

VENDIM
Nr. 62, datë 20.11.2023

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;
Marjana Semini	anëtare;
Ilir Toska	anëtar,

me sekretare Blerina Basha, në datat 10.10.2023 dhe 6.11.2023, mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen nr. 3 (K) 2023 të Regjistrisë Themeltar, që u përket:

KËRKUES: Komiteti Shqiptar i Helsinkit, i përfaqësuar nga Erida Skëndaj, me autorizim.

- Civil Rights Defender, dega Tiranë, i përfaqësuar nga Erida Skëndaj, me deklaram në seancë.

- Këshilli Shqiptar i Medias, i përfaqësuar nga Erida Skëndaj, me deklaram në seancë.

- Aleanca Kundër Diskriminimit LGBT, të përfaqësuar nga Erida Skëndaj, me prokurë të posaçme.

Rrjeti Ballkanik për Gazetarinë Investigative, Shqipëri – Ballkan, i përfaqësuar nga Erida Skëndaj, me prokurë të posaçme.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, i përfaqësuar nga Mimoza Arbi, me autorizim, Këshilli i Ministrave, i përfaqësuar nga avokatja e shtetit Irma Qosja, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi i pikës 2, të nenit 5, për sa i përket delegimit të dhënë Këshillit të Ministrave; nenit 8; fjalëve “ose me emra që janë në kundërshtim me rendin ose me dispozitat urdhëruese të ligjit”, në pikën 1, të nenit 9; shkronjës “a”, të pikës 3, të nenit 17; shkronjës “c”, të pikës 2, të nenit 20; neneve 26, 28, pika 6 dhe 32, që lidhen me pozitën e kancelarit; fjalëve “kancelari/ose kancelari” në nenet përkatëse ku përcaktohen; pikës 1 të nenit 29; pikave 1 dhe 2, të nenit 36; pikave 2–6 të nenit 49; pikës 5, të nenit 50, të ligjit nr. 80/2021, datë 24.5.2021, “Për regjistrimin e organizatave jofitimprurëse”, si të papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE: Nenet 17, 18, 46, 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pikat 1, shkronja “h” dhe 2, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (*Kushtetuta*); neni 11 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (*KEDNJ*); nenet 27, 28, 29, 30, 47, 49, 50 dhe 51, të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Ilir Toska, shqyrtoi pretendimet e kërkuësve, të cilët kanë kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*) dhe Këshillit të Ministrave, të cilat kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, konstatoi mungesën e opinionit *amicus curiae* të Avokatit të Popullit, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I Rrethanat e çështjes

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*), me ligjin nr. 8788, datë 7.5.2001, “Për organizatat jofitimprurëse”, të ndryshuar (*ligji nr. 8788/2001*), ka përcaktuar rregullat për themelimin, regjistrimin, funksionimin, organizimin dhe veprimtarinë e organizatave jofitimprurëse, kurse me ligjin nr. 8789, datë 7.5.2001, “Për regjistrimin e organizatave jofitimprurëse”, të ndryshuar (*ligji nr. 8789/2001*) ka përcaktuar procedurat e regjistrimit të organizatave jofitimprurëse, si dhe rregullat për mbajtjen e regjistrit të tyre (neni 1). Sipas këtij ligji, rregullat për formën e organizimit, të themelimit, të veprimtarisë dhe të funksionimit të organizatave jofitimprurëse përcaktohen me ligj (neni 2). Në nenin 3 të tij parashikohet se shoqatat, fondacionet dhe format e tjera të organizatave jofitimprurëse, që mund të ushtrojnë veprimtarinë e tyre dhe fitojnë cilësinë e personit juridik vetëm pas regjistrimit në gjykatë, caktohen shprehimisht me ligj, kurse sipas nenit 4, regjistri i organizatave jofitimprurëse mbahet nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.

2. Në vitin 2021 Kuvendi, në mbështetje të neneve 78, 81, pika 1 dhe 83, të Kushtetutës, me propozimin e Këshillit të Ministrave, ka miratuar ligjin nr. 80/2021, datë 24.6.2021, “Për regjistrimin e organizatave jofitimprurëse” (*ligji nr. 80/2021*). Ky ligj ka për objekt përcaktimin e procedurave të regjistrimit dhe rregullat për mbajtjen e regjistrit për organizatat jofitimprurëse, që kanë detyrimin për t’u regjistruar sipas legjislacionit në fuqi, i cili përcakton rregullat për themelimin, regjistrimin, funksionimin, organizimin dhe veprimtarinë e tyre (neni 1). Kurse qëllimi i ligjit është të lehtësojë procedurat e regjistrimit të organizatave jofitimprurëse, duke krijuar një mjedis transparent dhe mundësues për zhvillimin e veprimtarisë së tyre (neni 2). Ligji nr. 80/2021 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 121, datë 2.8.2021 dhe ka hyrë në fuqi më 17.8.2021.

3. Referuar dispozitave të fundit të këtij ligji, të përfshira në kreun VII të tij, ai ka ndryshuar pikën 1 të nenit 22 të ligjit nr. 8789/2001 dhe ka shtuar, pas nenit 39 të atij ligji, kreun VII/1 “Kundërvajtjet administrative” (neni 51). Po kështu, neni 50, pika 1, ka parashikuar regjimin tranzitor, sipas të cilit deri në fillimin e funksionimit të regjistrit elektronik, procedurat e regjistrimit të organizatave jofitimprurëse kryhen sipas parashikimeve të ligjit nr. 8789/2001. Neni 53 i ligjit nr. 80/2021 parashikon se: “Në datën e fillimit të funksionimit të regjistrit elektronik, ligji nr. 8789, datë 7.5.2001, “Për regjistrimin e organizatave jofitimprurëse” dhe aktet ligjore e nënligjore që bien në kundërshtim me këtë ligj shfuqizohen”, kurse sipas nenit 52, pika 3, dita e fillimit të funksionimit të regjistrit elektronik caktohet me vendim të Këshillit të Lartë Gjyqësor (KLGJ), jo më vonë se data 30.8.2021.

4. Në zbatim të dispozitës së mësipërme, me vendimin nr. 35, datë 26.1.2022 (*vendimi nr. 35/2022*) KLGJ-ja, ka vendosur: “1. *Pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë krijohet Regjistri Elektronik i Organizatave Jofitimprurëse*. 2. *Funksionimi i regjistrit elektronik fillon në datën 30 dhjetor 2023*”.

5. Në mbështetje të pikës 2 të nenit 5 të ligjit nr. 80/2021 dhe të nenit 4, të ligjit nr. 10325, datë 23.9.2010, “Për bazat e të dhënave shtetërore” (*ligji nr. 10325/2010*), Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 94, datë 9.2.2022, “Për miratimin e rregullave të detajuara për të dhënat parësore dhe dytësore, që regjistrohen në regjistrin elektronik të organizatave jofitimprurëse, për dhënësit e informacionit, ndërveprimin me bazat e tjera të të dhënave, si dhe për nivelin e aksesimit për subjektet e interesuara” (*VKM nr. 94/2022*), i cili ka si objekt përcaktimin e rregullave të detajuara për të dhënat parësore dhe dytësore që regjistrohen në regjistrin elektronik të organizatave jofitimprurëse, për dhënësit e informacionit, ndërveprimin me bazat e tjera të të dhënave, si dhe për nivelin e aksesimit për subjektet e interesuara në regjistrin elektronik të organizatave jofitimprurëse. Sipas pikës 3, regjistri elektronik i organizatave jofitimprurëse krijohet nga KLGJ-ja dhe administrohet e mirëmbahet nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë, në

përputhje me parimet, kriteret e masat tekniko-organizative të zbatueshme për garantimin dhe menaxhimin e sigurisë në përpunimin e të dhënave personale, sipas parashikimeve të legjislacionit në fuqi për mbrojtjen e të dhënave personale. Sipas pikës 5, regjistri elektronik përmban të dhëna që lidhen me themelimin, fushën e veprimtarisë dhe çregjistrimin e organizatave jofitimprurëse, çdo ndryshim në status dhe formën e organizimit të tyre, të dhëna që u përkasin atyre lidhur me përfaqësimin, si dhe të dhëna të tjera të parashikuara me ligj, duke i specifikuar ato në vijim. Po kështu, VKM-ja nr. 94/2022, ka përcaktuar bazat e tjera të të dhënave me të cilat ndërvepron ky regjister (pika 10); cilët janë dhënësit e informacionit dhe subjektet e interesuara (pikat 11 dhe 12); nivelin e aksesit në sistemin dhe bazën e të dhënave të regjistrit elektronik (pika 13).

6. Në datën 17.1.2023, Komiteti Shqiptar i Helsinkit (*KSHH*), Civil Rights Defender, dega Tiranë (*CRD*), Këshilli Shqiptar i Medias (*KSHM*), Aleanca kundër Diskriminimit LGBT (*Aleanca LGBT*), Rrjeti Ballkanik për Gazetarinë Investigative Shqipëri- Ballkan, (*BIRN Albania*) (*kërkuesit*), i janë drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) me kërkesë sipas objektit të saj, e cila, pasi është plotësuar në përputhje me parashikimet e ligjit nr. 8577/2000, është regjistruar në datën 10.2.2023.

7. Kolegji i Gjykatës, në mbledhjen e datës 13.3.2023, bazuar në nenin 31, pika 3, të ligjit nr. 8577/2000, ka vendosur kalimin e kërkesës për shqyrtim paraprak në Mbledhjen e Gjyqtarëve dhe kjo e fundit, me vendimin e datës 6.4.2023, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike, duke përcaktuar subjektet e interesuara që do të thirren në gjykim, si edhe që të kërkohet mendim me shkrim nga Avokati i Popullit. Ky i fundit, edhe pse është njoftuar rregullisht nga Gjykata, nuk ka paraqitur mendim *amicus curiae* në lidhje me këtë çështje.

II

Pretendimet e kërkuarve

8. *Kërkuesit*, në mënyrë të përmbledhur, kanë parashtruar se dispozitat ligjore të kundërshtuara cenojnë këto të drejta dhe parime kushtetuese:

8.1. *Të drejtën kushtetuese për t'u organizuar, të parashikuara në nenin 46 të Kushtetutës dhe nenin 11 të KEDNJ-së*, në kundërshtim me kriteret e ndërhyrjes të parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës, pasi nuk respektohet kufizimi me ligj në aspektin substancial. Organizatat luajnë rol kyç për arritjen e objektivave në interes të publikut dhe janë aktorë të rëndësishëm për promovimin, mbështetjen dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe zbatimin e angazhimeve që rrjedhin nga dokumentet ndërkombëtare. Udhëzuesi i përbashkët i Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODHIR-it "Për të drejtën dhe lirinë e organizimit" ka evidentuar 11 parime për garantimin dhe promovimin e kësaj të drejte. Sipas tij, duhet të njihet një prezumim në favor të formimit të organizatës dhe ligjshmërisë së themelimit, statutit, qëllimeve, objektivave e veprimtarisë dhe çdo kufizim i së drejtës për t'u organizuar, duke përfshirë sanksionet, duhet të jetë në përputhje me standardet ndërkombëtare, i parashikuar nga ligji dhe duhet të ketë një qëllim legjitim. Ligji duhet të jetë i përpiktë, i sigurt dhe i parashikueshëm, në veçanti për parashikimet që u njohin diskrecion autoriteteve shtetërore dhe kufizimet, duke përfshirë sanksionet, duhet të jenë proporcionale me qëllimin që synohet të arrihet.

