

VENDIM
Nr. 38, datë 9.12.2022

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vitore Tusha	kryetare;
Marsida Xhaferllari	anëtare;
Fiona Papajorgji	anëtare;
Altin Binaj	anëtar;
Sonila Bejtja	anëtare;
Sandër Beci	anëtar;
Ilir Toska	anëtar;
Elsa Toska	anëtare,

me sekretare Belma Lleshi, në datat 27.9.2022, 13.10.2022, 9.11.2022 dhe 22.11.2022 mori në shqyrtim në seancë plenare mbi bazë të dokumenteve çështjen nr. 4 (Sh) 2022 të Regjistrat Themeltar, që u përket:

KËRKUESE: Shoqata “Diaspora për Shqipërinë e Lirë”

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Këshilli i Ministrave, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, Avokati i Popullit

OBJEKTI: Konstatimi i cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë më 25.4.2021.

Deklarimi i urdhrit nr. 219, datë 19.4.2021, “Për karantinimin e personave që vijnë në Republikën e Shqipërisë nga Republika e Maqedonisë së Veriut dhe Greqia” të ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE: Nenet 8 dhe 45 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; ligji nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes Elsa Toska, mori në shqyrtim pretendimet me shkrim të kërkuases, shoqatës “Diaspora për Shqipërinë e Lirë”, e cila ka kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet me shkrim të subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*), Këshillit të Ministrave dhe Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (*KQZ*), të cilët kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, mendimin me shkrim të Avokatit të Popullit, i cili ka kërkuar pranimin e kërkesës, konstatoi mungesën e prapësimeve të subjektit të interesuar, Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Me ligjin nr. 101/2020, datë 23.7.2020, “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 10019, datë 29.12.2008 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë””, Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë

(Kodi Zgjedhor) pësoi ndryshime në disa nene të tij. Ky ligj është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 143, datë 4.8.2020 dhe ka hyrë në fuqi në datën 19.8.2020. Një nga qëllimet e ndryshimeve në këtë kod ishte krijimi i kushteve që shtetasit shqiptarë, të cilët jetojnë jashtë territorit të Shqipërisë, të votojnë për zgjedhjet për Kuvendin.

2. Sipas nenit 24 të Kodit Zgjedhor: *“1. KQZ-ja udhëheq dhe mbikëqyr procesin për përgatitjen e kushteve dhe zbatimin e masave që mundësojnë votimin nga jashtë vendit në zgjedhjet për Kuvendin, për zgjedhësit që kanë vendbanimin e përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, kanë të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Gjendjes Civile adresën e vendbanimit të përhershëm jashtë vendit dhe kërkojnë nga KQZ-ja që të pajisen me dokumentacionin e votimit nga jashtë. 2. Votimi nga jashtë vendit organizohet dhe administrohet nga KQZ-ja në të gjithë komponentët e tij, pasi Rregullatori të ketë miratuar të gjitha aktet nënligjore që kërkojnë për votimin nga jashtë vendit, sipas këtij ligji. 3. KQZ-ja duhet të marrë vendim për përfshirjen për herë të parë të votimit nga jashtë vendit në procedurat e zakonshme të votimit. Në zgjedhjet vijuese, votimi nga jashtë vendit bëhet automatikisht pjesë përbërëse e procedurave të votimit. 4. Procedurat e detajuara të votimit nga jashtë vendit miratohen me akt normativ të KQZ-së.”* Kurse në nenin 184 të këtij kodi parashikohet: *“Ngarkohet KQZ-ja të nxjerrë aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi e tij.”*

3. Deri në datën e zhvillimit të zgjedhjeve të përgjithshme parlamentare të datës 25.4.2021, KQZ-ja nuk kishte miratuar aktet normative për të mundësuar votimin e qytetarëve shqiptarë që jetojnë jashtë vendit.

4. Me urdhrin nr. 219, datë 19.4.2021, të ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, “Për karantinimin e personave që vijnë në Republikën e Shqipërisë nga Republika e Maqedonisë së Veriut dhe Greqia” (urdhri nr. 219/2021), të miratuar gjatë periudhës së pandemisë të shkaktuar nga COVID-19, u parashikua vetëkarantinimi i detyrueshëm për një periudhë 14-ditore, nga data 20.4.2021 deri më 3.5.2021, për të gjithë shtetasit që hyjnë në Republikën e Shqipërisë përmes rrugëve ajrore, tokësore ose detare nga Republika e Maqedonisë së Veriut dhe Greqia.

5. Me kërkesën e datës 25.2.2022, shoqata “Diaspora për Shqipërinë e Lirë” (kërkuesja) i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) për konstatimin e cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet për Kuvendin të datës 25.4.2021 për shkak të mosveprimit të organeve të ngarkuara nga Kodi Zgjedhor. Me vendimin e datës 12.4.2022, Kolegji i Gjykatës ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në Mbledhjen e Gjyqtarëve, e cila, me vendimin e datës 4.5.2022, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare mbi bazë të dokumenteve. Gjithashtu, Mbledhja e Gjyqtarëve ka vlerësuar të marrë mendim nga Avokati i Popullit, duke pasur parasysh natyrën e pretendimeve, të drejtat kushtetuese të përfshira, si dhe përgjegjësitë kushtetuese të këtij institucioni për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshme të individëve.

6. Në seancat plenare të datave 27.9.2022 dhe 13.10.2022 Gjykata i ka kërkuar kërkueses të paraqesë aktet që provojnë shtetësinë shqiptare të anëtarëve dhe drejtuesve themelues të shoqatës, si dhe aktin e përfaqësimit në Gjykatë të përfaqësuesit ligjor, në formën e parashikuar nga legjislacioni në fuqi. Në datën 4.11.2022 kërkuesja ka paraqitur në Gjykatë shkresën nr. 136/1, datë 31.10.2022, me lëndë “Kthim përgjigje lidhur me informacionin e kërkuar nga të dhënat e administruara nga shërbimi i gjendjes civile”, të ministrit të Punëve të Brendshme, në të cilën konfirmohet se 23 anëtarë të shoqatës mbajnë shtetësinë shqiptare dhe se me dekretin nr. 7294, datë 22.7.2019 të Presidentit të Republikës rezulton të ketë lënë shtetësinë shqiptare presidenti i kësaj shoqate, zoti Florian Haçkaj.

7. Në datën 4.11.2022 kërkuesja ka paraqitur kërkesë për shtimin e objektit të gjykimit, ku kërkon deklarinimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të urdhrin nr. 219/2021 të ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale.

8. Sipas nenit 43/b, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000, kërkuesi, në çdo fazë të procesit, deri në marrjen e vendimit nga Gjykata, mund të kërkojë me shkrim pakësimin, shtimin e objektit të

kërkimit ose heqjen dorë nga kërkesa. Bazuar në këtë dispozitë, në seancën e datës 9.11.2022 Gjykata pranoi kërkesën për shtimin e objektit dhe vendosi të thërrasë në këtë gjykim, në cilësinë e subjekteve të interesuara, Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, si organi që ka miratuar urdhrin nr. 219/2021 të kundërshtuar, si dhe Këshillin e Ministrave.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

9. **Kërkuesja**, në mënyrë të përmbledhur, ka pretenduar:

9.1 Për legjitimimin

9.1.1 Në cilësinë e organizatës, bazuar në nenin 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, kërkuesja legjitimohet t’i drejtohet Gjykatës, pasi qëllimi i saj është përfshirja e diasporës shqiptare në proceset politike dhe politikëbërëse në Shqipëri, duke përfshirë edhe realizimin e së drejtës së votës për votuesit shqiptarë jashtë Shqipërisë.

9.2 Për themelin e pretendimeve

9.2.1 Për konstatimin e cenimit të së drejtës së votës

9.2.1.1 E drejta e votës, e parashikuar në nenin 45, pika 1, të Kushtetutës, është cenuar për arsye të mosveprimit të organeve të ngarkuara nga ligji për të mundësuar votimin nga jashtë të emigrantëve. Megjithatë Kodi Zgjedhor për herë të parë parashikoi votimin nga jashtë, ky parashikim mbeti i pazbatuar për shkak të mosmiratimit të akteve nënligjore nga KQZ-ja, duke u kufizuar ditën e zgjedhjeve e drejta aktive e votës për shqiptarët me banim jashtë territorit të Shqipërisë.

9.2.2 Për urdhrin nr. 219/2021

9.2.2.1 Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, përmes urdhrit nr. 219/2021, ua ka bërë të pamundur shtetasve shqiptarë, veçanërisht atyre me banim në Republikën e Maqedonisë së Veriut dhe Greqi, ushtrimin e së drejtës së votës në zgjedhjet e përgjithshme parlamentare, duke parashikuar karantinimin e tyre të detyrueshëm, për periudhën 20.4.2021–3.5.2021.

10. **Subjekti i interesuar, Kuvendi**, ka prapësuar si vijon:

10.1 Për juridiksionin e Gjykatës

10.1.1 Referuar objektit të kërkesës, kërkuesja nuk ka kundërshtuar një akt normativ konkret që ka të bëjë me zgjedhjet parlamentare dhe në asnjë dispozitë kushtetuese nuk parashikohet konstatimi i cenimit të një të drejte kushtetuese. Kërkesa ka formën e një *actio popularis*, mjet juridik që nuk ekziston në legjislacionin shqiptar. Vetëm konstatimi i cenimit të së drejtës nuk do të sillte anulimin e mandateve të deputetëve të Kuvendit. Po kështu, Gjykata nuk mund të shqyrtojë një mosveprim, pasi, referuar nenit 54, pikat 2 dhe 4, të ligjit nr. 8577/2000 ajo shqyrton vetëm rastet e mosmarrëveshjeve të kompetencave me natyrë kushtetuese midis pushteteve.

10.1.2 Urdhri nr. 219/2021 i ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk është më në fuqi që prej datës 3.5.2021, për rrjedhojë nuk mund të jetë objekt shqyrtimi nga Gjykata.

10.1.3 KQZ-ja nuk është një organ kushtetues, por organ ligjor i parashikuar nga Kodi Zgjedhor. Nisur nga fakti se Gjykata zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese, ajo nuk ka juridiksion në rastin konkret dhe ankesat kundër mosveprimit të KQZ-së shqyrtohen nga Kolegji Gjyqësor Zgjedhor ose gjykatat administrative.

10.2 Për legjitimimin e kërkueses

10.2.1 Kërkuesja nuk është subjekt i së drejtës shqiptare, pasi nuk është regjistruar si shoqatë në gjykatat shqiptare, por në shtetin zviceran. Megjithatë, ajo pretendon të mbrojë të drejtat e shtetasve shqiptarë edhe në shtete të tjera, si Greqia ose Maqedonia e Veriut. Edhe anëtarët themelues dhe drejtues të saj nuk janë me shtetësi shqiptare, rrjedhimisht nuk kanë të drejtën e votës në Shqipëri.

10.2.2 Kërkueses i mungon edhe interesi i drejtpërdrejtë, pasi nuk është një subjekt që merr pjesë në formimin e vullnetit të zgjedhësve dhe nuk merr pjesë në zgjedhje. Referuar nenit 57 të ligjit nr. 8577/2000, shoqatat nuk parashikohen si subjekte që kanë të drejtën për të kundërshtuar procesin zgjedhor parlamentar.

10.2.3 Kërkuesja nuk legjitimohet as *ratione temporis*, pasi kërkesa është paraqitur jashtë afatit ligjor. Referuar objektit të kërkesës, nisur nga fakti se kërkuesja nuk kundërshton asnjë ligj ose akt tjetër normativ, nuk mund të zbatohet afati 2-vjeçar. Akti normativ i vetëm i kundërshtuar, urdhri nr. 219/2021 i ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, nuk është më në fuqi, për rrjedhojë nuk mund të jetë objekt shqyrtimi nga Gjykata. Po kështu, nisur nga fakti se në thelb kundërshtohet procesi zgjedhor parlamentar i vitit 2021, referuar nenit 66/a të ligjit nr. 8577/2000, kërkesa është paraqitur jashtë afatit 3-mujor.

10.3 Për themelin e çështjes

10.3.1 Ndryshimet ligjore që mundësuan të drejtën e votës së shtetasve shqiptarë që banojnë jashtë vendit kanë hyrë në fuqi më 19.8.2020, ndërsa organet që u ngarkuan me nxjerrjen e akteve nënligjore kanë filluar funksionimin e tyre më 7.10.2020. Periudha deri në datën e zhvillimit të zgjedhjeve, 25.4.2021, ishte mjaft e shkurtër dhe e pamjaftueshme për të mundësuar zhvillimin normal të zgjedhjeve jashtë vendit. Një periudhë disamujore nuk do të siguronte realizimin e një votimi vetjak, të barabartë, të lirë, të fshehtë dhe me infrastrukturën e nevojshme. Po kështu, praktikat ndërkombëtare kanë treguar se votimi jashtë vendit paraqet problematika të shumta.

11. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, ka prapësuar si vijon:

11.1 Për juridiksionin e Gjykatës

11.1.1 Kërkesa është pa objekt, pasi kërkuesja nuk mund të pretendojë konstatimin e cenimit të së drejtës, pa kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së një akti me karakter normativ, të identifikuar qartë, dhe njëkohësisht shfuqizimin e tij. Në referim të Kushtetutës dhe ligjit nr. 8577/2000, mosnxjerrja e akteve nënligjore nga KQZ-ja nuk përbën çështje objekt gjykimi të Gjykatës.

11.1.2 Në lidhje me urdhrin nr. 219/2021, Gjykata nuk mund të ushtrojë kontroll kushtetues, pasi ky akt i ka përfunduar efektet në datën 17.5.2021. Ai nuk është më në fuqi dhe nuk rregullon marrëdhënie periodike dhe as marrëdhënie të cilat mbarten në ditët e sotme.

11.2 Për legjitimitimin e kërkueses

11.2.1 Kërkuesja nuk legjitimohet *ratione personae*, pasi nuk është subjekt i së drejtës shqiptare, por i së drejtës zvicerane dhe është regjistruar sipas Kodit Civil zviceran, ndërkohë që sipas nenit 46, pika 2, të Kushtetutës, regjistrimi i shoqatave duhet të bëhet në gjykatat shqiptare.

11.2.2 Objekti i kërkesës për konstatimin e cenimit të së drejtës së votës nuk mund të ngrihej në kuadër të kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së aktit normativ, por vetëm nga individët nëpërmjet ankimit kushtetues individual brenda afateve ligjore.

11.2.3 Kërkuesja duhet t'i ishte drejtuar fillimisht Gjykatës Administrative të Apelit për kontrollin e ligjshmërisë së urdhrit nr. 219/2021 dhe pasi të shteronte mjetet e ankimit, të kërkonte antikushtetutshmërinë e tij.

11.3 Për themelin e kërkesës vetëm për sa i përket urdhrit nr. 219/2021

11.3.1 Kërkuesja nuk ka argumentuar në mënyrë të plotë e të qartë dhe nuk ka provuar cenimin e pretenduar të së drejtës së votës nga ky urdhër. Objekti i urdhrit nuk ka qenë e drejta e votës, pasi ai u nxor në kuadër të masave për përballimin e pandemisë së shkaktuar nga COVID-19 dhe referonte në normat ligjore që mbrojnë shëndetin publik. Urdhri kufizonte të drejtën e lëvizjes së personave të ardhur nga Greqia dhe Republika e Maqedonisë së Veriut dhe ishte i përkohshëm. Ai ka përmbushur kriteret e vendosura për kufizimin e kësaj të drejte: kufizimi është bërë me ligj (pasi urdhri bazohej në ligjin nr. 15/2016, “Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive”); është bërë për interes publik (pasi Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale ka ndjekur qëllimin

legjitim të mbrojtjes së shëndetit të popullatës nga një sëmundje infektive me impakt të madh); është respektuar kriteri i proporcionalitetit (pasi urdhri nr. 219/2021 parashikon një afat të përcaktuar për kohëzgjatjen e masave kufizuese).

12. **Subjekti i interesuar, KQZ-ja**, ka prapësuar si vijon:

12.1 *Për juridiksionin e Gjykatës*

12.1.1 Gjykata nuk ka juridiksion për shqyrtimin e kësaj çështjeje, pasi objekti i kërkesës nuk përfshihet në asnjë prej parashikimeve të nenit 131 të Kushtetutës, në kushtet kur pretendimet e ngritura nuk janë me natyrë kushtetuese. Kërkuesja nuk ka evidentuar asnjë akt, normë ose dispozitë për të cilën të kërkojë papajtueshmërinë me Kushtetutën.

12.2 *Për legjitimitetin e kërkuar*

12.2.1 Kërkuesja nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi cenimi i së drejtës kushtetuese të pretenduar lidhet me zgjedhjet parlamentare të datës 25.4.2021, ndërsa kërkesa mban datën 20.1.2022. Afati 2-vjeçar i pretenduar lidhet me kërkimet për papajtueshmërinë e ligjit ose aktit normativ me Kushtetutën ose marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe jo me objektin e kërkesës.

12.3 *Për themelin*

12.3.1 E drejta e votës nuk është absolute, por objekt i kufizimeve. Zhvillimi i zgjedhjeve jashtë vendit është një proces kompleks edhe në nivel ndërkombëtar, për sa i përket infrastrukturës së nevojshme për të mundësuar votimin. Afati i përcaktuar në nenin 184 të Kodit Zgjedhor i referohet normimit me akte nënligjore për ato çështje që lidhen drejtpërdrejt me procesin zgjedhor të datës 25.4.2021, i cili u përmbush nga KQZ-ja. Në asnjë nga nenet që parashikojnë votimin jashtë vendit nuk është parashikuar që ky votim do të bëhet në zgjedhjet e para për Kuvendin, pra ato të datës 25.4.2021. Ligjvënisi, aty ku ka dashur, ka përcaktuar në mënyrë të shprehur kohën e zhvillimit të një procedure, si p.sh. në rastin e nenit 179 të Kodit Zgjedhor për përdorimin e sistemeve ose pajisjeve të teknologjisë së informacionit. Edhe në eventualitet të nxjerrjes së këtyre akteve, ushtrimi i së drejtës së votës nuk do të mundësohet pa sigurimin e infrastrukturës dhe masave tekniko-organizative. KQZ-ja po zhvillon takime konsultative për të gjetur mundësitë më të mira të votimit jashtë vendit, duke siguruar transparencën e këtij procesi.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. *Për juridiksionin e Gjykatës*

13. Kërkuesja i është drejtuar Gjykatës me kërkesë për konstatimin e cenimit të së drejtës së votës të garantuar në nenin 45 të Kushtetutës, por duke mos iu referuar në mënyrë konkrete asnjë prej rasteve të parashikuara në nenin 131 të Kushtetutës, i cili përcakton llojet e mosmarrëveshjeve kushtetuese në juridiksion të Gjykatës.

14. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe KQZ-ja, kanë prapësuar se Gjykata nuk ka juridiksion për shqyrtimin e kësaj çështjeje. Sipas Kuvendit, kërkuesja nuk ka kundërshtuar një akt normativ konkret që ka të bëjë me zgjedhjet parlamentare dhe në asnjë parashikim ligjor nuk rezulton kompetenca e Gjykatës vetëm për konstatimin e cenimit të një të drejte kushtetuese. Gjykata nuk mund të shqyrtojë një mosveprim, pasi referuar nenit 54, pikat 2 dhe 4, të ligjit nr. 8577/2000 ajo shqyrton vetëm rastet e mosmarrëveshjeve të kompetencave me natyrë kushtetuese midis pushteteve, në ndryshim nga rasti i kërkuar. Sipas subjektit të interesuar, KQZ-së, objekti i kërkesës nuk përfshihet në asnjë prej parashikimeve të nenit 131 të Kushtetutës, pasi pretendimet e ngritura nuk janë me natyrë kushtetuese. Kërkuesja nuk ka evidentuar asnjë akt, normë ose dispozitë për të cilën të kërkojë papajtueshmërinë me Kushtetutën.

15. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se kërkesa është pa objekt, pasi kërkuesja nuk mund të pretendojë konstatimin e cenimit të së drejtës së votës, pa kërkuar kontrollin

e kushtetutshmërisë së një akti me karakter normativ, të identifikuar qartë, dhe njëkohësisht shfuqizimin e tij. Në referim të Kushtetutës dhe ligjit nr. 8577/2000, mosnxjerrja e akteve nënligjore nga KQZ-ja nuk përbën çështje objekt gjykimi të Gjykatës.

16. Avokati i Popullit, në mendimin me shkrim, ka parashtruar se Gjykata ka juridiksion për shqyrtimin e çështjes, bazuar në nenet 131, shkronja “c” dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, si dhe nenet 71, 71/a, shkronjat “a” dhe “b”, të ligjit nr. 8577/2000, pasi asnjë nga gjykatat e pushtetit gjyqësor nuk mund të ketë juridiksion për të.

17. Gjykata ka pohuar se juridiksioni kushtetues e merr përcaktimin e natyrës dhe kufijve të tij drejtpërdrejt nga neni 124 i Kushtetutës, sipas të cilit: “1. Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të saj. 2. Gjykata Kushtetuese i nënshtrohet vetëm Kushtetutës.”. Interpretimi përfundimtar i ligjit themelor të shtetit është ndër funksionet më të rëndësishme të kësaj Gjykate, të cilin ajo e ushtron sa herë që vihet në lëvizje për t’u shprehur për një nga çështjet e parashikuara në nenin 131 të Kushtetutës dhe në normat e tjera kushtetuese. Nëpërmjet interpretimit që u bën normave ose termave konkretë të Kushtetutës, Gjykata përcakton standardet kushtetuese mbi të cilat duhet të mbështetet veprimtaria e organeve kushtetuese dhe kërkesat në ushtrimin e veprimtarisë së tyre vendimmarrëse (*shih vendimet nr. 36, datë 4.11.2021; nr. 29, datë 30.6.2011; nr. 29, datë 21.10.2009, të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Gjithashtu, Gjykata ka vënë në dukje se neni 124 i Kushtetutës përcakton funksionin themelor të saj, që lidhet me dhënien e drejtësisë kushtetuese nëpërmjet interpretimit përfundimtar të normës kushtetuese, ndërkohë që juridiksioni kushtetues detajohet në dispozitat e tjera të Kushtetutës, ku veçanërisht neni 131 parashikon kompetencën kushtetuese sipas natyrës së çështjes, por pa u kufizuar në të, për sa kohë që Gjykata ka për detyrë të vendosë edhe për çështje që janë të parashikuara shprehimisht në norma të tjera kushtetuese. Neni 131 i Kushtetutës, që përcakton kompetencat kryesore të Gjykatës, dhe neni 134, që përcakton subjektet që e vënë në lëvizje, nuk mund të lexohen të shkëputura nga dispozitat e tjera kushtetuese materiale ose procedurale, të cilat përkufizojnë kompetencën, si dhe përcaktojnë mekanizmin dhe procedurën për vënien në lëvizje të kësaj Gjykate. Kjo sepse normat kushtetuese nuk mund të interpretohen si norma të izoluar, por duhen parë në harmoni me normat e tjera kushtetuese. Në leximin e Kushtetutës nevojitet harmonizimi i tekstit të saj integral dhe pajtimi i atyre dispozitave që mund të duket se krijojnë përplasje mes tyre (*shih vendimet nr. 36, datë 4.11.2021; nr. 7, datë 24.2.2016; nr. 29, datë 30.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Po kështu, Gjykata ka theksuar se natyra e pretendimeve të ngritura para saj është një nga elementet përcaktuese të juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e një çështjeje 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 vendimet nr. 7, datë 23.2.2021; nr. 4, datë 15.2.2021, të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Gjykata vëren se në nenin 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “c”, të Kushtetutës, janë përcaktuar kompetencat e saj për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjit dhe të akteve normative të organeve qendrore e vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare. Ndryshimet kushtetuese të vitit 2016 prekën edhe përmbajtjen e nenit 132 të Kushtetutës, duke shfuqizuar fjalinë e dytë të pikës 1, që kufizonte të drejtën e Gjykatës vetëm për shfuqizimin e akteve që shqyrtoheshin prej saj. Me shfuqizimin e kësaj dispozite, shoqëruar edhe me ndryshimin e nenit 131 të Kushtetutës për zgjerimin e juridiksionit kushtetues në funksion të mbrojtjes më të gjerë të lirive dhe të drejtave themelore kushtetuese, kushtetutëbërësi ka lejuar që Gjykata të shqyrtojë mosmarrëveshjet e paraqitura para saj dhe të vendosë edhe me mënyra të tjera, përtej shfuqizimit të akteve që shqyrton.

21. Duke iu kthyer çështjes konkrete në shqyrtim, Gjykata vëren se pretendimet e kërkuarës për cenimin e së drejtës kushtetuese të votës, të parashikuar në nenin 45 të Kushtetutës, për shtetasit

shqiptarë me banim jashtë vendit, janë bazuar në argumentin se megjithëse Kodi Zgjedhor, pas ndryshimeve me ligjin nr. 101/2020, për herë të parë parashikoi votimin nga jashtë, kjo kategori individësh u pengua të ushtronte të drejtën aktive të votës në zgjedhjet për Kuvendin që u zhvilluan më 25.4.2021. Kjo pengesë lidhej me mosmiratimin e akteve nënligjore prej KQZ-së sipas nenit 184 të Kodit Zgjedhor, akte të cilat edhe sot nuk janë miratuar.

