

VENDIM
Nr. 8, datë 22.2.2023

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Holta Zaçaj	kryetare;
Marsida Xhaferllari	anëtare;
Fiona Papajorgji	anëtare;
Sonila Bejtja	anëtare;
Sandër Beci	anëtar;
Ilir Toska	anëtar;
Genti Ibrahim	anëtar;
Marjana Semini	anëtare;
Elsa Toska	anëtare,

me sekretare Enina Kotoni, më datë 31.1.2023 mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen nr. 5 (Nj) 2022 të Regjistrat Themeltar, që u përket:

KËRKUES: jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, përfaqësuar nga Marash Logu, Dashnor Sula dhe Bledion Nallbati, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

Kuvendi i Shqipërisë, përfaqësuar nga Mimoza Arbi, me autorizim.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga Irma Qosja dhe Herald Jonuzaj, me autorizim.

AUTORITETI I KONKURRENCËS, në mungesë.

OBJEKTI: shfuqizimi i ligjeve nr. 41/2022, datë 21.4.2022, “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit nr. 7, datë 18.3.2022, ‘Për transparencën dhe monitorimin e çmimit për disa produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to, si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg’”, dhe nr. 51/2022, datë 9.6.2022, “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 9, datë 11.5.2022, ‘Për një shtesë në aktin normativ nr. 7, datë 18.3.2022, të Këshillit të Ministrave ‘Për transparencën dhe monitorimin e çmimit për disa produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to, si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg’”, si të papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE: nenet 11, 18, 101, 131 dhe 134 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 71 i ligjit nr. 9590, datë 27.7.2006 “Për ratifikimin e ‘Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Evropiane e shteteve të tyre anëtare’” (ligji nr. 9590/2006); nenet 27, 49, 50 dhe 51 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).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Elsa Toska, mori në shqyrtim parashtimet e jo më pak se një të pestës së deputetëve të Kuvendit (*kërkuesi*), propësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Shqipërisë (*Kuvendi*) dhe Këshillit të Ministrave (*Këshilli i Ministrave*), që kërkuan rrëzimin e kërkesës, mendimin me shkrim të Autoritetit të Konkurrencës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Më datë 18.3.2022 Këshilli i Ministrave ka nxjerrë aktin normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 7 “Për transparencën dhe monitorimin e çmimit për disa produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg” (*akti normativ nr. 7/2022*), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 48, datë 30.3.2022. Objekti i tij është përcaktimi i rregullave për transparencën dhe monitorimin e çmimit për disa produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to, si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg (*neni 1*). Në kuptim të këtij akti, situata e veçantë përfshin të gjitha ato raste që krijojnë situatë emergjente kur tregu i disa produkteve ushqimore bazë dhe produkteve të tjera të lidhura me to karakterizohet nga: rritja e ndjeshme e çmimeve në treg të këtyre produkteve, ulja në mënyrë të ndjeshme e importeve mesatare të tyre, në krahasim me importet mesatare mujore të vitit kalendarik pararendës, për shkak të mungesave në tregun ndërkombëtar; mungesa e produkteve në mënyrë të argumentuar në një shkallë të tillë, që pasojat e pafavorshme të shkaktuara nga kjo situatë nuk mund të shmangen a të parandalohen pa përcaktimin e masave, në përputhje me këtë akt normativ; çdo situatë tjetër e krijuar në tregun ndërkombëtar, e cila ka sjellë deformime në tregun vendas (*neni 2, pika 1*).

2. Për zbatimin e këtyre masave, akti normativ nr. 7/2022 ka parashikuar krijimin e Bordit të Transparencës dhe Monitorimit të Çmimeve të Tregtimit me Shumicë/Pakicë të produkteve ushqimore bazë dhe produkteve të tjera të lidhura me to (*Bordi*) (*neni 3*), si organ i veçantë me kompetenca dhe përgjegjësi, ndër të tjera: të miratojë listën e produkteve ushqimore bazë dhe produkteve të tjera të lidhura me to, për të cilat zbatohet situata e veçantë; të zbatojë metodologjinë e përcaktuar për vendosjen me transparencë të plotë të marzhit të fitimit; të vendosë marzhin e fitimit në bazë të monitorimit të çmimeve të këtyre produkteve dhe njoftimit të tij në mënyrë periodike; t'i propozojë strukturës përgjegjëse marrjen e masave administrative ndaj subjekteve në rast të shkeljes së parashikimeve të aktit normativ; të monitorojë çdo javë vlerën e çmimeve të produkteve, sipas listës së miratuar prej tij; çdo kompetencë tjetër që vlerësohet e nevojshme, në bazë të këtij akti normativ (*nenet 4 dhe 6*).

3. Akti normativ nr. 7/2022 ka parashikuar, gjithashtu, masat e veçanta administrative ose me karakter detyrues që do të merren ndaj subjekteve që importojnë dhe/ose prodhojnë produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to, si dhe organet kompetente për dhënien e tyre (*nenet 7, 8 dhe 9*). Po kështu, në zbatim të pikës 2 të nenit 8 të tij, të gjitha subjektet që tregtojnë produkte me shumicë, objekt i këtij akti normativ, të nevojshme për furnizimin e popullatës, janë të detyruara të marrin masa për mbajtjen e rezervave që tregtojnë, për një periudhë 3-mujore ose në përputhje me jetëgjatësinë e produktit, me qëllim përballimin e situatës së veçantë të krijuar në treg.

4. Akti normativ nr. 7/2022 është miratuar me ligjin nr. 41, datë 21.4.2022 (*ligji nr. 41/2022*), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 76, datë 20.5.2022.

5. Në vijim, Këshilli i Ministrave ka nxjerrë aktin normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 9, datë, 11.5.2022 “Për një shtesë në aktin normativ nr. 7, datë 18.3.2022, të Këshillit të Ministrave ‘Për transparencën dhe monitorimin e çmimit për disa produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to, si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg’” (*akti normativ nr. 9/2022*), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 72, datë 13.5.2022. Përmes tij është shtuar fjali në pikën 2 të nenit 8 të aktit normativ nr. 7/2022, duke përcaktuar se për mbajtjen e rezervave, me qëllim përballimin e situatës së krijuar në treg, Këshilli i Ministrave miraton garanci shtetërore të huas me bankat tregtare për garantimin e huamarrjes së subjekteve që tregtojnë me shumicë produkte ushqimore bazë, si dhe kushtet e kriteret e marrëveshjes tip të garancisë dhe marrëveshjes tip të mirëkuptimit (*neni 1*).

6. Akti normativ nr. 9, datë 11.5.2022 është miratuar me ligjin nr. 51, datë 9.6.2022 (*ligji nr. 51/2022*), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 102, datë 8.7.2022.

7. Më datë 19.9.2022 kërkuesi i është drejtuar me kërkesë Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*), duke pretenduar se ligjet nr. 41/2022 dhe nr. 51/2022 bien ndesh me nenet 11, 17, 18 dhe 101, të Kushtetutës, Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit (*MSA*), të ratifikuar me ligjin nr. 9590, datë 27.7.2006, “Për ratifikimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Evropiane e shteteve të tyre anëtare”, Traktatin e Funksionimit të Bashkimit Evropian (*TFBE*), si dhe nenin 68 të rregullores së Kuvendit.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

8. **Kërkuesi**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar se aktet normative nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022, të miratuara me ligjet përkatëse, kanë cenuar:

8.1 *Nenin 101 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë*, për shkak të nxjerrjes dhe miratimit të tyre pa një analizë të elementeve kushtetuese të nevojës dhe urgjencës. Konfliktet dhe tensionet ndërmjet Rusisë dhe Ukrainës nuk përbëjnë situatë krejtësisht të paparashikuar, çka nuk justifikon urgjencën me të cilën janë nxjerrë ato. Këshilli i Ministrave kishte në dorë mekanizma të tjerë ligjorë dhe institucionalë për garantimin e mbrojtjes së konsumatorit. Ai mund të paraqiste në Kuvend projektligj për shqyrtim me procedurë të përshpejtuar, por ka preferuar nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit, çka është shndërruar në rregull në praktikën qeverisëse 2013–2022. Qeveria nuk ndërmori hapa për disiplinimin e shoqërive të tregtimit me shumicë ose pakicë të lëndëve ushqimore gjatë pandemisë COVID-19, pavarësisht rritjes së produkteve ushqimore bazë dhe produkteve të tjera të lidhura me to.

8.2 *Lirinë e veprimtarisë ekonomike*, të parashikuar në nenin 11, pikat 1 dhe 3, të Kushtetutës, në drejtim edhe të nenit 17 të Kushtetutës. Krijimi i një bordi me pjesëmarrje publike dhe private përbën ndërhyrjen më flagrante dhe më pak të përshtatshme në lirinë e veprimtarisë ekonomike. Ai nuk përbën mjet efektiv për mbrojtjen e konsumatorit nga rritja e çmimeve. Aktet normative nuk përmbushin standardin e formulimit të saktë dhe preciz të ligjit. Nenet 2, pika 1, shkronja “ç” dhe 4, shkronja “dh”, të aktit normativ nr. 7/2022, janë evazive dhe i krijojnë hapësirë qeverisë të ndërhyjë në treg me masa kufizuese ndaj operatorëve ekonomikë. Mosnënshtrimi ndaj kontrollit parlamentar i vendimmarrjes së Këshillit të Ministrave për shpalljen e situatës së veçantë dhe mospërcaktimi i një afati për kohëzgjatjen e saj, duke e lënë në diskrecionin e Bordit, cenojnë standardin e kufizimit vetëm me ligj të së drejtës dhe parimin e proporcionalitetit, në drejtim të përkohshmërisë së kufizimit. Për përmbushjen e kriterëve të “*interesit publik*” dhe “*mbrojtjes së të drejtave të të tjerëve*” qeveria mund të kishte përdorur mjete të tjera më pak kufizuese. Masat e veçanta vazhdojnë të jenë në fuqi, pa pasur një datë ose afat për kohëzgjatjen e tyre.

8.3 *Parimin e barazisë para ligjit dhe mosdiskriminimit*, të parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, pasi anëtarëve të Bordit, përfaqësues të shoqërive të tregtimit të produkteve ushqimore, u njihet e drejta të marrin vendime për caktimin e çmimeve të shitjes me shumicë dhe pakicë të këtyre produkteve, të paraqesin të dhëna dhe informacione që ndikojnë në vendimmarrje, si dhe të marrin masa disiplinore ndaj konkurrentëve të tyre. Në kushtet e përzgjedhjes së tyre pa kriterë të qarta ligjore, lihen jashtë vendimmarrjes përfaqësues të shoqërive të importit, prodhimit dhe tregtimit të lëndëve ushqimore, që mund të hasin vështirësi dhe shqetësime të shumta në përballimin e situatës.

8.4 *MSA-në dhe TFBE-në, në lidhje me rregullat e konkurrencës*, pasi mënyra e përzgjedhjes së anëtarëve të Bordit nga shoqatat e biznesit dhe grupet e interesit, si dhe se çfarë kuptohet me “grupe interesi”, mbeten të papërcaktuara. Dakordësimi i këtyre anëtarëve me qeverinë për përcaktimin e çmimit të shitjes me shumicë dhe pakicë të produkteve ushqimore bazë dhe atyre të lidhura me to, si dhe

vendosja prej tyre e sanksioneve, bie në kundërshtim me nenin 71, pika 1, të MSA-së dhe nenin 101 të TFBE-së, pasi bëhet fjalë për marrëveshje mes ndërmarrjesh, çka është e ndaluar.

8.5 *Nenin 68, pika 2, të rregullores së Kuvendit*, pasi relacionet bashkëshoqëruese të projektakteve normative nuk përmbushin disa prej kriterëve të përcaktuara në këtë nen, konkretisht ndikimin ekonomik, social, mjedisor dhe ndjeshmërinë gjinore (*shkronja “ç”*), shkallën e përmbushjes së objektivave të agjendës së zhvillimit të qëndrueshëm të Kombeve të Bashkuara dhe zbatimin e angazhimeve që rrjedhin prej saj (*shkronja “d”*), si dhe detyrimet që burojnë nga angazhimet e shtetit shqiptar në kuadër të anëtarësimit në organizma dhe akte ndërkombëtare ku Shqipëria është palë (*shkronja “dh”*). Mungesa e këtyre kriterëve, e pasqyruar edhe në raportin e komisionit përgjegjës parlamentar, bën që procedura parlamentare e ndjekur për shqyrtimin dhe miratimin e tyre të jetë me të meta. Kryetarja e Kuvendit kishte detyrimin t’ia kthente ato Këshillit të Ministrave për rregullimin e të metave.

9. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka parashtuar:

9.1 Ligjet nr. 41/2022 dhe nr. 51/2022 i plotësojnë kushtet dhe kriteret që burojnë nga neni 101 i Kushtetutës. Situata emergjente për produktet ushqimore në tregun shqiptar, si rrjedhojë e situatës në tregun ndërkombëtar, ka bërë të domosdoshme ndërhyrjen për rregullimin e saj. Krijimi i Bordit u bë duke pasur parasysh efektet e luftës Rusi–Ukrainë në tregje, kërkesë-ofertën e ushqimeve, kontratat e furnizimeve, çmimet e tregtimit dhe luhatjet e tyre, rritjen e çmimeve në vendet evropiane, si dhe ekzistencën e rrezikut të rritjes së pakontrolluar të çmimeve të produkteve kryesore ushqimore. Agresioni i Rusisë ndaj Ukrainës dhe bashkimi i Republikës së Shqipërisë me partnerët ndërkombëtarë në kufizimet e vendosura ndaj Rusisë përhapë panik në popullatë, duke rrezikuar edhe sigurinë kombëtare. Deri më sot çmimi i produkteve është mbajtur nën kontroll dhe janë eliminuar spekulimet në treg, çka tregon se aktet kanë sjellë efektet e dëshiruara.

