga koncepti i barazisë së avokatëve kundrejt masës së sigurimeve shoqërore në funksion të vendit, ku ushtrojnë veprimtarinë duke përcaktuar qartë me tabelë diferencat, të cilat janë proporcionale në kuptim të mundësisë së realizimit të të ardhurave.

6.7. Kufizimi i lirisë ekonomike në rastin konkret lidhet me pagimin e detyrimit të përcaktuar për efekt të mbledhjes së kontributeve shoqërore dhe shëndetësore dhe procedurën e mbledhjes së tij. Marrëdhëniet e sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore janë marrëdhënie ligjore detyrimi midis shtetit dhe subjekteve paguese dhe si të tilla ato mund të përcaktohen vetëm me ligj, si në rastin konkret. Për më tepër, kufizimet janë proporcionale me situatën e tregut shqiptar, justifikohen nga qëllimi i përcaktimit të detyrimeve financiare për mirëqenien e përgjithshme dhe përmbushjen e objektivave sociale të shtetit.

6.8. Në lidhje me pretendimin për cenimin e parimit të proporcionalitetit, DHKA-ja nuk ka arritur ta ngrejë atë në nivel kushtetues, pasi ngatërron kufizimin e të drejtave me kufizimin e detyrimeve. Skema e sigurimeve shoqërore rrezikonte kolapsin duke u kthyer në pengesë të vijueshme për arritjen e objektivave sociale dhe ekonomike, fakte këto të evidentuara edhe në raportet e Fondit Monetar Ndërkombëtar dhe Bankës Botërore. Pavarësisht nevojave, ndërhyrja mbetet e moderuar, pasi ligji nuk shton pengesat për pjesëmarrësit në skemë, por harmonizon mbrojtjen shoqërore të kategorive të ndodhura në të njëjtat kushte, pavarësisht ushtrimit të veprimtarisë në sektorin publik ose privat. Ligji ka përcaktuar dallime të rëndësishme ndërmjet subjekteve duke përcaktuar kritere konkrete, si dhe garanci të dyfishta, duke përcaktuar mundësinë e ndërhyrjes nga agjenti i mbledhjes së kontributeve për të ridimensionuar masën e tyre.

6.9. Legjislacioni në fushën e sigurimeve shoqërore e shëndetësore, duke qenë instrument i politikës ekonomike dhe sociale të shtetit, është ndërtuar në përputhje me kërkesat e nenit 155 të Kushtetutës, sipas të cilit *“Taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve, si dhe mënyra e mbledhjes së tyre caktohen me ligj.”* Kontributet e sigurimeve shoqërore e shëndetësore nuk janë detyrime të negociueshme, ato mbledhen nga organet tatimore sipas mënyrës së përcaktuar me ligj. Qëllimi i mbledhjes së kontributeve është shmangia e fenomenit negativ të mospagimit të tyre, garantimi i së drejtës për pension, si dhe jetë të garantuar. Në këtë kuptim, edhe pse pagesa e një sasive të caktuar të hollash si kontribut merret nga pasuria e subjektit, si rrjedhojë e detyrimit ligjor për pagimin e tyre, aktet që rregullojnë marrëdhëniet objekt gjykimi, sipas jurisprudencës së GJEDNJ-së nuk përfshihen në atë kategori çështjesh mbi të cilat shtrihen garancitë e nenit 6/1 të KEDNJ-së dhe nenit 1 të protokollit nr. 1.

6.10. VKM-ja objekt kundërshtimi trajton 23 profesione të lira, për të cilat është gjykuar që krahasimisht me të vetëpunësuarit e tjerë realizojnë të ardhura më të mëdha dhe të mjaftueshme për të paguar kontributet mbi një pagë më të lartë nga niveli i pagës minimale prej 22 000 lekësh mbi të cilën llogariten kontributet e detyrueshme shoqërore aktuale. Në përcaktimin e pagave janë marrë për bazë pagat për të njëjtat profesione në sektorin publik. Sa u takon lehtësive që përcakton VKM-ja, profesionistët lehtësohen nga pagesa e kontributeve për gjashtë vjetët e parë të ushtrimit të profesionit nëse janë të regjistruar si persona fizikë (*pika 7*); ata që janë të dypunësuar (*pika 8*), si dhe ata që ushtrojnë veprimtarinë profesionale në zonat rurale të juridiksionit të bashkive përkatëse (*aneks 3*). Ndërkohë, përjashtohen nga pagimi i kontributit pensionistët e regjistruar si persona fizikë të vetëpunësuar të vetëm (*pika 9*).

7. Subjekti i interesuar, Instituti i Sigurimeve Shoqërore, ka prapësuar me shkrim si vijon:

7.1 Ndryshimet ligjore synojnë të eliminojnë shtrembërimet që ekzistojnë në masën e kontributeve si dhe të masës së pensioneve midis të të vetëpunësuarit dhe një të punësuar, që ushtrojnë të njëjtin profesion. Nisur nga reformimi i formulës së pensioneve nga data 1.1.2015 e në vazhdim, pagesat e kontributeve më të larta lidhen drejtpërdrejt edhe me pensione më të larta në të ardhmen.

7.2 Rregullimet ligjore të kundërshtuara kanë unifikuar detyrimet e profesioneve për të paguar kontribute pavarësisht nëse punojnë në sektorin publik apo atë privat. Ligji përcakton diferencime në varësi të zonave ku ushtrohet biznesi, si dhe të eksperiencës profesionale.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkesës¹

8. Çështjen e legjitimitimit, Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhen me iniciimin e një procesi kushtetues. Në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet iniciuese, që parashikohen në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës, kanë detyrimin për të provuar interesin që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur (*shih vendimin nr. 14, datë 21.3.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Për sa i përket legjitimitimit të shoqatave, si subjekte iniciuese, sipas nenit 134/2 të Kushtetutës, Gjykata ka tashmë një jurisprudencë të konsoliduar, e cila ka pranuar legjitimitimin e këtyre subjekteve për çështje që lidhen me interesat e tyre. Gjykata është shprehur se vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të veprimtarisë së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premisat teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit. Vetëm fakti që dispozitat e kundërshtuara mund të kenë ose kanë pasur një efekt çfarëdo mbi kërkuuesin, nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar nëse ai legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, por është e nevojshme të provohet se dispozita e kundërshtuar rregullon marrëdhënie që janë qëllimi i veprimtarisë së kërkuarit, sipas përcaktimeve të bëra në Kushtetutë, në ligje ose, në rastin e subjekteve të së drejtës private, në statut (*shih vendimet nr. 33, datë 24.6.2010; nr. 4, datë 23.2.2011; nr. 43, datë 6.10.2011; nr. 37, datë 13.6.2012; nr. 14, datë 21.3.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Gjykata e ka analizuar edhe më parë çështjen e legjitimitimit të Dhomës Kombëtare të Avokatisë në kërkesa të kontrollit abstrakt të normës ligjore (*shih vendimin nr. 7, datë 12.3.2010*). Edhe në çështjen konkrete, Gjykata, bazuar në statutin e kërkuueses, konstaton se ajo është bashkim i anëtarëve aktivë dhe jo aktivë të dhomave të avokatisë, që ka për objekt të veprimtarisë së saj forcimin e pavarësisë së profesionit të lirë të avokatit... mbrojtjen e avokatëve nga çdo qëndrim arbitrar ose presion, që synon të cenojë pavarësinë e profesionit të tyre (*neni 6 i Aktit të Themelimit dhe neni 2 i Statutit*).

11. Kërkesa paraqitur Gjykatës Kushtetuese përmban si argument për jokushtetutshmërinë e dispozitës ligjore të kundërshtuar dhe të VKM-së, cenimin e parimeve themelore të barazisë para ligjit, të së drejtës së ushtrimit të profesionit të avokatit, të lirisë së veprimtarisë ekonomike, të sigurisë juridike, të hierarkisë së akteve normative, si dhe të disa të drejtave themelore. Gjykata, nisur nga lidhja që ekziston ndërmjet objektit të veprimtarisë së kërkuueses dhe çështjes së paraqitur për shqyrtim, vlerëson se ajo legjitimohet *ratione personae* dhe *ratione materiae* në paraqitjen e kërkesës dhe vënien në lëvizje të juridiksionit kushtetues në bazë të neneve 131/a/c dhe 134/1/f dhe 134/2 të Kushtetutës. Po ashtu, Gjykata vlerëson se kërkuësja legjitimohet edhe *ratio temporis*, pasi kërkesa është paraqitur brenda afatit 3-vjeçar të përcaktuar në nenin 50 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

B. Për kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit objekt shqyrtimi

12. Kërkuësja ka kërkuar pezullimin e zbatimit të ligjit dhe të VKM-së objekt kërkesë, duke argumentuar se zbatimi i normave ligjore dhe nënligjore sjell potencialisht pasoja të dëmshme për pozitën financiare të avokatëve, të cilët janë të detyruar të paguajnë kontributet e sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore sipas kufijve të rinj të përcaktuar nga VKM-ja nr. 37/2016. Po ashtu, ligji dhe VKM-ja duhet të pezullohen pasi cenojnë standardet kushtetuese të përcaktuara nga nenet 4, 11, 17, 18 dhe 52 të Kushtetutës.

¹ Gjyqtarët B. Dedja, S. Berberi dhe F. Hoxha votuan për moslegjitimitimin e kërkuueses për shfuqizimin e VKM-së nr. 37/2015.

13. Mbledhja e Gjyqtarëve e mori paraprakisht në shqyrtim kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit në datën 12.4.2016 dhe, duke i vlerësuar shkaqet e parashtruara në kuptim të nenit 45 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, vendosi rrëzimin e kërkesës me argumentin se nuk i plotëson kriteret e përcaktuara për pezullimin e akteve normative.

