

VENDIM
Nr. 43, datë 5.6.2017

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

me sekretare Edmira Babaj, në datën 11.4.2017, mori në shqyrtim në seancë plenare, me dyer të hapura, çështjen me nr. 11 Akti, që u përket:

KËRKUES: Komiteti Shqiptar i Helsinkit, përfaqësuar në gjykim nga znj. Erida Skëndaj.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar në gjykim nga znj. Iva Seseri.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar në gjykim nga znj. Lorana Kasapi.

OBJEKTI: Shfuqizimi si të papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të pikave 4 të nenit 2 dhe 8 të nenit 4, si dhe nenit 12 të ligjit nr.138/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike”, të ndryshuar.

BAZA LIGJORE: Nenet 3, 17, 18, 45, 131/a, 134/1/h dhe 134/2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 3 i protokollit nr.1 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ); nenet 27, 28, 29, 30, 47, 49, 50 dhe 51 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Fatos Lulo, mori në shqyrtim pretendimet e kërkuarit, Komitetit Shqiptar të Helsinkit, i cili ka kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë dhe Këshillit të Ministrave, të cilët kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:
I

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (Kuvendi), me propozimin e një grupi deputetësh, ka miratuar ligjin nr. 138/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike”, të ndryshuar (ligji nr. 138/2015). Ky ligj është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 220 dhe ka hyrë në fuqi në datën 6 dhjetor 2016.

2. Sipas nenit 1 të ligjit nr. 138/2015, qëllimi i tij është garantimi i besimit të publikut në funksionimin e organeve të zgjedhura shtetërore, institucioneve të pavarura dhe atyre të krijuara me ligj, të administratës publike, nëpërmjet pengimit të zgjedhjes ose emërimit në to apo largimit nga funksioni publik personave, të cilët janë dënuar apo ndaj të cilëve janë marrë masa sigurie ose janë dënuar me vendim jopërfundimtar për kryerjen e krimeve, sipas këtij ligji.

3. Sipas nenit 2 të këtij ligji nuk mund të kandidojnë dhe as të zgjidhen deputetë në Kuvend, kryetarë bashkie apo këshilltarë në këshillin bashkiak dhe në çdo rast nuk mund të marrin një funksion me votim nga Kuvendi, përfshirë funksionin e Kryeministrit apo anëtarit të Këshillit të Ministrave, apo me votim nga këshillat bashkiakë ose të qarkut, personat të cilët janë dënuar me burgim me vendim të formës së

prerë, brenda apo jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, për një sërë veprash penale të listuara në këtë nen ose për kryerjen e një krimi për të cilin janë dënuar jo më pak se 2 vjet burgim, ose për një krim të kryer me dashje, kur janë dënuar jo më pak se 6 muaj burgim.

4. Gjithashtu, po në nenin 2, pika 4 përcaktohet se personat të cilët janë dënuar me burgim me vendim të formës së prerë, brenda apo jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, për veprat penale të përcaktuara në këtë nen, nuk kanë të drejtën të votojnë dhe të zgjedhin me votim të drejtpërdrejtë kandidatët për deputetë në Kuvend apo në organet e qeverisjes vendore.

5. Komiteti Shqiptar i Helsinkit i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) me kërkesën e datës 1.2.2017, duke pretenduar se pika 4 e nenit 2, pika 8 e nenit 4 dhe neni 12 i ligjit nr. 138/2015 janë të papajtueshëm me Kushtetutën, për rrjedhojë ka kërkuar shfuqizimin e tyre.

II

6. **Kërkesi, Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH)**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar këto argumente përpara Gjykatës:

6.1 KSHH-ja legjitimohet në kërkesën e saj drejtuar Gjykatës Kushtetuese për kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së normës. Ajo është legjitimuar si subjekt për të iniciuar kontrollin kushtetues abstrakt të ligjit në një sërë rastesh, për të cilat Gjykata Kushtetuese është vënë në lëvizje dhe ka marrë në shqyrtim pretendimet përkatëse. Dispozitat objekt kërkesë të ligjit nr. 138/2015 për kufizimin e së drejtës për të votuar të personave që vuajnë dënimin me heqje lirie, prekin në mënyrë të drejtpërdrejtë të drejtat themelore të njeriut, të cilat kjo organizatë ka si qëllim që t'i mbrojë.

6.2 Në përcaktimet e tij në pikën 4 të nenit 2 të ligjit 138/2015, ligjvënësi ka bërë një tejkalim ose zgjerim në masë të dukshme të veprave penale që legjitimojnë kufizimin për ushtrimin e së drejtës së votës, çka bie ndesh me nenin 45, pika 3, të Kushtetutës. Ligjvënësi nuk ka shpjeguar se çfarë kriteri është ndjekur në përcaktimin e rrethit të veprave penale, ndaj të cilave shtrihet kufizimi. Përzgjedhja e këtyre veprave duket si arbitrare dhe ngre dyshime serioze edhe për cenimin e barazisë përpara ligjit në raport me të burgosurit e tjerë, që garantohej nga neni 18 i Kushtetutës.