9.2 Aktet e kundërshtuara janë në përputhje me nenin 17 të Kushtetutës dhe nuk kufizojnë *lirinë e veprimtarisë ekonomike*, por vetëm rrezikun për rritje spekulative të çmimeve për shkak të luftës në lindje të Evropës. Pretendimet e kërkuesit për paqartësinë e ligjit nuk mbështeten në një dispozitë konkrete. Kompetencat e dhëna Bordit përmes shkronjës “dh” të nenit 4 të aktit normativ nr. 7/2022, janë në përputhje me qëllimin dhe objektin e rregullimeve të këtij akti, pavarësisht se kjo dispozitë nuk shteron në mënyrë të detajuar çdo rregullim specifik. Ndërhyrja me ligjet nr. 41/2022 dhe nr. 51/2022 është bërë për një interes publik, konkretisht mbrojtjen e konsumatorit shqiptar nga kufizimet në furnizimin me produkte, si dhe nga rritja e pakontrolluar e çmimeve të tyre, si rrjedhojë e luftës Rusi–Ukrainë. Masat e ndërmarra janë proporcionale, për sa i përket mjetit të përdorur dhe qëllimit që synohet të arrihet, si dhe nuk prekin thelbin e së drejtës. Kuadri ligjor në fuqi nuk ishte i mjaftueshëm për mbajtjen nën kontroll të çmimit të importimit dhe prodhimit të produkteve ushqimore.

9.3 Iniciativa ligjore e ndërmarrë nuk cenon *parimin e barazisë para ligjit dhe mosdiskriminimit*. Ligji nuk i ka dhënë Bordit ose Këshillit të Ministrave kompetencën për të aplikuar çmime me kriterë diferencuese dhe Bordi nuk ka tagër të vlerësojë gjendjen ekonomike të secilit operator, në funksion të përcaktimit të çmimit, për sa kohë që ai është produkt i një analize gjithëpërfshirëse të disa elementëve të reflektuar në metodologjinë e çmimit. Për më tepër, ligji vendos detyrime me karakter të përgjithshëm, impakti i të cilave matet përmes indikatorëve të lidhur me interesin publik në tërësi dhe nuk mund të reflektojë interesa specifike individuale.

9.4 Aktet e kundërshtuara nuk shkelin rregullat e MSA-së për konkurrencën. Në rastin konkret nuk ekziston një marrëveshje mes ndërmarrjeve ose sipërmarrësve, pasi ndërhyrja në kontrollin e çmimeve në treg është bërë nga strukturat shtetërore për mbrojtjen e konsumatorëve nga abuzimet me çmimet që mund të vendosin kompanitë importuese të produkteve ushqimore. Pjesëmarrja në Bord e shoqërive të biznesit dhe grupeve të interesit i shërben objektivitetit të vendimmarrjes dhe transparencës. Për më tepër, ato nuk kanë peshë kryesore në vendimmarrje. Nxjerrja e akteve të kundërshtuara është bërë në kushtet e nevojës dhe urgjencës, situatë kjo përjashtimore e parashikuar

në nenin XXI, shkronja “b”, nënparagrafi “iii”, të Marrëveshjes së Përgjithshme për Tarifat dhe Tregtinë 1994 (*GATT*). Situata emergjente e krijuar ka ndikuar edhe në degë të tjera të tregtisë, duke e shtyrë Këshillin e Bashkimit Evropian në miratimin e rregullores (BE) 2022/1854, datë 6.10.2022. Për dy aktet normative të miratuara nga Kuvendi, Shqipëria ka njoftuar Sekretariatit e Organizatës Botërore të Tregtisë (*OBT*) dhe Komitetin e Aksesit në Treg.

9.5 Pretendimet e kërkuarit që kanë të bëjnë me mosrespektimin e nenit 68, pika 2, të rregullores së Kuvendit, në procedurat parlamentare për hartimin e relacioneve shoqëruese të projektligjeve, nuk gjejnë mbështetje në Kushtetutë dhe në jurisprudencën kushtetuese. Si në aspektin formal, ashtu edhe në atë procedural, aktet normative nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022 janë hartuar dhe miratuar në përputhje me procedurat parlamentare, legjislationin në fuqi dhe aktet ndërkombëtare. Kërkuari nuk ka paraqitur fakte dhe argumente të nivelit kushtetues dhe pretendimet e tij për miratimin e ligjeve respektive nuk janë të karakterit procedural kushtetues, por të karakterit procedural të parashikuar nga rregullorja e Kuvendit. Për rrjedhojë, nuk përbëjnë shkak për të deklaruar antikushtetutshmërinë e ligjit.

10. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, ka paraqitur të njëjtat parashtrime ashtu si edhe Kuvendi.

11. **Subjekti i interesuar, Autoriteti i Konkurrencës**, nuk ka mbajtur qëndrim për objektin e kërkesës. Ai ka parashtruar se nuk ka bërë vlerësim “*ex ante*” dhe “*ex post*” të akteve normative objekt gjykimi.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin

12. Çështja e legjitimitimit (*locus standi*) është vlerësuar nga Gjykata si një ndër aspektet kryesore që lidhet me vënien në lëvizje të një procesi kushtetues. Ajo është analizuar nga Gjykata në drejtim të legjitimitimit *ratione personae*, *ratione temporis* dhe *ratione materiae*. Për rrjedhojë, Gjykata do t’i analizojë këto kritere edhe në rastin konkret.

A.1. Për legjitimitimin *ratione personae*

13. Në lidhje me legjitimitimin e jo më pak se një të pestës së deputetëve për iniciimin e kontrollit abstrakt të normës ligjore, në mënyrë të vazhdueshme Gjykata ka vlerësuar se në zbatim të nenit 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenit 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, interesi i këtyre funksionarëve publikë për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtetformuese, si: konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj., të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar. Në këtë kuptim, ky subjekt ka të drejtë të vërë në lëvizje juridiksionin kushtetues për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret (*shih vendimet nr. 18, datë 7.7.2022; nr. 55, datë 27.7.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Për sa më sipër, Gjykata çmon se kërkuari, një grup prej 29 deputetësh të Kuvendit, në cilësinë e subjektit kushtetues, jo më pak se një e pesta e deputetëve, përfaqëson një subjekt të pakushtëzuar, i cili nuk ka nevojë të provojë interesin e tij të drejtpërdrejtë në lidhje me çështjen në shqyrtim, për shkak të interesit publik që mbart dhe, si i tillë, legjitimohet *ratione personae* të vërë në lëvizje këtë gjykim kushtetues për kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së akteve normative të kundërshtuara.

A.2 Për legjitimitimin *ratione temporis*

15. Për sa i përket legjitimitimit *ratione temporis*, bazuar në përmbajtjen e nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, afati për paraqitjen e kërkesës për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjit ose të akteve të tjera normative me Kushtetutën është 2 vjet nga hyrja në fuqi e aktit. Aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022 kanë hyrë në fuqi menjëherë dhe janë botuar në Fletoret Zyrtare nr. 48, datë 30.3.2022 dhe nr. 72, datë 13.5.2022. Më pas, këto akte normative me fuqinë e ligjit janë

miratuar me ligjet nr. 41/2022 dhe nr. 51/2022 të Kuvendit, të cilat janë botuar në Fletoret Zyrtare nr. 76, datë 20.5.2022 dhe nr. 102, datë 8.7.2022. Kërkesa është paraqitur në Gjykatë dorazi më datë 19.9.2022, për rrjedhojë ajo është paraqitur brenda afatit 2-vjeçar dhe kërkuesi legjitimohet *ratione temporis* për kundërshtimin e tyre.

A.3 Për legjitimimin ratione materiae

16. Kërkuesi ka pretenduar cenimin e nenit 101 të Kushtetutës, të lirisë së veprimtarisë ekonomike, parimit të barazisë para ligjit dhe mosdiskriminimit, si dhe të rregullave të konkurrencës të parashikuara nga MSA-ja dhe TFBE-ja. Sipas tij, aktet normative të kundërshtuara kanë cenuar edhe nenin 68 të rregullores së Kuvendit, për shkak se relacionet bashkëlidhur këtyre projektakteve nuk kanë përmbushur disa prej kriterëve të përcaktuara në këtë nen.

17. Gjykata vëren se pavarësisht se objekt i ankimit kushtetues janë ligjet nr. 41/2022 dhe nr. 51/2022, ato kanë të bëjnë, në thelb, me aktet normative nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022, të miratuara përmes tyre.

18. Në lidhje me kufijtë e juridiksionit kushtetues, ai nuk është vënë në diskutim gjatë gjykimit të këtyre çështjeve, as në rastin kur Kuvendi ka shprehur vullnetin e tij me ligj miratues, por ky i fundit nuk është bërë objekt kundërshtimi as kur objekt kundërshtimi ka qenë njëkohësisht si akti normativ, ashtu edhe ligji miratues. Gjykata ka vlerësuar se është detyrë dhe pjesë e natyrshme e juridiksionit të saj vlerësimi i kushtetutshmërisë së aktit normativ, si dhe ligjit miratues të Kuvendit. Kontrolli mbi pajtueshmërinë me Kushtetutën të aktit normativ me fuqinë e ligjit shtrihet edhe mbi ligjin miratues, në referim të nenit 131, shkronja “a”, të Kushtetutës (*shih vendimet 18, datë 7.7.2022; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Sipas jurisprudencës kushtetuese, dispozitat e ligjit të konvertimit nuk mund të vlerësohen, në aspektin e kushtetutshmërisë së tyre, në mënyrë të pavarur nga ato të vetë aktit normativ. Për më tepër, fakti që ky i fundit hyn menjëherë në fuqi, bën që akti normativ të sjellë ndryshime edhe të pakthyeshme si në aspektin material, ashtu edhe në rendin juridik dhe, nga ana tjetër, bën të qartë arsyen e dispozitës kushtetuese që i atribuon qeverisë përgjegjësinë e nxjerrjes së dekretligjit, si dhe kushtëzon në kohë aktivitetin e parlamentit, në veçanti ndaj funksionit normal ligjvënës (*shih vendimet nr. 23, datë 16.4.2014; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, çështja e pajtueshmërisë së aktit normativ me fuqinë e ligjit me Kushtetutën, si dhe e ligjit miratues të tij, substancialisht dhe formalisht përfshihet në kategoritë e çështjeve për të cilat ka të drejtë të vendosë Gjykata Kushtetuese (*shih vendimet nr. 18, datë 7.7.2022; nr. 1, datë 6.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Në rastin konkret, Gjykata çmon se kërkuesi legjitimohet *ratione materiae* për pretendimet për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës, të lirisë së veprimtarisë ekonomike, të parimit të barazisë para ligjit dhe mosdiskriminimit, si dhe të rregullave të konkurrencës të parashikuara nga MSA-ja.

22. Po ashtu, kërkuesi pretendon se relacionet e projektakteve normative nuk kanë përmbushur kërkesat e parashikuara në shkronjat “ç”, “d” dhe “dh”, të nenit 68, pika 2, të rregullores së Kuvendit, konkretisht: ndikimin ekonomik, social e mjedisor, ndjeshmërinë gjinore, shkallën e përmbushjes së objektivave të agjendës së zhvillimit të qëndrueshëm të Kombeve të Bashkuara dhe zbatimin e angazhimeve që rrjedhin prej saj, si dhe përmbushjen e detyrimeve që burojnë nga angazhimet e shtetit shqiptar në kuadër të anëtarësimit në organizma dhe akte ndërkombëtare ku Shqipëria është palë.

23. Në respektim të parimit të vetërregullimit të Kuvendit, Gjykata ka vlerësuar se në parim rregullorja e tij nuk i nënshtrohet kontrollit kushtetues nga Gjykata, pasi ajo përbën një akt juridik që ka si qëllim të vendosë rregulla për veprimtarinë dhe funksionimin e brendshëm të Kuvendit. Mosrespektimi i saj e bën veprimtarinë parlamentare antikushtetuese vetëm nëse janë prekur dispozita të nivelit kushtetues, që gjejnë pasqyrim në të, ndërsa për çështje të tjera rregullorja e Kuvendit nuk mund të jetë objekt kontrolli kushtetues (*shih vendimet nr. 1, datë 23.1.2023; nr. 1, datë 16.2.2022 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata ka theksuar se Kuvendi është organi që me rregullore

interpreton jo vetëm normat kushtetuese, por edhe normat e tjera të rregullores së tij në praktikën e rasteve konkrete. Në rastet kur Kuvendi ka bërë vetë interpretim të normave të rregullores së tij dhe kur këto norma nuk janë të parashikuara drejtpërdrejt nga Kushtetuta, por u takojnë interpretimeve e diskrecionit të atij organi, Gjykata nuk mund të arrijë në konkluzione të ndryshme (*shih vendimet nr. 1, datë 16.2.2022; nr. 44, datë 7.10.2011; nr. 29, datë 21.10.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

24. Gjykata konstaton se pretendimi për mangësitë e relacioneve të projektakteve normative, sipas kërkesave të nenit 68 të rregullores së Kuvendit, nuk ka të bëjë me ekzistencën e veseve formale të ligjeve miratuese të tyre, në kuptim të neneve 81 dhe 82 të Kushtetutës, por me procedurën e hartimit të relacioneve të projektakteve. Pretendimet e parashtruara në këtë drejtim nuk rezultojnë të jenë të natyrës kushtetuese, të tilla që t'i nënshtrohen juridiksionit të saj, pasi kanë të bëjnë me aspekte të rregullimit të veprimtarisë parlamentare që nuk gjejnë mbështetje në nene konkrete të Kushtetutës. Për rrjedhojë, ky pretendim i kërkuarit nuk mund të merret në shqyrtim nga kjo Gjykatë, pasi nuk përfshihet në juridiksionin kushtetues.¹

25. Gjykata vlerëson, gjithashtu, se në kushtet kur Republika e Shqipërisë nuk i ka përmbyllur ende procedurat për integrimin në Bashkimin Evropian, edhe pretendimet e kërkuarit se aktet e kundërshtuara cenojnë TFBE-në qëndrojnë jashtë juridiksionit të saj, pasi ky akt nuk është pjesë e rendit juridik shqiptar. Këtë qëndrim Gjykata e ka mbajtur edhe në çështje të tjera, ku janë ngritur pretendime të ngjashme (*shih vendimin nr. 30, datë 2.11.2022 të Gjykatës Kushtetuese*).