C. Për themelin e çështjes

C.1 Për cenimin e parimit të barazisë dhe mos-diskriminimit

14. Kërkuesja ka pretenduar se anëtarët e saj diskriminohen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga përcaktimi i një page referuese të ndryshme për efekt të llogaritjes së kontributeve shoqërore dhe shëndetësore krahasuar me atë të zbatueshme për subjektet e tjera, që ushtrojnë veprimtari ekonomike joprofesionale. Diskriminimi është i dyfishtë, pasi avokatët apo profesionistët e tjerë kanë trajtim të diferencuar edhe në krahasim me të punësuarit, si në përfitime, në kontribute, ashtu dhe në subjektin e detyruar për të bërë derdhjen e kontributeve. Diskriminues janë edhe kriteret për përcaktimin e kufizimit minimal dhe maksimal të pagës për efekt të kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, duke u mbështetur në llojin e profesionit, zonën ku zhvillohet aktiviteti ekonomik, nivelin e të ardhurave, eksperiencën në profesion dhe statusin e profesionit. Ligjvënësi nuk ka marrë parasysh që subjektet paraqiten me specifika faktike të ndryshme, për rrjedhojë diferencimi nuk bazohet në përligje objektive dhe të arsyeshme. Për rrjedhojë avokati është i detyruar të paguajë një kontribut disa herë më të lartë se një profesion tjetër.

15. Kushtetuta në nenin 18 të saj parashikon se të gjithë duhet të jenë të barabartë para ligjit. Kjo dispozitë, në paragrafin e dytë, sanksionon ndalimin e diskriminimit mbi baza gjinore, racore, feje, etnie, gjuhe, bindjeje politike, fetare e filozofike, gjendjeje ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësie prindërore, ndërsa paragrafi i tretë mishëron në vetvete kufizimin e kësaj të drejte, sipas të cilit, askush nuk mund të diskriminohet për shkaqet e përmendura në paragrafin e dytë, nëse nuk ekziston një përligje e arsyeshme dhe objektive (*shih vendimin nr. 48, datë 15.11.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

16. Gjykata ka theksuar se parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë në ligj dhe përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëllota për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivist të ndryshme. Barazia para ligjit dhe në ligj presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta. Megjithatë, parimi i barazisë nuk e ndalon trajtimin e diferencuar, por trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë mund të përligjet vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive (*shih vendimet nr. 39, datë 16.10.2007; nr. 19, datë 9.7.2009; nr. 4, datë 12.2.2010; nr. 71, datë 27.11.2015; nr. 10, datë 29.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Jurisprudenca kushtetuese ka përcaktuar disa standarde për të vlerësuar nëse një ligj është diskriminues bazuar në kushtet dhe kriteret e nenit 18 të Kushtetutës. Në të tilla raste Gjykata shqyrton nëse ligji parashikon trajtim të diferencuar të subjekteve dhe, në rast se e konstaton këtë fakt, ajo vlerëson nëse diferencimi ka qenë i përligjur dhe për një arsye objektive. Kjo përligje vlerësohet e lidhur me qëllimet dhe efektet e masave të marra. Gjithashtu, nuk mjafton vetëm diferencimi i përligjur, por edhe që mjeti i përzgjedhur për arritjen e qëllimit të ligjvënësit të jetë i arsyeshëm dhe i përshtatshëm (*shih vendimin nr. 48, datë 15.11.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Sipas jurisprudencës së Gjykatës Kushte-tuese Federale Gjermane “*Parimi i barazisë nuk lejon që të njëjtat t’i trajtohen ndryshe dhe të ndryshmet në thelb t’i trajtohen njësoj. Parimisht është në diskrecionin e ligjvënësit që të zgjedhë se cilat rrethana do të kenë pasoja juridike të njëjta me qëllim që t’i rregullojë ato njësoj nga pikëpamja juridike. Por këtë zgjedhje ligjvënësi duhet ta argumentojë në mënyrë të arsyeshme (BVerfGE 53, 313 (329). Fakti nëse në raste të caktuara është respektuar apo jo në thelb parimi i barazisë, nuk mund të vlerësohet në mënyrë abstrakte dhe të përgjithshme, por duhet të shihet në lidhje me veçoritë dhe karakteristikat e çështjes konkrete që synohet të rregullohet.*” (*shih vendimin (Beschluss) e Senatit të Dytë, datë 9.3.1994 – 2 BvL 43, 51, 63, 64, 70, 80/92, 2 BvR 2031/92,*

Përmbledhje vendimesh të përzgjedhura, f. 124).

19. Gjykata, referuar edhe jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, rithekson se dallimi në trajtim do të konsiderohet diskriminues, në vështrim të standardeve të nenit 14 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, kur ai “... *nuk ka justifikim të arsyeshëm e objektiv*”, pra kur ai nuk ndjek një “qëllim të ligjshëm” ose kur nuk ekziston “... *marrëdhënie e arsyeshme dhe përpjesëtimore ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të arrihet*” (shih vendimet nr. 19, datë 9.7.2009; nr. 18, datë 29.7.2008; nr. 33, datë 24.6.2010 të Gjykatës Kushtetuese).

20. Jurisprudenca kushtetuese, veçanërisht për sa u takon mjeteve të përdorura, është shprehur se ligjvënësi duhet të zbatojë mjete të tilla ligjore, të cilat duhet të jenë efektive, pra të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, gjë që do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria ka të bëjë, gjithashtu, edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Kushti i përpjesëtimimit të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar, konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, dobishmërisë dhe proporcionalitetit, në kuptimin strikt të kufizimeve të imponuara. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton kufizimin me ato të drejta që si rezultat i tij i nënshtrohen kufizimit, si dhe duke vlerësuar edhe mënyrën e kufizimit (shih vendimet nr. 16, datë 25.7.2008; nr. 52, datë 5.12.2012; nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese).

21. Gjykata edhe më parë është shprehur se faktorët që nxisin ndryshimet në sistemin e sigurimeve shoqërore mund të jenë çështje me interes të gjerë publik, si: përpjekja për ta bërë sa më të drejtë sistemin për të dyja palët (përfitues dhe kontribues), situata financiare e buxhetit, si dhe faktorë të tjerë socialë. Ndërhyrjet që mund t'i bëhen sistemit të pensioneve duhet t'i shërbejnë konsolidimit të tij dhe stabilitetit ekonomiko-financiar, me qëllim funksionimin e skemës së pensioneve sipas parimit që gjithkush ka të drejtën e përfitimit të një sigurimi sa më të mirë e të përshtatshëm me mënyrën e jetesës. Duke qenë e lidhur drejtpërdrejt me buxhetin e shtetit, përgjegjësia për mirëfunksionimin e skemës së sigurimeve shoqërore është kompetencë ekskluzive e ligjvënësit në bashkëpunim me ekzekutivin. Natyrisht, është e pritshme që ndërhyrja e ligjvënësit në çdo rast të bëhet duke iu përmbajtur kufijve të Kushtetutës (shih vendimin nr. 2, datë 18.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese).

22. Sigurimi shoqëror bazë është një e drejtë kushtetuese ekonomiko-sociale dhe si e tillë lidhet me detyrimin e shtetit për të qenë aktiv e për t'u garantuar shtetasve sigurimin e mjeteve të përshtatshme për nevoja jetësore në rastet e fatkeqësive, sëmundjeve, invaliditetit, pleqërisë dhe papunësisë së padëshiruar (shih vendimet nr. 9, datë 26.2.2007; nr. 33, datë 24.6.2010 të Gjykatës Kushtetuese). Për këtë arsye, ndryshimi i skemës së përfitimeve suplementare mbetet në diskrecion të politikave dhe mundësive të ekzekutivit, kurse prekja e skemës së sigurimeve shoqërore bazë nuk duhet kurrësi të pësojë ndryshime të tilla që të përkeqësojnë ndjeshëm jetën e shtetasve që përfitojnë këtë sigurim.

23. Gjykata përpara se të analizojë pretendimet e kërkuarës e shih me vend të paraqesë, në mënyrë të përmbledhur, zhvillimin historik të legjislacionit për çështjen në fjalë. Sistemi i përgjithshëm i sigurimeve shoqërore parashikohej fillimisht nga ligji nr. 7703, datë 11.5.1993, “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i cili përcaktonte si pjesë të këtij sistemi *sigurimin e detyrueshëm, vullnetar, suplementar dhe pensionet shtetërore të posaçme*. Aktualisht, sistemi i përgjithshëm i sigurimeve shoqërore në Shqipëri përbëhet nga *sigurimet shoqërore të detyrueshme, sigurimi shoqëror vullnetar, sigurimi shoqëror suplementar, pensionet shtetërore të posaçme, pensionet sociale, si dhe fondet profesionale e fondet e pensionit vullnetar* (shih nenin 1, të ligjit nr. 104/2014). Sigurimi shoqëror ka qenë dhe mbetet jofitimprurës dhe me kontributet e derdhura garantohet pagesa në para për të kompensuar pakësimin e të ardhurave në një shumë që mbulon të paktën një standard minimal jetese, i cili përcaktohet nga Këshilli i Ministrave (shih nenin 88).

24. Në lidhje me mbledhjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, Gjykata vëren se procedurat, kushtet dhe kriteret fillimisht janë përcaktuar me ligjin nr. 9136, datë 11.9.2003, “Për mbledhjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore në

Republikën e Shqipërisë” (në vijim “ligji nr. 9136/2003”), i cili ka pësuar ndryshime të vazhdueshme. Për sa i takon llogaritjes së kontributeve për personin e vetëpunësuar dhe punonjësën e papaguar të familjes, ligji nr. 9136/2003 fillimisht parashikonte: “1. Kontributet për personin e vetëpunësuar, përfshirë punëdhënësin e vetëpunësuar dhe punonjësën e papaguar të familjes, llogariten sipas nivelit të parashikuar *si përqindje mbi pagën minimale*, të përcaktuar nga Këshilli i Ministrave. 2. Kontributet për punëdhënësin e vetëpunësuar dhe punonjësën e papaguar të familjes, llogariten sipas nivelit të parashikuar *si përqindje ndaj të ardhurave vjetore fikse*, të përcaktuar nga Këshilli i Ministrave” (shih nenin 9).