6.3 Interesi publik që mbrohet nëpërmjet kufizimit të së drejtës së të burgosurve për të zgjedhur/votuar, nuk del i qartë nga ligji nr. 138/2015. Interesi publik që mbrohet nëpërmjet kufizimit të së drejtës për t'u zgjedhur në funksione të larta shtetërore nuk mund të jetë i njëjtë me atë që synohet nëpërmjet kufizimit të së drejtës për të zgjedhur/votuar. Mospërcaktimi i interesit publik që synohet të mbrohet, nëpërmjet kufizimit të së drejtës për të zgjedhur/votuar, krijon dyshime serioze nëse ligjvënësi e ka shqyrtuar me kujdes kërkesën që imponon neni 17 i Kushtetutës, respektimin e parimit të proporcionalitetit. Në rastin konkret si nga teksti i ligjit, ashtu edhe nga relacioni shoqërues i tij nuk tregohet nëse janë respektuar kërkesat që imponon parimi i proporcionalitetit.

6.4 Ndërhyrja që është bërë në nenin 12, pika 2, të ligjit nr. 138/2015, ku përcaktohet se nëse gjykata në vendimin e saj nuk përmend faktin e së drejtës për të votuar, njoftimi i shtetasit (dënuarit) bëhet nga gjendja civile, është e papranueshme. Një organ administrativ nuk mund të marrë kompetenca gjyqësore. Nëse ka ometim në vendimin e gjykatës, ai mund të korrigjohet sipas ligjit nga vetë gjykata me kërkesën e të interesuarit. Kjo dispozitë i lë shteg arbitraritetit dhe bie ndesh me nenin 7 të Kushtetutës, që sanksionon parimin e ndarjes së pushteteve.

7. **Subjekti i interesuar, Kuvendi**, në mënyrë të përmbledhur prapësoi para Gjykatës si më poshtë vijon:

7.1 Kufizimi i së drejtës për të zgjedhur në mënyrë proporcionale dhe me ligj, ashtu siç parashikohet në nenin 17 të Kushtetutës, është i domosdoshëm dhe i justifikuar, pasi përjashtimi i të dënuarve për disa lloje veprash penale nga jeta aktive publike bëhet për një interes publik, me qëllim forcimin e ndjenjës së qytetarisë dhe riedukimin e tyre. Ky kufizim është vendosur duke u bazuar edhe në rekomandimet e Komisionit të Venecias. Kufizimi i së drejtës për të zgjedhur fillimisht u trajtua në nivel kushtetues dhe

më pas gjeti pasqyrim në legjislacionin dytësor.

7.2. Dispozita ligjore objekt kërkesë, e cila parashikon kufizimin e së drejtës për të zgjedhur të personave që vuajnë dënim me heqje lirie, përfaqëson kufizim të së drejtës themelore të votës në aspektin aktiv, kufizim ky i lejuar dhe i parashikuar në nenin 45 të Kushtetutës. Ky kufizim plotëson të gjitha kushtet dhe kriteret e sanksionuara nga neni 17 i Kushtetutës, pasi është vendosur me ligj, në mbrojtje të një interesi publik, që konsiston në parandalimin e krimit, rritjen e përgjegjësisë qytetare dhe të respektimit të ligjit, si dhe është në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar dhe nuk cenon thelbin e së drejtës. Ky kufizim nuk tejkalon kufizimet e parashikuara nga KEDNJ-ja.

7.3. Ky kufizim është proporcional, pasi mban në konsideratë rrezikshmërinë e veprës së kryer prej shtetasit, natyrën e saj, si dhe kohëzgjatjen e dënimit të dhënë, duke i shtrirë efektet e tij vetëm për periudhën e kryerjes së dënimit. Në aspektin sasior ky kufizim nuk prek shtresa të gjëra të popullsisë, por përkundrazi brenda rrethit të shtetasve që vuajnë dënimin me heqje lirie, prek vetëm një kategori të kufizuar të këtyre shtetasve, ndërsa në aspektin cilësor ky kufizim nuk prek thelbin e së drejtës, pasi është i përkohshëm, për aq sa zgjat vuajtja e dënimit.

8. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, në mënyrë të përmbledhur prapësoi para Gjykatës, si më poshtë vijon:

8.1 Kufizimi i parashikuar në dispozitën objekt kërkesë nuk cenon thelbin e së drejtës, sepse në aspektin sasior nuk prek shtresa të gjëra të popullsisë, kurse në aspektin cilësor individual të së drejtës, kufizimi është i përkohshëm dhe masa e kufizimit është në proporcion me rrezikshmërinë e veprës së konsumuar apo llojin dhe masën e dënimit.

8.2 Ky kufizim është në përputhje të plotë me nenin 45 të Kushtetutës, pasi kufizimi është vendosur me ligj, për një kategori shtetasish të caktuar, të cilët janë duke vuajtur dënimin me heqje lirie, për një kategori të caktuar veprash penale.

8.3 Dispozita objekt i kërkesës ka respektuar edhe parimin e proporcionalitetit të sanksionuar në nenin 17 të Kushtetutës. Ky kufizim është bërë vetëm për një kategori të caktuar veprash penale dhe përgjithësisht për ato vepra që kanë një rrezikshmëri të lartë shoqërore. Masa e marrë do të aplikohet vetëm për periudhën gjatë së cilës shtetasit janë duke vuajtur dënimin me burgim, duke mos i përjashtuar ata përgjithmonë nga e drejta e votës.

