

VENDIM
Nr. 9, datë 1.3.2021

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vitore Tusha	kryetare e Gjykatës Kushtetuese
Elsa Toska	anëtare e “ “
Marsida Xhaferllari	anëtare e “ “
Fiona Papajorgji	anëtare e “ “
Altin Binaj	anëtar i “ “
Përparim Kalo	anëtar i “ “
Sonila Bejtja	anëtare e “ “

me sekretare Enina Kottoni, në datën 23.2.2021, mori në shqyrtim në seancë plenare me dyer të hapura, çështjen me nr. 7 (K)/2018 regj. them., që u përket:

KËRKUES: Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, përfaqësuar nga z. Flavio Xhuveli, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Shqipërisë, përfaqësuar nga znj. Ervina Domi, me autorizim; Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga avokati i shtetit, z. Embro Ahmetaj, me autorizim; Ministria e Financave dhe Ekonomisë, përfaqësuar nga z. Fatmir Hoxha, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i nenit 50, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 68/2017, “Për financat e vetëqeverisjes vendore”.

Pezullimi i zbatimit të nenit 50, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 68/2017, “Për financat e vetëqeverisjes vendore”, deri në marrjen e një vendimi përfundimtar nga ana e Gjykatës Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 6, 131, pika 1, shkronja “a”, 134, pika 1, shkronja “d”, 163 dhe 164 të Kushtetutës; nenet 45 dhe 49, pika 3, shkronja “a”, si dhe pika 4, të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*); nenet 3, pika 1, 7, pika 3, 9, pika 1, 10, pikat 1 dhe 2, 18, 25, shkronjat “a”, “b”, “ë” dhe “f” dhe 31, shkronjat “a” dhe “b”, të ligjit nr. 154/2014, “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit” (*ligji nr. 154/2014*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes Vitore Tusha, shqyrtoi pretendimet e kërkuarit, i cili kërkoj pranimin e kërkesës, parashtrimet e subjekteve të interesuara, të cilat kërkuan rrëzimin e kërkesës, dhe e diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Në datën 27.4.2017 Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ligjin nr. 68/2017, “Për financat e vetëqeverisjes vendore” (*ligji nr. 68/2017*), i cili ka për objekt: a) përcaktimin e rregullave, parimeve e procedurave të financimit të njërive të vetëqeverisjes vendore, përfshirë të ardhurat e veta nga taksat dhe tarifat vendore, taksat e ndara, transfertat nga buxheti i shtetit, si dhe të ardhurat e tjera të parashikuara në ligj; b) përcaktimin e rregullave bazë për madhësinë dhe ndarjen e transfertave të

qeverisjes qendrore të njësitë e vetëqeverisjes vendore; c) përcaktimin e rregullave për politikën, instrumentet dhe procedurat për menaxhimin e financave publike në nivel vendor; ç) çështje të tjera të rëndësishme për financimin e funksioneve të vetëqeverisjes vendore (neni 1).

2. Qëllimi i këtij ligji, i parashikuar në nenin 2 të tij, është: të sigurojë mënyrën e financimit të njësisë të vetëqeverisjes vendore në përputhje me parimet e autonomisë vendore; të garantojë transparencën dhe parashikueshmërinë e transfertave nga qeverisja qendrore në atë vendore; të sigurojë mjaftueshmërinë e burimeve financiare për financimin e funksioneve dhe të kompetencave të njësisë të qeverisjes vendore; të garantojë autonominë fiskale; të vendosë rregulla për shpërndarjen e burimeve financiare vendore, në përputhje me prioritetet strategjike dhe nevojat e komuniteteve vendore; të përcaktojë instrumentet dhe procedurat për menaxhimin e financave vendore dhe të rregullojë marrëdhëniet me qeverisjen qendrore në këtë fushë etj.

3. Në nenin 50, të ligjit nr. 68/2017, i titulluar “Auditimi i jashtëm”, parashikohet: “1. *Veprimtaria financiare dhe zbatimi i buxhetit vjetor të njësisë të vetëqeverisjes vendore u nënshtrohen çdo vit auditimit të jashtëm. 2. Auditimi i jashtëm realizohet nga Kontrolli i Lartë i Shtetit ose auditues të tjerë ligjorë. 3. Ministri i Financave dhe Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit përcaktojnë me udhëzim të përbashkët rastet kur auditimi realizohet nga auditues të tjerë ligjorë, si dhe procedurat, afatet dhe standardet e auditimit të jashtëm nga këta auditues. 4. Kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore e dërgon raportin e auditimit të jashtëm në këshillin e njësisë së vetëqeverisjes vendore si pjesë e raportit vjetor të konsoliduar të zbatimit të buxhetit vendor. Një kopje e këtij raporti i dërgohet Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe Ministrisë së Financave. 5. Për të gjitha raportet e auditimit të jashtëm, të kryera nga Kontrolli i Lartë i Shtetit apo auditues të tjerë ligjorë, kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore përgatit një plan veprimi për zbatimin e rekomandimeve të raportit të auditimit dhe raporton rregullisht në këshillin e njësisë për progresin në zbatimin e tij.”.*

4. Në datën 15.2.2018 Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit (kërkuesi) ka paraqitur në Gjykatën Kushtetuese (Gjykata) kërkesë për kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të pikave 1 dhe 2 të nenit 50 të ligjit nr. 68/2017, duke kërkuar edhe pezullimin e zbatimit të tyre deri në hyrjen në fuqi të vendimit të kësaj Gjykate.

5. Në mbledhjen e datës 30.5.2018 Kolegji i Gjykatës Kushtetuese ka vendosur kalimin e kësaj çështjeje për shqyrtim në seancë plenare me dyer të hapura.

6. Me shkresën nr. 115/4 prot., datë 19.2.2021 drejtuar Gjykatës Kushtetuese, kërkuesi ka kërkuar thirrjen, si subjekt i interesuar në këtë gjykim, të institucionit të Presidentit të Republikës, kërkim për të cilin ka vënë në dijeni edhe këtë të fundit. Në seancën plenare të datës 23.2.2021 kërkuesi përsëriti para Gjykatës këtë kërkesë, duke u shprehur se prania e këtij institucioni kushtetues lidhet me rolin e rëndësishëm të tij në procesin ligjvënës dhe se edhe vetë Presidenti i Republikës ka shprehur vullnetin për të qenë pjesë e këtij gjykimi. Po ashtu, në seancë plenare, kërkuesi kërkoi edhe shtimin e objektit të kërkesës, duke bërë pjesë të kontrollit kushtetues edhe pikat 3, 4 dhe 5 të nenit 50 të ligjit nr. 68/2017, me pretendimin se në këto dispozita janë rregulluar mënyra se si do të zbatohet konkretisht auditimi i jashtëm nga ana e audituesve të tjerë ligjorë. Sipas tij, nga përmbajtja e pikës 3 krijohet një lloj i ri auditimi, i cili përpiqet të konfondojë kontrollin e brendshëm dhe atë të jashtëm, kurse në pikat 4 dhe 5 parashikohen detyrat e kryetarit të njësisë së qeverisjes vendore referuar këtij lloji të posaçëm auditimi. Pikat 3, 4 dhe 5 të nenit 50 rregullojnë procedurën se si do të zbatohen pikat 1 dhe 2 të këtij neni (objekt kërkesë).

7. Në lidhje me këto kërkime Gjykata dëgjoi edhe përfaqësuesit e subjekteve të interesuara. Përfaqësuesi i Kuvendit të Shqipërisë u shpreh se nuk ka kundërshtim në lidhje me kërkesën për thirrjen e Presidentit të Republikës si subjekt i interesuar, ndërsa kërkoi të njëjti me argumentet e kërkuesit për shtimin e objektit të kërkesës. Përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave për kërkesën e parë u shpreh se nuk ka lidhje me këtë proces thirrja e një subjekti tjetër, pavarësisht nëse është subjekt

kushtetues ose jo, ndërsa për kërkesën e dytë kërkoi kohë për njohjen dhe përgatitjen në lidhje me të. Kurse përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë e la në çmimin e Gjykatës vlerësimin për kërkesën e parë, por kërkoi kohë për t'u njohur dhe përgatitur në lidhje me sa është pretenduar rishtazi nga kërkuesi.

8. Gjykata, pasi mori në shqyrtim këto kërkesa, vendosi rrëzimin e tyre si të pabazuara. Sipas nenit 39 të ligjit nr. 8577/2000, pjesëmarrës në gjykimin kushtetues janë: a) subjekti që ka paraqitur kërkesën ose përfaqësuesi i tij; b) subjektet kundër të cilave është paraqitur kërkesa ose që kanë interes të drejtpërdrejtë për çështjen që shqyrtohet; c) organi që ka nxjerrë aktin; ç) organet shtetërore që janë në mosmarrëveshje për kompetencë. Lidhur me subjektet e interesuara që thirren në çështje me interes publik, Gjykata është shprehur se është në diskrecionin e saj përcaktimi i këtyre subjekteve. Në këtë drejtim ajo nisët nga interesi që ka thirrja e tyre për të kontribuar në vendimmarrjen për çështjen që shqyrtohet. Vlerësimi i legjitimitetit të subjektit të interesuar bazohet jo vetëm në interes të subjektit, por dhe të gjykimit kushtetues dhe në këtë kuptim, në gjykimet kushtetuese legjitimohen si subjekte të interesuara ato subjekte që, për shkak të veprimtarisë apo rrethanave, mund të kontribuojnë në shqyrtimin e çështjes që po gjykohet, pavarësisht nëse thirren në gjykim me kërkesën e kërkuesit apo dhe kryesisht nga Gjykata (*shih vendimet nr. 9, datë 23.3.2010; nr. 29, datë 21.10.2009 të Gjykatës Kushtetuese*). Në kuptim të sa më sipër, në lidhje me kërkesën për thirrjen si subjekt të interesuar të Presidentit të Republikës, Gjykata nuk vlerësoi ekzistencën e interesit të drejtpërdrejtë të këtij institucioni në lidhje me çështjen në shqyrtim. Për më tepër, ajo vlerësoi se nuk ekziston nevoja e pjesëmarrjes së institucionit të Presidentit të Republikës as për nevoja të këtij gjykimi kushtetues.

9. Në lidhje me kërkesën për shtimin e objektit, sipas nenit 43/b, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000, kërkuesi, në çdo fazë të procesit, deri në marrjen e vendimit nga Gjykata Kushtetuese, mund të kërkojë me shkrim pakësimin dhe shtimin e objektit të kërimit ose heqjen dorë nga kërkesa. Edhe pse nga pikëpamja procedurale kërkesa është paraqitur gjatë parashtrimit të kërkesave paraprake, kërkuesi nuk paraqiti argumente në drejtim të bazueshmërisë së kësaj kërkesë dhe lidhjes së saj me dispozitat që janë objekt i këtij gjykimi kushtetues. Megjithatë, bazuar në përmbajtjen e nenit 48 të ligjit nr. 8577/2000, gjatë shqyrtimit të çështjes konkrete, nëse Gjykata vlerëson se ka lidhje midis objektit të kërkesës në shqyrtim dhe dispozitave të tjera ligjore që kërkuesi ka kërkuar rishtazi të merren në shqyrtim prej saj, ajo i bën edhe kryesisht objekt të shqyrtimit të saj për shkak të kësaj lidhjeje mes tyre.

II

Pretendimet e palëve

10. **Kërkuesi**, ka parashtruar, në mënyrë të përmbledhur, se përmbajtja e dispozitave të kundërshtuara cenon:

10.1 *Nenet 163 dhe 164 të Kushtetutës*, të cilat përcaktojnë të drejtat dhe detyrat e KLSH-së dhe në lidhje me kontrollet ekonomiko-financiare përcaktojnë objektin dhe subjektet që mund të kontrollohen, por nuk vendosin asnjë detyrim për kontrollin vjetor të detyrueshëm të të gjitha subjekteve, periudhën e kontrollit, periudhën e aktivitetit që mund të kontrollohet dhe llojin e kontrollit.

10.2 *Kompetencat dhe pavarësinë organizative, funksionale dhe financiare të KLSH-së*, pasi nëpërmjet përcaktimeve të nenit 50, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 68/2017, KLSH-së i shtohet një detyrë e re ligjore. Bazuar edhe në dispozitat e ligjit organik nr. 154/2014, që ka detajuar normat kushtetuese, kontrolli (auditimi) i objekteve dhe subjekteve të kontrollit, të përcaktuara në nenin 10 të këtij ligji, është një “kompetencë” ligjore dhe jo një “detyrim” ligjor i KLSH-së. Në mënyrën se si janë shprehur

dispozitat e kundërshtuara, KLSH-ja shërben si institucioni shtetëror që garanton auditimin e përvitshëm të njërive të vetëqeverisjes vendore në rast se auditimi i tyre nuk do të mbulohej nga “audituesit e tjerë”. Hipotetikisht, KLSH-ja, përgjatë një viti kalendarik, duhet të auditojë me detyrim, nga data 1 mars deri më 30 maj të çdo viti, 73 subjekte të njërive të vetëqeverisjes vendore.

10.2.1 *Pavarësinë financiare*, pasi shtimi i detyrave ligjore të KLSH-së ndikon automatikisht në buxhetin e këtij institucioni dhe menaxhimin që i bën në funksion të realizimit sa më cilësor dhe në kohë të detyrave kushtetuese dhe ligjore. Sipas parashikimeve të dispozitave të kundërshtuara, KLSH-ja është e detyruar të shpenzojë një pjesë të mirë të buxhetit në funksion të realizimit të auditimit të detyrueshëm të njërive të vetëqeverisjes vendore.

10.2.2 *Pavarësinë funksionale*, për shkak të përcaktimit të planit vjetor të veprimtarisë audituese të KLSH-së. Sipas parashikimeve të ligjit nr. 154/2014 KLSH-ja është tërësisht e pavarur në përzgjedhjen e subjekteve që do t'i nënshtrohen auditimit, ndërkohë që dispozitat e kundërshtuara ia heqin këtë kompetencë për sa u përket njërive të vetëqeverisjes vendore, të cilat kthehen në subjekte të detyrueshme për t'u audituar çdo vit prej saj.

10.2.3 *Pavarësinë organizative*, pasi përcaktimi i kompetencës ligjore të KLSH-së për të audituar njësitë e vetëqeverisjes vendore si një detyrim ligjor, passjell edhe një ndryshim në politikat dhe strategjinë institucionale të këtij institucioni për vitet në vazhdim. Parashikimet e dispozitave të kundërshtuara ndikojnë në reduktimin ose modifikimin e politikave dhe strategjisë së institucionit, i cili duhet të marrë në konsideratë pamundësinë e shfrytëzimit të plotë të kapaciteteve dhe burimeve të tij institucionale, pasi një pjesë e konsiderueshme do të angazhohet çdo vit në kryerjen e auditimeve të njërive të qeverisjes vendore. Për pasojë, KLSH-ja është e detyruar të ndryshojë edhe strukturën, organikën dhe emërtimin e funksioneve brenda institucionit, si dhe kompetencat dhe detyrat e njërive organizative.

10.3 *Nenin 81 të Kushtetutës*, pasi në këndvështrimin formal dispozitat e kundërshtuara nuk duhej të miratoheshin me shumicë të thjeshtë të anëtarëve të Kuvendit, por me shumicë të cilësuar prej tre të pestave. Kjo sepse çështjet e trajtuara nga këto dispozita përbëjnë në mënyrë të dukshme objekt rregullimi nga ligji nr. 154/2014.

10.4 Gjykata duhet të vendosë pezullimin e zbatimit të nenit 50, pikat 1 dhe 2 të ligjit nr. 68/2017, pasi këto dispozita krijojnë për KLSH-në një sërë detyrimesh të menjëhershme në funksion të realizimit nga ky institucion të auditimeve financiare dhe atyre të përputhshmërisë/rregullshmërisë në njësitë e qeverisjes vendore.

11. Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, ka prapësuar para Gjykatës sa vijon:

11.1 Gjykimi i kësaj çështjeje nuk hyn në juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese, pasi kërkesa bazohet në mungesën e koherencës dhe përplasjen e dispozitave të kundërshtuara me parashikimet e ligjit organik të KLSH-së.

11.2 Hartimi i ligjit për financat e vetëqeverisjes vendore ka ndjekur një proces transparent dhe të gjatë konsultimi me të gjithë aktorët dhe grupet e interesit dhe një ndër institucionet që i është kërkuar mendim zyrtar ka qenë dhe KLSH-ja, e cila ka paraqitur me shkrim opinionin e saj. Ky institucion ka bërë komente lidhur me nenin 50 të projektligjit, por ato kanë konsistuar thjesht në riformulime të dispozitës, duke mos pretenduar ndonjë element cënues në veprimtarinë e tij.

11.3 Pika 1 e nenit 50 të ligjit nr. 68/2017 nuk bie ndesh me përcaktimet e nenit 163 të Kushtetutës. Auditimi i veprimtarisë financiare të njërive të vetëqeverisjes vendore është i përfshirë dhe i trajtuar në shkronjat “a” dhe “b” të nenit 163 të Kushtetutës dhe nenin 10, pika 1 të ligjit nr. 154/2014, që e ka përcaktuar si kompetencë të KLSH-së auditimin e përdorimit, administrimit dhe mbrojtjes së fondeve publike dhe pronës publike ose shtetërore nga njësitë e qeverisjes së përgjithshme.

11.4 Pika 2 e nenit 50 ka përcaktuar organet që do të realizojnë auditimin e jashtëm, kompetencë që i është lënë, së pari, KLSH-së por që nuk mund të kufizohet nga ligjvënësi, pasi KLSH-ja është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik dhe financiar, por nuk ka të drejtë ekskluzive kontrolli/auditimi. Përcaktimi i lidhësës “ose” në pikën 2, si dhe parashikimet e pikës 3 të nenit 50 sigurojnë pavarësinë e KLSH-së në kryerjen e auditimeve, përcaktimin e subjekteve dhe objektivit të auditimit. Të dyja këto organe, KLSH-ja dhe audituesit e jashtëm, janë legjitime dhe në këtë rast komplementare.

11.5 Neni 50 ka garantuar pavarësinë organizative, funksionale dhe financiare të KLSH-së. Kushtetuta nuk ka parashikuar “ekskluzivitet” të KLSH-së, por ka cilësuar nivelin hierarkik të këtij institucioni si organ kontrolli përkundrejt organeve të tjera të kontrollit në vend.

11.6 Ligji nr. 68/2017 në asnjë dispozitë nuk vendos detyrimin e KLSH-së që të paraqesë para Kuvendit raport për zbatimin e buxhetit të organeve të qeverisjes vendore. Sipas nenit 32 të ligjit nr. 154/2014, pas çdo kontrolli KLSH-ja paraqet raportin e auditimit pranë kryetarit dhe këshillit të njësisë së qeverisjes vendore. Të njëjtën procedurë do të ndjekin edhe audituesit e jashtëm dhe një kopje e raportit të tyre do t'i shkojë edhe KLSH-së. Në këtë mënyrë ajo do të ketë informacion të plotë lidhur me veprimtarinë financiare dhe zbatimin e buxhetit nga të gjitha njësitë e vetëqeverisjes vendore, të cilin mund ta përdorë për hartimin e raportit të zbatimit të buxhetit, sipas nenit 164 të Kushtetutës.

11.7 Dispozitat e kundërshtuara përcaktojnë që kontrolli i veprimtarisë financiare dhe zbatimit të buxhetit vjetor bëhet çdo vit, por ai nuk është kompetencë ekskluzive e KLSH-së, ndaj nuk mund të flitet për detyra të shtuara për këtë institucion.

11.8 Pretendimi në lidhje me procedurën e miratimit të aktit është i pabazuar, pasi ligji nr. 68/2017 trajton vetëm elemente specifike të funksionimit financiar dhe nuk trajton organizimin dhe funksionimin e organeve të qeverisjes vendore, pra nuk përmbushen kushtet e përcaktuara në nenin 81, pika 2, shkronja “a”, të Kushtetutës.

11.9 Në lidhje me kërkimin për pezullimin e zbatimit të dispozitave të kundërshtuara, kërkuesi nuk ka paraqitur argumente dhe fakte kushtetuese bindëse që të çojnë në dyshime serioze për jokushtetutshmërinë e normës dhe se zbatimi i ligjit sjell pasoja/dëm serioz dhe të pariparueshëm.

12. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar para Gjykatës sa vijon:

12.1 Bazuar në nenin 163 të Kushtetutës, që parashikon kompetencën funksionale të KLSH-së, veç kontrollit të organeve të pushtetit qendror ai kontrollon edhe organet e pushtetit vendor. Kurse parashikimi i nenit 164 të Kushtetutës nuk ngarkon/detyron ose përcakton kompetenca funksionale të KLSH-së, por tregon raportin që duhet të ketë me organin përfaqësues, Kuvendin.

12.2 Sipas ligjit nr. 154/2014, në konceptin “buxhet” përfshihet jo vetëm buxheti i pushtetit qendror, por edhe ai i njësive të qeverisjes vendore, kurse termi “qeverisje e përgjithshme” nënkupton tërësinë e njësive të qeverisjes qendrore, vendore dhe të fondeve speciale. Bazuar në nenin 10 të këtij ligji, që parashikon kompetencat e KLSH-së, ky organ ka për detyrë të auditojë mënyrën e shpërndarjes së buxhetit të njësive të qeverisjes qendrore dhe atyre vendore.

12.3 Kërkuesi mundohet të bëjë dallimin mes termave “kompetencë” dhe “detyrë”, por në ndryshim nga sa pretendohet, sipas nenit 10 të ligjit nr. 154/2014 auditimi i njësive të qeverisjes vendore është kompetencë funksionale e tij. Megjithatë, dispozitat e kundërshtuara nuk janë detyruese për KLSH-në për auditimin çdo vit të të gjitha njësive të qeverisjes vendore, por e lënë të hapur mundësinë që ky proces të zhvillohet nga dy trupa, nga KLSH-ja dhe pjesa tjetër nga auditues privatë e të pavarur. Kërkuesi shmang nga referimi parashikimin e bërë në pikën 3 të nenit 50, i cili i ka lënë hapësirë atij të përcaktojë rastet se kur auditimi i njësive të qeverisjes vendore do të bëhet nga kërkuesi dhe kur nga auditues të tjerë.

12.4 Në lidhje me pretendimin për cenimin e veprimtarisë organizative, arsyetimi për mungesën e burimeve njerëzore për të bërë të mundur përballimin e një fluksi pune të shtuar nuk lidhet me asnjë prej të drejtave të mbrojtura nga Kushtetuta. Për sa kohë që ligji nuk e ngarkon kërkuesin me detyrimin për të bërë auditimin e të gjitha njësive të qeverisjes vendore, kjo nuk i sjell barrë të shtuar në menaxhimin e punëve dhe administrimin e burimeve. Gjithsesi, kërkuesi, si organ i pavarur që e harton dhe propozon vetë organikën dhe buxhetin, mund të kishte marrë masa për të kërkuar shtesë në buxhetin e tij për këtë qëllim.

12.5 Për sa i përket kërkesës për pezullim, kërkuesi nuk jep asnjë pretendim të qenësishëm të ngritur në nivelin e një shqetësimi kushtetues e që mund të prekë interesa shoqërore ose shtetërore në veçanti. Për më shumë se 2 vjet që ligji ka hyrë në fuqi këto dispozita nuk janë zbatuar dhe veç dëmit në drejtim të mosauditimit të jashtëm të njësive të qeverisjes vendore, ndaj kërkuesit nuk ka ardhur asnjë pasojë. Dispozitat e kundërshtuara nuk mund të jenë plotësisht efektive nëse nuk bëhet e zbatueshme pika 3 e nenit 50 dhe për sa kohë nuk është miratuar udhëzimi i përbashkët, duket se auditimi i njësive të qeverisjes vendore është i pazbatueshëm.

13. Subjekti i interesuar, Ministria e Financave dhe Ekonomisë, ka prapësuar para Gjykatës sa vijon:

13.1 Kërkuesi nuk legjitimohet për të iniciuar një gjykim të kontrollit abstrakt të normës ligjore, pasi nuk ka paraqitur asnjë argument që provon interesin e prekur nga dispozitat e kundërshtuara. Po ashtu, Gjykata Kushtetuese nuk ka juridiksion për të shqyrtuar çështjen, pasi pretendimet e kërkuesit mbështeten në papajtueshmërinë e ligjit nr. 68/2017 me ligjin organik të KLSH-së.

13.2 Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe KLSH-ja kanë lidhur një marrëveshje bashkëpunimi në datën 12.4.2017, në bazë të së cilës është ngritur një Sekretariat i Përbashkët, me përfaqësues nga të dyja institucionet. Janë zhvilluar disa takime dhe në janar të vitit 2018 KLSH-ja ka dërguar draftin e udhëzimit me komentet e sugjerimet, i cili është konsoliduar me draftin e përgatitur nga kjo ministri me qëllim miratimin e tij.

13.3 Auditimi i aktivitetit financiar është një standard ndërkombëtar, sipas të cilit para se këshillat e njësive të qeverisjes vendore të miratojnë raportin e buxhetit faktit të një viti më parë duhet që të kenë opinionin e një audituesi të paanshëm, që do të jetë i jashtëm. Në ligjin nr. 68/2017 janë materializuar eksperiencat dhe standardet më të mira ndërkombëtare.

13.4 Pretendimi për cenimin e pavarësisë organizative nuk është i bazuar, sepse përfshirja e audituesve të jashtëm për kontrollin e fondeve të njësive të vetëqeverisjes vendore nuk cenon të drejtën e KLSH-së për miratimin e strukturës dhe organikës, si dhe për përfshirjen ose jo të strukturave të veçanta të saj për auditimin e këtyre njësive. Synimi i dispozitave është vendosja e rregullave dhe standardeve për menaxhimin me efektivitet, eficiencë dhe ekonomi të kontrollit të fondeve publike, pa prekur kompetencat e KLSH-së.

13.5 Pretendimi për cenimin e pavarësisë funksionale është i pabazuar, pasi dispozitat e kundërshtuara kanë si qëllim vendosjen e standardeve të kontrollit në njësitë e vetëqeverisjes vendore për të gjitha fondet publike të menaxhuara nga pushtetit vendor, duke garantuar jo vetëm kontrollin, por dhe raportimin sipas afateve kushtetuese.

13.6 Rregullimi ligjor i kundërshtuar nuk shton një detyrë të re për KLSH-në, por synon shmangien e auditimeve të dyfishta nga KLSH-ja dhe nga një auditues tjetër. Në çdo rast do të jetë KLSH-ja struktura përgjegjëse që brenda standardeve të përcaktuara në udhëzim do të përzgjedhë audituesit ligjorë të jashtëm. Nëpërmjet udhëzimit do të përcaktohet se sa njësi do t'i nënshtrohen auditimit të audituesve ligjorë dhe se si do të bëhet ky auditim.

13.7 Pretendimi i kërkuar se cenohet pavarësia financiare nuk qëndron, pasi si në aspektin e propozimit, të miratimit të buxhetit, ashtu edhe të zbatimit të menaxhimit të fondeve buxhetore kjo pavarësi i lihet në dorë këtij organi.

13.8 Në lidhje me kërkimin për pezullimin e zbatimit të dispozitave të kundërshtuara, kërkuar nuk ka paraqitur asnjë argument për mundësinë e cenimit të interesave shtetërore, shoqërore ose të individëve, si rrjedhojë e zbatimit të tyre.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

14. Gjykata vë në dukje se prej datës 23 mars të vitit 2018 nuk ka pasur kuorumin e nevojshëm ligjor të kërkuar nga neni 32, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000 për shqyrtimin e çështjeve në seancë plenare. Pas plotësimit të këtij kuorumi u bë e mundur marrja në shqyrtim e kësaj çështjeje.

A. Për kërkesën për pezullimin e zbatimit të dispozitave të kundërshtuara

15. Kërkuar ka kërkuar pezullimin e zbatimit të nenit 50, pikat 1 dhe 2 të ligjit nr. 68/2017, deri në hyrjen në fuqi të vendimit përfundimtar të Gjykatës, me pretendimin se këto dispozita krijojnë për KLSH-në një sërë detyrimesh të menjëhershme në funksion të realizimit prej saj të auditimeve financiare në 73 njësitë e qeverisjes vendore, të cilat duhet të realizohen brenda 3 muajve, nga data 1 mars 2018 deri në datën 30 maj 2018. Për kryerjen e këtyre kontrolleve KLSH-ja nuk disponon buxhetin dhe kapacitetet e mjaftueshme në burime njerëzore për të përballuar një volum të tillë pune. Po ashtu, KLSH-ja nuk mund të spostojë të gjithë veprimtarinë audituese të institucionit nga auditimi i subjekteve të tjera, pjesë e planit vjetor të kontrolleve, në auditimin vetëm të njërive të qeverisjes vendore, pasi kjo cenon realizimin në kohë dhe me cilësi të dy detyrave kushtetuese, atë të përgatitjes dhe paraqitjes në Kuvend të “Raportit për zbatimin e buxhetit të shtetit” dhe atë të dhënies së një mendimi për “Raportin e Këshillit të Ministrave për shpenzimet e vitit të kaluar financiar”.

16. Në lidhje me këtë kërkesë, subjektet e interesuara kanë prapësuar se ajo është e pabazuar dhe se kërkuar nuk ka argumentuar pasojat e dëmshme dhe të pariparueshme që mund të sjellë zbatimi i dispozitave të kundërshtuara, si dhe mundësinë e cenimit të interesave shtetërore, shoqërore ose të individëve, si rrjedhojë e zbatimit të këtyre dispozitave. Pas hyrjes në fuqi të ligjit nr. 68/2017 këto dispozita nuk janë zbatuar dhe pasoja është moskryerja e auditimit të jashtëm sipas parashikimeve të tyre. Ndërsa kërkuar nuk i janë cenuar të drejtat e tij.

17. Sipas nenit 45, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000 Gjykata, kryesisht ose me kërkesë të palëve, kur vlerëson se zbatimi i ligjit ose aktit mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërore, shoqërore ose të individëve sipas rastit, me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve ose në seancë plenare urdhëron pezullimin e tij.

18. Përpara shqyrtimit të çështjes në seancë plenare, Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese mori në shqyrtim pretendimet e paraqitura nga kërkuar për pezullimin e zbatimit të dispozitave të kundërshtuara. Mbledhja e Gjyqtarëve konstatoi se këto pretendime i referohen periudhës mars - maj 2018 për kryerjen e auditimit të njërive të vetëqeverisjes vendore, si dhe pamjaftueshmërisë së buxhetit të tij për vitin 2018 për realizimin e këtyre detyrave. Me vendimin e datës 13.1.2021, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi rrëzimin e kërkesës për pezullim si të pabazuar, pasi vlerësoi se kërkesa për pezullim ka humbur aktualitetin dhe nuk mund t'i shërbejë më qëllimit për të cilin është parashikuar pezullimi i zbatimit të aktit, si mjet procedural i mbrojtjes në gjykimin kushtetues, në kuptim të nenit 45 të ligjit nr. 8577/2000. Mbledhja e Gjyqtarëve vlerësoi, gjithashtu, se kërkuar nuk ka arritur të provojë ardhjen e pasojave të rënda ose të pariparueshme nga dispozitat

e kundërshtuara, çka përbën edhe kriterin thelbësor për të vendosur pezullimin e ekzekutimit të normës së kundërshtuar.