25. Parashikimi i mësipërm ligjor pësoi disa ndryshime në vitin 2012, si rrjedhojë e të cilave pas fjalës “minimale” në pikën 1, të nenit 9, u shtuan fjalët “*të miratuar për efekt të llogaritjes së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore*” (shih nenin 3 të ligjit 10/2012, datë 9.2.2012).

26. Ndryshimet ligjore vijuan edhe me ligjin nr. 87/2014, datë 17.7.2014, i cili parashikonte: “1. Kontributet e detyrueshme të sigurimeve *shoqërore* për personin e vetëpunësuar, përfshirë punëdhënësin e vetëpunësuar dhe punonjësën e papaguar të familjes, llogariten sipas nivelit të parashikuar *si përqindje mbi pagën minimale të miratuar për efekt të llogaritjes së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore*, të përcaktuar nga Këshilli i Ministrave. Kontributet e detyrueshme të sigurimit *shëndetësor* për personin e vetëpunësuar, përfshirë punëdhënësin e vetëpunësuar dhe punonjësën e papaguar të familjes, llogariten sipas nivelit të parashikuar *si përqindje mbi dyfishin e pagës minimale të miratuar për efekt të llogaritjes së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore...*” (shih nenin 4 të ligjit).

27. Në zbatim të parashikimit të mësipërm ligjor Këshilli i Ministrave miratoi vendimin nr. 77, datë 28.1.2015, “Për kontributet e detyrueshme dhe përfutimet nga sistemi i sigurimeve shoqërore dhe sigurimi i kujdesit shëndetësor”, i cili parashikon krahas kategorive që konsiderohen të mbrojtura dhe përfitojnë të ardhura e shërbime nga sistemi i sigurimeve shoqërore dhe sigurimi i kujdesit shëndetësor, *edhe pagën bruto mujore* për efekt të llogaritjes së kontributit të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësor. Sipas VKM-së, *paga bruto për efekt të llogaritjes së kontributit të sigurimeve shoqërore*, nga data 1.1.2015 e në vazhdim, parashikohet të jetë: a) jo më pak se sa paga minimale mujore, e barabartë me 22 000 (njëzet e dy mijë) lekë dhe deri në 97 030 (nëntëdhjetë e shtatë mijë e tridhjetë) lekë *për personat e punësuar*; b) jo më pak se sa paga minimale, e barabartë me 22 000 (njëzet e dy mijë) lekë dhe sipas përcaktimit të vetë personit deri në 97 030 (nëntëdhjetë e shtatë mijë e tridhjetë) lekë *për personat e vetëpunësuar*; c) e barabartë me pagën minimale mujore prej 22 000 (njëzet e dy mijë) lekësh *për punonjësit e papaguar të familjes*.

28. Lidhur me pagën mujore, për efekt të llogaritjes së kontributit të sigurimit të kujdesit shëndetësor, VKM-ja parashikon se, nga data 1.1.2015 e në vazhdim, ajo do të jetë: a) jo më pak se sa paga minimale, e barabartë me 22 000 (njëzet e dy mijë) lekë dhe deri në shumën e pagës bruto, sipas deklaratës së listëpagesës *për personat e punësuar*; b) sa dyfishi i pagës minimale, e barabartë me 44 000 (dyzet e katër mijë) lekë *për personat e vetëpunësuar dhe punonjësit e papaguar të familjes me të cilët i vetëpunësuari punon e bashkëjeton ligjërish...*” (shih pikën II/3/4 të VKM-së nr. 77/2015). Sipas VKM-së, shuma minimale mujore e kontributit të sigurimit të kujdesit shëndetësor *për të vetëpunësuarit dhe punonjësit e papaguar të familjes*, parashikohet në masën 3.4% të dyfishit të pagës minimale mujore, të përcaktuar për efekt të llogaritjes së kontributit të sigurimit të kujdesit shëndetësor, e barabartë me 1 496 (një mijë e katërqind e nëntëdhjetë e gjashtë) lekë (shih pika II/2).

29. Në vitin 2015, ligjvënësi miratoi disa ligje që sollën shtesa e ndryshime në kuadrin ligjor që lidhet me sigurimet shoqërore, midis të cilave, edhe ligjin nr. 143/2015, datë 17.12.2015, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9136, datë 11.9.2013, “Për mbledhjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore në Republikën e Shqipërisë”, që është objekt i kontrollit kushtetues në çështjen konkrete.

30. Ligji objekt kundërshtimi, lidhur me mënyrat e llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, midis të tjerash, parashikon: “1. Kontributet e detyrueshme të sigurimeve shoqërore për personin e vetëpunësuar, përfshirë punëdhënësin e vetëpunësuar dhe punonjësën e

papaguar të familjes, për tatim-paguesit e përcaktuar nga Këshilli i Ministrave, *llogariten sipas nivelit të parashikuar si përqindje mbi pagën minimale*, të miratuar për efekt të llogaritjes së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, të përcaktuar nga Këshilli i Ministrave. *Kontributet e detyrueshme të sigurimit shëndetësor për personin e vetëpunësuar, përfshirë punëdhënësin e vetëpunësuar dhe punonjësën e papaguar të familjes, për tatimpaguesit e përcaktuar nga Këshilli i Ministrave, llogariten sipas nivelit të parashikuar si përqindje mbi dyfishin e pagës minimale*, të miratuar për efekt të llogaritjes së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore. *Për kategori të veçanta personash, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale, përfshirë edhe punonjësit e papaguar të familjes, që punojnë e bashkëjetojnë me të vetëpunësuarin, profesionet, paga për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor, nga paga minimale deri në pagën maksimale, caktohen nga Këshilli i Ministrave. Kriteret e përcaktimit të pagës, për efekt të pagesës së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, mbajnë parasysh llojin e profesionit, numrin e të punësuarve, zonën ku zhvillohet aktiviteti ekonomik, nivelin e të ardhurave në sektorin publik për profesione të njëjta ose të ngjashme, eksperiencën në profesion dhe statusin e profesionistit. Këshilli i Ministrave nxjerr vendim për zbatimin e këtij paragrafi...*” (shih nenin 4, të ligjit nr. 143/2015).

31. Gjykata konstaton se Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimi nr. 37, datë 21.1.2016, i cili parashikon se paga mujore sipas llojit të profesionit, objekt i këtij vendimi, përbën kufirin minimal të pagës për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore. Këto paga vetëdeklarohen nga tatimpaguesi përkatës dhe kur administrata tatimore vëren se pagat e deklaruar janë më të vogla se paga respektive e përcaktuar në këtë vendim, ajo ka autoritetin t’i rivlerësojë sipas nivelit të pagës përkatëse të përcaktuar me këtë vendim (shih pikën 4). Për punonjësit e papaguar të familjes që punojnë e bashkëjetojnë me të vetëpunësuarin, VKM-ja referon në pagën minimale prej 22 000 lekësh të përcaktuar nga VKM-ja nr. 77/2015 (shih pikën 5). Po ashtu VKM-ja përcakton edhe rregulla përjashtimore për sa i takon llogaritjes së pagës minimale kur ndonjë nga veprimtaritë ekonomike profesionale kryhen për herë të parë, duke përcaktuar uljen me 30% të saj në tri vjetët e para dhe me 15 % në tri vjetët e tjerë, pavarësisht nga numri i të punësuarve (shih pikën 7).

32. Gjykata, në vështrim të sa më sipër, konstaton se normat objekt kundërshtimi parashikojnë për herë të parë shprehimisht kriterin “*veprimtari ekonomike profesionale*” për të dalluar një kategori personash të vetëpunësuar, të cilët kanë detyrime të ndryshme nga të vetëpunësuarit e tjerë që ushtrojnë veprimtari joprofesionale dhe të punësuarit në sektorin publik, për sa i takon pagës referuese mbi bazën e së cilës llogariten kontributet e sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore. Nga një lexim i parë i normës ligjore, është e dukshme ndarja në dy kategori e të vetëpunësuarve dhe, për rrjedhojë, një trajtim i ndryshëm i avokatëve (por edhe i noterëve, mjekëve, IT-ve, dentistëve etj.) të vetëpunësuar, bazuar në disa kriteret të përcaktuara shprehimisht nga norma ligjore, të tilla si lloji i profesionit, numri i të punësuarve, zona ku zhvillohet aktiviteti ekonomik, nivelin i të ardhurave në sektorin publik për profesione të njëjta ose të ngjashme, eksperiencën në profesion dhe statusi i profesionistit. Gjykata vëren se bazuar në këto kriteret, VKM-ja bën dallime edhe midis vetë avokatëve, pasi i ndan ata në pesë kategori bazuar në zonën ku zhvillohet biznesi, duke diferencuar edhe pagën për efekt të llogaritjes së kontributeve si vijon: kategoria I dhe II – 73 800 lekë; kategoria III – 68 634 lekë; kategoria IV – 64 944 lekë; kategoria V – 61 254 lekë.

33. Gjykata vlerëson se thjesht diferencimi në dukje nuk është i mjaftueshëm për të arritur në përfundimin se avokatët e vetëpunësuar nuk janë trajtuar në mënyrë të barabartë dhe, për rrjedhojë, janë diskriminuar krahasuar me të vetëpunësuar të tjerë që ushtrojnë veprimtari ekonomike joprofesionale. Në vështrim të jurisprudencës kushtetuese duhet të vlerësohet nëse diferencimi ka qenë i përligjur dhe për një arsye objektive, duke marrë në konsideratë qëllimet dhe efektet e masave të marra, pra që mjeti i përzgjedhur për arritjen e qëllimit të ligjvënës të jetë i arsyeshëm dhe i përshtatshëm.