8.4 Qëllimi i parashikimit të bërë në nenin 12 të ligjit nr. 138/2015 ka të bëjë me njoftimin e subjektit i cili preket nga ligji. Parashikimi në ligj se një kopje e vendimit të formës së prerë të gjykatës i dërgohet Drejtorisë së Përgjithshme të Gjendjes Civile (DPGJC), nuk e pajis këtë të fundit me kompetenca gjyqësore. Qëllimi i ligjvënësit është të garantohet zbatimi i ligjit dhe i vendimit të gjykatës. Ligjvënësi është treguar shumë i kujdesshëm që të sanksionojë edhe rastet ekstreme që do të linin shteg për mosrespektimin e qëllimit dhe të thelbit të ligjit objekt gjykimi. Në këtë kuptim nuk kemi të bëjmë me cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve, por me forcimin e bashkëpunimit ndërinstitucional, në funksion të zbatimit të ligjit dhe vendimit të formës së prerë të gjykatës.

8.5 Komisioni i Venecias e njeh parimisht të drejtën e shteteve për të kufizuar të drejtën për të zgjedhur për një kategori të caktuar individësh, e përgjithësisht për ata që kanë kryer një vepër të rëndë penale. Referuar parashikimeve të Kodit të Praktikave të Mira Zgjedhore vërehet se është bërë një transpozim pothuaj identik në Kushtetutën tonë që më pas është zbërthyer edhe në ligjin objekt gjykimi. Edhe sipas Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), të drejtat e parashikuara nga neni 3 i protokollit nr. 1 të KEDNJ-së nuk janë absolute. Lidhur me këtë nen, shtetet anëtare kanë hapësirë për të bërë kufizime sipas vlerësimeve të tyre.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkuarit

9. Gjykata vëren se sipas nenit 131/a të Kushtetutës, Gjykata ka juridiksion të shqyrtojë pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën. Çështjen e legjitimitetit (*locus standi*) Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhen me iniciimin e një procesi kushtetues. Shoqatat, në cilësinë e “organizatave të tjera”, janë të specifikuar në nenin 134/1/h të Kushtetutës, si një ndër subjektet që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t’u drejtuar Gjykatës, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre. Në kuptimin kushtetues dhe ligjor, shoqatat paraqiten si bashkime vullnetare të shtetasve mbi bazën e ideve, bindjeve, pikëpamjeve e interesave të përbashkëta (*shih vendimin nr. 78, datë 22.12.2015, të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo 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 situatës së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis situatës 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 (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

11. Kërkuari, Komiteti Shqiptar i Helsinkit, legjitimohet *ratione personae*, në kuptim të rregullimit të parashikuar nga neni 134/1/h i Kushtetutës. KSHH-ja është regjistruar si person juridik në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor, Tiranë, në datën 19.7.2002, dhe sipas aktit të themelimit dhe statutit (neni 2, pika 4) është një organizatë jofitimprurëse, për rrjedhojë gëzon personalitet juridik në përputhje me kërkesat e ligjit.

12. Po ashtu, kërkuari legjitimohet *ratione temporis*, pasi kërkesa për shfuqizimin e normave ligjore është paraqitur brenda afatit 2-vjeçar të përcaktuar në nenin 50/1 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

13. Në lidhje me legjitimitimin *ratione materiae*, subjektet e parashikuara në paragrafin e dytë të nenit 134 të Kushtetutës duhet të provojnë interesin në lidhje me çështjen, pra lidhjen e domosdoshme, të drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Gjykata ka theksuar se vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, në kuptim të nenit 134/2 të Kushtetutës, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Sipas statutit të saj, KSHH-ja ka si mision të vet mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Ky funksion lidhet edhe me kujdesin për përsosjen e legjislacionit vendas, të dispozitave që garantojnë të drejtat dhe liritë themelore të shtetasve. Kërkuari ka pretenduar para Gjykatës se dispozitat objekt kërkesë të ligjit nr. 138/2015, për kufizimin e së drejtës për të votuar të personave që vuajnë dënimin me heqje lirie, prekin në mënyrë të drejtpërdrejtë të drejtat themelore të njeriut, të cilat kjo organizatë ka si qëllim t’i mbrojtë. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se kërkuari ka arritur të provojë interesin e tij të drejtpërdrejtë për t’u drejtuar kësaj Gjykate, për rrjedhojë ai legjitimohet edhe *ratione materiae* për pretendimet e ngritura në kërkesë.

B. Për pretendimin e cenimit të së drejtës së votës

14. Sipas kërkuarit, ligjvënësi ka bërë një tejkalim ose zgjerim në masë të dukshme të veprave penale që legjitimojnë kufizimin për ushtrimin e së drejtës së votës, çka bie ndesh me nenin 45, pika 3, të Kushtetutës. Interesi publik që mbrohet nëpërmjet kufizimit të së drejtës së të burgosurve për të zgjedhur/votuar nuk del i qartë nga ligji nr. 138/2015. Interesi publik që mbrohet nëpërmjet kufizimit të së drejtës për t’u zgjedhur në funksione të larta shtetërore nuk mund të jetë i njëjtë me atë që synohet nëpërmjet kufizimit të së drejtës për të zgjedhur/votuar. Mospërcaktimi i interesit publik që synohet të mbrohet, nëpërmjet kufizimit të së drejtës për të zgjedhur/votuar, krijon dyshime serioze nëse ligjvënësi e ka shqyrtuar me kujdes kërkesën që imponon neni 17 i Kushtetutës, respektimin e parimit të proporcionalitetit.

15. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit të Shqipërisë, ky kufizim plotëson të gjitha kushtet dhe

kriteret e sanksionuara nga neni 17 i Kushtetutës, pasi është vendosur me ligj, në mbrojtje të një interesi publik, i cili konsiston në parandalimin e krimit, rritjen e përgjegjësisë qytetare dhe respektimin e ligjit, si dhe është në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar dhe nuk cenon thelbin e së drejtës. Ai nuk tejkalon as kufizimet e parashikuara nga KEDNJ-ja, pasi është proporcional, sepse mban në konsideratë rrezikshmërinë e veprës së kryer prej shtetasit, natyrën e saj dhe kohëzgjatjen e dënimit të dhënë, duke e shtrirë kufizimin dhe efektet e tij vetëm për periudhën e kryerjes së dënimit.

16. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, kufizimi i parashikuar në dispozitën objekt kërkesë nuk cenon thelbin e së drejtës, sepse në aspektin sasior nuk prek shtresa të gjera të popullsisë, kurse në aspektin cilësor individual të së drejtës, ai është i përkohshëm dhe masa e kufizimit është në proporcion me rrezikshmërinë e veprës së konsumuar apo llojin e masën e dënimit. Ky kufizim është në përputhje të plotë me nenin 45 të Kushtetutës, pasi është vendosur me ligj, për një kategori shtetasish të caktuar, të cilët janë duke vuajtur dënimin me heqje lirie për një kategori të caktuar veprash penale. Dispozita objekt i kërkesës ka respektuar edhe parimin e proporcionalitetit të sanksionuar në nenin 17 të Kushtetutës. Ky kufizim është bërë vetëm për një kategori të caktuar veprash penale dhe përgjithësisht për ato vepra që kanë një rrezikshmëri të lartë shoqërore. Masa e marrë do të aplikohet vetëm për periudhën gjatë së cilës shtetasit janë duke vuajtur dënimin me burgim, duke mos i përjashtuar ata përgjithmonë nga e drejta e votës.

17. Gjykata ka theksuar edhe më parë se e drejta e votës është një nga të drejtat themelore politike që gëzon individit. Kjo e drejtë ushtrohet nëpërmjet ngritjes së një sistemi zgjedhor që garanton fshehtësinë, lirinë dhe barazinë e votës, duke u siguruar shtetasve qenien e tyre politikisht aktiv dhe formuar në këtë mënyrë thelbin e rolit që duhet të kenë ata në një sistem demokratik. E drejta e votës është një element qendror i demokracisë dhe i shtetit të së drejtës. Kontributi kryesor i saj është garantimi i mundësisë për të gjithë zgjedhësit, pa bërë dallime mbi baza shtresash apo përkatësie në grupe të caktuara shoqërore ose mbi baza të tjera, që të ndikojnë në formimin e vullnetit politik në një shoqëri demokratike. Nga ushtrimi i së drejtës së votës nuk duhet përjashtuar asnjë pjesë sado e vogël e popullsisë, përveç rasteve të përcaktuara në ligjin themeltar të shtetit (*shih vendimin nr. 40, datë 16.11.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Megjithatë e drejta e votës nuk është absolute, ajo mund të bëhet objekt i kufizimeve. Në këtë këndvështrim, për vetë rëndësinë që merr kjo e drejtë në një shoqëri demokratike, kufizimet që i duhen bërë kësaj të drejte jo vetëm duhet të jenë të pakta, por ato duhen zbatuar brenda kufijve kushtetues.¹ E rëndësishme është që kufizimet të mos jenë të tilla që ta bëjnë jo efektiv ushtrimin e kësaj të drejte ose ta cenojë atë në thelbin e saj,² pasi e drejta e votës nuk është një privilegj që pushteti shtetëror ua njeh shtetasve, por një instrument për të zgjedhur mënyrën dhe personat që do të qeverisin vetë ata. Duke ushtruar të drejtën e votës, zgjedhësit i krijohet mundësia të ndikojë në mënyrën dhe cilësinë e funksionimit të rendit juridik, duke e bërë atë më të përgjegjshëm për rolin që ai ka në drejtimin e jetës së vendit. Ky është në fakt edhe thelbi i demokracisë (*shih vendimin nr. 40, datë 16.11.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Gjykata vëren se në një çështje të ngjashme, GJEDNJ-ja ka theksuar faktin se të drejtat e dhëna në nenin 3 të protokollit nr. 1 nuk janë absolute. Në këto të drejta ka vend për kufizime dhe shteteve kontraktuese duhet t'u jepet një hapësirë e gjerë vlerësimi në këtë sferë (*shih çështjen Hirst kundër Mbretërisë së Bashkuar, datë 6 tetor 2005 (nr. 2) [GC], § 60*).

20. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në nenin 45 të saj, parashikon të drejtën e çdo individit mbi 18 vjeç të zgjedhë e të zgjidhet. Përjashtim bëjnë personat të cilëve u është hequr kjo e drejtë me vendim gjyqësor të formës së prerë për paaftësi mendore, si dhe personave të cilët janë dënuar me burgim, me

¹ Vendim i Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, *Aziz kundër Qipros*, nr. 69949/01 (2004).

