

VENDIM
Nr. 36, datë 16.6.2023

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

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

me sekretare Belma Lleshi, më datë 14.6.2023 mori në shqyrtim në seancë plenare mbi bazë të dokumenteve çështjen nr. 7 (Nj.) 2022 të Regjistrat Themeltar, që u përket:

KËRKUES: JO MË PAK SE NJË E PESTA E DEPUTETËVE TË KUVENDIT TË SHQIPËRISË

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

PRESIDENTI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

KUVENDI I SHQIPËRISË

KËSHILLI I MINISTRAVE

OBJEKTI: Shfuqizimi i ligjit nr. 145/2020, datë 3.12.2020, “Për ratifikimin e marrëveshjes për bashkëpunim ekonomik ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe”, si i papajtuësëm me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare.

Pezullimi i zbatimit të ligjit nr. 145/2020, datë 3.12.2020 derisa vendimi përfundimtar i Gjykatës Kushtetuese të hyjë në fuqi.

BAZA LIGJORE: Nenet 3, 4, pika 1, 5, 6, 7, 11, 15, 17, 18, 116, pika 1, 121, 122, 124, 131, pika 1, shkronja “a”, 132 dhe 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; ligji nr. 9590, datë 27.7.2006, “Për ratifikimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe bashkësisë evropiane e shteteve të tyre anëtare”; nenet 20, 21, pika 1, 27, 45, 47, 49, pika 1, 50, pika 1, 51, 51/a, pika 1, shkronja “b” dhe 76 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 Ilir Toska, mori në shqyrtim parashtrimet me shkrim të kërkuarit, që ka kërkuar pranimin e kërkesës, konstatoi mungesën e prapësimeve me shkrim të subjektit të interesuar, Presidentit të Republikës së Shqipërisë (*Presidenti*), mori në shqyrtim prapësimet me shkrim të subjekteve të interesuara, Kuvendit të Shqipërisë (*Kuvendi*) dhe Këshillit të Ministrave, që kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Këshilli i Ministrave, me vendimin nr. 949, datë 25.11.2015 (*VKM nr. 949/2015*), ka miratuar marrëveshjen për nxitjen dhe mbrojtjen e investimeve, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe, sipas tekstit bashkëlidhur këtij vendimi. Neni 2 i kësaj marrëveshjeje parashikon se ajo do të zbatohet për të gjitha investimet e kryera nga

investitorët e secilës prej palëve kontraktuese në territorin e palës tjetër kontraktuese, qoftë para ose pas hyrjes në fuqi të saj, por nuk do të zbatohet për ndonjë mosmarrëveshje në lidhje me një investim që lind para hyrjes në fuqi të saj dhe as për ndonjë padi/prendim që është zgjidhur para hyrjes në fuqi të saj. Kohëzgjatja e marrëveshjes është përcaktuar 10 vjet dhe do të vazhdojë më pas të jetë në fuqi për një periudhë ose periudha të ngjashme, përveç se kur njëra prej palëve kontraktuese e zgjidh atë, duke dhënë një njoftim me shkrim për zgjidhje nëpërmjet kanaleve diplomatike të paktën gjashtë muaj para mbarimit të afatit të periudhës fillestare ose të çdo periudhe në vazhdim (neni 21, pika 1).

2. Më datë 26.11.2020 mes përfaqësuesve të qeverisë së Republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe është nënshkruar marrëveshja për bashkëpunim ekonomik ndërmjet dy vendeve (*Marrëveshja*). Sipas nenit 1 të saj, palët do të inkurajojnë dhe nxisin bashkëpunimin midis dy vendeve, veçanërisht atë ekonomik dhe tregtar dhe partneritetet strategjike në sektorë të veçantë dhe fusha me interes, në bazë të barazisë dhe përfitimeve të ndërsjella, në përputhje me termat dhe kushtet e përcaktuara në të dhe sipas termave e kushteve të përcaktuara në marrëveshje të veçanta, memorandumë mirëkuptimi dhe protokolle të lidhura për zbatimin e projekteve dhe të programeve konkrete të parashikuara në fushat e bashkëpunimit ndërmjet palëve dhe/ose ndërmjet njëres prej palëve dhe sektorit privat, ose midis sektorit privat të të dyja palëve, dhe/ose organeve ose autoriteteve kompetente të palëve që zbatojnë një projekt ose program konkret. Ky bashkëpunim, sipas nenit 2, përfshin: fushën industriale; tregtinë dhe fushat tregtare; fushën e investimeve; turizmin, në logjistikë dhe në infrastrukturën e ngjashme; fushën e pronave/aseteve/objekteve të paluajtshme; fushën e bujqësisë dhe sigurisë ushqimore, duke përcaktuar edhe aktivitetet që përfshin secila nga këto fusha të bashkëpunimit, por nuk ndalon bashkëpunimin edhe në fusha të tjera.

3. Palët kanë rënë dakord për një listë të projekteve specifike, sipas nenit 6 të saj, që konsiderohen të një natyre strategjike në përmbushjen e objektivave të Marrëveshjes dhe marrëveshjeve të mëparshme ekonomike dhe të bashkëpunimit midis dy palëve, konkretisht: rrizhvimin i Portit të Durrësit; mundësitë e investimeve në industrinë e turizmit, bujqësisë dhe logjistikës në Vlorë, Sarandë dhe Ksamil; investimet në fushën e turizmit në zonën e Përmetit. Bazuar në këtë listë të projekteve me rëndësi strategjike për zhvillimin ekonomik të të dyja palëve dhe me qëllim realizimin e zbatimit e tyre, në paragrafin e dytë të nenit 6 është parashikuar që palët do të propozojnë subjekte specifike nga sfera publike dhe private, që do të bashkëpunojnë për të garantuar zbatimin e suksesshëm të projekteve, disa ose të gjitha, siç është rënë dakord prej tyre. Po në nenin 6, paragrafi i tretë, parashikohet se *“për qëllimet e përmbushjes së kësaj Marrëveshjeje, në përputhje të plotë me nenin 8 të Marrëveshjes për Nxitjen dhe Mbrojtjen e Investimeve, të nënshkruar midis Qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe dhe Këshillit të Ministrave të Shqipërisë, më datë 15 tetor 2015, kontratat, programet dhe projektet strategjike të rena dakord, në përputhje me këtë Marrëveshje, nuk do të jenë në asnjë prej Palëve që u nënshtrohen prokurimit publik, tenderit publik, procedurës konkurruese publike ose ndonjë procedure tjetër të përcaktuar në legjislacionin kombëtar të Republikës së Shqipërisë ose të Emirateve të Bashkuara Arabe pas ratifikimit të kësaj Marrëveshjeje. Procedurat specifike do të bien dakord nga palët, duke përfshirë dhe duke mos u kufizuar në zbatimin e instrumenteve ligjore të rëndësishme për investimet strategjike të aplikuara në të dyja ose secilën nga palët, nëse gjykohet e nevojshme.”*

4. Sipas nenit 7 të Marrëveshjes, marrëveshja ndërmjet Emirateve të Bashkuara Arabe dhe Këshillit të Ministrave për shmangien e tatimit të dyfishtë dhe parandalimin e evazionit fiskal, në lidhje me tatimin mbi të ardhurat dhe kapitalin, e ratifikuar nga Kuvendi me ligjin nr. 61/2014, datë 19.6.2014, do të zbatohet edhe për subjektet qeveritare të Emirateve të Bashkuara Arabe dhe filialet e tyre. Neni 8, pika 1, i Marrëveshjes parashikon se palët do të krijojnë një komitet të përbashkët ose nënkomitete për të punuar mbi temat e mbuluara prej saj ose ndonjë temë tjetër për të cilën do të bihet dakord midis tyre, ndërsa në nenin 9, paragrafi i parë, parashikohet se Marrëveshja do të hyjë në fuqi me ratifikimin nga parlamenti, për të cilin palët do të njoftohen nëpërmjet kanaleve diplomatike për përfundimin e procedurave kushtetuese të nevojshme për ratifikimin e saj. Ajo do të mbetet në fuqi për një periudhë 10-vjeçare, por secila palë ka të drejtë ta përfundojë Marrëveshjen në çdo kohë, duke informuar palën tjetër për këtë në formë të shkruar, nëpërmjet kanaleve diplomatike, përfundim ky që do të jetë i vlefshëm pas gjashtë muajsh nga data e njoftimit.

5. Me ligjin nr. 145/2020, datë 3.12.2020 (*ligji nr. 145/2020*), Kuvendi, në mbështetje të neneve 78, 83, pika 1 dhe 121 të Kushtetutës, me propozimin e Këshillit të Ministrave, ka vendosur të ratifikojë Marrëveshjen, sipas tekstit që i bashkëlidhet këtij ligji dhe është pjesë përbërëse e tij. Ky ligj është

quajtur i shpallur sipas nenit 84, pika 2, të Kushtetutës, në kushtet kur Presidenti nuk ka ushtruar të drejtën e shpalljes brenda 20 ditëve nga paraqitja e tij dhe as të drejtën e kthimit të ligjit për rishqyrtim. Ligji është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 3, datë 8.1.2021 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit.

6. Me vendimin nr. 14/6, datë 2.12.2021 (*vendimi nr. 14/6*), Komiteti i Investimeve Strategjike (KIS), në vijim të Marrëveshjes dhe në zbatim të ligjit nr. 55/2015, “Për investimet strategjike në Republikën e Shqipërisë” (*ligji nr. 55/2015*), VKM-ve nr. 1023, datë 16.12.2015 e nr. 1026, datë 16.12.2015, si dhe vendimit të Këshillit Kombëtar të Territorit nr. 1, datë 14.10.2020, me propozim të Agjencisë Shqiptare të Zhvillimit të Investimeve (*AIDA*), ka vendosur miratimin e statusit “Investim/Investitor strategjik procedurë e veçantë” për projektin e investimit “Marina & Jahtet e Durrësit” (Durrës Yachts & Marina), si një projekt i integruar turistik dhe i një rëndësie strategjike për vendin, të kushtëzuar me realizimin e detyrave, planit të veprimit të parashikuar në këtë vendim, si dhe me finalizimin e një marrëveshjeje mbi formën e bashkëpunimit midis palëve, të vlefshme sipas parashikimeve ligjore të zbatueshme. Sipas pikës 3 të vendimit të KIS-it, projekti do të realizohet nga subjekti aplikues “Symphony Real Estate Development” sh.p.k., i cili, sipas pikës 4 të vendimit, do të realizojë një projekt të integruar me port turistik dhe struktura akomoduese elitare, rezidenca me standard të lartë dhe shërbime në funksion të tyre. Projekti do të zhvillohet në një sipërfaqe afërsisht 79 ha, në zonën e Portit të Durrësit, i ndarë në 2 faza zhvillimi. Vendimi i KIS-it ka parashikuar edhe masat mbështetëse që i jepen zhvillimit të projektit (pika 8), duke përcaktuar edhe dokumentacionin që subjekti investues duhet të paraqesë pranë AIDA-s, në përputhje me dispozitat e VKM-së nr. 1030, datë 16.12.2015, “Për organizimin dhe formën e pjesëmarrjes së shtetit në investimet strategjike dhe rregullat për krijimin, funksionimin e administrimin e fondit të pasurive të paluajtshme për mbështetjen e investimeve strategjike” (pika 9).

7. Me VKM-në nr. 861, datë 29.12.2021, “Për transferimin në fondin e pasurive të paluajtshme për mbështetjen e investimeve strategjike, të pronave të paluajtshme shtetërore, në zonën kadastrale nr. 8514, Bashkia Durrës, për zhvillimin dhe realizimin e projektit investues strategjik “Marina & Jahtet e Durrësit” (Durrës Yachts & Marina), dhe për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Autoriteti Portual Durrës te Ministria e Financave dhe Ekonomisë” (*VKM nr. 861/2021*), Këshilli i Ministrave ka vendosur transferimin në fondin e pasurive të paluajtshme për mbështetjen e investimeve strategjike (FPPMIS), të pasurive të paluajtshme shtetërore në zonën kadastrale nr. 8514, Bashkia Durrës, me sipërfaqe totale 80.9 (tetëdhjetë pikë nëntë) ha, si dhe ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Autoriteti Portual Durrës (*APD*) te Ministria e Financave dhe Ekonomisë (*MFE*), të pasurive të paluajtshme të përcaktuara në shtojcën 1 dhe në planvendosjen që i bashkëlidhen këtij vendimi dhe janë pjesë përbërëse të tij. Vënia në dispozicion e pasurive të paluajtshme shtetërore bëhet sipas përcaktimeve të vendimit nr. 14/6 të KIS-it dhe pas nënshkrimit të marrëveshjes/kontratës së bashkëpunimit ndërmjet palës shqiptare dhe shoqërisë “Symphony Real Estate Development” sh.p.k., në të cilën do të përcaktohet forma e pjesëmarrjes së shtetit në investim dhe mënyra e vënies në dispozicion të pronës shtetërore, sipas dispozitave ligjore në fuqi. Sipas pikës 6, pronat do të përdoren nga APD-ja deri në zhvendosjen përfundimtare sipas fazave të zbatimit të projektit (të përcaktuara në vendimin nr. 14/6 të KIS-it) dhe asaj i ndalohet të ndryshojë destinacionin, ta tjetërsojë atë ose t’ua japë në përdorim të tretëve.

8. Me vendimin nr. 14/45, datë 18.7.2022 të KIS-it janë miratuar disa ndryshime në vendimin nr. 14/6, konkretisht në titullin e tij, si dhe përmbajtjen e pikave 2, 3, 6, 18, 19, 20, 22, 23, 27 dhe 28. Më konkretisht, statusi “Investim/Investitor strategjik procedurë e veçantë” i jepet projektit të investimit “Marina & Jahtet e Durrësit” (Durrës Yachts & Marina), për një periudhë 15-vjeçare. Projekti do të realizohet nga subjekti aplikues “Eagle Hills Real Estate Development” sh.p.k. (ish-“Symphony Real Estate Development” sh.p.k.) dhe garantues financiar subjekti NSHMI DEVELOPMENT L.L.C. Në lidhje me pikën 6 të vendimit nr. 14/6 është parashikuar që deri në krijimin e kushteve të nevojshme procedurale dhe fizike për realizimin e këtij investimi, projekti fillon me Fazën e Zhvillimit Pilot, dhe për realizimin e kësaj detyre lidhet një marrëveshje mirëkuptimi midis “Eagle Hills Real Estate Development” sh.p.k. dhe subjektit të posaçëm të ngritur nga APD-ja.

9. Me VKM-në nr. 494, datë 21.7.2022, Këshilli i Ministrave ka bërë disa ndryshime në VKM-në nr. 861/2021, konkretisht në titullin e saj dhe në pikat 1 dhe 2, duke parashikuar transferimin në

FPPMIS të pasurive të paluajtshme shtetërore në zonën kadastrale nr. 8514, Bashkia Durrës, me sipërfaqe totale 812,600.98 (tetëqind e dymbëdhjetë mijë e gjashtëqind pikë nëntëdhjetë e tetë) m², nga të cilat 54,217.51 (pesëdhjetë e katër mijë e dyqind e shtatëmbëdhjetë pikë pesëdhjetë e një) m² sipërfaqe ndërtimore të përcaktuara në shtojcën 1 dhe në planvendosjen që i bashkëlidhen këtij vendimi dhe janë pjesë përbërëse të tij. Po kështu, është ndryshuar përgjegjësia e administrimit nga APD-ja, Ministria e Brendshme, Ministria e Arsimit dhe Sportit dhe Ministria e Drejtësisë, të MFE-ja të pasurive të paluajtshme të përcaktuara prej tij.

10. Me VKM-në nr. 685, datë 26.10.2022, Këshilli i Ministrave ka bërë disa ndryshime dhe shtesa në VKM-në nr. 861/2021, konkretisht në pikën 1, fjalët "...me sipërfaqe totale 812,600.98 m², nga të cilat 54,217.51 m² sipërfaqe ndërtimore..." zëvendësohen me "...me sipërfaqe totale 818,318.98 m², nga të cilat 61,450.51 m² sipërfaqe ndërtimore...". Në pikat 4 dhe 8 shoqëria "Symphony Real Estate Development" sh.p.k. zëvendësohet me "Eagle Hills Real Estate Development" sh.p.k.

11. Me kërkesën e datës 11.11.2022, një grup prej 36 deputetësh, në cilësinë e subjektit kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, i janë drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) me kërkesë për shfuqizimin e ligjit nr. 145/2020, si të papajtueshëm me Kushtetutën dhe me Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit (*MSA*), duke kërkuar edhe pezullimin e zbatimit të këtij akti deri në hyrjen në fuqi të vendimit të Gjykatës.

12. Ndërsa kërkesa e subjektit jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit ndodhej për shqyrtim përpara Gjykatës, me ligjin nr. 79/2022, datë 24.11.2022 (*ligji nr. 79/2022*) është miratuar marrëveshja kuadër ndërmjet Këshillit të Ministrave dhe Eagle Hills Real Estate Development, Albanian Seaports Development Company sh.a. dhe NSHMI Development L.L.C., për projektin e investimit strategjik "Marina & Jahtet e Durrësit", si dhe shtojcat e kësaj marrëveshjeje kuadër sipas tekstit që i bashkëlidhet këtij ligji. Sipas nenit 2, pika 3, të ligjit, pronat e paluajtshme shtetërore të transferuara në FPPMIS për zhvillimin dhe realizimin e projektit investues strategjik "Marina & Jahtet e Durrësit", me vendim të Këshillit të Ministrave i kalojnë në pronësi shoqërisë "Albanian Seaports Development Company" sh.a., e cila, sipas të dhënave të Regjistrat Tregtar, është një subjekt i së drejtës shqiptare, e themeluar më 27.7.2022, me aksionar të vetëm APD-në dhe me objekt veprimtarie koordinimin dhe administrimin e proceseve të lidhura me projektin e investimit strategjik "Marina & Jahtet e Durrësit" etj. Sipas nenit 4 të ligjit, shoqëria "Albanian Seaports Development Company" sh.a. lidh marrëveshjen e zhvillimit dhe kontratën për transferimin e titullit të pronësisë sipas tekstit të dokumenteve bashkëlidhur këtij ligji, kurse Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë lidh marrëveshjen, "Për Marinën e Durrësit", sipas tekstit të dokumentit bashkëlidhur këtij ligji.