34. Sipas *relacionit shpjegues të projektligjit* të hartuar nga Këshilli i Ministrave, ndryshimet janë propozuar për të qenë në pajtueshmëri me parashikimet e ligjit nr. 10383, datë 24.2.2011, “Për sigurimin e detyrueshëm të kujdesit shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar dhe ligjit nr. 7703, datë

11.5.1993, “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar. Lidhur me ndryshimet për kategorinë e të vetëpunësuarve relacioni shpjegon: *“Një i vetëpunësuar paguan kontribute për sigurimin shëndetësor në normën prej 3.4 %, bazuar në dyfishin e pagës minimale që është 44 000 lekë, si dhe paguan kontribut shoqëror mbi pagën minimale, me normën prej 23%. Ndërkohë, nëse ky individ do të ishte i punësuar në një subjekt tjetër tatimor, do të paguante kontribut shëndetësor në bazë të pagës bruto të deklaruar në masën 3.4%, si dhe kontribute shoqërore në masën 24.5% mbi pagën bruto. Në rast se paga bruto është më e madhe se paga maksimale, për efekt të pagesës së kontributeve, ato pagohen mbi pagën maksimale. Ky trajtim i diferencuar krijon shtrembërim në kontribute midis një të vetëpunësuarit dhe një të punësuarit që merr një pagë të caktuar për ushtrimin e profesionit si i punësuar në një subjekt tatimor. Me anë të këtij propozimi synohet të arrihet eliminimi i shtrembërimeve në trajtimin e pagesës së kontributit shëndetësor për të vetëpunësuarit, profesionistë të lirë... Qëllimi ligjor për caktimin e detyrimit të pagesës së kontributeve, qoftë edhe minimale, lidhet me detyrimin e sigurimit të përfutimeve maksimale për pension dhe akses në kujdesin shëndetësor shtetëror.”* Gjykata vëren se i njëjti argument si më sipër është parashtruar me shkrim edhe nga subjekti i interesuar, Instituti i Sigurimeve Shoqërore, i cili vijon arsyetimin se *“rregullimet e mësipërme kanë unifikuar detyrimet e profesioneve të mësipërme për të paguar kontribute pavarësisht se ku punojnë në sektorin publik apo privat”*.

35. Duke i analizuar argumentet e mësipërme në kontekstin e dispozitës ligjore objekt kundërshtimi, Gjykata çmon se ligji jo vetëm nuk ka arritur të unifikojë detyrimet e profesioneve për të paguar kontribute, por përkundrazi formula e re e llogaritjes së kontributeve shoqërore bie ndesh me parimin e barazisë dhe mosdiskriminimit, të sanksionuar në nenin 18 të Kushtetutës. Në vlerësimin e Gjykatës, rregullimi i ri ligjor ka cenuar thelbin e parimit të barazisë, pasi jo vetëm ka lejuar trajtim të ndryshëm të të vetëpunësuarve që ushtrojnë veprimtari ekonomike profesionale edhe pse ata ndodhen në të njëjtat kushte, por është përpjekur të trajtojë njëloj të vetëpunësuarit që ushtrojnë veprimtari ekonomike profesionale me të vetëpunësuarit që ushtrojnë veprimtari ekonomike joprofesionale dhe me të punësuarit në sektorin publik, pavarësisht kushteve të ndryshme të tyre.

36. Gjykata, referuar edhe aktit të ekspertimit, konstaton se *“kriteret që vendosin dispozitat e mësipërme në llogaritjen dhe diferencimin e kontributeve nuk bazohen në një analizë teknike apo në eksperiencë botërore të provuara më parë. Ato krijojnë elemente të reja pabarazie, barrë shtesë administrative për administratën shtetërore dhe tatimpaguesit, vështirësi teknike dhe pasiguri juridike me shumë elemente subjektiviteti... Ligji nuk mbështetet në kriteret e studiuar shkencore dhe nuk është në përputhje me standardet ndërkombëtare të njohura përgjithësisht...Kriteret e vendosura janë komplekse dhe jo të përcaktuara mirë, fakte që çojnë në zbatim jo eficient të sistemit. Vlerësimet e bëra nuk janë të mbështetura në një linjë logjike, bazuar në nivelin e të ardhurave dhe fitimeve...Është e pamundur llogaritja e saktë e peshës së çdo kriteri në përcaktimin e pagës referuese.”*

37. Në këndvështrim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se në çështjen në shqyrtim është evidente se masa e kontributit të detyrueshëm është rritur ndjeshëm nga 230% në 350% si pasojë e parashikimit të kriterëve komplekse nga ligji dhe po ashtu të vendosjes nga KM-ja si pagë referuese vetëm të një page fikse në vend të një page minimale dhe maksimale. Kjo zgjedhje e ligjvënësit nuk ka arritur të respektojë raportin e drejtë midis interesit publik dhe garantimit të mirëfunksionimit të skemës së sigurimeve shoqërore, me qëllim final rishpërndarjen efektive të fondeve të pensionit.

38. Gjykata rithekson se pavarësisht diskrecionit që ka ligjvënësi për të vepruar brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë, është e papranueshme në shtetin e së drejtës ndërmarrja dhe miratimi i nismave ligjvënëse të pabazuara në studime paraprake apo të dhëna statistikore zyrtare. Edhe në çështjen konkrete Gjykata sjell në vëmendje se subjektet e intere-suara nuk paraqitën argumente apo referenca konkrete lidhur me bazueshmërinë e kësaj nisme ligjore, në ndonjë studim paraprak të thelluar apo në praktikat më të mira evropiane apo botërore në këtë drejtim, në ndonjë analizë kosto-përfitim (raportin mes efekteve pozitive dhe negative të ndërhyrjes) për të justifikuar rritjen e masës së kontributeve të detyrueshme ose mbi nivelin e konsultimit publik të projektligjit me grupet e interesit dhe shkallën e pranueshmërisë së ndërhyrjes.

39. Në përfundim, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkueses për cenimin e parimit të barazisë është i

bazuar, pasi trajtimi i diferencuar i të vetëpunësuarve që ushtrojnë veprimtari ekono-mike profesionale nuk justifikohet nga shkaqe të arsyeshme e objektive.

C.2 Për pretendimin e cenimit të parimit të sigurisë juridike

40. Kërkesja ka pretenduar se neni 4 i ligjit nr. 143/2015 nuk përcakton qartë *ratio legis*, si dhe raportin e paragrafit të kundërshtuar me paragrafët e tjerë të nenit apo edhe me përmbajtjen e nenit 9 të mëparshëm të ligjit, të cilin ai e ka ndryshuar. Gjithashtu nuk është e qartë nëse neni 4 përcakton një lloj të ri kontributi të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore apo në thelb është një barrë e tepruar për të vetëpunësuarit që ushtrojnë veprimtari ekonomike profesionale.

41. Gjykata rithekson se parimi i sigurisë juridike garanton parashikueshmërinë e sistemit normativ. Nxjerja e normave juridike nuk i shërben vetëm zgjidhjes së një konflikti të mundshëm apo rregullimit të një situate të parregulluar më parë. Ky proces duhet të krijojë përshtypjen te subjektet e së drejtës se përmbajtja e normave juridike garanton siguri dhe qëndrueshmëri për të ardhmen. Siguria juridike trajtohet edhe si kusht për vlefshmërinë materiale të një akti, duke garantuar pandryshueshmërinë në parim të akteve normative, ku i kushtohet vëmendje rregullimit të situatave pa ndryshime substanciale në vazhdimësi, pasi në të kundërt do t'i vendosnim subjektet e së drejtës në pozicione të papëlqyeshme dhe të pafavorshme për ta (shih vendimet *(shih vendimet nr. 26, datë 2.11.2005; nr. 10, datë 19.3.2008; nr. 33, datë 24.6.2010; nr. 2, datë 18.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese)*).

42. Në kontekstin e çështjes në shqyrtim, Gjykata sjell në vëmendje edhe rëndësinë e respektimit të parimit të sigurisë juridike. Në jurisprudencën e saj Gjykata është shprehur se vetë siguria juridike, si element i shtetit të së drejtës, ka si kërkesë të domosdoshme që ligji në tërësi apo dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme *(shih vendimin nr. 9, datë 26.2.2007 të Gjykatës Kushtetuese)*. Për të kuptuar dhe zbatuar drejt parimin e sigurisë juridike, kërkohet, nga njëra anë, që ligji në një shoqëri të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t'i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë korrekte e në përputhje me të dhe, nga ana tjetër, vetë ligji të mos qëndrojë statik nëse duhet t'i japë formë një koncepti. Një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t'i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma *(shih vendimet nr. 36, datë 15.10.2007; nr. 10, datë 26.2.2015 të Gjykatës Kushtetuese)*. Gjithashtu, Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se mungesa e harmonizimit të dispozitave të një ligji me ato të ligjeve të tjera mund të mos krijojë në vetvete antikushtetueshmëri, 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 janë të pajtueshme edhe me frymën e Kushtetutës *(shih vendimin nr. 14, datë 22.5.2006 të Gjykatës Kushtetuese)*.

43. Gjykata rithekson vlerën që merr ky element i shtetit të së drejtës në sigurimin e drejtësisë në një shoqëri që ndryshon me shpejtësi dhe, për rrjedhojë, ndikimin pozitiv që ai ka në hartimin dhe miratimin e ligjeve të reja apo ndryshimin e atyre ekzistuese për t'i përshtatur me dinamikën e këtyre ndryshimeve *(shih vendimin nr. 1, datë 6.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese)*.