8.2. Delegimi që bën neni 5, pika 2, i ligjit për Këshillin e Ministrave krijon paqartësi dhe pasiguri lidhur me të dhënat që mbahen për organizatën dhe aksesin në këto të dhëna nga persona të tretë, ndërkohë që këto rregulla duhet të parashikoheshin nga vetë ligji në mënyrë shteruese. Delegimi nuk përmbush kërkesën që legjislacioni për regjistrimin, mbajtjen e të dhënave të organizatave jofitimprurëse (*OJF*) dhe aksesin në këto të dhëna të jetë i qartë dhe të mos krijojë hapësirë për ndërhyrje të papërshtatshme.

8.3. Po kështu, formulimi i nenit 8 e bën të detyrueshëm regjistrimin, duke nënkuptuar se nëse organizata jofitimprurëse nuk regjistrohet brenda 30 ditëve nga themelimi, ajo do të konsiderohet

e paligjshme dhe mund t'u nënshtrohet sanksioneve ligjore sipas nenit 49 të po këtij ligji. Sipas standardeve ndërkombëtare, legjislacioni duhet të njohë si organizatat formale, ashtu edhe ato informale ose të paktën t'i lejojë të veprojnë pa i konsideruar të paligjshme. Ai nuk duhet t'i detyrojë ato për të fituar personalitet juridik, por duhet të krijojë mundësinë për ta bërë këtë.

8.4. Fjalët “në kundërshtim me rendin” në pikën 1 të nenit 9 të ligjit nuk kanë një kuptim të qartë dhe të përcaktuar, duke lënë hapësirë dhe diskrecion për autoritetet, të cilat mund ta keqpërdorin për të refuzuar regjistrimin e një organizate në mënyrë të padrejtë, ndërkohë që parashikimi ndalues duhet të jetë i qartë dhe shterues.

8.5. Kërkesat e përcaktuara në nenin 17, pika 3, shkronja “a”, të ligjit, në veçanti ajo për pasqyrat financiare vjetore, krijojnë barrë për OJF-në dhe mund të krijojnë pengesë për lehtësimin dhe promovimin e së drejtës për t'u organizuar. Sipas standardeve ndërkombëtare burimet e marra nga organizata në mënyrë të ligjshme mund të jenë subjekt i kërkesave për raportime dhe transparencë, megjithatë nuk duhet të krijojnë një barrë të tepërt dhe të panevojshme dhe duhet të jenë në raport me madhësinë e organizatës dhe fushën e veprimtarisë, duke marrë në konsideratë vlerën, asetet dhe të ardhurat.

8.6. Neni 20, pika 2, shkronja “c”, i ligjit bën referencë në ligje të tjera në mënyrë të papërcaktuar dhe të paqartë, çka krijon pasiguri ligjore dhe mund të krijojë hapësirë për ndërhyrje të papërshtatshme në lirinë e organizimit.

8.7. Edhe parashikimet e neneve 26, 28, pika 6 dhe 32, të ligjit, ku përcaktohet kompetenca e kancelarit, nuk përmbushin garancitë dhe standardet ndërkombëtare, pasi ai nuk është autoritet vendimmarrës, i pavarur dhe i paanshëm.

8.8. Përmbajtja e nenit 29, pika 1, i ligjit, ka natyrë ngushtësisht formale dhe mund të çojë në pengesa në drejtëm të lirisë së organizimit. Ligji nuk bën dallim midis kërkesave thelbësore për regjistrim, me natyrë serioze, dhe kërkesave të tjera me natyrë formale dhe jo të domosdoshme. Për më tepër, diskrecioni i pezullimit nuk mund t'i atribuohet kancelarit si një nëpunës gjyqësor, i cili nuk është një autoritet vendimmarrës i pavarur dhe i paanshëm, por duhet të jetë atribut ekskluziv i gjykatës.

8.9. Regjistrimi i njëkohshëm, i parashikuar në nenin 36, pikat 1 dhe 2, të ligjit duke qenë një regjistrim i detyrueshëm, mund të përbëjë një barrë të parakohshme për organizatën, duke pasur parasysh të dhënat e detyrueshme që duhet të deklarojë sipas legjislacionit tatimor, të sigurimeve shoqërore e shëndetësore dhe atij të statistikave. Ky rregull, në vend që të jetë lehtësues, mund të kthehet në frenues për regjistrimin dhe ushtrimin në mënyrë të lirë të veprimtarisë së organizatave.

8.10. Përcaktimi në nenin 49 të ligjit se masa e gjobës nuk mund të jetë më e vogël se 30.000 lekë nuk e kufizon tavanin maksimal të saj, duke e lidhur me 1% të të ardhurave vjetore të organizatës. Ky formulim nuk përmbush kërkesat e qartësisë dhe të sigurisë juridike në formulimin dhe përcaktimin e sanksioneve ligjore dhe parashikimi në këto dispozita i kancelarit si autoriteti për vendosjen e gjobës, nuk përmbush kërkesat për pavarësi dhe paanshmëri të organit vendimmarrës.

8.11. Parashikimi i nenit 50, pika 5, të ligjit, përforcon edhe më shumë argumentet për kundërshtimin e nenit 8 të tij, lidhur me detyrimin për t'u regjistruar. Përveç sanksioneve të parashikuara, ai përcakton edhe një masë ekstreme, çregjistrimin e organizatës jofitimprurëse.

8.12. *Parimin e barazisë para ligjit, të parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës*, pasi neni 49, pikat 2 deri 6, të ligjit, duke e lidhur masën e gjobës me të ardhurat vjetore të deklaruara nga organizata, për të njëjtën shkellje parashikojnë masa të ndryshme gjobe, në varësi të të ardhurave vjetore.

9. **Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë**, në prapësimet e tij ka parashtruar, në mënyrë të përmbledhur, si vijon:

A) Për legjitimitimin e kërkesave

9.1. Në drejtëm të legjitimitimit *ratione materiae* kërkesit nuk kanë argumentuar dëmin konkret dhe real të pësuar nga dispozitat e kundërshtuara në të drejtën kushtetuese për t'u organizuar të

lidhur me sigurinë juridike, jetën private dhe barazinë. Pretendimet e tyre nuk janë konkrete, por bazohen në arsye teorike, çka konstatohet edhe nga përdorimi i fjalës “mund” në kërkesë, ndërkohë që mundësia ose jo e ardhjes së pasojave nuk përbën shkak për të provuar legjitimitimin në drejtëm të interesit. Edhe për pretendimet për cenimin e grupeve informale nuk është arritur të provohet interesi i drejtpërdrejtë dhe vetjak, nisur nga fakti se kërkuessit janë organizata të regjistruara në gjykatë.

B) Për themelin e pretendimeve

9.2. Në lidhje me cenimin e së drejtës ndërkombëtare të detyrueshme për zbatim, aktet e Këshillit të Evropës dhe OSBE/ODHIR-it nuk janë të detyrueshme për zbatim dhe ato nuk mund të përdoren si bazë për shfuqizimin e një ligji.

9.3. Pretendimet për cenimin e së drejtës për t’u organizuar, në kundërshtim me kriteret e ndërhyrjes sipas nenit 17 të Kushtetutës, janë të pabazuara. Parashikimi i nenit 5, pika 2, të ligjit nr. 80/2021, është i lidhur me rolin që ka Këshilli i Ministrave sipas ligjit nr. 10325/2010, pasi regjistri elektronik i një organizate jofitimprurëse është një bazë e të dhënave shtetërore që krijohet me ligjin nr. 80/2021. Në vijim, ligji nr. 10325/2010, përcakton administrimin e bazës së të dhënave shtetërore (neni 5), të dhënat parësore dhe dytësore (neni 7) dhe rregullat bazë të koordinimit (neni 8). Ndërsa neni 10 parashikon se procedurat dhe rregullat e detajuara që lidhen me të dhënat shtetërore miratohen nga Këshilli i Ministrave.

9.4. Referuar nenit 8 të ligjit nr. 80/2021, detyrimi për regjistrim zbatohet vetëm për ato organizata të parashikuara shprehimisht me ligj dhe jo të gjitha llojet e organizatave. Për më tepër, ligji ka lejuar një afat 30-ditor të përshtatshëm për përgatitjen e dokumenteve të nevojshme për regjistrim, duke pranuar kështu edhe sugjerimet e grupeve të interesit gjatë hartimit të tij. Për rrjedhojë, detyrimi brenda një afati të caktuar respekton parimin e sigurisë juridike.

9.5. Termi “rend” në nenin 9 të ligjit është i përcaktuar në gjuhën shqipe dhe atë juridike dhe ky rregullim synon të ndalojë përdorimin e emrave që cenojnë veprimtarinë e një shoqërie, rregullin shoqëror e qytetar dhe tërësinë e rregullave për të mbajtur dhe mbrojtur qetësinë, rregullin dhe moralin në marrëdhëniet shoqërore e qytetare, parashikim që gjendet edhe në ligje të tjera. Vlerësimi nëse emri i organizatës është në kundërshtim me rendin vlerësohet nga gjyqtari, duke u siguruar garancia maksimale.

9.6. Kurse në lidhje me nenin 17, pika 3, shkronja “a”, të ligjit nr. 80/2021, kërkuessit nuk kanë arritur të provojnë pasojat reale, të drejtpërdrejta dhe të verifikueshme që vijnë nga ky parashikim ligjor. Për më tepër, detyrimi i OJF-ve për të hartuar dhe mbajtur pasqyrat financiare buron nga ligji nr. 25/2018, datë 10.5.2018 “Për kontabilitetin dhe pasqyrat financiare” (ligji nr. 25/2018), ndaj publikimi i tyre nuk përbën barrë të rëndë dhe të papërballueshme.

9.7. Referimi në nenin 20, pika 2, shkronja “g”, të ligjit, ka natyrë të përgjithshme dhe lidhet me diskrecionin që ka ligjvënësi për të parashikuar me ligj të posaçëm rastet kur një OJF mund të çregjistrohet. Një përkufizim i tillë gjendet edhe në ligjin nr. 9754, datë 14.6.2007, “Për përgjegjësinë penale të personave juridikë” dhe ligjin nr. 110/2016, “Për falimentimin”, që zbatohet për çdo person juridik, përfshirë edhe OJF-të, përderisa ky lloj organizimi nuk parashikohet edhe si rast përjashtimor.

9.8. Në lidhje me pretendimet për nenet 26, 28, pika 6 dhe 32, të ligjit, që kanë të bëjnë me kompetencat e kancelarit, kërkuessit nuk kanë arritur të analizojnë normat juridike që kanë të bëjnë me emërimin e kancelarit dhe shkarkimin e tij, megjithëse ligji nr. 98/2016, datë 6.10.2016, “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë” (ligji nr. 98/2016) ka garantuar pavarësinë dhe paanësinë e tij. Qëllimi i ligjvënësit në rastin konkret ka qenë efektiviteti i procesit, ulja e barrës së procedurës gjyqësore, lehtësimi i veprimeve etj.

9.9. Edhe pretendimi për nenin 29 të ligjit nuk qëndron, pasi këto raste janë përcaktuar në mënyrë taksative dhe kanë të bëjnë me mungesën e elementeve të anës formale të kërkesës, parashikim që gjendet edhe në ligje të tjera.