13. Në vijim, me VKM-në nr. 115, datë 1.3.2023, Këshilli i Ministrave, në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës, neneve 3 dhe 5 të ligjit nr. 8744, datë 22.2.2001, "Për transferimin e pronave të paluajtshme publike të shtetit në njësitë e qeverisjes vendore", të ndryshuar, dhe nenit 2, pika 3, të ligjit nr. 79/2022, ka vendosur transferimin në pronësi të shoqërisë "Albanian Seaports Development Company" sh.a. të pronave të paluajtshme shtetërore, pjesë e FPPMIS-së, për zhvillimin dhe realizimin e projektit investues strategjik "Marina & Jahtet e Durrësit", me vendndodhje në zonën kadastrale nr. 8514, Bashkia Durrës, sipas shtojcës 1 dhe planvendosjes që i bashkëlidhen këtij vendimi dhe janë pjesë përbërëse të tij.

14. Me vendimin e datës 6.12.2022, Kolegji i Gjykatës ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim paraprak në Mbledhjen e Gjyqtarëve, e cila, me vendimin e datës 20.12.2022, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare mbi bazë të dokumenteve.¹

15. Në mbledhjen e datës 20.12.2022, Mbledhja e Gjyqtarëve mori në shqyrtim kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 145/2020. Sipas nenit 45, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000 Gjykata, kryesisht ose me kërkesë të palëve, kur vlerëson se zbatimi i ligjit ose aktit mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërore, shoqërore ose të individëve, sipas rastit, me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve ose në seancë plenare urdhëron pezullimin e tij. Duke pasur parasysh përmbajtjen e kësaj dispozite, si edhe referuar argumenteve të kërkuarit në mbështetje të këtij kërkit, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi rrëzimin e kërkesës për pezullim si të pabazuar, pasi vlerësoi se kërkuari nuk ka arritur të provojë ardhjen e pasojave të rënda ose të pariparueshme nga përmbajtja e aktit të

¹ Gjyqtarja Sonila Bejtja shprehu qëndrimin për kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike.

kundërshtuar, çka përbën edhe kriterin thelbësor për të vendosur pezullimin e zbatimit të dispozitës/aktit të kundërshtuar.²

16. Me shkresën nr. 3 prot., datë 4.1.2023, Gjykata ka njoftuar palët për kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare mbi bazë të dokumenteve, duke u kërkuar një opinion për disa aspekte specifike të çështjes, të cilat u vlerësuan të nevojshme për zhvillimin sa më të plotë të këtij gjykimi. Më konkretisht, Gjykata ka kërkuar nga palët që të paraqesin paraprakisht vlerësimin e tyre për sa i përket: i) juridiksionit të Gjykatës, në vështrim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, për të shqyrtuar pajtueshmërinë me Kushtetutën ose me marrëveshje të tjera ndërkombëtare të ligjit ratifikues të një marrëveshjeje ndërkombëtare, si dhe kufijtë e shqyrtimit të çështjes nga Gjykata; ii) juridiksionit të Gjykatës, në vështrim të nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës, për të shqyrtuar pajtueshmërinë e Marrëveshjes së ratifikuar me ligjin nr. 145/2020, pas ratifikimit të saj; iii) kategorizimit të Marrëveshjes së ratifikuar me ligjin nr. 145/2020, sipas nenit 121, pika 1 ose pika 2, të Kushtetutës, si dhe kriteret e kategorizimit të marrëveshjeve sipas këtyre dispozitave.

17. Ndërkohë, me kërkesën e datës 9.2.2023, shoqata “Durrësi Autokton” ka kërkuar të marrë pjesë në këtë gjykim në cilësinë e personit të tretë, duke pretenduar, në mënyrë të përmbledhur, se projekti i Portit të Durrësit është i pakonsultuar me banorët e Durrësit dhe se është kundërshtuar në vijimësi prej kësaj shoqate. Sipas saj, duke qenë se për nga objekti i veprimtarisë tërheq të drejta të njëjta me kërkuuesin, në përputhje me nenin 134 të Kushtetutës dhe nenin 49 të ligjit nr. 8577/2000 legjitimohet të marrë pjesë në këtë gjykim si palë e tretë, duke u bashkuar me kërkuuesin.

18. Në lidhje me këtë kërkesë, me vendimin e datës 16.2.2023, Mbledhja e Gjyqtarëve, në kuptim të nenit 39, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, vendosi rrëzimin e saj si të pabazuar, pasi vlerësoi se shoqata “Durrësi Autokton” nuk ka paraqitur prova dhe nuk ka parashtruar argumente për të provuar interesin e saj të drejtpërdrejtë, konkret dhe aktual në rezultatin e mosmarrëveshjes objekt i këtij gjykimi. Për më tepër, referuar objektit të gjykimit kushtetues të vënë në lëvizje nga subjekti kushtetues një e pesta e deputetëve të Kuvendit dhe shkaqeve të parashtruara nga kërkuesi, si dhe duke pasur parasysh objektin e veprimtarisë së shoqatës “Durrësi Autokton”, Mbledhja e Gjyqtarëve vlerësoi se thirrja e saj për t’u dëgjuar si subjekt i interesuar nuk i shërben dhe nuk është në interes të këtij gjykimi kushtetues.³

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

19. **Kërkuesi, jo më pak se 1/5-ta e deputetëve të Kuvendit**, ka parashtruar në mënyrë të përmbledhur se:

19.1 Për pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 145/2020:

Marrëveshja e ratifikuar me ligjin nr. 145/2020 ka nisur të zbatohet, pasi për rizhvillimin e Portit të Durrësit është aplikuar statusi i investitorit strategjik me procedurë të veçantë për një shoqëri të përzgjedhur nga qeveria e Emirateve të Bashkuara, e cila do të investojë 2 miliardë euro për ndërtimin e një porti jahtesh dhe një zone rezidenciale elitare, ku një nga lehtësitë do të jetë edhe vënia në dispozicion e tokës prej 79 ha.

19.2 Për juridiksionin e Gjykatës:

Në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, të Kushtetutës, Shqipëria ka pranuar kontrollin *ex ante* të marrëveshjeve ndërkombëtare, me qëllim që Kuvendi të mos lejojë ratifikimin e atyre që bien ndesh me Kushtetutën. Në kushtet e papërgjegjshmërisë së ekzekutivit është Gjykata që duhet të garantojë respektimin e shtetit ligjor, pasi ajo ka një rol kryesor në procesin e anëtarësimit në Bashkimin Evropian (BE) dhe parashikimi i nenit 1 të MSA-së përbën bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji antikushtetues, përfshirë ligjin ratifikues. Referuar nenit 121, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës, Gjykata nuk mund të shqyrtojë marrëveshjen ndërkombëtare pas ratifikimit, por mund të bëjë kontrollin abstrakt të ligjit ratifikues bazuar në shkronjën “a” të këtij neni dhe nëse konstaton se ai është antikushtetues, bie edhe vetë marrëveshja.

19.3 Për themelin e çështjes:

² Gjyqtarja Sonila Bejtja votoi për pranimin e kërkesës për pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 145/2020.

³ Gjyqtaret Marsida Xhaferllari dhe Sonila Bejtja votuan për pranimin e kërkesës.

A) Për ligjin nr. 145/2020 kërkuasi ka pretenduar se bie ndesh me:

19.3.1 Nenet 4 dhe 7 të Kushtetutës, për shkak se nuk është përfshirë kreu i shtetit edhe pse jemi para një marrëveshjeje me karakter politik, pasi kemi të bëjmë me integritet territorial, duke qenë se bashkëpunimi është në fusha të ndryshme me impakt financiar dhe territorial. Fushat e përcaktuara janë nevralgjike të ekonomisë dhe Marrëveshja parashikon përjashtimin nga rregullat e prokurimit publik dhe të konkurrencës së detyrueshme sipas MSA-së dhe kuadrit ligjor në fuqi, si dhe konsolidimin e truallit 79 ha në favor të një shoqërie që deklarohet se do të investojë duke prekur territorin e një prej porteve më të rëndësishme në vend.

19.3.2 Qeveria e ka paraqitur si një marrëveshje jopolitike dhe në relacionin e ligjit dhe raportin e komisionit parlamentar përgjegjës thuhet se ajo është konceptuar si marrëveshje kuadër pa implikime financiare. Referuar relacionit të Komisionit për Ekonominë dhe Financat të datës 2.12.2020, si bazë kushtetuese është përcaktuar pika 1 e nenit 121, kurse referuar raportit të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (*Komisioni i Ligjeve*) të po asaj date, si bazë kushtetuese është përcaktuar shkronja “ç” e pikës 1 të nenit 121. Pra, vetë qeveria dhe Kuvendi kanë pranuar se marrëveshja është politike. Referuar tekstit të marrëveshjes, relacionit shoqërues dhe dokumenteve parlamentare ajo është një marrëveshje kuadër bashkëpunimi ekonomik, ku, në fakt, nuk bëhet e qartë se cilat janë detyrimet financiare dhe mund të ishte një marrëveshje në nivel qeveritar, për sa kohë që e tillë ishte edhe marrëveshja e miratuar me VKM-në nr. 949/2015. Por qeveria, për t’i dhënë fuqinë e një marrëveshjeje ndërkombëtare me karakter politik dhe për të realizuar qëllimet e saj, ndërkohë që teksti binte ndesh me MSA-në, parashikoi hyrjen në fuqi me ratifikimin e saj në parlament.

19.3.3 Konventën e Vjenës, si dhe nenet 4, 7 dhe 122 të Kushtetutës, pasi janë shkelur procedurat e nënshkrimit të Marrëveshjes dhe ratifikimit të saj. Bazuar në parashikimet e ligjit nr. 43/2016, datë 21.4.2016, “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë” (*ligji nr. 43/2016*), procedura për lidhjen e marrëveshjes nuk është bërë transparente në aktet parlamentare, qoftë për sa i përket llojit, nëse është me negociim apo shkëmbim notash, mënyrës se si janë organizuar negociatat, kush ka marrë pjesë në delegacionin për zhvillimin e tyre, miratimin në parim të marrëveshjes dhe ndryshimet e bëra në vijim, apo edhe procedurat e ndjekura sipas këtij ligji. Referuar dokumenteve parlamentare të publikuara në faqen zyrtare të Kuvendit, nuk kuptohet se cila ka qenë ministria kompetente në negociimin e termave të marrëveshjes dhe as se kur është paraqitur prej saj marrëveshja e nënshkruar për ratifikim. Këshilli i Ministrave nuk ka bërë transparencë dhe nuk ka informuar Kuvendin në këtë drejtim. Gjithashtu, mungon mendimi i Ministrisë për Evropën dhe Punët e Jashtme (*MEPJ*) dhe i Ministrisë së Drejtësisë (*MD*), sikurse e kërkon shkronja “dh” e nenit 17 të ligjit nr. 43/2016, që është e detyrueshme.

19.3.4 Nenin 82, pika 1, të Kushtetutës, pasi projektligji nuk është shoqëruar me raportin që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij. Në nenin 6 të Marrëveshjes janë përcaktuar projektet ku do të investohet, ndaj do të duhej të ishte përcaktuar lloji i projektit dhe fatura financiare për zhvillimin e tij. Në këtë rast bëhet fjalë për vlera investimi të patenderuara në projekte të veprave publike me rëndësi të veçantë edhe historike ku implikohen vlera financiare të larta, për sa kohë vihet në dispozicion pronë publike. Sipas vendimit të KIS-it, në lidhje me projektin e Portit të Durrësit qeveria ka vendosur që investitori të përjashtohet nga taksa e infrastrukturës dhe e strehimit social. Fakti që kjo Marrëveshje do të implementohet me marrëveshje të tjera specifike zbatimi për secilin projekt, tregon se ndikimi në buxhetin e shtetit jo vetëm është i pashmangshëm, por mënyra si është vepruar, pa një studim paraprak lidhur me ndikimet në të ardhmen, investimet dhe dobishmërinë, ngre alarmin se ndikimi do të jetë shumë negativ.

B) Për Marrëveshjen kërkuasi ka pretenduar se bie ndesh me:

19.3.5 Identitetin kombëtar, pasi parashikimet e saj jo vetëm shmangin detyrimet për konkurrim të hapur dhe transparent, por cenojnë edhe këtë identitet, duke qenë se Porti i Durrësit ka një histori 3000-vjeçare.

19.3.6 Parimin e shtetit të së drejtës dhe të sigurisë juridike, pasi synohet hyrja në negociata me të përzgjedhurin e selektuar paraprakisht për të tjetërsuar një tokë publike për investim, ndërsa shteti nuk ka parashikuar të marrë asgjë në këmbim të dhënies së pronës publike ose kur do e marrë atë. Neni 6, pika 3, i Marrëveshjes ka referuar në mashtrim të përmbajtjes së marrëveshjes së miratuar me

VKM-në nr. 949/2015, pasi neni 8 i kësaj të fundit nuk ka në përmbajtje përjashtimin nga procedurat konkurruese, tenderuese ose ndonjë procedurë tjetër të përcaktuar në legjislacionet e shteteve palë. Duke garantuar lejimin e përjashtimit nga këto procedura, çdo investitor i huaj nga Emiratet e Bashkuara Arabe në të ardhmen mund të adresojë padi në arbitrazh bazuar në Konventën e ICSID-së, nëse ky detyrim nuk respektohet nga pala shqiptare.

19.3.7 Parimin e barazisë para ligjit dhe lirinë e veprimtarisë ekonomike, pasi në kundërshtim me nenin 17 të Kushtetutës është përcaktuar një trajtim preferencial i shoqërive shtetërore ose private të propozuara nga palët e Marrëveshjes, pa një procedurë konkurrimi të hapur dhe transparente. Parashikimi në nenin 6, pika 2, përbën kusht parakualifikues për të marrë pjesë në garë, duke e bërë procesin konkurrues selektiv, kurse pika 3 cenon kuadrin ligjor lidhur me prokurimet publike e partneritetin publik privat, të përafruara me direktivat e BE-së në kuadër të MSA-së. Edhe pse përcaktohen fushat e bashkëpunimit, nuk bëhet me dije se si do të përzgjidhet shoqëria dhe pse nuk do të ketë garë të hapur për përzgjedhjen e personit fizik ose juridik me të cilin shteti do të negociojë për nënshkrimin e një kontrate bashkëpunimi, ndërkohë që legjislacioni për prokurimin publik ose për partneritetin publik privat parashikon procedura jo diskriminuese dhe transparente konkurrimi përmes të cilave përzgjidhet operatori që ka ofertën më të leverdishme.

19.3.8 Parashikimet e MSA-së, pasi Marrëveshja nuk lejon një proces konkurrimi të hapur midis ofertave dhe të bazuar në transparencë. Referuar neneve 6 dhe 7 të saj qëllimi dhe synimi kanë qenë miratimi i një kuadri ligjor special *ad-hoc*, pa garë, pa konkurrencë, në mungesë transparence, duke i njohur këto privilegie vetëm për projektet e identifikuar nga palët në Marrëveshje. Ajo përjashton garën, diskriminon duke favorizuar disa shoqëri në raport me të tjera, cenon konkurrencën, transparencën, prokurimin publik dhe liberalizimin e kontratave publike, duke mos lejuar të marrin pjesë në këto projekte shoqëri të komunitetit. MEPJ-ja ose MD-ja nuk janë shprehur për implikimet që do të sjellë Marrëveshja në drejtim të zbatimit të MSA-së dhe as relacioni i projektligjit ose raportet e komisioneve të Kuvendit nuk shqyrtojnë në detaje përmbajtjen e neneve të saj, por vetëm i përmendin ato.

20. Subjekti i interesuar, Presidenti, nuk ka paraqitur prapësime me shkrim, edhe pse është njoftuar rregullisht nga Gjykata.

21. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar si vijon:

21.1 Për pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 145/2020:

Marrëveshja e ratifikuar me ligjin nr. 145/2020 nuk cenon interesa shtetërore, shoqërore ose individuale dhe kërkuesi nuk argumenton se cilat janë pasojat e ardhura nga hyrja e saj në fuqi prej më shumë se dy vjetësh dhe sa të rënda janë ato. Referimet e kërkuesit nuk kanë të bëjnë me ligjin ratifikues, por me vetë Marrëveshjen, e cila tashmë është ratifikuar dhe nuk është pjesë e këtij gjykimi.

21.2 Për juridiksionin e Gjykatës:

Referuar nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, ligji ratifikues dhe Marrëveshja nuk janë i njëjti akt dhe nuk mund të bëhen në asnjë moment një akt i vetëm. Marrëveshja është akt i së drejtës ndërkombëtare, kurse ligji është instrumenti përmes të cilit Kuvendi jep pëlqimin për të lidhur Shqipërinë në një marrëveshje ndërkombëtare. Duke mos pasur asnjë përmbajtje substanciale e duke qenë një akt i dallueshëm nga Marrëveshja, përjashtohet çdo mundësi e kontrollit substancial të pajtueshmërisë së ligjit me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare. Kontrolli nuk shtrihet mbi formën dhe procedurën për hyrjen në bisedime, negocimin dhe nënshkrimin e Marrëveshjes, e cila është një fazë që nuk rregullohet nga procedura parlamentare. As Kushtetuta, as ligji organik i Gjykatës nuk parashikojnë juridiksionin e saj për kontrollin *a posteriori (ex post)* të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara. Kontrolli i pajtueshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën mund të kryhet vetëm para përfundimit të procedurave të ratifikimit sipas nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës. Edhe referuar nenit 180 të Kushtetutës, lejohet kontrolli *a posteriori (ex post)* vetëm i atyre marrëveshjeve që janë ratifikuar para hyrjes në fuqi të kësaj Kushtetute.

21.3 Për themelin e çështjes:

A) Për ligjin nr. 145/2020:

21.3.1 Në lidhje me kategorizimin e marrëveshjeve sipas nenit 121 të Kushtetutës, Kuvendi, në varësi të rëndësisë, mund të ratifikojë me ligj edhe marrëveshje që nuk parashikohen në pikën 1 të tij, duke mos e lënë këtë vetëm në vlerësimin e Këshillit të Ministrave, çka përputhet edhe me

parashikimin e nenit 1, pika 1, të Kushtetutës, sipas të cilit Shqipëria është republikë parlamentare. Kriteret për zbatimin e nenit 121, pika 2, të Kushtetutës janë kontrolli parlamentar mbi pushtetin ekzekutiv, legjitimiteti demokratik i hyrjes në fuqi të marrëveshjes ndërkombëtare, rëndësia e saj dhe parimi i reciprocitetit. Marrëveshja e ratifikuar me ligjin nr. 145/2020 ka karakter ekonomik dhe me ratifikimin në Kuvend synon krijimin e bazës ligjore ndërmjet palëve, me qëllim sigurimin e një bashkëpunimi ekonomik. Ajo është marrëveshje kuadër dhe nuk ka efekte financiare, ndërkohë që çdo marrëveshje tjetër që do të negociohet dhe nënshkruhet mbi bazën e saj, do të trajtohet e miratohet më vete dhe do të përmbajë, nëse është rasti, edhe efektet financiare.