² Vendime të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, *Matthews kundër Mbretërisë së Bashkuar*, nr. 24833/94, (1999); *Labita kundër Italisë* nr. 26772/95, (2000).

vendim përfundimtar të formës së prerë, për kryerjen e një krimi, sipas rregullave të përcaktuara me ligj të miratuara me tri të pestat e anëtarëve të Kuvendit. Gjithashtu, Kushtetuta ka përcaktuar se në raste përjashtimore dhe të justifikuara, ligji mund të parashikojë kufizime të së drejtës për të zgjedhur të shtetasve që vuajnë dënim me heqje lirie (neni 45, paragrafi 3). Ky kufizim i përmendur në nenin 45 të Kushtetutës është parashikuar edhe te ligji nr. 138/2015, në nenin 2, pika 4 të tij, në të cilin përcaktohet se nuk kanë të drejtë të votojnë dhe të zgjedhin me votim të drejtpërdrejtë kandidatët për deputetë në Kuvend apo organet e qeverisjes vendore personat të cilët plotësojnë kushtet e parashikuara në shkronjat “a” dhe “b” të këtij neni.

21. Gjykata vëren se ligjvënësi me ligjin nr. 138/2015 ka ndaluar kandidimin për t’u zgjedhur në një funksion të lartë publik të personave të cilët janë dënuar me burgim me vendim të formës së prerë, brenda apo jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, për kryerjen e disa veprave penale të parashikuara në nenin 2, pika 1, shkronjat “a”, “b”, “c” dhe “ç”. Gjithashtu, ligjvënësi ka parashikuar se personat për të cilët ekziston një vendim i formës së prerë, brenda apo jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, për kryerjen e veprave penale të parashikuara në nenin 2, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, nuk kanë të drejtë të votojnë në zgjedhjet e përgjithshme dhe ato vendore (neni 2, pika 4). Ndër veprat penale të cilat parashikohen në ligjin nr. 138/2015, neni 2, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, për kryerjen e të cilave u hiqet e drejta për të votuar individëve, renditen ato vepra penale me rrezikshmëri të lartë shoqërore dhe që kanë të bëjnë me: “Krimet kundër njerëzimit” dhe “Krimet kundër jetës të kryera me dashje”³, “Veprat penale të kryera me dashje kundër shëndetit”⁴, “Krimet seksuale dhe veprat penale kundër lirisë së personit”⁵, “Veprat penale kundër moralit, dinjitetit dhe fëmijëve”⁶, “Veprat penale kundër pasurisë, sferës ekonomike dhe mashtrimet”⁷, “Krimet kundër pavarësisë dhe rendit kushtetues”⁸, “Veprat me qëllime terroriste”⁹, “Veprat penale kundër rendit dhe sigurisë publike lidhur me kryerjen e një krimi nga banda e armatosur dhe organizata kriminale”¹⁰, si dhe kryerjen e veprimeve apo mosveprimeve që përbëjnë vepër penale për “Veprat penale që prekin zgjedhjet e lira dhe sistemin demokratik të zgjedhjeve”¹¹.

22. Gjykata vëren se në praktikën gjyqësore europiane është konsideruar e pranueshme dhe e justifikuar vendosja e kriterëve të tilla, si: mosha minimum ose vendbanimi në një zonë të caktuar, përfshirja në lista zgjedhësish apo pasja e shtetësisë së vendit ku zhvillohen zgjedhjet, si dhe aftësia mendore për të shprehur vullnetin politik. Duke iu referuar edhe praktikës së Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), dispozita e nenit 3 të Protokollit 1 të KEDNJ-së u lejon vendeve anëtare të kenë një hapësirë të gjerë në hartimin e legjislacioneve të tyre për zgjedhjet, natyrisht duke respektuar thelbin e së drejtës. Kufizimet që mund t’i vendosen kësaj të drejte duhet t’i përgjigjen një qëllimi legjitim dhe të mos jenë arbitrare apo joproporcionale¹² (*shih vendimin nr. 40, datë 16.11.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).

23. Lidhur me kriterin e proporcionalitetit të ndërhyrjes legjislative, një ligj që kufizon të drejtat themelore duhet të jetë i nevojshëm dhe i përshtatshëm për të arritur qëllimin. Një ligj është i nevojshëm në rast se ligjvënësi nuk ka pasur mundësi të zgjidhte një mjet tjetër, i cili mund të ishte efektiv në të

³ Nenet 73, 74, 75, 76, 77, 78, 78/a, 79, 79/a, 79/b dhe 79/c të Kodit Penal (KP).

⁴ Nenet 86, 87, 88, paragrafi i dytë dhe 89/a të KP-së.

⁵ Nenet 100, 101, 102, 102/a, 103, 104, 105, 106, 109, 109/b, 109/c, 110/a dhe 111 të KP-së.

⁶ Nenet 114 dhe 128/b të KP-së.

⁷ Nenet 135, 136, 140, 141 dhe 143/a të KP-së.

⁸ Nenet 215 – 222 të KP-së.

⁹ Nenet 230, 230/a, 230/b, 230/ç, 231, 232, 232/a, 232/b, 233, 234, 234/a dhe 234/b të KP-së.

¹⁰ Nenet 278, paragrafi i parë, i pestë dhe i gjashtë, 278/a, 282/a, 283, 283/a, 284/a, 287, 333, 333/a dhe 334 të KP-së.