26. Përveç sa më lart, në lidhje me pretendimet e kërkuarit për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës, për shkak të mungesës së analizës së kushteve kushtetuese të nevojës dhe urgjencës në nxjerrjen e akteve të kundërshtuara; për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike; për cenimin e parimit të barazisë para ligjit dhe mosdiskriminimit; për mosrespektimin e rregullave të konkurrencës të garantuara nga MSA-ja, Gjykata vlerëson se edhe pse këto pretendime lidhen me aktin normativ nr. 7/2022, Gjykata do të kontrollojë edhe aktin normativ nr. 9/2022, përmes të cilit janë bërë shtesa në përmbajtjen e nenit 8, pika 2, të aktit normativ nr. 7/2022, në lidhje me mbajtjen e rezervave me qëllim përballimin e situatës, si dhe garantimin e huamarrjes së subjekteve që tregtojnë me shumicë produkte ushqimore bazë, pasi akti në fjalë nuk mund të qëndrojë pa aktin normativ nr. 7/2022.

B. Për themelin e pretendimeve

B.1 Për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës

27. Kërkuari ka pretenduar se aktet normative janë miratuar nga Këshilli i Ministrave pa një analizë të fakteve dhe rrethanave konkrete, si dhe nëse janë përmbushur kushtet kumulative të kësaj dispozite kushtetuese, konkretisht nevoja dhe urgjenca. Sipas tij, Këshilli i Ministrave është mjaftuar me një formulim të përgjithshëm, ndërkohë që kishte në dorë mekanizma të tjerë ligjorë dhe institucionalë për garantimin e mbrojtjes së konsumatorit. Qeveria nuk ndërmori hapa për disiplinimin e shoqërive të tregtimit me shumicë ose pakicë të lëndëve ushqimore gjatë pandemisë COVID-19, pavarësisht rritjes së produkteve ushqimore bazë dhe produkteve të tjera të lidhura me to. Konfliktet dhe tensionet ndërmjet Rusisë dhe Ukrainës, si dhe roli i tyre në tregun ushqimor nuk përbëjnë situatë krejtësisht të paparashikuar, çka nuk justifikon urgjencën me të cilën janë nxjerrë aktet konkrete. Qeveria kishte mundësi të paraqiste në Kuvend projektligj për shqyrtim me procedurë të përshpejtuar, por ka preferuar nxjerrjen e akteve ligjore me fuqinë e ligjit, çka është shndërruar në rregull në praktikën qeverisëse 2013–2022. Nën frymën dhe germën e Kushtetutës akte të tilla duhet të nxirren vetëm në situata të veçanta.

¹ Anëtarët Marsida Xhaferllari dhe Sonila Bejtja votuan për legjitimitimin *ratione personae* të kërkuarit dhe për këtë pretendim, me arsyetimin se Gjykata vlerëson edhe procedurën për miratimin e ligjeve dhe akteve të tjera normative, bazuar në nenin 51, pika 1, shkronja “c”, të ligjit nr. 8577/2000. Pretendimet e kërkuarit për plotësimin formal të akteve parlamentare sipas rregullores së Kuvendit, në rastin konkret, lidhen jo vetëm me detyrimin kushtetues të Kuvendit për të kontrolluar kushtet e nevojës, urgjencës dhe përkohshmërisë së masave të aktit normativ, sipas nenit 101 të Kushtetutës, por edhe me respektimin e parimit të lirisë ekonomike dhe të konkurrencës, që përbën angazhim ndërkombëtar të Republikës së Shqipërisë.

28. Subjektet e interesuara, Kuvendi i Shqipërisë dhe Këshilli i Ministrave, kanë prapësuar se aktet normative janë nxjerrë në përputhje me nenin 101 të Kushtetutës. Situata emergjente për produktet ushqimore në tregun shqiptar, si rrjedhojë e situatës në tregun ndërkombëtar, ka bërë të domosdoshme ndërhyrjen për rregullimin e saj. Krijimi i Bordit u bë duke pasur parasysh efektet e ardhshme afatmesme që do të kishte fillimi i luftës Rusi–Ukrainë mbi tregjet, mbylljen e tyre në lindje të Evropës, kërkesë-ofertën e ushqimeve, kontratat e furnizimeve të lidhura dhe ato të ardhshme, çmimet e tregtimit dhe luhatjet e tyre, rritjen e çmimeve në vendet evropiane, si dhe ekzistencën e rrezikut të rritjes së pakontrolluar të çmimeve të produkteve kryesore ushqimore, çka mund të kishte edhe natyrë spekulative për shkak të kufizimit të ofertës për këto mallra. Situata emergjente e krijuar nga agresioni i Rusisë ndaj Ukrainës dhe bashkimi i Shqipërisë me partnerët ndërkombëtarë në kufizimet e vendosura ndaj Rusisë përhapën panik në popullatë, duke rrezikuar edhe sigurinë kombëtare. Deri më sot çmimi i këtyre produkteve është mbajtur në kontroll dhe janë eliminuar spekulimet në treg, çka tregon se aktet kanë sjellë efektet e dëshiruara, duke u respektuar çmimi tavan për shitjen e produkteve ushqimore të përcaktuara nga Bordi, në transparencë të plotë. Po ashtu nga të dhënat e vëna në dispozicion në seancë gjyqësore, gjatë periudhës 2020-2023 akti normativ me fuqinë e ligjit është përdorur 94 herë nga Këshilli i Ministrave si mjet për rregullimin e situatave të krijuara në vend.

29. Neni 101 i Kushtetutës parashikon se Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mbledhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.

30. Në jurisprudencën e saj Gjykata ka theksuar se dhënia e pushtetit ligjvënës qeverisë ka karakter përjashtimor ndaj pushtetit të Parlamentit për të miratuar dispozita ligjore, megjithatë ky përjashtim justifikohet nisur nga fakti se në disa situata, ose për disa fusha të veçanta, ushtrimi normal i pushtetit ligjvënës kërkon një kohë të caktuar teknike ose, duke konsideruar kompleksitetin e disiplinës në disa sektorë të caktuar, ndërhyrja e ligjvënësit mund të bëhet në një moment të dytë. Përdorimi i këtij instrumenti ligjvënës mbetet në vlerësimin e Këshillit të Ministrave, por çmohet se përdorimi i tij gjerësisht dhe jo në kushtet e parashikuara nga Kushtetuta, do të cenonte pavarësinë e pushtetit legjislativ dhe karakterin demokratik të shtetit. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2014; nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

31. E drejta e pushtetit ekzekutiv për të ushtruar autoritet me anë të akteve normative me fuqinë e ligjit duhet të justifikohet në çdo rast me praninë e rrethanave të veçanta që e bëjnë të nevojshëm miratimin e rregullimit urgjent (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Nevoja dhe urgjenca janë kushte me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe si të tilla, përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Kuptimi i tyre është autonom, i lidhur me tërësinë e përmbajtjes së dispozitës dhe me parimet bazë që përshkojnë Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë (*shih vendimet nr. 1, datë 6.2.2013; nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). Duke qenë kushte paraprake, nevoja dhe urgjenca duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë përpara momentit të marrjes të iniciativës nga qeveria për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

32. Kushti *urgjencë* nuk mund të ekzistojë në vetvete pa *nevojën*, sepse *urgjenca* tregon vetëm një situatë që nuk mund të presë, ndërsa *nevoja* tregon substancën e saj, përcakton situatën që kërkon zgjidhje, tregon marrëdhënien shoqërore që kërkon rregullim ligjor. Prania e domosdoshme e të dy kushteve rezulton edhe nga analiza gjuhësore e tekstit të nenit 101 të Kushtetutës. Lidhëza “dhe”, si në çdo rast, kërkon praninë e njëkohshme të të dy kushteve, në dallim nga rastet e tjera kur në dispozitën ligjore janë përdorur lidhëset “ose”/ “apo”. Kuptimin e tyre të vërtetë termat *nevojë* dhe

urgjencë e manifestojnë në kuadër të situatës të rastit konkret, duke i vlerësuar në kohën kur është vërtetuar prania e tyre *(shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese)*.

33. Nëse ekziston nevoja për nxjerrjen e një ligji, por pa ndonjë urgjencë të dukshme, qeveria nuk mund të ndër marrë nismën për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, pasi kjo do të përbënte detyrë të pushtetit legjislativ. Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi legjislativ, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, iniciativa ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. Nëse nuk do të vlerësohej ky aspekt, qeveria do të merrte, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit. *(shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese)*. Situatat e nevojës dhe urgjencës, të cilat përcaktojnë legjitimitetin kushtetues të këtyre akteve qeveritare, duhet të jenë faktike, objektive, të përcaktueshme dhe të pavarura nga vullneti i Qeverisë, i cili, në të tilla rrethana, kushtëzohet nga nevoja e reagimit të menjëhershëm, me qëllim mbrojtjen e interesit publik *(shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese)*.

34. Në kuptim të nenit 101 të Kushtetutës, vlerësimin e parë faktik dhe substancial të kushteve të nevojës dhe urgjencës i përket ta bëjë Këshilli i Ministrave, si organ i ngarkuar nga Kushtetuta për vlerësimin e situatave që kërkojnë ndërhyrje dhe rregullime të menjëhershme. Ekzistenca paraprake e nevojës dhe urgjencës përbën një kërkesë që lidhet me vlefshmërinë kushtetuese të aktit normativ me fuqinë e ligjit dhe qeveria është e detyruar të shpjegojë dhe argumentojë përmbushjen e këtyre kushteve *(shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese)*.

35. Nga ana tjetër, Kuvendi i Shqipërisë është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin “miraton”, dokumenti themelor i shtetit ka parasysh vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe shprehjen e mendimit përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është juridike, por edhe politike. Kuvendi shpreh qëndrimin e tij politik ndaj veprimit ligjvënës të qeverisë, por në të njëjtën kohë, si një organ i ngarkuar për miratimin e ligjeve, kontrollon dhe kushtetutshmërinë e akteve normative të nxjerra dhe përputhjen e tyre me dispozitat e tjera ligjore. Vlerësimi dhe kontrolli i Kuvendit mbi aktin normativ me fuqinë e ligjit bazohet në faktin se pushteti ekzekutiv, në këtë rast, ushtron përjashtimisht një funksion ligjvënës *(shih vendimet nr. 1, datë 6.2.2013; nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese)*. Përpara miratimit ose mosmiratimit të normës së nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, Kuvendi e shqyrton atë për ta vlerësuar si në formë, ashtu dhe në përmbajtje. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për aktin normativ me fuqinë e ligjit në Kushtetutë, si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi *(shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese)*.

36. Kompetenca që i është njohur pushtetit ligjvënës për vlerësimin përfundimtar të akteve të tilla, përpara miratimit të tyre, nuk përjashton juridiksionin e Gjykatës për kontrollin e pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën, në kuptim të nenit 131, shkronja “a”, të Kushtetutës *(shih vendimin nr. 23, datë 16.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese)*. Ndonëse Qeveria ka një hapësirë të gjerë diskrecioni, nevoja dhe urgjenca janë koncepte që nuk janë imune nga kontrolli kushtetues në kontekstin e kufizimeve të vendosura nga Kushtetuta. Arsyet “teorike dhe abstrakte” dhe urgjenca “subjektive” nuk mund të justifikojnë përdorimin nga qeveria të institutit të akteve normative me fuqinë e ligjit dhe nuk justifikojnë një situatë të jashtëzakonshme dhe urgjente nevojë *(shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese)*.