B. Për legjitimitimin e kërkesës

19. Çështjen e legjitimitimit (*locus standi*) Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhen me iniciimin e një procesi kushtetues. Në gjykimet e kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet iniciuese, që parashikohen në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës, kanë detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur.

20. Gjykata vlerëson se kërkuksi legjitimohet *ratione personae*, në kuptim të parashikimit të nenit 134, pika 1, shkronja “d”, të Kushtetutës dhe nenit 49, pika 3, shkronja “a”, të ligjit nr. 8577/2000, që nga pikëpamja formale kanë parashikuar Kryetarin e KLSH-së si subjektin që mund të iniciojë kontrollin kushtetues të normës.

21. Me ndryshimet kushtetuese të vitit 2016, Kryetari i KLSH-së, i cili më parë përfshihej në rrethin e subjekteve të pakushtëzuara, duke u paraqitur si kërkuks në mbrojtje të interesave të të gjitha organeve kushtetuese, u parashikua në nenin 134, pika 1, shkronja “d”, të Kushtetutës, si një ndër subjektet që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t’iu drejtuar Gjykatës, duke pasur legjitimitet kushtetues, sipas pikës 2 të këtij neni, vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tij. Dispozita kushtetuese ka gjetur pasqyrim edhe në nenin 49, pika 3, shkronja “a” dhe pika 4, të ligjit nr. 8577/2000, sipas së cilit subjektet e parashikuara në pikën 3 kanë detyrimin të provojnë në çdo rast se çështja lidhet drejtpërdrejt me të drejtat dhe liritë e parashikuara nga Kushtetuta ose me qëllimet e veprimtarisë së tyre.

22. Në kuptim të përmbajtjes së këtyre dispozitave, edhe vlerësimi nëse Kryetari i KLSH-së, si subjekt me legjitimitet të kufizuar, ka ose jo interes për çështjen e paraqitur në Gjykatë, duhet të bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Për të justifikuar interesin e tij për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues, ky subjekt duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis interesave të organit që ai përfaqëson (që lidhen me qëllimet e veprimtarisë së KLSH-së) dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak dhe ai 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.

23. Sipas nenit 162 të Kushtetutës KLSH-ja është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar. Kjo dispozitë është pasqyruar në nenin 4 të ligjit nr. 154/2014, sipas të cilit KLSH-ja është institucioni më i lartë shtetëror i auditimit të jashtëm në Republikën e Shqipërisë, i pavarur, i cili i ushtron kompetencat e tij duke iu nënshtuar Kushtetutës dhe ligjeve në fuqi. Sipas pikës 2 të nenit 6 të ligjit nr. 154/2014, auditimi mbulon fushat e përputhshmërisë, ligjshmërisë, rregullshmërisë, menaxhimit financiar, kontabilitetit, si dhe ekonomicitetin, eficiencën dhe efektivitetin e administrimit të fondeve dhe pronës publike apo shtetërore, kurse në nenin 10 të tij janë përcaktuar kompetencat e KLSH-së në përputhje me funksionin e saj.

24. Me ligjin nr. 68/2017 që ka për objekt, mes të tjerash, edhe përcaktimin e rregullave, të parimeve e procedurave të financimit të njërive të vetëqeverisjes vendore, është parashikuar se veprimtaria financiare dhe zbatimi i buxhetit vjetor të njërive të vetëqeverisjes vendore u nënshtrohen çdo vit auditimit të jashtëm, i cili realizohet nga KLSH-ja ose auditues të tjerë ligjorë (pikat 1 dhe 2 të nenit 50). Në kushtet kur parashikimet e dispozitave të kundërshtuara lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me objektin e veprimtarisë audituese dhe kompetencat e KLSH-së, vlerësohet se kërkuksi justifikon interesin e tij për vënien në lëvizje të Gjykatës Kushtetuese.

25. Në lidhje me legjitimitimin *ratione temporis*, bazuar në nenin 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, kërkesa për pajtueshmërinë e ligjit ose akteve të tjera normative me Kushtetutën duhet të paraqitet në

Gjykatë brenda 2 vjetëve nga hyrja në fuqi e aktit. Ligji nr. 68/2017 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 113, datë 22.5.2017 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit të tij, kurse kërkesa në Gjykatën Kushtetuese është paraqitur në datën 15.2.2018, pra brenda afatit ligjor 2-vjeçar.

26. Në këndvështrim të legjitimitetit *ratione materia*, në kërkesë është pretenduar se dispozitat e kundërshtuara cenojnë pavarësinë organizative, funksionale dhe financiare të KLSH-së, si dhe se nuk është respektuar procedura për miratimin e tyre në këndvështrimin formal, pasi këto dispozita të një ligji të zakonshëm ndërhyjnë dhe ndryshojnë dispozita të ligjit organik të këtij organi. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, kanë parashtruar se pretendimet e kërkuarit bazohen në përplasjen e dispozitave të kundërshtuara me ligjin organik, për rrjedhojë ato nuk bëjnë pjesë në juridiksionin kushtetues.

27. Gjykata ka theksuar se në juridiksionin kushtetues përfshihet kontrolli i pajtueshmërisë së ligjeve dhe akteve të tjera normative me Kushtetutën, ndërsa shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes dy ligjeve të ndryshme apo mes ligjeve dhe kodeve nuk është detyrë e kësaj Gjykate. 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, 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*). Gjykata ka theksuar se natyra e pretendimeve të ngritura para saj është një nga elementet përcaktuese të juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e një çështjeje konkrete dhe se, në përputhje me kompetencat e parashikuara nga Kushtetuta, ajo e përcakton vetë juridiksionin e saj gjatë shqyrtimit të çështjeve, rast pas rasti (*shih vendimin nr. 4, datë 15.2.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, Gjykata vëren se kërkuari ka ngritur pretendime në lidhje me pajtueshmërinë e dispozitave të kundërshtuara me parimet dhe rregullimet e neneve 81, 163 dhe 164 të Kushtetutës, për rrjedhojë këto pretendime *prima facie* hyjnë në juridiksionin kushtetues dhe do të shqyrtohen në vijim prej saj.

C. Për themelin e pretendimeve

C.1. Për pretendimin e cenimit të pavarësisë organizative, funksionale dhe financiare

28. Kërkuari ka pretenduar se dispozitat e nenit 50, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 68/2017 cenojnë pavarësinë organizative, funksionale dhe financiare të KLSH-së. Sipas tij, kontrolli (auditimi) i objekteve dhe subjekteve të kontrollit është një “kompetencë” ligjore dhe jo një “detyrim” ligjor i KLSH-së, ndërkohë që me dispozitat e kundërshtuara KLSH-ja shërben si institucioni shtetëror që garanton auditimin e përvitshëm të njësisë të vetëqeverisjes vendore në rast se auditimi i tyre nuk do të mbulohet nga “audituesit e tjerë”. Parashikimet e kundërshtuara cenojnë: pavarësinë financiare të KLSH-së, pasi shtimi i detyrave ligjore ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë në buxhetin e këtij institucioni dhe menaxhimin që i bën në funksion të realizimit sa më cilësor dhe në kohë të detyrave kushtetuese dhe ligjore; pavarësinë funksionale, për shkak të përcaktimit të planit vjetor të veprimtarisë audituese të KLSH-së; pavarësinë organizative, pasi transferimi i kompetencës ligjore të KLSH-së për të audituar njësitë e vetëqeverisjes vendore në një detyrim ligjor, passjell pashmangërisht edhe një ndryshim në politikat dhe strategjinë institucionale të këtij institucioni për vitet në vazhdim.

29. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit, dispozitat e kundërshtuara nuk bien ndesh me përcaktimet e nenit 163 të Kushtetutës, pasi kompetencë e KLSH-së është auditimi i përdorimit, administrimit dhe mbrojtjes së fondeve publike dhe pronës publike ose shtetërore nga njësitë e qeverisjes së përgjithshme. Kushtetuta nuk ka parashikuar “ekskluzivitet” të KLSH-së, por ka cilësuar nivelin hierarkik të këtij institucioni si organ kontrolli përkundrejt organeve të tjera të kontrollit në vend. Neni 50 i ligjit nr. 68/2017 ka për qëllim respektimin e pavarësisë organizative, funksionale dhe financiare të KLSH-së, pasi auditimi nga audituesit ligjorë do të bëhet në ato raste kur KLSH-ja vlerëson se nuk mund t'i kryejë këto kontrole. Po ashtu, ligji nr. 68/2017 në asnjë dispozitë nuk

vendos detyrimin e KLSH-së që të paraqesë para Kuvendit raport për zbatimin e buxhetit të organeve të qeverisjes vendore.

30. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, bazuar në nenin 163 të Kushtetutës që parashikon kompetencën funksionale të KLSH-së, veç kontrollit të organeve të pushtetit qendror, ajo kontrollon edhe organet e pushtetit vendor. Kurse parashikimi i nenit 164 të Kushtetutës nuk ngarkon/detyron apo përcakton kompetenca funksionale të KLSH-së, por tregon raportin që duhet të ketë me organet e tjera. Edhe pse kërkuesi mundohet të bëjë dallimin mes termave “kompetencë” dhe “detyrë”, sipas nenit 10 të ligjit nr. 154/2014 auditimi i njësive të vetëqeverisjes vendore është kompetencë funksionale e KLSH-së. Dispozitat e kundërshtuara nuk janë detyruese për këtë organ për auditimin çdo vit të të gjitha njësive të qeverisjes vendore, për rrjedhojë kjo nuk sjell barrë të shtuar në menaxhimin e punës dhe administrimin e burimeve. KLSH-ja, si organ i pavarur, e harton dhe propozon vetë organikën dhe buxhetin, ndaj mund të kishte marrë masa për të kërkuar shtesë në buxhetin e saj për këtë qëllim.

31. Sipas subjektit të interesuar, Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, përfshirja e audituesve të jashtëm për kontrollin e fondeve të njësive të vetëqeverisjes vendore nuk cenon të drejtën e KLSH-së për miratimin e strukturës dhe organikës, përfshirjen ose jo të strukturave të veçanta brenda tij për auditimin e njësive të vetëqeverisjes vendore. Synimi i dispozitave të kundërshtuara është vendosja e rregullave dhe standardeve për menaxhimin me efektivitet, eficiencë dhe ekonomi të kontrollit të fondeve publike, pa prekur kompetencat e KLSH-së. Ato nuk shtojnë një detyrë të re për KLSH-në, por synojnë shmangien e auditimeve të dyfishta nga ky organ dhe nga auditues të tjerë. Në çdo rast, do të jetë KLSH-ja struktura përgjegjëse që, brenda standardeve të përcaktuara në udhëzimin e përbashkët, do të përzgjedhë audituesit ligjorë të jashtëm. Gjithashtu, si në aspektin e propozimit, të miratimit të buxhetit dhe atë të zbatimit e menaxhimit të fondeve buxhetore ky organ është i pavarur. Nëse KLSH-ja pretendon fonde shtesë, ajo ka në dispozicion të gjitha instrumentet e nevojshme për parashtrimin e propozimeve përkatëse për të mbuluar edhe kontrollin e fondeve publike të njësive të vetëqeverisjes vendore.

32. Gjykata ka theksuar se Kushtetuta, krahas mbrojtjes së veçantë për disa organe kushtetuese, parashikon edhe krijimin e disa organeve qendrore me pozicion neutral ose të ndërmjetëm, vendi dhe roli i të cilave është mjaft i rëndësishëm në funksionimin e shtetit demokratik, si dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve. Edhe këto organe të rëndësishme, në ushtrimin e funksioneve të tyre kushtetuese, gëzojnë pavarësi që garantohet me dispozita të veçanta të Kushtetutës. Ide qendrore mbetet shpërndarja e pushtetit shtetëror në disa organe ose mekanizma qendrorë kushtetues, të cilët e ushtrojnë atë në mënyrë të pavarur, por duke krijuar gjithnjë mundësinë që secili prej tyre të kontrollohet në mënyrë reciproke. Kushtetuta, duke theksuar pavarësinë e organeve, si: Kontrolli i Lartë i Shtetit, Avokati i Popullit, Prokurori i Përgjithshëm, etj., bën kujdes që të mos i lërë ato jashtë çdo lloj kontrolli. Ajo vendos raporte të caktuara mes tyre, si dhe mes tyre, dhe organeve të tjera qendrore të pushtetit shtetëror, veçanërisht me Kuvendin. Këto raporte krijojnë mundësi për ushtrim kontrolli reciprok dhe për balancim të mjaftueshëm të pushtetit, duke u bazuar në kompetencat dhe funksionin kushtetues të secilit prej tyre. Një nga mjetet më të rëndësishme për mbrojtjen e pavarësisë së organeve apo institucioneve kushtetuese, është veçanërisht përcaktimi i saktë i mekanizmave dhe procedurave për zgjedhjen, emërimin dhe sidomos shkarkimin e drejtuesve apo anëtarëve të tyre (*shih vendimet nr. 20, datë 15.4.2015; nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

33. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se pavarësia e organeve dhe institucioneve kushtetuese nuk është thjesht një privilegj i tyre, por një prerogativë e vërtetë dhe e domosdoshme, e cila u jep më shumë siguri, qëndrueshmëri dhe efikasitet në ushtrimin e detyrave të tyre. Nocioni i

pavarësisë nuk ka dhe nuk mund të ketë të njëjtën përmbajtje apo kuptim referuar në tërësi të gjitha organeve apo institucioneve kushtetuese. Ai ndryshon në varësi të natyrës së organit, detyrave dhe funksioneve të tij kushtetuese. Marrë në tërësi, pavarësia e garantuar me Kushtetutë dhe me ligjet organike përkatëse ka si përbërës apo elemente të qenësishme të saj pavarësinë organizative, pavarësinë funksionale dhe pavarësinë financiare (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

34. Pavarësia organizative gjen shprehje, përveç të tjerash, edhe në të drejtën e organeve dhe institucioneve kushtetuese, që të hartojnë e caktojnë vetë, në përputhje me kritere të caktuara, strukturën dhe organikën e tyre, numrin dhe përbërjen e funksionarëve të kabineteve ndihmëse, emërimin e funksionarëve të niveleve më të ulëta, rekrutimin e personelit në nivele të ndryshme, etj. Pavarësia funksionale është e lidhur ngushtësisht me përmbajtjen e veprimtarisë që ato realizojnë, e cila rregullohet drejtpërsëdrejti dhe e ka themelin e vet në dispozitat përkatëse kushtetuese. Në përputhje me detyrat që i ka ngarkuar Kushtetuta, secili prej tyre është i pajisur me pushtet të mjaftueshëm që i jep mundësinë të marrë vendime në mënyrë të lirë e të pavarur. Asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të një prej tri pushteteve qendrore, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që, sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

35. Aspekti tjetër i pavarësisë, që ka të bëjë me atë financiare, kuptohet si një financim i tillë i organeve dhe institucioneve kushtetuese, i cili duhet t'u mundësojë atyre të ushtrojnë normalisht veprimtarinë për përmbushjen e funksioneve që Kushtetuta u ka ngarkuar, pa ndërhyrjen ose ndikimin e qeverisë, të politikës ose faktorëve të tjerë të jashtëm në këtë veprimtari, gjë që do të mund të cenonte rëndë ushtrimin e kompetencave të tyre. Me fjalë të tjera, pavarësia financiare e këtyre organeve konsiston në të drejtën për të propozuar në Kuvend buxhetin e tyre vjetor, veçanërisht në të drejtën për të menaxhuar në mënyrë të pavarur këtë buxhet në përputhje me ligjin. Dispozitat kushtetuese dhe ligjet organike përkatëse përcaktojnë qartazi se menaxhimi i këtij buxheti në përputhje me ligjin duhet t'u lihet në dorë vetë këtyre organeve, pasi i vlerësojnë më mirë se kushdo tjetër kërkesat dhe problemet e tyre, nevojat për investime, objektivat që synojnë të arrijnë, etj. (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