9.10. Rregullimi i nenit 36, pikat 1 dhe 2, të ligjit, synon lehtësimin e veprimtarisë së organizatave, duke mundësuar zhvillimin e dy procedurave për regjistrim në të njëjtin moment. Referuar parashikimeve të ligjit nr. 9920, datë 19.5.2008, “Për procedurat tatimore” (*ligji nr. 9920/2008*), OJF-të kanë pasur detyrim që menjëherë pas regjistrimit në gjykatë të bënin regjistrimin në organet tatimore. Ndërkohë që pretendimi i kërkuësve se ky regjistrim mund të sjellë evazion fiskal nuk ka bazë ligjore.

9.11. Edhe në lidhje me nenin 50, pika 5, të ligjit, pretendimi i kërkuësve është i paanalizuar dhe vjen në kundërshtim me detyrimin ligjor që ato kanë për të kryer këtë regjistrim.

9.12. *Pretendimi për cenimin e parimit të barazisë para ligjit*, nga përmbajtja e nenit 49, pikat 2-6, të ligjit, është i pabazuar, pasi parashikimet e kësaj dispozite respektojnë parimin e proporcionalitetit dhe janë në përputhje me nenin 10, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 10279, datë 20.5.2010, “Për kundërvajtjet administrative” (*ligji nr. 10279/2010*), i cili parashikon se masa e dënimit mund të jetë fikse ose e përcaktuar me kufij minimalë dhe maksimalë. Në çdo rast i takon gjykatës të zbatojë pikën 2 të atij neni. Nga ana tjetër, masa e dënimit nga 0.1% deri në 1% është proporcionale dhe nuk mund të konsiderohet e ekzagjeruar. Ajo garanton parimin e barazisë, pasi zë të njëjtën peshë për të gjitha subjektet dhe dënimi nuk matet nga vlera sasiore, por përqindja reale që zë në secilën organizatë.

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

A) Për legjitimimin e kërkuësve

10.1. Kërkuësit nuk kanë provuar lidhjen dhe interesin e drejtpërdrejtë midis misionit për të cilin janë krijuar ose veprimtarisë që kryejnë dhe pasojave negative të ardhura ose të pritshme që rrjedhin nga dispozitat e kundërshtuara. Pretendimet e tyre nuk janë ngritur në nivel kushtetues, duke mos arritur të argumentojnë mënyrën se si këto dispozita cenojnë lirinë e organizimit.

B) Për themelin e pretendimeve

10.2. *Pretendimet për cenimin e lirisë së organizimit janë të pabazuara*. Në lidhje me nenin 5, pika 2, të ligjit nr. 80/2021, kërkuësit nuk kanë argumentuar se si delegimi për Këshillin e Ministrave prek interesat e tyre ose cenon këtë liri. Në bazë të autorizimit ligjor është miratuar VKM-ja nr. 94/2022, e cila ka detajuar elementet që duhet të përmbajë regjistri elektronik. Kërkuësit nuk kanë argumentuar se si ky delegim krijon paqartësi dhe pasiguri lidhur me të dhënat që mbahen për organizatën dhe aksesin të këto të dhëna nga të tretët dhe se si ky delegim krijon hapësirë për ndërhyrje të papërshtatshme. Nisur nga fakti se regjistri elektronik krijohet si bazë e të dhënave shtetërore, këto të fundit rregullohen nga ligji nr. 10325/2010, i cili e ka lënë në diskrecion të ligjvënësit të vendosë nëse kjo bazë do të krijohet me ligj ose VKM.

10.3. Për sa i përket nenit 8 të ligjit, ai nuk lë hapësirë për interpretim lidhur me fushën e zbatimit, duke iu referuar vetëm organizatave që sipas ligjit nr. 8788/2001, kanë detyrimin për regjistrim. Edhe referuar standardeve të OSBE/ODHIR-it për fitimin e personalitetit juridik, shoqata mund të informojë autoritetet për formimin e saj dhe të kalojë një proces formal që përfshin regjistrimin. Përderisa Kushtetuta parashikon regjistrimin e organizatave jofitimprurëse dhe ligji nr. 8788/2001, përcakton cilat organizata e kanë këtë detyrim, ligji nr. 80/2021, rregullon regjistrimin dhe parashikon sanksionet përkatëse për shkeljen e detyrimeve që burojnë nga ligji për OJF-të.

10.4. Për sa i përket konceptit të rendit publik në nenin 9 të ligjit, ai nuk është shterues dhe interpretohet rast pas rasti, duke qenë një term që gjendet edhe në ligje të tjera. Kërkuësit nuk kanë sjellë asnjë shembull se si ky togfjalësh mund të interpretohet në mënyrë të ndryshme nga ato të parashikuara nga vetë Kushtetuta dhe legjislacioni në fuqi, dhe ky pretendim gjen zgjidhje nëpërmjet interpretimit pajtues.

10.5. Në lidhje me nenin 17, pika 3, shkronja “a”, të ligjit, organizatat jofitimprurëse kanë të drejtë të kryejnë veprimtari ekonomike me qëllim nxjerrjen e të ardhurave, me kusht që kjo të mos përbëjë qëllimin parësor. Këto organizata janë subjekt i ligjit nr. 25/2018 dhe kanë detyrimin për të hartuar dhe mbajtur pasqyrat financiare, ndaj ky detyrim nuk buron nga ligji nr.

80/2021. Legjislacioni ka parashikuar lehtësi, në mënyrë që regjistrimi i pasqyrave financiare të mos përbëjë barrë të tepërt. Ato janë pjesë e dokumenteve financiare dhe të kontabilitetit dhe shërbejnë si bazë për llogaritjen e detyrimeve tatimore. Regjistrimi rrit standardin e ushtrimit të veprimtarisë së këtyre organizatave, duke i bërë më transparente dhe duke parandaluar korrupsionin.

10.6. Në nenin 20, pika 2, shkronja “g”, të ligjit, përdorimi i referencave në ligje të tjera i mundëson ligjvënësit sigurimin e koherencës ndërmjet akteve ligjore dhe nënligjore dhe nuk sjell pasiguri juridike, por garanton rregullimin e çështjes në përputhje me të gjithë legjislacionin. Në rastin konkret, referenca kryhet në akte ligjore dhe nuk lihet në diskrecion të organeve publike kompetente.

10.7. Kurse në lidhje me pretendimet për nenet 26, 28, pika 6 dhe 32, të ligjit, kompetencat e kancelarit të gjykatës janë parashikuar nga ligji nr. 98/2016 dhe nisur nga fakti se ato lidhen me procedura të thjeshtuara për depozitim të akteve, kanë qëllim të mos mbingarkojnë gjykatën me çështje për të cilat nuk nevojitet një shqyrtim i thelluar. Nga ana tjetër, regjistrimi nga ana e kancelarit sjell përfitime, pasi procesi realizohet në një periudhë kohore më të shkurtër. Për sa i përket paanshmërisë dhe pavarësisë së kancelarit, dispozitat ligjore në fuqi parashikojnë garancitë për heqjen dorë ose përjashtimin e tij nga shqyrtimi i kërkesës. Për rrjedhojë, argumentet e kërkuësve nuk janë ngritur në nivel kushtetues, duke mos argumentuar se si cenohet liria e organizimit.

10.8. Pretendimi për nenin 29 të ligjit është subjektiv dhe i paelaboruar, pasi as vetë kërkuësit nuk e kanë të qartë kuptimin dhe dallimin e kërkesave serioze nga ato formale. Në kuptim të ligjit nr. 80/2021 të gjitha kërkesat për regjistrim kanë të njëjtën rëndësi dhe synojnë pasqyrimin e saktë të të dhënave në regjistrin elektronik të organizatave. Përzullimi i kërkesës i lejon subjektin kërkuës të plotësojë kërkesën me elementet e nevojshme sipas ligjit. Për sa i përket diskrecionit të kancelarit, ligji ka parashikuar një pozicion të njëjtë me gjyqtarin në drejtim të përgjegjësisë, paanshmërisë dhe pavarësisë së tij. Kushtet e parashikuara nga ligji lidhen me regjistrimin e organizatave dhe jo me organizimin e tyre, për rrjedhojë nuk e cenojnë këtë liri.

10.9. Pretendimi për nenin 36, pikat 1 dhe 2, të ligjit, është i pabazuar, pasi detyrimi për t'u regjistruar pranë administratës tatimore buron nga ligji nr. 9920/2008. Gjithashtu, ligji nr. 8788/2001 ka parashikuar detyrimin e organizatave jofitimprurëse të ruajnë të dhënat tatimore në përputhje me legjislacionin tatimor dhe të kontrollohen prej organeve tatimore. Ligji nr. 80/2021 ka synuar lehtësimin e procedurës së regjistrimit, uljen e kostove dhe eliminimin e burokracive, duke parashikuar regjistrimin e njëkohshëm në administratën tatimore qendrore dhe vendore, në skemën e sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore dhe pranë inspektoratit të punës. Ligjvënësi e ka parashikuar si shkelje administrative moszbatimin e detyrimit për regjistrim, ndërsa mospagimin e taksave dhe tatimeve si vepër penale.

10.10. Në lidhje me nenin 50, pika 5, kërkuësit nuk kanë sjellë asnjë argument, duke mos e ngritur në nivel kushtetues pretendimin e tyre. Detyrimi për regjistrimin në organizatën tatimore është detyrim ligjor dhe për më tepër jemi para një dispozite kalimtare që tashmë ka përmbushur efektet e saj.

10.11. Në lidhje me pretendimin për cenimin e parimit të barazisë para ligjit nga përmbajtja e nenit 49, pikat 2-6, argumentet nuk janë ngritur në nivel kushtetues, pasi kundërvajtjet dhe sanksionet administrative janë përcaktuar në përputhje me ligjin nr. 10279/2010, kurse mënyra e zbatimit të tyre nuk përbën juridiksion kushtetues. Përmes kësaj dispozite garantohet që e njëjta shkelje të marrë sanksionin e duhur administrativ, pa e lidhur atë me një shumë fikse. Kjo sepse një gjobë me shumë fikse për një organizatë që ka burime të mëdha financimi, nuk ka të njëjtin efekt ndaj një tjetre me burime më të pakta, madje për këtë të fundit mund të përbëjë pengim në ushtrimin e veprimtarisë.

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkesësve

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

12. Gjykata vëren se në nenin 131 të Kushtetutës janë parashikuar kompetencat e saj, mes të cilave edhe ajo për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjit me Kushtetutën (*pika 1, shkronja "a"*), ndërsa në nenin 134 parashikohen subjektet që mund ta vënë në lëvizje atë, ku përfshihen edhe organizatat (*pika 1, shkronja "b"*). Këto të fundit, sipas nenit 134, pika 2, të Kushtetutës, mund të bëjnë kërkesë vetëm nëse provojnë interesin në lidhje me çështjen kushtetuese të ngritur. Përmbajtja e kësaj dispozite kushtetuese është zbërthyer në nenin 49, të ligjit nr. 8577/2000, i cili në pikat 3, shkronja "d" dhe 4 parashikon se organizatat kanë detyrimin të provojnë në çdo rast se çështja lidhet drejtpërdrejt me të drejtat dhe liritë e parashikuara nga Kushtetuta ose me qëllimet e veprimtarisë së tyre.

13. Vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë së saj dhe normës që kundërshton. Në jurisprudencën kushtetuese është pohuar se interesi për të vepruar i subjekteve të kushtëzuara duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premiset teorike për antikushtetutshmërinë e normës që ka cenuar interesin. Vetëm fakti se dispozitat e kundërshtuara mund të kenë ose kanë pasur një efekt çfarëdo për kërkuuesin nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar nëse ai legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, por është e nevojshme të provohet se ato rregullojnë marrëdhënie që përfshihen në qëllimin e veprimtarisë së tij, sipas përcaktimeve të bëra në Kushtetutë, në ligje ose, në rastin e subjekteve të së drejtës private, në statut (*shih vendimet nr. 39, datë 15.12.2022; nr. 30, datë 5.7.2021; nr. 20, datë 20.4.2021, të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Kërkuessit kanë parashtruar se ata legjitimohen t'i drejtohen Gjykatës, bazuar në nenin 134, pika 1, shkronja "h", të Kushtetutës, pasi gëzojnë personalitet juridik dhe janë subjekte të ligjit nr. 80/2021, dispozitat e kundërshtuara të të cilit krijojnë hapësirë për ndërhyrje të papërshtatshme nga autoritetet shtetërore në ushtrimin në mënyrë të pavarur të veprimtarisë së këtyre organizatave dhe i pengojnë në përmbushjen e misionit të tyre dhe promovimin e mbrojtjen e të drejtave të njeriut.

15. Në lidhje me kërkuessin KSHH-në, ai është regjistruar si person juridik me vendimin nr. 17/1, datë 12.1.1991, të ministrit të Drejtësisë dhe më pas me vendimin nr. 2/1, datë 19.7.2002, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Sipas këtyre vendimeve dhe përmbajtjes së nenit 2 të statutit, KSHH-ja është një organizatë jofitimprurëse që ka për qëllim dhe objekt të veprimtarisë, mes të tjerash, vëzhgimin e gjendjes së të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, të minoriteteve dhe të komuniteteve të tjera, si dhe zbatimin e parimeve të shtetit ligjor, denoncimin e çdo shkeljeje që bie ndesh me legjislacionin shqiptar dhe normat e së drejtës ndërkombëtare të njohura përgjithësisht etj.

16. Me vendimin nr. 3595, datë 30.5.2013, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë është regjistruar si person juridik dega në Shqipëri e CRD-së, e cila, sipas nenit 1 të statutit, ka për qëllim të mbrojë të drejtat civile dhe politike të individëve, në përputhje me aktin përfundimtar të Helsinkit të vitit 1975 dhe aktet e tjera ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, si dhe të fuqizojë mbrojtësit vendorë dhe rajonalë të të drejtave të njeriut. Kurse në lidhjen me kërkuessin tjetër, KSHM-në, Gjykata vëren se ai është regjistruar si person juridik me vendimin nr. 5206, datë 11.11.2015, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë dhe referuar këtij vendimi, si edhe nenit 6, të

statutit, qëllimi i veprimtarisë së shoqatës është, mes të tjerash, ruajtja dhe përmirësimi i lirisë së shprehjes dhe informimit, liria dhe pluralizmi i medias, lëvizja e lirë e informacionit dhe ideve dhe formimi i lirë i mendimeve etj.

17. Kërkuesi Aleanca LGBT është regjistruar si person juridik me vendimin nr. 567, datë 10.11.2009, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë dhe sipas nenit 3 të statutit, për të mbështetur vizionin e saj për një shoqëri të lirë, të hapur dhe të barabartë, shoqata përpiket të mbështesë, fuqizojë dhe rrisë dukshmërinë e komuniteteve të homoseksualëve, biseksualët dhe transgjinerët, duke rritur ndërgjegjësimin dhe nivelin e informimit të publikut mbi çështjet e orientimit seksual dhe identitetit gjinor. Kërkuesi tjetër, BIRN Albania, është një organizatë jofitimprurëse, e regjistruar si person juridik me vendimin nr. 554, datë 7.10.2009, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, e cila, sipas neneve 5 dhe 6 të statutit, synon të ndihmojë në zhvillimin e gazetarisë investigative në Shqipëri, si edhe të promovojë dhe mbështesë lirinë e medias, të shprehjes dhe të informimit, etj.

18. Ligji nr. 80/2021 parashikon procedurat e regjistrimit dhe ato për mbajtjen e regjistrit për organizatat jofitimprurëse që kanë detyrimin për t'u regjistruar sipas legjislacionit në fuqi, që përcakton rregullat për themelimin, regjistrimin, funksionimin, organizimin dhe veprimtarinë e tyre, me synimin për të lehtësuar procedurat e regjistrimit dhe për të krijuar një mjedis transparent dhe mundësues për zhvillimin e kësaj veprimtarie. Gjykata vëren se kërkuesit janë subjekte të ligjit nr. 80/2021, për sa kohë që regjistri elektronik, si bazë e të dhënave, përfshin edhe të gjitha të dhënat që kanë të bëjnë me organizatat e regjistruara tashmë sipas legjislacionit në fuqi, për rrjedhojë kërkuesit i nënshtrohen si regjistrimit fillestar (në kuptim të nenit 50 të ligjit) e në vijim edhe regjistrimeve të tjera, sipas kërkesave të tij, të fakteve, akteve dhe informacioneve të detyrueshme. Në këtë mënyrë, shoqatat kërkuese duhet të plotësojnë kërkesat e reja ligjore me qëllim vijimin e veprimtarisë së tyre. Po ashtu, kërkuesit kanë detyrimin që të organizohen dhe funksionojnë sipas legjislacionit në fuqi, përfshi rregullat e ligjit të kundërshtuar. Bazuar në këto konsiderata, Gjykata vlerëson se kërkuesit justifikojnë interesin e drejtpërdrejtë dhe vetjak në çështjen e parashtruar, në kuptim të nenit 134, pika 1, shkronja "h" dhe pika 2, të Kushtetutës dhe nenit 49, pika 3, shkronja "d", të ligjit nr. 8577/2000, ndaj legjitimohen *ratione personae*.

19. Në vijim, Gjykata, bazuar në nenin 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, çmon se kërkuesit legjitimohen *ratione temporis*, pasi kërkesa është paraqitur brenda dy vjetëve nga hyrja në fuqi e ligjit të kundërshtuar nr. 80/2021. Konkretisht, ky ligj është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 121, datë 2.8.2021 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit, ndërsa kërkesa për kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të dispozitave të tij është paraqitur në datën 17.1.2023, pra brenda afatit ligjor.

20. Në lidhje me legjitimimin *ratione materiae*, kërkuesit kanë pretenduar se dispozitat e kundërshtuara cenojnë të drejtën kushtetuese për t'u organizuar, të parashikuar në nenin 46 të Kushtetutës dhe nenin 11 të KEDNJ-së, në kundërshtim me kriteret e ndërhyrjes të parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës, si edhe parimin e barazisë para ligjit, të parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës. Gjykata, duke çmuar se këto pretendime të kërkuesve hyjnë në juridiksionin kushtetues, në vijim do të shqyrtojë bazueshmërinë e tyre në themel. Po kështu, bazuar në natyrën dhe thelbin e këtyre pretendimeve, ato në vijim do të analizohen në këndvështrim të lirisë së organizimit, e parashikuar nga neni 46 i Kushtetutës.

B. Për themelin e pretendimeve

21. Kërkuesit kanë pretenduar se duhet të njihet një prezumim në favor të formimit të organizatës dhe ligjshmërisë së themelimit, statutit, qëllimeve, objektivave e veprimtarisë dhe çdo kufizim i së drejtës për t'u organizuar, duke përfshirë sanksionet, duhet të jetë në përputhje me standardet ndërkombëtare, i parashikuar nga ligji dhe duhet të ketë një qëllim legjitim. Ligji duhet të jetë i përpiktë, i sigurt dhe i parashikueshëm, në veçanti për parashikimet që u njohin diskrecion autoriteteve shtetërore dhe kufizimet, duke përfshirë sanksionet, duhet të jenë

proporcionale me qëllimin që synohet të arrihet. Sipas kërkesve, parashikimet e dispozitave të kundërshtuara nuk përmbushin këto kërkesa, pasi krijojnë paqartësi dhe pasiguri dhe disa prej tyre nuk kanë një kuptim të qartë dhe të përcaktuar, duke lënë hapësirë dhe diskrecion për autoritetet. Ato krijojnë një barrë për organizatën jofitimprurëse dhe mund të krijojnë pengesë për lehtësimin dhe promovimin e së drejtës për t'u organizuar. Po kështu, ata kanë pretenduar edhe se parashikimet që u njohin kompetenca të caktuara kancelarit nuk përmbushin garancitë dhe standardet ndërkombëtare, pasi ai nuk është autoritet vendimmarrës, i pavarur dhe i paanshëm.

22. Sipas subjekteve të interesuara, Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave, pretendimet për cenimin e së drejtës për t'u organizuar në kundërshtim me kriteret e ndërhyrjes sipas nenit 17 të Kushtetutës janë të pabazuara. Dispozitat e kundërshtuara respektojnë parimin e sigurisë juridike dhe ato nuk vendosin barrë të rëndë dhe të papërballueshme për organizatat. Ligji nuk krijon paqartësi dhe pasiguri lidhur me të dhënat që mbahen për organizatën dhe aksesin te këto të dhëna nga të tretët dhe as hapësirë për ndërhyrje të papërshtatshme. Dispozitat e kundërshtuara nuk lënë hapësira për interpretim dhe përdorimi i referencave në ligje të tjera i mundëson ligjvënësit sigurimin e koherencës ndërmjet akteve ligjore dhe nënligjore dhe nuk sjell pasiguri juridike, por garanton rregullimin e çështjeve në përputhje me të gjithë legjislacionin.

23. Kushtetuta në nenin 46 parashikon: “1. *Kushdo ka të drejtë të organizohet kolektivisht për çfarëdo qëllimi të ligjshëm.* 2. *Regjistrimi në gjykatë i organizatave ose i shoqatave bëhet sipas procedurës së parashikuar me ligj.* 3. *Organizatat ose shoqatat që ndjekin qëllime antikushetuese janë të ndaluara sipas ligjit.*”. Kjo dispozitë kushtetuese ka të bëjë me lirinë e organizimit kolektivisht, që përbën një prej lirive më të rëndësishme në një shoqëri demokratike. Liria e organizimit, si një liri negative e garantuar nga Kushtetuta, ka për qëllim dhënien e mundësisë shtetasve për t'u grumbulluar dhe organizuar të lirë dhe sipas preferencës për synime dhe objektiva të përbashkëta (*shih vendimet nr. 38, datë 9.12.2022; nr. 3, datë 5.2.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

24. Sipas Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), referuar nenit 11 të KEDNJ-së, liria e organizimit është një e drejtë themelore në një shoqëri demokratike dhe ashtu si liria e shprehjes është një nga bazat e një shoqërie të tillë. Aftësia për të formuar një person juridik për të vepruar kolektivisht në një fushë me interes të ndërsjellë është një nga aspektet më të rëndësishme të lirisë së organizimit, pa të cilën ajo do të privohej nga çdo kuptim. Mënyra se si legjislacioni kombëtar e parashikon këtë liri dhe zbatimin e saj praktik nga autoritetet tregojnë gjendjen e demokracisë në atë vend. Sigurisht që shtetet kanë të drejtë të binden që qëllimi dhe aktivitetet e një shoqate janë në përputhje me rregullat e përcaktuara nga legjislacioni, por ato duhet ta bëjnë këtë në një mënyrë që pajtohet me detyrimet e tyre sipas Konventës dhe që i nënshtrohen rishikimit nga institucionet e Konventës (*shih Koretsky dhe të tjerë kundër Ukrainës, nr. 40269/02, datë 3.4.2008, § 32*).