37. Nisur nga natyra përjashtimore e kompetencës së Këshillit të Ministrave në nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, në respekt të hierarkisë së burimeve të së drejtës, të kërkesave që burojnë nga parimi i ndarjes dhe balancimit midis pushteteve dhe vlerave mbi të cilat bazohet shteti i së drejtës, para së gjithash, kufijtë e diskrecionalitetit që ka Qeveria, në vlerësimin e situatës së jashtëzakonshme dhe të nevojës urgjente, përcaktohen dhe u nënshtrohen kërkesave kushtetuese dhe kufizimeve përkatëse. Mosrespektimi nga Këshilli i Ministrave i kritereve dhe kufizimeve

kushtetuese procedurale dhe lëndore përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

38. Gjykata, bazuar edhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese italiane (*shih vendimet nr. 270/1996; nr. 171/2007; nr. 128/2008; nr. 22/2012; nr. 34/2013 të Gjykatës Kushtetuese italiane*), ka theksuar se përdorimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit (dekretligjit) dhe, për rrjedhojë, marrja e përgjegjësisë nga ana e pushtetit ekzekutiv, nuk mund të mbështetet thjesht në përmendjen e ekzistencës së kushteve të urgjencës dhe nevojës, si dhe nuk mund të justifikohet në konstatimin e arsyeshmërisë së disiplinës së re. Gjithsesi, ajo ka vlerësuar se në kontrollin kushtetues duhet të rezultojë në mënyrë të qartë mungesa e kushteve paraprake për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit. Ekzistenca paraprake e një situatë faktike që passjell nevojën dhe urgjencën për përdorimin e një instrumenti të jashtëzakonshëm, siç është akti normativ me fuqinë e ligjit, përbën një kërkesë kushtetuese për miratimin e këtij akti, në kuptimin që, në rast se këto parakushte haptazi ose dukshëm mungojnë, ato përcaktojnë një të metë të aspektit kushtetues të aktit normativ me fuqinë e ligjit. Shqyrtimi i rasteve kur haptazi/dukshëm mungojnë kushtet e vendimmarrjes me urgjencë, bazohet në një *test* të përbërë nga një sërë elementesh që përfshijnë preambulën e aktit normativ me fuqinë e ligjit, relacionin shpjegues të tij dhe raportet parlamentare të projektligjit miratues, si dhe kontekstin normativ në të cilin “përfshihet” akti normativ me fuqinë e ligjit (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

39. Nga sa më lart, Gjykata rithekson se neni 101 i Kushtetutës parashikon kushte të natyrës materiale, konkretisht nevojën dhe urgjencën, si dhe të natyrës procedurale, konkretisht miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit brenda 45 ditëve nga Kuvendi, pasi në të kundërt akti humbet fuqinë e tij që nga fillimi. Në drejtim të plotësimit të këtyre kushteve në rastin konkret, Gjykata vlerëson të analizojë nëse në miratimin e akteve normative të kundërshtuara Këshilli i Ministrave ka respektuar kushtet kushtetuese të “nevojës” dhe “urgjencës”, si pretendime thelbësore të kërkuarit.

40. Duke iu referuar përmbajtjes së relacionit shoqërues të aktit normativ nr. 7/2022, Gjykata vëren se Këshilli i Ministrave ka justifikuar nevojën për nxjerrjen e akteve me situatën urgjente të krijuar nga rritja e menjëhershme e çmimeve të produkteve ushqimore bazë në tregun shqiptar, ardhur si pasojë e situatave të ndikuara nga tregu ndërkombëtar, çka, sipas tij, ka bërë të domosdoshme ndërhyrjen dhe rregullimin e kësaj situatë me akt normativ, përmes të cilit është synuar përcaktimi i masave të veçanta që do të merren ndaj subjekteve publike ose private, vendase ose të huaja, që kanë si objekt të veprimtarisë së tyre importimin dhe prodhimin e produkteve ushqimore bazë gjatë gjithë kohëzgjatjes së situatës së veçantë në tregun shqiptar, të ndikuar nga situatat në tregun ndërkombëtar (*shih relacionin për projektaktin normativ nr. 7/2022, faqet 1-2, pika III*). Ndërsa, sipas përmbajtjes së relacionit të aktit normativ nr. 9/2022, Këshilli i Ministrave ka argumentuar se situata urgjente është krijuar nga rritja e menjëhershme e çmimeve të produkteve ushqimore bazë në tregun shqiptar, ardhur si pasojë e situatave të ndikuara nga tregu ndërkombëtar dhe lufta në Ukrainë. Kjo situatë ka bërë të domosdoshme ndërhyrjen dhe rregullimin e saj me akte rregullatore, për pasojë me aktin normativ nr. 7/2022 janë miratuar rregulla të posaçme për përballimin e situatës. Në pikën 2 të nenit 8 të aktit normativ nr. 7/2022 është përcaktuar se të gjitha subjektet që tregtojnë produkte me shumicë, të nevojshme për furnizimin e popullatës, janë të detyruara të marrin masa për mbajtjen e rezervave që tregtojnë për një periudhë 3-mujore ose në përputhje me jetëgjatësinë e produktit, me qëllim përballimin e situatës së veçantë të krijuar në treg (*shih relacionin për projektaktin normativ nr. 9/2022, faqet 1 dhe 2, pika III*). Në këto kushte, sipas Këshillit të Ministrave, aktet normative nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022 kanë përmbushur kriteret e nevojës dhe urgjencës të parashikuara në nenin 101 të Kushtetutës (*shih relacionin për projektaktin normativ nr. 7/2022, faqe 4, pika IV dhe relacionin për projektaktin normativ nr. 9/2022, faqe 2, pika IV*).

41. Po kështu, sipas shpjegimeve në seancë plenare dhe provave të depozituara gjatë seancës, Këshilli i Ministrave ka parashtruar se situata e veçantë e krijuar nga lufta Rusi–Ukrainë ka sjellë

pasoja në zinxhirin dhe kanalet e furnizimeve për produktet kryesore jetike të konsumit, si për shkak të importit të shumicës së këtyre mallrave nga vendet në konflikt, ashtu edhe për shkak të ruajtjes së rezervave edhe nga vendet e tjera, përmes ndalimit të eksportit të tyre. Kontratat e furnizimit të operatorëve kryesorë të vendit në importimin e produkteve ushqimore bazë ishin lidhur me kompani nga ky rajon. Në këto kushte, monitorimi i çmimeve të disa produkteve ushqimore bazë përbënte një masë në ndihmë të konsumatorit, me qëllim shmangien e mungesës së mallrave në treg, abuzimit me çmimet për këto produkte, inflacionit, si rrjedhojë e rritjes së çmimeve, si dhe lehtësimin e kostos së jetesës (*shih shkresën nr. 499/2 prot., datë 2.2.2023 të Kryeministrit, faqja 2*).

42. Gjatë vlerësimit të aktit normativ nr. 7/2022, Gjykata vëren se ai i është nënshtruar diskutimeve në tri komisione të Kuvendit: Komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut; Komisionin për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin; Komisionin për Ekonominë dhe Financat. Gjykata konstaton se Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut ka vlerësuar se akti i paraqitur ishte në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi, dhe se në aspektin procedural ishte paraqitur në përputhje me rregulloren e Kuvendit (*shih raportin e datës 19.4.2022 të Komisionit të Kuvendit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, faqja 3, paragrafi i fundit*). Po kështu, edhe Komisioni për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin ka vlerësuar se në aspektin ligjor akti normativ ishte në përputhje me Kushtetutën dhe me legjislacionin në fuqi dhe se në aspektin procedural ishte në përputhje me rregulloren e Kuvendit (*shih raportin e datës 19.4.2022 të Komisionit për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin, faqja 4*). Komisioni i Kuvendit për Ekonominë dhe Financat, pasi ka analizuar argumentet e qeverisë se rritja e çmimeve në vend ka ardhur si pasojë e rritjes së çmimeve të bursës për miellin e grurin, si dhe e rritjes së kostos së transportit të këtyre produkteve, çka ka çuar në rritjen e inflacionit në vend, si dhe pasi është njohur me raportet e dy komisioneve të tjera për aktin normativ nr. 7/2022, në aspektin ligjor e ka vlerësuar atë në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi dhe në aspektin procedural në përputhje me rregulloren e Kuvendit (*shih raportin e datës 19.4.2022 të Komisionit për Ekonominë dhe Financat, faqet 2, 5 dhe 6*).

43. Nga sa më lart, Gjykata nuk vë në diskutim impaktin e luftës Rusi–Ukrainë, pasi jo vetëm në Shqipëri, por edhe në një sërë shtetesh të tjera, si: Kosovë, Maqedoni e Veriut, Çeki, Sllovaki, Moldavi, Lituani, Holandë, Azerbajxhan etj. janë ndërmarrë masa konkrete, sipas hapësirës së vlerësimit të shtetit, për rregullimin e situatave të krijuara në vendet respektive. Megjithatë, në rastin konkret, Gjykata evidenton se relacionet shoqëruuese të akteve normative të kundërshtuara nuk përmbajnë një vlerësim të ndikimit konkret në tregun kombëtar dhe konsumatorin shqiptar nga situata e krijuar në tregun ndërkombëtar dhe të efekteve të luftës Rusi–Ukrainë në këtë situatë, madje në relacionin e aktit normativ nr. 7/2022, lufta në Ukrainë as nuk përmendet si shkak urgjence. Pavarësisht se në Komisionin për Ekonominë dhe Financat janë parashtruar disa argumente në këtë drejtim, Gjykata vlerëson se ato janë të pamjaftueshme për të kuptuar ndikimin e situatës së krijuar në tregun kombëtar, si rrjedhojë e situatës në tregun ndërkombëtar, në drejtim të analizës së çmimeve të tregut para dhe pas fillimit të luftës. Po ashtu, edhe pse një vlerësim i tillë është paraqitur nga Këshilli i Ministrave në seancë plenare para Gjykatës, përmes shkresës nr. 499/2, datë 2.2.2023 të Kryeministrit, Gjykata rithekson rëndësinë e analizës paraprake të kushteve të nevojës dhe urgjencës, në mënyrë që të mund të kuptohet se ato kanë ekzistuar në kohën e marrjes së nismës për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Këshilli i Ministrave, si dhe në kohën e kontrollit të këtyre kriterëve nga Kuvendi. Po kështu, analiza e këtyre kushteve duhet të gjejë vend, në mënyrë të arsyetuar, edhe në raportet përkatëse të ligjeve të Kuvendit për miratimin e akteve normative me fuqinë e ligjit.

44. Nga sa më sipër, Gjykata vëren se në drejtim të përmbushjes së kriterëve të përcaktuara nga neni 101 i Kushtetutës për nxjerrjen e akteve normative të kundërshtuara, Këshilli i Ministrave, në cilësinë e organit që ka i nxjerrë ato, dhe Kuvendi, në cilësinë e organit që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës në nxjerrjen e tyre, kanë mbajtur të njëjtin qëndrim. Po në këtë

drejtim, nga tërësia e materialeve dhe provave të paraqitura nga palët, Gjykata konstaton se në lidhje me kushtet kushtetuese të nevojës dhe urgjencës, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi nuk kanë kryer një analizë të situatës konkrete, e cila do të justifikonte nevojën për ndërhyrje urgjente nëpërmjet akteve normative me fuqinë e ligjit. Po kështu, ata nuk kanë dhënë asnjë arsye se pse instrumentet ligjore dhe institucionale ekzistuese nuk janë të mjaftueshme për realizimin e qëllimit që kërkohet të arrihet për mbrojtjen e konsumatorit nga praktikat abuzive, dhe në përmbajtje të akteve e dokumenteve shoqëruese nuk rezultojnë argumente mbi arsyet e shkaqet që do të justifikonin përdorimin e këtij mjeti për arritjen e menjëhershme të rezultatit në treg.

45. Gjykata thekson se raste nevoje dhe urgjence, të krijuara në vend, mund të kërkojnë ndërhyrje të menjëhershme nga Këshilli i Ministrave, përmes miratimit të akteve normative me fuqinë e ligjit, megjithatë argumentet se pse rasti paraqet nevojë dhe urgjencë dhe pse nuk mund të procedohet përmes miratimit të ligjeve me procedurë normale ose të përshpejtuar, duhet të gjejnë vend në relacionet përkatëse. Ky standard është i domosdoshëm në vlerësimin e Gjykatës, pasi është tregues i matshëm i kontrollit efektiv të pushtetit ligjvënës ndaj ekzekutivit dhe i kontrollit të mëvonshëm të Gjykatës ndaj akteve të këtyre pushteteve. Akti normativ me fuqinë e ligjit sjell efekte të menjëhershme që në momentin e miratimit, megjithatë vetëm ky fakt nuk mund të justifikojë përdorimin e këtij instrumenti kushtetues me karakter përjashtimor për rregullimin e çdo situatë ligjore, duke pasur parasysh se disa situata mund të rregullohen edhe me nismë ligjore nga Këshilli i Ministrave, sipas nenit 81, pika 1, të Kushtetutës, si dhe me procedurë të përshpejtuar, sipas nenit 83, pika 2, të Kushtetutës.

46. Për sa më sipër, edhe pse në situata të veçanta Gjykata pranon se Këshilli i Ministrave mund të ndërhyjë me akte normative me fuqinë e ligjit, në kushtet kur kjo ndërhyrje realizohet, ajo duhet të përmbushë kërkesat e përcaktuara nga neni 101 i Kushtetutës, të cilat duhet të gjejnë vend dhe të analizohen si në relacionet që shoqërojnë aktin normativ, ashtu edhe në dokumentet që shoqërojnë miratimin e ligjeve ratifikuese, në mënyrë që të mund të realizohet edhe kontrolli kushtetues mbi ekzistencën e tyre. Nëse një analizë e tillë mungon, kërkesat e parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës nuk mund të konsiderohen si të përmbushura.

47. Për sa më lart, Gjykata vlerëson se aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022 nuk provohet të jenë nxjerrë në kushtet e nevojës dhe urgjencës dhe, për rrjedhojë, këto akte dhe ligjet miratuese të tyre nuk janë në përputhje me parashikimet e nenit 101 të Kushtetutës.

48. Në kushtet kur Gjykata arriti në përfundimin se aktet normative nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022 janë miratuar në mungesë të nevojës dhe urgjencës, si kritere të përcaktuara nga neni 101 të Kushtetutës, ajo vlerëson të mos ndalet në analizën e pretendimeve të tjera të kërkuarit.

49. Në përfundim, Gjykata vlerëson se kërkesa, sipas arsyetimit të mësipërm, është e bazuar, ndaj duhet të pranohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, bazuar në nenet 131, pika 1, shkronja “c” dhe 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, si dhe nenin 49, pika 1, 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 kërkesës.