44. Në çështjen në shqyrtim para kësaj Gjykate përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Këshilli i Ministrave dhe ISSH-ja, theksuan se arsyet përse u bë ndërhyrja në përlllogaritjen e kontributeve të grupit të përfaqësuar nga kërkesja ishin: a) nevoja e përshtetimit të ritmeve për të arritur sa më shpejt objektivat sociale të përcaktuara në Kushtetutë jo vetëm në fushën e pensioneve, por edhe më gjerë; b) evitimi i rrezikut të kolapsit të skemës së sigurimeve shoqërore, duke u kthyer në pengesë të vijueshme për arritjen e objektivave sociale dhe ekonomike; c) harmonizimi i mbrojtjes shoqërore të kategorive të ndodhura në të njëjtat kushte, pavarësisht ushtrimit të veprimtarisë në sektorin publik ose privat; d) shmangia e fenomenit negativ të mospagimit të kontributeve dhe garantimi i së drejtës për pension e jetë të garantuar; e) shtrirja e efekteve të politikave ekonomike e sociale mbi të gjitha shtresat e shoqërisë, që kanë nevojë për mbështetje financiare nga shteti.

45. Gjykata, referuar edhe standardeve ndër-kombëtare në fushën e sigurimeve shoqërore, rithekson

rëndësinë e universalitetit të mbrojtjes, bazuar në solidaritetin shoqëror, për parandalimin dhe uljen e varfërisë, pabarazisë, përjashtimit shoqëror dhe pasigurisë; promovimin e mundësive të barabarta, si edhe të barazisë gjinore dhe racore si një mënyrë për të mbështetur tranzicionin përmes punësimit informal në atë formal. Gjithashtu, Gjykata i vlerëson sigurimet shoqërore si një mënyrë për të fuqizuar individin që të përshtatet me ndryshimet në ekonomi dhe në tregun e punës dhe pranon që sistemet e sigurimeve shoqërore veprojnë si stabilizues automatikë ekonomikë dhe shoqërorë, që ndihmojnë të stimulojnë kërkesa agregate në kohë krize dhe pas saj, si edhe të ndihmojnë duke mbështetur një tranzicion drejt një ekonomie më të qëndrueshme. Të gjitha këto elemente janë thelbësore për të mundësuar personat të jetojnë me dinjitet, duke përfutur nga e drejta njerëzore për sigurim shoqëror, si edhe për të nxitur shoqëritë përfshirëse dhe ekonomitë produktive (*shih Strategjinë e Organizatës Ndërkombëtare të Punës, 2013*).

46. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se interesi publik në çështjen konkrete është i lidhur drejtpërdrejt me mirëfunksionimin dhe veçanërisht qëndrueshmërinë financiare të skemës së sigurimeve shoqërore, duke respektuar edhe parimin e mundësive dhe të drejtave të barabarta për kontribuuesit. Por Gjykata çmon se është e dukshme se ndërhyrja e ligjvënësit nuk përbën instrumentin apo strategjinë e duhur sociale për të siguruar që rishpërndarja e mjeteve financiare midis grupeve të ndryshme të popullsisë të orientohet nga parimi i drejtësisë sociale. Edhe sipas vlerësimeve të ekspertëve “*pavarësisht se kontributet rriten me rreth 3 herë, numri i kontribuuesve është i vogël (4–5 mijë). Nga ana tjetër një rritje e tillë e pabazuar në parime dhe kritere të drejta mund të stimulojë shmangiet dhe evazionin në deklarimin dhe pagesën e kontributeve*”.

47. Në vlerësimin e Gjykatës përkeqësimi i situatës financiare të të vetëpunësuarve, duke rritur gati me 300 % masën e kontributit të detyrueshëm që duhet të paguajnë, nuk përputhet me kërkesën kushtetuese për ndërhyrje legjislative proporcionale, sepse në rastin konkret masat e parashikuara nuk i shërbejnë ligjvënësit për të përmbushur efektivisht objektivin e krijimit të një skeme të sigurimeve shoqërore të qëndrueshme dhe akoma më pak evitimit të shtrembërimit që krijon skema aktuale midis të vetëpunësuarve që ushtrojnë veprimtari ekonomike profesionale me ata që ushtrojnë veprimtari ekonomike jo-profesionale apo dhe me të punësuarit në sektorin publik. Për më tepër, Gjykata çmon se në kushtet e ndryshimit të shpeshtë, spontan e të pastudiuar të formulave të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme shoqërore e shëndetësore, janë krijuar situata pasigurie jo vetëm për të vetëpunësuarit që ushtrojnë veprimtari ekonomike profesionale, por për të gjitha kategoritë që janë subjekt i rregullimit nga norma objekt kundërshtimi.

48. Në këtë kuptim, Gjykata arrin në përfundimin se pretendimi i kërkuësës për cenimin e parimit të sigurisë juridike është i bazuar.

C.3 Për pretendimin e mosrespektimit të hierarkisë së akteve normative

49. Kërkuësja ka pretenduar se edhe pse ligji bazë i sigurimeve shoqërore lë në vullnetin e pagesit të kontributit mënyrën dhe masën e pagesës, VKM-ja ndërhyr dhe përcakton në kundërshtim me frymën ligjore pagën mbi bazën e të cilës do të bëhet përlllogaritja e detyrimit për avokatët për kontributet shoqërore dhe shëndetësore. Për më tepër paga referuese është përcaktuar në mënyrë arbitrare më e lartë se ajo ekuivalente në sektorin publik si jurist në administratën qendrore apo vendore, që varion nga 40 000–60 000 lekë.

50. Subjektet e interesuara, këshilli i ministrave dhe ISSH-ja, në lidhje me pretendimin për mosrespektimin e hierarkisë së akteve normative, kanë prapësuar se VKM-ja ka dalë në përputhje me rezervën ligjore relative për të bërë të mundur zbatimin e ligjit që autorizon shprehimisht KM-në si autoritetin kompetent për nxjerrjen e aktit nënligjor, si dhe mënyrën e përcaktimit të pagës referuese për efekt të llogaritjes së kontributeve shoqërore e shëndetësore që duhet të paguajnë profesionet e lira.

51. Gjykata në jurisprudencën e saj 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. 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. 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. 2,*

datë 3.2.2010; nr. 1, datë 12.1.2011; nr. 23, datë 8.6.2011; nr. 25, datë 28.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese).

52. Neni 4/1 i Kushtetutës parashikon: *“e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit”*. Më tej, neni 116 i Kushtetutës përcakton hierarkinë e burimeve të së drejtës, si një prej vlerave themelore të shtetit të së drejtës, ku pushteti ligjvënës ka rol primar. Përcaktimi në Kushtetutë i hierarkisë së akteve, si dhe sanksionimi i parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve në ushtrimin e funksioneve të organeve kushtetuese, të cilat ushtrohen nëpërmjet nxjerrjes së akteve normative, është mishërimi më i plotë i parimit të shtetit të së drejtës në një sistem parlamentar. Parlamenti, me pushtetin e veshur nga sovrani për krijimin e burimeve primare të së drejtës, autorizon qeverinë të nxjerrë akte normative për materializimin konkret të vullnetit të tij. Ky autorizim duhet t’u përmbahet kritereve të përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës për të qenë në harmoni me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, si dhe me hierarkinë e akteve normative të sanksionuara përkatësisht në nenin 7 dhe nenin 116 të Kushtetutës (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

53. Piramida e akteve normative, e sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përfutur 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. 3, datë 20.2.2006; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

54. Neni 118/1 i Kushtetutës sanksionon se *“aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në kushtetutë”*. Ndërsa paragrafi i dytë i këtij neni parashikon: *“ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjen që duhet rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.”* Këto dispozita ndihmojnë për t’i dhënë kuptimin kushtetues dhe doktrinar konceptit *“rezervë ligjore”*, nëpërmjet të cilit kufizohet apo orientohet pushteti normativ i organeve ekzekutive për të rregulluar marrëdhënie të caktuara me akte nënligjore. Kjo *rezervë ligjore* krijon mundësinë që çështja konkrete e rregulluar pjesërisht me ligj të mund të detajohet më tej nga aktet nënligjore, duke iu përmbajtur parimeve dhe kufijve të përcaktuar nga ligji. Vetëm në këtë mënyrë autorizimi i ligjvënësit për nxjerrjen e akteve nënligjore mund të konsiderohet i realizuar brenda kufijve të kushtetutshmërisë.

55. Gjykata në disa raste e ka konsideruar veprimin e qeverisë për nxjerrjen e akteve nënligjore si cenim të kufijve të rezervës ligjore kur ligji nuk ka bërë asnjë delegim tek ekzekutivi për të rregulluar një çështje konkrete (rezervë ligjore absolute) ose kur ekzekutivi ka rregulluar çështje të tjera nga ato që i ka deleguar ligjvënësi (rezerva ligjore relative). Në rastin e rezervës ligjore relative, aktet nënligjore duhet të nxirren në respektim të kritereve të përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës, të cilat, nga njëra anë, e detyrojnë ligjvënësin t’u përmbahet atyre në mënyrë rigoroze dhe, nga ana tjetër, orientojnë dhe kufizojnë pushtetin normativ të organeve të tjera shtetërore në nxjerrjen e akteve nënligjore (*shih vendimet nr. 17, datë 25.7.2008; nr. 12, datë 28.4.2009; nr. 24, datë 24.7.2009; nr. 7, datë 27.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

56. Bazuar në standardet e mësipërme, nisur nga pretendimet e kërkuases dhe prapësimet e subjekteve të interesuara, këshilli i ministrave dhe instituti i sigurimeve shoqërore, Gjykata vlerëson se përmbajtja e VKM-së nr. 37/2016 duhet parë në harmoni me normat që sanksionojnë parimin e shtetit të së drejtës, konkretisht elementet që kanë të bëjnë me respektimin e hierarkisë së akteve normative. Një qëndrim i tillë bazohet në faktin se asnjë dispozitë e Kushtetutës nuk mund të nxirret jashtë kontekstit të saj dhe të interpretohet më vete, pasi çdo dispozitë kushtetuese duhet të interpretohet në mënyrë që të jetë e pajtueshme me parimet themelore kushtetuese. Kjo për arsye se të gjitha normat dhe parimet kushtetuese formojnë një sistem harmonik pa kontradikta të brendshme (*shih vendimet nr. 25, datë 24.7.2009; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

57 Gjykata vëren se ligji objekt kundërshtimi ka bërë delegim konkret tek ekzekutivi për të përcaktuar pagën për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor, nga paga minimale deri në pagën maksimale. Ligji ka përcaktuar kufijtë e ushtrimit të këtij

diskrecioni, duke parashikuar paraprakisht kriteret e përcaktimit të pagës, për efekt të pagesës së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, ku renditen lloji i profesionit, numri i të punësuarve, zona ku zhvillohet aktiviteti ekonomik, niveli i të ardhurave në sektorin publik për profesione të njëjta ose të ngjashme, eksperiencia në profesion dhe statusi i profesionistit.