22. Duke iu referuar natyrës së pretendimeve të kërkuases dhe nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, Gjykatës i kërkohet të verifikojë nëse kuadri ligjor i miratuar nga Kuvendi është në pajtim me Kushtetutën lidhur me të drejtën kushtetuese të votës, për sa kohë që KQZ-ja nuk ka nxjerrë aktet nënligjore në bazë dhe për zbatim të këtij kuadri. Me fjalë të tjera, Gjykata do të verifikojë nëse ka boshllëk ligjor në lidhje me të drejtën e votës së shtetasve shqiptarë që jetojnë jashtë vendit.

23. Në këtë drejtim, Gjykata ka të drejtë që, në rast se ajo vërteton se shkelja e një të drejte ose lirie kushtetuese themelore nuk ka ardhur si pasojë e përmbajtjes së normës ligjore, por për shkak të mosveprimit të ligjvënësit për rregullimin e një çështjeje të caktuar, në rolin e saj si ligjvënës negativ ajo jo vetëm të konstatojë boshllëkun, por, në përputhje me nenin 76, pika 5, të ligjit nr. 8577/2000, të vendosë detyrimin e ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor brenda një afati të caktuar. Në të tilla gjykime konstatimi i Gjykatës nuk është formal, pasi një qëndrim i tillë nuk përputhet me funksionin e kësaj Gjykate, por është rezultat i shqyrtimit të pasojave të ardhura në aspektin kushtetues në të drejtat dhe liritë themelore, pra duke iu nënshtuar edhe këto çështje juridiksionit kushtetues. Në këtë kuptim, në referim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, Gjykata vlerëson se ka juridiksion për të marrë në shqyrtim pretendimet e paraqitura nga kërkuësja për të kontrolluar pajtueshmërinë e Kodit Zgjedhor me Kushtetutën lidhur me boshllëkun ligjor për të drejtën e votës të shtetasve shqiptarë me banim jashtë vendit.

24. Në objektin e kërkesës kërkuësja ka kërkuar edhe deklarinë si të papajtueshëm me Kushtetutën të urdhrit nr. 219/2021 të ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, pasi, sipas saj, e ka bërë të pamundur, veçanërisht për shtetasit shqiptarë që hyjnë në Republikën e Shqipërisë nga Republika e Maqedonisë së Veriut dhe Greqia, ushtrimin e së drejtës së votës në zgjedhjet e përgjithshme parlamentare, duke parashikuar për ta karantinimin e detyrueshëm.

25. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave e ka prapësuar këtë kërkim, duke argumentuar se Gjykata nuk mund të ushtrojë kontroll kushtetues të këtij urdhri, pasi ky akt i ka përfunduar efektet në datën 17.5.2021. Ai nuk është më në fuqi dhe nuk rregullon marrëdhënie periodike dhe as marrëdhënie të cilat mbarten në ditët e sotme.

26. Gjykata vlerëson të ndalet në fuqinë juridike të urdhrit nr. 219/2021, kushtetutshmëria e të cilit kundërshtohet nga kërkuësja, pasi verifikimi i këtij elementi formal lidhet me juridiksionin e vetë Gjykatës dhe kufijtë e shqyrtimit të çështjes prej saj. Lidhur me kontrollin kushtetues të akteve të shfuqizuara, Gjykata në jurisprudencën e saj ka pohuar se, si rregull, normat juridike i nënshtrohen kontrollit kushtetues nëse janë në fuqi në kohën e kontrollit ose, e thënë ndryshe, nëse janë akte të vlefshme që prodhojnë pasojë juridike (*shih vendimin nr. 9, datë 19.3.2008, të Gjykatës Kushtetuese*). Përkundrazi, kontrollit kushtetues i nënshtrohen edhe normat juridike të shfuqizuara, kur këto, si pjesë e së drejtës pozitive, duhet të zbatohen për rregullimin e pasojave juridike që zgjasin në kohë dhe janë të lidhura me ekzekutimin periodik ose me afat të detyrimeve juridike civile që rrjedhin nga marrëdhënie juridike të krijuara në kohën e ligjit të shfuqizuar (*shih vendimet nr. 8, datë 7.2.2017; nr. 2, datë 31.1.2003, të Gjykatës Kushtetuese*).

27. Urdhri nr. 219/2021 parashikonte vetëkarantinimin e detyrueshëm për një periudhë 14-ditore për të gjithë shtetasit që hynin në Republikën e Shqipërisë përmes rrugëve ajrore, tokësore ose detare nga Republika e Maqedonisë së Veriut dhe Greqia, nga data 20.4.2021 deri në datën 3.5.2021. Ai doli në zbatim të nenit 102, pika 4, të Kushtetutës, nenit 7, pika 1, shkronja “c”, të ligjit nr. 15/2016,

“Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive”, të ndryshuar, udhëzimit të Institutit të Shëndetit Publik, si dhe vendimit të Komitetit të Përkohshëm për Infeksionin e Përhapur nga Coronavirusi, nr. 1892, datë 19.4.2021, me qëllim mbrojtjen e shëndetit të popullatës. Urdhri nr. 219/2021 është miratuar në datën 19.4.2021, është botuar në Fletore Zyrtare në datën 21.4.2021 dhe i ka përfunduar efektet e tij në datën 3.5.2021, për rrjedhojë ai nuk është më pjesë e rendit juridik.

28. Gjykata vëren se kërkesja nuk paraqiti ndonjë argument kushtetues se në rastin konkret ndodhemi para rasteve përjashtimore që do ta lejonin Gjykatën që këtë akt t’ia nënshtrohte kontrollit kushtetues. Gjykata konstaton se urdhri nr. 219/2021 nuk zbatohet për rregullimin e pasojave juridike që kanë zgjatur në kohë dhe as nuk është i lidhur me ekzekutimin periodik ose me afatin e detyrimeve juridike civile që rrjedhin nga marrëdhënie juridike të krijuara në kohën kur ai ishte në fuqi. Nga ana tjetër, Gjykata çmon se nuk mund të gjejë zbatim në këtë rast as neni 51, pika 2, i ligjit nr. 8577/2000, i cili parashikon se kur një ligj ose akt normativ, ose pjesë të tij, që janë objekt shqyrtimi para Gjykatës, shfuqizohen ose ndryshohen para se ajo të marrë vendim, gjykimi pushohet, me përjashtim të rasteve kur ajo çmon se gjykimi duhet të vazhdojë për shkak të një interesi publik ose shtetëror. Ndonëse e drejta e votës të shtetasve shqiptarë me banim jashtë vendit mbart në vetvete interesin publik, kjo dispozitë nuk mund të zbatohet në rastin konkret, për sa kohë që urdhri i kundërshtuar i ka pushuar efektet e tij përpara se kërkesa të paraqitej në Gjykatë.

29. Në kushtet kur urdhri nr. 219/2021 nuk është më pjesë e rendit juridik dhe as nuk zbatohet në mënyrë përjashtimore për rregullimin e ndonjë pasoje juridike, pra nuk prodhon më efekte, ai nuk mund të bëhet objekt i kontrollit kushtetues. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se gjykimi për urdhrin nr. 219/2021 duhet të pushohet.¹

B. Për legjitimitimin e kërkuësës

30. Kërkesja ka pretenduar se ajo legjitimohet në kuptim të nenit 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, si dhe nenit 49, pika 3, shkronja “d”, të ligjit nr. 8577/2000, pasi ekziston lidhja e domosdoshme ndërmjet veprimtarisë së saj dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Sipas statutit, ajo ka për qëllim të krijojë një diskurs të ri politik midis diasporës shqiptare dhe aktorëve politikëbërës e vendimmarrës në Shqipëri, si dhe realizimin e ushtrimit të së drejtës së votës të diasporës. Kërkesja është angazhuar në mënyrë proaktive për ndryshimet ligjore, me qëllim dhënien e mundësisë së votimit nga jashtë për të gjithë shtetasit që nuk kanë si vendbanim të tyre Republikën e Shqipërisë, përmes mbajtjes së komunikimit të vazhdueshëm me institucionet e ngarkuara nga ligji për garantimin e kësaj të drejte.

31. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, kanë prapësuar se kërkesja nuk legjitimohet në kërkimet e saj, pasi nuk është subjekt i së drejtës shqiptare, por i së drejtës zvicerane, regjistruar sipas Kodit Civil zviceran, ndërsa sipas nenit 46, pika 2, të Kushtetutës, regjistrimi i shoqatave duhet të bëhet në gjykatat shqiptare. Anëtarët themelues dhe drejtues të shoqatës nuk janë me shtetësi shqiptare, rrjedhimisht nuk kanë të drejtën e votës në Shqipëri. Po kështu, konstatimi i cenimit të së drejtës së votës nuk mund të ngrihet nga kërkesja në kuadër të kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së aktit normativ, por vetëm nga individët nëpërmjet ankimit kushtetues

1 Gjyqtarja E. Toska votoi vetëm për legjitimitimin *ratione personae*, *ratione materiae* dhe *ratione temporis* të kërkuësës për deklarimin e antikushtetutshmërisë së urdhrit nr. 219/2021. Në referim të nenit 51, paragrafi 2, të ligjit nr. 8577/2000, sipas të cilit kur një ligj ose akt normativ, ose pjesë të tij, që janë objekt shqyrtimi para Gjykatës Kushtetuese, shfuqizohen ose ndryshohen përpara se Gjykata të marrë vendim, gjykimi pushohet, me përjashtim të rasteve kur ajo çmon se gjykimi duhet të vazhdojë për shkak të një interesi publik ose shtetëror, gjyqtarja argumentoi se, si rast përjashtimor, për shkak se ekziston interesi publik dhe se ndodheshim para pushimit faktik të fuqisë së urdhrit, i cili pati fuqi vetëm për 14 ditë, gjykimi duhet të vazhdonte.

Gjyqtarja S. Bejtja votoi për vazhdimin e gjykimit për urdhrin nr. 219/2021, me argumentin se ekziston interesi publik referuar nenit 51, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000.

individual. Sipas tyre, kërkuesja nuk ka interes të drejtpërdrejtë në këtë çështje, pasi nuk është subjekt i cili merr pjesë në formimin e vullnetit të zgjedhësve dhe nuk ka marrë pjesë në zgjedhje. Ajo, gjithashtu, nuk është parashikuar si subjekt që ka të drejtën për të kundërshtuar procesin zgjedhor parlamentar të vitit 2021.

32. Çështja e legjitimitetit (*locus standi*) është vlerësuar nga Gjykata si një ndër aspektet kryesore që lidhet me vënien në lëvizje të një procesi kushtetues. Sipas neneve 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, si dhe nenit 49, pika 3, shkronja “d”, të ligjit nr. 8577/2000, të drejtën për të vënë në lëvizje Gjykatën për pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, e kanë edhe organizatat, të cilat janë subjekte të kushtëzuara, në kuptimin që duhet të justifikojnë interesin e tyre për çështjen e parashtruar.

33. Në mendimin e tij me shkrim, Avokati i Popullit ka evidentuar se kërkuesja legjitimohet si subjekt që mund të vërë në lëvizje gjykimin kushtetues, pasi është regjistruar si subjekt juridik në regjistrin tregtar të Kantonit të Zyrihut, Zvicër, në datën 3.2.2021. Gjithashtu, në statutin e saj parashikohet edhe realizimi i së drejtës së votës së diasporës, duke provuar në këtë mënyrë lidhjen e drejtpërdrejtë midis veprimtarisë ligjore dhe çështjes kushtetuese të ngritur.

34. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se vlerësimi nëse një subjekt i kushtëzuar ka interes që të vërë në lëvizje Gjykatën bëhet, rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Subjekti në fjalë duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë së tij dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premiset teorike për antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit. Vetëm fakti se dispozitat e kundërshtuara mund të kenë ose kanë pasur një efekt çfarëdo për kërkuesin, nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar nëse ai legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, por është e nevojshme të provohet se dispozita e kundërshtuar rregullon marrëdhënie që përfshihen në qëllimin e veprimtarisë së kërkuesit, sipas përcaktimeve të bëra në Kushtetutë, në ligje ose, në rastin e subjekteve të së drejtës private, në statut (*shih vendimet nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 4, datë 15.2.2021; nr. 1, datë 16.1.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

35. Lidhur me legjitimitetin *ratione personae*, Gjykata, bazuar në aktet e paraqitura bashkëlidhur kërkesës, konstaton se kërkuesja është person juridik, i huaj, i organizuar në formën e shoqatës, e regjistruar në regjistrin tregtar të Kantonit të Zyrihut, Zvicër, në datën 3.2.2021, por nuk rezulton që ajo të jetë regjistruar në gjykatat shqiptare.