2. Shfuqizimin e ligjit nr. 41/2022, datë 21.4.2022, "Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 7, datë 18.3.2022, të Këshillit të Ministrave, 'Për transparencën dhe monitorimin e çmimit për disa produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg'", si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

3. Shfuqizimin e ligjit nr. 51/2022, datë 9.6.2022, "Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 9, datë 11.5.2022 'Për një shtesë në aktin normativ nr. 7, datë 18.3.2022, të Këshillit të Ministrave 'Për transparencën dhe monitorimin e çmimit për disa produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg'", si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Marrë, më 22.2.2023.

Shpallur, më 23.3.2023.

Kryetare: Holta Zaçaj (pjesërisht kundër)

Anëtarë: Fiona Papajorgji, Marsida Xhaferllari, Ilir Toska, Sonila Bejtja, Elsa Toska, Gentil Ibrahim

Anëtar kundër: Sandër Beci

Anëtare pjesërisht kundër: Marjana Semini

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të çështjes nr. 5 (NJ) 2022 me kërkesë jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, me objekt shfuqizimin, si të papajtueshme me Kushtetutën, të ligjeve nr. 41/2022 dhe nr. 51/2022, Gjykata ka vendosur pranimin tërësisht të kërkesës dhe shfuqizimin e akteve të kundërshtuara, pasi ka arritur në përfundimin se nuk provohet që ato të jenë nxjerrë në kushtet e nevojës dhe të urgjencës, për rrjedhojë, nuk janë në përputhje me parashikimet e nenit 101 të Kushtetutës (*shih paragrafin 47 të vendimit*).

2. Në ndryshim nga sa më sipër, jam e qëndrimit që Gjykata nuk duhet të kishte shfuqizuar tërësisht aktet e kundërshtuara, pasi duhet të kishte vlerësuar se aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022 janë nxjerrë në kushtet e nevojës dhe urgjencës, për rrjedhojë, në vlerësimin tim, ato janë në përputhje me parashikimet e nenit 101 të Kushtetutës. Pavarësisht këtij qëndrimi, vlerësoj se në rastin konkret duhet të ishte vendosur pranimi pjesërisht i kërkesës, duke u shfuqizuar vetëm nenet 3, pika 2 dhe 10, pika 2, të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 7/2022, të ndryshuar. Duke qenë se shkaqet ku mbështes qëndrimin tim janë të ndryshme nga ato për të cilat Gjykata ka vendosur pranimin tërësisht të kësaj kërkesë, vlerësoj t'i parashtroj dhe argumentoj në këtë mendim si gjyqtare në pakicë.

3. *Së pari*, qëndrimi im ndahet tërësisht nga ai i shumicës në lidhje me pretendim kryesor të parashtruar nga kërkuesi, ai për respektimin e kritereve kushtetuese për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit, sipas përcaktimeve të nenit 101 të Kushtetutës. Në vlerësimin tim, në këtë gjykim u arrit të provohej se aktet normative të kundërshtuara janë miratuar në kushtet e nevojës dhe të urgjencës, si dhe në përputhje me interpretimin që vetë jurisprudenca kushtetuese i ka bërë normës kushtetuese. Në vijim, fillimisht vlerësoj të analizoj qëllimin e normës kushtetuese (*neni 101 i Kushtetutës*).

4. Çmoj se në analizën e nenit 101 të Kushtetutës dallohet qartë se konkurrojnë pesë koncepte kryesore: (i) "*Nevojë*", që i referohet një situatë vështirësie të veçantë që nuk mund të mënjanohej me mjetet dhe masat ekzistuese. Ajo lidhet me një domosdoshmëri të shkallës së lartë për nxjerrjen e një akti me fuqinë e ligjit dhe me faktin që nuk i lë qeverisë mundësi zgjedhjeje tjetër. Në rast nevojë

lista e mundësive është e limituar dhe për emergjencë zgjidhet njëra që vlerësohet nga qeveria me pasoja më pak rënduese. Ndonëse relacioni shoqërues i aktit normativ me fuqinë e ligjit ka analizuar në mënyrë sipërfaqësore nevojën për nxjerrjen dhe miratimin e ligjit, përsëri kjo nuk dëshmon se kjo nevojë nuk ekzistonte. (ii) “*Urgjenca*” për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit lidhet me faktin se shpejtësia dhe elementi kohë janë vendimtare në realizimin e qëllimit të nxjerrjes së aktit, sepse duhet të jetë një tërësi masash në kundërveprim ndaj gjendjes së krijuar në treg për shkak të pandemisë dhe luftës në Ukrainë. (iii) “*Përgjegjësia e Këshillit të Ministrave*” dëshmon se veprimi në kushtet e nevojës dhe të urgjencës mund të shoqërohet në një mënyrë të natyrshme me një masë risku të arsyeshme dhe pikërisht për këtë arsye kushtetutëbërësi ia ngarkon përgjegjësinë e pasojave të një akti normativ të tillë vetë Këshillit të Ministrave si organ kushtetues dhe jo një organi tjetër. (iv) Parashikimi i veprimit të aktit normativ në kohë si një akt që sanksionon nxjerrjen e “*Masave të përkohshme*” dëshmon se mbështetur në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, masa e marrë përmes aktit normativ me fuqinë e ligjit është e përkohshme, sepse akti normativ me fuqinë e ligjit vepron për një periudhë kohore maksimalisht 45 ditore, derisa miratohet dhe kthehet në ligj nga Kuvendi. (shih vendimin nr. 4, datë 21.2.2022 të Gjykatës Kushtetuese). (v) “*Afat i shpejtë i miratimit*” me parashikimin se brenda 5 ditëve mblidhet Kuvendi për të miratuar aktin normativ me fuqinë e ligjit tregon edhe njëherë që urgjenca shprehet me veprime e masa të shpejta dhe emergjente. Procedura e miratimit të aktit normativ me fuqinë e ligjit është më e shpejta krahasuar me afatin e miratimit të një ligji me procedurë të përsheptuar, për të cilin kërkohen ligjërisht afate më të gjata, që faktikisht shkojnë të paktën në kufirin e dy muajve nga momenti i rrugëtimit të iniciativës ligjvënëse. Nga këto koncepte ligjore të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës, “nevoja” dhe “urgjenca” kanë natyrën e kushteve kumulative, të cilat diktojnë në mënyrë prioritare pajtueshmërinë e aktit normativ me fuqinë e ligjit me Kushtetutën.

5. Në rastin konkret, duke analizuar kontekstin kohor dhe faktik të nxjerrjes së aktit normativ, si dhe gjendjen reale të tregut shqiptar, vërehet se lufta në Ukrainë që pasoi në mënyrë të njëpasnjëshme pandeminë e COVID-19, janë dy forca madhore, pasojat e të cilave u përcollën nga tregu ndërkombëtar në tregun kombëtar në formën e: pasigurisë dhe frikës për mungesa produkteve në treg; rritjes së çmimeve të produkteve ushqimore; pamundësisë së konsumatorëve për t’i blerë ato. Nevoja paraqitet në formën e domosdoshmërisë për të marrë masa për të kontrolluar rritjen e çmimeve, të produkteve ushqimore që përbëjnë një nevojë jetike për çdo familje dhe individ. Urgjenca paraqitet në formën e marrjes së masave të shpejta, emergjente për të frenuar rëndimin e situatës ekonomike në treg. Nevoja dhe urgjenca janë dy kushtet kryesore të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës, që duhet të konkurrojnë në mënyrë kumulative para nxjerrjes së çdo akti normativ me fuqinë e ligjit, dhe që kanë konkurruar në rastin konkret.

6. Në vijim, vlerësoj të evidentoj parimet kryesore nga të cilat duhet të udhëhiqet, në rastet që bien nën veprimin e nenit 101 të Kushtetutës, veprimtaria e pushtetit ekzekutiv dhe më pas ajo e pushtetit legjislativ. Delegimi i kompetencës së ligjbërjes pushtetit ekzekutiv vetëm për raste përjashtimore, të justifikuara me ekzistencën e njëkohshme të nevojës dhe urgjencës, nga ana tjetër, përfshin edhe kompetencën e organit legjislativ, Kuvendit, për të kontrolluar në mënyrë përfundimtare nëse akti i miratuar në ushtrim të këtij delegimi justifikohet me praninë e rrethanave të veçanta. Gjykata ka vlerësuar se nevoja dhe urgjenca janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tilla, përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Kuptimi i tyre është autonom, i lidhur me tërësinë e përmbajtjes së dispozitës dhe me parimet bazë që përshkojnë Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë (shih vendimet nr. 1, datë 6.2.2013; nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese). Elementi *urgjencë* nuk mund të ekzistojë në vetvete pa *nevojën*, sepse *urgjenca* tregon vetëm një situatë që nuk mund të presë, ndërsa *nevoja* tregon substancën e saj, përcakton situatën që kërkon zgjidhje, tregon marrëdhënien shoqërore që kërkon rregullim ligjor. Kuptimin e tyre të vërtetë termit *nevojë* dhe *urgjencë* e manifestojnë në kuadër të situatës së

rastit konkret, duke u vlerësuar në kohën kur është vërtetuar prania e tyre (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

7. Kërkuesi ka pretenduar se Këshilli i Ministrave ka abuzuar me përdorimin e kompetencës së parashikuar nga neni 101 i Kushtetutës, duke nxjerrë 112 akte normative me fuqinë e ligjit në periudhën 1.10.2013 deri më 23.5.2022, ndërkohë kur kjo procedurë ligjvënese e jashtëzakonshme duhet të konsiderohet si situatë përjashtimore. Sipas kërkuesit jemi para një “*përdorimi gjerësisht*” të kësaj kompetence, duke cenuar parimin e proporcionalitetit. Rezulton se në vitin 2020 janë miratuar 35 akte normative me fuqinë e ligjit, në vitin 2021 janë miratuar 40 të tillë dhe në vitin 2022 janë miratuar 20 akte normative me fuqinë e ligjit. Nga një analizë e përgjithshme e numrit total të tyre, rezulton se 77 akte normative janë të lidhura drejtpërdrejt me situatën dhe masat e marra për të minimizuar forcën madhore në formën e gjendjes së fatkeqësisë natyrore të shkaktuar nga COVID-19, ndërsa 18 të tjerat lidhen me masa indirekte të karakterit fiskal, tatimor, buxhetor etj. që kanë të bëjnë përsëri me situata emergjence.

8. Në rastin konkret, në kuptim të nenit 101 të Kushtetutës, Këshilli i Ministrave ka bërë vlerësimin e tij në lidhje me ekzistencën e elementeve të nevojës dhe urgjencës që legjitimojnë ndërhyrjen e tij me efekt të menjëhershëm dhe më tej, Kuvendi, si organi kontrollues i verifikimit të plotësimit të këtyre kritereve, ka arritur në përfundimin se situata e rregulluar me aktin normativ ka qenë e tillë që lejonte ndërhyrjen dhe rregullimin e saj në mënyrë të menjëhershme. Pavarësisht diskrecionit që kanë këto dy organe, sigurisht që vlerësimi që i bën secili prej tyre plotësimit të kritereve të përcaktuara nga neni 101 i Kushtetutës, nuk përjashton kontrollin kushtetues të kësaj veprimtarie dhe akteve që ka prodhuar ajo, duke qenë Gjykata organi i vetëm që vlerëson në mënyrë përfundimtare respektimin e kufijve dhe të diskrecionit që Kushtetuta u ka dhënë këtyre organeve.

9. Në jurisprudencën kushtetuese është sqaruar se nuk është roli i Gjykatës të vlerësojë nëse masat e marra nga autoritetet publike janë të përshtatshmet dhe të duhurat, në aspektin teknik, për përballimin e një situatë të jashtëzakonshme. Në këtë vështrim, interesi publik dikton marrjen e masave kufizuese. Pavarësisht rezervës së mësipërme për aspektin teknik të masave, çështjet e paraqitura për gjykim i japin mundësinë Gjykatës të analizojë, rast pas rasti, rëndësinë e ruajtjes së një interesi publik, si pjesë e qëllimit legjitim që justifikon kufizimet e lirive dhe të drejtave kushtetuese në kushtet e një situatë të diktuar nga forca madhore ose gjendje të jashtëzakonshme (*shih vendimin nr. 11, datë 9.3.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Prandaj aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 7/2022 dhe nr. 9/2021, të miratuara me ligjet nr. 41/2022 dhe nr. 51/2022, janë marrë në përputhje me parashikimet e nenit 101 të Kushtetutës, për rrjedhojë nuk ka asnjë shkak për shfuqizimin tërësor të tyre, për këtë arsye, për papajtueshmëri me Kushtetutën. Në analizë të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 7/2022, neni 2 parashikon termin “situatë e veçantë”, të cilin e lidh me termin “emergjencë”, në kushtet e të cilave ndërmerret tërësia e veprimeve, masave pozitive dhe ndalimeve për të shmangur një rrezik që ose është shfaqur, ose të një rreziku që potencialisht ekzistojnë kushtet të shfaqet në treg në një të ardhme të afërt. Situata e veçantë, në vetvete, nuk është një ngjarje që ka detyrueshmërisht formën dhe përmasat e një force madhore, por është një situatë që vjen si pasojë e veprimit të një force madhore. Situata e veçantë lidhet me një interes publik për mbrojtjen e tregut nga rreziqe që lidhen me ushqimin, si nevojë jetike e çdo qytetari dhe kërkon mundësi teknike për parandalimin e pasojave, të tilla, si ngritja e çmimeve të produkteve ushqimore në treg, sepse në dallim nga vetë forca madhore që është e paevitueshme, situata e veçantë është e evitueshme me masa urgjente dhe parandaluese.