25. Ndërveprimi harmonik i personave dhe grupeve me identitete të ndryshme është thelbësor për arritjen e kohezionit social. Është e natyrshme që kur një shoqëri civile funksionon në mënyrë të shëndetshme, pjesëmarrja e qytetarëve në procesin demokratik arrihet në një masë të madhe përmes përkatësisë në shoqata, në të cilat ata mund të integrohen me njëri-tjetrin dhe të ndjekin objektiva të përbashkët kolektivisht (*shih Ecodefence dhe të tjerë kundër Rusisë, datë 14.6.2022, § 123; Gorzelik dhe të tjerë kundër Polonisë [DbM], nr. 44158/98, datë 17.2.2004, §§ 91, 92*).

26. Megjithatë, kjo e drejtë nuk është absolute dhe mund të jetë objekt i kufizimeve. Në jurisprudencën kushtetuese janë analizuar kriteret e parashikuara nga neni 17 i Kushtetutës për kufizimin e të drejtave dhe lirive të parashikuara në Kushtetutë. Kriteri i kufizimit me ligj nuk kërkon vetëm që masa e kundërshtuar të jetë e parashikuar me ligj, por, gjithashtu, i referohet edhe cilësisë së ligjit në fjalë. Qëllimi i këtij kriteri është ofrimi i garancive sa më të plota në rastin e kufizimeve dhe, për këtë shkak, vetëm organi më i lartë ligjvënës duhet të jetë kompetent (*shih vendimet nr. 30, datë 5.7.2021; nr. 20, datë 4.4.2014; nr. 20, datë 11.7.2006, të Gjykatës Kushtetuese*).

27. Gjykata ka theksuar se kur kontrollon kushtetutshmëria e ndërhyrjeve në të drejtat e njeriut, vlerësimi i kriterit “*kufizimi vetëm me ligj*” analizohet si në aspektin formal, pra nëse ndërhyrja parashikohet nga ligji i miratuar nga Kuvendi, ashtu edhe në aspektin substancial, pra se sa ligji ofron garancitë e mjaftueshme për ndërhyrjen (*shih vendimin nr. 30, datë 5.7.2021, të Gjykatës Kushtetuese*). Për sa i takon aspektit substancial, Gjykata ka pohuar se ligji që kufizon të drejtat kushtetuese duhet të përmbushë kërkesat e cilësisë: ai duhet të jetë i aksesueshëm për të interesuarin (në kuptim të marrjes dijeni) dhe i parashikueshëm për efektet e tij. Po kështu, ligji duhet të jetë mjaftueshëm i qartë, me qëllim që t’u japë qytetarëve një tregues të përshtatshëm për rrethanat dhe kushtet në të cilat autoritetet publike janë të autorizuar të ndërhyjnë në të drejtat kushtetuese të tyre (*shih vendimet nr. 30, datë 2.11.2022; nr. 30, datë 5.7.2021, të Gjykatës Kushtetuese*). Kjo e lidhur edhe me parimin e sigurisë juridike, që ka si kërkesë të domosdoshme që ligji në tërësi ose dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme (*shih vendimet nr. 24, datë 4.5.2021; nr. 9, datë 26.2.2007, të Gjykatës Kushtetuese*). Një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t’i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma (*shih vendimet nr. 10, datë 26.2.2015; nr. 36, datë 15.10.2007, të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, gjatë kontrollit të akteve të pushtetit publik, sa herë që vihet në diskutim një e drejtë kushtetuese ose liri themelore, është me rëndësi të verifikohen parimet që lidhen me cilësinë e ligjit, parashikueshmërinë, sigurinë juridike dhe barazinë para ligjit, pasi janë pikërisht ato që mbrojnë individin nga arbitrariteti, veçanërisht në marrëdhëniet ndërmjet tij dhe shtetit (*shih vendimin nr. 30, datë 2.11.2022, të Gjykatës Kushtetuese*).

28. Lidhur me kriteret që lejojnë kufizimin e lirisë së organizimit, GJEDNJ-ja ka theksuar se në çështjet që prekin të drejtat themelore do të ishte në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës, një nga parimet bazë të një shoqërie demokratike, që një diskrecion ligjor i dhënë ekzekutivit të shprehet në termat e një pushteti të pakufizuar. Për rrjedhojë, ligji duhet të tregojë me qartësi të mjaftueshme qëllimin e një diskrecioni të tillë dhe mënyrën e ushtrimit të tij. Niveli i saktësisë i kërkuar nga legjislacioni i brendshëm varet në një shkallë të konsiderueshme nga përmbajtja e instrumentit në fjalë, fusha që synon të mbulojë dhe numri e statusi i subjekteve të cilave u adresohet (*shih Jafarov dhe të tjerë kundër Azerbajxhanit, datë 25.7.2019, § 63*).

29. Ligji nr. 8788/2001 ka përcaktuar rregullat për themelimin, regjistrimin, funksionimin, organizimin dhe veprimtarinë e organizatave jofitimprurëse që ndjekin qëllime të mira dhe në interes të publikut, kurse me ligjin nr. 8789/2001, janë parashikuar procedurat e regjistrimit të organizatave jofitimprurëse, si dhe rregullat për mbajtjen e regjistrit të tyre. Në datën 24.6.2021, ligjvënësi ka miratuar ligjin nr. 80/2021, i cili përcakton procedurat e regjistrimit dhe ato për mbajtjen e regjistrit për organizatat jofitimprurëse që kanë detyrimin për t’u regjistruar sipas legjislacionit në fuqi, si dhe rregullat për themelimin, regjistrimin, funksionimin, organizimin dhe veprimtarinë e tyre, me synimin për të lehtësuar procedurat e regjistrimit dhe për të krijuar një mjedis transparent dhe mundësues për zhvillimin e kësaj veprimtarie. Dispozitat e kundërshtuara të ligjit nr. 80/2021 kanë për objekt përcaktimin e të dhënave që regjistrohen (neni 5, pika 2), detyrimin për regjistrim (neni 8), rregullat e emërimit (neni 9, pika 1), regjistrimet e tjera të detyrueshme (neni 17, pika 3, shkronja “a”), çregjistrimin e subjektit (neni 20, pika 2, shkronja “c”), kompetencat e kancelarit (neni 26, neni 28, pika 6 dhe neni 29, pika 1), regjistrimin e njëkohshëm (neni 36, pikat 1 dhe 2); kundërvajtjet administrative (neni 49, pikat 2 deri 6); regjimin tranzitor (neni 50, pika 5). Po kështu, kërkuar kanë kërkuar edhe shfuqizimin e fjalëve “kancelari/ose kancelari” përveç sa më sipër edhe në nenet 29, pika 1, 30, 33, pikat 2 dhe 6, 34, 35, pika 1, 41, 44, pika 3 dhe 46, pika 1, të ligjit nr. 80/2021.

30. Gjykata vëren se ndërhyrjet në lirinë e organizimit përfshijnë një shumëllojshmëri masash, të cilat mund të shfaqen në formën e formaliteteve të regjistrimit, kushteve ligjore, kufizimeve ose edhe masave ndëshkuese. Për rrjedhojë, në vijim Gjykata do të vlerësojë nëse dispozitat e kundërshtuara përbëjnë kufizim të lirisë së organizimit dhe nëse ky kufizim plotëson kriteret e

nenit 17 të Kushtetutës, i cili është edhe testi që duhet të gjejë zbatim për çdo ndërhyrje në të drejtat dhe liritë themelore të individit që mund të kufizohen. Në analizë të këtyre kriterëve, Gjykata vlerëson t'i referohet edhe parimit të sigurisë juridike, që, veç të tjerash, ka si kërkesë të domosdoshme që ligji ose dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme.

B.1. Për cenimin e lirisë së organizimit të lidhur me parimin e sigurisë juridike

B.1.1. Për përmbajtjen e nenit 8 të ligjit nr. 80/2021

31. Sipas kërkuësve, formulimi i nenit 8 të ligjit e bën të detyrueshëm regjistrimin, duke nënkuptuar se nëse organizata jofitimprurëse nuk regjistrohet brenda 30 ditëve nga themelimi, ajo do të konsiderohet e paligjshme dhe mund t'u nënshtrohet sanksioneve ligjore sipas nenit 49 të po këtij ligji. Sipas standardeve ndërkombëtare, legjislacioni duhet të njohë si organizatat/shoqatat formale ashtu edhe ato informale ose të paktën t'i lejojë të veprojnë pa i konsideruar të paligjshme. Ligji nuk duhet t'i detyrojë ato për të fituar personalitet juridik, por duhet të krijojë mundësinë për ta bërë këtë. Në rastin konkret nuk bëhet asnjë diferencim midis konceptit të OJF-ve dhe grupimeve informale, të cilat mund të zgjedhin të organizohen dhe funksionojnë në një nga format e organizatave jofitimprurëse, por dallimi është se nuk mund të gëzojnë personalitet juridik nëse nuk regjistrohen në gjykatë. Ato që zgjedhin të fitojnë personalitet juridik kanë si detyrim të përmbushin të gjitha kriteret dhe kërkesat ligjore për themelimin dhe regjistrimin e tyre.

32. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se detyrimi për regjistrim në nenin 8 të ligjit zbatohet vetëm për ato organizata të parashikuara shprehimisht me ligj dhe jo për të gjitha llojet e tyre. Për më tepër, ligji ka lejuar një afat 30-ditor të përshtatshëm për përgatitjen e dokumenteve të nevojshme për regjistrim, duke pranuar kështu edhe sugjerimet e grupeve të interesit gjatë hartimit të ligjit, ndaj ai respekton parimin e sigurisë juridike. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, kjo dispozitë nuk lë hapësira për interpretim lidhur me fushën e zbatimit, duke iu referuar vetëm organizatave që sipas ligjit nr. 8788/2001 kanë detyrimin për regjistrim. Edhe referuar standardeve të OSBE/ODHIR për fitimin e personalitetit juridik, shoqata mund të informojë autoritetet për formimin e saj dhe të kalojë një proces formal që përfshin regjistrimin. Përderisa Kushtetuta parashikon regjistrimin e organizatave jofitimprurëse dhe ligji nr. 8788/2001 përcakton cilat organizata e kanë këtë detyrim, ligji nr. 80/2021 rregullon regjistrimin dhe parashikon sanksionet përkatëse për shkeljen e detyrimeve që burojnë nga ligji për OJF-të.

33. Gjykata vëren se sipas nenit 8 të ligjit nr. 80/2021: *“Organizatat jofitimprurëse, të cilat kanë detyrimin për t'u regjistruar sipas legjislacionit në fuqi, që përcakton rregullat për themelimin, regjistrimin, funksionimin, organizimin dhe veprimtarinë e organizatave jofitimprurëse, janë të detyruara të paraqesin në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë kërkesën për regjistrim fillestar ose për regjistrime të tjera të detyrueshme brenda 30 (tridhjetë) ditëve kalendarike nga data e themelimit ose nga data e ngjarjes së rrethanës faktike dhe/ose hartimit të aktit të detyrueshëm për t'u regjistruar.”*

34. Sipas GJEDNJ-së, shtetet mund të vendosin në legjislacionin e tyre rregulla dhe kërkesa për subjektet juridike dhe organet drejtuese, si dhe të sigurojnë përputhjen me to. Në fakt, ligjet e brendshme të shumë shteteve anëtare të Këshillit të Evropës parashikojnë rregulla dhe kërkesa të tilla, me shkallë të ndryshme rregullimi (*shih Ecodefence dhe të tjerë kundër Rusisë, datë 14.6.2022, § 152*). Ndërsa shtetet kanë të drejtë t'u kërkojnë organizatave që kërkojnë regjistrim zyrtar që të përmbushin formalitetet e arsyeshme ligjore, një kërkesë e tillë gjithmonë i nënshtrohet kriterit të proporcionalitetit (*shih Organizata e Bashkuar Maqedonase Ilinden dhe të tjerë kundër Bullgarisë (nr. 2), datë 18.10.2011, § 40*). Masa në fjalë duhet t'i përgjigjet një “nevoje urgjente sociale” dhe të jetë në përpjesëtim me “qëllimin legjitim” dhe arsyet e paraqitura nga autoritetet kombëtare për ta justifikuar atë duhet të jenë “relevante dhe të mjaftueshme”. Ndërsa shtetet mund të kenë arsye legjitime për të monitoruar operacionet financiare në përputhje me të drejtën ndërkombëtare, me synimin për të parandaluar pastrimin e parave dhe financimin e terrorizmit dhe ekstremizmit,

aftësia e një shoqate për të kërkuar, marrë dhe përdorur fonde në mënyrë që të jetë në gjendje të promovojë dhe mbrojë kauzat e saj përbën një pjesë integrale të lirisë së organizimit (*shih Aliyev kundër Azerbajxhanit*, nr. 68762/14 dhe 71200/14, datë 20.9.2018, § 212).