36. Doktrina dhe jurisprudenca kushtetuese e kanë bërë dallimin ndërmjet *institucioneve kushtetuese*, nga njëra anë, dhe *institucioneve me rëndësi kushtetuese* apo të *parashikuara nga Kushtetuta*, nga ana tjetër. Institucionet kushtetuese janë organe të nevojshme e të pashmangshme në përcaktimin e formës së shtetit e të qeverisjes dhe janë elemente të domosdoshme dhe të pandashme të shtetit, sepse mungesa e njërit do të sillte ndalimin e veprimtarisë së plotë shtetërore dhe zëvendësimi i tyre me institucione të tjera nuk mund të mos shkaktonte ndryshim në mënyrë rrënjësore të formës së shtetit. Struktura bazë e këtyre institucioneve përcaktohet në mënyrë të drejtpërdrejtë e të plotë nga Kushtetuta. Ndërsa institucionet me rëndësi kushtetuese apo të parashikuara nga Kushtetuta kontribuojnë për përcaktimin e rregullimit demokratik kushtetues (*shih vendimin nr. 25, datë 5.12.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

37. Sipas nenit 162 të Kushtetutës, KLSH-ja është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar (pika 1). Kryetari i KLSH-së zgjidhet dhe shkarkohet nga Kuvendi me propozim të Presidentit të Republikës dhe ai qëndron në detyrë për 7 vjet, me të drejtë rizgjedhjeje (pika 2). Sipas nenit 163 të Kushtetutës, KLSH-ja kontrollon: a) veprimtarinë ekonomike të institucioneve shtetërore e të personave të tjerë juridikë shtetërorë; b) përdorimin dhe mbrojtjen e fondeve shtetërore nga organet e pushtetit qendror dhe atij vendor; c) veprimtarinë ekonomike të personave juridikë, në të cilët shteti ka më shumë se gjysmën e pjesëve ose të aksioneve, ose kur huat, kreditë

dhe detyrimet e tyre garantohen nga shteti. Gjatë ushtrimit të kompetencave, KLSH-ja i paraqet Kuvendit: a) raport për zbatimin e buxhetit të shtetit; b) mendim për raportin e Këshillit të Ministrave për shpenzimet e vitit të kaluar financiar para se të miratohet nga Kuvendi; c) informacion për rezultatet e kontroleve sa herë që kërkohet nga Kuvendi, si dhe raportin vjetor të veprimtarisë (neni 164 i Kushtetutës).

38. Gjykata vëren se KLSH-ja është një institucion i parashikuar nga Kushtetuta, nga e cila burojnë edhe kompetencat e saj. Edhe pse nuk i përket asnjërit prej të tri pushteteve klasike të shtetit, pozicioni i njohur nga Kushtetuta, si dhe natyra e kompetencave të saj janë elementet përcaktues të pavarësisë së këtij organi. KLSH-ja, sipas kuptimit që i ka dhënë Kushtetuta, është konceptuar si një organ që ka objekt kryesor kontrollin e përdorimit efektiv dhe të dobishëm të fondeve publike, zhvillimin e miradministrimit financiar si dhe kontrollin e zbatimit të ligjshmërisë në fushën ekonomike dhe financiare. Ajo kontrollon administrimin e pronës shtetërore dhe zbatimin e buxhetit të shtetit. Në këtë mënyrë, KLSH-ja kontrollon veprimtarinë ekonomike të institucioneve shtetërore e të personave të tjerë juridikë shtetërorë, duke mos u përjashtuar nga ky kontroll as ato institucione kushtetuese që kanë kompetenca për emërimin e shkarkimin e kryetarit të këtij organi. Pavarësia e KLSH-së nuk reflektohet vetëm në funksionet që kryen, por edhe në marrëdhënien me Kuvendin, mënyrën e zgjedhjes, shkarkimit dhe kohëzgjatjen e mandatit të kreut të saj, si element i pavarësisë gjatë ushtrimit të detyrave, si edhe në aspektet e organizimit të brendshëm, përcaktimit të strukturës, përcaktimit të buxhetit dhe menaxhimit të tij në mënyrë të pavarur.

39. Neni 162 i Kushtetutës e ka vënë KLSH-në në majën e piramidës së organeve të kontrollit ekonomik dhe financiar, por jo si organin që ka ekskluzivitetin e ushtrimit të këtij funksioni. Gjykata vëren se sipas nenit 162 të Kushtetutës, KLSH-ja u nënshtrohet vetëm Kushtetutës dhe ligjeve. Termi “ligj” merr përmbajtje të ndryshme në dispozita të ndryshme të Kushtetutës (*shih vendimin nr. 25, datë 24.7.2009 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata vëren se në numrin shumë termi “ligjeve” është përdorur edhe në dy raste të tjera në dispozitat e Kushtetutës, përkatësisht në nenin 115, pika 1, ku përdoret termi “të ligjeve” dhe në nenin 116, pika 1, shkronja “c”, ku përdoret termi “ligjet”. Gjykata vlerëson se në hartimin e kësaj norme kushtetutëbërësi ka pasur parasysh shumëllojshmërinë dhe kompleksitetin e çështjeve që lidhen me buxhetin dhe kuadrin ligjor mbi të cilin KLSH-ja organizon dhe ushtron veprimtarinë kushtetuese dhe atë administrative. Sikundër edhe më parë kjo Gjykatë ka theksuar “... *kuadri ligjor i financave publike, është kompleks dhe përfshin ligjet e buxhetit, të taksave e të detyrimeve financiare të shtetit. Këto ligje, për karakterin e fushave që mbulojnë dhe efektet që prodhojnë kanë një lidhje të ngushtë midis tyre*” (*shih vendimin nr. 31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

40. Për sa më sipër, Gjykata thekson se veprimtaria e këtij organi mbështetet, së pari, në Kushtetutë, e cila ka përcaktuar kompetencat kryesore të tij, por edhe në ligje të tjera, ku përveç ligjit organik, që rregullon çështjet e organizimit dhe të funksionimit të tij, përfshihen edhe ligjet që përcaktojnë dhe rregullojnë çështje të kontrollit të administrimit të fondeve publike.

41. Ligji organik i KLSH-së (nr. 154/2014) përcakton rregullat për organizimin dhe funksionimin e saj, detyrat dhe kompetencat e këtij organi dhe ka si qëllim që nëpërmjet auditimeve të synohet përdorimi me efektivitet, eficiencë dhe ekonomicitet i fondeve publike, pronës publike dhe asaj shtetërore etj. Në ligj janë zbërthyer edhe elementet e pavarësisë që sanksionohen nga norma kushtetuese, të cilat gjejnë zbatim në lidhje me propozimin e projektbuxhetit dhe zbatimin e pavarur të tij (neni 7); të drejtën për të vendosur në mënyrë të pavarur dhe në çdo kohë për planin e veprimtarisë së saj (neni 9); të drejtat dhe detyrat e KLSH-së (neni 15); në lidhje me organizimin strukturor dhe statusin e punonjësve, e drejta e KLSH-së për të ngritur struktura në nivel vendor (neni 35), për të planifikuar trajnimet profesionale sipas nevojave të evidentuara (neni 39), për të kontraktuar ekspertë të përkohshëm të jashtëm (neni 40), etj.

42. Sipas nenit 6, pika 2, të ligjit nr. 154/2014, auditimi mbulon fushat e përputhshmërisë, ligjshmërisë, rregullshmërisë, menaxhimit financiar, kontabilitetit, si dhe ekonomikitetin, eficientë dhe efektivitetin e administrimit të fondeve dhe pronës publike apo shtetërore. Në nenin 10 të ligjit janë përcaktuar edhe kompetencat e KLSH-së, mes të cilëve edhe auditimi i zbatimit të buxhetit nga njësitë e qeverisjes së përgjithshme. Sipas pikës 10 të nenit 3 të ligjit nr. 154/2014, “Qeverisje e përgjithshme” është tërësia e njësive të qeverisjes qendrore, vendore dhe të fondeve speciale, kurse sipas pikës 13 të këtij neni “Njësi të qeverisjes vendore” janë njësitë e niveleve të ndryshme vendore, të krijuara me ligj, që kanë si veprimtari të tyre parësore përmbushjen e funksioneve të qeverisjes vendore, brenda një territori të caktuar.

43. Edhe sipas parashikimeve të nenit 43 të ligjit nr. 139/2015, “Për vetëqeverisjen vendore”, i ndryshuar, çdo njësi e vetëqeverisjes vendore i nënshtrohet kontrollit të jashtëm nga ana e KLSH-së dhe auditimit të brendshëm.

44. Bazuar në sa më sipër, Gjykata vëren se buxheti i njësisë së vetëqeverisjes vendore nuk del jashtë objektit të këtij kontrolli të specializuar që kryhet nga ana e KLSH-së.

45. Në vitin 2017 ligjvënësi ka miratuar ligjin nr. 68/2017, i cili ka për objekt përcaktimin e rregullave, të parimeve e procedurave të financimit të njësive të vetëqeverisjes vendore, përfshirë të ardhurat e veta nga taksat dhe tarifat vendore, taksat e ndara, transfertat nga buxheti i shtetit, si dhe të ardhurat e tjera të parashikuara me ligj etj. Qëllimi i këtij ligji është të sigurojë mënyrën e financimit të njësive të vetëqeverisjes vendore në përputhje me parimet e autonomisë vendore; të garantojë transparencën dhe parashikueshmërinë e transfertave nga qeverisja qendrore për njësitë e vetëqeverisjes vendore; të sigurojë mjaftueshmërinë e burimeve financiare në dispozicion të njësive të vetëqeverisjes vendore për financimin e funksioneve dhe të kompetencave të tyre; të garantojë autonominë fiskale të njësive të vetëqeverisjes vendore nëpërmjet së drejtës për të vendosur e mbledhur taksa dhe tarifa vendore etj. (neni 2). Ligji ka përcaktuar rolin dhe përgjegjësitë e organeve në menaxhimin e financave vendore, të ardhurat e veta të njësisë së vetëqeverisjes vendore, transfertat nga buxheti i shtetit dhe transfertat e tjera, planifikimin strategjik dhe zbatimin e buxhetit, si dhe monitorimin dhe auditimin e zbatimit të tij etj.

46. Në kreun IX, të titulluar “Monitorimi, mbikëqyrja dhe auditimi i jashtëm”, janë parashikuar auditimi i brendshëm dhe i jashtëm. Sipas këtyre dispozitave raporti i monitorimit të zbatimit të buxhetit i paraqitet këshillit përkatës nga nëpunësi autorizues (që, si rregull, sipas nenit 7, është kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore), kurse auditimi i brendshëm, sipas nenit 49, realizohet nga njësia e auditimit të brendshëm, që krijohet në çdo njësi të vetëqeverisjes vendore dhe e ushtron veprimtarinë në përputhje me legjislacionin në fuqi për auditimin e brendshëm. Neni 50 i ligjit nr. 68/2017 ka parashikuar se veprimtaria financiare dhe zbatimi i buxhetit vjetor të njësive të vetëqeverisjes vendore u nënshtrohen çdo vit edhe auditimit të jashtëm, i cili realizohet nga KLSH-ja ose auditues të tjerë ligjorë (pikat 1 dhe 2). Për këtë qëllim, Ministri i Financave dhe Kryetari i KLSH-së përcaktojnë me udhëzim të përbashkët rastet kur auditimi realizohet nga auditues të tjerë ligjorë, si dhe procedurat, afatet dhe standardet e auditimit të jashtëm nga këta auditues (pika 3). Pas përfundimit të auditimit të jashtëm, kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore e dërgon raportin e auditimit në këshillin e njësisë dhe një kopje e tij i dërgohet KLSH-së dhe Ministrisë së Financave, si dhe përgatit një plan veprimi për zbatimin e rekomandimeve të këtij raporti (pikat 4 dhe 5).

47. Gjykata vëren se kontrolli i jashtëm i buxhetit lokal parashikohej edhe në legjislacionin e mëparshëm. Sipas nenit 17, të ligjit nr. 7776, datë 22.12.1993, “Për buxhetin lokal”, i shfuqizuar me ligjin nr. 68/2017, ky kontroll kryhej rregullisht jo më pak se një herë në vit nga prefektura dhe organet e ngarkuara nga këshillat përkatës. Ky kontroll, po ashtu, kryhej edhe nga organet e caktuara me ligj, si Ministria e Financave, Ministria e Pushtetit Lokal dhe KLSH-ja. Ndërsa detyrimi i kontrollit

periodik të përvitshëm i referohej kontrollit të brendshëm, ligji nr. 68/2017 e ka shtrirë atë edhe në drejtim të kontrollit të jashtëm. Po ashtu, ndërsa ligji i mëparshëm parashikonte se kontrolli i jashtëm kryhej nga disa organe, ku përfshihej edhe KLSH-ja, sipas ligjit nr. 68/2017 ai kryhet nga KLSH-ja ose nga auditues të tjerë të jashtëm.

48. Gjykata ka theksuar se në vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve ajo nisët nga prezumimi i pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën. Kjo do të thotë se lidhur me jokushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrihen argumente bindëse për t'i dhënë asaj mundësi të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të zbatuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimet nr. 4, datë 15.2.2021; nr. 16, datë 1.3.2017; nr. 4, datë 23.2.2016; nr. 5, datë 5.2.2015; nr. 37, datë 13.6.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

49. Nga ana tjetër, Kuvendi, si organi më i lartë përfaqësues dhe mbartës i sovranitetit të popullit, është padyshim organi qendror dhe më i rëndësishëm i pushtetit shtetëror. Si i tillë, Kuvendi shfaqet para së gjithash si organ ligjvënës dhe në ushtrimin e këtij funksioni kryesor, ai mbështetet së pari te dispozitat kushtetuese, sepse ligjet që miraton duhet të nxirren në bazë dhe për zbatim të tyre. Në këtë kuptim, ai shfaqet edhe si interpretues i parë i normës kushtetuese dhe hapësira e këtij interpretimi varet nga karakteri dhe natyra e dispozitave kushtetuese që lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë me ligjin që do të miratohet ose me dispozita të veçanta të tij. E rëndësishme është të ruhen, në çdo rast, vlerat dhe parimet themelore të deklarimeve kushtetuese. Brenda kësaj hapësire, Kuvendi ka të drejtë të zbatojë apo konkretizojë politika të caktuara për përmirësimin e qeverisjes dhe zhvillimin e vendit në tërësi, të cilat janë përcaktuar si prioritetë në programin zgjedhor të shumicës parlamentare. Përveç kësaj, Kuvendi, përmes procesit ligjvënës, ka detyrën dhe përgjegjësinë t'u përgjigjet në mënyrë të vazhdueshme, me realizëm, sa më shpejt dhe sa më drejt edhe prioritetëve ose problemeve të ndryshme të vendit. Në të gjitha rastet, është e rëndësishme të ritheksohet se ligji i ri ose dispozita të veçanta të tij të mos bien ndesh me dispozitat kushtetuese, pasi Kushtetuta qëndron në majë të piramidës së akteve normative që kanë fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

50. Gjykata vëren se ligjvënësi ka vendosur standardin e auditimit të jashtëm, të përvitshëm, të veprimtarisë financiare dhe të zbatimit të buxhetit vjetor të njërive të vetëqeverisjes vendore. Gjykata nisët nga prezumimi se ligjvënësi, në ushtrim të detyrës së tij në një shtet demokratik, brenda disa modeleve të mundshme ekzistuese, ka balancuar aspektet pozitive dhe negative të secilit prej tyre, në secilin komponent që synohet të rregullohet. Gjykata vlerëson se nuk është detyrë e saj të vlerësojë nëse modeli i zgjedhur nga ligjvënësi është më i miri, por gjatë kontrollit kushtetues të normës ligjore, vlerëson nëse rregullimet e miratuara nga ligjvënësi janë të tilla që ndërhyjnë në vetë thelbin e së drejtës ose parimit të sanksionuar nga norma kushtetuese.