58. Këshilli i ministrave në zbatim të delegimit ligjor të mësipërm ka miratuar vendimin nr. 37, datë 21.1.2016 “Për përcaktimin e pagës mujore, për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore për personat e regjistruar si të vetëpunësuar, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale, dhe punonjësit e papaguar të familjes që punojnë e bashkëetojnë me të”. Në pikën 4 të VKM-së përcaktohet se paga mujore, sipas llojit të profesionit, përbën kufirin minimal të pagës për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore për personat e regjistruar si të vetëpunësuar, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale.

59. Gjithashtu, referuar edhe anekseve të VKM-së, Gjykata konstaton se aneksi 1 përcakton listën prej 23 profesioneve, ku përfshihen edhe avokatët, kurse aneksi 2 rendit aktivitetet, profesionet dhe pagat referuese. Sipas kolonës së pagës referuese, Gjykata vëren se si kriter për ndarjen e avokatëve në 5 kategori është marrë qendra e bashkive ku zhvillohet biznesi. Sipas kësaj ndarjeje kategoria “i” dhe “ii” kanë si pagë referuese shumën prej 73 800 lekësh; kategoria “iii” shumën prej 68 634 lekësh, kategoria “iv” shumën prej 64 944 lekësh dhe kategoria “v” shumën prej 61 254 lekësh.

60. Gjykata përveç shumave fikse të përcaktuara për secilën kategori avokatësh (apo profesioneve të tjera) nuk konstaton në përmbajtjen e VKM-së ndonjë rregullim tjetër lidhur me pagën maksimale, ashtu siç delegohet nga ligji, dhe as ndonjë rregullim si ai i pikës 5 të VKM-së, e cila në rastin e punonjësve të papaguar të familjes referon te VKM-ja nr. 77, datë 28.1.2015, sipas së cilës paga mujore për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore është paga minimale prej 22 000 lekësh. Gjykata referuar parashtrimeve të subjektit të interesuar ISSH-ja gjatë seancave gjyqësore konstaton se shumat e përcaktuara nga VKM-ja janë vlerësuar si një mesatare, e cila është e zbatueshme krahas shumave minimale prej 22 000 lekësh e maksimale prej 97300 lekësh, të parashikuara nga VKM-ja nr. 77/2015, e cila në fakt nuk gjen zbatim për kategori të veçanta të vetëpunësuarish.

61. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se këshilli i ministrave, duke përcaktuar në vendimin objekt kundërshtimi vetëm një nivel page referuese të kategorizuar, dhe jo një pagë minimale dhe një maksimale, siç përcakton ligji nr. 143/2015, nuk i është përmbajtur në mënyrë rigorozë urdhërimeve ligjore, duke cenuar në këtë mënyrë rezervën ligjore relative, në referim të nenit 118 të kushtetutës. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se pretendimi i kërkuësës për cenimin e hierarkisë së akteve normative është i bazuar.

62. Në lidhje me pretendimet e tjera të kërkuësës për cenimin e neneve 11, 49 e 52 të Kushtetutës dhe mosrespektimin e garancive procedurale gjatë zbatimit të ligjit nr. 143/2015, gjykata vlerëson se ato nuk janë ngritur në nivel kushtetues, për rrjedhojë nuk mund të vijoje me analizën e mëtejshme të tyre.

PËR KËTO ARSYE,

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

VENDOSI:

- Pranimin e kërkesës.

- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të nenit 4 të ligjit nr. 143/2015, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9136, datë 11.9.2013, “Për mbledhjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore në Republikën e Shqipërisë”, si dhe të VKM-së nr. 37, datë 21.1.2016, “Për përcaktimin e pagës mujore, për efekt të llogaritjes së

kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor për personat e regjistruar si të vetëpunësuar, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale dhe punonjësit e papaguar që punojnë e bashkëjetojnë me të”.

- Rrëzimin e kërkesës për pretendimet e tjera.

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

Anëtarë pro: Vladimir Kristo, Gani Dizdari, Altina Xhoxhaj, Vitore Tusha, Fatos Lulo, Besnik Imeraj.

Anëtarë kundër: Bashkim Dedja (Kryetar), Fatmir Hoxha, Sokol Berberi.

MENDIM PAKICE

1. Për arsye se nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën lidhur me përfundimin e arritur në këtë çështje dhe argumentet mbi të cilat mbështetet ky qëndrim, e çmojmë të rëndësishme të shprehemi me mendim pakice. Arsyet për qëndrimin e ndryshëm nga ai i shumicës janë paraqitur në vijim.

a) *Për shfuqizimin e nenit 4 të ligjit nr. 143/2015*

2. Shumica ka vendosur shfuqizimin e nenit 4 të ligjit nr. 143/2015, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9136, datë 11.9.2013, “Për mbledhjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore në Republikën e Shqipërisë”. Ajo ka çmuar se ligji jo vetëm nuk ka arritur të unifikojë detyrimet e profesioneve për të paguar kontribute, por përkundrazi formula e re e llogaritjes së kontributeve shoqërore bie ndesh me parimin e barazisë dhe mosdiskriminimit, të sanksionuar në nenin 18 të Kushtetutës; rregullimi i ri ligjor ka cenuar thelbin e parimit të barazisë, pasi jo vetëm ka lejuar trajtim të ndryshëm të të vetëpunësuarve që ushtrojnë veprimtari ekonomike profesionale edhe pse ata ndodhen në të njëjtat kushte, por është përpjekur të trajtojë njëloj të vetëpunësuarit që ushtrojnë veprimtari ekonomike profesionale me të vetëpunësuarit që ushtrojnë veprimtari ekonomike joprofesionale dhe me të punësuarit në sektorin publik, pavarësisht kushteve të ndryshme të tyre (*prg. 35 i vendimit*).

3. Në vlerësimin tonë, edhe pse kërkesja legjitimohet *ratione personae* dhe *ratione temporis* t’i drejtohet Gjykatës, kërkesa e saj për shfuqizimin e dispozitës së ligjit duhej të rrëzohej për mungesë të argumenteve kushtetuese. Dispozita ligjore e kundërshtuar, nga këndvështrimi material, nuk është antikushtetuese në vetvete, duke qenë se vetëm përcakton kriteret e parimet e përgjithshme mbi bazën e të cilave do të nxirren aktet nënligjore për rregullimin e çështjeve që kanë të bëjnë me llogaritjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor për kategoritë e veçanta që preken nga ligji.

4. Konkretisht, neni 4 i ligjit nr. 143/2015 vendos kriteret e përcaktimit të pagës, për efekt të pagesës së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, duke renditur llojin e profesionit, numrin e të punësuarve, zonën ku zhvillohet aktiviteti ekonomik, nivelin e të ardhurave në sektorin publik për profesione të njëjta ose të ngjashme, eksperiencën në profesion dhe statusin e profesionistit. Këshilli i Ministrave (KM) është ngarkuar nga ligji me autoritetin për të përcaktuar me vendim pagën për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor, nga paga minimale deri në pagën maksimale, për kategori të veçanta personash, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale, përfshirë edhe punonjësit e papaguar të familjes, që punojnë e bashkëjetojnë me të vetëpunësuarin.

5. Në ndryshim nga shumica vlerësojmë se dispozita ligjore e kundërshtuar nuk cenon parimin e barazisë, në kuptim të nenit 18 të Kushtetutës. Siç ka theksuar edhe shumica, barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjllojta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Barazia para ligjit dhe në ligj presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta. Ligji konkret ka synuar një unifikim të detyrimeve që duhet të derdhin të vetëpunësuarit dhe të punësuarit që ushtrojnë të njëjtin profesion, të cilët ndodhen në kushte objektivisht të njëjta dhe të ndryshme nga kategoritë e tjera të të punësuarëve. Kriteret orientuese për përcaktimin e

pagës për efekt të pagesës së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, të parashikuara në dispozitën ligjore të kundërshtuar (neni 4), nuk janë arbitrare në vetvete. Përkundrazi, këto kritere synojnë të kufizojnë diskrecionin e KM-së për përcaktimin e pagës, për efekt të pagesës së kontributeve, bazuar në standarde të parashikueshme dhe të kontrollueshme. Çështja nëse këto kritere zbatohen në mënyrë të drejtë apo jo, nuk vë në diskutim kushtetueshmërinë e dispozitës ligjore, por ligjshmërinë e aktit të KM-së.

6. Për më tepër, në thelb, është ligji bazë nr. 7703, datë 11.5.1993, “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, i cili parashikon rregullime të ndryshme për kategori të veçanta personash që kryejnë veprimtari ekonomike profesionale, përfshirë edhe punonjësit e papaguar të familjes që punojnë e bashkëjetojnë me të vetëpunësuarin, për sa i përket llogaritjes së kontributeve. Duke pasur parasysh reformimin e formulës së pensioneve, të miratuar me ligjin nr. 104/2014, efektet e të cilit kanë filluar nga data 1.1.2015, edhe pagesat e kontributeve janë rregulluar nga ligji konkret në të njëjtën linjë me ligjin për sigurimet shoqërore.