35. Objektivi për të rritur transparencën e financimit të shoqatave, edhe pse legjitim, nuk mund të justifikojë legjislacionin që bazohet mbi prezumime, të bëra parimisht dhe të zbatuara pa dallim, se çdo mbështetje financiare nga një subjekt jo kombëtar dhe çdo organizatë e shoqërisë civile që merr një mbështetje të tillë financiare janë në thelb përgjegjës për të rrezikuar interesat politike dhe ekonomike të shtetit dhe aftësinë e institucioneve të tij për të vepruar të lira nga ndërhyrjet. Një kuadër rregullator duhet të korrespondojë me skenarin e një kërcënimi mjaft serioz ndaj një interesi themelor të shoqërisë, të cilin këto detyrime supozohet ta parandalojnë (*shih Ecodefence dhe të tjerë kundër Rusisë*, datë 14.6.2022, § 166).

36. Sipas nenit 46 të Kushtetutës, procedura për regjistrimin e organizatave ose shoqatave bëhet sipas ligjit, por norma kushtetuese nuk parashikon asnjë detyrim përveçse organit kompetent për regjistrimin. Ndërkohë, sipas nenit 26 të Kodit Civil (KC), persona juridikë privatë janë shoqëritë, shoqatat, fondacionet dhe entet e tjera me karakter privat, të cilat e fitojnë personalitetin juridik në mënyrën e caktuar nga ligji, kurse neni 29 i KC-së përcakton si moment të fitimit të zotësisë juridike të personit juridik çastin e krijimit, dhe kur ligji e parashikon si detyrim, atë të regjistrimit të tij. Sipas nenit 3, pika 5, të ligjit nr. 80/2021, “organizata jofitimprurëse” ka të njëjtin kuptim si në ligjin që përcakton rregullat për themelimin, regjistrimin, funksionimin, organizimin dhe veprimtarinë e organizatave jofitimprurëse. Referuar nenit 2, pikat 3 dhe 4, të ligjit nr. 8788/2001, me “organizata jofitimprurëse” kuptohen shoqatat, fondacionet dhe qendrat, veprimtaria e të cilave zhvillohet në mënyrë të pavarur dhe pa u ndikuar nga shteti dhe “veprimtari jofitimprurëse” kuptohet çdo veprimtari ekonomike ose joekonomike, me kusht që të ardhurat ose pasuritë e organizatave jofitimprurëse, kur ka të tilla, të përdoren vetëm për realizimin e qëllimeve të përcaktuara në statutin e organizatës. Neni 13, i ligjit nr. 8788/2001 parashikon se OJF-të fitojnë personalitetin juridik pasi të jenë themeluar dhe regjistruar në gjykatë, në përputhje me kushtet dhe procedurat e parashikuara me ligj. Themeluesit e organizatës jofitimprurëse mbledhen dhe miratojnë aktin e themelimit dhe statutin e saj, si dhe mund të autorizojnë një a më shumë persona për të kryer veprimet për regjistrim. Kurse sipas nenit 3 të ligjit nr. 8789/2001, shoqatat, fondacionet dhe format e tjera të OJF-ve, që mund të ushtrojnë veprimtarinë e tyre dhe fitojnë cilësinë e personit juridik vetëm pas regjistrimit në gjykatë, caktohen shprehimisht me ligj.

37. Në vlerësimin e Gjykatës, detyrimi i organizatave jo fitimprurëse për regjistrimin fillestar, detyrim i cili kur nuk përmbushet cilësohet si kundërvajtje administrative në kuptim të nenit 49 të ligjit nr. 80/2021 dhe dënohet me gjobë, përbën një prej formave të ndërhyrjes në lirinë e organizimit. Legjislacioni në fuqi, ndërsa parashikon format e organizimit, regjistrimin formal në gjykatë e ka lidhur vetëm me fitimin e personalitetit juridik, duke qenë ky momenti nga i cili lindin edhe detyrimet për personin juridik privat. Gjykata vëren se liria e organizimit, sipas nenit 46 të Kushtetutës, nënkupton edhe lirinë e qytetarëve për të vendosur për shkallën e ushtrimit të kësaj lirie, çka do të thotë se këto organizime vullnetare mund të jenë formale ose informale. Ndërkohë, neni 8 i ligjit rregullon regjistrimin fillestar, duke u shprehur se organizatat, të cilat kanë detyrimin për t’u regjistruar sipas legjislacionit në fuqi, janë të detyruara të regjistrohen. Ky formulim i normës jo vetëm që i detyron qytetarët të regjistrohen në gjykatë pavarësisht vullnetit të tyre, por në thelb rezulton të jetë detyrim i ri, i krijuar pikërisht nga ligji nr. 80/2021, pasi nuk parashikohet si i tillë nga legjislacioni në fuqi, konkretisht ligjet nr. 8788/2001 dhe nr. 8789/2001. Në rast se organizimet e paformalizuara, për aq kohë sa, për shkaqe të ndryshme, vlerësojnë ose nuk janë në kushtet që të mund të kërkojnë regjistrimin sipas ligjit, ato kanë të drejtë të organizohen vetëm në formën e një grupimi informal, pa pasur në kuptim të ligjit personalitet juridik të organizatave formale. Aftësia për të formuar një person juridik, me qëllimin për të vepruar kolektivisht në një fushë me interes të përbashkët, si një nga aspektet e

rëndësishme të lirisë së organizimit, lidhet pikërisht me krijimin e atyre kushteve që jo vetëm lehtësojnë regjistrimin dhe ushtrimin e veprimtarisë, por i lejojnë një organizimi të caktuar të marrë kohën e nevojshme për të vlerësuar dhe përgatitur dokumentacionin e nevojshëm ligjor në këtë drejtim.

38. Parashikimi i nenit 8 të ligjit nr. 80/2021, i cili, për nga mënyra se si është formuluar e lidh detyrimin për regjistrim fillestar me miratimin e aktit të themelimit, i detyron grupimet jo formale që të ndryshojnë sjelljen dhe qasjen e tyre për të evituar rrezikun e përballjes me ndëshkime ligjore, të cilat, për këtë shkak, mund të përbëjnë edhe një barrë të tepruar financiare. Gjykata ka theksuar se një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t'i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma (*shih vendimet nr. 10, datë 26.2.2015; nr. 36, datë 15.10.2007, të Gjykatës Kushtetuese*). Për shkak të fushës që rregullon ligji nr. 80/2021 dhe veçanërisht dispozita e kundërshtuar, është e nevojshme një shkallë e arsyeshme saktësie ndërkohë që, për nga përmbajtja, kjo dispozitë nuk është e tillë që të mos lejojë zbatimin ose interpretimin arbitrar të saj. Duke pasur parasysh jo vetëm mungesën e një detyrimi ligjor për regjistrim, por, nga ana tjetër, edhe procedurat që duhet të ndiqen deri në paraqitjen e një kërkesë në gjykatë për regjistrimin fillestar, ashtu edhe nevojën për përgatitjen dhe plotësimin e dokumentacionit të nevojshëm, efekti i këtij detyrimi konsiderohet se sjell një “efekt frenues” të rëndësishëm në zgjedhjen e grupeve për t'u formalizuar dhe regjistruar sipas ligjit. Kjo mund të rezultojë *de facto* në pamundësinë e këtyre grupeve që të fitojnë personalitet juridik, për rrjedhojë që të ushtrojnë veprimtarinë për të cilën janë themeluar.

39. Për sa kohë që, siç u theksua më sipër, Kushtetuta dhe legjislacioni në fuqi nuk parashikojnë dhe nuk përcaktojnë detyrime në lidhje me formën e organizimit, formal ose informal, deri në marrjen e vendimit për regjistrim ligji nuk mund të përcaktojë asnjë detyrim për të filluar procedura ligjore dhe për të veshur këto organizime me një status të caktuar ligjor. Për sa më sipër, detyrimi për regjistrim fillestar, duke e lidhur këtë me OJF-të që sipas ligjit kanë detyrimin për regjistrim, nuk plotëson kriterin e “cilësisë së ligjit” të kërkuar nga neni 17 i Kushtetutës dhe parimi i sigurisë juridike.

40. Edhe pse në vlerësimin e Gjykatës mosplotësimi i njërit prej kriterëve të kufizimit në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës është i mjaftueshëm në nivel kushtetues për të konsideruar normën ligjore jokushtetuese, ajo vlerëson të theksojë edhe se subjektet e interesuara nuk arritën të argumentonin se detyrimi i vendosur për organizatat që krijohen rishtazi për paraqitjen e kërkesës për regjistrim fillestar brenda një afati 30-ditor është një masë që i përgjigjet një nevojë urgjente dhe në përpjesëtim me qëllimin që kërkohet të arrihet. Ky detyrim, siç u theksua më sipër, jo vetëm që nuk buron si i tillë nga legjislacioni në fuqi, por, nga njëra anë, sjell detyrime të tjera shtesë për këto subjekte, dhe, nga ana tjetër, mosrespektimi i tij sjell pasoja ligjore, për sa kohë që konsiderohet shkelje administrative dhe shoqërohet me gjobë. Ky parashikim, për sa kohë që mund të sjellë efektin e kundërt nga ai që synohet të arrihet, duke bërë të vështirë ose të pamundur regjistrimin fillestar të OJF-ve, konsiderohet se përbën një pengesë në drejtim të lirisë së organizimit. Gjykata nuk konstatoi arsye të rëndësishme dhe të mjaftueshme në vendosjen e një kërkesë të tillë, e cila kufizon lirinë e organizimit në një mënyrë të paparashikueshme dhe disproporcionale.

41. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se parashikimet e nenit 8 të ligjit për detyrimin për regjistrim fillestar, për sa kohë që nuk janë të qarta dhe të parashikueshme, nuk plotësojnë kriteret e nenit 17 të Kushtetutës për kufizimin me ligj dhe as kërkesat e parimit të sigurisë juridike.

B.1.2. Për kompetencat e kancelarit sipas dispozitave të kundërshtuara të ligjit nr. 80/2021

42. Po në këndvështrim të lirisë së organizimit, kërkuar kanë kërkuar edhe shfuqizimin e fjalëve “kancelari/ose kancelari” në nenet përkatëse ku ato gjenden, konkretisht nenet 26, 28, pika 6, 29, pika 1, 30, 32, 33, pikat 2 dhe 6, 34, 35, pika 1, 41, 44, pika 3 dhe 46, pika 1, të ligjit nr.