36. Në seancat plenare të datave 27.9.2022 dhe 13.10.2022, Gjykata i ka kërkuar kërkueses që të paraqesë aktet që provojnë shtetësinë shqiptare të anëtarëve dhe drejtuesve themelues të shoqatës. Siç rezulton nga shkresa nr. 136/1, datë 31.10.2022 e ministrit të Brendshëm, 23 anëtarë të shoqatës mbajnë shtetësinë shqiptare. Po kështu, sipas statutit të saj, kërkuesja ka për qëllim të veprimtarisë “... të krijojë një diskurs të ri politik nga përmbajtja po edhe të bazuar në fakte, midis diasporës shqiptare dhe aktorëve politikëbërës dhe vendimmarrës në Shqipëri, që të fuqizojë perceptimin e së drejtës së votës së diasporës dhe realizimit të ushtrimit të kësaj të drejte; rrjetëzimin e specialistëve dhe drejtuesve shqiptarë, që jetojnë në mërgatë për një promovim të ndërsjellët të një angazhimi politikëbërës ...”.

37. Gjykata vëren se Kushtetuta në nenin 46 parashikon: “1. Kushdo ka të drejtë të organizohet kolektivisht për çfarëdo qëllimi të ligjshëm. 2. Regjistrimi në gjykatë i organizatave ose i shoqatave bëhet sipas procedurës së parashikuar me ligj. 3. Organizatat ose shoqatat që ndjekin qëllime antikushtetuese janë të ndaluara sipas ligjit.”. Në zbatim të paragrafit të dytë të kësaj dispozite, që parashikon rezervën ligjore, neni 12, pika 2, i ligjit nr. 8788, datë 7.5.2001, “Për organizatat jofitimprurëse”, të ndryshuar (*ligji nr. 8788/2001*) parashikon: “Organizatat jofitimprurëse të huaja janë ato organizata të themeluara, të njohura dhe regjistruara si të tilla sipas ligjit të një shteti tjetër. Organizatat jofitimprurëse të huaja lejohen të ushtrojnë një a disa

veprimtari të caktuara në territorin shqiptar, me kusht që ato të mos vijnë në kundërshtim me Kushtetutën dhe legjislacionin shqiptar.”.

38. Gjithashtu, Gjykata është shprehur se neni 46 i Kushtetutës ka të bëjë me lirinë e organizimit kolektivisht, që përbën një prej lirive më të rëndësishme në një shoqëri demokratike. Liria e organizimit ka për qëllim dhënien e mundësisë shtetasve për t'u grumbulluar dhe organizuar të lirë dhe sipas preferencës, për synime dhe objektiva të përbashkëta (*shih vendimin nr. 3, datë 5.2.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

39. Në këtë kuptim, duke mbajtur në konsideratë qëllimin e veprimtarisë së kërkueses, anëtarësinë e saj, natyrën e pretendimeve që lidhet me të drejtën kushtetuese për të votuar të shtetasve shqiptarë me banim jashtë shtetit dhe faktin se paraqitja e kërkesës në Gjykatë nuk përbën veprim në kundërshtim me Kushtetutën dhe legjislacionin shqiptar, përkundrazi, lejohet prej tyre, si dhe referuar përmbajtjes së nenit 134, pika 2, të Kushtetutës, që të drejtën e subjekteve të parashikuara në pikën 1 të kësaj dispozite për vënien në lëvizje të Gjykatës e kushtëzon vetëm me të provuarit e interesit të tyre në çështjen konkrete, Gjykata vlerëson se kërkuesja, pavarësisht se nuk është regjistruar në gjykatat shqiptare, legjitimohet *ratione personae* për t'iu drejtuar Gjykatës, pasi justifikon interesin e saj të drejtpërdrejtë në çështjen e parashtruar. Një interpretim i kundërt i kësaj dispozite kushtetuese, do të binte ndesh me vetë frymën e Kushtetutës, e cila mbron lirinë e organizimit për qëllime të ligjshme, si dhe njeh të drejtën e aksesit në gjykimin kushtetues të organizatave që provojnë se çështja lidhet me interesat e tyre. Për rrjedhojë, Gjykata i gjen të pabazuara pretendimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave, në këtë drejtim.

40. Për sa i përket legjitimitetit *ratione temporis*, kërkuesja parashtrohet se legjitimohet bazuar në nenin 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000 që përcakton afatin 2-vjeçar për kundërshtimin në Gjykatë të ligjeve ose akteve të tjera normative, pasi cenimi i së drejtës kushtetuese ka ndodhur me zhvillimin e zgjedhjeve për Kuvendin e Shqipërisë në datën 25.4.2021.

41. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit, kërkuesja nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi kërkesa është paraqitur jashtë afatit ligjor, në kushtet kur, referuar objektit të kërkesës, afati i pretenduar nga kërkuesja nuk ka lidhje juridike me këtë çështje. Nisur nga fakti se në thelb kundërshtohet procesi zgjedhor parlamentar i vitit 2021, referuar nenit 66/a të ligjit nr. 8577/2000, kërkesa është jashtë afatit 3-mujor. Kurse sipas subjektit të interesuar, KQZ-së, kërkuesja nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi cenimi i së drejtës kushtetuese të pretenduar ka ndodhur me zhvillimin e zgjedhjeve parlamentare në datën 25.4.2021, ndërsa kërkesa mban datën 20.1.2022. Afati 2-vjeçar i pretenduar lidhet me kërkimet për papajtueshmërinë e ligjit ose aktit normativ me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe jo me objektin e kërkesës.

42. Sipas nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, kërkesa për pajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera me Kushtetutën duhet të paraqitet brenda 2 vjetëve nga hyrja në fuqi e aktit. Gjykata vëren se ndryshimet e reja në Kodin Zgjedhor janë bërë në datën 23.7.2020 dhe kanë hyrë në fuqi në datën 19.8.2020. Megjithatë, Gjykata u shpreh më sipër në lidhje me juridiksionin e saj, se në rastin në shqyrtim objekt i këtij gjykimi është kontrolli i pajtueshmërisë me Kushtetutën i dispozitave ligjore, në kuptimin e boshllëkut të krijuar, që, sipas kërkueses, kanë sjellë cenimin e së drejtës kushtetuese të votës (*shih paragrafin 23 të vendimit*). Për rrjedhojë, në situatën që deri në momentin e shqyrtimit të kësaj çështjeje nuk është miratuar asnjë akt ligjor ose nënligjor për të ndryshuar këtë situatë, Gjykata vlerëson se kërkuesja legjitimohet *ratione temporis* për vënien në lëvizje të këtij gjykimi.

43. Në lidhje me legjitimitetin *ratione materiae*, kërkuesja pretendon se është cenuar e drejta e votës, e parashikuar në nenin 45, pika 1, të Kushtetutës, për arsye të mosveprimit të organeve të ngarkuara nga ligji për të mundësuar votimin nga jashtë të shtetasve shqiptarë që banojnë jashtë Shqipërisë. Gjykata vëren se ky pretendim i kërkueses, duke qenë se lidhet me cenimin e të drejtave dhe parimeve kushtetuese, më konkretisht të së drejtës së votës, të garantuar nga neni 45 i Kushtetutës,

ka natyrë kushtetuese. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se kërkesja legjitimohet edhe *ratione materiae* në këtë gjykim kushtetues dhe në vijim do të vlerësojë bazueshmërinë në themel të pretendimeve të ngritura prej saj.

C. Për themelin e pretendimeve

C.1. Për cenimin e së drejtës së votës

44. Kërkesja ka pretenduar se është cenuar e drejta e votës, e parashikuar në nenin 45, pika 1, të Kushtetutës, për arsye të mosveprimit të organeve të ngarkuara nga ligji (*KQZ-ja*) për të mundësuar votimin nga jashtë të shtetasve shqiptarë që banojnë jashtë Shqipërisë. Megjithëse Kodi Zgjedhor për herë të parë parashikoi votimin nga jashtë, ky parashikim mbeti i pazbatuar për shkak të mosmiratimit të akteve nënligjore nga KQZ-ja, duke u kufizuar kështu ditën e zgjedhjeve e drejta aktive e votës për shqiptarët me banim jashtë territorit të Shqipërisë.

45. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se ndryshimet ligjore që iu mundësuan të drejtën e votës shtetasve shqiptarë jashtë vendit, kanë hyrë në fuqi më 19.8.2020, ndërsa organet që u ngarkuan me nxjerrjen e akteve nënligjore, kanë filluar funksionimin e tyre më 7.10.2020. Data e zhvillimit të zgjedhjeve, 25.4.2021, përbënte një periudhë mjaft të shkurtër dhe të pamjaftueshme për të mundësuar zhvillimin normal të zgjedhjeve jashtë vendit. Një periudhë disamujore nuk do të siguronte realizimin e një votimi vetjak, të barabartë, të lirë, të fshehtë dhe me infrastrukturën e nevojshme. Sipas këtij subjekti, e drejta e votës nuk është kufizuar për ata shtetas shqiptarë me banim jashtë vendit, të cilët janë të lirë të votojnë në Shqipëri.

46. Subjekti i interesuar, KQZ-ja, ka prapësuar se e drejta e votës nuk është absolute, por objekt i kufizimeve. Zhvillimi i zgjedhjeve jashtë vendit është një proces kompleks edhe në nivel ndërkombëtar, për sa i përket infrastrukturës së nevojshme për të mundësuar votimin.

47. Gjykata vëren se neni 2 i Kushtetutës sanksionon sovranitetin e popullit si parim të rëndësishëm kushtetues, i cili ushtrohet nëpërmjet përfaqësuesve ose drejtpërsëdrejti. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se demokracia përfaqësuese është konceptuar si formë e zakonshme qeverisjeje. Ajo është shprehje e demokracisë që mundëson shfaqjen e vullnetit të shumicës në formën e një akti që do t'i shërbejë interesit të përgjithshëm (*shih vendimet nr. 31 datë 4.10.2021; nr. 31, datë 19.11.2003, të Gjykatës Kushtetuese*). Zgjedhjet parlamentare janë përbërës thelbësorë të formës demokratike të qeverisjes. Vetëm përmes tyre mund të bëhet realitet parimi i rëndësishëm i sovranitetit të popullit, si dhe konstituimi demokratik i pushtetit shtetëror. Kushtetuta, në nenin 1, pika 3, të saj, pohon se qeverisja bazohet në një sistem zgjedhjesh të lira, të barabarta, të përgjithshme dhe periodike. Kushti bazë për pluralizmin janë zgjedhjet e lira, shumësia e interesave, lejimi i hapësirave për organizimin e mekanizmave të presionit ndaj organeve të pushtetit dhe ndërtimi i një shteti të përgjegjshëm ndaj nevojave të qytetarëve (*shih vendimet nr. 31, datë 4.10.2021; nr. 32, datë 21.6.2010; nr. 9, datë 23.3.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

48. Sipas nenit 45, pika 1, të Kushtetutës, çdo shtetas që ka mbushur tetëmbëdhjetë vjeç, qoftë edhe ditën e zgjedhjeve, ka të drejtën të zgjedhë dhe të zgjidhet. Kurse sipas pikës 4 të tij, vota është vetjake, e barabartë, e lirë dhe e fshehtë. E drejta e votës, konkretisht e drejta për të zgjedhur, është një nga të drejtat themelore politike që gëzon individ. Kontributi kryesor i saj është garantimi i mundësisë për të gjithë zgjedhësit, pa bërë dallime mbi baza shtresash ose përkatësie në grupe të caktuara shoqërore, ose mbi baza të tjera që të ndikojnë në formimin e vullnetit politik në një shoqëri demokratike. Nga ushtrimi i së drejtës së votës nuk duhet përjashtuar asnjë pjesë sado e vogël e popullsisë, përveç rasteve të përcaktuara në ligjin themeltar të shtetit (*shih vendimet nr. 31, datë 4.10.2021; nr. 28, datë 30.6.2021; nr. 40, datë 16.11.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).