7. Si konkluzion, bazuar në sa më sipër vlerësojmë se kërkesa për shfuqizimin e nenit 4 të ligjit nr. 143/2015 duhej të rrëzohej si e pabazuar.

b) Për shfuqizimin e VKM-së nr. 37/2016

8. Shumica, krahas ligjit, ka shfuqizuar edhe aktin nënligjor, VKM-në nr. 37, datë 21.1.2016, “Për përcaktimin e pagës mujore, për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe të sigurimit shëndetësor për personat e regjistruar si të vetëpunësuar, të cilët kryejnë veprimtari ekonomike profesionale dhe punonjësit e papaguar që punojnë e bashkëjetojnë me të”. Sipas saj KM-ja, duke përcaktuar në vendimin objekt kundërshtimi vetëm një nivel page referuese të kategorizuar, dhe jo një pagë minimale dhe një maksimale, siç përcakton ligji nr. 143/2015, nuk i është përmbajtur në mënyrë rigoroze urdhërimeve ligjore, duke cenuar në këtë mënyrë rezervën ligjore relative, në referim të nenit 118 të Kushtetutës (*prg. 61 i vendimit*).

9. Në lidhje me kërkesën për shfuqizimin e aktit nënligjor vlerësojmë se kërkesja nuk legjitimohet t’i drejtohet Gjykatës pasi duhet më parë t’i drejtohej juridiksionit gjyqësor administrativ, në respektim të parimit të subsidiaritetit në kontrollin abstrakt të akteve nënligjore, në kuptim të nenit 124 të Kushtetutës. Këtë qëndrim e mbështesim në arsyet që vijnë.

1) Kontrolli kushtetues dhe gjyqësor i akteve nënligjore

10. Neni 131 i Kushtetutës përcakton kompetencat e Gjykatës, ndër të cilat dhe kompetencën për kontrollin kushtetues ndaj akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare (131/c). Procedura për shqyrtimin e çështjeve të pajtueshmërisë së ligjit dhe akteve të tjera normative me Kushtetutën është detajuar në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

11. Nga ana tjetër ligji nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative”, përcakton kompetencën lëndore të gjykatave administrative lidhur me mos-marrëveshjet që lindin nga aktet administrative individuale, aktet nënligjore normative dhe kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik (neni 7). Ky ligj përcakton dhe kompetencën e Gjykatës Administrative të Apelit që shqyrton në shkallë të parë, mosmarrëveshjet me objekt aktet nënligjore normative (neni 10).

12. Në çështjen konkrete kërkesja kishte mundësi t’i drejtohej Gjykatës Administrative të Apelit për shfuqizimin e VKM-së, objekt shqyrtimi, por ka zgjedhur t’i drejtohet drejtpërsëdrejti Gjykatës Kushtetuese. Në pamje të parë, në këndvështrimin literal, neni 131 i Kushtetutës nuk kërkon shterimin e mjeteve për subjektet që i drejtohen Gjykatës Kushtetuese për kontrollin abstrakt të akteve nënligjore normative, në ndryshim nga kontrolli i kërkesave të individëve për shkelje të të drejtave kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, ku kjo kërkesë është e përcaktuar qartë (neni 131/f). Megjithatë vlerësojmë se

Kushtetuta, si rregull, imponon respektimin e parimin të subsidiaritetit² edhe në kontrollin abstrakt të akteve nënligjore, nëse ekziston një mjet tjetër efektiv në sistemin ligjor. Këtë qëndrim e mbështesim në argumentet që vijnë.

2) *Koncepti i subsidiaritetit në gjykimin kushtetues*

13. Në nenin 124 të Kushtetutës parashikohet se Gjykata garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj. Në këtë kuptim, Gjykata, nëpërmjet dhënies së drejtësisë kushtetuese, siguron epërsinë e Kushtetutës në sistemin ligjor. Interpretimi përfundimtar i ligjit themelor të shtetit është një nga funksionet e rëndësishme të kësaj Gjykate dhe ajo e ushtron këtë kompetencë sa herë që vihet në lëvizje për t'u shprehur për një nga çështjet e parashikuara në nenin 131 të Kushtetutës dhe në normat e tjera kushtetuese. Shprehja “interpretimin përfundimtar” nënkupton se Gjykata Kushtetuese është instanca e fundit dhe, për rrjedhojë, vënia në lëvizje e saj, si rregull, duhet të bëhet pasi organet e tjera shtetërore të kenë mbajtur qëndrim për zbatimin e dispozitës kushtetuese. Ky kuptim është në harmoni dhe me përmbajtjen e nenit 4/3 të Kushtetutës.

14. Për analogji, Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se në rastin e shqyrtimit të kërkesave individuale, në bazë të nenit 131/f të Kushtetutës, ajo udhëhiqet nga parimi i subsidiaritetit. Kontrolli i respektimit të standardeve kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, është funksion edhe i gjykatave të zakonshme, e aq më tepër i Gjykatës së Lartë. Një linjë e tillë lidhur me raportin ndërmjet juridiksionit kushtetues dhe juridiksionit të gjykatave të zakonshme, kur është rasti i shqyrtimit nga ana e Gjykatës Kushtetuese të kërkesave individuale, në bazë të nenit 131/f të Kushtetutës, udhëhiqet nga parimi i subsidiaritetit (komplementaritetit) (*shih vendimet nr. 3, datë 26.1.2015; nr. 3, datë 23.1.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Juridiksioni kushtetues për shkelje të të drejtave themelore për një proces të rregullt bëhet i mundur kur kërkuar të ketë shteruar mjetet e ankimit pranë gjykatave të sistemit gjyqësor. Shterimi nënkupton që kërkuar duhet t'i shfrytëzojë në shkallët e sistemit gjyqësor të gjitha mjetet e lejueshme dhe mundësitë procedurale për vendosjen në vend të të drejtave të pretenduara. Mjetet ligjore shterojnë kur në varësi të rrethanave të çështjes rregullat procedurale nuk parashikojnë mjete të tjera ankimi (*shih vendimin nr. 3, datë 26.1.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Parimi i subsidiaritetit është konsideruar si një vlerë e nënkuptuar kushtetuese në themelet e një shoqërie demokratike. Ai mund të jetë subsidiariteti institucional (*institutional subsidiarity*) apo subsidiariteti juridiksional (*jurisdictional subsidiarity*). Subsidiariteti institucional si parim ligjor është i konsoliduar dhe nënkupton që një organ gjithëpërfshirës më i lartë nuk duhet të merret me një çështje që një organ tjetër më i ulët mund të merret dhe ta zgjidhë atë në mënyrë efektive.³ Në gjykimin kushtetues gjerman subsidiariteti institucional ka frymëzuar federalizmin në një masë të konsiderueshme.

16. Subsidiariteti juridiksional është një instancë e subsidiaritetit institucional dhe ka të bëjë me ndarjen e përgjegjësisë për të gjykuar juridiksioneve të ndryshme. Koncepti i subsidiaritetit ka një rol konstruktiv në gjykimin dhe interpretimin kushtetues. Në jurisprudencën kushtetuese gjermane, subsidiariteti institucional pengon Gjykatën Federale të gjykojë mbi çështje për të cilat një juridiksion (*fora*) tjetër mund të vendosë.⁴ Gjykata Kushtetuese e Afrikës së Jugut ka juridiksion ekskluziv në një numër të kufizuar çështjesh por vetë ajo është shprehur qartë se këto raste janë të jashtëzakonshme dhe gjykata kryesisht i vë rëndësi të madhe përfitimit që ajo ka nga njohuritë e gjykatës/gjyqtarit *a quo* (atij që gjykon një çështje konkrete).⁵ Kështu Gjykata Kushtetuese e Afrikës së Jugut herë pas here preferon të mos gjykojë mbi një çështje kushtetutshmërie të një norme ligjore deri sa gjyqtarë të tjerë në juridiksione

² Termi “subsidiaritet” përcaktohet nga fjalori *Oxford English Dictionary* si ideja që një autoritet qendror duhet të ketë funksion subsidiar, duke kryer vetëm ato detyra që nuk mund të kryhen në mënyrë efektive në një nivel më të afërt ose lokal. Sipas fjalorit *Cambridge Dictionary*, subsidiariteti është parimi që vendimet gjithmonë duhet të merren në nivelin më të ulët të mundshëm apo të afërt të vendit ku ato do të kenë efektin e tyre.

³ Ernst Benda, Werner Maihofer dhe Hans Vogel, *Handbuch des Verfassungsrechts* edicioni i dytë, 1995

⁴ Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1993

⁵ *Bruce v. Fleecytx Johannesburg CC 1998 (4) BCRL 415 (1998 (2) SA 1143)*

të tjera të vlerësojnë nëse norma ligjore duhet të shfuqizohet ose jo.⁶

17. Gjithashtu, për sa u përket çështjeve që gjykohen, autoriteti më i lartë për respektimin e Kushtetutës (Gjykata Kushtetuese) nuk duhet të vihet në lëvizje me tepri për të vendosur mbi çështje të cilat mund të zgjidhen duke u mbështetur në norma dhe koncepte ligjore jo të natyrës kushtetuese (*adjudicative subsidiarity*).⁷

3. Kontrolli gjyqësor administrativ i aktit nënligjor normativ

18. Gjykata administrative, gjatë shqyrtimit gjyqësor të një veprimi administrativ, kryesisht ose me kërkesë të palëve, vendos të mos zbatojë një akt nënligjor normativ, në bazë të të cilit është kryer veprimi administrativ që shqyrtohet, kur çmon se akti nënligjor është i paligjshëm (neni 38 i ligjit nr. 49/2012 për gjykimin administrativ). Në këtë mënyrë gjykatat administrative verifikojnë përputhjen e aktit me ligjin, sipas nenit 118 të Kushtetutës, si gjykatat që janë kompetente për ta bërë një gjë të tillë. Pra, kur ka një organ tjetër gjyqësor që kontrollon aktin nënligjor për sa i përket ligjshmërisë së tij, siç është Gjykata Administrative e Apelit në rastin konkret, ky organ duhet ta bëjë këtë kontroll përpara se çështja të paraqitet në Gjykatën Kushtetuese. Ky kontroll i ligjshmërisë është mjaft i rëndësishëm pasi pajtueshmëria e aktit nënligjor me ligjin është një çështje që nuk hyn në juridiksionin kushtetues. Ushtrimi i kontrollit kushtetues përpara atij administrativ mund të ketë ndikim të papërshtatshëm mbi kontrollin e mëpasshëm që mund të ushtrohet nga Gjykata Administrative e Apelit lidhur me ligjshmërinë e aktit nënligjor normativ.