21.3.2 Pretendimi se procedura është në kundërshtim me nenet 4, 7 dhe 122 të Kushtetutës dhe e paligjshme në kuptim të nenit 46 të Konventës së Vjenës dhe legjislacionit të brendshëm është i pabazuar. Pretendimet e kërkuarit në këtë drejtim nuk kanë të bëjnë me antikushtetutshmërinë e ligjit dhe nuk janë ngritur në nivel kushtetues. Emiratet e Bashkuara, në përputhje me nenin 8, pika 1, të ligjit nr. 43/2016, me notën verbale nr. 2020/370784, datë 18.11.2020, kanë paraqitur shprehjen e vullnetit për të qenë të lidhur me marrëveshje bashkëpunimi ekonomik me Shqipërinë, bashkë me draftmarrëveshjen. Ky komunikim, në përputhje me nenin 8, pika 6, të ligjit nr. 43/2016, i është përcjellë zyrtarisht MFE-së nëpërmjet MEPJ-së. Sipas nenit 9, pika 1, të ligjit, palët kanë komunikuar me njëra-tjetrën duke shkëmbyer tekstet, komunikim i realizuar nëpërmjet MEPJ-së. Miratimi i tekstit të Marrëveshjes para nënshkrimit ka vijuar pasi strukturat kompetente të të dyjave palëve kanë dakordësuar tekstin. MEPJ-ja, nëpërmjet sistemit të e-akteve, ka dhënë mendim për miratimin në parim të marrëveshjes, çka i ka çelur rrugën komunikimit për detajet e nënshkrimit. Nëpërmjet ambasadës së Republikës së Shqipërisë në Emiratet e Bashkuara janë shkëmbyer në distancë tekstet përfundimtare në alternatet shqip dhe arabisht, si dhe emrat e zyrtarëve nënshkrues. Më tej, në përputhje me nenin 14 të ligjit nr. 43/2016, MEPJ-ja ka printuar marrëveshjen dhe ka përgatitur dosjen e palës shqiptare dhe ajo është nënshkruar nga zyrtarët e autorizuar sipas nenit 6, pika 5, të ligjit nr. 43/2016 dhe nenit 7 të Konventës së Vjenës. Në përputhje me nenin 24 të ligjit nr. 43/2016 marrëveshja e nënshkruar është depozituar në MEPJ. Pala shqiptare, nëpërmjet ambasadës së Republikës së Shqipërisë në Emiratet e Bashkuara, më datë 8.2.2021 ka njoftuar palën tjetër për përfundimin e procedurave të brendshme për hyrjen në fuqi të marrëveshjes. Të njëjtin njoftim, nëpërmjet së njëjtës rrugë, e ka përcjellë pala tjetër më datë 3.6.2021. Në vijim, MEPJ-ja, në përputhje me nenin 33, pika 3, të ligjit nr. 43/2016, ka njoftuar Qendrën e Botimeve Zyrtare për datën e hyrjes në fuqi të saj.

21.3.3 Procedura e ndjekur respekton në mënyrë rigorozë kriteret për negocimin, nënshkrimin dhe ratifikimin e Marrëveshjes dhe argumentet e kërkuarit nuk janë ngritur në nivel kushtetues. Kuvendi e ka ratifikuar Marrëveshjen me ligjin nr. 145/2020, për pasojë në këtë rast vlejné parashikimet e nenit 8 të Konventës së Vjenës. Edhe nëse hipotetikisht do të pranohej se ka pasur ndonjë shkelje, çdo lloj parregullsie është rregulluar me ratifikimin e saj nga Kuvendi. Referimi në nenin 46 të Konventës së Vjenës është i pavend, pasi kjo dispozitë kërkon që shkelja e pretenduar të jetë e qartë dhe të ketë të bëjë me një rregull të së drejtës së brendshme të një rëndësie thelbësore, çka nuk është provuar në rastin konkret.

B) Për Marrëveshjen:

21.3.4 Pretendimi për cenimin e parimit të shtetit të së drejtës dhe të sigurisë juridike është i pabazuar, pasi një pasaktësi në referimin e një norme ligjore nuk sjell shkelje, sidomos të nivelit kushtetues. Referimi që bën neni 6 i Marrëveshjes është i drejtë, për sa kohë i shërben zbatimit efektiv të nenit 8 të marrëveshjes së datës 15.10.2015 në lidhje me rastet e kompensimit për dëmet ose humbjet e pësuar sipas kësaj dispozite. Marrëveshja synon të vendosë një kuadër ligjor për zhvillimin e marrëdhënieve dypalëshe që mbulojnë fusha bashkëpunimi të përcaktuara bashkërisht, duke përfshirë marrëveshjen e datës 15.10.2015. Kjo e fundit ka krijuar hapësirën e nevojshme për rregullimin në mënyrë specifike dhe të drejtpërdrejtë të marrëdhënies së investimit me një investitor të palës tjetër kontraktuese, argument që gjendet i bazuar në nenin 7 të Marrëveshjes. Argumentet e tjera të kërkuarit bazohen në mospërputhshmërinë e parashikimeve të Marrëveshjes me relacionin shpjegues dhe raportin e komisionit parlamentar përgjegjës për financat në drejtim të përcaktimit të efekteve financiare dhe implikimeve buxhetore, të cilat nuk janë ngritur në nivel kushtetues.

21.3.5 Pretendimi për shkeljen e dispozitave të MSA-së është i pabazuar, pasi neni 74 i saj i lejon Shqipërisë që gradualisht të lejojë shoqëritë e komunitetit të marrin pjesë në procedura konkurruese për

realizimin e projekteve të shpallura, si dhe u garanton një trajtim jo më pak të favorshëm se ai i shoqërive shqiptare. Edhe sikur hipotetikisht të pranohet se ka konflikt mes Marrëveshjes dhe MSA-së, ajo është miratuar para hyrjes së Shqipërisë në BE, ndaj nuk janë cenuar detyrimet ndërkombëtare të shtetit. Përfshirja e zbatimit të procedurave të prokurimit dhe tenderimit është një veçori që lind nga natyra e Marrëveshjes, e cila kërkon që palët të marrin përsipër zbatimin e saj nëpërmjet institucioneve shtetërore ose subjekteve tregtare private, ndërkohë që procedurat e përzgjedhjes së subjekteve sipas rregullave të zakonshme të prokurimit ose tenderimit nuk garantojnë në çdo rast përzgjedhjen e subjektit për realizimin e investimit dhe projektit sipas saj.

21.3.6 I pabazuar është edhe pretendimi për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit dhe lirisë së veprimtarisë ekonomike, pasi Marrëveshja vepron si një marrëveshje kuadër që mishëron dëshirën dhe angazhimin e dy shteteve për të intensifikuar marrëdhënien dhe bashkëpunimin ndërmjet tyre në fusha të ndryshme. Nisma për bashkëpunim është ndërmarrë nga autoritetet e secilës palë dhe Marrëveshja është e kushtëzuar me kritere investuese, që do të detajohen në marrëveshje të posaçme. Investimet do të bëhen në pronësinë shtetërore në Shqipëri, në termat dhe kushtet e rëna dakord nga palët, sipas rregullimit që do të bëhet individualisht me marrëveshje të veçantë. Në kushtet kur investuesi është një autoritet i huaj, i cili investon fondet e veta publike, nuk mund të aplikohen rregullat e përgjithshme të prokurimit publik.

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

22.1 Për pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 145/2020

Ligji nr. 145/2020 ka sjellë efekte juridike që më datë 24.1.2021, duke e bërë Marrëveshjen pjesë të legjislacionit të brendshëm, çka është efekti i vetëm juridik dhe ai nuk mund të krijojë pasoja të tjera për shtetin shqiptar. Kërkuesi nuk ka parashtruar argumente konkrete për pasojat e dëmshme dhe të pariparueshme, si dhe mundësinë e cenimit të interesave shoqërorë ose të individëve, por ka paraqitur argumente të përgjithshme, të pabazuara.

22.2 Për juridiksionin e Gjykatës

Kontrolli kushtetues i Marrëveshjes mund të realizohet vetëm para ratifikimit të saj, pasi jurisprudenca kushtetuese në mënyrë të qartë e ka ndarë ligjin ratifikues nga marrëveshja ndërkombëtare, duke i cilësuar si dy akte juridike që nuk vlerësohen së bashku. Bazuar në nenin 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, Gjykata nuk mund të ushtrojë kontroll të zakonshëm të pajtueshmërisë së ligjit ratifikues me Kushtetutën ose marrëveshjet ndërkombëtare, por vetëm në aspektet procedurale, sikurse mund të jetë vendimi i Kuvendit për miratimin e ligjit ratifikues (kuorumi, numri i votave). Kontrolli kushtetues i marrëveshjeve ndërkombëtare ushtrohet vetëm *a priori (ex ante)* dhe, si i tillë, krijon efekte të menjëhershme në procedurën që zhvillon Kuvendi, duke e pezulluar atë dhe duke e bërë të pamundur zhvillimin e saj nëse Gjykata vendos papajtueshmërinë me Kushtetutën. Edhe sipas nenit 180, pika 2, të Kushtetutës, Gjykatës i është njohur ushtrimi i kontrollit *a posteriori (ex post)* vetëm për marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara para datës 28.11.1998, procedurë e saktësuar edhe në nenin 53 të ligjit nr. 8577/2000.

22.3 Për legjitimitimin e kërkesit

22.3.1 Kërkuesi nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi me ratifikimin e Marrëveshjes humb e drejta e subjekteve për t’iu drejtuar Gjykatës. Ligji nr. 145/2020 ka hyrë në fuqi më 24.1.2021, kurse kërkesa është paraqitur më 11.11.2022, pra jashtë afatit sipas nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës.

22.3.2 Në lidhje me legjitimitimin *ratione materiae*, pretendimet e kërkesit i referohen Marrëveshjes, e cila nuk mund t’i nënshtrohet vlerësimit të kushtetutshmërisë pas ratifikimit nga Kuvendi. Për më tepër, ato nuk janë të nivelit kushtetues, pasi kanë të bëjnë me konflikte mes normave juridike, për zbatimin e të cilave vlejnë parimet e përgjithshme të së drejtës.

22.4 Për themelin e çështjes:

A) Për ligjin nr. 145/2020:

22.4.1 Neni 121 i Kushtetutës ka përcaktuar rastet kur ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare bëhet me ligj, ndërsa pika 2 e tij nuk vendos kritere që do të zbatohen në vendimmarrje, por i është lënë në dorë negocimit të palëve. Në nenin 9 të Marrëveshjes është përcaktuar hyrja në fuqi me ratifikimin nga Kuvendi, duke marrë parasysh kriterin subjektiv, pra vullnetin e palëve, dhe jo ndonjë nga kriteret objektive që detyrojnë zhvillimin e procedurës ratifikuese nga ky organ. Ndaj Marrëveshja kategorizohet si marrëveshje ndërkombëtare në kuadër të

nenit 121, pika 2, të Kushtetutës në lidhje me nenin 16 të ligjit nr. 43/2016. Pretendimi se Marrëveshja ka natyrë politike është i pabazuar, pasi sipas nenit 6, pika 3, shkronja “b”, të ligjit nr. 43/2016, kur marrëveshja që negociohet dhe nënshkruhet është në emër të Këshillit të Ministrave, plotfuqia lëshohet nga ministri i MEPJ-së, pas autorizimit të dhënë nga Kryeministri, ndërkohë që autorizimi i Presidentit kërkohet kur marrëveshja nënshkruhet në emër të Republikës së Shqipërisë, sipas nenit 5, pika 2, të ligjit nr. 43/2016, që nuk është rasti konkret. Veprimet e ndërmarra nga Kryeministri janë në përputhje me detyrimet kushtetuese dhe ligjore. Këshilli i Ministrave e ka dërguar Marrëveshjen për ratifikim në Kuvend pasi paraprakisht e ka miratuar në mbledhjen e datës 25.11.2020, procedurë që siguron zbatimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, pasi u jep mundësinë deputetëve të shprehën me votë ose ta dërgojnë atë në Gjykatë për kontroll para ratifikimit.

22.4.2 Në lidhje me procedurën e ratifikimit, propozimi është bërë nga Emiratet e Bashkuara Arabe, që, nëpërmjet Ambasadës së Republikës së Shqipërisë ka përcjellë me notë verbale tekstin e marrëveshjes që do të negociohej, në përputhje me nenin 8, pika 1, të ligjit nr. 43/2016. Ky komunikim i është përcjellë zyrtarisht MEPJ-së, dhe sipas nenit 9, pika 1, të ligjit nr. 43/2016, palët kanë negociuar në distancë duke shkëmbyer tekstet. Miratimi në parim i ka hapur rrugën komunikimit për detajet e nënshkrimit dhe zyrtarët nënshkrues, dhe ajo është nënshkruar sipas nenit 7 të Konventës së Vjenës dhe nenit 6, pika 5, të ligjit nr. 43/2016. Marrëveshja e nënshkruar është depozituar në MEPJ, sipas nenit 24 të ligjit nr. 43/2016 dhe palët kanë njoftuar njëra-tjetrën për përfundimin e procedurave të brendshme për hyrjen në fuqi, ku marrja e njoftimit të dytë shënon datën e hyrjes në fuqi. Kërkuesi ka përdorur si referencë faqen zyrtare të Kuvendit, ku bëhet publikimi i dokumenteve të procedurës parlamentare, me qëllim rritjen e transparencës dhe informimit të publikut, ndërkohë që deputetët kërkues, edhe pse kanë të drejtë të kërkojnë dokumente shtesë, nuk e kanë bërë këtë as para ratifikimit të Marrëveshjes, as pas saj. Mendimet e të dyja ministrive nuk janë pjesë e dokumentacionit që publikohet në faqen zyrtare të Kuvendit, por janë dokumente shoqëruese të projektligjit, të cilat i dorëzohen deputetëve para se të votojnë. MEPJ-ja dhe MD-ja kanë zbatuar detyrimin e tyre ligjor për dhënien e mendimit, ku kanë shprehur dakordësinë për miratimin dhe nuk kanë pasur asnjë vërejtje për përmbajtjen e Marrëveshjes.

22.4.3 Në lidhje me pretendimin për cenimin e nenit 82, pika 1, të Kushtetutës, kanë kaluar afro 2 vjet nga miratimi i ligjit ratifikues dhe fillimi i zbatimit të Marrëveshjes, dhe në buxhetin e shtetit për vitet 2021 dhe 2022 nuk është parashikuar asnjë implikim financiar i lidhur me to. Për çdo projekt të ardhshëm do të krijohen akte të tjera juridike, që, në varësi të situatave, mund të kenë edhe implikime financiare, për të cilat, në çdo rast, do të vendosin institucionet e shtetit shqiptar.

B) Për Marrëveshjen:

22.4.4 Pretendimet për cenimin e parimit të shtetit të së drejtës dhe të sigurisë juridike vijnë si pasojë e moskuptimit ose keqkuptimit të qëllimshëm të Marrëveshjes, e cila nuk përcakton asnjë përfitues, por identifikon disa projekte që vlerësohen strategjike për të dyja palët lidhur me synimet e tyre për bashkëpunim ekonomik. Këto projekte janë objekt i negociatave mes palëve dhe shteti nuk është i detyruar të pranojë realizimin e ndonjërit prej tyre, nëse kjo nuk përbën interes për të. Pretendimet për referencën e gabuar të nenit 8 të marrëveshjes së vitit 2015 janë të paqarta dhe të pabazuara, pasi kjo dispozitë nuk është përdorur si referencë lejuese, por është një referencë mbrojtëse për investimet që do të mund të realizohen.

22.4.5 Pretendimet për shkeljen e dispozitave të MSA-së nuk janë ngritur në nivel kushtetues, pasi vlerësimi i ligjit nr. 145/2020 mund të bëhet vetëm në aspektin procedural, duke qenë ligj ratifikues, pra me karakter individual dhe jo ligj i zakonshëm. Gjykata nuk mund të kontrollojë pajtueshmërinë e Marrëveshjes me një marrëveshje tjetër ndërkombëtare, siç është MSA-ja, që për nga hierarkia do të gjendet në të njëjtin nivel pas ratifikimit, sipas nenit 122 të Kushtetutës, edhe sikur ky pretendim të ishte paraqitur para ratifikimit.

22.4.6 Marrëveshja ka dispozita drejtpërdrejt të vetëzbatueshme, si dhe nga ato që për zbatimin kërkojnë ndërmarrjen e hapave të tjerë. Edhe legjislacioni i brendshëm parashikon miratimin me ligj të kontratave përfundimtare me investitorët strategjikë, të cilëve KIS-i u ka dhënë statusin “Investim/investitor strategjik, procedurë e veçantë”. Ligji nr. 55/2015 është një garë e hapur pa limit kohe, por me kritere të rrepta e procedurë të mirëpërcaktuar dhe ofron mundësi për investitorët e

huaj dhe vendas, që kanë propozime ambicioze dhe me ndikim, që të bëjnë propozimet e tyre pranë AIDA-s. Edhe *lex specialis* (nenet 6 dhe 35, të ligjit nr. 93/2015, “Për turizmin”) parashikon miratimin me ligj të kontratave të investimeve në të njëjtën linjë me ligjin për investimet strategjike. Po kështu, ligji për prokurimin publik në nenin 8, pika 1, parashikon se nuk zbatohet për kontrata publike dhe konkurse projektimi, të cilat autoriteti ose enti kontraktor është i detyruar t’i japë ose organizojë në përputhje me procedura prokurimi të ndryshme nga ato që përcaktohen në këtë ligj. Këto parashikime janë në përputhje me nenin 9 të direktivës nr. 2014/24 dhe nenet 70 dhe 74 të MSA-së.