80/2021. Sipas tyre, këto parashikime nuk përmbushin garancitë dhe standardet ndërkombëtare, pasi ai nuk është autoritet vendimmarrës, i pavarur dhe i paanshëm. Ligji nuk bën dallim midis kërkesave thelbësore për regjistrim, me natyrë serioze, dhe kërkesave të tjera me natyrë formale dhe jo të domosdoshme. Për më tepër, diskrecioni i pezullimit nuk mund t'i atribuohet kancelarit si një nëpunës gjyqësor, i cili nuk është një autoritet vendimmarrës i pavarur dhe i paanshëm, por duhet të jetë atribut ekskluziv i gjykatës.

43. Në lidhje me këto pretendime, subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se ligji nr. 98/2016 ka garantuar pavarësinë dhe paanshësinë e këtij funksionari. Qëllimi i ligjvënësit në rastin konkret ka qenë efektiviteti i procesit, ulja e barrës së procedurës gjyqësore, lehtësimi i veprimeve etj. Kurse sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, kompetencat e kancelarit janë parashikuar nga ligji nr. 98/2016 dhe nisur nga fakti se ato lidhen me procedura të thjeshtuara për depozitimin e akteve, kanë qëllim të mos mbingarkojnë gjykatën me çështje për të cilat nuk nevojitet një shqyrtim i thelluar. Nga ana tjetër, regjistrimi nga ana e kancelarit sjell përfitime, pasi procesi realizohet në një periudhë kohore më të shkurtër. Për sa i përket paanshmërisë dhe pavarësisë së kancelarit, dispozitat ligjore në fuqi parashikojnë garancitë për heqjen dorë ose përjashtimin e tij nga shqyrtimi i kërkesës.

44. Gjykata vëren se në nenin 4, si dhe në preambulën e Kushtetutës deklarohet parimi i shtetit të së drejtës, i cili është një nga parimet më themelore e më të rëndësishme në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Si i tillë, ai është një normë e pavarur kushtetuese, prandaj shkelja e tij përbën në vetvete bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji si antikushtetues. Ky parim nënkupton sundimin e ligjit dhe mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respektimi dhe garantimi i dinjitetit njerëzor, drejtësisë dhe sigurisë juridike. Parimi i shtetit të së drejtës nënkupton veprimin e të gjitha institucioneve shtetërore sipas së drejtës në fuqi, si dhe supremacinë e Kushtetutës ndaj akteve të tjera normative (*shih vendimet nr. 55, datë 27.7.2016; nr. 16, datë 10.4.2015, të Gjykatës Kushtetuese*). Në kuptim të këtij parimi, përmbajtja e dispozitës kushtetuese nuk mund të mënjanohet ose të tejkalohet, duke u dhënë përparësi akteve juridike që dalin në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, detyrim që rrjedh nga përmbajtja e nenit 4, pika 3, të Kushtetutës. Për çdo rast, kur rregullimi kushtetues parashikohet shprehimisht prej saj, ai, detyrimisht, do të zbatohet drejtpërdrejt. Për funksionet kushtetuese të organeve, atë që nuk ka dashur ta bëjë Kushtetuta, nuk mund ta bëjë ligji (*shih vendimet nr. 55, datë 27.7.2016; nr. 22, datë 24.4.2015, të Gjykatës Kushtetuese*).

45. Gjykata ka theksuar se është brenda hapësirës vlerësuese të ligjvënësit mënyra e rregullimit të një çështjeje të caktuar, ndërsa është detyrë e saj të kontrollojë nëse ky rregullim është bërë në përputhje me Kushtetutën dhe parimet themelore të saj (*shih vendimin nr. 55, datë 27.7.2016, të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se neni 46 i Kushtetutës në mënyrë të qartë ka parashikuar se regjistrimi i organizatave ose shoqatave bëhet në gjykatë, duke përcaktuar kështu organin kompetent që vendos për regjistrimin, sipas një procedure e cila miratohet me ligj. Në këto kushte, për të arritur në një përfundim të drejtë në lidhje me dispozitat ligjore të kundërshtuara që parashikojnë kompetenca të veçanta për kancelarin, merr rëndësi përcaktimi i konceptit “regjistrim” sipas normës kushtetuese.

46. Referuar nenit 1, të ligjit nr. 8788/2001, ai përcakton rregullat për themelimin, regjistrimin, funksionimin, organizimin dhe veprimtarinë e organizatave jofitimprurëse, kurse sipas nenit 13, regjistrimi i OJF-ve u jep atyre personalitet juridik. Nga ana tjetër, sipas neneve 1 dhe 2, të ligjit nr. 80/2021, ai përcakton procedurat e regjistrimit të OJF-ve dhe mbajtjen e regjistrit të tyre, si dhe lehtësimin e procedurave të regjistrimit. Sipas nenit 25 të ligjit, vendimi për regjistrimin fillestar të OJF-ve, si dhe vendimi për çregjistrimin e tyre merret nga një gjyqtar i seksionit tregtar i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë në përputhje me rregullat e përcaktuara në këtë ligj, kurse sipas nenit 26, vendimi për regjistrimet e tjera, sipas përcaktimit të seksionit IV, të kreut II të këtij ligji, merret nga kancelari i asaj gjykate në përputhje me rregullat e përcaktuara në këtë ligj. Gjykata vëren se ligji, në varësi të llojit të regjistrimit, ka përcaktuar edhe organin kompetent,

duke parashikuar në kompetencë të gjyqtarit vetëm regjistrimin fillestar, që sipas nenit 3, pika 9, të ligjit është regjistrimi për herë të parë në regjistër, ndërkohë që kancelari është kompetent të vendosë për çdo regjistrim tjetër, që sipas pikës 10 të po këtij neni është çdo ndryshim, shtesë ose fshirje të dhënash në regjistër.

47. Referuar seksionit IV, të kreut II, të ligjit nr. 80/2021, ai ka të bëjë me regjistrimet e tjera të detyrueshme dhe më konkretisht ato që parashikohen në nenin 17 dhe që janë detyrimi për të regjistruar çdo ndryshim në të dhënat e njoftuara dhe në dokumentet shoqëruese që depozitohen në regjistrin elektronik, si dhe: a) pasqyrat financiare vjetore të mbajtura sipas kërkesave ligjore, në rastet kur mbajtja e këtyre dokumenteve është e detyrueshme; b) emërimin e likuidatorit, si dhe të dhënat e tij të identifikimit; c) aktet e prishjes, të mbylljes ose të shpërndarjes, aktet e transformimit, të bashkimit, të ndarjes, hapjes së procedurave të administrimit, likuidimit ose riorganizimit, si dhe aktet e tjera të ndërmjetme, të parashikuara nga legjislacioni në fuqi. Për degët e organizatave jofitimprurëse të huaja regjistrohen edhe aktet e transformimit, të bashkimit, të ndarjes, të hapjes dhe të mbylljes së procedurave të likuidimit ose të falimentimit të organizatës jofitimprurëse të huaj; ç) vendet e tjera të ushtrimit të veprimtarisë, të ndryshme nga selia; d) kompetencat e përfaqësimit të organeve drejtuese ose të likuiduesve; dh) emri, mbiemri, datëlindja dhe vlera e kontributeve pasurore të fondit themelues (nëse ka të tilla); e) çdo regjistrim tjetër të detyrueshëm sipas dispozitave ligjore në fuqi. Po në këtë seksion bëjnë pjesë edhe regjistrimet vullnetare të çdo të dhëne tjetër, të ndryshme nga të dhënat e përcaktuara në nenin 17 të këtij ligji, të cilat kanë lidhje me veprimtarinë e OJF-ve, që përfshijnë, por pa u kufizuar në: a) emërtimin ose shenjat e tjera dalluese të veprimtarisë (nëse është i/janë të ndryshëm nga emri i regjistruar i organizatës jofitimprurëse); b) faqen e internetit, adresën *email*-it, numrin e telefonit dhe faksit; c) vendimet e organeve drejtuese të organizatës jofitimprurëse, si vendimet e pezullimit të veprimtarisë ose vendimet e tjera të ndryshme nga vendimet e detyrueshme për regjistrim; ç) të dhëna të tjera të lidhura me veprimtarinë e organizatës jofitimprurëse (neni 18). Po kështu, përfshihen edhe regjistrimet e vendimeve gjyqësore për të dhënat e regjistruara ose veprimtarinë e organizatës jofitimprurëse, rast në të cilin kërkesës për regjistrim i bashkëlidhet vendimi përkatës (neni 19).

48. Gjykata vëren se edhe sipas pikës 11, të nenit 3, të ligjit nr. 80/2021, “regjistrim” është regjistrimi fillestar dhe çdo regjistrim tjetër, përfshirë edhe transformimin, bashkimin, çregjistrimin e subjektit nga regjistri. Në këto kushte, në lidhje me konceptin kushtetues “regjistrim”, Gjykata vlerëson se ai është akti/rezultati në fund të procedurës së parashikuar me ligj, me të cilin organizata jofitimprurëse fiton personalitetin juridik, duke qenë e aftë të marrë përsipër të drejta dhe detyrime nga veprimtaria jofitimprurëse për qëllime të ligjshme.

49. Edhe pse ligji ka bërë dallim mes regjistrimit fillestar, përmes të cilit organizata fiton personalitet juridik sipas ligjit, dhe regjistrimeve të tjera, të cilat kryhen gjatë ushtrimit të veprimtarisë së saj, në thelb të gjitha këto veprime futen në konceptin kushtetues të regjistrimit. Regjistrimet e tjera sipas ligjit, për nga natyra e tyre, për sa kohë kanë të bëjnë me ndryshime, shtesa ose edhe fshirje të të dhënave të paraqitura në regjistrimin fillestar, sjellin të njëjtat pasoja që kanë të bëjnë me statusin ligjor të OJF-ve. Për rrjedhojë, këto veprime, pavarësisht nëse kryhen rishtazi ose përgjatë kohëzgjatjes së personit juridik, lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me fitimin e personalitetit juridik ose përfundimin e tij, si edhe me mënyrën e ushtrimit të kësaj veprimtarie jofitimprurëse, të drejtat dhe detyrimet që rrjedhin prej saj. Ato përfshijnë, gjithashtu, veprime që kërkojnë vlerësim ligjor dhe mund të passjellin edhe ndryshime në ato aspekte të regjistrimit për herë të parë, që janë vlerësuar tashmë nga ana e gjyqtarit në momentin e regjistrimit të organizatës në gjykatë. Në këtë kuptim, çdo veprim që kryhet në regjistrin elektronik për regjistrimin, pavarësisht se në çfarë momenti kryhet ai, para apo pas fitimit të personalitetit juridik, është në kompetencë ekskluzive të organit gjyqësor, i përcaktuar si i tillë nga norma kushtetuese.

50. Edhe në frymën e dispozitave kushtetuese për ndarjen dhe balancimin e pushteteve, kancelari i gjykatës, megjithëse ushtron detyrën pranë gjykatës, nuk përfshihet në konceptin kushtetues “gjykatë”, për sa u përket çështjeve që lidhen me regjistrimin e organizatave jofitimprurëse. Në kuptim të nenit 37, të ligjit nr. 98/2018, kryetari i gjykatës kujdeset për organizimin dhe funksionimin e administrimit gjyqësor në gjykatë në lidhje me veprimtaritë jogjyqësore nëpërmjet kancelarit, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në këtë ligj, kurse sipas nenit 39, kancelari është përgjegjës për menaxhimin e administrimit gjyqësor, duke përcaktuar edhe kompetencat që ai ushtron në këtë drejtim. Çështjet që kanë të bëjnë me regjistrimin e OJF-ve, për shkak të natyrës dhe pasojave të tyre, nuk përfshihen në konceptin e çështjeve jogjyqësore ose administrative, pra nuk janë të tilla që përfshihen në fushën e kompetencave të menaxhimit dhe administrimit gjyqësor, sipas ligjit.