49. Garantimi i së drejtës së votës nga Kushtetuta nënkupton se është detyra e ligjvënësit ta materializojë dhe specifikojë këtë të drejtë në ligje përkatëse. Këto të fundit duhet të sigurojnë që e drejta e votës të ushtrohet në mënyrë efektive dhe jo të kufizohet. Gjykata në jurisprudencën e saj ka

vlerësuar se aktet juridike duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta, si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2014; nr. 23, datë 8.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

50. Nga ana tjetër, e drejta e votës nuk është absolute, ajo mund të bëhet objekt i kufizimeve. Në këtë këndvështrim, për vetë rëndësinë që merr kjo e drejtë në një shoqëri demokratike, kufizimet që i duhen bërë kësaj të drejte jo vetëm duhet të jenë të pakta, por ato duhen zbatuar brenda kufijve kushtetues. E rëndësishme është që kufizimet të mos jenë të tilla që ta bëjnë jo efektiv ushtrimin e kësaj të drejte ose ta cenojnë atë në thelbin e saj, pasi e drejta e votës nuk është një privilegj që pushteti shtetëror ua njeh shtetasve, por një instrument për të zgjedhur mënyrën dhe personat që do të qeverisin vetë ata. Duke ushtruar të drejtën e votës zgjedhësve u krijohet mundësia të ndikojnë në mënyrën dhe cilësinë e funksionimit të rendit juridik, duke e bërë shtetasin më të përgjegjshëm për rolin që ai ka në drejtimin e jetës së vendit. Ky është në fakt edhe thelbi i demokracisë (*shih vendimet nr. 28, datë 30.6.2021; nr. 40, datë 16.11.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).

51. Edhe referuar Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e drejta për të votuar mund t'iu nënshtrohet kufizimeve. Për sa i përket nenit 3 të Protokollit nr. 1, shtetet anëtare kanë një marzh të gjerë vlerësimi, që vjen si pasojë e zhvillimit të ndryshëm historik, diversitetit kulturor dhe politik të shteteve evropiane (*shih vendimin e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) Hirst kundër Mbretërisë së Bashkuar (Dhoma e Madhe), datë 5.10.2005*). Kjo dispozitë konventore që parashikon të drejtën për zgjedhje të lira nuk i detyron shtetet të marrin masa për të lejuar shtetasit e tyre me banim jashtë të ushtrojnë të drejtën e votës nga vendbanimi i tyre (*shih vendimin e GJEDNJ-së Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece (Dhoma e Madhe), datë 15.3.2012*).

52. Pavarësisht sa më lart, GJEDNJ-ja ka evidentuar se në rastet kur shtetet anëtare kanë parashikuar në rendet e tyre juridike të drejtën për të votuar, për ta lindin detyrime të veçanta për të siguruar zbatimin e kësaj të drejte. GJEDNJ-ja ka pranuar vështirësitë që mund të lindin si shkak i organizimit të zgjedhjeve jashtë territorit të shtetit, të tilla si: pengesat diplomatike, organizative ose ekonomike, por ka theksuar se ndërmarrja e masave të caktuara do të ruante ligjshmërinë e procesit zgjedhor dhe të drejtën e votuesve dhe kandidatëve për të marrë pjesë në zgjedhje (*shih vendimin e GJEDNJ-së Rıza dhe të tjerët kundër Bullgarisë, datë 13 tetor 2015*).

53. Duke iu rikthyer rastit konkret, Gjykata konstaton se me ndryshimet ligjore në Kodin Zgjedhor me ligjin nr. 101/2020, mundësia për të votuar në zgjedhjet për Kuvendin u parashikua për herë të parë edhe për shtetasit shqiptarë me banim jashtë vendit. Në këtë kuptim, ndonëse nuk vihet në dyshim e drejta e çdo shtetasi shqiptar, pavarësisht vendit të banimit, të marrë pjesë në procesin zgjedhor duke votuar në Shqipëri, në rastin konkret thelbi i mosmarrëveshjes ka të bëjë të drejtën e kësaj kategorie të votojës në vendin ku banon. Sipas vlerësimeve të tërthorta të INSTAT-it, numri i diasporës në vitin 2020 llogaritet të jetë rreth 1.7 milionë shtetas jashtë vendit ose rreth 37 % e shtetasve shqiptarë (*shih Diaspora e Shqipërisë në shifra, Instat, 2020*). Gjykata vëren se roli i diasporës shqiptare për zhvillimin ekonomik dhe shoqëror të Shqipërisë është i rëndësishëm në shumë aspekte dhe është pranuar si i tillë edhe nga pushteti ligjvënës dhe ekzekutiv, përmes hartimit të strategjive specifike, ligjeve dhe masave të tjera.

54. Nga sa më lart, në kushtet kur rendi juridik shqiptar tashmë ka parashikuar të drejtën për të votuar të shtetasve shqiptarë me banim jashtë shtetit, Gjykata do të verifikojë nëse kuadri ligjor është në përputhje me parimet dhe standardet kushtetuese për të siguruar zbatimin efektiv të kësaj të drejte. Me fjalë të tjera, Gjykata do të vlerësojë në vijim nëse parashikimet ligjore në mënyrën se si janë hartuar arrijnë të garantojnë në thelb ushtrimin efektiv të kësaj të drejte kushtetuese.

55. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se parimi i shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, është një nga parimet themelore në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Aspekte të këtij parimi janë edhe siguria juridike, mbrojtja e të drejtave të fituara, si dhe pritshmëritë e ligjshme. Ky parim, mbi të cilin mbështetet një shtet demokratik, nënkupton sundimin e ligjit dhe

mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respektimi dhe garantimi i dinjitetit njerëzor, drejtësisë dhe sigurisë juridike (*shih vendimet nr. 15, datë 10.3.2016; nr. 25, datë 28.4.2014, të Gjykatës Kushtetuese*). Parimi i sigurisë juridike, përveç të tjerash, kërkon domosdoshmërisht një formulim të qartë të normave ligjore dhe që ligji në tërësi, pjesë ose dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme (*shih vendimet nr. 34, datë 20.12.2005; nr. 31, datë 19.11.2003, të Gjykatës Kushtetuese*).

56. Gjykata në lidhje me parimin e sigurisë juridike ka vlerësuar se, para së gjithash, ligji duhet kuptuar saktë dhe drejt, prandaj duhet të dalë i qartë qëllimi i hartimit të tij. Ai duhet të përcaktojë mjetet e ndërhyrjes, subjektet të cilave u drejtohet, raportet e caktuara të sjelljes dhe mënyrën e zbatimit të tij. Rezultati që synohet duhet të jetë i pritshëm dhe pasojat të parashikueshme për subjektet, të cilave u drejtohet ligji në tërësi ose dispozita të veçanta të tij (*shih vendimin nr. 1, datë 16.1.2017, të Gjykatës Kushtetuese*). Nga ana tjetër, Gjykata ka theksuar se gjatë hartimit të dispozitave të reja ligjore, ligjvënësi duhet të marrë masat që të eliminohet çdo paqartësi ose papajtueshmëri midis frymës së ligjit dhe zbatimit të tij në praktikë. Ruajtja e besimit të qytetarëve te shteti dhe te legjislacioni i miratuar prej organeve ligjvënëse të tij, si pjesë e parimit të shtetit të së drejtës, kërkon që autoritetet të mos miratojnë parashikime ligjore të paqarta, të dyfishta ose që mbivendosen mes tyre (*shih vendimin nr. 4, datë 15.2.2021, të Gjykatës Kushtetuese*).

57. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar, gjithashtu, domosdoshmëria që paraqet për funksionimin normal të shtetit të së drejtës, shmangia e ometimit ligjor, pasi mosveprimi i ligjvënësit në përgjigje të këtij vakumi mund të çojë në një krizë në sistemin e demokracisë përfaqësuese (*shih vendimin nr. 4, datë 15.2.2021, të Gjykatës Kushtetuese*). Ekzistenca e ometimit ligjor sjell cenimin e parimeve kushtetuese, dhe në këtë mënyrë është detyrë e ligjvënësit të plotësojë këtë boshllëk në të ardhmen (*shih vendimet nr. 75, datë 19.4.2002; nr. 76, datë 25.4.2002; nr. 5, datë 27.1.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

58. Në çështjen në shqyrtim, Gjykata konstaton se nëpërmjet ndryshimeve të bëra në Kodin Zgjedhor me ligjin nr. 101/2020, të cilat kanë hyrë në fuqi më 19.8.2020, ligjvënësi ka synuar realizimin e ushtrimit të së drejtës për të votuar në zgjedhjet për Kuvendin për zgjedhësit me vendbanim të përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, që plotësonin kërkesat e nenit 24, pika 1, përmes votimit të tyre edhe nga jashtë vendit. Procesi për përgatitjen e kushteve dhe zbatimin e masave që do të mundësonin këtë mënyrë votimi do të bëhej nën udhëheqjen dhe mbikëqyrjen e KQZ-së, ndërsa votimi nga jashtë vendit do të organizohej dhe administrohej nga kjo e fundit në të gjithë komponentët e tij, vetëm pasi Komisioni Rregullator të miratonte të gjitha aktet nënligjore që kërkohen për votimin nga jashtë vendit, sipas këtij ligji. Kompetenca për miratimin e akteve nënligjore që kërkohen për votimin nga jashtë vendit, sipas këtij ligji, i është ngarkuar një prej organeve drejtuese të KQZ-së, pikërisht Komisionit Rregullator (*neni 24, pika 2, i Kodit Zgjedhor*).

59. Në pikën 1 të nenit 20 të Kodit Zgjedhor parashikohet se Rregullatori shqyrton dhe miraton projektaktet me karakter normativ, ndër të tjera, edhe rregullat për regjistrimin e votuesve nga jashtë vendit, për procedurat e tyre të votimit, për administrimin dhe numërimin e votave nga jashtë vendit dhe përfshirjen e tyre në rezultatin e përgjithshëm të zgjedhjeve për Kuvendin (shkronja “dh”). Sipas pikës 2 të kësaj dispozite, Rregullatori shqyrton dhe miraton projektaktet e përgatitura nga administrata e KQZ-së, ndër të tjera, edhe për zhvillimin për herë të parë të votimit nga jashtë vendit, mbështetur në raportimin e Komisionerit për plotësimin e masave tekniko-organizative që mundësojnë votimin (shkronja “ç”).

60. Gjithsesi, Gjykata vëren se në këtë dispozitë nuk përcaktohet afat brenda të cilit Rregullatori do të duhej të miratonte rregullat për regjistrimin e votuesve nga jashtë vendit, për procedurat e tyre të votimit, për administrimin dhe numërimin e votave nga jashtë vendit dhe përfshirjen e tyre në rezultatin e përgjithshëm të zgjedhjeve për Kuvendin. Po kështu, në këtë dispozitë nuk përcaktohet

afat brenda të cilit Rregullatori do të duhej të miratonte zhvillimin për herë të parë të votimit nga jashtë vendit, sikundër në asnjë dispozitë të ligjit nuk përcaktohet afat për plotësimin e masave tekniko-organizative nga Komisioneri. Ndërsa në dispozitat e fundit dhe kalimtare të Kodit Zgjedhor, pikërisht në nenin 184 të tij, ligjvënësi ka parashikuar se ngarkohet KQZ-ja të nxjerrë aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi e tij. Ndërkohë, Komisioni Rregullator, sipas ligjit nr. 101/2020, është ngritur dhe ka filluar funksionimin pas datës 7.10.2020, me zgjedhjen e anëtarëve të tij nga Kuvendi.

61. Pavarësisht këtyre parashikimeve ligjore, Gjykata vëren se deri në zgjedhjet për Kuvendin, të zhvilluara më 25.4.2021, Rregullatori nuk miratoi rregullat për regjistrimin e votuesve nga jashtë vendit, për procedurat e tyre të votimit, për administrimin dhe numërimin e votave nga jashtë vendit dhe përfshirjen e tyre në rezultatin e përgjithshëm të zgjedhjeve për Kuvendin. Po kështu, deri në këto zgjedhje Rregullatori nuk miratoi zhvillimin për herë të parë të votimit nga jashtë vendit, sikundër po ashtu as Komisioneri nuk plotësoi masat tekniko-organizative që mundësojnë votimin nga jashtë vendit.

62. Në prapësimet e saj, KQZ-ja parashtroi se zhvillimi i procesit zgjedhor jashtë vendit është një proces kompleks edhe në nivel ndërkombëtar, për sa i përket infrastrukturës së nevojshme për të mundësuar votimin. Afati i përcaktuar në nenin 184 të Kodit Zgjedhor i referohet normimit me akte nënligjore për ato çështje që lidhen drejtpërdrejt me procesin zgjedhor të datës 25.4.2021, i cili është përmbushur nga KQZ-ja. Në asnjë nga nenet që parashikojnë votimin jashtë vendit nuk është parashikuar që ky votim të bëhet në zgjedhjet e para për Kuvendin, pra ato të datës 25.4.2021. Ligjvënësi, aty ku ka dashur, ka përcaktuar në mënyrë të shprehur kohën e zhvillimit të një procedure, si p.sh. në rastin e nenit 179 të Kodit Zgjedhor për përdorimin e sistemeve ose pajisjeve të teknologjisë së informacionit. Edhe në eventualitet të nxjerrjes së këtyre akteve, ushtrimi i së drejtës së votës nuk do të mundësohet pa sigurimin e infrastrukturës dhe masave tekniko-organizative. KQZ-ja po zhvillon takime konsultative për të gjetur mundësitë më të mira të votimit jashtë vendit, duke siguruar transparencën e këtij procesi.