51. Bazuar në konsideratat e mësipërme dhe në përmbajtjen e dispozitave të kundërshtuara, Gjykata vlerëson se sipas nenit 163 të Kushtetutës kontrolli i përdorimit dhe mbrojtjes së fondeve shtetërore nga organet e pushtetit vendor është pjesë e veprimtarisë së KLSH-së. Ndërsa norma kushtetuese është hartuar në terma të përgjithshëm, hapësira dhe natyra e këtij kontrolli është materializuar në dispozitat e ligjit organik të këtij organi, i cili në nenin 10 ka zbërthyer kompetencat e tij, kurse në nenet vijues (11-14) ka përcaktuar se çfarë përfshin auditimi financiar, ai i përputhshmërisë, ai i performancës dhe ai i teknologjisë së informacionit. Sipas nenit 10, shkronja "a", të ligjit nr. 154/2014, KLSH-ja ka për kompetencë auditimin e zbatimit të buxhetit nga njësitë e qeverisjes së përgjithshme, ku përfshihen edhe njësitë e vetëqeverisjes vendore. Për rrjedhojë, dispozitat e kundërshtuara nuk përcaktojnë një kompetencë të re ose detyrë të shtuar të KLSH-së, por janë në harmoni me përmbajtjen e nenit 163 të Kushtetutës.

52. Gjykata çmon se dispozitat e kundërshtuara vendosin detyrimin për njësitë e vetëqeverisjes vendore, të cilat duhet të marrin masat që në përputhje me parashikimet e neneve 49 dhe 50 të ligjit nr. 68/2017, të kryejnë auditimin e brendshëm dhe atë të jashtëm, të përvitshëm, të veprimtarisë financiare dhe zbatimit të buxhetit vjetor. Edhe sipas relacionit të projektligjit, qëllimi në hartimin e këtyre dispozitave ka qenë përcaktimi i detyrimit për hartimin e raporteve periodike të monitorimit të zbatimit të buxhetit, publikimin, ndarjen e tyre me këshillin e njësisë së vetëqeverisjes vendore dhe Ministrinë e Financave. Për analogji me qeverisjen qendrore, njësitë e vetëqeverisjes vendore do të duhet të përgatisin një raport vjetor të konsoliduar të zbatimit të buxhetit, i cili do të përmbajë raportin e performancës vjetore të të ardhurave dhe shpenzimeve vendore, pasqyrat financiare të njësisë, si dhe raportin e auditimit të jashtëm nga KLSH-ja ose audituesit e tjerë ligjorë. Gjykata vlerëson se ky qëllim i ligjvënësit është pozitiv dhe synon kontrollin periodik e të vazhdueshëm të njërive të qeverisjes vendore për mënyrën e zbatimit të buxhetit dhe administrimit të fondeve buxhetore.

53. Gjykata vlerëson se në kuptim të normës kushtetuese, KLSH-ja është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik dhe financiar dhe i nënshtrohet Kushtetutës dhe ligjeve. Kjo do të thotë se ky organ, edhe pse është më i larti, nuk është i vetmi për kryerjen e këtij kontrolli. Janë normat ligjore ato që përcaktojnë fushën e veprimtarisë, mënyrën e ushtrimit të saj, si dhe bashkëveprimin e raportet e ndërsjella me organet e tjera gjatë ushtrimit të kësaj veprimtarie. Ky pozicion i KLSH-së në kontrollin e veprimtarisë ekonomike dhe zbatimit të buxhetit të shtetit nga institucionet shtetërore është respektuar edhe nga përmbajtja e nenit 50 në tërësinë e tij, i cili ka përcaktuar jo vetëm rolin kryesor të KLSH-së në rregullimin e procedurave, afateve dhe standardeve të auditimit që do të kryhet nga audituesit e jashtëm, por edhe detyrimin e këtyre të fundit për informimin e këtij organi në lidhje me raportet e realizuara prej tyre. Në këtë kuptim, pretendimi se dispozitat ligjore ndërhyjnë në kompetencat kushtetuese të KLSH-së është i pabazuar.

54. Gjykata çmon, gjithashtu, se dispozitat e kundërshtuara nuk vendosin ndonjë detyrim për mënyrën e ushtrimit të kompetencave të KLSH-së në përmbushjen e funksionit të njohur nga norma kushtetuese. Në kuptimin gjuhësor lidhësja “ose” e vendosur në pikën 2 të nenit 50 nuk kërkon praninë e njëkohshme të të dy elementeve, në dallim nga rastet e tjera kur në dispozitën ligjore përdoret lidhësja “dhe”. Sipas Fjalorit të Gjuhës Shqipe lidhësja “ose” lidh dy gjymtyrë të një fjalie a dy fjali që veçohen nga njëra-tjetra, që kundërvihen nga kuptimi a që këmbehen me njëra-tjetrën, që përjashtojnë njëra-tjetrën. Edhe në kuptim të nenit 9 të ligjit nr. 154/2014, KLSH-ja ka të drejtën për të vendosur në mënyrë të pavarur dhe në çdo kohë për planin e veprimtarisë nëpërmjet akteve rregullatore të saj.

55. Neni 40 i ligjit nr. 154/2014 parashikon: “1. Në funksion të ushtrimit të veprimtarisë së institucionit dhe në varësi të nevojave, Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit mund të kontraktojë përkohësisht ekspertë të jashtëm, vendas ose të huaj. 2. Ekspertët e përkohshëm të jashtëm janë të detyruar të ruajnë konfidencialitetin e të dhënave që sigurojnë gjatë ekspertimit, në përputhje me legjislacionin për mbrojtjen e të dhënave personale dhe për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror. Ata duhet të respektojnë Kodin e Etikës dhe rregulloren e brendshme të Kontrollit të Lartë të Shtetit. 3. Shpenzimet e ekspertëve përballohen nga buxheti i Kontrollit të Lartë të Shtetit. 4. Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit miraton me vendim paraprakisht rregullat për përzgjedhjen dhe mënyrën e pagesës së tyre. Vendimi publikohet në Fletoren Zyrtare.”. Në kuptim të dispozitës së mësipërme, ashtu edhe sipas përmbajtjes së pikës 2 të nenit 50 të ligjit nr. 68/2017, në lidhje me mënyrën se si do të caktohen audituesit e jashtëm, ligji i ka njohur KLSH-së rolin parësor në përcaktimin e rregullave dhe procedurave për përzgjedhjen e tyre, veprimtari që do të realizohet bazuar në standardet e auditimit, të miratuara gjithashtu nga ky organ.

56. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se auditimi ligjor është një nga funksionet më të rëndësishme në një shtet dhe nënkupton “kontroll formal të regjistrave kontabël ose situatës financiare të një personi fizik apo juridik, dhe përputhjen me standardet e përcaktuara”. Ky funksion, për shkak të specifikës që ka, nuk mund të jetë në asnjë rast funksion privat dhe nuk mund të ushtrohet prej çdokujt pa kufizim ose pa kritere të përcaktuara paraprakisht. Kontrolli që ushtrojnë ekspertët kontabël ndaj punës së kontabilistëve për saktësinë dhe rregullsinë e bilanceve financiare, është një funksion publik i shtetit i deleguar tek ekspertët kontabël. Funksioni kryesor i ekspertit kontabël është mbrojtja e interesit publik, e cila mund të garantohet realisht, nëse anëtarët që ushtrojnë këtë profesion angazhohen për zbatimin e rregullave etike dhe standardeve teknike cilësore, duke dalë përtej interesave të drejtpërdrejta të klientit apo kontraktuesit direkt të shërbimit, duke përfaqësuar edhe përdoruesit e pakontraktuar të shërbimeve kontabël, siç janë, për shembull, shteti, investitorët, kreditorët, etj. Auditimi ligjor është një auditim i detyrueshëm i pasqyrave financiare dhe ka për qëllim të mbrojë interesin publik (*sibih vendimin nr. 3, datë 5.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

57. Sipas pikës 3 të nenit 50 të ligjit nr. 68/2017, ministri i Financave dhe Kryetari i KLSH-së duhet të përcaktonin me udhëzim të përbashkët rastet kur auditimi realizohet nga auditues të tjerë ligjorë, si dhe procedurat, afatet dhe standardet e auditimit të jashtëm nga këta auditues. Më tej, neni 62, pika 2, i ligjit ka parashikuar një afat katërmujor nga hyrja në fuqi e ligjit për këtë qëllim. Sipas parashkrimeve të subjektit të interesuar, Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, mes tij dhe KLSH-së është lidhur një marrëveshje bashkëpunimi në datën 12.4.2017 për ndërmarrjen e veprimeve konkrete për koordinimin dhe bashkëpunimin në fushën e auditimit të jashtëm, të brendshëm dhe inspektimit financiar. Në bazë të kësaj marrëveshjeje është ngritur edhe një sekretariat i përbashkët, me përfaqësues nga të dyja institucionet dhe janë zhvilluar disa takime për udhëzimin e përbashkët “Mbi auditimin e jashtëm të njësive të qeverisjes vendore”. Në janar të vitit 2018 KLSH-ja ka dërguar projektin e udhëzimit me komentet e sugjerimet përkatëse, i cili është shkruar me projektin e përgatitur nga Ministria e Financave. Ndërsa në seancë plenare përfaqësuesi i kërkuesit u shpreh se nuk është vijuar më tej me procedurat për miratimin e udhëzimit të përbashkët dhe se dispozitat e kundërshtuara nuk janë zbatuar, pasi ka qenë në pritje të shqyrtimit të kërkesës nga Gjykata Kushtetuese. Nga ana tjetër, Gjykata vlerëson se mosmiratimi i këtij udhëzimi i ka hequr kërkuesit mundësinë që pretendimet e parashtruara në këtë gjykim kushtetues për raportin e tij në lidhje me audituesit e jashtëm, kushteve konkrete të ndarjes së auditimit të njësive të vetëqeverisjes vendore etj., t’i zgjidhte në kuadrin e atij akti nënligjor.

58. Gjykata vëren se sipas nenit 4 të Kushtetutës e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. Pavarësisht përcaktimeve të ligjit nr. 68/2017, rezulton se detyrimi i vendosur nga pika 3 e nenit 50 nuk është përmbushur nga asnjë nga institucionet e përfshira në këtë proces edhe pse ky ligj ka hyrë në fuqi prej më shumë se 3 vjetësh. Argumenti i kërkuesit për mosveprimin e tij dhe mungesën e bashkëpunimit me Ministrinë e Financave dhe të Ekonomisë është i papranueshëm në një gjykim kushtetues, në kushtet kur zbatimi i këtij ligji nuk është pezulluar me vendim të Gjykatës Kushtetuese dhe paraqitja e kërkesës në këtë Gjykatë nuk sjell automatikisht edhe pezullimin e tij.

59. Gjykata vlerëson se sjellja jokushtetuese e organeve të përfshira në këtë proces ka sjellë pasoja konkrete, të cilat konsistojnë në moskryerjen e kontrollit të jashtëm të përvitshëm të njësive të vetëqeverisjes vendore, duke u bërë pengesë në arritjen e qëllimit që ka synuar të vendosë ligjëvënësi me anë të këtyre rregullimeve ligjore. Kjo sjellje nuk është në përputhje me parimet kushtetuese e ligjore mbi të cilat duhet të mbështesë veprimtarinë e tij çdo organ i pushtetit publik.

60. Sipas analizës së mësipërme, Gjykata vlerëson se auditimi i jashtëm i përvitshëm është detyrim për organet e qeverisjes vendore. Ndërsa kryerja e këtij kontrolli realizohet nga KLSH-ja dhe

audituesit e tjerë, sipas procedurës dhe rregullave që do të përcaktohen në udhëzimin e përbashkët midis Ministrisë së Financave dhe KLSH-së.

61. Kurse në kuptim të pavarësisë së KLSH-së, parim i sanksionuar nga normat kushtetuese, në përputhje me politikat dhe strategjinë institucionale, ky organ ka të drejtën të parashikojë dhe të propozojë ndryshime në buxhetin dhe në strukturën e tij, në varësi të mënyrës se si do të parashikohet realizimi i këtij kontrolli, shtrirja e tij në kohë dhe në subjekte, si dhe objekti i tij, në kuptim të planit strategjik dhe atij vjetor të auditimeve të miratuara prej tij. Gjykata, bazuar edhe në parashtrimet e subjekteve të interesuara, vëren se që prej hyrjes në fuqi të ligjit nr. 68/2017 dhe deri në shqyrtimin e kësaj çështjeje, në raportimet e saj vjetore para Kuvendit KLSH-ja nuk ka evidentuar asnjë problematikë në lidhje me zbatimin e nenit 50 të kundërshtuar dhe nuk ka kërkuar rritje të buxhetit të institucionit ose ndryshime të strukturës organizative të saj, bazuar në argumente që lidhen me shtimin ose zgjerimin e kompetencave të këtij organi. Për më tepër, edhe nga parashtrimet dhe shpjegimet e bëra në seancë, del qartë se kostoja e shërbimit të veprimtarisë audituese të organeve të qeverisjes vendore mbulohet nga vetë organet që i nënshtrohen auditimit.

62. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuarit janë të pabazuara.

C.2. Për pretendimin për antikushtetutshmëri në këndvështrimin formal

63. Kërkuari pretendon se dispozita që kundërshtohet jo vetëm cenon këtë pavarësi, por duhet shfuqizuar si jokushtetuese në këndvështrimin formal, sepse është një ligj i zakonshëm, i cili ndërhyr dhe ndryshon dispozita të rëndësishme të ligjit organik të KLSH-së (ligji nr. 154/2014).

64. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit, pretendimi në lidhje me procedurën e miratimit të aktit është i pabazuar, pasi organizimi dhe funksionimi i organeve të qeverisjes vendore është miratuar me ligjin nr. 139/2015, “Për vetëqeverisjen vendore”, me shumicë të cilësuar.