22.4.7 Në lidhje me *pretendimin për cenimin e parimit të barazisë para ligjit dhe lirisë së veprimtarisë ekonomike*, kërkuesi i referohet një akti juridik që nuk mund t’i nënshtrohet vlerësimit të kushtetutshmërisë. Këto pretendime, për sa kohë që nuk janë paraqitur para se Kuvendi të miratonte ligjin nr. 145/2020, nuk mund të vlerësohen nga Gjykata. Për zbatimin e Marrëveshjes do të aplikohet legjislacioni shqiptar në fuqi, i cili është në përputhje me MSA-në dhe direktivat e BE-së.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për juridiksionin e Gjykatës

23. Kërkuesi ka parashtruar se, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, të Kushtetutës, është pranuar kontrolli kushtetues *ex ante* i marrëveshjeve ndërkombëtare, me qëllim që Kuvendi të mos lejojë ratifikimin e atyre që bien ndesh me Kushtetutën. Megjithatë, në kushtet e papërgjegjshmërisë së ekzekutivit, është Gjykata që duhet të garantojë respektimin e shtetit ligjor, pasi ajo ka një rol kryesor në procesin e anëtarësimit në BE dhe parashikimi i nenit 1 të MSA-së përbën bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji antikushtetues, përfshirë ligjin ratifikues. Referuar shkronjës “b” të pikës 1 të nenit 131 të Kushtetutës, Gjykata nuk mund të shqyrtojë marrëveshjen ndërkombëtare pas ratifikimit, por ajo mund të bëjë kontrollin abstrakt të ligjit ratifikues, bazuar në shkronjën “a” të këtij neni dhe në rast se konstaton se ai është antikushtetues, bie edhe vetë marrëveshja. Ky qëndrim gjen mbështetje edhe në diskutimet në Komisionin Parlamentar për hartimin e projekt Kushtetutës, si dhe doktrinën kushtetuese.

24. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se referuar nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, ligji ratifikues dhe Marrëveshja nuk janë i njëjti akt dhe nuk mund të bëhen në asnjë moment një akt i vetëm. Marrëveshja është akt i së drejtës ndërkombëtare, kurse ligji është instrumenti përmes të cilit Kuvendi jep pëlqimin për të lidhur Shqipërinë në një marrëveshje ndërkombëtare. Duke mos pasur asnjë përmbajtje substanciale e duke qenë një akt i dallueshëm nga Marrëveshja, përjashtohet çdo mundësi e kontrollit substancial të pajtueshmërisë së ligjit me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare. As Kushtetuta, as ligji organik i Gjykatës nuk parashikojnë juridiksionin e saj për kontrollin a posteriori (ex post) të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara, por kontrolli i pajtueshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën mund të kryhet vetëm para përfundimit të procedurave të ratifikimit, sipas nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës. Sipas tij, edhe referuar nenit 180 të Kushtetutës, lejohet kontrolli a posteriori (ex post) vetëm i atyre marrëveshjeve që janë ratifikuar para hyrjes në fuqi të kësaj Kushtetute.

25. Sipas subjektit të interesuar, Këshilli të Ministrave, kontrolli kushtetues i marrëveshjeve ndërkombëtare mund të realizohet vetëm para ratifikimit të tyre, pasi jurisprudenca kushtetuese në mënyrë të qartë ka ndarë ligjin ratifikues nga marrëveshja ndërkombëtare, duke i cilësuar si dy akte juridike që nuk vlerësohen së bashku. Bazuar në nenin 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, Gjykata nuk mund të ushtrojë kontroll të zakonshëm të pajtueshmërisë së ligjit ratifikues me Kushtetutën ose marrëveshjet ndërkombëtare, por vetëm në aspektet procedurale, sikurse mund të jetë vendimi i Kuvendit për miratimin e ligjit ratifikues (kuorumi, numri i votave). Kontrolli kushtetues i marrëveshjes ndërkombëtare ushtrohet vetëm a priori (ex ante) dhe, si i tillë, krijon efekte të menjëhershme në procedurën që zhvillon Kuvendi, duke e pezulluar atë dhe duke e bërë të pamundur zhvillimin e saj nëse Gjykata vendos papajtueshmërinë me Kushtetutën. Edhe sipas nenit 180, pika 2, të Kushtetutës, Gjykatës i është njohur ushtrimi i kontrollit a posteriori (ex post) vetëm për marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara para datës 28.11.1998, procedurë e saktësuar edhe në nenin 53 të ligjit nr. 8577/2000.

26. Referuar objektit të kërkesës në shqyrtim dhe pretendimeve të parashtruara nga kërkuesi, Gjykata vlerëson se ato kanë të bëjnë me procedurën e zhvilluar gjatë negociimit të Marrëveshjes nga Këshilli i Ministrave dhe atë të miratimit nga Kuvendi, si edhe me vetë përmbajtjen e saj. Në këtë drejtim, si dhe referuar prapësimeve të subjekteve të interesuara që kanë ngritur çështjen e juridiksionit kushtetues, është e nevojshme të konkludohet nëse Gjykata është kompetente në bazë të Kushtetutës për shqyrtimin e këtyre pretendimeve në këtë fazë të procesit.

27. Në lidhje me juridiksionin e saj Gjykata ka pohuar se ai e merr përcaktimin e natyrës dhe kufijve të tij drejtpërdrejt nga neni 124 i Kushtetutës, sipas të cilit: “1. Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të saj. 2. Gjykata Kushtetuese i nënshtrohet vetëm Kushtetutës.”. Kjo dispozitë kushtetuese përcakton funksionin themelor të Gjykatës, që lidhet me dhënien e drejtësisë kushtetuese nëpërmjet interpretimit përfundimtar të normës kushtetuese (shih vendimet nr. 38, datë 9.12.2022; nr. 36, datë 4.11.2021 të Gjykatës Kushtetuese).

28. Neni 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “c”, të Kushtetutës kanë përcaktuar kompetencën e Gjykatës për të vendosur për pajtueshmërinë e ligjit dhe të akteve normative të organeve qendrore e vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara. Nga ana tjetër, sipas nenit 5 të Kushtetutës, Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të, kurse sipas nenit 122 të Kushtetutës, çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik pasi botohet në Fletoren Zyrtare dhe ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi kërkon nxjerrjen e një ligji. Në nenin 121 të Kushtetutës janë parashikuar rastet në të cilat ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare bëhet me ligj, por duke njohur të drejtën e Kuvendit që të ratifikojë edhe marrëveshje të tjera që nuk listohen në mënyrë të shprehur në këtë dispozitë. Neni 122, pika 2, parashikon se një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të dhe në piramidën e akteve normative, sipas nenit 116 të Kushtetutës, që përcakton marrëdhëniet midis normave juridike në bazë të raportit të mbi/nënvendosjes së tyre, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara janë radhitur në hierarkinë e akteve normative nën Kushtetutën, por mbi ligjet dhe aktet e tjera normative.

29. Gjykata vëren se renditja dhe klasifikimi i marrëveshjeve ndërkombëtare përcaktohet nga Kushtetuta, e cila rregullon edhe raportin ndërmjet së drejtës ndërkombëtare dhe asaj kombëtare. Në këtë kuptim, në rendin tonë juridik marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Kuvendi, jo vetëm që nuk janë të renditura në të njëjtin nivel me ligjet, por ato janë përcaktuar nga kushtetutëbërësi edhe si kritere të kontrollit kushtetues të ligjeve dhe akteve të tjera normative. Duke pasur parasysh se efektiviteti dhe zbatueshmëria e së drejtës ndërkombëtare në rendin e brendshëm përcaktohet nga vetë Kushtetuta, në rastet kur një marrëveshje ndërkombëtare kërkon ndërhyrjen nga Kuvendi nëpërmjet një ligji me qëllim bërjen e saj efektive sipas nenit 122 të Kushtetutës, një gjë e tillë u jep marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara me ligj përparësi mbi ligjet e zakonshme. Për rrjedhojë, nëse një ligj i zakonshëm do të bjerë ndesh me një marrëveshje ndërkombëtare të ratifikuar me ligj, do të konsiderohet se cenohet parimi i hierarkisë së normave.

30. Për sa më sipër, rezulton se Kushtetuta ka zgjedhur konceptin monist në marrëdhëniet mes së drejtës kombëtare dhe asaj ndërkombëtare. Me fjalë të tjera, dispozitat kushtetuese kanë përcaktuar një hierarki të normave juridike, të detyrueshme për t’u zbatuar nga gjykatat dhe organet e tjera, sipas së cilës marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj bëhen pjesë e rendit të brendshëm juridik dhe kanë epërsi në krahasim me ligjet e zakonshme. Referuar këtij koncepti, normat e marrëveshjes ndërkombëtare nuk inkorporohen në tekstin e aktit juridik ratifikues në substancë, me qëllim transferimin e tyre në rendin e brendshëm. Ligji ratifikues, si rregull, sikurse dhe në rastin konkret, përmban vetëm një nen, ku shprehet për marrëveshjen që ratifikon dhe hyrjen e saj në fuqi, ndërkohë që teksti i marrëveshjes i bashkëlidhet dhe bëhet pjesë përbërëse e tij. Për rrjedhojë, statusi i marrëveshjes ndërkombëtare të ratifikuar nuk barazohet me atë të aktit juridik që i jep asaj efektivitet në rendin e brendshëm ligjor. Ky akt juridik nuk parashikohet të ushtrohet në çdo rast që shteti shqiptar vendos të hyjë në marrëdhënie ndërkombëtare, por vetëm në rastet e përcaktuara nga pikat 1 dhe 2 të nenit 121 të Kushtetutës, pra në varësi të natyrës së marrëveshjes ose kur e vlerëson vetë Kuvendi.

31. Në kuadër të procesit parlamentar që çon në miratimin e ligjit ratifikues, subjektet politike të përfaqësuar në Kuvend (sidomos pakica parlamentare) jo vetëm që ushtrojnë përgjegjësinë kushtetuese të kontrollit të kushtetutshmërisë së marrëveshjes ndërkombëtare që propozohet të ratifikohet, por, duke u njohur në detaj me brendinë e marrëveshjes, ato mund të arrijnë në përfundimin se ajo (marrëveshja) bie ndesh me Kushtetutën dhe kështu mund të ndërmarrin nismën për fillimin e kontrollit paraprak (*ex ante*) të kushtetutshmërisë së marrëveshjes ndërkombëtare dhe të kërkojnë nga Gjykata që të verifikojë çdo dyshim në lidhje me pajtueshmërinë e saj me parimet kushtetuese ose të drejtat e liritë themelore të njeriut.

32. Duke pasur parasysh sa më sipër, për sa kohë që marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara për nga renditja e tyre në sistemin e brendshëm ligjor nuk barazohen me ligjet e zakonshme, për rrjedhojë edhe vetë ligji ratifikues është një akt juridik i mëvetshëm. Në një interpretim *a contrario*, nëse do të pranohet se marrëveshja ndërkombëtare dhe ligji ratifikues janë i njëjti akt juridik, një qasje e tillë do të bënte të humbte kuptimin parashikimi kushtetues që lejon kontrollin e pajtueshmërisë së ligjeve me marrëveshjet ndërkombëtare.

A.1 Për Marrëveshjen ndërkombëtare

33. Gjykata vlerëson të nevojshme të theksojë paraprakisht se në përcaktimin e juridiksionit të saj në çështje të caktuara, ajo bazohet në: i) përmbajtjen e dispozitave kushtetuese; ii) jurisprudencën kushtetuese relevante, në interpretim dhe zbatim të tyre.

34. Për sa i përket përmbajtjes së normave kushtetuese, në lidhje me kontrollin kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare, Gjykata vëren se dy janë rastet për të cilat Kushtetuta ka parashikuar në mënyrë të shprehur juridiksionin kushtetues në këtë drejtim. Rasti i parë i referohet atij të parashikuar nga neni 131, pika 1, shkronja “b”, i Kushtetutës, që parashikon kompetencën e Gjykatës për kontrollin e kushtetutshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare para ratifikimit të tyre. Rasti i dytë, i parashikuar nga neni 180, pika 2, i Kushtetutës, lejon kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë para hyrjes në fuqi të kësaj Kushtetute, duke përcaktuar se Këshilli i Ministrave i paraqet Gjykatës marrëveshjet ndërkombëtare të cilat përmbajnë dispozita që bien në kundërshtim me këtë Kushtetutë. Kjo dispozitë kushtetuese me natyrë kalimtare ka rregulluar momentin e kalimit nga një sistem në një tjetër, duke parashikuar mënyrën e zbatimit të dispozitave të reja në lidhje me situatat faktike ose marrëdhëniet ekzistuese. Pikërisht, një rregullim i tillë kushtetues evidenton qartë se për sa u përket kufijve të kontrollit kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare, një kontroll paraprak i përgjithshëm (*ex ante*), që vihet në lëvizje nga subjektet e përcaktuara dhe vetëm para ratifikimit të tyre, mbetet një çështje thelbësore e juridiksionit të Gjykatës (shih Debatë Kushtetues, Vëllimi II, faqet 19-21).

35. Gjykata vlerëson se kontrolli i kushtetutshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare para ratifikimit të tyre, midis të tjerash, synon të garantojë seriozitetin e shtetit në marrëdhëniet ndërkombëtare në linjë me parimin themelor të së drejtës ndërkombëtare *pacta sunt servanda*. Ky parim i së drejtës ndërkombëtare publike, i kodifikuar në Konventën e Vjenës, është një gur themeli në rendin ligjor ndërkombëtar, që synon t’u japë siguri juridike shteteve dhe subjekteve të tjera të përfshira në marrëdhënie ndërkombëtare se marrëveshjet e arritura do të respektohen. Gjykata thekson se Konventa e Vjenës përcakton dy kritere kryesore në sferën e zbatimit të traktateve ndërkombëtare, parimin e *pacta sunt servanda* (neni 26), sipas të cilit çdo traktat në fuqi është detyrues për palët dhe duhet të kryhet prej tyre në mirëbesim, dhe parimin se një palë nuk mund të përdorë dispozitat e së drejtës së brendshme si justifikim për pamundësinë e tij për të zbatuar një traktat (neni 27).

36. Gjykata nuk ka shqyrtuar më parë kërkesa me objekt kontrollin e kushtetutshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare pas ratifikimit të tyre nga Kuvendi. Përkundrazi, në kuptim të shkronjës “b” të pikës 1 të nenit 131 të Kushtetutës, Gjykata vëren se ajo është vënë më parë në lëvizje për kontrollin e kushtetutshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare para ratifikimit nga Kuvendi, siç ka qenë rasti i kontrollit të pajtueshmërisë me Kushtetutën të “Statutit të Romës” për Gjykatën Ndërkombëtare Penale (shih vendimin nr. 186, datë 23.9.2002 të Gjykatës Kushtetuese) ose të marrëveshjes ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Republikës së Greqisë, “Për delimitimin e zonave të tyre përkatese, të shelfit kontinental dhe zonave të tjera detare që u përkasin në bazë të së drejtës ndërkombëtare” (shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese). Sipas

jurisprudencës kushtetuese, vetëm kontrolli paraprak i marrëveshjes ndërkombëtare nuk cenon Konventën e Vjenës, pasi ky kontroll realizohet para se ajo të ratifikohet nga Kuvendi, sipas nenit 121 të Kushtetutës, në përputhje me të drejtën e brendshme shqiptare. Për rrjedhojë, në këto raste nuk kemi të bëjmë me shmangie nga detyrimet që vijnë si pasojë e lidhjes së një marrëveshjeje ndërkombëtare në përputhje me rregullat e gjithëpranuara të së drejtës ndërkombëtare publike dhe në veçanti të parimit *pacta sunt servanda* (shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese).

37. Gjykata vëren se nuk ka asnjë dispozitë tjetër kushtetuese që të përcaktojë kompetencën e saj për kontrollin e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën, përveç shkronjës “b” të pikës 1 të nenit 131 të Kushtetutës. Sipas nenit 124, pika 2, të Kushtetutës, Gjykata i nënshtrohet vetëm kësaj të fundit dhe përderisa një kompetencë e tillë nuk është parashikuar shprehimisht në Kushtetutë, nuk mund të ushtrohet prej saj. Gjykata rithekson se kompetencat e saj nuk mund të ndryshohen, të ngushtohen ose të zgjerohen, përveçse me ligj kushtetues (*shih vendimet nr. 36, datë 4.11.2021; nr. 212, datë 29.10.2002; nr. 34, datë 24.9.1996 të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se në juridiksionin kushtetues, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës, përfshihet kontrolli kushtetues i marrëveshjeve ndërkombëtare vetëm para ratifikimit të tyre me ligj nga Kuvendi. Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se dispozitat kushtetuese nuk i njohin asaj në mënyrë të shprehur dhe të drejtpërdrejtë kompetencën për të vendosur për kushtetutshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare pas ratifikimit dhe pasi ato bëhen pjesë e rendit të brendshëm juridik.

38. Në këtë kuptim, për sa kohë që në momentin e paraqitjes së kësaj kërkeje kushtetuese kishte hyrë në fuqi ligji ratifikues nr. 145/2020, Gjykata vlerëson se ky është një fakt juridik që pamundëson kontrollin kushtetues të Marrëveshjes sipas nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës. Duke iu referuar më tej edhe përmbajtjes së dispozitave të ligjit nr. 8577/2000, në pjesën që rregullon procedurat e gjykimit kushtetues, konstatohet se si procedura të gjykimit kushtetues ai ka parashikuar vetëm ato që kanë të bëjnë me pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit, duke përcaktuar subjektet që vënë në lëvizje Gjykatën, afatet e shqyrtimit dhe vendimmarrjen e saj (nenet 52 dhe 52/a). Kurse në nenin 53 të këtij ligji gjen reflektim i njëjti parashikim i nenit 180 të Kushtetutës, sipas të cilit lejohet kontrolli *ex post* vetëm i atyre marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara para hyrjes në fuqi të Kushtetutës, duke përcaktuar si subjekt që mund të vinte në lëvizje këtë proces Këshillin e Ministrave.

39. Gjykata rithekson se gjatë procedurës parlamentare, deputetët, ashtu si edhe çdo subjekt tjetër kushtetues që i njihet e drejta e nismës për fillimin e kontrollit paraprak të marrëveshjeve ndërkombëtare sipas nenit 134 të Kushtetutës dhe nenit 52, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000, kanë të gjitha mundësitë që të vënë në lëvizje Gjykatën për ushtrimin e juridiksionit të saj kushtetues sipas nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës. Gjykata konstaton se ekzistojnë mekanizmat e duhur politikë dhe juridikë për të garantuar shtetin e së drejtës. Këto mekanizma mund dhe duhet të ushtrohen, duke respektuar parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Mospërdorimi i tyre në mënyrën dhe kohën e duhur nuk mund të përbëjë shkak për zgjerimin e juridiksionit të Gjykatës në lidhje me kontrollin e kushtetutshmërisë së marrëveshjes ndërkombëtare të ratifikuar tashmë, me argumentin e rolit të saj si garantuese e shtetit ligjor nga papërgjegjshmëria e ekzekutivit. Për rrjedhojë, argumenti i kërkuarit, mbi të cilin ai kërkon ushtrimin e juridiksionit kushtetues pas ratifikimit të Marrëveshjes, në rastin konkret nuk gjen mbështetje kushtetuese.