63. Nisur nga situata ligjore dhe faktike në lidhje me rregullimet e Kodit Zgjedhor, për sa i përket votimit jashtë vendit, duke pasur parasysh edhe prapësimet e KQZ-së si organ zbatues i tij, Gjykata konstaton se Kodi Zgjedhor, megjithëse krijoi pritshmëri të ligjshme për shtetasit shqiptarë që jetojnë jashtë vendit se do të ushtronin të drejtën e votës në zgjedhjet për Kuvendin, në fakt nuk ka parashikime të qarta lidhur me kohën kur organi i ngarkuar për administrimin e zgjedhjeve duhet të mundësojë votimin nga jashtë vendit për këtë kategori zgjedhësish. Parashikimi i bërë në nenin 184 të këtij kodi, për sa i përket nxjerrjes së akteve nënligjore në zbatim të tij, është i formuluar në mënyrë të përgjithshme, pasi iu referohet të gjitha akteve nënligjore që duhet të nxjerrë KQZ-ja në zbatim të kodit, duke mos specifikuar si objekt rregullimi me akt nënligjor çështjen e votimit nga jashtë vendit dhe organin kompetent për nxjerrjen e tij, sikundër duke mos përcaktuar as afatin brenda të cilit organi duhet të nxjerrë aktin për këtë çështje. Edhe sipas interpretimit të organit zbatues, KQZ-së, kjo dispozitë ligjore nuk ka përcaktuar për të ndonjë afat për rregullimin e çështjes së votimit nga jashtë vendit. Gjithashtu, edhe vetë koha e krijimit nga Kuvendi i Komisionit Rregullator, gati gjashtë muaj përpara zgjedhjeve për Kuvendin të datës 25.4.2021, tregon se ndryshimet ligjore nuk janë të qarta për realizimin e votimit nga jashtë vendit për këto zgjedhje, por nuk rezultojnë të qarta as për zgjedhjet periodike të kujt viti ky votim do të bëhet efektiv.

64. Bazuar në sa më sipër, në vlerësim të Gjykatës, formulimi i nenit 184 të Kodit Zgjedhor nuk plotëson kërkesat e nenit 118 të Kushtetutës, i cili përcakton se aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë dhe se ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte. Në këtë kuptim, nisur nga fakti se ligjvënësi tashmë ka

zgjedhur të pranojë në ligj të drejtën për të votuar të shtetasve shqiptarë me banim të përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë në zgjedhjet për Kuvendin, Gjykata çmon se paqartësia e normave të Kodit Zgjedhor në drejtëm të afatit, organit kompetent dhe parimeve në bazë të të cilave duhet të nxirren aktet nënligjore për këtë çështje jo vetëm cenon parimin e sigurisë juridike, por në fakt përbën boshllëk ligjor, që cenon të drejtën kushtetuese të votës. Me fjalë të tjera, e drejta kushtetuese e votës së kësaj kategorie për shkak të boshllëkut ligjor ka mbetur thjesht një parashikim deklarativ, i pazbatueshëm efektivisht në praktikë, duke mbetur në thelbin e saj iluzive.

65. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se pasoja negative lidhur me të drejtën e votës nëpërmjet votimit nga jashtë vendit, në zgjedhjet për Kuvendin, për zgjedhësit me banim të përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, vjen si pasojë e boshllëkut ligjor, pikërisht për shkak të mangësive të ligjit, Kodit Zgjedhor, në dhënien e autorizimit për nxjerrjen e akteve nënligjore lidhur me rregullat për regjistrimin e votuesve nga jashtë vendit, për procedurat e tyre të votimit, për administrimin dhe numërimin e votave nga jashtë vendit dhe përfshirjen e tyre në rezultatin e përgjithshëm të zgjedhjeve për Kuvendin, për caktimin e organit kompetent, parimeve në bazë të të cilave nxirren këto akte, si dhe afatin brenda të cilit ato duhet të nxirren.

66. Sipas nenit 76, pika 5, të ligjit nr. 8577/2000, kur Gjykata, gjatë shqyrtimit të një çështjeje, konstaton se ka boshllëk ligjor, si pasojë e të cilit krijohen pasoja negative për të drejtat dhe liritë themelore të individit, ajo, ndër të tjera, vendos detyrimin e ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor brenda një afati të caktuar. Nisur nga kjo, Gjykata vlerëson se i përket Kuvendit të plotësojë boshllëkun ligjor të lartpërmendur brenda një afati që në rastin konkret konsiderohet të caktohet një vit nga hyrja në fuqi e këtij vendimi.

67. Për sa më lart, pretendimi i kërkuësës për cenimin e së drejtës së votës, për shkak të mungesës së parashikimeve ligjore, është i bazuar sipas arsytimit të mësipërm të këtij vendimi, ndaj kërkesa e paraqitur nga shoqata “Diaspora për Shqipërinë e Lirë” duhet të pranohet pjesërisht.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, si dhe neneve 72, 76, pika 5, dhe vijuese 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:

1. Pranimin e pjesshëm të kërkesës.
 2. Konstatimin e cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet për Kuvendin, për shkak të boshllëkut ligjor.
 3. Detyrimin e Kuvendit për plotësimin e boshllëkut ligjor brenda një viti.
 4. Pushimin e gjykimit lidhur me urdhrin nr. 219, datë 19.4.2021 të Ministrisë së Shëndetësisë.
- Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Marrë më 9.12.2022.

Shpallur më 9.1.2023.

Kryetare: Vitore Tusha (kundër)

Anëtarë: Fiona Papajorgji, Marsida Xhaferllari, Sandër Beci, Ilir Toska

Anëtarë kundër: Elsa Toska

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues, me kërkuese shoqatën “Diaspora për Shqipërinë e Lirë”, nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën për sa i përket përfshirjes në juridiksion kushtetues të konstatimit të cenimit të së drejtës së votës të emigrantëve në zgjedhjet e Kuvendit të datës 25 prill 2021, dhe për këtë arsye e çmojmë të shprehemi me mendim pakice.

2. Në mënyrë të përmbledhur vlerësojmë, se: *së pari*, bazuar në parimin e shtetit të së drejtës, parashikuar në Preambulën e Kushtetutës, si dhe në nenin 4, paragrafi 1, të Kushtetutës, sipas të cilit: “*E drejta për bënë bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit*”, nga respektimi i ndarjes së juridiksioneve nuk bën përjashtim as vetë Gjykata Kushtetuese. Po ashtu, ruajtja e ekuilibrit mes aktivizmit gjyqësor dhe parashikimeve kushtetuese është detyrim i Gjykatës Kushtetuese, të cilin ajo e ka shprehur edhe përmes parimit të vetpërmbajtjes gjyqësore (*judicial self restraint*) gjatë jurisprudencës së saj ndër vite; *së dyti*, në thelb kërkuësja, pavarësisht se si e ka formuluar objektin e kërimit, ka kundërshtuar mosveprime të natyrës administrative të KQZ-së për mosnxjerrjen e akteve nënligjore, që do të garantonin kuadrin nënligjor të nevojshëm për votimin e emigrantëve, ndaj dhe kjo çështje për nga natyra i përket juridiksionit të gjyqësorit administrativ; *së treti*, në raport me kërkuesen si subjekt i kushtëzuar, (shoqatë), objektin e kërimeve dhe tipologjinë e kërkesës, arsyetimi, por edhe dispozitivi i vendimit janë të sforcuar në drejtim të kriterëve kushtetuese dhe ligjore të kontrollit nga kjo gjykatë. Në vijim do të paraqesim argumentet e detajuara për këtë qëndrim.

3. Shumica është shprehur, se: “Gjykata vëren se në nenin 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “c”, të Kushtetutës, janë përcaktuar kompetencat e saj për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjit dhe të akteve normative të organeve qendrore e vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare. Ndryshimet kushtetuese të vitit 2016 prekën edhe përmbajtjen e nenit 132 të Kushtetutës, duke shfuqizuar fjalinë e dytë të pikës 1, që kufizonte të drejtën e Gjykatës vetëm për shfuqizimin e akteve që shqyrtoheshin prej saj. Me shfuqizimin e kësaj dispozite, shoqëruar edhe me ndryshimin e nenit 131 të Kushtetutës për zgjerimin e juridiksionit kushtetues në funksion të mbrojtjes më të gjerë të lirive dhe të drejtave themelore kushtetuese, kushtetutëbërësi ka lejuar që Gjykata të shqyrtojë mosmarrëveshjet e paraqitura para saj dhe të vendosë edhe me mënyra të tjera, përtej shfuqizimit të akteve që shqyrton” (prg. 20 i vendimit).

4. Në vijim, shumica ka konkluduar, se: “Duke iu referuar natyrës së pretendimeve të kërkueses dhe nenit 131, pika 1, shkronja “a” të Kushtetutës, Gjykatës i kërkohet të verifikojë nëse kuadri ligjor i miratuar nga Kuvendi, është në pajtim me Kushtetutën lidhur me të drejtën kushtetuese të votës, për sa kohë që KQZ-ja nuk ka nxjerrë aktet nënligjore në bazë dhe për zbatim të tij. Me fjalë të tjera, Gjykata do të verifikojë nëse ka boshllëk ligjor në lidhje me të drejtën e votës së shtetasve shqiptarë që jetojnë jashtë vendit. Në këtë drejtim, Gjykata ka të drejtë që, në rast se ajo vërteton se shkelja e një të drejte ose lirie kushtetuese themelore nuk ka ardhur si pasojë e përmbajtjes së normës ligjore, por për shkak të mosveprimit të ligjvënësit për rregullimin e një çështjeje të caktuar, në rolin e saj si ligjvënës negativ ajo jo vetëm të konstatojë boshllëkun, por, në përputhje me nenin 76, pika 5, të ligjit nr. 8577/2000, të vendosë detyrimin e ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor brenda një afati të caktuar. Në të tilla gjykime konstatimi i Gjykatës nuk është formal, pasi një qëndrim i tillë nuk përputhet me funksionin e kësaj Gjykate, por është rezultat i shqyrtimit të pasojave të ardhura në aspektin kushtetues në të drejtat dhe liritë themelore, pra duke iu nënshtruar edhe këto çështje juridiksionit kushtetues. Në këtë kuptim, në referim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, Gjykata vlerëson se ka juridiksion për të marrë në shqyrtim pretendimet e paraqitura

nga kërkuesja për të kontrolluar pajtueshmërinë e Kodit Zgjedhor me Kushtetutën lidhur me boshllëkun ligjor për të drejtën e votës të shtetasve shqiptarë me banim jashtë vendit” (*paragrafët 22 dhe 23 të vendimit*).

5. Për sa më lart, është e vërtetë që neni 132 i Kushtetutës ka ndryshuar përmbajtjen, por tipologjia e vendimeve konstatuese/deklaruese, pra në thelb jo shfuqizuese të Gjykatës Kushtetuese, pas ndryshimeve kushtetuese të vitit 2016, nuk mund të shpjegohet me këtë ndryshim, pasi Gjykata ndër vite e ka pasur *modus operandi* të saj vendimin konstatues, edhe kur neni 132 i Kushtetutës shprehej vetëm për natyrën shfuqizuese të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese. Konkretisht, vendimet mbi deklarinimin ose konstatimin e cenimit të procesit të rregullt ligjor kanë qenë pjesë e jurisprndencës kushtetuese ndër vite, (*shih vendimet nr. 6, datë 31.3.2006; nr. 40, datë 18.7.2012, të Gjykatës Kushtetuese*), vendimet mbi konstatimin e mosmarrëveshjes së kompetencës (*shih vendimin nr. 38, datë 12.6.2015, të Gjykatës Kushtetuese*), vendimet për konstatimin e papajtueshmërisë së mandatit të deputetit (*shih vendimet nr. 7, datë 24.2.2016; nr. 44, datë 7.10.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

6. Edhe ligji nr. 8577/2000 pa ndryshimet ligjore të vitit 2016 ka pasur parashikime mbi vendimet e natyrës deklaruese, ose vërtetuese, sikundër vendimi për deklarinimin e shkarkimit të Presidentit të Republikës (*neni 61, pika 1 e ligjit*), vërtetimi i faktit të pamundësisë së ushtrimit të detyrës nga Presidenti i Republikës (*neni 63, pika 2 e ligjit*), apo dhe vendime mbi ndalimin e veprimtarisë së një partie ose organizate politike si antikushtetuese dhe urdhërimin për çregjistrim të saj (*neni 60, pika 2 e ligjit*).