¹¹ Sipas neneve 110/c, 244, 245, 248, 248/a, 259, 260, 319, 319/ç apo në fushën e zgjedhjeve, të parashikuar në kreun X të KP-së për “Veprat penale që prekin zgjedhjet e lira dhe sistemin demokratik të zgjedhjeve”, nenet 325-332.

¹² Vendimi i cituar më lart “Labita kundër Italisë”.

njëjtën mënyrë, por mund të cenonte në një masë më të vogël ose aspak të drejtat themelore, dhe është i përshtatshëm kur me ndihmën e tij mund të arrihet rezultati i kërkuar. Në arritjen e përfundimit nëse një mjet i caktuar është më i nevojshmi dhe më i përshtatshmi për të arritur qëllimin e kërkuar, ligjvënësi ka një hapësirë të gjerë vlerësimi. Kjo hapësirë ekziston edhe në lidhje me vlerësimin dhe parashikimin e rrezikut që mund t'u vijë individëve dhe shoqërisë. Për sa i përket balancës mes seriozitetit të ndërhyrjes, nga njëra anë, dhe rëndësisë së faktorëve që justifikojnë vendimmarrjen, nga ana tjetër, duhet të vlerësohet se çfarë kufijsh mund t'u vendosen personave të cilëve ligji u adresohet dhe deri në çfarë mase, por duke pasur parasysh që kjo barrë nuk duhet të jetë joproporcionale (*shih vendimin nr. 55, datë 21.7.2015, të Gjykatës Kushtetuese*).

24. Për sa i përket listës së çështjeve me interes publik, Gjykata ka theksuar se ajo nuk mund të jetë kurrësi shteruese, pasi interesi publik duhet kuptuar në sensin relativ, në varësi të situatave të ndryshme që krijohen. Në praktikën kushtetuese është pranuar tashmë se ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë (*shih vendimin nr. 56, datë 27.7.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

25. Bazuar në standardet e mësipërme, Gjykata thekson se është brenda hapësirës vlerësuese të ligjvënësit mënyra e rregullimit të një çështjeje të caktuar, ndërsa është detyrë e kësaj Gjykate të kontrollojë nëse ky rregullim është bërë në përputhje me Kushtetutën dhe parimet themelore të saj.

26. Në zbatim të kritereve të mësipërme kushtetuese dhe jurisprudencës së saj, Gjykata Kushtetuese konstaton se kufizimi e së drejtës së votës është vendosur për t'i shërbyer një interesi publik, që është garantimi i besimit të publikut në funksionimin e organeve të zgjedhura shtetërore, institucioneve të pavarura dhe atyre të krijuara me ligj, si dhe të administratës publike, duke vendosur një masë që synon mbrojtjen e sistemit të vlerave demokratike, parandalimin e krimit, rritjen e përgjegjësisë qytetare dhe respektimin e ligjit, si dhe mbrojtjen e institucioneve përkatëse nga influenca të paligjshme në përzgjedhjen e zyrtarëve, politikëbërje dhe vendimmarrje.

27. Gjykata vlerëson se ka dy mënyra që ligjvënësi të kufizojë të drejtat themelore kushtetuese të individit, përfshirë dhe të drejtën e votës, ose ta lërë në çmimin e gjykatave të përcaktojnë proporcionalitetin e masës që kufizon të drejtat themelore në raport me rrezikshmërinë e veprës dhe të individit, ose ta çmojë vetë nëpërmjet përfshirjes së tyre në ligje të veçanta. Në rastin e fundit do të jetë vetë organi ligjvënës që do të balancojë interesat konkurruese për të evituar ndonjë kufizim të përgjithshëm, automatik dhe të pakriter. Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore, hartuar nga Komisioni i Venecias, parashikon standarde disi më të hollësishme: dispozita mund të bëhet për të privuar individë të caktuar nga e drejta e tyre për të votuar dhe për t'u zgjedhur, por vetëm duke qenë subjekte të kushteve të mëposhtme grumbulluese; kjo duhet siguruar me ligj; duhet zbatuar parimi i proporcionalitetit; kushtet për privimin e individëve nga e drejta për të kandiduar në zgjedhje mund të jenë më pak strikte sesa t'u heqësh atyre të drejtën e votimit; privimi duhet bazuar te paaftësia mendore apo dënimi penal për një veprë të rëndë penale; për më tepër, tërheqja e të drejtave politike apo gjetja e paaftësisë mendore mund të imponohet vetëm me një vendim të shprehur gjyqësor me fuqi ligjore. Të njëjtin qëndrim ka mbajtur edhe Komisioni i Venecias për këtë çështje¹³.