19. Gjykata ka çmuar se: “Një çështje nuk hyn në sferën e kompetencës së Gjykatës nëse [...] *kërkon vlerësimë lidhur me vendosjen respektive hierarkike të normave në konflikt*, të cilat, si të tilla, hyjnë në sferën e kompetencës së gjykatës referuese” (*shih vendimin nr. 6, datë 17.2.2012 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjithashtu, në lidhje me pretendimin për përplasje mes normave ligjore në fuqi, Gjykata ka vlerësuar se në bazë të nenit 131 të Kushtetutës në juridiksionin e saj hyjnë papajtueshmëria e ligjeve dhe akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën. Ajo ka theksuar se nuk është detyrë e saj shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes dy ligjeve të ndryshme apo ligjeve dhe kodeve. Mënyra e të kuptuarit, e të zbatuarit të ligjit dhe e harmonizimit ndërmjet dispozitave të tij me ligje të tjera nuk janë çështje që i përkasin kontrollit kushtetues dhe, për rrjedhojë, nuk janë objekt shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2015; nr. 2, datë 3.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Nga pikëpamja teorike dhe normative, në thelb, kontrolli i ligjshmërisë ndaj akteve nënligjore normative, që ushtrohet nga Gjykata Administrative e Apelit është njëkohësisht edhe kontroll i kushtetutshmërisë (nenet 4, 116 dhe 118 të Kushtetutës). Kuptimi normativist bazohet në hierarkinë juridike dhe në supremacinë e normës kushtetuese ndaj akteve më të ulëta, që në doktrinën kushtetuese njihet si parimi i epërsisë (*supremacisë*) të Kushtetutës. Kushtetuta, si ligji themelor i shtetit, detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t’i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese, që përbën një parim tjetër të rëndësishëm, atë të kushtetutshmërisë funksionale.

21. Gjyqtari administrativ kur realizon kontrollin e përputhshmërisë së aktit administrativ me ligjin në fakt nuk ndalohet të realizojë dhe kontroll të kushtetutshmërisë, pasi kushtetutshmëria, siç u përmend më sipër, identifikohet edhe me parimin e hierarkisë së normave të së drejtës (*stricto sensu*), që do të thotë se aktet administrative dhe ligjet duhet të përputhen me normat e Kushtetutës. Në bazë të nenit 145 të Kushtetutës gjyqtarët i nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve, duke respektuar hierarkinë e burimeve të së drejtës. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlershmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përfutur 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 vendimin nr. 3, datë 20.2.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). Kushtetutshmëria e përfshin ligjshmërinë, pra një akt nënligjor

⁶ Kriegler J në S v. Bequiot 1996 (12) BCLR 1588 (1997 (2) SA 887)

⁷ Zantsi v. Council of State, Ciskei 1995 (10) BCLR 1424 (1995 (4) SA 615)

antikushtetues është dhe i paligjshëm, ndërsa e kundërta nuk është gjithmonë e vërtetë, që do të thotë se një akt mund të jetë i paligjshëm, por jo patjetër antikushtetues. Në këtë këndvështrim, parimi i subsidiaritetit nënkupton që kur paraqiten pretendime për paligjshmërinë e një akti nënligjor, jo vetëm që gjykatat administrative duhet të kenë mundësinë të shprehen lidhur me thelbin e aktit, por edhe të kenë mundësinë të bëjnë kontrollin e ligjshmërisë e kushtetutshmërisë së tij, bazuar në parimin e hierarkisë së normave juridike.

22. Në vështrim të nenit 145 të Kushtetutës, Gjykata është shprehur në jurisprudencën e saj për përfshirjen e gjykatave të zakonshme në kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjit dhe akteve të tjera normative. Neni 145, pika 2 e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë i njeh të drejtën gjyqtarëve që, në çdo fazë të gjykimit, kur çmojnë se ligjet vijnë në kundërshtim me Kushtetutën, të mos i zbatojnë ato. Në këtë rast, ata pezullojnë gjykimin dhe ia dërgojnë çështjen Gjykatës Kushtetuese.

23. Kontrolli që bën gjykata administrative është një kontroll efektiv duke qenë se ajo mund ta shfuqizojë aktin nënligjor nëse vërtetohen shkaqet për ta bërë këtë. Sipas ligjit për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative (nr. 49/2012, *i ndryshuar*) Gjykata Administrative e Apelit, kur gjykon si gjykatë e shkallës së parë mos-marrëveshjet me objekt aktet nënligjore normative, në vendimin e saj përfundimtar mund të vendosë shfuqizimin tërësisht apo pjesërisht të aktit administrativ (*shih nenet 10/b dhe 40/1/a të ligjit 49/2012, të ndryshuar*).

24. Në rastet kur kërkuesi është një subjekt i kushtëzuar, jurisprudenca kushtetuese është përpjekur të orientojë drejt një gjykimi konkret jo abstrakt. Kjo do të thotë që në kushtet kur ka një mosmarrëveshje konkrete, të shkaktuar nga akti nënligjor, ajo të bëhet objekt i gjykimit konkret në gjykatën administrative. Siç ka pohuar edhe shumica, për sa i përket legjitimitetit të shoqatave, Gjykata ka tashmë një jurisprudence të konso-liduar, e cila, bazuar në nenin 134/2 të Kushtetutës ka pranuar legjitimitetin e këtyre subjekteve për çështje që lidhen me interesat e tyre. Gjykata është shprehur se vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të veprimtarisë së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të indivi-dualizuar që ekziston midis veprimtarisë së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premiset teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit [*prg. 9 i vendimit*]. Referuar kësaj jurisprudence, kërkuesja për t'u legjitimuar duhej të provonte cenimin konkret të drejtave të anë-tarëve të shoqatës nga akti nënligjor, cenim i cili të orientojë drejt gjykimit konkret administrativ. Vetëm pas shterimit të juridiksionit administrativ ajo mund t'i drejtohej juridiksionit kushtetues.

25. Ndryshe paraqitet rasti kur procedura e kontrollit abstrakt të normës vihet në lëvizje nga subjekte me legjitimitet të pakushtëzuar, të cilat kanë të drejtë të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar nga 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 shtet-formuese, si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj., të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar. Në rastet e kontrollit abstrakt të normës interesi që kërkohet të mbrohet nuk është thjesht individual, por është një interes që lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e shtetit të së drejtës (*shih vendimet nr. 25, datë 28.4.2014; nr. 18, datë 29.7.2008; nr. 1, datë 7.1.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

4) Konkluzione për rastin konkret

26. Bazuar në argumentet e mësipërme, në rastin konkret, vlerësojmë të evidentojmë disa konkluzione si vijon.

27. Së pari, vërehet se kërkuesja në rastin konkret ka kërkuar nga Gjykata edhe kontroll të ligjshmërisë së aktit nënligjor, duke ngritur pretendime për sa i përket përputhshmërisë së tij me ligje të tjera. Ky lloj kontrolli, në vlerësimin tonë, duhej të ishte bërë në Gjykatën Administrative të Apelit dhe në Gjykatën e

Lartë përpara se çështja të paraqitet në Gjykatën Kushtetuese.

28. Së dyti, shumica ka shfuqizuar nenin 4 të ligjit nr. 143/2015 dhe VKM-në nr. 37, datë 21.1.2016, duke shtrirë efektet e vendimit të saj te të gjitha kategoritë e subjekteve, pagën referuese të të cilëve për efekt të llogaritjes së kontributeve të detyrueshme, e caktonte VKM-ja, ndërkohë që kërkuese në çështjen konkrete është vetëm Dhoma Kombëtare e Avokatisë dhe argumentet e dhëna në kërkesë dhe në seancë gjyqësore u përqendruan vetëm në pagën referuese të avokatëve. Në këtë mënyrë shumica ka disponuar edhe për kategoritë e tjera të profesioneve, subjekte të ligjit dhe VKM-së konkrete, pa u investuar nga përfaqësuesit e interesave të tyre.

29. Së treti, qëllimi i ligjit për kontrollin gjyqësor administrativ është që aktet nënligjore të bëhen objekt i shqyrtimit në juridiksionin administrativ. Sipas ligjit, kontrolli gjyqësor administrativ duhet të sigurojë nëpërmjet një procesi të rregullt gjyqësor dhe brenda afateve të shpejta e të arsyeshme mbrojtjen juridike të të drejtave, lirive dhe interesave kushtetuese dhe ligjore të subjekteve, që mund të cenohen si pasojë e ushtrimit ose jo të funksioneve publike nga ana e organeve të administratës publike. Është në interesin e miradministrit të drejtësisë që Gjykata të lejojë realizimin e këtij qëllimi të ligjit për kontrollin administrativ të akteve nënligjore, duke shmangur dhe pasiguritë dhe tensionet që mund të krijohen nga mbivendosja dhe paqartësia e ndarjes së kufijve ndërmjet juridiksioneve të ndryshme.

30. Së fundi, bazuar në sa më sipër, vlerësojmë se kërkesa për shfuqizimin e nenit 4, të ligjit nr. 143/2015 nuk duhej të ishte pranuar për mungesë të argumenteve kushtetuese dhe kërkesa për shfuqizimin e VKM-së nr. 37, datë 21.1.2016 nuk duhej të pranohej për shkak të mungesës së legjitimitetit, si pasojë e mosshterimit të juridiksionit gjyqësor administrativ.

Anëtarë: Bashkim Dedja (kryetar), Sokol Berberi.