11. Edhe në vlerësimin e shumicës (*shih paragrafin 43 të vendimit*) nuk vihet në diskutim impakti i luftës Rusi–Ukrainë, pasi jo vetëm në Shqipëri, por edhe në një sërë shtetesh të tjera si: Kosova, Maqedonia e Veriut, Çekia, Sllovakia, Moldavia, Lituania, Holanda, Azerbajxhani etj., janë ndërmarrë masa konkrete, sipas hapësirës së tyre të vlerësimit, për rregullimin e situatave të krijuara në vendet respektive. Në vlerësimin tim, kuadri ligjor në fuqi nuk ishte i mjaftueshëm për mbrojtjen e konsumatorit nga praktikat abuzive të rritjes së çmimeve, gjë që kërkoi ndërhyrjen e shtetit përmes

miratimit të akteve konkrete. Situata aktuale ka imponuar këtë rregullim të posaçëm që plotëson si kërkesën e nevojës, ashtu edhe të urgjencës për miratimin e tij.

12. Duke iu referuar përmbajtjes së aktit normativ nr. 7/2022, ai ka për objekt përcaktimin e rregullave për transparencën dhe monitorimin e çmimit të disa produkteve ushqimore bazë dhe produkteve të tjera të lidhura me to, si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg, në zbatim të pikës 3 të nenit 11 dhe të pikës 1 të nenit 17 të Kushtetutës. Kurse në nenin 2 të këtij akti është përcaktuar se cilat janë rastet që përbëjnë situatë të veçantë dhe që lidhen me krijimin prej tyre të situatave emergjente në tregun e disa produkteve ushqimore bazë dhe produkteve të tjera të lidhura me to, sipas listës së përcaktuar nga Bordi. Ashtu siç kanë parashtruar në këtë gjykim subjektet e interesuara, në rastin konkret ka ekzistuar një situatë emergjente, e krijuar nga rritja e menjëhershme e çmimeve të produkteve ushqimore bazë dhe produkteve të tjera të lidhura me to në tregun shqiptar, si pasojë e situatave të ndikuara nga tregu ndërkombëtar. Kjo situatë është e lidhur me gjendjen, pasojat dhe efektet e ardhshme afatmesme që do të kishte fillimi i luftës Rusi–Ukrainë mbi tregjet dhe mbylljet e tyre në lindje të Evropës, kërkesë-ofertës së ushqimeve, kontratat e lidhura të furnizimeve dhe ato të ardhshme, çmimet e tregtimit dhe luhatjet e tyre.

13. Në vlerësimin tim, Këshilli i Ministrave ka justifikuar nevojën për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit me situatën emergjente të krijuar nga rritja e menjëhershme e çmimeve të produkteve ushqimore bazë në tregun ndërkombëtar dhe ndikimit të kësaj situatë në tregun shqiptar. Nevoja lidhet me garantimin e furnizimit të popullatës me produktet më të domosdoshme ushqimore dhe veçanërisht ruajtjen e çmimeve brenda kufijve normalë të tregtimit, duke ndaluar rritjet spekulative të tyre, në garantim të lirisë ekonomike dhe veprimtarisë së operatorëve ekonomikë, dhe urgjenca lidhet me nevojën për të ndaluar pasojat e pakthyeshme të kësaj situatë. Duke u nisur nga kjo situatë dhe për të parandaluar rrezikun e rritjes së pakontrolluar të çmimeve me pakicë të produkteve ushqimore kryesore, që mund të kishin edhe natyrë spekulative për shkak të kufizimit të ofertës nga jashtë për këto mallra, është parashikuar ngritja e Bordit.

14. Vlerësoj se legjislacioni vendas ekzistues nuk mundësonte marrjen e masave të menjëhershme për mbrojtjen e tregut dhe të konsumatorit, pasi strukturat ekzistuese të orientuara drejt monitorimit të konkurrencës në treg nuk ishin të dedikuara për kontrollin e tregut për abuzime me çmimin, ose për të shmangur mungesat e produkteve të shportës ushqimore. Kjo e ka shtyrë Këshillin e Ministrave drejt ngritjes së një strukture të re të dedikuar për t’u fokusuar te situata e krijuar në treg, siç është Bordi i Monitorimit të Ushqimeve. Po kështu, rregullat e tregut ndërkombëtar nuk i mundësonin Këshillit të Ministrave kohën e nevojshme për ndjekjen e procedurave ligjvënëse të përsheptuara ose procedurave normale të ligjvënies nga Kuvendi. Në këto kushte, Kuvendi ka miratuar me ligj aktet normative nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022 të qeverisë, duke vlerësuar se masat e marra synojnë mbrojtjen e tregut dhe të konsumatorit shqiptar.

15. Gjithashtu, vlerësoj se subjektet e interesuara arritën të përcaktojnë ardhjen e efektit të menjëhershëm të akteve normative të kundërshtuara në raport me efektin që do të sillte miratimi i tyre përmes ligjeve me procedurë të përsheptuar.

16. Për sa më lart, aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022 janë nxjerrë në kushtet e nevojës dhe të urgjencës, për rrjedhojë ato janë në përputhje me parashikimet e nenit 101 të Kushtetutës.

17. *Së dyti*, në vijim do të ndalem te kriteret për të cilat vlerësoj si të papajtueshme me Kushtetutën përmbajtjen e neneve 3, pika 2 dhe 10, pika 2, të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 7/2022.

18. Kërkuesi ka pretenduar cenimin e parimit të barazisë para ligjit dhe të mosdiskriminimit, të parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, pasi anëtarëve të Bordit, përfaqësues të shoqërive të tregtimit të produkteve ushqimore, u njihet e drejta të marrin vendime për caktimin e çmimeve të shitjes me shumicë dhe pakicë të këtyre produkteve, të paraqesin të dhëna dhe informacione që ndikojnë në vendimmarrje, si dhe të marrin masa disiplinore ndaj konkurrentëve të tyre. Në kushtet

e përzgjedhjes së tyre pa kritere të qarta ligjore, lihen jashtë vendimmarrjes përfaqësues të shoqërive të importit, prodhimit dhe tregtimit të lëndëve ushqimore, që mund të hasin vështirësi dhe shqetësime të shumta në përballimin e situatës.

19. Neni 18 i Kushtetutës është trajtuar gjerësisht në jurisprudencën kushtetuese, ku është theksuar se parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë në/përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjlojta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Për të vlerësuar nëse një ligj është diskriminues, në kuptim të nenit 18 të Kushtetutës, Gjykata shqyrton nëse ligji ka përcaktuar trajtim të diferencuar të subjekteve dhe, në rast se e konstaton këtë fakt, vlerëson nëse diferencimi ka qenë i përligjur dhe për një arsye objektive. Kjo përligjje vlerësohet e lidhur me qëllimet dhe efektet e masave të marra. Gjithashtu, nuk mjafton vetëm diferencimi i përligjur, por edhe që mjeti i përzgjedhur për arritjen e qëllimit të ligjvënës të jetë i arsyeshëm dhe i përshtatshëm (*shih vendimet nr. 27, datë 29.6.2021; nr. 10, datë 29.2.2016; nr. 48, datë 15.11.2013 të Gjykatës Kushtetuese*). Nga ana tjetër, parimi i barazisë nuk e ndalon trajtimin e diferencuar, prandaj Gjykata, në rast trajtimi të njëjtë të subjekteve, shqyrton nëse ligji duhet të kishte pasur diferencim për një arsye legjitime dhe objektive, pasi ato (subjektet) paraqiten me specifika faktike të ndryshme (*shih vendimet nr. 31, datë 4.10.2021; nr. 48, datë 15.11.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Sipas pikës 2 të nenit 3 të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 7/2022, Bordi ka në përbërje të tij 7 përfaqësues të institucioneve shtetërore në nivel drejtuesi të lartë dhe 6 përfaqësues të shoqërive të tregtimit të produkteve, ndërsa vendimet merren me shumicë të thjeshtë të të gjithë anëtarëve të tij. Në vlerësimin tim, pjesëmarrja në këtë Bord e përfaqësuesve të shoqërive të tregtimit të produkteve është një element me rëndësi, sepse këto subjekte preken drejtpërdrejt nga situata aktuale. Megjithatë, duke pasur parasysh qëllimin për të cilin është miratuar ky akt normativ dhe rolin e kompetencat që ka ky organ (Bordi), vlerësoj se ai nuk siguron një përfaqësim të drejtë të konsumatorëve ose shoqatave për mbrojtjen e konsumatorëve si grupi më i madh i interesit në treg. Për rrjedhojë, grupi më i madh i interesit në treg dhe pala më e pambrojtur, konsumatorët, janë të papërfaqësuar. Edhe pse sipas pikës 3 të këtij neni në mbledhjet e Bordit mund të ftohen të marrin pjesë përfaqësues të tjerë nga institucione shtetërore, ekspertë të fushës ose grupe interesi, ky element nuk është i mjaftueshëm për të garantuar një përfaqësim të drejtë të të gjitha subjekteve që preken nga situata që synon të rregullojë ky akt.

21. *Së treti*, lidhur me kushtin e përcaktuar nga neni 101 i Kushtetutës se masat e marra në kushtet e urgjencës dhe nevojës duhet të jenë të përkohshme, vlerësoj se akti normativ nr. 7/2022 nuk ka përcaktuar se sa do të zgjasë tërësia e masave të parashikuara për monitorimin dhe kontrollimin e tregut të ushqimeve dhe as nuk ka parashikuar kushtet kur do të shuhet fuqia e kufizimeve të këtij akti. Mënyra se si ky akt është përpjekur të rregullojë përkohshmërinë vlerësoj se shfaq probleme edhe në drejtim të parimit të sigurisë juridike, për sa kohë që në nenin 10, pika 2, të tij i ka njohur Bordit kompetencën për të përcaktuar përfundimin e situatës së veçantë, e cila shpallet me vendim të Këshillit të Ministrave. Neni 101 i Kushtetutës i referohet Këshillit të Ministrave si institucioni që ka të drejtë të vendosë, nën përgjegjësinë e tij, në kushtet e nevojës dhe të urgjencës, masa kufizuese të përkohshme dhe, për rrjedhojë, nuk mund t'ia delegojë kompetencat dhe përgjegjësinë e tij një subjekti/organi/institucioni jokushtetues të përkohshëm, siç është Bordi.

22. 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 të shteti dhe të legjislacioni i miratuar prej organeve ligjvënese 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*).

23. Për sa më sipër, në vlerësimin tim, parashikimi i kompetencës së Bordit për të vlerësuar dhe përcaktuar me vendim përfundimin e kësaj situatë, lë hapësirë për cenimin e parimit të sigurisë juridike. Përcaktimi i situatës së veçantë, si dhe fillimi dhe përfundimi i saj duhet të lihen në vlerësimin e të njëjtit organ, i cili niset nga të njëjtat premisa faktike dhe analize të situatës. Në rastin konkret, duke vlerësuar kompetencat e Bordit, natyrën e organit dhe qëllimin për të cilin është ngritur ai, ky parashikim shkon përtej hapësirës së vlerësimit dhe çështjeve që ai është ngarkuar të rregullojë dhe përcaktojë.

24. Për sa më sipër, konkludoj se nenet 3, pika 2 dhe 10, pika 2, të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 7/2022 duhet të shfuqizoheshin, pasi bien ndesh me parimet dhe standardet kushtetuese që lidhen me barazinë e shtetasve përpara ligjit dhe mbrojtjen nga diskriminimi, si dhe me parimin e sigurisë juridike.

Anëtare: Marjana Semini

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të çështjes nr. 5 (Nj) 2022 të Regjistrat Themeltar, që i përket kërkuarit, jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, me objekt shfuqizimin e ligjit nr. 41/2022, për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 7/2022 dhe ligjit nr. 51/2022, për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 9/2022, Gjykata ka vendosur pranimin tërësisht të kërkesës dhe shfuqizimin e akteve të kundërshtuara, duke vlerësuar se ato nuk janë në përputhje me parashikimet e nenit 101 të Kushtetutës, pasi nuk është provuar se janë nxjerrë në kushtet e nevojës dhe të urgjencës.

2. Në ndryshim nga sa më sipër, ne, gjyqtarët në pakicë, vlerësojmë se aktet e kundërshtuara janë miratuar në përputhje me kriteret e nenit 101 të Kushtetutës dhe se gjatë këtij gjykimi rezultoi në mënyrë të qartë se në momentin e miratimit të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 7/2022 nga Këshilli i Ministrave, shtuar me aktin normativ me fuqinë e ligjit nr. 9/2022, ekzistonte një situatë faktike, e përcaktueshme objektivisht dhe e pavarur nga vullneti i qeverisë, e kushtëzuar nga nevoja e reagimit të menjëhershëm për mbrojtjen e interesit publik, që nuk mund të kryhej në mënyrë të shpejtë dhe të arsyeshme nga ligjvënësi as në kushtet e procedurës legjislative të përshpejtuar. Për rrjedhojë, ne arrijmë në përfundimin se pretendimet e kërkuarit për mosrespektimin e nenit 101 të Kushtetutës janë të pabazuara, ndaj duhej të ishin rrëzuar.

3. Megjithatë, ndërsa unë gjyqtari Sandër Beci jam ndalur vetëm në drejtim të plotësimit të kërkesave kushtetuese të nevojës dhe urgjencës për miratimin e aktit normativ nr. 7/2022, shtuar me aktin normativ nr. 9/2022, të cilat do të parashtrohen në vijim dhe për të cilat, si gjyqtarë në pakicë, kemi arritur në një qëndrim të përbashkët, unë gjyqtarja Holta Zaçaj, kam vijuar më tej vlerësimin tim edhe në drejtim të kushtetutshmërisë së aktit normativ nr. 7/2022, duke arritur në përfundimin se përmbajtja e nenit 10, pika 2, të tij është e vesuar nga pikëpamja kushtetuese, pasi nuk plotëson kriteret e nenit 17 të Kushtetutës.