65. Në lidhje me standardet e vendosura nga jurisprudenca kushtetuese, është theksuar se në funksion të garantimit të pavarësisë së organeve dhe institucioneve kushtetuese shprehen edhe deklaratimet e neneve 6 dhe 81, pika 2, shkronja “a”, të Kushtetutës. Qëllimisht Kushtetuta urdhëron që në bazë e për zbatim të saj, i gjithë ndërtimi, organizimi dhe funksionimi i secilit organ kushtetues të bëhet me ligj organik të veçantë, i cili duhet të miratohet jo me shumicë të thjeshtë, ashtu siç miratohet çdo ligj i zakonshëm, por me shumicën e cilësuar prej tri të pestave të deputetëve, gjë që kërkon një konsensus më të gjerë politik. Në këtë kuadër, ligjit organik i është dhënë rëndësi e posaçme në fushën e organizmit dhe të funksionimit të hallkave të ndryshme të organizmit shtetëror, sepse ai rregullon marrëdhëniet në një fushë të caktuar, që ligjvënësi nuk mund ta rregullojë me ligj të zakonshëm. Vullneti i kushtetutëbërësit është shprehur mjaft qartë për këtë çështje. Referimi i drejtpërdrejtë nga Kushtetuta i mënyrës së miratimit të ligjeve organike të institucioneve të sipërpërmendura u jep atyre fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ata renditen pas Kushtetutës dhe para ligjeve të zakonshme të Kuvendit (*shih vendimet nr. 23, datë 8.6.2011; nr. 9, datë 23.3.2010; nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

66. Procedura e miratimit me shumicë të cilësuar të ligjit nga Kuvendi nuk është vetëm një element formal i procesit legjislativ, por lidhet drejtpërdrejt me parimet e shtetit të së drejtës, të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve dhe të sigurisë juridike. Ligjeve të miratuara me shumicë të cilësuar u është dhënë rëndësi e posaçme në fushën e organizimit dhe të funksionimit të hallkave të ndryshme të organizmit shtetëror, sepse ato rregullojnë marrëdhëniet në një fushë të caktuar, që ligjvënësi nuk mund t’i rregullojë me ligj të zakonshëm. Vullneti i kushtetutëbërësit është shprehur mjaft qartë për këtë çështje. Referimi i drejtpërdrejtë nga Kushtetuta i mënyrës së miratimit të këtyre ligjeve, u jep atyre fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet

treguar kujdes i veçantë që ato të mos prekin rregullimet që përfshihen natyrshëm në sferën ekskluzive të ligjeve të përforcuara, përndryshe ato do të binin në kundërshtim me nenet 6 dhe 81/2 të Kushtetutës (*shih vendimet nr. 7, datë 16.2.2015; nr. 10, datë 6.3.2014; nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

67. Duke ndjekur të njëjtën logjikë, edhe ndryshimet që mund t'u bëhen ligjeve të përforcuara ose dispozitave të veçanta të tyre, nuk mund të arrihen nëpërmjet një ligji të thjeshtë, por nëpërmjet një ligji që do të kërkonte sërish të paktën tri të pestat e deputetëve. Kuvendi nuk mund të miratojë një ligj të ri ose shtesa në një ligj të mëparshëm, të cilat kërkojnë “shumicë të cilësuar”, me “shumicë të thjeshtë”, sepse në këtë mënyrë ligjet që kërkojnë “shumicë të cilësuar” mund ta humbasin rëndësinë e tyre. Nga ana tjetër, referuar standardeve të mësipërme kushtetuese, kjo ndërhyrje do të cenonte mbrojtjen që garanton neni 81/2 i Kushtetutës (*shih vendimet nr. 10, datë 6.3.2014; nr. 25, datë 5.12.2008 të Gjykatës Kushtetuese*). Kjo gjë arsyetohet me faktin e thjeshtë se rendi juridik nuk përbëhet nga norma juridike të barasvlershme apo me të njëjtën fuqi juridike, përkundrazi ai është një sistem i shkallëzuar, ku normat e së drejtës renditen në bazë të fuqisë juridike që kanë. Uniteti i këtij sistemi qëndron në varësinë që ekziston ndërmjet normës “krijuese” dhe normës së “krijuar” (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

68. Neni 81, pika 2, shkronja “a”, i Kushtetutës, që kërkuesi pretendon të jetë shkelur nga ligji objekt shqyrtimi, është normë kushtetuese me karakter procedural. Në jurisprudencën kushtetuese është argumentuar se subjektet e parashikuara në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës nuk legjitimohen të kërkojnë antikushtetutshmërinë e normës juridike duke paraqitur si argument ekzistencën e veseve formale, në qoftë se vetë norma nuk ka cenuar ndonjë të drejtë a liri kushtetuese nga ato që subjekti legjitimohet t'i mbrojtë para Gjykatës (*shih vendimin nr. 25, datë 5.12.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

69. Gjykata vlerësoi më sipër se rregullimet e kundërshtuara të ligjit nr. 68/2017 nuk ndërhyjnë në kompetencat e KLSH-së, nuk parashikojnë kompetenca të reja të këtij organi dhe nuk vendosin detyrimin për mënyrën e ushtrimit të tyre. Qëllimi i pikave 1 dhe 2 të nenit 50 është përcaktimi i rregullave dhe standardeve të kontrollit të veprimtarisë financiare dhe menaxhimit të buxhetit nga organet e qeverisjes vendore. Përderisa këto dispozita nuk paraqesin një disiplinë të re rregullatore dhe nuk ndërhyjnë në çështje që rregullohen nga ligji organik i KLSH-së, pretendimi për cenimin e nenit 81 të Kushtetutës është haptazi i pabazuar.

70. Në përfundim, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuesit janë të pabazuara.

PËR KËTO ARSYE:

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “d” dhe pika 2, të Kushtetutës, si dhe të neneve 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

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

Marrë më 1.3.2021.

Shpallur më 25.3.2021.

Kryetare: Vitore Tusha

Anëtarë pro: Elsa Toska, Altin Binaj, Fiona Papajorgji, Përparim Kalo

Anëtarë pjesërisht kundër: Marsida Xhaferllari, Sonila Bejtja

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të kërkesës së paraqitur nga Kryetari i KLSH-së, me objekt “Shfuqizimin e nenit 50, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 68/2017, “Për financat e vetëqeverisjes vendore” si të papajtuëshëm me Kushtetutën”, jemi pjesërisht kundër qëndrimit të shumicës, pasi vlerësojmë se kërkesa nuk duhet rrëzuar tërësisht.

2. Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 68/2017, i cili përcakton rregullat, parimet e procedurat e financimit të njësive të vetëqeverisjes vendore. Ligji, ndër të tjera, përmban një krye të veçantë normash për monitorimin, mbikëqyrjen dhe auditimin e jashtëm, ku bën pjesë edhe neni 50, pikat 1 dhe 2 të të cilit parashikojnë auditimin e jashtëm të njësive të qeverisjes vendore çdo vit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit ose audituesit e tjerë ligjorë.

3. Kryetari i KLSH-së ka kërkuar shfuqizimin e pikave 1 dhe 2 të nenit 50, duke ngritur dy pretendime. Në mënyrë të përmbledhur, sipas kërkuarit, dispozita ligjore: (a) cenon pavarësinë organizative, funksionale dhe financiare të KLSH-së; dhe (b) paraqet antikushtetutshmëri në aspektin formal, pasi nuk është miratuar me shumicë të cilësuar prej 3/5 të anëtarëve të Kuvendit.

4. Në respekt të nenit 132, pika 3, të Kushtetutës, që parashikon publikimin e mendimit të pakicës së bashku me vendimin përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese, parashatrojmë në vijim argumentet që mbështesin qëndrimin tonë pjesërisht kundër.

a) Për pretendimin e cenimit të pavarësisë organizative, funksionale dhe financiare

5. Kërkuari ka pretenduar në thelb të kërkesës së saj se dispozita ligjore e kundërshtuar cenon pavarësinë financiare, funksionale dhe organizative të KLSH-së, pasi krijon detyrimin për auditimin financiar të 73 njësive të qeverisjes vendore, i cili duhet të kryhet çdo vit, që në fakt nënkupton realizimin e auditimit të tyre brenda periudhës tremujore “1 mars – 30 maj” të çdo viti. Kjo mënyrë e re auditimi, me këtë periodicitet kohor dhe afat të ngushtë, krijon volum të papërshtatshëm pune deri në pamundësi kontrolli, bazuar në burimet financiare dhe njerëzore të KLSH-së. Për pasojë, KLSH-ja vendoset në pamundësi të përmbushjes me cilësi të detyrave kushtetuese që ajo ka.

6. Shumica, pasi ka marrë në shqyrtim pretendimin e kërkuarit dhe prapësimet e subjekteve të interesuara, ka vendosur rrëzimin e kërkesës, duke arsyetuar se pretendimi për cenimin e pavarësisë financiare, funksionale dhe atë organizative të Kontrollit të Lartë të Shtetit nga dispozita ligjore e kundërshtuar është i pabazuar.

7. Në vlerësimin tonë kushtetues të çështjes, çmojmë se shprehja “çdo vit” në tekstin e nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 68/2017 duhet shfuqizuar, pasi kjo shprehje i jep dispozitës së kundërshtuar një kuptim: i. që cenon në thelb kompetencën kushtetuese të KLSH-së; ii. që nuk respekton hierarkinë kushtetuese të saj, si institucioni më i lartë i kontrollit; dhe iii. arbitrar, në aspektet e racionalitetit dhe arsyeshmërisë.

8. Fillimisht, ne shprehim vlerësimin për rëndësinë e çështjes konkrete, e cila, në rrafshin kushtetues, sjell nevojën e një analize të kujdesshme të parimit të pavarësisë së KLSH-së, si organ kushtetues, në pozicionin e institucionit më të lartë të kontrollit ekonomik dhe financiar (neni 162 i Kushtetutës), i parë në këndvështrimin e përmbushjes së detyrës kushtetuese të mbrojtjes cilësore të financave publike, për të cilën është krijuar dhe funksionon KLSH-ja (neni 163). Ne vlerësojmë se në këtë gjykim, në përgjigje të zhvillimeve aktuale institucionale dhe në shërbim të zgjidhjes së çështjes,

ishite rasti për të zhvilluar në nivel kushtetues konceptin e qeverisjes së mirë dhe lidhjen e fortë që ekziston midis këtij koncepti dhe funksioneve kushtetuese të KLSH-së.

9. Qeverisja e mirë, ndonëse nuk përcaktohet shprehimisht në Kushtetutë, pa asnjë dyshim është një koncept i lidhur me shtetin e së drejtës, i cili mbron të drejtat e njeriut dhe garanton zhvillimin e qëndrueshëm ekonomik dhe shoqëror të vendit. Në funksion të zhvillimit të këtij koncepti do të ishte me vlerë ndërthurja e tekstit të preambulës së Kushtetutës, në të cilin deklarohet “...me vendosmërinë për të ndërtuar një shtet të së drejtës, ... me zotimin për ... prosperitetin e të gjithë kombit, për ... mirëqenien...”, me parimin themelor të organizimit shtetëror për sistemin ekonomik të Republikës së Shqipërisë, i cili bazohet edhe te prona publike, që duhet mbrojtur njëllë si prona private (neni 11) dhe që vlen të analizohet së bashku me parimin e zhvillimit të qëndrueshëm, i përmendur tek objektivat sociale që shteti synon të përmbushë, brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon (neni 59).

10. Nën dritën e rrethanave të çështjes konkrete dhe në kontekstin e shtetit të së drejtës, si mbrojtës i të drejtave themelore të njeriut, ne vlerësojmë se qeverisja e mirë përfshin menaxhimin transparent dhe të përgjegjshëm të burimeve financiare, ekonomike, natyrore dhe njerëzore për qëllime të zhvillimit të qëndrueshëm. Menaxhimi transparent dhe i përgjegjshëm është i lidhur veçanërisht me përpjekjet për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit, që në ditët e sotme përbën një prej shqetësimeve më serioze të shoqërisë shqiptare. Mjafton t’u referohemi disa raporteve të ndryshme ndërkombëtare, që evidentojnë se korrupsioni i zgjeruar minon shtetin e së drejtës në Shqipëri¹, për të theksuar lidhjen që kontrolli i përdorimit të fondeve publike ka me luftën kundër korrupsionit dhe besimin publik tek shteti i së drejtës.

11. Ne vlerësojmë faktin se KLSH-ja është krijuar nga Kushtetuta dhe duhet të funksionojë për të garantuar qeverisjen e mirë në funksion të zhvillimit të qëndrueshëm të vendit. Kushtetuta e përcakton KLSH-në si institucionin më të lartë të kontrollit ekonomik dhe financiar (neni 162), me kompetencë të kontrollit të financave publike (neni 163).

12. Në lidhje me rëndësinë e rolit unik të KLSH-së, mendimi ynë është i ndryshëm nga ai i shumicës, e cila, teksa pranon pozicionin e veçantë të këtij organi kushtetues, të emërtuar prej saj si “*maja e piramidës së kontrollit ekonomik dhe financiar*”, nuk ka marrë në analizë arsyen dhe rëndësinë e këtij pozicionimi në Kushtetutë, por ndalet në përfundimin se ky pozicion nuk është tregues i ekskluzivitetit të ushtrimit të kontrollit financiar nga ana e tij (*shih paragrafin 39 të vendimit*).

13. Në ndryshim nga shumica, ne vlerësojmë se ka disa faktorë, analiza e të cilëve evidenton rëndësinë e rolit të KLSH-së dhe vendin që ai zë në sistemin qeverisës të vendit. Faktorë të tillë lidhen me rregullimin në rang kushtetues të KLSH-së, misionin, pozicionin hierarkik dhe kompetencën kushtetuese të tij.

14. Nën këtë analizë vlen të evidentohet se KLSH-ja është krijuar në bazë të një përcaktimi të saktë kushtetues (nenet 162-165). Kushtetuta i ka dedikuar një pjesë të plotë normave për organizimin dhe funksionimin e këtij organi kushtetues – përkatësisht pjesën e katërmëdhjetë të saj. Pozicionimi i normave për KLSH-në në një pjesë të plotë dhe të veçantë të Kushtetutës, pikërisht në vijim të normave të pjesës së tremëdhjetë të saj, të titulluar “Financat publike”, tregon synimin e kushtetutëbërësit për krijimin e një organizmi të posaçëm, me qëllim mbrojtjen e financave publike. Nga ana tjetër, Kushtetuta i ka caktuar KLSH-së një pozicion të veçantë kushtetues, nga pikëpamja e hierarkisë, duke e cilësuar atë si “institucionin më të lartë” të kontrollit ekonomik dhe financiar (neni 162), si dhe e ka veshur me kompetencë kushtetuese të rëndësishme – atë të kontrollit të veprimtarisë ekonomike të institucioneve shtetërore e të personave të tjerë juridikë shtetërorë; të përdorimit dhe

¹ Shih <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/Tab-2-INCSR-Vol-2-508.pdf>, faqe 39–41, <https://freedomhouse.org/country/albania/freedom-world/2020>, dhe <https://rm.coe.int/committee-of-experts-on-the-evaluation-of-anti-money-laundering-measur/16808ff139>, faqe 3

mbrojtjes së fondeve shtetërore nga organet e pushtetit qendror dhe atij vendor; të veprimtarisë ekonomike të personave juridikë, në të cilët shteti ka më shumë se gjysmën e pjesëve ose të aksioneve, ose kur huat, kreditë dhe detyrimet e tyre garantohen nga shteti (neni 163).

15. Duke përdorur metodat e interpretimit sistematik dhe teleologjik, vijmë në përfundimin se Kushtetuta i ka dedikuar KLSH-së një pozitë unike tepër të rëndësishme kushtetuese, me rol përcaktues në qeverisjen e mirë për t'i shërbyer zhvillimit ekonomik të qëndrueshëm të vendit.