40. Për sa më sipër, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, që përbën edhe bazën ligjore të përcaktuar nga vetë kërkuari në mbështetje të kësaj kërkeje, çështja e kontrollit të kushtetutshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare pas ratifikimit të tyre nuk përfshihet në kategoritë e çështjeve për të cilat Gjykata ka juridiksion për të vendosur. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuarit që kanë të bëjnë me përmbajtjen e Marrëveshjes, përkatësisht ato në lidhje me cenimin e: i) identitetit kombëtar, për shkak të historisë 3000-vjeçare të Portit të Durrësit; ii) parimit të shtetit të së drejtës dhe të sigurisë juridike, pasi synohet hyrja në negociata me të përzgjedhurin e selektuar paraprakisht për të tjetërsuar një tokë publike për investim; iii) parimit të barazisë para ligjit dhe lirisë së veprimtarisë ekonomike, pasi, në kundërshtim me nenin 17 të Kushtetutës, është përcaktuar një trajtim preferencial i shoqërive shtetërore ose private të propozuara nga palët e Marrëveshjes, pa një procedurë konkurrimi të hapur dhe transparente; iv) parashikimeve të MSA-së, pasi nuk lejohet një proces konkurrimi i hapur dhe transparent, nuk mund t’i nënshtrohen

kontrollit kushtetues. Në këtë këndvështrim, për të njëjtën arsye, Gjykata vlerësoi të mos trajtojë as pretendimin e kërkuarit lidhur me natyrën e Marrëveshjes, pra nëse ajo përfshihet nën rregullimet e pikës 1 të nenit 121 të Kushtetutës apo të pikës 2 të tij, sikundër kanë prapësuar subjektet e interesuara, për sa kohë në këtë rast jemi para një marrëveshjeje të ratifikuar tashmë me ligj nga Kuvendi. Po kështu, edhe pretendimet e kërkuarit për cenimin e neneve 4 dhe 7 të Kushtetutës, për shkak se nuk është përfshirë kreu i shtetit në procedurën e negociimit dhe miratimit të Marrëveshjes edhe pse ajo, sipas tij, konsiderohet si një marrëveshje me karakter politik, që lidhet me integritetin territorial dhe prek fusha nevralgjike të ekonomisë, pavarësisht se janë paraqitur si shkaqe për kundërshtimin e ligjit nr. 145/2020, ato përthithen nga pretendimet që kanë të bëjnë me procedurën për negociimin dhe miratimin e Marrëveshjes, për rrjedhojë nuk mund t'i nënshtrohen kontrollit kushtetues për sa kohë janë ngritur pas ratifikimit të marrëveshjes ndërkombëtare.

A.2. Për ligjin ratifikues

41. Gjykata thekson se edhe pse Kushtetuta ndalon kontrollin kushtetues të marrëveshjes ndërkombëtare pas ratifikimit të saj, nga ky lloj kontrolli, ashtu si edhe për çdo ligj tjetër, nga pikëpamja formale, nuk mund të ketë përjashtim për aktin ratifikues të Kuvendit. Sikurse u parashtrua edhe më lart, pavarësisht se marrëveshja ndërkombëtare i bashkëlidhet ligjit ratifikues dhe është pjesë përbërëse e tij, kjo nuk u jep dispozitave të saj karakterin juridik të normave të ligjit ratifikues. Anasjelltas, vetëm për shkak se akti ratifikues përmban bashkëlidhur edhe tekstin e marrëveshjes, duke e bërë pjesë të tij, ai nuk merr vlerën juridike të marrëveshjes ndërkombëtare. Ndaj akti për ratifikimin dhe vetë marrëveshja ndërkombëtare, miratimi i së cilës konfirmohet nga i pari, nuk janë i njëjti akt juridik. Në një interpretim *a contrario*, nëse Gjykata do të pranonte që janë i njëjti akt juridik, duke vlerësuar se ka juridiksion vetëm për kontrollin *ex ante* të marrëveshjes ndërkombëtare, atëherë ligji ratifikues do të mbetej jashtë kontrollit kushtetues, çka do të binte ndesh me parimet e shtetit të së drejtës që kërkon kontrollin e ligjeve. Rrjedhimisht, referuar nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, vlerësimi i kushtetutshmërisë së aktit për ratifikimin e marrëveshjes ndërkombëtare nuk mbetet jashtë juridiksionit kushtetues.

42. Nga ana tjetër, Gjykata thekson se pohimi se ajo ka juridiksion për vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjit ratifikues të marrëveshjes ndërkombëtare nuk nënkupton që në këtë juridiksion përfshihet edhe vetë marrëveshja, përmbajtja e saj substanciale për shkak të qenies pjesë përbërëse e tij. Kjo sepse ligjvënësi mund ta miratojë një marrëveshje ndërkombëtare në tërësinë e saj ose të mos e miratojë atë, por ai nuk mund ta ndryshojë/modifikojë tekstin e saj, i cili i bashkëlidhet ligjit në formë të plotë, ashtu siç është miratuar nga palët në marrëveshje. Edhe pas ratifikimit dhe hyrjes së saj në fuqi, dispozitat e marrëveshjes ndërkombëtare nuk mund të ndryshohen ose shfuqizohen me një akt të Kuvendit, por referuar Konventës së Vjenës, “Për të drejtën e traktateve”, një gjë e tillë mund të ndodhë vetëm në kushtet dhe në mënyrën e përcaktuar nga vetë ajo ose në përputhje me rregullat e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare. Në rastin kur marrëveshja ndërkombëtare nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi i saj kërkon nxjerrjen e një ligji, vetëm ky i fundit mund të jetë objekt ndryshimi, plotësimi ose shfuqizimi nga ligjvënësi. Ndaj, nisur nga natyra e veçantë dhe përmbajtja, si rregull, e ligjit ratifikues si një akt juridik i shprehjes së pëlqimit nga Republika e Shqipërisë për të qenë palë në një marrëveshje ndërkombëtare, por edhe në respektim të parimeve të përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare, në veçanti të rregullit *pacta sunt servanda*, juridiksioni i Gjykatës për kontrollin kushtetues të ligjit ratifikues të marrëveshjes ndërkombëtare nuk mund të jetë i pakufizuar. Në raste të kësaj natyre, ky juridiksion kufizohet vetëm në aspektin formal, konkretisht në verifikimin nëse shprehja e pëlqimit të Republikës së Shqipërisë për të qenë palë në marrëveshjen ndërkombëtare, është bërë në cenim të qartë dhe objektivisht të dukshëm të një rregulli të së drejtës së brendshme të një rëndësie thelbësore, domethënë në vlerësimin nëse ligji ratifikues është miratuar nga organi kompetent sipas procedurës së parashikuar nga Kushtetuta.

43. Për rrjedhojë, në lidhje me mundësinë e kontrollit *ex post* të ligjit që ratifikon marrëveshjen ndërkombëtare, Gjykata e trajton juridiksionin e saj në drejtim të kompetencës për të shqyrtuar kushtetutshmërinë e ligjit të brendshëm për ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare, të parashikuar nga neni 131, pika 1, shkronja “a”, i Kushtetutës, vetëm në aspektin formal, i cili shtrihet në drejtim të procedurës parlamentare për miratimin e tij. Gjykata vlerëson se për sa kohë ligji ratifikues i kundërshtuar përmban vetëm shprehjen e pëlqimit nga Republika e Shqipërisë për të qenë

palë në marrëveshjen ndërkombëtare, kontrolli i saj kufizohet vetëm në kuptim të respektimit të procedurave kushtetuese të miratimit të tij dhe nuk mund të shtrihet mbi Marrëveshjen si pjesë përbërëse të ligjit ratifikues, pasi nga pikëpamja kushtetuese kjo do të nënkuptonte kontrollin e vetë marrëveshjes ndërkombëtare. Në kushtet kur vlerësoi se kontrolli kushtetues i ligjit ratifikues nuk përjashtohet nga juridiksioni kushtetues, Gjykata do të ndalet në vijim në verifikimin e kritereve të tjera ligjore për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues.

B. Për legjitimimin e kërkuarit

B.1 Për legjitimimin racione personae

44. Gjykata vëren se subjekti 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, për rrjedhojë kërkuari legjitimohet *racione personae* të vërë në lëvizje gjykimin kushtetues për kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së akteve normative të kundërshtuara.

45. Për sa i takon legjitimitet formal të kërkuarit, Gjykata konstaton se kërkesa me të cilën është vënë në lëvizje procesi kushtetues është paraqitur më datë 11.11.2022, nga një grup prej 36 deputetësh të Kuvendit, të cilët përbëjnë subjektin kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, në kuptim të nenit 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenit 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000. Gjatë shqyrtimit të kërkesës u konstatua se disa prej deputetëve nënshkrues të saj kanë dhënë dorëheqjen nga mandati i deputetit dhe në zbatim të parashikimeve ligjore në fuqi, janë zëvendësuar me vendimet përkatëse të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve. Për rrjedhojë, në momentin që çështja ishte për shqyrtim në seancë plenare, këta deputetë nënshkrues të kërkesës nuk e gëzonin më këtë status.

46. Në këtë kuptim, Gjykata rithekson se verifikimi i kritereve formale të pranueshmërisë së kërkesës, pra edhe verifikimi i numrit të deputetëve që i drejtohen asaj (jo më pak se një e pesta e deputetëve), realizohet në momentin e vënies në lëvizje të kontrollit kushtetues dhe ky kriter është plotësuar nga kërkuari. Po kështu, edhe në momentin e shqyrtimit të çështjes në seancë plenare ky kriter ka rezultuar i plotësuar, për sa kohë që kërkuari ka ruajtur përsëri numrin e kërkuar nga dispozita kushtetuese, neni 134, pika 1, shkronja “c”, i Kushtetutës (shih vendimin nr. 21, datë 18.4.2023 të Gjykatës Kushtetuese).

47. Nisur nga sa më lart, Gjykata vlerëson se kërkuari legjitimohet *racione personae* të vërë në lëvizje gjykimin kushtetues për kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjit.

B.2. Për legjitimimin racione temporis

48. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se kërkuari nuk legjitimohet *racione temporis*. Ai ka pasur mundësinë t'i drejtohet Gjykatës për kundërshtimin e Marrëveshjes para ratifikimit, sipas nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës, ndërkohë që me ratifikimin e saj humb e drejta e subjekteve që të kërkojnë shfuqizimin si të papajtueshme me Kushtetutën. Kërkesa është paraqitur në Gjykatë më 11.11.2022, në një kohë kur Marrëveshja është ratifikuar afro 2 vjet më parë, më 3.12.2020 me ligjin nr. 145/2020, i cili ka hyrë në fuqi më 24.1.2021. Për rrjedhojë, kërkesa me këtë objekt është jashtë afatit kushtetues sipas nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës.

49. Gjykata rithekson se Marrëveshja dhe akti ratifikues i saj janë dy akte të veçanta juridike dhe se për kundërshtimin e ligjit ratifikues, për sa kohë që ai është pjesë e juridiksionit kushtetues, gjejnë zbatim të njëjtat kritere ligjore që zbatohen për kundërshtimin e akteve normative si të papajtueshme me Kushtetutën. Sipas nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, afati për paraqitjen e kërkesës është 2 vjet nga hyrja në fuqi e aktit (ligjit ose të akteve të tjera normative). Në rrethanat kur afati i zbatueshëm për paraqitjen e kërkesës për kontrollin kushtetues edhe të ligjit ratifikues është 2 vjet, Gjykata konstaton se kërkesa në rastin konkret konsiderohet se është paraqitur brenda afatit ligjor. Ligji nr. 145/2020 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 3, datë 8.1.2021 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit, kurse kërkesa është paraqitur në Gjykatë më 11.11.2022, për rrjedhojë kërkuari legjitimohet edhe *racione temporis*.

B.3 Për legjitimimin racione materiae

50. Sipas kërkuarit, janë cenuar Konventa e Vjenës, si dhe nenet 4 dhe 7 të Kushtetutës në procedurën e negociimit dhe miratimit të Marrëveshjes dhe ratifikimit të saj. Në thelb, ai ka pretenduar se është anashkaluar Presidenti, edhe pse referuar raportit të Komisionit të Ligjeve është

përcaktuar si bazë kushtetuese shkronja “ç” e pikës 1 të nenit 121, duke pranuar kështu se marrëveshja është politike. Po kështu, kërkuesi ka pretenduar cenimin e nenit 82, pika 1, të Kushtetutës, pasi projektligji nuk është shoqëruar me raportin që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij. Në nenin 6 të Marrëveshjes janë përcaktuar projektet ku do të investohet, ndaj duhej të ishin përcaktuar lloji i projektit dhe fatura financiare për zhvillimin e tij. Fakti që kjo Marrëveshje do të implementohet me marrëveshje të tjera specifike zbatimi për secilin projekt, tregon se ndikimi në buxhetin e shtetit jo vetëm është i pashmangshëm, por mënyra si është vepruar, pa një studim paraprak lidhur me ndikimet në të ardhmen, investimet dhe dobishmërinë, ngre alarmin se ndikimi do të jetë shumë negativ. Kjo jep premisa për ndikime negative jo vetëm në nivelin e borxhit, por në të gjithë situatën financiare në tërësi. Po sipas kërkuesit, referuar parashikimeve të ligjit nr. 43/2016, procedura për lidhjen e marrëveshjes nuk është bërë transparente në aktet parlamentare, referuar të dhënave të faqes zyrtare, si dhe mungon mendimi i MEPJ-së dhe MD-së, që sipas shkronjës “dh” të nenit 17 të ligjit nr. 43/2016 është i detyrueshëm.

51. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit, ai mund të ratifikojë me ligj edhe marrëveshje që nuk parashikohen në paragrafin e parë të nenit 121 të Kushtetutës. Në rastin konkret janë respektuar kriteret e parashikuara në lidhje me negociimin, nënshkrimin dhe ratifikimin e marrëveshjes, por edhe nëse hipotetakisht do të pranohej se ka pasur ndonjë shkelje gjatë negociimit dhe nënshkrimit, çdo lloj parregullsie është rregulluar me ratifikimin e saj nga Kuvendi. Referimi në nenin 46 të Konventës së Vjenës nuk ka vend në këtë rast, pasi kjo dispozitë kërkon që shkelja e pretenduar të jetë e qartë dhe të kishte të bënte me një rregull të së drejtës së brendshme të një rëndësie thelbësore, çka nuk është provuar në rastin konkret. Në lidhje me pretendimin për nenin 82, pika 1, të Kushtetutës, marrëveshja e ratifikuar me ligjin nr. 145/2020 është marrëveshje kuadër dhe nuk ka efekte financiare, por synon krijimin e bazës ligjore ndërmjet palëve, me qëllim sigurimin e bashkëpunimit ekonomik në fushat ekonomike të përcaktuara në nenin 2 të saj. Çdo marrëveshje tjetër specifike që do të negociohet dhe nënshkruhet mbi bazën e saj do të trajtohet e miratohet më vete dhe do të përmbajë, nëse është rasti, edhe efektet financiare.

52. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se, bazuar në nenin 121, pika 2, të Kushtetutës, në nenin 9 të Marrëveshjes është përcaktuar hyrja në fuqi me ratifikimin nga parlamenti, duke u marrë parasysh në këtë rast kriteri subjektiv, pra vullneti i palëve. Në lidhje me pretendimin për nenin 82 të Kushtetutës, edhe pse kanë kaluar afro 2 vjet nga miratimi i ligjit ratifikues dhe fillimi i zbatimit të Marrëveshjes, në buxhetin e shtetit për vitet 2021 dhe 2022 nuk është parashikuar asnjë implikim financiar që lidhet me to. Për çdo projekt të ardhshëm do të krijohen akte të tjera juridike që, në varësi të situatave, do të mund të kenë edhe implikime financiare, për të cilat, në çdo rast, do të jenë institucionet e shtetit shqiptar që do të vendosin. Kurse për sa u përket pretendimeve për mungesën e mendimit të MEPJ-së dhe MD-së, kërkuesi ka përdorur si referencë faqen zyrtare të Kuvendit, ku janë publikuar dokumentet e projektligjit për ratifikimin e Marrëveshjes, ndërkohë që mendimet e dy ministrave nuk janë pjesë e dokumentacionit që publikohet në faqen zyrtare, por dokumente shoqëruese të projektligjit, të cilat u dorëzohen deputetëve para se të votojnë. MEPJ-ja dhe MD-ja kanë zbatuar detyrimin e tyre ligjor për dhënien e mendimit, ku kanë shprehur dakordësinë për miratimin e Marrëveshjes dhe nuk kanë pasur asnjë vërejtje për përmbajtjen e saj. Deputetët kërkues, edhe pse kanë të drejtë të kërkojnë dokumente shtesë, nuk e kanë bërë as para ratifikimit të Marrëveshjes, as pas saj.

53. Gjykata vëren se sipas nenit 121, pika 1, të Kushtetutës ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj në rastet e përcaktuara shprehimisht prej saj. Ndërsa sipas pikës 2 të këtij neni, Kuvendi, me shumicën e të gjithë anëtarëve, mund të ratifikojë edhe marrëveshje të tjera ndërkombëtare që nuk parashikohen në paragrafin 1 të këtij neni. Ndërsa sipas pikës 4, norma kushtetuese i ka deleguar ligjvënësit të rregullojë me ligj parimet dhe procedurat për ratifikimin dhe denoncimin e marrëveshjeve ndërkombëtare.