4. Për sa më sipër, fillimisht ne do të parashtrojmë argumentet tona në mbështetje të qëndrimit të përbashkët për pajtueshmërinë e akteve të kundërshtuara me nenin 101 të Kushtetutës.

5. Neni 101 i Kushtetutës parashikon se Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit për marrjen e masave të përkohshme. Në jurisprudencën kushtetuese janë elaboruar tashmë, në mënyrë të qartë e shteruese, konceptet “nevojë” dhe “urgjencë” që përmban norma kushtetuese, të cilat janë evidentuar në

mënyrë të plotë edhe në vendimin e shumicës. *Nevoja* dhe *urgjenca* janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tilla, janë përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Situatat e nevojës dhe të urgjencës duhet të jenë faktike, objektive, të përcaktueshme dhe të pavarura nga vullneti i qeverisë, që kushtëzohen nga nevoja e reagimit të menjëhershëm, me qëllim mbrojtjen e interesit publik (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Ato janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti dhe mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë, si, fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike, parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve. Ajo që i bashkon të gjitha këto situata është fakti se përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit, ku evidentohet dukshëm rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publike ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot. Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, nisma ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. Nëse nuk do të vlerësohej ky aspekt, qeveria do të merrte, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit (*shih vendimet nr. 24, datë 10.11.2006; nr. 1, datë 6.2.2013; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

6. Duke pasur parasysh sa më sipër, vlerësojmë se në këtë gjykim u arrit të provohej se rrethanat dhe situatat konkrete faktike, që përfaqësojnë një situatë të pazakontë, për rrjedhojë të parregulluar më parë me akte të tjera ligjore ose nënligjore, ishin të tilla që mbartnin nevojën për ndërhyrjen e menjëhershme me qëllim parandalimin e pasojave të dëmshme për interesat e qytetarëve, qëllim ky që nuk mund të arrihej me mjete të tjera ligjore. Subjektet e interesuara arritën të provonin në këtë gjykim se Këshilli i Ministrave, fillimisht, dhe më pas edhe Kuvendi, kanë analizuar këto rrethana dhe situata fakti, që konsistojnë në rritjen e menjëhershme të çmimeve të produkteve ushqimore bazë në tregun shqiptar, ardhur si pasojë e situatave të ndikuara nga tregu ndërkombëtar dhe lufta Rusi–Ukrainë, çka ka sjellë pasojë në zinxhirin dhe kanalet e furnizimeve për produktet kryesore jetike të konsumit, si për shkak të importit të shumicës së këtyre mallrave nga vendet në konflikt, ashtu edhe për shkak të ruajtjes së rezervave edhe nga vendet e tjera, përmes ndalimit të eksportit të tyre. Monitorimi i çmimeve të disa produkteve ushqimore bazë përbënte një masë në ndihmë të konsumatorit, me qëllim shmangien e mungesës së mallrave në treg, abuzimit me çmimet për këto produkte, inflacionit, si rrjedhojë e rritjes së çmimeve, si dhe për lehtësimin e kostos së jetesës (*shih paragrafët 40 dhe 41 të vendimit*).

7. Shumica edhe pse nuk ka vënë në diskutim impaktin e luftës Rusi–Ukrainë dhe ka pranuar se edhe në një sërë shtetesh të tjera (Kosovë, Maqedoni e Veriut, Çeki, Sllovaki, Moldavi, Lituan, Holandë, Azerbajxhan etj.) janë ndërmarrë masa konkrete për rregullimin e situatave të krijuara në vendet respektive, ka vlerësuar se relacionet bashkëshoqëruese të akteve normative të kundërshtuara nuk përmbajnë një vlerësim të ndikimit konkret në tregun kombëtar dhe konsumatorin shqiptar nga situata e krijuar në tregun ndërkombëtar dhe të efekteve të kësaj lufte në këtë situatë. Pavarësisht se në Komisionin për Ekonominë dhe Financat janë parashtruar disa argumente në këtë drejtim, ato janë vlerësuar të pamjaftueshme për të kuptuar, në këndvështrim krahasimor, ndikimin e situatës së krijuar në tregun kombëtar, si rrjedhojë e situatës në tregun ndërkombëtar, në drejtim të analizës së çmimeve të tregut para dhe pas fillimit të luftës. Sipas shumicës, edhe pse një vlerësim i tillë është paraqitur nga Këshilli i Ministrave në seancë plenare, përmes shkresës nr. 499/2, datë 2.2.2023, analiza e nevojës dhe urgjencës duhet të kryhet paraprakisht në mënyrë që të mund të kuptohet se ato kanë ekzistuar në kohën e marrjes së nismës për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Këshilli i Ministrave, si dhe në kohën e kontrollit të këtyre kritereve nga Kuvendi (*shih paragrafin 43 të vendimit*).

8. Në vlerësimin tonë, parashtrimet e paraqitura nga subjektet e interesuara para Gjykatës kanë arritur pikërisht të provojnë ekzistencën e një situatë emergjente përpara miratimit të aktit normativ

me fuqinë e ligjit. Megjithatë, edhe në rast se do të pranohej ky arsyetim i shumicës në lidhje me mungesën e një analize të plotë të Këshillit të Ministrave dhe Kuvendit përpara miratimit të akteve të kundërshtuara, për sa kohë që gjykimi kushtetues në këto raste përfshin analizën dhe vlerësimin në themel të ekzistencës së nevojës dhe urgjencës, për Gjykatën merr rëndësi të provuarit e ekzistencës së këtyre elementeve, qoftë edhe në këtë gjykim kushtetues, për të vlerësuar se, pavarësisht të metave me natyrë procedurale (siç mund të jetë elementi i arsytimit të akteve), nga pikëpamja materiale këto elemente kushtetuese rezultojnë të plotësuara.

9. Subjektet e interesuara arriten të argumentojnë në këtë gjykim nevojën për frenimin e spekulimit me çmimet në tregun me shumicë dhe pakicë, duke paraqitur të dhëna faktike në lidhje me rritjen e çmimeve të ushqimeve bazë, e ndikuar nga rritja e madhe e kërkesës brenda vendit dhe kufizimet e ofertës nga jashtë dhe mungesën e mekanizmave ligjorë për kontrollin e rezervave ushqimore nga tregtuesit me shumicë. Këto të dhëna tregojnë kurbën në rritje të çmimeve të disa produkteve ushqimore bazë dhe tendencën e tyre për të arritur nivele të pakontrollueshme, si për shkak të faktorëve objektivë, për shembull ato që lidhen me situatat e ndikuara nga tregu ndërkombëtar, ashtu edhe subjektivë, që lidhen me spekulimet për shkak të rritjes së lartë të kërkesës. Urgjenca e ndërhyrjes ka të bëjë me garantimin e furnizimit me produkte ushqimore të popullatës nëpërmjet kërkesës për ruajtjen e stokut 3-mujor me produkte ushqimore për çdo importues; kontrollin mbi rritjen spekulative të çmimeve nëpërmjet përcaktimit të marzheve bruto të tregtimit, bazuar në marzhet bruto të deklaruara nga operatorët në bilanci të viteve të kaluara; kufizimin e rrezikut për rritje spekulative të çmimeve në një situatë lufte në lindje të Evropës.

10. Faktet e paraqitura dhe argumentet e parashtruara në këtë gjykim janë me natyrë konkrete dhe arrijnë të evidentojnë, se në kohën e miratimit të aktit normativ nr. 7/2022 ka ekzistuar një situatë jashtëzakonshme dhe urgjente nevojë, që lidhej me situatën e tregjeve në lindje të Evropës për shkak të luftës, nga të cilat importohet një numër i madh produktesh bazë ushqimore, ekzistencën e kontratave të tregtimit me shumicë për mallra që vijnë nga këto tregje, rrezikun e mbylljes së tyre, luhatjet e çmimeve të këtyre produkteve dhe rrezikun e rritjes së pakontrolluar të tyre. E gjithë kjo situatë ka prekur jo vetëm vendin tonë, por edhe shtetet e tjera dhe është provuar se ato kanë reaguar në lidhje me këtë situatë, duke marrë masa ligjore me të njëjtin qëllim: mbajtjen nën kontroll nga shteti të çmimeve, duke garantuar edhe fitimin e importuesve dhe tregtuesve; sigurimin në tregun e brendshëm të rezervave.

11. Në kontekstin e rrethanave në të cilat është miratuar akti normativ nr. 7/2022, ai ka ardhur si rezultat i nevojës së realizimit të një kuadri ligjor të posaçëm të krijuar nga një situatë konkrete dhe e jashtëzakonshme dhe është diktuar nga nevoja për sanksionimin e masave me qëllim parandalues ndaj një kategorie të caktuar subjektsh dhe për një kategori të caktuar produktsh, për të cilat kishte rrezik evident të abuzimit në dëm të konsumatorit.

12. Shumica ka vlerësuar se Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi nuk kanë dhënë asnjë arsye se pse instrumentet ligjore dhe institucionale ekzistuese nuk janë të mjaftueshme për realizimin e qëllimit që kërkohet të arrihet për mbrojtjen e konsumatorit nga praktikat abuzive dhe në përmbajtje të akteve e dokumenteve shoqëruese nuk rezultojnë argumente mbi arsyet e shkaqet që do të justifikonin përdorimin e këtij mjeti për arritjen e menjëhershme të rezultatit në treg (*shih paragrafin 44 të vendimit*). Megjithatë, as kërkuesi dhe as shumica në vendimin e saj nuk kanë qartësuar se cilave mekanizme/instrumenteve ekzistues ligjorë u referohen, ndërkohë që gjatë gjykimit u provua se nuk ka aktualisht mekanizma ligjorë për kontrollin e rezervave ushqimore, që është një nga faktorët kryesorë që impononte marrjen e masave urgjente. Mekanizma të tjerë si ulja ose ndryshimi i taksave ekzistuese ose të tjera, jo vetëm që janë masa që do të kërkonin kohë më të gjatë për arsyetimin dhe miratimin e tyre, por as nuk rezultoi gjatë këtij gjykimi që efektet që do të sillte përdorimi i tyre do të ishin të njëjta me ato që solli miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit. Në lidhje me mekanizmat institucionalë ekzistues përsëri nuk është e qartë se cilëve u referohet shumica, por nëse do t'i referohemi Autoritetit të Konkurrencës, ky organ ka për objekt dhe qëllim të veprimtarisë mbrojtjen

e konkurrencës së lirë dhe efektive në treg, që në këtë rast nuk përfshihet në aspektet që ka synuar të rregullojë akti normativ me fuqinë e ligjit, dhe as në çështjet që ka për kompetencë të rregullojë Bordin e Transparencës.

13. Sipas shumicës, argumentet se pse rasti paraqet nevojë dhe urgjencë dhe pse nuk mund të procedohet përmes miratimit të ligjeve me procedurë normale ose të përshpejtuar, duhet të gjejnë vend në relacionet përkatëse. Edhe pse akti normativ me fuqinë e ligjit sjell efekte të menjëhershme që në momentin e miratimit, vetëm ky fakt nuk mund të justifikojë përdorimin e këtij instrumenti kushtetues me karakter përjashtimor për rregullimin e çdo situatë ligjore, duke pasur parasysh se disa situata mund të rregullohen edhe me nismë ligjore nga Këshilli i Ministrave, sipas nenit 81, pika 1, të Kushtetutës, si dhe me procedurë të përshpejtuar, sipas nenit 83, pika 2, të Kushtetutës (*shih paragrafin 45 të vendimit*).

14. Në lidhje me këtë argument të shumicës vlerësojmë se për nga mënyra se si është paraqitur, ai ka marrë karakter formal dhe nuk është e qartë nëse në të ardhmen, në raste të ngjashme, palët do të pasqyrojnë në aktet përkatëse (relacioni bashkëshoqërues i projektaktit dhe relacionet e komisioneve të Kuvendit) faktin se rasti konkret nuk justifikon përdorimin e mjeteve të tjera ligjore, qoftë edhe procedurën e përshpejtuar, a do të ishte kjo e mjaftueshme për të justifikuar miratimin e aktit në kushtet e urgjencës?

15. Duke iu referuar procedurës për miratimin e akteve ligjore me procedurë të përshpejtuar, rregullorja e Kuvendit, në nenin 28, parashikon veprimet procedurale që duhet të zbatohen gjatë shqyrtimit dhe miratimit të një projektligji. Kërkesa e Këshillit të Ministrave ose e një të pestës së deputetëve i paraqitet me shkrim Kryetarit të Kuvendit, i cili ia njofton Kuvendit në seancën plenare më të parë. Kryetari i Kuvendit i paraqet Kuvendit për votim projektvendimin përkatës, në të cilin përcaktohet data e shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës, afati brenda të cilit mund të propozohen amendamente dhe data e shqyrtimit në seancë plenare. Afati, brenda të cilit duhet të shqyrtohet çështja në komision dhe në seancë plenare, nuk mund të jetë më pak se një javë nga data e paraqitjes së kërkesës nga Kryetari i Kuvendit në seancë plenare dhe Kuvendi nuk mund të shqyrtojë më shumë se tri projektligje me procedurë të përshpejtuar në programin 9-javor të punës së Kuvendit dhe një projektligj në kalendarin 3-javor të punimeve të tij. Edhe pse legjislacioni në fuqi ka parashikuar mundësinë e miratimit të akteve ligjore me procedurë të përshpejtuar, që nënkupton një afat kohor më të shkurtër për shqyrtimin e tyre nga Kuvendi, vlerësojmë se argumenti i “urgjencës” në rastin konkret e bën të pamundur rregullimin e situatës qoftë sipas kësaj procedure, për sa kohë që pasojat e ardhura ishin të tilla që nuk lejonin kohën e nevojshme për zbatimin e saj, edhe nëse nga Kuvendi do të respektoheshin në mënyrë strikte afatet e mësipërme.