7. Referuar të dhënave të mësipërme, neni 132 i Kushtetutës edhe pa ndryshimet kushtetuese të vitit 2016, nuk ka qenë pengesë kushtetuese për natyrën e ndryshme të vendimmarrjes së Gjykatës, sipas llojit të procedurave të gjykimit kushtetues dhe as e ka kufizuar të drejtën e Gjykatës Kushtetuese për t’u shprehur për mënyra të tjera në përfundim të gjykimit. Në këtë kuptim, ndryshimi i përmbajtjes së nenit 132, nuk ka sjellë ndryshime në kompetencat e Gjykatës, por ka reflektuar natyrën e vendimmarrjes së saj, që referuar jurisprndencës shumë vjeçare nuk ka qenë veç e natyrës shfuqizuese.

8. Gjithashtu, Kushtetuta nuk ka parashikuar kompetencë të shprehur të Gjykatës për boshllëkun ligjor, dhe as ligji nr. 8577/2000 i ndryshuar, nuk ka parashikuar tek procedurat e veçanta, gjykim për kërkesa me objekt konstatimin e boshllëkut ligjor. Dispozita ligjore e sipërcituar nga shumica, (*neni 76, pika 5*), ka gjetur vend tek “*Efektet juridike të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese*”, dhe si e tillë, duket se boshllëku ligjor nuk mund të kërkohet drejtpërdrejt në gjykatë, por kjo e fundit, “*gjatë shqyrtimit të çështjes*”, që do të thotë gjatë shqyrtimit të një nga çështjeve të parashikuara në nenin 131 të Kushtetutës, ose neneve të tjera kushtetuese nga ku Gjykata merr juridiksion, *ajo kur konstaton boshllëk*, ligjor, si rrjedhojë e të cilit kanë ardhur pasoja negative për të drejtat dhe liritë themelore të individit, *veç të tjerave*, vendos detyrimin e ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor brenda një afati të caktuar.

9. Në rastin konkret, kërkuesja nuk ka identifikuar as në bazën ligjore dhe as në pretendimet e saj se cilës kompetencë të Gjykatës të parashikuar në nenin 131 të Kushtetutës, ajo i referohet në kërkesën e saj. Nga ana tjetër, shumica, me iniciativën e saj, ka identifikuar shkronjën “a” të këtij neni, kur është shprehur se do të kontrollojë Kodin Zgjedhor, si dhe ka evidentuar nenin 184 të Kodit Zgjedhor si shkak për papajtueshmërinë me nenin 45 të Kushtetutës. Ndërkohë që, kërkimi për konstatimin e cenimit të së drejtës së votës për zgjedhjet e Kuvendit të datës 25 Prill 2021, duket si kërkim që tipikisht i përket kompetencës së përcaktuar në shkronjën “P” të nenit 131 të Kushtetutës, edhe pse në përmbajtje në kërkesë nuk ka asnjë argument lidhur me standardet e kërkuara nga kjo shkronjë, që të përbëjë lëndë kushtetuese.

10. Në funksion të përcaktimit të juridiksionit kushtetues, neni 131, pika 1, i Kushtetutës ka parashikuar se Gjykata ka juridiksion të vendosë, ndër të tjera, për: “a) *pajtueshmërinë e ligjit me*

Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare; ... c) pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën ose aktet ndërkombëtare”.

11. Sa i përket legjitimitetit (*locus standi*) kjo çështje është vlerësuar nga Gjykata si një ndër aspektet kryesore që lidhet me vënien në lëvizje të një procesi kushtetues. Sipas neneve 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “c” dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, të drejtën për të vënë në lëvizje Gjykatën për pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, si dhe pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, e kanë edhe organizatat, të cilat janë subjekt i kushtëzuar.

12. Organizatat mund t’i drejtohen Gjykatës me anë të instrumentit të kontrollit konkret për çështjet që parashikon neni 131, pika 1, shkronjat “a” ose “c”, të Kushtetutës nëse ajo, justifikon interesin e saj bazuar në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës. Vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të veprimtarisë së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premiset teorike për antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit. (*shih vendimet nr. 32 datë 27.10.2021; nr. 1, datë 16.1.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Po kështu, e drejta e organizatave për t’iu drejtuar Gjykatës për kontrollin e ligjit ose akteve të tjera normative është përcaktuar edhe në nenin 49, pikat 3, shkronja “d” dhe 4, të ligjit nr. 8577/2000, si një e drejtë që mund të ushtrohet nëse ligji ose akti normativ cenon veprimtarinë e tyre dhe të drejtat e liritë e anëtarëve të tyre, si dhe nëse ato provojnë në çdo rast se çështja lidhet drejtpërdrejt me të drejtat dhe liritë e parashikuara nga Kushtetuta dhe me veprimtarinë e tyre.

14. Në referim po të ligjit nr. 8577/2000, ku parashikohet procedura e veçantë e shqyrtimit të pajtueshmërisë së ligjeve apo akteve normative me Kushtetutën, (nenet 49–51/a), në nenin 51/a të ligjit është parashikuar se Gjykata, pas shqyrtimit të çështjes vendos: a) rrëzimin e kërkesës; b) pranimin tërësisht ose pjesërisht të kërkesës dhe shfuqizimin e ligjit ose të aktit normativ.

15. Në rastin në shqyrtim, kërkesja ka kërkuar në objekt konstatimin e cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë më 25 prill 2021. Ajo ka pretenduar cenimin e së drejtës së votës, të parashikuar nga neni 45, pika 1, i Kushtetutës, me argumentin se KQZ-ja nuk ka miratuar aktet nënligjore që do të mundësonin votimin e shtetasve shqiptarë, të cilët banojnë jashtë Shqipërisë për zgjedhjet e Kuvendit më 25 prill 2021. Konkretisht, sipas saj, “... me gjithë detyrimin ligjor të KQZ -së, që shtetasit shqiptarë që jetojnë jashtë vendit ta ushtrojnë efektivisht të drejtën kushtetuese të votës, KQZ-ja nuk veproi për të nxjerrë aktet normative, të cilat do të mundësonin votimin nga jashtë” (*f. 2 e kërkesës*). “Kodi Zgjedhor parashikoi votimin nga jashtë dhe ligjvënësi ngarkoi organet e krijuara rishtazi me detyrën për miratimin e akteve nënligjore që lidhen me zhvillimin për herë të parë të votimit nga jashtë vendit, por ky parashikim ngeli i pazbatuar, duke i kufizuar kështu shtetasve shqiptarë me banim jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë të drejtën aktive të votës” (*f. 9 e kërkesës*). “Pasur parasysh sa më sipër, duke qenë se mosveprimet e organeve të ngarkuara me ligj bien në kundërshtim me nenet 8 dhe 45 të Kushtetutës” (*f. 11 e kërkesës*).

16. Sikundër u theksua dhe më lart, Kushtetuta në asnjë dispozitë të saj, edhe pas ndryshimeve kushtetuese të vitit 2016, ku u bënë ndërhyrje në nenin 131 dhe 134 të saj, nuk ka parashikuar kompetencën e Gjykatës për konstatimin e boshllëkut ligjor, pra neni 131 nuk ka pësuar ndryshime në këtë drejtim. Ndërkohë, ligji nr. 8577/2000, i ndryshuar, i ka njohur Gjykatës edhe të drejtën, që kur gjatë shqyrtimit të një çështjeje, konstaton se ka boshllëk ligjor, si rrjedhojë e të cilit kanë ardhur pasoja negative për të drejtat dhe liritë themelore të individit, ajo, veç të tjerave, vendos detyrimin e

ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor brenda një afati të caktuar (*neni 76, pika 5*). Kjo dispozitë ligjore prezumohet se është në harmoni dhe në përputhje me nenin 132 të Kushtetutës, sa i përket efekteve juridike të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese.

17. Theksojmë se pas ndryshimeve kushtetuese dhe ligjore, kjo gjykatë ka pasur raste, ku ka konstatuar boshllëk “gjatë” shqyrtimit të çështjes, por në objekt është kërkuar shfuqizim i normave ligjore dhe çështja është referuar para saj, sipas nenit 131 të Kushtetutës. Në lidhje me boshllëkun ligjor Gjykata ka theksuar se çdo mosveprim i mundshëm i ligjvënësit për miratimin e tërësisë së normave të zakonshme të kërkuara për materializimin e një norme të caktuar kushtetuese me qëllim zbatimin e saj, mund të sjellë boshllëk ligjor dhe, për rrjedhojë, bëhet shkak për konstatimin e jokushtetutshmërisë. Por edhe kur ligjvënësi nuk vepron kur ndaj tij ka lindur një detyrim për të përmirësuar ose ndryshuar aktet ligjore ekzistuese, kjo mund të kthehet në një boshllëk thelbësor nëse mosbërja e këtyre ndryshimeve sjell pasoja gjatë zbatimit në praktikë të të drejtave themelore (*shih vendimin nr. 4, datë 15.2.2021, të Gjykatës Kushtetuese, prg. 80*).

18. Në çështjen në shqyrtim, nisur nga objekti i kërkesës dhe thelbi i pretendimeve të parashtruara nga kërkuuesja, konstatohet se ajo nuk ka kërkuar *shfuqizimin* e ndonjë akti të pushtetit publik ose akti normativ, kontrolli i kushtetutshmërisë së të cilave hyn në juridiksionin e Gjykatës sipas nenit 131 të Kushtetutës. Po ashtu, vërejmë se kërkuuesja nuk i është drejtuar Gjykatës, as duke kërkuar *konstatimin* antikushtetues të ndonjë norme ligjore të Kodit Zgjedhor, me pretendimin se ka boshllëk të atillë të krijuar nga ligjvënësi, qoftë në nenin 184, (*paragrafi 64 i vendimit*), apo në ndonjë nen tjetër të Kodit Zgjedhor, që ka sjellë cenim të të drejtave kushtetuese, dhe që në fakt ligjvënësi kishte detyrimin kushtetues të shprehej me ligj dhe nuk është shprehur. Për më tepër, nëse do të pretendohesh boshllëk të neni 184 i këtij kodi dhe papajtueshmëri e tij me nenin 118 të Kushtetutës (*shih paragrafët 64–65 të vendimit*), duhet të analizohej çështja në vështrim të faktit se neni 118 ka natyrë procedurale, dhe shoqatat legjitimohen si subjekte të kushtëzuara nëse vërtetohen shkelje të të drejtave themelore kushtetuese të tyre (*shih vendimet nr. 60, datë 16.9.2016; nr. 14, datë 21.3.2014, të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Në vlerësimin tonë, kërkuuesja pavarësisht se si e ka formuluar objektin e kërimit, ka ngritur pretendime të natyrës administrative, të cilat thelbësisht lidhen me mosveprimin e KQZ-së për të miratuar aktet nënligjore, që do të mundësonin votimin e shtetasve shqiptarë, të cilët banojnë jashtë Shqipërisë.

20. Neni 24 i Kodit Zgjedhor parashikon, se: “*KQZ-ja udhëheq dhe mbikëqyr procesin për përgatitjen e kushteve dhe zbatimin e masave që mundësojnë votimin nga jashtë vendit në zgjedhjet për Kuvendin, për zgjedhësit që kanë vendbanimin e përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, kanë të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Gjendjes Civile adresën e vendbanimit të përhershëm jashtë vendit dhe kërkojnë nga KQZ-ja që të pajisen me dokumentacionin e votimit nga jashtë. 2. Votimi nga jashtë vendit organizohet dhe administrohet nga KQZ-ja në të gjithë komponentët e tij, pasi Rregullatori të ketë miratuar të gjitha aktet nënligjore që kërkojnë për votimin nga jashtë vendit, sipas këtij ligji. 3. KQZ-ja duhet të marrë vendim për përfshirjen për herë të parë të votimit nga jashtë vendit në procedurat e zakonshme të votimit. Në zgjedhjet vijuese, votimi nga jashtë vendit bëhet automatikisht pjesë përbërëse e procedurave të votimit. 4. Procedurat e detajuara të votimit nga jashtë vendit miratohen me akt normativ të KQZ-së”.*

21. Lidhur me natyrën e pretendimeve të ngritura para saj, Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se vlerësimi i fakteve dhe rrethanave të çështjes, si dhe interpretimi i ligjit janë kompetenca të gjykatave të sistemit gjyqësor të zakonshëm dhe, si të tilla, nuk mund të jenë objekt i gjykimit kushtetues. Sipas Gjykatës, kur gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, përmes interpretimit dhe zbatimit të ligjit në një çështje konkrete cenojnë parimet, standardet ose të drejtat kushtetuese, atëherë interpretimi i ligjit i nënshtrohet kontrollit kushtetues. Në këto raste, Gjykata bën një

vlerësim të natyrës kushtetuese, të dallueshëm nga ai i gjykatave të juridiksionit të zakonshëm (*shih vendimet nr. 19, datë 7.7.2022; nr. 3, datë 23.2.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

22. Nën dritën e këtyre standardeve vlerësojmë se mosveprimi i organeve publike është një situatë ligjore që gjen rregullim në ligjin nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, të ndryshuar, sipas të cilit gjykatat administrative janë kompetente për mosmarrëveshjet që lindin për shkak të ndërhyrjes së paligjshme ose të mosveprimit të organit publik (*neni 7, pika “b”*). Të drejtën e ngritjes së padisë e ka çdo subjekt që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik (*neni 15, pika “b”*). Po sipas këtij ligji “mosveprim administrativ” është çdo mungesë veprimi nga organi i administratës publike për të ushtruar veprimtarinë administrative, sipas funksionit publik, që krijon pasoja juridike mbi të drejta subjektive apo interesa të ligjshëm (*neni 2, pika 5*).