28. Gjykata vëren se qëllimi i miratimit të ligjit nr. 138/2015 është garantimi i integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike nëpërmjet dekriminalizimit të organeve të zgjedhura, institucioneve të pavarura dhe administratës publike, si dhe mbrojtja në të ardhmen e funksionimit demokratik dhe ligjor të këtyre organeve dhe në përgjithësi e sistemit demokratik në përputhje me standardet ndërkombëtare apo praktikat e vendosura nga Këshilli i Europës. Ky qëllim do të përmbushet duke parandaluar zgjedhjen apo emërimin në kushtet e ekzistencës objektive të shkaqeve

¹³ Opinioni nr. 807/201, miratuar nga Këshilli i Zgjedhjeve Demokratike në mbledhjen e tij të 51-të, datë 18 qershor 2015, dhe nga Komisioni i Venecias në Sesionin e tij Plenar të 103-të, datë 19-20 qershor 2015. Paragrafët 20-21.

që cenojnë figurën e zyrtarit apo besimin e publikut në funksionimin e organit ku zyrtari është zgjedhur apo emëruar. Zgjedhja dhe emërimi në një funksion të lartë publik, krahas rasteve kur përbën një të drejtë themelore, në të njëjtën kohë përbën edhe një interes të lartë publik për funksionimin e shoqërisë demokratike dhe ruajtjen e integritetit dhe transparencës në funksionimin e organeve të larta vendimmarrëse. Kufizimi me ligj i së drejtës të personave për të zgjedhur, për një arsye legjitime dhe në proporcion me qëllimin e ligjit, është i pranueshëm në një shoqëri demokratike. Një kufizim i tillë është në përputhje me Kushtetutën, KEDNJ-në, jurisprudencën e GJEDNJ-së dhe doktrinën e përpunuar nga Komisioni i Venecias.

29. Gjykata vlerëson se parashikimi i bërë në nenin 2, pika 4, të ligjit nr. 138/2015 për kufizimin e së drejtës për të zgjedhur të personave që vuajnë dënimin me heqje lirie respekton parimin e proporcionalitetit të kufizimit. Pra, Gjykata arrin në përfundimin se masa kufizuese e parashikuar në ligj i shërben një interesi publik dhe është në përputhje me gjendjen që e ka diktuar atë.

30. Analiza dhe qëndrimi i mësipërm i kësaj Gjykate gjejnë mbështetje edhe në jurisprudencën përkatëse të GJEDNJ-së. Kjo e fundit është shprehur se rrethanat në të cilat e drejta e votës kufizohet, mund të jenë të detajuara në ligj, duke e bërë aplikimin e saj të kushtëzuar nga faktorë të tillë, si natyra dhe rëndësia e veprës penale. Marrëveshjet për kufizimin e së drejtës së votës për personat e burgosur të dënuar ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme nga një sistem ligjor kombëtar në tjetrin. Shtetet anëtare janë të lira të vendosin nëse do t'ua lënë gjykatave të përcaktojnë proporcionalitetin e masës kufizuese të së drejtës së votës për të burgosurit e dënuar ose ta përfshijnë atë në dispozitat e ligjeve të tyre, duke përcaktuar edhe rrethanat në të cilat duhet zbatuar një masë e tillë. Në rastin e kësaj të fundit do të ishte detyrë e ligjvënësit balancimi i konfliktit të interesit për të shmangur ndonjë kufizim të përgjithshëm, automatik dhe pa dallime. Megjithatë, siç edhe Gjykata ka theksuar më lart (*shih paragrafët 97-102 të vendimit Scoppola kundër Italisë, nr. 3 të GJEDNJ-së, 22 maj 2012*), heqja e së drejtës për të votuar pa ndonjë vendim *ad hoc* gjyqësor nuk sjell, në vetvete, një shkelje të nenit 3 të Protokollit nr. 1. Gjithashtu, masa e kundërshtuar duhet të shihet nëse është në disproporcion, në aspektin e mënyrës në të cilën është aplikuar dhe kornizës ligjore që e rrethon atë, me qëllimet legjitime të ndjekura, përkatësisht për rritjen e përgjegjësisë qytetare, respektimin e ligjit, si dhe për të siguruar funksionimin e duhur dhe ruajtjen e regjimit demokratik. Në sistemin ligjor të rastit konkret (Italisë) masa është zbatuar ndaj personave të dënuar për vepra penale të mirëpërcaktuara ose për persona të dënuar në kushte të caktuara burgimi të përcaktuara me ligj. Kjo tregon shqetësimin e legjislacionit për të rregulluar zbatimin e masës për rrethanat e veçanta të rastit në fjalë. Gjithashtu, ligji rregullon edhe kohëzgjatjen e masës së dënimit dhe indirekt të rëndësisë së veprës penale. Një numri të madh të dënuarish të tjerë nuk u është hequr e drejta për të votuar në zgjedhjet parlamentare. Madje është e mundur që një të dënuar të dënuar me burgim, të cilit i është hequr e drejta e votës, t'i rikthehet kjo e drejtë. Në këto kushte, gjykata arrin në përfundimin se diskriminimi i bërë nga ky ligj nuk sjell shkelje të nenit 3 të Protokollit nr. 1 (*shih çështjen Scoppola kundër Italisë, nr. 3 vendimi i GJEDNJ- i, 22 maj 2012*). Në përfundim, GJEDNJ-ja ka konstatuar se në rrethanat e çështjes në fjalë, kufizimet e vëna ankuesit mbi të drejtën për të votuar nuk kanë “penguar shprehjen e lirë të njerëzve në zgjedhjen e legjislaturës”, duke u ruajtur në këtë mënyrë edhe integriteti dhe efektiviteti i një procedure zgjedhore që synon identifikimin e vullnetit të popullit nëpërmjet votimit të përgjithshëm. Prandaj, në këtë aspekt GJEDNJ-ja ka vlerësuar se nuk ka pasur shkelje të nenit 3 të Protokollit nr. 1 (*shih çështjen Scoppola kundër Italisë, nr. 3 vendimi i GJEDNJ-së, i 22 maj 2012*).

31. Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se kufizimi i së drejtës së votës nga ligji objekt shqyrtimi nuk bie në kundërshtim me nenet 17 dhe 45 të Kushtetutës, si dhe me nenin 3 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së. Për këtë arsye, pretendimi i kërkuarit është i pabazuar.

C. Për cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve

32. Sipas kërkuarit, përcaktimi i bërë në nenin 12, pika 2, të ligjit nr. 138/2015, ku thuhet se nëse gjykata në vendimin e saj nuk përmend faktin e së drejtës për të votuar, njoftimi i shtetasit (dënuar) bëhet nga gjendja civile, është i papranueshëm. Një organ administrativ nuk mund të marrë kompetenca

gjyqësore. Nëse ka ometim në vendimin e gjykatës, ai mund të korrigjohet sipas ligjit nga vetë gjykata me kërkesën e të interesuarit. Kjo dispozitë i lë shteg arbitraritetit dhe bie ndesh me nenin 7 të Kushtetutës, që sanksionon parimin e ndarjes së pushteteve.

33. Sipas subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, qëllimi i parashikimit të bërë në këtë nen ka të bëjë me njoftimin e subjektit i cili preket nga ligji. Parashikimi në ligj se një kopje e vendimit të formës së prerë të gjykatës i dërgohet Drejtorisë së Përgjithshme të Gjendjes Civile (DPGJC), nuk e pajis këtë të fundit me kompetenca gjyqësore. Qëllimi i ligjvënësit është të garantohet zbatimi i ligjit dhe i vendimit të gjykatës. Ligjvënësi është treguar shumë i kujdesshëm që të sanksionojë edhe rastet ekstreme që do të linin shteg për mosrespektimin e qëllimit dhe thelbit të ligjit objekt gjykimi. Në këtë kuptim nuk kemi të bëjmë me cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve, por me forcimin e bashkëpunimit ndërinstitucional, në funksion të zbatimit të ligjit dhe vendimit të formës së prerë të gjykatës.

34. Ligji nr. 138/2015 parashikon se kur një shtetas dënohet me vendim përfundimtar të formës së prerë për një nga veprat e parashikuara nga shkronjat “a” dhe “b” të nenit 2 të këtij ligji, gjykata e rrethit gjyqësor që ka marrë vendimin i dërgon një kopje të vendimit Drejtorisë së Përgjithshme të Gjendjes Civile, e cila merr masa për pezullimin e së drejtës së votës dhe ngrirjen e rekordit zgjedhor të shtetasit në bazën e të dhënave të Regjistrat Kombëtar të Gjendjes Civile (neni 12, pika 1). Me qëllim njoftimit e personit të dënuar në lidhje me pezullimin e së drejtës së votës, vendimi i dënimit përmban në dispozitivin e tij edhe faktin e pezullimit, sipas këtij neni. Mospërfshirja e këtij ndalimi në dispozitivin e vendimit nuk përbën shkak për pavlefshmërinë e pezullimit. Në çdo rast, shërbimi i gjendjes civile merr masa për njoftimin e shtetasit në lidhje me ekzekutimin e pezullimit, si edhe për mbarimin e pezullimit (neni 12, pika 2).

35. Gjykata ka theksuar se krijimi i raporteve të balancuara ndërmjet pushteteve, si dhe organeve të tjera kushtetuese duhet të orientohet nga standardi kushtetues i bashkëpunimit. Parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe fryma e Kushtetutës pranojnë bashkëpunim dhe bashkëveprim ndërmjet tyre, por kjo duhet të organizohet në mënyrë të tillë që parimet kushtetuese të mos shkelen (*shih vendimet nr. 10, datë 6.3.2014; nr. 20, datë 9.7.2009, të Gjykatës Kushtetuese*).

36. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se në rastin konkret përcaktimi i bërë në nenin 12, pika 2 të ligjit nr. 138/2015 orientohet nga standardi i bashkëpunimit dhe bashkëveprimit ndërmjet institucioneve. Kërkuesi ka pretenduar cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve, por nuk ka sjellë argumente të mjaftueshme për të mbështetur pretendimin e tij, për rrjedhojë ky pretendim i tij është haptazi i pabazuar.

37. Në përfundim, Gjykata, bazuar në analizën në tërësi të pretendimeve të kërkuesit, arrin në përfundimin se nenet 2/4, 4/8 dhe 12 të ligjit nr. 138/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike”, i ndryshuar nuk vijnë në kundërshtim me kërkesat e neneve 17 dhe 45 të Kushtetutës, si dhe nenit 3 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së. Për këtë arsye, kërkesa e kërkuesit për shfuqizimin e dispozitave objekt shqyrtimi si të papajtueshme me Kushtetutën dhe KEDNJ-në është e pabazuar dhe për rrjedhojë duhet rrëzuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131/a dhe 134/1/h të Kushtetutës, si dhe të neneve 49, 51, 51/a, 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, njëzëri,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

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

Anëtarë: Bashkim Dedja (kryetar), Vitore Tusha, Vladimir Kristo, Gani Dizdari, Fatmir

Hoxha, Fatos Lulo, Besnik Imeraj.