54. Gjykata vlerëson të theksojë se neni 121, pika 1, i Kushtetutës ka përcaktuar në mënyrë të qartë kategoritë e marrëveshjeve ndërkombëtare që kërkojnë domosdoshmërisht ratifikimin e tyre me ligj nga Kuvendi. Megjithatë, kjo dispozitë nuk është kufizuese në lidhje me veprimtarinë kushtetuese të Kuvendit, për sa kohë që norma kushtetuese i ka lënë atij hapësirën të vlerësojë dhe të ratifikojë me ligj marrëveshje të një natyre të ndryshme nga ato që parashikohen në pikën 1, që i paraqiten sipas

ligjit nr. 43/2016. Ndërsa ratifikimi i marrëveshjeve ndërkombëtare sipas pikës 1 është detyruese për të dhe Kuvendi nuk mund të shmanget ose të ketë diskrecion për zbatimin e saj, në rastin e pikës 2 të këtij neni kjo çështje i përket vlerësimit të këtij organi, pa përcaktuar norma kushtetuese kufizime të tjera përtej parashikimeve të pikës 1 dhe shumicës së votave për vendimarrjen.

55. Në drejtim të ligjit ratifikues, pra të procedurës parlamentare të zhvilluar nga Kuvendi, kërkuesi ka pretenduar se qeveria e ka kaluar si një marrëveshje bashkëpunimi ekonomik pa implikime financiare dhe territoriale, edhe pse ajo është një marrëveshje me karakter politik. Gjykata vlerëson se këto pretendime, edhe pse janë orientuar drejt përmbajtjes së nenit 82, pika 1, të Kushtetutës, në lidhje me respektimin e kësaj dispozite kushtetuese për sa i përket shoqërimit të ligjit të propozuar me raportin që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij, në thelb kanë të bëjnë me natyrën e Marrëveshjes, në kuptim të përfshirjes së saj në fushëveprimin e nenit 121, pika 1, të Kushtetutës dhe jo me ligjin ratifikues të saj. Për rrjedhojë, ato nuk mund të jenë objekt i këtij gjykimi kushtetues (shih paragrafin 40 supra).

56. Nga ana tjetër, Gjykata konstaton se referuar procesverbalit të seancës plenare të datës 3.12.2020, ligji nr. 145/2020 është miratuar me 92 vota. Gjykata konstaton se në nenin 78 të Kushtetutës është përcaktuar kuorumi dhe shumica e nevojshme e votave të anëtarëve të Kuvendit për vendimarrjen e tij (i referuar si bazë ligjore edhe në aktet e procedurës parlamentare), si rregull i përgjithshëm që gjen zbatim për sa kohë Kushtetuta nuk parashikon një rregullim të ndryshëm. Ndërsa referuar përmbajtjes së pikës 2 të nenit 121 të Kushtetutës, ajo ka parashikuar një shumicë të të gjithë anëtarëve të Kuvendit për ratifikimin e marrëveshjeve që nuk përfshihen në pikën 1 të kësaj dispozite. Edhe pse në rastin konkret nuk është vënë në diskutim baza kushtetuese e vendimarrjes së Kuvendit, në drejtim të kuoromit dhe numrit të votave të nevojshme për miratimin e ligjit ratifikues, rezulton se kërkesat e nenit 121 të Kushtetutës përmbushen.

57. Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se procedura e zhvilluar nga Kuvendi në këtë rast nuk cenon parimet dhe standardet kushtetuese, për rrjedhojë pretendimet e kërkuesit në këtë drejtim janë të pabazuara.

58. Në përfundim, Gjykata vlerëson se kërkesa në shqyrtim duhet të rrëzohet sipas arsyetimit të mësipërm të këtij vendimi.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, bazuar në nenet 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “b” dhe 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, si dhe nenet 52, 52/a, 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, me shumicë votash,

VENDOSI:

1. Rrëzimin e kërkesës.

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

Marrë, më 16.6.2023.

Shpallur, më 12.7.2023.

Kryetar: Holta Zaçaj

Anëtarë: Fiona Papajorgji, Marsida Xhaferllari, Sandër Beci, Elsa Toska, Ilir Toska, Marjana Semini, Genti Ibrahim

Anëtare kundër: Sonila Bejtja

MENDIM PAKICE

1. Në çështjen nr. 7 (Nj.) 2022 të Regjistrisë Themeltar, me kërkesë jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, nuk ndaj qëndrim të njëjtë me shumicën, e cila ka vendosur rrëzimin e kërkesës, pasi ka arritur në përfundimin se në lidhje me kontrollin në substancë të marrëveshjes ndërkombëtare kjo Gjykatë nuk ka juridiksion, kurse në lidhje me procedurën e zhvilluar nga Kuvendi për miratimin e ligjit ratifikues i ka gjetur pretendimet e kërkuarit të pabazuara, duke vlerësuar se në këtë rast nuk janë cenuar parimet dhe standardet kushtetuese.

2. Në lidhje me çështjen e juridiksionit të Gjykatës, shumica ka vlerësuar se normat e marrëveshjes ndërkombëtare nuk inkorporohen në tekstin e aktit juridik ratifikues në substancë me qëllim transferimin e tyre në rendin e brendshëm. Ligji ratifikues, si rregull, sikurse dhe në rastin konkret, përmban vetëm një nen, ku shprehet për marrëveshjen që ratifikon dhe hyrjen e saj në fuqi, ndërkohë që teksti i marrëveshjes i bashkëlidhet dhe bëhet pjesë përbërëse e tij. Për rrjedhojë, statusi i marrëveshjes ndërkombëtare të ratifikuar nuk barazohet me atë të aktit juridik që i jep asaj efektivitet në rendin e brendshëm ligjor (*shih paragrafin 30 të vendimit*). Ajo ka vlerësuar se në juridiksionin kushtetues, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës, përfshihet kontrolli kushtetues i marrëveshjeve ndërkombëtare vetëm para ratifikimit të tyre me ligj nga Kuvendi dhe se dispozitat kushtetuese nuk i njohin asaj në mënyrë të shprehur dhe të drejtpërdrejtë kompetencën për të vendosur për kushtetutshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare pas ratifikimit dhe pasi ato bëhen pjesë e rendit të brendshëm juridik (*shih paragrafin 37 të vendimit*). Në lidhje me ligjin ratifikues, ajo ka vlerësuar se akti për ratifikimin dhe vetë marrëveshja ndërkombëtare, miratimi i së cilës konfirmohet nga i pari, nuk janë i njëjti akt juridik. Rrjedhimisht, referuar nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, vlerësimi i kushtetutshmërisë së këtij akti nuk mbetet jashtë juridiksionit kushtetues (*shih paragrafin 41 të vendimit*).

3. Në lidhje me sa më sipër, unë ndaj qëndrim tërësisht të ndryshëm me shumicën, pasi në vlerësimin tim, jo vetëm që marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj nuk mund të përjashtohen nga kontrolli kushtetues, por edhe referuar pretendimeve të paraqitura nga kërkuari vlerësoj se ato janë të bazuara edhe në themel, për rrjedhojë vënë në dyshim kushtetutshmërinë e të gjithë procedurës së zhvilluar për miratimin dhe ratifikimin e Marrëveshjes.

4. Duke iu referuar përmbajtjes së normave kushtetuese, vërehet se ato kanë bërë dallim brenda kategorisë së marrëveshjeve ndërkombëtare mes atyre që ratifikohen me ligj dhe atyre për të cilat nuk është e nevojshme kalimi në procedurën parlamentare, duke parashikuar, për këto të fundit, vetëm detyrimin e Kryeministrit që të njoftojë Kuvendin sa herë që Këshilli i Ministrave nënshkruan një marrëveshje të tillë. Duke pasur parasysh këtë, vlerësoj se shumica, nëpërmjet qëndrimit të saj, *së pari*, ka bërë dallimin mes kontrollit të kushtetutshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara dhe të atyre që nuk ratifikohen nga Kuvendi dhe, *së dyti*, duke pasur parasysh parashikimet e nenit 121, pikat 1 dhe 2, të Kushtetutës, ka krijuar premisat që në të ardhmen Kuvendi të ratifikojë çdo marrëveshje ndërkombëtare që ai synon t’ia shmangë kontrollit kushtetues.

5. Në vlerësimin tim si gjyqtare në pakicë, Gjykata ka juridiksion për të kontrolluar kushtetutshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare në kuptim të rregullimit të parashikuar nga neni 131, pika 1, shkronja “a”, i Kushtetutës, i cili është rregulli i përgjithshëm që përcakton juridiksionin kushtetues për kontrollin e akteve ligjore. Po kështu, edhe pse Kushtetuta ka përcaktuar në nenin 131, pika 1, shkronja “b”, në mënyrë të posaçme kontrollin paraprak të marrëveshjeve ndërkombëtare, kjo dispozitë nuk mund të interpretohet se kufizon kontrollin kushtetues të këtyre akteve, por përbën një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm i kontrollit *a posteriori* të akteve ligjore. Kjo, sepse, si rregull, Gjykata shqyrton kushtetutshmërinë e akteve ligjore pas hyrjes së tyre në fuqi dhe pasi bëhen pjesë e rendit të brendshëm juridik. Si përjashtim nga ky rregull, Gjykata, vetëm në rastin e shkronjës “b” të pikës 1 të nenit 131 të Kushtetutës, ka kompetencën që të shqyrtojë kushtetutshmërinë e një akti përpara se ai të bëhet pjesë e rendit juridik të brendshëm dhe të sjellë pasoja, duke pasur parasysh natyrën e detyrimeve që lindin prej tij dhe të marrëdhënieve që krijohen në të tilla raste.

6. Edhe pse formalisht ndodhemi përpara dy akteve juridike të veçanta, nga njëra anë marrëveshja ndërkombëtare që ndjek një procedurë të caktuar dhe, nga ana tjetër, ligji i organit ligjvënës për ratifikimin e saj, marrëveshja ndërkombëtare bëhet pjesë e rendit të brendshëm vetëm për shkak se inkorporohet në aktin ratifikues, pra si pjesë e tij, jo si akt i veçantë juridik, që ndjek një procedurë miratimi dhe shpallje e botimit më vete. Është ligji i zakonshëm, që duke e bërë pjesë të tij

marrëveshjen ndërkombëtare, i jep asaj vlerën juridike dhe e fut në rendin e brendshëm juridik, i cili është edhe momenti prej nga ajo fillon të prodhojë efekte.

7. Sipas nenit 122, pika 1, të Kushtetutës çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar bëhet pjesë e sistemit të brendshëm juridik pas botimit në Fletoren Zyrtare, kurse sipas nenit 117, pika 3, të Kushtetutës marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj shpallen dhe botohen sipas procedurave që parashikohen për ligjet. Sipas pikës 2 të nenit 122, një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të. Në rendin juridik të përcaktuar nga Kushtetuta, marrëveshjet ndërkombëtare janë mbi ligjet, por nën Kushtetutën, e cila është norma më e lartë në këtë hierarki, me përjashtim të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, së cilës në nenin 17 të saj Kushtetuta i ka dhënë vlerën e standardit kushtetues, për sa i përket kufizimit të të drejtave të njeriut.

8. Duke pasur parasysh renditjen dhe klasifikimin e akteve normative që kanë fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj, edhe pse renditen më lart se ligjet, ndodhen në një nivel më të ulët se sa normat dhe parimet kushtetuese. Për rrjedhojë, është e papranueshme që në rast përplasjeje me Kushtetutën, kjo e fundit të ketë synuar përjashtimin e tyre nga kontrolli i kushtetutshmërisë. Duke qenë se marrëveshja dhe ligji ratifikues janë të lidhur pashmangërisht me njëra-tjetrën, Gjykata vihet në lëvizje për kundërshtimin e ligjit ratifikues, për sa kohë që ndodhemi përpara ushtrimit të kontrollit *a posteriori* të normave, që kërkon që ato të kenë hyrë në fuqi paraprakisht, por e gjykon këtë akt në tërësinë e tij, pra jo vetëm për respektimin e aspekteve procedurale të miratimit të tij nga Kuvendi, por edhe në lidhje me aspektet përmbajtësore/substanciale të tekstit të marrëveshjes që është pjesë integrale dhe e pandashme e tij. Kontrolli kushtetues i ligjit ratifikues përfshin të gjitha elementet e tij: përmbajtjen në tërësi, pra edhe të marrëveshjes si pjesë përbërëse e tij, kompetencat për miratimin, ashtu edhe procedurën e miratimit.

9. Duke njohur juridiksionin e Gjykatës për të kontrolluar ligjin që jep pëlqimin për ratifikim, në mënyrë indirekte pranohet edhe kontrolli i marrëveshjes ndërkombëtare, në përputhje me supozimin se nëse kjo e fundit përmban dispozita që nuk janë në përputhje me Kushtetutën, atëherë ligji që jep pëlqimin për ratifikimin e një marrëveshjeje të tillë është, gjithashtu, në kundërshtim me Kushtetutën. Përndryshe, qëndrimi i shumicës që i ndan këto akte në drejtëm të kontrollit të kushtetutshmërisë së tyre çon në një qasje dhe kontroll tërësisht formalist, duke pasur parasysh se verifikimi i procedurës parlamentare është i kufizuar vetëm në disa aspekte kushtetuese. Po kështu, shumica nuk ka analizuar dhe nuk ka vënë në diskutim se çfarë pasojash sjell ushtrimi i një kontrolli të tillë të kufizuar. Çfarë do të ndodhë me marrëveshjen ndërkombëtare dhe pasojat e saj në rast se Gjykata konstaton shkelje kushtetuese në procedurën parlamentare dhe shfuqizon ligjin ratifikues? A mund të qëndrojë më një marrëveshje ndërkombëtare në rendin e brendshëm juridik, pasi ligji që i ka dhënë asaj këtë pozicion normativ do të përjashtohet nga ky rend përmes shfuqizimit?

10. Duke vijuar më tej, edhe e drejta ndërkombëtare nuk i ndalon shtetet që të përcaktojnë në të drejtën e tyre të brendshme raportin mes normave kombëtare dhe ndërkombëtare dhe të rregullojnë konfliktet mes tyre, duke mos vendosur një detyrim absolut për respektimin vetëm të akteve të së drejtës ndërkombëtare. Në këtë kuptim, pavarësisht vendit që u ka dhënë marrëveshjeve ndërkombëtare në sistemin tonë të brendshëm, Kushtetuta nuk ka parashikuar që e drejta ndërkombëtare ka përparësi absolute edhe mbi të drejtën kushtetuese, ndaj si ligjvënësi, ashtu edhe kjo Gjykatë është e detyruar vetëm nga rendi kushtetues (përmbajtja e tij) dhe jo përmbajtja e akteve të tjera normative, pavarësisht renditjes së tyre. Shumica është nisur nga prezumimi i kushtetutshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara, ndërkohë që nuk rezulton asnjë interpretim i tillë i normave kushtetuese që të pengojë kontrollin e përputhshmërisë së tyre me Kushtetutën nga pikëpamja e vlerave dhe e parimeve kushtetuese.

11. As Marrëveshja objekt gjykimi dhe as ligji ratifikues i saj nuk janë norma të rangut kushtetues, ndaj këto burime të së drejtës nuk konsiderohen se janë të pakontrollueshme nga Gjykata. Edhe pse mjeti me anë të të cilit vihet në lëvizje gjykimi kushtetues është formalisht akti që lejon hyrjen e saj në sistemin juridik të brendshëm (ligji ratifikues), rritet se kontrolli kushtetues përfshin përmbajtjen e aktit në tërësinë e tij, pra edhe tekstin e marrëveshjes ndërkombëtare pjesë e tij.

12. Thënë sa më sipër, në vlerësimin tim, Gjykata duhej të kishte deklaruar veten kompetente për të ushtruar kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të të gjithë procedurës së ndjekur për negociimin, miratimin, deri në ratifikimin e Marrëveshjes me ligj të Kuvendit, si faza të së një njëjtës procedurë. Për rrjedhojë, kontrolli kushtetues duhej të kishte vijuar më tej me shqyrtimin në themel të pretendimeve të kërkuarit që kanë të bëjnë me cenimin e neneve 4 dhe 7 të Kushtetutës, për shkak të mospërfshirjes së kreut të shtetit në procedurën e negociimit të Marrëveshjes edhe pse ajo ka natyrë politike, si dhe cenimin e nenit 82 të Kushtetutës, për shkak se projektligji nuk është shoqëruar me relacionin e shpenzimeve financiare.

13. Këto pretendime të kërkuarit janë të lidhura me përcaktimin e natyrës së Marrëveshjes, në kuptim të nenit 121, pika 1, të Kushtetutës. Përcaktimi i kësaj natyre nëpërmjet normës kushtetuese që mbulon këtë akt është e lidhur në mënyrë thelbësore me të gjithë procedurën e realizuar për negociimin, miratimin dhe më pas ratifikimin e saj. Megjithatë, edhe në qasjen që ka përqafuar Gjykata në këtë rast, një pretendim i tillë nuk mund të mbetet pa u trajtuar prej saj, pasi vë në dyshim në mënyrë të drejtpërdrejtë edhe procedurën parlamentare për miratimin e ligjit ratifikues, si objekt i identifikuar i kontrollit kushtetues, në drejtim të respektimit të bazës kushtetuese ku kjo veprimtari është bazuar.

14. Edhe pse nuk vlerësoj të ndalem shumë gjatë në analizën e këtij pretendimi, vlerësoj të theksoj se përcaktimi i natyrës së Marrëveshjes, pra nëse ajo është me natyrë politike ose jo, pra nëse përfshihej në parashikimet e pikës 1 të nenit 121, është i mjaftueshëm për të arritur në një përfundim të drejtë në lidhje me këtë çështje. Ky element kushtetues çon më tej në verifikimin e dy aspekteve kryesore përgjatë kësaj procedure, konkretisht rolit dhe përfshirjes së Presidentit, si dhe respektimit të nenit 82, pika 1, të Kushtetutës në drejtim të akteve të procedurës parlamentare.

15. Sipas nenit 92, shkronja “ë”, të Kushtetutës, Presidenti lidh marrëveshje ndërkombëtare sipas ligjit. Duke iu referuar parashikimeve të ligjit nr. 43/2016, neni 5 ka parashikuar se marrëveshjet ndërkombëtare mund të lidhen në emër të Republikës së Shqipërisë ose në emër të Këshillit të Ministrave. Marrëveshjet ndërkombëtare në emër të Republikës së Shqipërisë mund të nënshkruhen nga Presidenti i Republikës ose nga Kryeministri, anëtarët e Këshillit të Ministrave ose çdo zyrtar i lartë, në çdo rast, me autorizim nga Presidenti i Republikës, ndërsa marrëveshjet ndërkombëtare në emër të Këshillit të Ministrave mund të nënshkruhen nga Kryeministri ose nga anëtarët e Këshillit të Ministrave, ose çdo zyrtar i lartë, në çdo rast, me autorizim nga Kryeministri.

16. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se në rastet kur bëhet fjalë për marrëveshje me karakter *politik*, shfaqja e vullnetit jashtë vendit, në emër të Republikës, bëhet nga Presidenti, duke iu përmbajtur politikës së përcaktuar më parë nga qeveria dhe/ose parlamenti, sipas rastit. Marrëveshje me natyrë politike konsiderohen të gjitha ato marrëveshje që sjellin pasoja për ekzistencën e shtetit, integritetin territorial, pavarësinë e tij ose pozitën e vetë shtetit në arenën ndërkombëtare. Veçanërisht, konsiderohen si marrëveshje politike ato që lidhen direkt me shpalljen, sigurimin ose zgjerimin e pozitës së një shteti ndaj një shteti tjetër, si dhe ato që kanë të bëjnë me marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë. Është kjo arsyeja që hyrja në fuqi e këtyre marrëveshjeve kondicionohet edhe me dhënien e pëlqimit nga ligjvënësi, pra ratifikimin, pasi të tilla marrëveshje duhet të jenë të mbështetura te parimi i legjitimitetit demokratik të organeve të brendshme të një shteti, në përputhje me parimin e demokracisë (*shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Kërkuar ka pretenduar pikërisht se kjo Marrëveshje ishte me natyrë politike, pasi përfshihej në parashikimet e shkronjës “ç” të pikës 1 të nenit 121, për rrjedhojë ajo duhej të ishte lidhur në emër të Republikës dhe të nënshkruhej nga Presidenti ose personi i autorizuar prej tij dhe jo nga Këshilli i Ministrave. Sipas nenit 26, pika 4, të Rregullores së Kuvendit, projektligjet për ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare shqyrtohen nga Komisioni i Ligjeve, nga Komisioni për Politikën e Jashtme, nga komisioni që mbulon fushën në të cilën është bërë marrëveshja dhe, nëse marrëveshja ka efekte financiare, nga Komisioni për Ekonominë dhe Financat. Referuar relacionit shoqëruar të projektligjit, të paraqitur nga Këshilli i Ministrave, si bazë ligjore janë përcaktuar nenet 78, 83, pikat 1 dhe 3 dhe 121 të Kushtetutës. Kurse referuar raportit të Komisionit të Ligjeve të datës 2.12.2020, ai është shprehur se bazuar në nenin 121, pika 1, shkronja “ç” dhe nenin 17 të ligjit nr. 43/2016 marrëveshja do t’i nënshtrohet procedurës së ratifikimit dhe do të hyjë në fuqi pas ratifikimit nga

Kuvendi. Në vlerësimin tim referimi nga Komisioni i Ligjeve në këtë dispozitë nuk mund të konsiderohet si një gabim material pasi prezumohet se deputetët e njohin ligjin ndaj nuk mund t'i referohen gabim atij e aq më pak normës kushtetuese ku bazojnë veprimtarinë e tyre. Përkundrazi, për sa kohë që ky komision si bazë kushtetuese ka përcaktuar shkronjën “ç” të pikës 1 të nenit 121, që përcakton se ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj në rastet kur kanë të bëjnë me marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë, ka pranuar se marrëveshja në fakt është politike. Për rrjedhojë, Kuvendi duhej të ishte ndalur në verifikimin e kushtetutshmërisë së procedurës për negocimin dhe miratimin e saj, në drejtim të mungesës së përfshirjes së kreut të shtetit.

18. Ritheksoj se pavarësisht qasjes së mbajtur nga shumica për juridiksionin e saj, ratifikimi nga Kuvendi me ligj i një marrëveshjeje që edhe pse do të rezultonte me natyrë politike nuk është nënshkruar në emër në Republikës së Shqipërisë, do të vinte në dyshim më së paku procedurën parlamentare dhe ushtrimin e kompetencave kushtetuese nga ky organ. Qëndrimi i shumicës e ka shndërruar kontrollin kushtetues në këtë procedurë, edhe pse i pranuar si i pjesshëm, në një kontroll formal, që ndalet vetëm në verifikimin e kuorumit të nevojshëm për zhvillimin e seancës dhe të numrit të votave për miratimin e ligjit, aspekte që rrallëherë ose asnjëherë do të arrinin të vinin në dyshim një procedurë të tillë parlamentare në drejtim të respektimit të parimeve të kushtetutshmërisë dhe shtetit të së drejtës.

19. Përcaktimi i natyrës së Marrëveshjes, përveç verifikimit të ushtrimit të kompetencave nga organet e përfshira në procesin e negocimit dhe miratimit, merr rëndësi edhe për sa i përket procedurës parlamentare, në drejtim të verifikimit të pretendimit tjetër të kërkuesit për shkeljen e nenit 82, pika 1, të Kushtetutës, për shkak të mungesës së shoqërimit të projektligjit me raportin që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij.

20. Sipas nenit 82 të Kushtetutës propozimi i ligjeve, kur është rasti, duhet të shoqërohet me raportin që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij. Në thelb, kjo dispozitë përcakton detyrimin për paraqitjen e raportit që përligj shpenzimet financiare në rastet kur projektligji ndërhyr në financat publike, pra ndikon në buxhetin e shtetit, duke sjellë rritje shpenzimesh ose pakësim të të ardhurave të tij (*shih vendimin nr. 32, datë 27.10.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Sipas nenit 68 të Rregullores së Kuvendit, projektligji hartohet në formën e një akti normativ dhe shoqërohet me relacionin, duke specifikuar kjo dispozitë edhe elementet që duhet të përmbajë ai. Kurse referuar sërish nenit 26, pika 4, të Rregullores së Kuvendit, që ka përcaktuar komisionet parlamentare në të cilat kalon shqyrtimi i projektligjeve për ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare, ai parashikon në mënyrë të shprehur se nëse marrëveshja ka efekte financiare ajo shqyrtohet nga Komisioni për Ekonominë dhe Financat.

21. Duke pasur parasysh që në ushtrimin e veprimtarisë legislative Kuvendi shfaqet si interpretues i parë i normave kushtetuese në miratimin e normave vetërregulluese dhe zbatimin e tyre, edhe shqyrtimi i këtij projektligji nga Komisioni për Ekonominë dhe Financat të çon të nënkuptosh se ajo është vlerësuar si një marrëveshje që ka efekte financiare, për rrjedhojë do duhej të ishte shoqëruar edhe me relacionin përkatës shoqërues. Mungesa e një akti të tillë bie ndesh, për rrjedhojë, me përmbajtjen e nenit 82, pika 1, të Kushtetutës, duke vënë në dyshim në aspektin kushtetues edhe procedurën e zhvilluar gjatë miratimit të ligjit ratifikues.

22. Duke qenë se në vlerësimin tim kontrolli kushtetues që shtrihet mbi ligjin ratifikues e përthith edhe marrëveshjen ndërkombëtare si pjesë e tij, ritheksoj se kjo nënkupton që ky kontroll përfshin të gjithë procedurën si një e tërë, pra në të gjitha elementet e saj, që prej fillimit të saj (organi kompetent, autorizimi dhe tagrat e tij) dhe deri në realizimin e procedurës parlamentare. Për rrjedhojë, qoftë edhe konstatimi i një të mete kushtetuese në procedurën e ratifikimit të ligjit, do të bënte që të binte bashkë me të edhe Marrëveshja si pjesë përbërëse dhe e pandarë e tij.

23. Për të gjitha argumentet si më sipër, në vlerësimin tim si gjyqtare në pakicë, Gjykata duhej të kishte vendosur pranimin e kërkesës dhe shfuqizimin e ligjit nr. 145/2020, datë 3.12.2020, “Për ratifikimin e marrëveshjes për bashkëpunim ekonomik ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe”, si i papajtueshëm me Kushtetutën.

Anëtare: Sonila Bejtja

MENDIM PARALEL

1. Në gjykimin kushtetues të çështjes që i përket kërkesës, jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, me objekt: “*Shfuqizimi i ligjit nr. 145/2020, datë 3.12.2020 Për ratifikimin e marrëveshjes për bashkëpunim ekonomik ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe, si i papajtueshëm me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare. Pezullimi i zbatimit të ligjit nr. 145/2020, datë 3.12.2020, derisa vendimi përfundimtar i Gjykatës Kushtetuese të hyjë në fuqi*”, ne, gjyqtaret Marsida Xhaferllari dhe Fiona Papajorgji, edhe pse bashkohemi me qëndrimin e shumicës për rrëzimin e kërkesës, konkurrojmë për arsyetimin e vendimit. Në vlerësimin tonë, çështja duhej trajtuar nën këndvështrimin *ratione temporis*, që kufizon kompetencën e Gjykatës për shqyrtimin e kërkesës.

2. Paraprakisht theksojmë se, ashtu sikurse ka evidentuar edhe shumica, Gjykata është vënë edhe më parë në lëvizje sipas shkronjës “b” të pikës 1 të nenit 131 të Kushtetutës për kontrollin e kushtetutshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare *para* ratifikimit të tyre, konkretisht për kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të “Statutit të Romës” për Gjykatën Ndërkombëtare Penale (*shih vendimin nr. 186, datë 23.9.2002 të Gjykatës Kushtetuese*) dhe të marrëveshjes ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Republikës së Greqisë, “Për delimitimin e zonave të tyre përkatëse, të shelfit kontinental dhe të zonave të tjera detare që u përkasin në bazë të së drejtës ndërkombëtare” (*shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Ndërkohë, kjo është hera e parë që Gjykata merr në shqyrtim një kërkesë me objekt kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjit ratifikues dhe marrëveshjes ndërkombëtare pas hyrjes në fuqi të kësaj të fundit, ndaj mungesa e jurisprudencës në këtë drejtim ishte arsyeja themelore për të cilën kemi votuar për shqyrtimin e çështjes në seancë plenare mbi bazë të dokumenteve.

3. Marrëveshja ndërkombëtare e ratifikuar, objekt shqyrtimi, është negociuar nga Këshilli i Ministrave dhe është lidhur (nënshkruar) më datë 26.11.2020. Në vijim, ajo është ratifikuar nga Kuvendi me ligjin nr. 145/2020, datë 3.12.2020 (*ligji nr. 145/2020*), i cili është shpallur në heshtje nga Presidenti i Republikës. Marrëveshja ndërkombëtare, së bashku me ligjin nr. 145/2020 për ratifikimin e saj janë publikuar në Fletoren Zyrtare nr. 3, datë 8.1.2021. Neni 9 i marrëveshjes ndërkombëtare parashikon se ajo hyn në fuqi nga dita e njoftimit të fundit nga pala e fundit që përfundon procedurën e vetë kushtetuese të ratifikimit. Në zbatim të këtij neni, pala shqiptare më datë 8.2.2021 ka njoftuar palën e Emirateve të Bashkuara për përfundimin e procedurave të saj të brendshme. Të njëjtin njoftim e ka përcjellë edhe pala tjetër më datë 3.6.2021, i cili, duke qenë njoftimi i fundit, shënon edhe datën e hyrjes në fuqi të marrëveshjes ndërkombëtare. Në vijim, Ministria e Punëve të Jashtme ka njoftuar Qendrën e Botimeve Zyrtare për datën e hyrjes në fuqi të marrëveshjes ndërkombëtare. Pas kryerjes së këtyre njoftimeve nëpërmjet kanaleve diplomatike, marrëveshja ndërkombëtare, në bazë të nenit 122, pika 1, të Kushtetutës, është bërë pjesë e sistemit juridik shqiptar.

4. Pas hyrjes në fuqi të marrëveshjes ndërkombëtare, një grup prej 36 deputetësh të Kuvendit, kanë vënë në lëvizje gjykimin kushtetues për shfuqizimin e ligjit ratifikues të saj. Në përmbajtje të kërkesës së tyre janë formuluar dy kërtime: i) shfuqizimi i marrëveshjes ndërkombëtare, bazuar në nenin 131, pika 1, shkronja “b”; ii) dhe shfuqizimi i ligjit nr. 145/2020 për ratifikimin e saj, bazuar në nenin 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës.

5. Shumica, fillimisht, ka vlerësuar se Gjykata nuk ka juridiksion në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, të Kushtetutës për të shqyrtuar kushtetutshmërinë e marrëveshjes ndërkombëtare konkrete, në kushtet kur kërkesa është paraqitur *pas* ratifikimit të saj (*shih paragrafët 37 dhe 40 të vendimit*), vlerësim me të cilin ndajmë të njëjtin qëndrim. Në vijim, ajo ka pranuar se Gjykata ka juridiksion për të kontrolluar kushtetutshmërinë e ligjit ratifikues të marrëveshjes ndërkombëtare (*shih paragrafin 41 të vendimit*), sipas nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës dhe se afati i paraqitjes së kërkesave me këtë lloj objekti është 2-vjeçar, njësoj si për çdo ligj tjetër (*shih paragrafin 49 të vendimit*). Sipas shumicës, nisur nga natyra e veçantë dhe përmbajtja e ligjit ratifikues, si një akt juridik i shprehjes së pëlqimit nga Republika e Shqipërisë për të qenë palë në një marrëveshje ndërkombëtare, por edhe në respektim të parimeve të përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare, në

veçanti të rregullit *pacta sunt servanda*, juridiksioni i Gjykatës për kontrollin kushtetues të ligjit ratifikues të marrëveshjes ndërkombëtare kufizohet vetëm në aspektin formal, konkretisht në vlerësimin nëse ligji ratifikues është miratuar nga organi kompetent sipas procedurës së parashikuar nga Kushtetuta (*shih paragrafin 42 të vendimit*). Me këtë arsyetim, shumica ka kontrolluar kushtetutshmërinë e ligjit nr. 145/2020 dhe në përfundim ka vendosur rrëzimin e kërkesës.

6. Në ndryshim nga shumica, vlerësojmë se thelbi i mosmarrëveshjes kushtetuese kërkonte interpretimin përfundimtar të Kushtetutës për procesin e përfundimit të marrëveshjes ndërkombëtare dhe ndryshimin që ai ka nga procesi legjislativ, për të zgjidhur çështjen e kompetencës së Gjykatës për shqyrtimin e kërkesave të tilla dhe kufizimet kohore të kësaj kompetence (*ratione temporis*). Duke ndjekur këtë linjë arsyetimi, çmojmë se duhej vendosur rrëzimi i kërkesës për shkaqet e mëposhtme.

7. *Së pari*, jemi të mendimit se kompetenca e Gjykatës për të kontrolluar pajtueshmërinë me Kushtetutën të ligjit ratifikues kufizohet *ratione temporis* gjer në hyrjen në fuqi të marrëveshjes ndërkombëtare. Shkaku i kufizimit kohor lidhet me marrëdhënien që ekziston midis së drejtës ndërkombëtare dhe asaj kombëtare. Kjo marrëdhënie rregullohet nga Kushtetuta, dispozitat e së cilës përcaktojnë rendin dhe klasifikimin e një marrëveshjeje ndërkombëtare në sistemin juridik shqiptar. Kështu, pasi përcakton si parim themelor zbatimin e së drejtës ndërkombëtare të detyrueshme për Republikën e Shqipërisë (*neni 5*), Kushtetuta, në vijim, parashikon se marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara bëhen pjesë e sistemit juridik të brendshëm, pasi botohen në Fletoren Zyrtare dhe kanë epërsi mbi ligjet (*nenet 116 dhe 122, pikat 1 dhe 2*), madje, në raste të caktuara, kanë epërsi edhe mbi të drejtën e vendit (*neni 122, pika 3*) dhe se marrëveshjet ndërkombëtare kanë efekt të drejtpërdrejtë, përveçse kur ato parashikojnë nxjerrjen e një ligji (*neni 122, pika 1*).

8. Gjithashtu, në nenin 121, pika 4, të Kushtetutës përcaktohet se parimet dhe procedurat për ratifikimin dhe denoncimin e marrëveshjeve ndërkombëtare parashikohen me ligj. Bëhet fjalë për ligjin nr. 43/2016, datë 21.4.2016, “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë” (*ligji nr. 43/2016*), i cili rregullon procesin e përfundimit të marrëveshjeve ndërkombëtare. Në fakt, rregullat e ligjit janë në përputhje (shpesh edhe përsëritje), me parimet dhe procedurat e Konventave të Vjenës, “Për të drejtën e traktateve”, të viteve 1969 dhe 1986, (në të cilat Republika e Shqipërisë ka aderuar respektivisht me ligjet nr. 8696/2000 dhe nr. 18/2014), ndërsa çështjet e parregulluara në ligj trajtohen sipas normave të së drejtës ndërkombëtare të detyrueshme në Republikën e Shqipërisë (*neni 37 i ligjit nr. 43/2016*).

9. Nga analiza e këtij kuadri normativ, rezulton se procesi i lidhjes dhe përfundimit të marrëveshjes ndërkombëtare të ratifikuar përfshin rregullat e pajtimit të vullneteve shtetërore në nivel ndërkombëtar, që materializohen në fazat e negocimit⁴, lidhjes (nënshkrimit)⁵, ratifikimit⁶, botimit dhe hyrjes në fuqi të saj⁷. Në kushtet kur procedurat e ratifikimit në sistemet juridike të shteteve palë në marrëveshje ndërkombëtare realizohen në kohë dhe me procedura të brendshme të ndryshme, atëherë hyrja në fuqi e marrëveshjes është e lidhur me njoftimin e ndërsjellë të instrumenteve të ratifikimit – konkretisht me ditën e njoftimit të fundit. Kjo është edhe arsyeja që ligji nr. 43/2016 parashikon detyrimin e Ministrisë së Punëve të Jashtme të përcjellë aktet e njoftimit të instrumenteve të ratifikimit për botim në Qendrën e Botimeve Zyrtare⁸. Kështu, edhe në rastin konkret, në nenin 9, paragrafi i parë, të marrëveshjes ndërkombëtare është parashikuar, ndër të tjera, se palët do të njoftohen me kanale diplomatike për përfundimin e procedurave kushtetuese të nevojshme për ratifikimin nga parlamenti të kësaj marrëveshjeje ndërkombëtare dhe se ajo hyn në fuqi nga data e marrjes së njoftimit të fundit. Në këtë kuptim, shkëmbimi i instrumenteve të ratifikimit përcakton kohën e saktë se kur marrëveshja ndërkombëtare e ratifikuar ka efekte juridike të plota në rang ndërkombëtar. Ndërsa botimi i saj në Fletoren Zyrtare siguron njohjen e qytetarëve me rregullat e saj dhe pas botimit ajo bëhet pjesë e sistemit juridik të brendshëm.

⁴ Neni 9 i ligjit nr. 43/2016.