16. Për të gjitha argumentet e parashtruara më sipër, ne gjyqtarët në pakicë arrijmë në përfundimin se në rastin konkret Këshilli i Ministrave ka vepruar brenda kufijve të diskrecionalitetit të këtij organi në vlerësimin e situatës së jashtëzakonshme dhe të nevojës urgjente për miratimin e akteve normative me fuqinë e ligjit dhe në përputhje me kriteret e parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës. Aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 7/2022 dhe nr. 9/2022 janë nxjerrë në kushtet e nevojës dhe urgjencës, për rrjedhojë ato janë në përputhje me parashikimet e nenit 101 të Kushtetutës.

17. Megjithatë, siç jemi shprehur në fillim të këtij mendimi në pakicë, ndërsa gjyqtari Sandër Beci është ndalur në vlerësimin e kriterëve kushtetues të nenit 101 të Kushtetutës, duke e konsideruar kërkesën të pabazuar në tërësinë e saj, unë gjyqtarja Holta Zaçaj kam vijuar më tej edhe me vlerësimin e përmbajtjes së aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 7/2022, duke arritur në përfundimin se neni 10, pika 2, i tij është i papajtueshëm me nenin 17 të Kushtetutës, pasi nuk respekton kriterin e kufizimit me ligj të të drejtave dhe lirive themelore.

18. Gjykata ka theksuar se në rastin e *rezervës ligjore absolute* është norma kushtetuese ajo që ia rezervon vetëm ligjit rregullimin e një marrëdhënieje konkrete, ndërsa në rastin e *rezervës ligjore relative* çështja konkrete mund të rregullohet edhe nga aktet nënligjore (*shih vendimet nr. 20, datë 4.4.2014; nr.*

19, datë 9.7.2009; nr. 20, datë 11.7.2006 të Gjykatës Kushtetuese). Në këtë kuptim, shprehja “vetëm me ligj”, në nenin 17 të Kushtetutës, ka kuptimin që në rast se është i nevojshëm kufizimi i një të drejte të parashikuar në Kushtetutë, atëherë ky vlerësim është në diskrecion vetëm të Kuvendit dhe jo të organeve të tjera, përfshirë edhe Këshillin e Ministrave. Qëllimi i këtij kriteri është ofrimi i garancive sa më të plota në rastin e kufizimeve dhe për këtë shkak kompetent duhet të jetë vetëm një organ dhe pikërisht organi më i lartë ligjvënës. Konteksti në të cilin është përdorur togfjalëshi “vetëm me ligj” nuk lejon të bëhet interpretim i zgjeruar. Kjo edhe për faktin se një interpretim i tillë i normave kushtetuese mund të bëhet vetëm në aspektin pozitiv, kur ky interpretim shkon në favor të mbrojtjes së të drejtave dhe jo e kundërta. Gjykata ka çmuar se rregullimi i parashikuar në nenin 17 për kufizimin e të drejtave dhe lirive vetëm me ligj ka të bëjë edhe me përcaktimin e kompetencës së një organi konkret, që në këtë rast është vetëm Kuvendi. Një shprehje e tillë të referon në kompetencën e organit ligjvënës dhe nxjerrja e akteve të tjera për të rregulluar marrëdhënie të tilla cenon kompetencat e këtij organi (*shih vendimet nr. 11, datë 9.3.2021; nr. 7, datë 27.2.2013; nr. 20, datë 11.7.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Në nenin 2 të aktit normativ nr. 7/2022 është dhënë përkufizimi i situatës së veçantë në kuptim të këtij akti dhe, sipas pikës 2 të tij, situata e veçantë shpallet me vendim të Këshillit të Ministrave. Ndërkohë që, sipas nenit 12, me hyrjen e tij në fuqi shpallet edhe situata e veçantë, në kuptim të nenit 2, dhe fillojnë të zbatohen të gjitha dispozitat e këtij akti normativ. Edhe pse në vlerësimin tim pika 2 e nenit 2 duket sikur mbart paqartësi në drejtim të zbatueshmërisë së saj, përmbajtja e nenit 12, i cili referon në mënyrë të shprehur në nenin 2, e ka riparuar këtë të metë të normës, duke qenë se sipas kësaj dispozite situata e veçantë shpallet me hyrjen në fuqi të këtij akti normativ nga ku fillojnë të zbatohen edhe dispozitat e tij.

20. Duke iu referuar më tej nenit 10 të këtij akti, i titulluar “Kohëzgjatja dhe zbatimi”, ndërsa në pikën 1 shprehet se parashikimet e tij zbatohen për aq kohë sa zgjat periudha e situatës së veçantë të krijuar në treg, në pikën 2 parashikon se: “Zbatimi i parashikimeve të këtij akti normativ fillon me shpalljen e situatës së veçantë, me vendim të Këshillit të Ministrave. Përfundimi i situatës së veçantë përcaktohet me vendim të Bordit.”. Në vlerësimin tim kjo dispozitë përfaqëson një kufizim të ri, përtej atyre që bën vetë akti normativ, i cili konsiston në dy elemente: me një akt normativ me fuqinë e ligjit, i cili plotëson kërkesën kushtetuese për vendosjen e kufizimeve me ligj, delegohet kompetenca për vlerësimin e situatës së veçantë (fillimit dhe mbarimit të saj); formulimi i normës shfaq probleme të qartësisë dhe parashikueshmërisë së saj. Parashikimi i nenit 10, pika 2, duke deleguar kompetencën për ndërhyrje në akte të tjera me karakter nënligjor përmban një tejkalim të çështjeve të cilat Kushtetuta ka autorizuar Këshillin e Ministrave apo organe të tjera të rregullojë. Edhe vetë Kuvendi, me miratimin e këtij akti normativ me ligj, ka pranuar delegimin e pushtetit të tij në organe të tjera, Këshilli i Ministrave dhe Bordi i Transparencës, në kundërshtim me doktrinën e mosdelegimit, që ndalon delegimin e pushtetit legjislativ edhe me vullnetin e organit përtej rasteve që lejon norma kushtetuese.

21. Në kuadër të parimeve të shtetit të së drejtës dhe të sigurisë juridike, në tekstin e ligjit çdo fjalë mbart një kuptim të caktuar që i shërben qëllimit të vetë ligjit, nga njëra anë, dhe aspektit të parashikueshmërisë së normave juridike, nga ana tjetër (*shih vendimin nr. 35, datë 22.11.2022 të Gjykatës Kushtetuese*). Kur kontrollohet kushtetutshmëria e ndërhyrjeve në të drejtat e njeriut, vlerësimi i kriterit “kufizimi vetëm me ligj” analizohet si në aspektin formal, në kuptimin nëse ndërhyrja parashikohet nga ligji i miratuar nga Kuvendi, ashtu edhe në aspektin substancial, në kuptimin se sa ligji ofron garancitë e mjaftueshme për ndërhyrjen (*shih vendimin nr. 30, datë 5.7.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Në kuptim të parimit të sigurisë juridike, një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t’i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma (*shih vendimet nr. 10, datë 26.2.2015; nr. 36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata ka theksuar se ligji që kufizon të drejtat kushtetuese duhet të përmbushë kërkesat e cilësisë: ai duhet të jetë i aksesueshëm për të

interesuarin (në kuptim të marrjes dijeni) dhe i parashikueshëm për efektet e tij. Po kështu, ligji duhet të jetë mjaftueshmërisht i qartë, me qëllim që t'u japë qytetarëve një tregues të përshtatshëm për rrethanat dhe kushtet në të cilat autoritetet publike janë të autorizuar të ndërhyjnë në të drejtat kushtetuese të tyre. Me fjalë të tjera, kur Gjykata kontrollon aktet e pushtetit publik, sa herë që vihet në diskutim një e drejtë kushtetuese ose liri themelore, është me rëndësi të verifikohen parimet që lidhen me cilësinë e ligjit, parashikueshmërinë, sigurinë juridike dhe barazinë para ligjit, pasi janë pikërisht ato që mbrojnë individin nga arbitrariteti, veçanërisht në marrëdhëniet ndërmjet tij dhe shtetit (*shih vendimin nr. 30, datë 2.11.2022 të Gjykatës Kushtetuese*).

22. Edhe sipas GJEDNJ-së, një normë nuk mund të konsiderohet si “ligj” nëse ajo nuk është formuluar me saktësi të mjaftueshme për t'i lejuar personave të cilëve u drejtohet që të rregullojnë sjelljen e tyre dhe që të mund të jenë në gjendje të parashikojnë, në një masë që është e arsyeshme, pasojat që mund të mbartë një veprim i caktuar (*shih Perinçek k. Zvicrës [DhM], § 131*). Qëllimi i koncepteve të parashikueshmërisë dhe aksesueshmërisë varet në një shkallë të konsiderueshme nga përmbajtja e instrumentit në fjalë, fusha që synon të mbulojë dhe numri dhe statusi i atyre të cilëve u drejtohet (*shih Chauny dhe të tjerë k. Francës, §§ 43-45*). Qëllimi i nocionit të parashikueshmërisë varet nga konteksti në të cilin masat kufizuese në fjalë përdoren (*shih Magyar Kétfarkú Kutya Párt k. Hungarisë [DhM], § 99*). Sipas GJEDNJ-së, fakti që një dispozitë ligjore është e aftë për më shumë se një interpretim, nuk nënkupton se nuk plotëson kriteret e parashikueshmërisë (*shih Perinçek k. Zvicrës [DhM], § 135; Vogt k. Gjermanisë, § 48, në lidhje me nenin 10*). Në vlerësimin e parashikueshmërisë së ligjit, GJEDNJ-ja verifikon edhe cilësinë e tij, në lidhje me qartësinë dhe saktësinë. Shprehja “e parashikuar me ligj” nuk kërkon vetëm që masat e kundërshtuara duhet të kenë bazë në ligjin e brendshëm, por i referohet edhe aksesueshmërisë dhe cilësisë së ligjit në fjalë (*shih NIT S.R.L. k. Republikës së Moldovës [DhM], § 163*). GJEDNJ-ja ka gjetur shkelje të kërkesës që ndërhyrja duhet të jetë e ligjshme, në rastin kur ka vënë re një kontradiktë ndërmjet dy teksteve ligjore dhe në mungesë të një zgjidhjeje të qartë (*shih Goussev dhe Marenk k. Finlandës, § 54*).

23. Në vlerësimin tim, edhe nga pikëpamja e teknikës legjislative, nuk është e qartë se përse është zgjedhur kjo mënyrë e formulimit të dispozitave të aktit normativ me fuqinë e ligjit, duke qenë se nga njëra anë vetë akti normativ ka përcaktuar momentin se kur shpallet situata e veçantë dhe kur fillojnë efektet e saj, kurse nga ana tjetër parashikon kompetencën e Këshillit të Ministrave për shpalljen e situatës së veçantë dhe atë të Bordit për përfundimin e saj.

24. Sipas pikës 1 të nenit 10 parashikimet e këtij akti zbatohen për aq kohë sa zgjat periudha e situatës së veçantë, çka edhe pse nënkupton se efektet e tij janë të përkohshme, në mungesë të përcaktimit të afatit në të cilin do të gjejnë zbatim këto rregulla për transparencën dhe monitorimin e situatës, ashtu edhe të kriterëve e standardeve mbi të cilat do të vlerësohet shpallja dhe përfundimi i situatës së veçantë, përmbajtja e pikës 2 të nenit 10 krijon dyshime për mënyrën e interpretimit dhe zbatimit të saj, që mund të përbëjë edhe shkak për arbitraritet gjatë veprimtarisë së këtyre organeve.

25. Në jurisprudencën kushtetuese është vlerësuar se, si rregull, çdo kufizim i të drejtave në vetvete duhet të ketë elementin e përkohshmërisë. Kur kufizimet zgjasin pa afat, duke humbur karakteristikën e përkohshmërisë dhe për kohëzgjatjen e pacaktuar nuk jepet justifikim, ato shndërrohen në ndalim tërësor të kësaj të drejte, duke zbehur rolin që luajnë mënyrat alternative (*shih vendimin nr. 11, datë 9.3.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Duke pasur parasysh natyrën e aktit normativ me fuqinë e ligjit, si edhe qëllimin për të cilin është miratuar akti normativ nr. 7/2022, kriteri i përkohshmërisë së efekteve të tij, edhe pse është reflektuar në pikën 1 të nenit 10, nuk konsiderohet i përmbushur për sa kohë që ky akt duhet të kishte përcaktuar ose një afat kohor në të cilin do të sjellë efektet e tij kufizuese, në përfundim të të cilit do të duhej të rivlerësohej situata konkrete, pra nëse do të kërkohej sërish ndërhyrja me akt normativ me fuqinë e ligjit nga Këshilli i Ministrave ose me ligj nga Kuvendi, ose duhej të kishte përcaktuar kriteret të qarta për përfundimin e situatës së veçantë, në prani të të cilave ky akt do të pushonte efektet e tij, duke mos e lënë këtë vlerësim në diskrecion të organeve të tjera, qoftë edhe vetë Këshilli i Ministrave. Në këtë mënyrë, me nenin 10,

pika 2, i është deleguar një organi të ndryshëm nga ligjvënësi e drejta për të vendosur ose hequr me akt nënligjor masat kufizuese, çka bie ndesh me konceptin e kufizimit me ligj të të drejtave, si në aspektin formal ashtu edhe substancial.

26. Për të gjitha argumentet e mësipërme, vlerësoj se përmbajtja e nenit 10, pika 2, të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 7/2022 është e papajtueshme me nenin 17 të Kushtetutës.

Kryetare: Holta Zaçaj

Anëtar: Sandër Beci