23. Në vijim të këtij kuadri ligjor kuptohet qartë se mosveprimi në formën e mosnxjerrjes së akteve nënligjore nga ana e KQZ-së, sipas përcaktimeve ligjore, është tipikisht çështje e natyrës administrative. Për rrjedhojë, kjo mungesë veprimi nga ky organ mund të kundërshtohet nga kërkesja në gjykatat administrative në momentin e konstatimit të cenimit të së drejtës për të votuar për zgjedhjet e Kuvendit të datës 25 prill 2021. Për më tepër, në çështjen në shqyrtim, duke pasur parasysh se anëtarët e shoqatës janë shtetas shqiptarë që gëzojnë të drejtën e votës, ata mund t’i drejtoheshin gjykatës administrative edhe me kërkesëpadi individuale për cenimin e së drejtës së votës, dhe pasi të provonin kushtet dhe kriteret e plotësuar, mbi bazën e të cilave mund pranohet një ankim kushtetues individual (*neni 131, shkronja “f” i Kushtetutës dhe neni 71/a i ligjit nr. 8577/2000*), atëherë kjo çështje mund të shqyrtohet në themel nga kjo gjykatë.

24. Nga sa më lart, bazuar në përmbajtjen e neneve 131 dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, si dhe nenit 49, pika 3, shkronja “d”, të ligjit nr. 8577/2000, vlerësojmë se kërkesja nuk ka arritur të përcaktojë çështjen kushtetuese të ngritur para Gjykatës dhe as dispozitën konkrete që përbën bazën e kërtimeve të parashtruara prej saj, pasi vetëm referimi në nenet 8 dhe 45 të Kushtetutës nuk është i mjaftueshëm për përcaktimin e juridiksionit kushtetues.

25. Në përfundim, vlerësojmë se Gjykata nuk ka juridiksion për sa i përket kërimit të paraqitur në kërkesë për konstatimin e cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve, për zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë më 25 prill 2021, për shkak të mosveprimit të organeve të ngarkuara nga ligji për miratimin e akteve nënligjore, prandaj shqyrtimi kushtetues duhet të ishte ndalur te juridiksioni i saj.

Anëtarë Altin Binaj, Elsa Toska

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues me kërkuese shoqatën “Diaspora për Shqipërinë e Lirë”, mbaj qëndrim të ndryshëm nga shumica vetëm për sa i përket legjitimitetit *ratione personae* të kërkueses. Për këtë arsye, bazuar në nenin 132, pika 3, të Kushtetutës dhe nenin 72, pika 8, të ligjit nr. 8577/2000, që parashikojnë publikimin e mendimit të pakicës së bashku me vendimin përfundimtar, në vijim po parashtroj argumentet që mbështesin qëndrimin e mësipërm.

2. Lidhur me legjitimitimin e shoqatave, si subjekte që vënë në lëvizje Gjykatën, sipas nenit 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, Gjykata ka tashmë një jurisprudencë të konsoliduar, e cila ka pranuar se shoqatat janë një ndër subjektet që e ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t’iu drejtuar Gjykatës, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre. Ajo është shprehur se vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, bëhet rast pas

rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë (*shih vendimet nr. 35 datë 22.11.2022; nr. 32, datë 27.10.2021; nr. 14, datë 21.3.2014, të Gjykatës Kushtetuese*).

3. Në kontrollin abstrakt të normës, Gjykata e ka trajtuar legjitimitimin *ratione personae* të shoqatave si në drejtim të legjitimitimit formal, ashtu edhe substancial. Kështu, për sa i përket legjitimitimit formal, Gjykata është ndalur në përmbushjen e kriterëve formale të krijimit të një shoqate duke evidentuar dy prej tyre: Regjistrimin e saj si person juridik me vendim të gjykatës dhe nënshkrimin e kërkesës nga organi i përcaktuar sipas statutit për të përfaqësuar shoqatën në raport me palët e treta, duke pasur kështu edhe tagrat e autorizimit të përfaqësimit të shoqatës, që në thelb shpreh vullnetin e anëtarëve të saj (*shih vendimet nr. 21, datë 28.4.2021; nr. 32 datë 27.10.2021, të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, Gjykata, në praktikën e saj, në vlerësimin e legjitimitimit *ratione personae* të këtyre subjekteve, fillimisht, i referohet vendimit të gjykatës me anë të të cilit është bërë regjistrimi i tyre.

4. Ndërsa nga ana tjetër, Gjykata i ka pranuar personat juridikë të huaj si subjekte që legjitimohen për vënien në lëvizje të saj me ankim kushtetues individual, kur kanë qenë palë në proceset gjyqësore kundër të cilave ngrenë pretendimet e tyre me natyrë kushtetuese (*shih vendimin nr. 15, datë 11.3.2021, të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë vështrim, vlerësoj se Gjykata ka një jurisprudencë të konsoliduar për legjitimitimin *ratione personae* të organizatave të regjistruara sipas legjislacionit shqiptar, por nuk mund të thuhet e njëjta gjë kur kërkuese është një organizatë e huaj e cila nuk ka një degë ose filial të regjistruar në Shqipëri.

5. Në rastin konkret, nuk rezulton që kërkuessa të jetë regjistruar sipas legjislacionit shqiptar, por nga aktet bashkëlidhur kërkesës konstatohet se ajo është regjistruar si shoqatë në regjistrin tregtar të Kantonit të Zyrihut, Zvicër, në datën 3.2.2021.

6. Për të vlerësuar legjitimitimin *ratione personae*, mendoj se është rasti t'i referohem përmbajtjes së nenit 16, pika 2 të Kushtetutës, të kombinuar me nenin 46 të saj, të cilat garantojnë edhe të drejtat e personave juridikë edhe kriteret e organizimit kolektivisht për qëllime të ligjshme. Kështu, neni 16, pika 2 e Kushtetutës parashikon: “*Të drejtat dhe liritë themelore, si dhe detyrimet e parashikuara në Kushtetutë vlejnë edhe për personat juridikë, për aq sa përputhen me qëllimet e përgjithshme të këtyre personave dhe me thelbin e këtyre të drejtave, lirive dhe detyrimeve*.”. Në këtë kuptim, personave juridikë, pa dallim, nëse janë me aktivitet fitimprurës ose jofitimprurës, siç janë edhe organizatat, ju garantohen të drejtat themelore, nëse janë organizuar dhe funksionojnë sipas legjislacionit në fuqi, pra nëse kanë marrë formën e personit juridik sipas rregullimeve në ligjet specifike, si dhe për aq sa qëllimet e tyre përputhen me thelbin e të drejtave dhe lirive të tyre.

7. Liritë themelore të garantuara sipas përcaktimit në nenin 16 të Kushtetutës, për shkak të rëndësisë si parime të përgjithshme të të drejtave, trajtohen, në rastin konkret, të lidhura ngushtësisht me nenin 46 të saj, sipas të cilit: “*1. Kushdo ka të drejtë të organizohet kolektivisht për çfarëdo qëllimi të ligjshëm. 2. Regjistrimi në gjykatë i organizatave ose i shoqatave bëhet sipas procedurës së parashikuar me ligj. 3. Organizatat ose shoqatat që ndjekin qëllime antikushtetuese janë të ndaluara sipas ligjit*.”.

8. Nga sa më lart rezulton se Kushtetuta ka përcaktuar në mënyrë të shprehur kriterin e regjistrimit në gjykatë të organizatave, ndërsa procedurën e regjistrimit të tyre ia ka deleguar ligjeve specifike, konkretisht ligjit nr. 8788, datë 7.5.2001, “Për organizatat jofitimprurëse”, të ndryshuar (*ligji nr. 8788/2001*) dhe ligjit nr. 80/2021, datë 24.6.2021, “Për regjistrimin e organizatave jofitimprurëse” (*ligji nr. 80/2021*). Neni 12 i ligjit nr. 8788/2001, duke i klasifikuar organizatat jofitimprurëse në varësi të vendit të regjistrimit të tyre, vendase dhe të huaja, ka parashikuar kushtet që duhet të plotësojnë organizatat e huaja për të qenë subjekt i këtij ligji. Kushti i parë është domosdoshmëria e themelimit të shoqatës në shtetin e huaj, sipas legjislacionit të atij shteti. Po kështu, ky nen lejon organizatat jofitimprurëse të huaja të ushtrojnë një ose disa veprimtari të caktuara në territorin shqiptar edhe nëpërmjet themelimit dhe regjistrimit sipas së drejtës shqiptare

të një dege të tyre ose të një organizate jofitimprurëse të re, si kusht i dytë, me përjashtimin që veprimtaria e tyre të mos vijë në kundërshtim me Kushtetutën dhe legjislacionin shqiptar.

9. Në këtë drejtim, subjektet e ligjit nr. 8788/2001, referuar nenit 13 të tij, fitojnë personalitetin juridik pasi të jenë themeluar dhe regjistruar në gjykatë, në përputhje me kushtet dhe procedurat e parashikuara me ligj dhe se të njëjtave procedura të regjistrimit iu nënshtrohen edhe degët e organizatave jofitimprurëse të huaja. Në vijim, neni 14 ka parashikuar: *“Organizata jofitimprurëse njihet si person juridik ditën që vendimi i gjykatës për regjistrimin e saj ka marrë formë të prerë. Organizata jofitimprurëse, pasi të ketë fituar personalitetin juridik, është përgjegjëse ndaj të tretëve për detyrimet dhe dëmet e shkaktuara gjatë veprimtarisë së saj. Personaliteti juridik i organizatës jofitimprurëse mbaron në ditën kur vendimi i gjykatës për regjistrimin e saj merr formë të prerë.”* Këto dispozita janë në harmoni edhe me kërkesat e nenit 29 të Kodit Civil që përcakton si moment të fitimit të zotësisë juridike për të vepruar çastin e krijimit të tyre, dhe kur ligji e parashikon, si në rastin konkret, ky moment lidhet me çastin e regjistrimit të tyre. Gjithashtu procedura e regjistrimit të organizatave jofitimprurëse aplikohet në zbatim të ligjit të posaçëm nr. 80/2021, ku, ndër të tjera, në nenin 13 parashikohen mënyra e regjistrimit të organizatave jofitimprurëse me themelues një person juridik të huaj dhe kriteret përkatëse në drejtim të dokumentacionit të nevojshëm.

10. Nga sa më lart, në vlerësimin tim, për shkak të rezervës ligjore të parashikuar në nenin 46, pika 2, të Kushtetutës, parashikimi i shprehur i rregullave që duhen ndjekur për procedurën e regjistrimit të personave juridikë të huaj, të cilët ushtrojnë veprimtarinë në territorin shqiptar, sipas neneve të lartpërmendura, nuk lë vend për moszbatimin e tyre. Rrjedhimisht vlerësoj se kriteri i regjistrimit të shoqatave të huaja në gjykatën kompetente shqiptare, sipas parashikimeve të neneve 16 dhe 46 të Kushtetutës, i konkretizuar në ligjet specifike, sipas arsyetimit të mësipërm, nuk është një kusht fakultativ, por i detyrueshëm për të fituar zotësinë juridike për të vepruar për shoqatat, e për pasojë për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese.

11. Për rrjedhojë, nisur nga fakti se kërkuesja nuk është e regjistruar në gjykatën shqiptare, sipas parashikimeve të legjislacionit shqiptar, vlerësoj se ajo nuk legjitimohet *ratione personae* për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese.

Kryetare: Vitore Tusha