⁵ Neni 15 i ligjit nr. 43/2016.

⁶ Neni 17 i ligjit nr. 43/2016.

⁷ Neni 117, pika 3 i Kushtetutës dhe neni 16 i ligjit nr. 43/2016.

⁸ Neni 33, pika 3, i ligjit nr. 43/2016

10. Ndërkohë, dispozitat e marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuar që janë bërë pjesë e rendit juridik, mund të ndryshohen⁹ ose pushojnë së vepruari, në kushtet dhe në mënyrën e përcaktuar në vetë ato ose në përputhje me rregullat e së drejtës ndërkombëtare, që janë reflektuar në ligjin nr. 43/2016. Kurse nxjerrja e njëanshme e marrëveshjes ndërkombëtare e ratifikuar nga sistemi i brendshëm juridik ndjek *vetëm* procedurën e denoncimit të saj, siç përcaktohet nga neni 121, pika 4, i Kushtetutës, i konkretizuar nga ligji nr. 43/2016. Ky përcaktim kushtetues mbështetet edhe nga kompetenca e kufizuar në kohë e Gjykatës për kontrollin kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare vetëm *para* ratifikimit të tyre, sipas nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës.

11. Nën këtë analizë, nuk pajtohem me shumicën kur ajo pohon se ligji ratifikues mund të kontrollohet nga Gjykata, qoftë edhe vetëm në aspektin formal, brenda afatit 2-vjeçar nga hyrja e tij në fuqi, njësoj si çdo ligj tjetër (*shih paragrafin 49 të vendimit*). Pranimi i një ideje të tillë sjell mundësinë që ligji ratifikues të shfuqizohet pas hyrjes në fuqi të marrëveshjes ndërkombëtare dhe shfuqizimi eventual i tij, në thelb, godet vetë marrëveshjen ndërkombëtare. Në këtë mënyrë, krijohet situata që Kushtetuta nuk e pranon – atë të zhvleftësimit të marrëveshjes ndërkombëtare pas hyrjes në fuqi të saj, sipas një procedure që nuk parashikohet në vetë marrëveshjen ndërkombëtare dhe përtej procedurës kushtetuese të denoncimit. Për rrjedhojë, kjo procedurë e ndryshme zhvleftësimi e marrëveshjes ndërkombëtare, e cila, tashmë, është lënë si mundësi nga shumica, bie ndesh me parimin kushtetues të detyrueshmërisë të së drejtës ndërkombëtare (*neni 5 i Kushtetutës*), si dhe nuk përputhet me kompetencën e Gjykatës, së cilës i është njohur vetëm kompetenca për të kontrolluar marrëveshjen ndërkombëtare vetëm para ratifikimit. Po kështu, kjo bie ndesh edhe me parimin tjetër themelor të së drejtës ndërkombëtare *pacta sunt servanda*, që edhe shumica e pranon si një gur themeli në rendin ligjor ndërkombëtar. Ajo që minohet nëpërmjet kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjit ratifikues pas hyrjes në fuqi të marrëveshjes ndërkombëtare, është pikërisht serioziteti i shtetit në marrëdhëniet ndërkombëtare. Këtë fakt juridik shumica nuk e merr në konsideratë dhe nuk e analizon.

12. *Së dyti*, duke marrë shkas nga çështja konkrete, Gjykata duhej të interpretonte konceptin kushtetues të ratifikimit, i cili, sipas vlerësimit tonë, është i gjerë dhe nuk përfshin vetëm procedurën e miratimit nga Kuvendi të ligjit ratifikues. Duke u bazuar në parimin themelor kushtetues, sipas të cilit Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme (*neni 5*), rezulton se në nivel kushtetues ratifikimi përfaqëson të gjithë procesin e përfundimit të marrëveshjes ndërkombëtare, në të cilën Republika e Shqipërisë është palë, deri në hyrjen në fuqi të saj. Ky interpretim i domosdoshëm për të pajtuar dhe përmbledhur termat e ndryshëm të përdorur në të drejtën ndërkombëtare, të detyrueshme për Republikën e Shqipërisë (të tilla si: ratifikimi, aderimi, pranimi, miratimi), merr rëndësi në gjykimin konkret për të përcaktuar në vijim konceptet kushtetuese të ligjit ratifikues dhe të momentit kohor “para ratifikimit”.

13. *Së treti*, kufizimi *ratione temporis* i kompetencës së Gjykatës për të kontrolluar kushtetutshmërinë e ligjit ratifikues nuk mund të njësohet me atë të ligjit, si produkt i procesit legjislativ vetëm për shkak se akti juridik ka të njëjtin emër, “ligji”. Procesi i përfundimit të marrëveshjeve ndërkombëtare është thelbësisht i ndryshëm nga proceset e tjera normative të brendshme, siç është procesi legjislativ për miratimin e ligjeve, për shkak se aktet juridike që miratohen prej tyre janë tërësisht të ndryshme, nga pikëpamja e burimit të krijimit të tyre dhe renditjes/vlerës në piramidën e akteve normative. Duke mbajtur në konsideratë këtë ndryshim, Kushtetuta i ka rregulluar ato në mënyrë të ndarë nga njëri-tjetri, që do të thotë se procedura e miratimit të tyre dhe shpërndarja e kompetencave të organeve kushtetuese është e ndryshme.

14. Kështu, Kushtetuta, marrëveshjeve ndërkombëtare i ka dedikuar nenet 121–123 në kreun II të pjesës së shtatë, duke përcaktuar shprehimisht në pikën 4 të nenit 121 se procedura për ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare parashikohet me ligj. Kjo do të thotë se procesi vendimmarrës i marrëveshjeve ndërkombëtare nuk është përfshirë në rregullat e procesit ligjvënës, të cilit i dedikohen nenet 81–85 në kreun IV të pjesës së tretë të Kushtetutës. Dallimi midis këtyre dy proceseve evidentohet edhe në përmbajtjen e nenit 117, pika 3, të Kushtetutës, i cili duke përcaktuar se marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj, shpallen dhe botohen sipas procedurave që

⁹ Neni 23 i ligjit nr. 43/2016.

parashikohen për ligjet, sanksionon elementin procedural (shpalljen dhe botimin) që ato e kanë të njëjtë. Normimi kushtetues i ndarë është tregues i qartë se procedura që ndjek vendimarrja e organeve kushtetuese për marrëveshjen ndërkombëtare, ku përfshihet edhe ligji ratifikues, është e ndryshme nga ajo e procesit legjislativ, ku miratohen aktet normative të llojit ligj. Për të ilustruar, nga pikëpamja procedurale, ndryshimin midis ligjit ratifikues dhe ligjit, si akt normativ, vlen të evidentohet fakti se ligji ratifikues ka propozues vetëm Këshillin e Ministrave, duke përjashtuar mundësinë e propozimit të deputetit ose të 20 mijë zgjedhësve, siç ndodh te ligji gjatë procesit legjislativ.

15. Karakteristika e marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara lidhet me faktin që ajo është produkt i vullnetit të përbashkët të shtetit shqiptar me të paktën një shtet tjetër. Për këtë arsye, procesi i përfundimit të marrëveshjes ndërkombëtare zhvillohet me ndërveprimin e organeve kushtetuese të shtetit shqiptar, sipas kompetencave që u ka dhënë Kushtetuta, me ato të shtetit të huaj, sipas kompetencave të rendit juridik të huaj, ndërveprim i cili krijon akt normativ me efekte juridike në nivel ndërkombëtar.

16. Duke mbajtur në konsideratë këtë karakteristikë, Kushtetuta, në nenin 116 të saj, e cilëson marrëveshjen ndërkombëtare të ratifikuar si akt normativ që ka fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë, duke e renditur të dytën në piramidën e hierarkisë së akteve normative. Kjo do të thotë se marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara gëzojnë, nga pikëpamja formale, një status *supra* legjislativ, por në lidhje me Kushtetutën ato renditen poshtë saj. Pozicionimi i lartë i tyre në këtë renditje dëshmon rëndësinë dhe fuqinë që ato kanë për normimin e çështjeve që i përkasin shtetit dhe shoqërisë shqiptare. Kjo konfirmohet edhe nga neni 122, pika 2, i po kësaj Kushtetute, sipas të cilit një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të. Në këndvështrim të rëndësisë që ka përfshirja e një marrëveshjeje ndërkombëtare në sistemin e brendshëm ligjor, jo pa qëllim Kushtetuta i ka dhënë kompetencën Gjykatës për të kontrolluar pajtueshmërinë e ligjeve, jo vetëm në raport me të, por edhe me marrëveshjet ndërkombëtare, sikurse e përcakton shprehimisht neni 131, pika 1, shkronja “a”, i saj. Në këtë mënyrë, një ligj që bie ndesh me një rregull të përgjithshëm të së drejtës ndërkombëtare cenon rendin kushtetues, prandaj mund të pranohet se roli i tyre është i njëjtë me atë të Kushtetutës dhe se ato në të vërtetë gëzojnë një status *quasi* kushtetues në rendin kushtetues.

17. *Së katërti*, ligji ratifikues i marrëveshjes ndërkombëtare, edhe pse miratohet nga Kuvendi, është një akt juridik i ndryshëm nga ligji, që miratohet si akt normativ në përfundim të procesit ligjvënës. Ligji ratifikues është instrumenti procedural që materializon vullnetin shtetëror për marrjen përsipër të angazhimeve në nivel ndërkombëtar. Këtë vullnet Kushtetuta, në bazë të neneve 121 dhe 122, ia ka besuar Kuvendit, jo vetëm për të shpërndarë në mënyrën e duhur kompetencat në fushën e politikës së jashtme, por edhe për dy qëllime të tjera. Nga njëra anë, ratifikimi me ligj nga Kuvendi i jep marrëveshjes ndërkombëtare një nivel të mjaftueshëm legjitimiteti demokratik dhe, nga ana tjetër, siguron që Kuvendi të ushtrojë kontroll efektiv mbi ekzekutivin, përpara se një marrëveshje të bëhet e detyrueshme, sipas së drejtës ndërkombëtare. Në përfundim të procesit, marrëveshja ndërkombëtare e ratifikuar bëhet pjesë e sistemit juridik shqiptar.

18. Në këtë kuptim, ligji ratifikues është një akt juridik i brendshëm, i miratuar vetëm me vullnetin e ligjvënësit shqiptar, ndaj, ai i nënshtrohet kontrollit kushtetues. Në këtë pikë biem dakord me shumicën, por ajo që na ndan është fakti se ligji ratifikues nuk njehet me ligjet e tjera, sepse nuk ka vlerë normative, por vetëm vlerë instrumentale ndaj marrëveshjes. Kjo është arsyeja që ligji ratifikues nuk mund të gjejë renditje dhe klasifikim të veçantë në piramidën e akteve normative të nenit 116 të Kushtetutës, sepse si instrument i marrëveshjes ndërkombëtare, ai është në funksion të procesit të përfundimit të saj. Pra, ligji ratifikues i shërben vlefshmërisë së procesit të përfundimit të marrëveshjes ndërkombëtare.

19. Ky konkluzion bazohet në nenin 122, pika 1, të Kushtetutës, si dhe në rregullat e Konventës së Vjenës dhe të ligjit nr. 43/2016, të cilat parashikojnë se ratifikimi është akti juridik me të cilin shprehet pëlqimi i Republikës së Shqipërisë për të qenë palë në një marrëveshje ndërkombëtare (neni 17 i ligjit nr. 43/2016 dhe neni 14 i Konventës së Vjenës). Mungesa e vlerës normative të ligjit ratifikues vihet re lehtësisht gjatë zbatimit të normave juridike në praktikë, ku në çdo rast referenca juridike vendoset te përmbajtja e marrëveshjes ndërkombëtare dhe jo te ligji ratifikues, i cili

përmendet thjesht si atribut i marrëveshjes për të evidentuar që bëhet fjalë për marrëveshje të ratifikuar me ligj.

20. Në ndryshim nga ligjet si akte normative të miratuara me anë të procesit ligjvënës, ligji ratifikues ka përmbajtje konkrete dhe shtron në zbatimin e tij, pasi në përmbajtje ai zyrtarizon vullnetin e Kuvendit për t'u angazhuar në një marrëveshje. Në thelb, ligji ratifikues është akti në formë të shkruar, me anë të të cilit Republika e Shqipërisë shpreh pëlqimin për të qenë e pjesë në një marrëveshjeje ndërkombëtare, pra për të përfituar të drejta e për të përmbushur detyrime dhe që është nënshkruar më parë prej saj. Këto tipare janë një tregues tjetër i natyrës instrumentale të ligjit ratifikues.

21. Për të kuptuar natyrën instrumentale të ligjit ratifikues mund të përdoret analogjia me aktet juridike në procesin ligjvënës. Kështu, në rastin e një ligji të propozuar nga Këshilli i Ministrave, praktika legjislative përmban disa akte juridike të mëvetshme, siç janë vendimi i Këshillit të Ministrave për propozimin e projektligjit, ligji i miratuar nga Kuvendi dhe dekreti i Presidentit të Republikës për shpalljen e ligjit. Megjithatë, VKM-ja dhe dekreti i Presidentit janë akte instrumentale të ligjit, ndaj në hipotezën që ndonjë prej tyre përmban vese kushtetuese, atëherë gjykimi kushtetues do të vihet në lëvizje sipas kompetencës së Gjykatës për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjit dhe jo sipas akteve të tjera normative.

22. Për sa më sipër, vlerësojmë se, paraprakisht, shumica në shqyrtimin e kërkesës duhej të shpjegonte natyrën dhe karakteristikat e ligjit ratifikues, jo vetëm në drejtim të hierarkisë së normave juridike ose të përmbajtjes së tij, por në drejtim të vlerës së tij normative, si instrument për ratifikimin e marrëveshjes ndërkombëtare.

23. *Së pesti*, ashtu siç pohon shumica, marrëveshja ndërkombëtare dhe ligji ratifikues janë dy akte juridike të mëvetshme. Por, edhe pse marrëveshja ndërkombëtare dhe ligji ratifikues i saj mund të jenë dy akte të veçanta juridike, për sa i takon vendit të tyre në hierarkinë e normave juridike ose edhe nëse ligji ratifikues është instrument i mëvetshëm në lidhje me marrëveshjen në vetvete (*shih paragrafin 32 të vendimit*), kjo nuk do të thotë që në kuptim të kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve, në zbatim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, ligji ratifikues të barazohet me çdo ligj tjetër.

24. Në fakt, edhe vetë shumica bie në kontradiktë, sepse, nga njëra anë, pohon se për kundërshtimin e ligjit ratifikues, për sa kohë që ai është pjesë e juridiksionit kushtetues, gjejnë zbatim të njëjtat kritere ligjore që zbatohen për kundërshtimin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të akteve normative, për rrjedhojë edhe afati ligjor 2-vjeçar nga hyrja e tij në fuqi (*shih paragrafin 49 të vendimit*), nga ana tjetër, shumica evidenton se juridiksioni i Gjykatës për kontrollin kushtetues të ligjit ratifikues të marrëveshjes ndërkombëtare nuk mund të jetë i pakufizuar. Përkundrazi, ky juridiksion kufizohet vetëm në aspektin formal, domethënë në vlerësimin nëse ligji ratifikues është miratuar nga organi kompetent sipas procedurës së parashikuar nga Kushtetuta (*shih paragrafin 42 të vendimit*).

25. Nuk pajtohemi me këtë qëndrim të shumicës, sepse vlerësojmë se marrëveshja ndërkombëtare dhe ligji ratifikues janë akte juridike, të cilat nxirren brenda të njëjtë proces – atij të përfundimit të marrëveshjes ndërkombëtare të ratifikuar. Kështu, marrëveshja ndërkombëtare nuk mund të bëhet pjesë e rendit juridik pa ligjin ratifikues, ndërsa pa pasur një marrëveshje ndërkombëtare të lidhur (të nënshkruar), nuk mund të miratohet ligji ratifikues. Në këtë kuptim, vlerësojmë se përcaktuese për kompetencën e Gjykatës për shqyrtimin e këtyre akteve është interpretimi i konceptit kushtetues “*para ratifikimit*”, për të cilin jemi të mendimit se i referohet procesit të përfundimit të marrëveshjes dhe jo vetëm momentit të votimit të ligjit ratifikues në Kuvend.

26. Kjo merr kuptim nëse mbahet në konsideratë se sistemi ynë normativ është i llojit monist, sikurse thekson edhe shumica, për sa u takon marrëveshjeve ndërkombëtare, dhe Kushtetuta ka zgjedhur modelin e kontrollit *ex ante* të marrëveshjeve, për të ruajtur besueshmërinë në nivel ndërkombëtar (*shih paragrafët 30, 34 dhe 35 të vendimit*). Për rrjedhojë, analiza në këtë këndvështrim do të merrte rëndësi edhe për vetë jurisprudencën kushtetuese, pasi Gjykata e kishte mundësinë të shpjegonte konceptin kohor “*para ratifikimit*”, që përcaktohet në nenin 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës.

27. Në këtë pikë, duhet evidentuar se çdo marrëveshje, konventë ose akt tjetër ndërkombëtar dypalësh, ose shumëpalësh përmban rregullin kohor të hyrjes në fuqi të saj. Sikurse u përmend më sipër, për sa i takon Shqipërisë, kjo lidhet me njoftimin e ligjit ratifikues dhe hartimin e instrumenteve

të ratifikimit, sipas parashikimeve të vetë marrëveshjes¹⁰. Në këtë kuptim, duket që koncepti kushtetues “*para ratifikimit*”, në rastin e ligjit ratifikues, përfshin periudhën kohore deri në momentin që dërgohet, pritët ose depozitohet instrumenti i fundit i ratifikimit.

28. Për sa më lart, mendojmë se me këtë vendim të shumicës Gjykata ka humbur një mundësi për të vendosur një standard kushtetues të rëndësishëm lidhur me kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjit ratifikues të një marrëveshjeje ndërkombëtare.

29. Si përfundim, nën dritën e argumenteve të mësipërme, vlerësojmë se kriteri për (mos)legjitimitimin *ratione temporis* të kërkuarit duhet të trajtohet nga shumica në lidhje me procesin e përfundimit të marrëveshjes ndërkombëtare dhe të përbënte shkakun për rrëzimin e kërkesës konkrete, e cila është paraqitur jashtë afatit kohor kushtetues.

Anëtarë: Fiona Papajorgji, Marsida Xhaferllari

¹⁰ Nenet 31 dhe 32 të ligjit nr. 43/2016.