16. Është e vërtetë që Kushtetuta nuk i jep shprehimisht KLSH-së funksion ekskluziv të kontrollit të financave publike, por është po aq e vërtetë se në sistemin tonë qeverisës, çdo model auditimi i financave publike, që miratohet nga ligjvënësi, në eventualitetin e krijimit të më shumë se një strukture audituese, duhet të mundësojë dhe të respektojë epërsinë e KLSH-së ndaj çdo strukture tjetër kontrolli. Në këtë pikë duhet saktësuar se në parim përshtatshmëria apo efektiviteti i mënyrës së zgjedhur nga ligjvënësi për të rregulluar një marrëdhënie juridiko-shoqërore nuk bën pjesë në juridiksionin kushtetues, por Gjykata Kushtetuese nuk mund dhe nuk duhet të mënjanojë nga gjykimi i saj kushtetues ato rregullime ligjore të cilat janë në kundërshtim me standardet kushtetuese (*shih vendimin nr. 25, datë 5.12.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Nga ana tjetër, ne vërejmë se nenet 162-165 të Kushtetutës përcaktojnë pavarësinë e KLSH-së nga mënyra se si është rregulluar pozicioni, kompetencat, zgjedhja dhe shkarkimi i drejtuesit të saj, të kombinuara me rregullin se KLSH-ja i nënshtrohet vetëm Kushtetutës dhe ligjeve. Kjo pavarësi nuk është qëllim në vetvete, por ajo është ideuar në mënyrë të tillë që të sigurojë përmbushjen në mënyrë cilësore të funksionit kushtetues nga ana e KLSH-së. Përmbushja cilësore e këtij funksioni, për të cilin në analizë të fundit KLSH-ja është krijuar, nuk është gjë tjetër veçse kryerja e detyrave me efikasitet, në një kontekst të sigurt dhe të qëndrueshëm, të cilat ashtu siç ka vënë në dukje Gjykata Kushtetuese realizohen përmes prerogativës së vërtetë dhe të domosdoshme të pavarësisë së organit kushtetues (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Për sa më lart, ne biem dakord me shumicën në nivel parimor, teksa shprehet se KLSH-ja bën pjesë në rrethin e institucioneve kushtetuese, të cilat janë të nevojshme e të pashmangshme në përcaktimin e formës së shtetit e të qeverisjes dhe që përbëjnë elemente të domosdoshme dhe të pandashme të shtetit, sepse mungesa e njërit do të sillte ndalimin e veprimtarisë së plotë shtetërore dhe zëvendësimi i tyre me institucione të tjera nuk mund të mos shkaktonte ndryshim në mënyrë rrënjësore të formës së shtetit (*shih paragrafin 36 të vendimit*).

19. Po ashtu, ne biem dakord me shumicën edhe për analizën e pavarësisë së organeve kushtetuese, si kërkesë e shtetit të së drejtës, ku ide qendrore mbetet shpërndarja e pushtetit shtetëror në disa organe apo mekanizma qendrorë kushtetues, të cilët e ushtrojnë atë në mënyrë të pavarur, pavarësi e cila garantohet me dispozita të veçanta të Kushtetutës (*shih paragrafin 32 të vendimit*). Nocioni i pavarësisë, i marrë në tërësi, ka si elemente të qenësishme pavarësinë organizative, pavarësinë funksionale dhe pavarësinë financiare (*shih paragrafin 33 të vendimit*). Ndër këto aspekte, pavarësia funksionale nënkupton pushtetin e mjaftueshëm të organit kushtetues që të marrë vendime në mënyrë të lirë e të pavarur për të realizuar detyrën kushtetuese, pa pasur ndërhyrje nga të tretët (*shih paragrafin 34 të vendimit*).

20. Duke iu referuar përmbajtjes së dispozitave kushtetuese, sidomos në drejtim të mënyrës së formulimit të nenit 162 të Kushtetutës, si dhe duke mbajtur në konsideratë funksionin thelbësor që ushtron KLSH-ja në mbrojtjen e financave publike, të ndërlidhur edhe me parimin e pavarësisë së këtij organi kushtetues, vijmë në përfundimin se qëllimi i kushtetutëbërësit nuk ka qenë konceptimi dhe krijimi i KLSH-së si një prej shumë organeve me funksion kontrollues të financave publike. Qëllimi i kushtetutëbërësit ka qenë sanksionimi i KLSH-së si institucioni më i lartë, që organizohet dhe funksionon në mënyrë të pavarur e që nënkupton se ai duhet të lejohet të ushtrojë funksionin e

tij në mënyrë të plotë, cilësore, pa ndërhyrje, pa mbivendosje dhe pa pengesa. Parashikimi drejtpërdrejt nga Kushtetuta i KLSH-së, duke i dhënë asaj statusin e institucionit të pavarur me kompetencë të rëndësishme kushtetuese dhe duke i caktuar pozicionin e institucionit më të lartë në hierarkinë e kontrollit financiar të financave publike, i shërben qeverisjes së mirë dhe zhvillimit të qëndrueshëm ekonomik të vendit. Pavarësia dhe epërsia institucionale e KLSH-së përbën një vijë kufiri kushtetues ndaj cilitdo që nuk duhet të cenohet jo vetëm nga organet shtetërore, por edhe nga strukturat private.

21. Në vijim të këtij arsyetimi, çmujmë se duhet vënë në pah se në të drejtën administrative, kompetenca është masë pushteti që i atribuohet organit shtetëror apo personave juridikë publikë për të ushtruar veprimtarinë, e cila ndahet sipas disa kriterëve (funksionit, lëndës apo territorit), që përcaktojnë hapësirën e veprimit të tij. Në rastin e një organi kushtetues me funksione administrative, kompetenca përcaktohet nga Kushtetuta dhe ushtrimi i qetë i saj garantohet nga pavarësia, në aspektin funksional. Thënë ndryshe, respektimi i pavarësisë funksionale nënkupton lejimin e organit kushtetues, që brenda hapësirës së veprimit dhe pa ndërhyrje, të bëjë zgjedhjet e tij dhe të ndërmarrë veprimet që ai i vlerëson më të përshtatshmet. Ndërhyrjet në sferën e kompetencave apo hapësirën e veprimit janë të papajtueshme me pavarësinë funksionale të organit kushtetues edhe nëse paraqiten me anë të një ligji që prezanton politika mbrojtëse, të ngjashme me ndërhyrjet paternaliste.

22. Duke i zbatuar parimet dhe konceptet kushtetuese të mësipërme në çështjen konkrete, ne vlerësojmë se shprehja “*çdo vit*” në pikën 1 të nenit 50 të ligjit nr. 68/2017 krijon *tri probleme kushtetuese*, të cilat mund të zgjidheshin vetëm përmes shfuqizimit të saj.

23. *Problemi i parë* lidhet drejtpërdrejt me kompetencën kushtetuese të KLSH-së për kontrollin e financave publike të njësive të qeverisjes vendore, si dhe në mënyrë të tërthortë me pjesën tjetër të kompetencave kushtetuese të saj. Neni 50 i ligjit nr. 68/2017 përcakton procedura të reja për auditimin e jashtëm të njësive të qeverisjes vendore dhe vendos një afat tejet të ngushtë 1-vjeçar për auditimin e të gjithave ato. Ashtu siç parashtrroi kërkuesi në kërkesë dhe në seancë plenare, dispozita ligjore e kundërshtuar krijon detyrimin për auditimin financiar të 73 njësive të qeverisjes vendore, i cili duhet të realizohet çdo vit.

24. Në terma praktikë, duke mbajtur në konsideratë kohën e finalizimit të dokumenteve financiare vjetore dhe kohën e fillimit të procedurave të hartimit të buxhetit vjetor, afati 1-vjeçar për auditimin e detyrueshëm të të gjitha njësive të qeverisjes vendore kufizohet në afat tremujor, që përfshin periudhën “1 mars – 30 maj” të çdo viti. Kërkuesi shpjegoi në seancë plenare se koha mesatare e realizimit të një auditimi të një njësie të qeverisjes vendore zgjat 1.5 – 3 muaj dhe se KLSH-ja, duke iu referuar praktikave të mëparshme të punës, ka realizuar gjer në 30 auditime të njësive të qeverisjes vendore përgjatë 1 viti. Analiza e këtyre të dhënave tregon në mënyrë të qartë se me detyrimin e ri ligjor krijohet një volum i papërshtatshëm pune dhe KLSH-ja vendoset në pamundësi objektive për të realizuar kontrollin e përvitshëm të njësive të qeverisjes vendore, madje ekziston një rrezik real që të ulë ndjeshëm numrin e auditimeve të këtyre njësive për shkak të reduktimit *de facto* të kohës nga një vit në tre muaj.

25. Risia në përcaktimin ligjor të auditimit të jashtëm të njësive të qeverisjes vendore u pohua edhe nga subjektet e interesuara, Kuvendi i Shqipërisë dhe Këshilli i Ministrave, të cilat në seancë plenare, të pyetura mbi *ratio legis*, u përgjigjën se ligji ishte ideuar dhe frymëzuar nga domosdoshmëria e një kontrolli të përvitshëm të këtyre njësive, si rezultat i rritjes së borxhit të tyre ndaj të tretëve. Sipas tyre, duke parashikuar pamundësinë e kryerjes së këtij auditimi ndaj të gjitha njësive të qeverisjes vendore brenda këtij afati të ngushtë nga ana e KLSH-së, në konsideratë edhe të burimeve njerëzore të saj, u pa e arsyeshme të përcaktohej nga ky ligj edhe një strukturë paralele e kontrollit, pra audituesit e tjerë ligjorë. Duke u bazuar në këto shpjegime, ne konstatojmë se subjektet e interesuara ishin në dijeni të

pamundësisë së KLSH-së për ushtrimin e kompetencës dhe madje, pikërisht për shkak të kësaj pamundësie, dispozita ligjore e kundërshtuar ka parashikuar që auditimi i përvitshëm i njësive të qeverisjes vendore të realizohet në mënyrë alternative nga struktura private e audituesve ligjorë.

26. Nga analiza e këtyre rrethanave, ne vlerësojmë se vendosja e KLSH-së në pamundësi objektive për të realizuar auditimin e njësive të qeverisjes vendore nuk është gjë tjetër veçse zvogëlimi i kompetencës kushtetuese të kontrollit që ky organ ka mbi financat publike vendore. Në eventualitetin që KLSH-ja angazhon të gjitha burimet njerëzore dhe financiare në këtë drejtim, për të përmbushur këtë detyrim ligjor, atëherë ajo vendoset në situatën e pamundësisë për të ushtruar me cilësi pjesën tjetër të kompetencave kushtetuese të kontrollit të financave të tjera publike, përtej atyre të qeverisjes vendore.

27. *Problemi i dytë* kushtetues lidhet me pozicionin hierarkik kushtetues të KLSH-së, si institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik dhe financiar. Në dispozitën ligjore të kundërshtuar, përcaktimi dhe pozicioni *ipso jure* i kryerjes së auditimit në mënyrë alternative, i vendosur në kontekstin e afatit 1-vjeçar, sipas mendimit tonë, krijon standard të dyfishtë auditimi, lejon auditime paralele dhe mbivendosje auditimesh, por më e rëndësishmja, e rendit auditimin e kryer nga KLSH-ja në nivel të njëjtë me auditimin nga struktura tjetër paralele e auditorëve të jashtëm. Thënë ndryshe, përcaktimi me ligj i një strukture paralele (përdorimi i lidhëzës “ose” në pikën 2 të nenit 50 të ligjit nr. 68/2017) për ushtrimin e kontrollit ndaj organeve të qeverisjes vendore, në kontekstin e auditimit të të gjitha këtyre njësive brenda një viti, në vetvete cenon pavarësinë e KLSH-së, pasi kontrolli i ushtruar prej saj, që përcaktohet nga neni 163 i Kushtetutës si kontroll kushtetues, pasqyrohet i njëjtë për nga rëndësia funksionale me kontrollin e ushtruar nga audituesit e tjerë ligjorë, të rregulluar me ligjin nr. 10091/2009, “Për auditimin ligjor, organizimin e profesionit të audituesit ligjor dhe të kontabilistit të miratuar”, të ndryshuar.

28. Ky rregullim ligjor, përveçse është në kundërshtim me Kushtetutën, që e përkufizon KLSH-në si “institucioni më i lartë”, krijon gjithashtu hapësirë për ndikim të papërshtatshëm nëpërmjet një auditimi alternativ nga struktura private, të rregulluara në rang më të ulët normativ dhe organizativ dhe, për rrjedhojë, cenon mbrojtjen e financave publike nga KLSH-ja, që është një funksion i dhënë nga Kushtetuta. Në këto kushte, kjo mënyrë auditimi e përcaktuar nga dispozita ligjore e kundërshtuar, në kontekstin e detyrimit për t’u realizuar çdo vit për të gjitha njësitë e qeverisjes vendore, përkthehet në një cenim të kompetencës së auditimit të KLSH-së, sepse pamundëson efektivisht kontrollin e këtij organi kushtetues ndaj organeve të qeverisjes vendore, sipas parashikimit hierarkik kushtetues.

29. Është e nevojshme të ritheksohet se kontrolli i financave publike duhet të ndërtohet mbi bazën e parimeve dhe të standardeve kushtetuese, në respekt të pavarësisë së jashtme dhe të brendshme të KLSH-së, me qëllimin që kontrolli të garantojë qeverisjen e mirë dhe zhvillimin e qëndrueshëm të vendit.

30. Parë në këtë këndvështrim dhe gjithnjë në kontekstin e detyrimit ligjor për auditimin e përvitshëm, ne theksojmë se cenimi i pozicionit kushtetues hierarkik të KLSH-së jo vetëm nuk gjen zgjidhje në dispozita të tjera ligjore, por ndërlikohet më tej për shkak të delegimit që ligji nr. 68/2017 bën për rregullimin e rasteve, procedurave, afateve dhe standardeve të auditimit me udhëzim të përbashkët të ministrit të Financave dhe kryetarit të KLSH-së.

31. Pika 3 e nenit 50, e kombinuar me pikën 2, të nenit 62, të ligjit nr. 68/2017, parashikon se ministri i Financave dhe kryetari i KLSH-së, brenda katër muajve nga hyrja në fuqi e ligjit, përcaktojnë me udhëzim të përbashkët rastet kur auditimi realizohet nga auditues të tjerë ligjorë, si dhe procedurat, afatet dhe standardet e auditimit të jashtëm nga këta auditues. Sipas shpjegimeve të palëve në seancë plenare, mes Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe KLSH-së është lidhur një

marrëveshje bashkëpunimi në datën 12.4.2017 për koordinimin dhe bashkëpunimin në fushën e auditimit të jashtëm, të brendshëm dhe inspektimit financiar, duke ngritur edhe një sekretariat të përbashkët. Ndonëse janë zhvilluar disa takime dhe janë shkëmbyer disa projekte deri në janar 2018, palët pranuan në seancë plenare se nuk është vijuar më tej me procedurat për miratimin e udhëzimit të përbashkët dhe se dispozitat e kundërshtuara nuk janë zbatuar, në pritje të shqyrtimit të kërkesës nga Gjykata Kushtetuese.

32. Shumica vlerëson se mosmiratimi i këtij udhëzimi i ka hequr kërkuessit mundësinë që pretendimet e parashtruara në këtë gjykim kushtetues për raportin e tij në lidhje me audituesit e jashtëm, kushteve konkrete të ndarjes së auditimit të njërive të qeverisjes vendore etj., t'i zgjidhte në kuadrin e atij akti nënligjor (*shih paragrafin 57 të vendimit*).

33. Në ndryshim nga shumica, ne vlerësojmë se pikërisht mospërmbushja e detyrimit ligjor për nxjerrjen e udhëzimit, nga vetë subjektet e ligjit, është rezultati konkret i mospërputhjes së ligjit me normat kushtetuese, duke shkaktuar në këtë mënyrë një ngërç institucional dhe dështim në zbatimin e ligjit për auditimin e përvitshëm të njërive të qeverisjes vendore. Ky dështim në zbatimin e detyrimit ligjor prej pothuajse 4 vjetësh nga miratimi i ligjit, për shkak të qëndrimeve të papajtueshme të dy nismëtarëve për nxjerrjen e udhëzimit në fjalë, është ilustrim i problemit të dytë kushtetues që lidhet me hierarkinë e KLSH-së. Thënë ndryshe, ky dështim është një tregues kuptimplotë se si dispozita ligjore e kundërshtuar, në kontekstin e detyrimit të auditimit të përvitshëm, cenon pozicionin hierarkik kushtetues të KLSH-së, si institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik dhe financiar.

34. Shprehja “*çdo vit*” në dispozitën ligjore të kundërshtuar ngre edhe *problemin e tretë* kushtetues, i cili lidhet me arbitraritetin për shkak të cenimit të harmonisë së rregullave ligjore, si shprehje e mungesës së koherencës dhe arsyeshmërisë së legjislacionit për auditimet e jashtme.

35. Ligjvënësi ka misionin e rëndësishëm që të miratojë për shoqërinë struktura normative koherente, të qëndrueshme dhe paqësore. Nëse një ligji i mungojnë këto elemente, atëherë krijohet situata e abuzimit të funksionit legjislativ, ose ajo që në doktrinë njihet si arbitraritet në formën e ligjit, që është pavlefshmëria më e rëndësishme dhe kundër të cilës rreshtohen forcat e së drejtës, ku në vijë të parë gjendet forca e së drejtës kushtetuese. Një prej formave në të cilën shfaqet arbitrariteti i ligjit është mungesa e racionalitetit. Parimi i racionalitetit është përcaktuar nga jurisprudenca italiane prej disa kohësh si formulë e tillë “*Në situata të njëjta – ligje të njëjta. Në situata të ndryshme – ligje të ndryshme*”. Kur mungon racionaliteti, atëherë thyhet koherenca e rendit juridik, e cila ka vlerë thelbësore në një shtet të së drejtës. Gjykata Kushtetuese Italiane me vendimin nr. 204 të vitit 1982 është shprehur: “*Koherenca ndër pjesët përbërëse të sistemit juridik, është një vlerë thelbësore e tij, në një vend civil dhe demokratik. Në rast të mosrespektimit të kësaj vlere thelbësore, normat ligjore që e përbëjnë këtë sistem juridik, degradojnë në një nivel të ngjashëm me atë të një “kopeje pa bari”*”. Element tjetër thelbësor i arbitraritetit të ligjit është edhe mungesa e arsyeshmërisë së tij, që ndryshon nga racionaliteti në kuptimin që, teksa racionaliteti ka natyrë formale, sepse i referohet mungesës së kontradiktës, arsyeshmëria ka natyrë materiale dhe i referohet përkujdesjes së nevojshme në hartimin e normave. Një ligj është i arsyeshëm atëherë kur ai mban parasysh edhe ambientin juridik brenda të cilit është krijuar dhe funksionon. Gjykimi kushtetues i ligjit, në emër të arsyes, përqendrohet në cilësinë e përkujdesjes që ka pasur ligjvënësi në zgjedhjet legjislative brenda kornizës kushtetuese.²

36. Duke iu kthyer rastit konkret, ne konstatojmë se auditimi i përvitshëm nuk është një model i njëjtë i ndjekur edhe për njësitë e qeverisjes qendrore, ndonëse *ratio legis* për auditimin e përvitshëm të qeverisjes vendore “*rritja e borxhit ndaj të tretëve*” përbën një rrezik të ekonomisë shqiptare, që i referohet edhe qeverisjes qendrore. Institucionet ndërkombëtare që monitorojnë ekonominë shqiptare evidentojnë rreziqet që burojnë nga forcat madhore (tërmeti dhe pandemia), shtimin e

² Shih Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, 2012, faqe 195 e vijim.

deficiteve fiskale dhe të borxhit publik, si dhe dobësitë në menaxhimin e financave publike, duke përfshirë të zëri i borxhit publik detyrimet e qeverisë qendrore dhe të asaj vendore³. Gjithashtu, ne konstatojmë se në hartimin e dispozitës ligjore të kundërshtuar, ligjvënësi jo vetëm që nuk është treguar racional për të siguruar koherencën që situata të njëjta t'i rregullojë me ligje të njëjta, por nuk ka treguar as përkujdesjen e duhur ndaj gjithë korpusit të rregullave ligjore, të miratuara nga ai vetë, për auditimin e jashtëm të organeve të qeverisjes vendore. Në këtë kuptim, neni 43 i ligjit nr. 139/2015, "Për vetëqeverisjen vendore", në pikën 1 parashikon se kontrolli i jashtëm i këtyre njësive kryhet nga ana e KLSH-së, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj, ndërsa në pikën 4 parashikon se auditimi i jashtëm kryhet nga shoqëri të specializuara kur këshilli bashkiak ose këshilli i qarkut merr vendim të veçantë.

37. Për rrjedhojë, shprehja "*çdo vit*" në dispozitën ligjore të kundërshtuar krijon mungesë racionaliteti dhe arsyeshmërie, që e shndërron normën në arbitrare dhe të papajtueshme me konceptin e shtetit të së drejtës.

38. Në përmbledhje të argumenteve të mësipërme të parashtruara si tri probleme kushtetuese, ne vlerësojmë se neni 50, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 68/2017, për shkak të shprehjes "*çdo vit*", nuk harmonizohet me parimet dhe rregullimet specifike kushtetuese, por është në tejkalim të tyre. Për këtë shkak, jemi të mendimit se është prekur, veç të tjerash, edhe parimi i shtetit të së drejtës, i shprehur me përparësinë e normave të Kushtetutës në raport me normat e tjera ligjore. Ky është një qëndrim i konsoliduar i mbajtur nga Gjykata Kushtetuese, në disa çështje të tjera analoge, në të cilat ka theksuar se "*atë që nuk ka dashur ta bëjë Kushtetuta nuk mund ta bëjë ligji*" (shih vendimet nr. 29 datë 9.11.2005; nr. 212, datë 29.10.2002 të Gjykatës Kushtetuese).

39. Në gjykimin e shumicës, analiza kushtetuese është bazuar në prezumimin se ligjvënësi në ushtrim të detyrës së tij në një shtet demokratik, brenda disa modeleve të mundshme ekzistuese, ka balancuar aspektet pozitive dhe negative të secilit prej tyre në secilin komponent që synohet të rregullohet. Sipas shumicës, nuk është detyrë e saj të vlerësojë nëse modeli i zgjedhur nga ligjvënësi është më i miri, por gjatë kontrollit kushtetues të normës ligjore, vlerëson nëse rregullimet e miratuara nga ligjvënësi janë të tilla që ndërhyjnë në vetë thelbin e së drejtës ose parimit të sanksionuar nga norma kushtetuese (shih paragrafin 50 të vendimit).

40. Në suazën e argumentimit që kemi parashtruar më sipër, ne shprehim qëndrimin tonë të kundërt me atë të shumicës, sepse konkluzioni se dispozita ligjore e kundërshtuar ka prezantuar thjesht një model legjislativ nuk mbështetet në një analizë gjithëpërfshirëse të çështjes. Ne vlerësojmë se modeli legjislativ i përzgjedhur, i zbatuar si detyrim i përvitshëm, cenon në thelb kompetencën kushtetuese të një institucioni kushtetues, sepse vendos mënyra dhe afate të pamundura për ushtrimin e saj, nuk respekton pozicionin hierarkik të tij dhe përmban rregullim ligjor arbitrar. Për rrjedhojë, jemi të mendimit se në rastin konkret nuk mund të flitet thjesht për një model legjislativ, por për një parashikim ligjor, që vështirëson deri në pamundësi ushtrimin e një detyre sipas kompetencës qartësisht kushtetuese, duke shkaktuar edhe ngërç institucional ose mosfunksionim të parashikimeve ligjore. Në këtë vështrim, duhet ritheksuar se vetë pohimi i palëve në seancë plenare për konfliktin e krijuar nga mungesa e hartimit të një udhëzimi të përbashkët në kuadër të zbatimit të këtij ligji, është shprehje e qartë e mungesës së një modeli legjislativ në harmoni me parimet dhe parashikimet kushtetuese.

41. Nga ana tjetër, duke pasur parasysh se në analizën e kryer nga shumica, ajo ka ushtruar kontrollin e saj në pjesë të konsiderueshme mbi përputhjen e parashikimeve kushtetuese me ligjet, ndërkohë që për mendimin tonë duhej bërë pikërisht e kundërta: të analizohet përshtatshmëria e

³ Shih <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/25/pr20358-albania-imf-executive-board-concludes-2020-first-post-program-monitoring>

ligjeve me kornizën kushtetuese, në harmoni të plotë e plotësim të mëtejshëm të delegimeve të lejuara nga vetë Kushtetuta.

42. Po ashtu, në vlerësojmë se nuk është i saktë argumenti i shumicës se kryerja e auditimeve të përvitshme të njërive të qeverisjes ligjore ka qenë detyrim ligjor që me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 7776, datë 22.12.1993, “Për buxhetin lokal”, të ndryshuar, i cili tashmë është shfuqizuar tërësisht me ligjin nr. 68/2017 (*shih paragrafin 47 të vendimit*). Ashtu siç shumica parashtron, në këtë ligj bëhej fjalë për kontroll të brendshëm, për të cilin tashmë sipas nenit 49 të ligjit nr. 68/2017 vepron ligji nr. 114/2015, “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik” dhe, për pasojë, vijon të kryhet mbi baza vjetore, pra pa ndryshime. Kryerja e auditimit të brendshëm mbi baza vjetore nuk përbën argument për të justifikuar rregullimin ligjor të dispozitës së kundërshtuar nga KLSH-ja për dy arsye: i. auditimi i brendshëm nuk ka qenë ndonjëherë pjesë e kompetencave të KLSH-së, për rrjedhojë rregullimi i periodicitetit të tij nuk krijon problematikë kushtetuese për KLSH-në; ii. auditimi i brendshëm realizohet me të njëjtin periodicitet si për organet e qeverisjes vendore, ashtu edhe për organet e qeverisjes qendrore, duke mos krijuar asnjë problematikë në drejtim të arbitraritetit të legjislacionit.

43. Në përmbyllje të argumenteve, çmojmë të rritshëm rëndësinë e pavarësisë së organeve kushtetuese, si kërkesë e shtetit të së drejtës, ku ide qendrore mbetet shpërndarja e pushtetit shtetëror në disa organe ose mekanizma qendrorë kushtetues, të cilët e ushtrojnë atë në mënyrë të pavarur, pavarësi e cila garantohet me dispozita të veçanta të Kushtetutës (*shih vendimet nr. 20, datë 15.4.2015; nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

44. Në vlerësojmë se çështja e paraqitur për shqyrtim i duhej nënshtruar gjykit kushtetues edhe nën dritën e kontekstit ekzistues institucional, politik dhe shoqëror në Shqipëri, duke pranuar që parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve nuk është në ditë të mira të zbatimit të tij. Ashtu siç është evidentuar në një sërë raportesh ndërkombëtare⁴ dhe siç është bërë pjesë e debateve të vijueshme publike, sot ka një zhbalancim të pushteteve, që është shfaqur në pushtetin legjislativ nga djegia e mandateve të partive parlamentare të opozitës, si dhe në organet e qeverisjes vendore nga bojkotimi i zgjedhjeve vendore prej partive politike opozitare të pushtetit qendror. Pa asnjë paragjykim mbi shkaqet e situatës aktuale dhe mbi përgjegjësitë e aktorëve politikë, të cilët nuk janë objekt i këtij gjykimi kushtetues, konteksti aktual imponon një kujdes të shtuar për rëndësinë e respektimit të pavarësisë së organeve kushtetuese, veçanërisht të atyre të ngarkuara me kompetenca kontrolli me idenë e sigurimit, për aq sa është e mundur, të mekanizmave që balancojnë pushtetin në shërbim të zbutjes së tensioneve shoqërore dhe të konflikteve kushtetuese, që duhet të jetë funksion thelbësor i Gjykatës Kushtetuese.

45. Si përfundim, nisur nga rëndësia thelbësore që merr respektimi i kompetencave kushtetuese dhe ushtrimi i qetë i tyre, vlerësojmë se shprehja “çdo vit”, e parashikuar në pikën 1 të nenit 50 të ligjit nr. 68/2017, e lidhur ngushtë me përmbajtjen tërësore të këtij neni, cenon pavarësinë e KLSH-së në aspektin funksional, nuk respekton hierarkinë kushtetuese të saj, si institucioni më i lartë i kontrollit, si dhe e shndërron kuptimin e nenit 50 në arbitrar, në aspektet e racionalitetit dhe të arsyeshmërisë. Si e tillë, kjo shprehje duhej shfuqizuar.

b) Për pretendimin për antikushtetutshmëri në këndvështrimin formal

46. Kërkuesi pretendon se neni 50, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 68/2017 duhet të shfuqizohet jo vetëm sepse cenon pavarësinë e tij, por se është jokushtetues edhe në këndvështrimin formal, sepse është miratuar me procedurë të thjeshtë dhe ndërhyr duke ndryshuar disa dispozita të rëndësishme të

⁴ Shih https://www.osce.org/files/f/documents/1/f/429230_0.pdf, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf dhe <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/ALBANIA-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>

ligjit nr. 154/2014, “Për organizimin dhe funksionimin e KLSH-së”, që është miratuar me shumicë të cilësuar.

47. Shumica ka analizuar pretendimin e kërkuarit për antikushtetutshmërinë formale të nenit 50, pikat 1 dhe 2, të ligjit dhe ka arritur në përfundimin se ai është haptazi i pabazuar, me arsyetimin se kërkuari duke qenë subjekt i kushtëzuar, legjitimohet të kërkojë antikushtetutshmërinë sipas nenit 81, pika 2, shkronja “a”, të Kushtetutës, vetëm në qoftë se vetë norma ligjore e kundërshtuar cenon ndonjë të drejtë kushtetuese nga ato që subjekti legjitimohet t’i mbrojë para Gjykatës Kushtetuese. Sipas shumicës, meqë dispozita ligjore e kundërshtuar nuk paraqet një disiplinë të re rregullatore dhe nuk ndërhyr në çështje që rregullohen nga ligji organik i KLSH-së, pretendimi për cenimin e nenit 81 të Kushtetutës është haptazi i pabazuar (*shih paragrafët 68–69 të vendimit*).

48. Ne jemi të njëjtit qëndrim me shumicën për sa i takon përfundimit se pretendimi i kërkuarit është i pabazuar, por arsyetojmë në mënyrë të ndryshme, pasi vlerësojmë se interpretimi i shumicës kufizon në mënyrë të ndjeshme rrethin e çështjeve, për të cilat legjitimohen subjektet të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, në dëm të aksesit në gjykimin kushtetues.

49. Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se rendi juridik nuk përbëhet nga norma juridike të barasvlershme ose me të njëjtën fuqi juridike, përkundrazi ai është një sistem i shkallëzuar, ku normat e së drejtës renditen në bazë të fuqisë juridike që kanë. Uniteti i këtij sistemi qëndron në varësinë që ekziston ndërmjet normës “krijuese” dhe normës së “krijuar” (*shih vendimet nr. 7, datë 23.2.2021; nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

50. Neni 81, pika 2, i Kushtetutës ka përcaktuar në mënyrë shteruese ligjet të cilat miratohen me tre të pestat e anëtarëve të Kuvendit, për shkak të rëndësisë së tyre. Në shkronjën “a” të këtij neni, si ligje të cilat duhet të miratohen me shumicë të cilësuar, përcaktohen edhe ligjet për organet dhe funksionimin e institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta. Megjithatë, vetëm ky fakt nuk do të thotë që kjo shkronjë përmbledh në vetvete çdo ligj, i cili vetëm përmend një organ ose institucion kushtetues, ose materializon konceptet e parashikuara në to edhe pse nuk ndërhyr në kompetencat e tyre. Për pasojë, vlerësojmë se pretendimi i kërkuarit në lidhje me cenimin e nenit 81, pika 2, shkronja “a”, të Kushtetutës prej dispozitës ligjore të kundërshtuar, nuk është i bazuar.

Anëtarë: Marsida Xhaferllari, Sonila Bejtja