51. Për sa më sipër, Gjykata, duke mbajtur në konsideratë edhe procedurën që përmban ligji për regjistrimin e organizatave jofitimprurëse, vlerëson se kompetencat që i janë dhënë kancelarit tejkalojnë kompetencat e menaxhimit dhe administrimit gjyqësor, duke pasur në vetvete natyrë gjyqësore dhe për këtë shkak duhet të ushtrohen nga gjyqtari/gjykata. Ligjvënësi, në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës, ka tejkaluar parashikimin kushtetues, që në mënyrë të qartë ka parashikuar se regjistrimi i organizatave ose shoqatave bëhet në gjykatë, e cila është organi i vetëm kompetent në lidhje me çdo veprim që kryhet nga organizata ose shoqata, si në lidhje me fitimin e personalitetit juridik ose përfundimin e tij, ashtu edhe me veprimet që lidhen me ushtrimin e kësaj veprimtarie, deri në vendosjen e pezullimit ose të gjobës, sipas ligjit. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se dispozitat e neneve 26, 28, pika 6, 29, pika 1, 30, pikat 1, 2 dhe 3, 32, 33, pikat 2 dhe 6, 34, 35, pika 1 dhe 46, pika 1, në atë pjesë që parashikojnë kompetencën e kancelarit për ushtrimin e kompetencave që sipas nenit 46 të Kushtetutës i përkasin ekskluzivisht organit gjyqësor, janë të papajtueshme me Kushtetutën. Në kuptim të sa më sipër, edhe parashikimi i kompetencës së kancelarit sipas nenit 49, pika 6, të ligjit nr. 80/2021, për vendosjen e gjobës në rast të kundërvajtjes administrative, nuk është i pajtueshëm me natyrën e këtij funksioni, për rrjedhojë edhe kjo dispozitë është e papajtueshme me Kushtetutën.

52. Gjykata vëren, gjithashtu, se edhe pse nuk janë kundërshtuar nga kërkesit në mënyrë të shprehur në objekt të kërkesës, ata kanë kërkuar edhe verifikimin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të neneve 41 dhe 44, pika 3, të ligjit nr. 80/2021, që parashikojnë se KLGJ-ja, me propozimin e kancelarit, miraton formatin dhe përmbajtjen e certifikatave të vërtetimeve dhe të Buletinit të Njoftimeve Zyrtare të Regjistrimit, si dhe të ekstrakteve të regjistrit elektronik e të kërkesës për lëshimin e tyre. Në lidhje me këto parashikime, Gjykata vlerëson se këto aspekte nuk lidhen me konceptin kushtetues të regjistrimit, por kanë të bëjnë me çështje të menaxhimit dhe administrimit gjyqësor në kuptim të nenit 39, të ligjit nr. 98/2016, konkretisht me mirëmbajtjen dhe menaxhimin e regjistrit elektronik, të cilat, si veprime me natyrë administrative, përfshihen në fushën e kompetencave të kancelarit. Për rrjedhojë, parashikimet e neneve 41 dhe 44, pika 3, të ligjit nr. 80/2021, nuk janë të papajtueshme me nenin 46 të Kushtetutës.

53. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se ky pretendim i kërkesve është pjesërisht i bazuar.

B.2. Për cenimin e lirisë së organizimit të lidhur me parimin e proporcionalitetit të ndërhyrjes

54. Sipas kërkesve, parashikimet e nenit 49 të ligjit nr. 80/2021, që përcaktojnë masën e gjobës për kundërvajtjet administrative, nuk përmbushin kërkesat e qartësisë dhe të sigurisë juridike në formulimin dhe përcaktimin e sanksioneve ligjore, ndërkohë që çdo kufizim në të drejtën për t'u organizuar, përfshirë sanksionet, duhet të jetë proporcional me qëllimet që synon të arrijë. Duke e lidhur masën e gjobës me të ardhurat vjetore të deklaruara nga organizata, këto dispozita, për të njëjtën shkelje, parashikojnë masa të ndryshme gjobe, në varësi të të ardhurave vjetore.

55. Në lidhje me këto pretendime, subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se parashikimet e nenit 49 respektojnë parimin e proporcionalitetit dhe janë në përputhje me nenin 10, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 10279/2010. Masa e dënimit nga 0.1% deri në 1% është proporcionale dhe ajo

nuk mund të konsiderohet e ekzagjeruar, por garanton parimin e barazisë, pasi zë të njëjtën peshë për të gjitha subjektet dhe dënimi nuk matet nga vlera sasiore, por përqindja reale që ajo zë në secilën organizatë. Kurse sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, kundërvajtjet dhe sanksionet administrative janë përcaktuar në përputhje me ligjin nr. 10279/2010, kurse mënyra e zbatimit të tyre nuk përbën juridiksion kushtetues. Përmes kësaj dispozite garantohej që e njëjta shkelje të marrë sanksionin e duhur administrativ, pa e lidhur atë me një shumë fikse. Një gjobë me shumë fikse për një organizatë që ka burime të mëdha financimi, nuk ka të njëjtin efekt ndaj një tjetre me burime më të pakta, madje për këtë të fundit mund të përbëjë pengim në ushtrimin e veprimtarisë.

56. Gjykata vëren se dispozitat e kundërshtuara të nenit 49, të ligjit nr. 80/2021 parashikojnë se deklarimi në regjistrin elektronik i të dhënave të pavërteta, kur nuk përbën vepër penale, dhe moskryerja e detyrimit për regjistrimin fillestar dhe regjistrimet e tjera të detyrueshme, brenda afateve të parashikuara nga ky ligj, përbëjnë kundërvajtje administrative dhe dënohen me gjobë nga 0.1% deri në 1% të të ardhurave vjetore të deklaruara nga organizata jofitimprurëse (*pikat 2 dhe 3*), masa e së cilës, në çdo rast, nuk mund të jetë më e vogël se 30.000 lekë (*pika 4*). Sipas pikës 5 të këtij neni, në rast se kancelari, kryesisht, konstaton që organizata jofitimprurëse ka deklaruar të dhëna të pavërteta ose nuk ka përmbushur detyrimet për regjistrim fillestar apo regjistrime të tjera të detyrueshme, sipas pikave 2 dhe 3 të këtij neni, përpara marrjes së vendimit njofton palët për paraqitjen e kërkesës për regjistrim ose korrigjimin e të dhënave.

57. Referuar legjislacionit në fuqi për kundërvajtjet administrative, ligji nr. 10279/2010, përcakton rregullat për konstatimin dhe shqyrtimin e tyre, procedurat dhe afatet e ankimit ndaj akteve të organeve të administratës publike që vendosin dënime administrative, si dhe procedurat e ekzekutimit të sanksioneve administrative. Sipas nenit 10 të tij, masa e dënimit me gjobë përcaktohet nga ligji që ka parashikuar kundërvajtjen administrative dhe ajo mund të jetë fikse ose e përcaktuar me kufij minimalë dhe maksimalë. Sipas pikës 2 të këtij neni, në rastet kur ligji i posaçëm vendos kufij minimalë dhe maksimalë për vlerën e dënimit me gjobë, atëherë, për qëllim të marrjes së vendimit për kundërvajtjen administrative, organi administrativ kompetent për shqyrtimin e kundërvajtjes, përveç parimeve të parashikuara nga neni 18 i këtij ligji, miraton edhe metodikën ose parime të tjera shtesë, mbi të cilat mbështetet për përcaktimin e vlerës së gjobës, për rastet e kundërvajtjeve për të cilat parashikohet i njëjti dënim. Kurse sipas nenit 18 të po atij ligji, në përzgjedhjen e llojit të dënimit dhe në caktimin e masës së tij, në rastet kur ligji ka parashikuar kufij minimalë e maksimalë të vlerës së gjobës, organi që shqyrton kundërvajtjen administrative duhet të marrë parasysh: a) rrethanat e kryerjes së kundërvajtjes; b) nëse kundërvajtësi rezulton i dënuar administrativisht edhe më parë; c) rëndësinë e kundërvajtjes; ç) pasojat që kanë ardhur nga veprimi apo mosveprimi.

58. Gjykata vëren se dispozitat e kundërshtuara të ligjit nr. 80/2021 kanë parashikuar dy koncepte në lidhje me masën e gjobës, duke e lënë atë në kufij minimalë dhe maksimalë të lidhur me të ardhurat vjetore të padeklaruara dhe në vijim duke e përcaktuar atë edhe në kufij fiks. Për rrjedhojë, Gjykata do të vlerësojë nëse masa e këtyre dënimeve është proporcionale me qëllimin që ato synojnë të arrijnë.

59. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se parimi i proporcionalitetit nënkupton që ndërhyrja e ligjvënësit për kufizimin e një të drejte ose lirie të caktuar të bëhet me mjete të përshtatshme që i përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet. Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, çka do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Kushti i përpjesëtimin të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, të dobishmërisë dhe të proporcionalitetit. Në thelb të këtij parimi qëndron ekuilibrimi i drejtë i interesave, vlerësimi objektiv i tyre, si dhe shmangia e konfliktit nëpërmjet përzgjedhjes së mjeteve të duhura për realizimin e tyre (*shih vendimet nr. 30, datë 5.7.2021; nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 16, datë 1.3.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

60. Gjykata ka evidentuar se për vlerësimin e proporcionalitetit duhen mbajtur në konsideratë disa kritere: i. nëse objektivi i ligjvënësit është mjaftueshmërisht i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës; ii. nëse masat e marra janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektivin, ato nuk mund të jenë arbitrare, të padrejta ose të bazuara mbi vlerësime alogjike; iii. nëse mjetet e përdorura nuk janë më të ashpra se sa duhet për të arritur objektivin e kërkuar - sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës së përzgjedhur, aq më tepër duhet të jetë i rëndësishëm objektivi për t'u arritur, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme. Proporcionaliteti i një kufizimi vlerësohet rast pas rasti, duke pasur parasysh që kriteret e mësipërme të mos analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën (*shih vendimet nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 11, datë 9.3.2021; nr. 33, datë 8.6.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

61. Sipas GJEDNJ-së, kur ajo shqyrton nëse kufizimet e të drejtave ose lirive të garantuara nga Konventa janë “të nevojshme në një shoqëri demokratike”, shtetet palë gëzojnë një hapësirë të caktuar, por jo të kufizuar. Duke vepruar brenda kësaj hapësire, autoritetet kombëtare duhet të zbatojnë standarde që janë në pajtim me parimet e mishëruara në nenin 11 të Konventës dhe të bazojnë vendimet e tyre në një vlerësim të pranueshëm të fakteve, dështim që mund të konsiderohet shkelje e këtij neni (*shih Körtvéhyessy kundër Hungarisë, datë 5.4.2016, § 26–29*). Për sa u përket sanksioneve të vendosura nga autoritetet kombëtare, shtetet palë nuk gëzojnë liri të pakufizuar për të marrë çfarëdo mase që ata e konsiderojnë të përshtatshme dhe i takon Gjykatës të vlerësojë natyrën dhe ashpërsinë e dënimeve të vendosura për sjellje që përfshijnë njëfarë shkalle shqetësimi të rendit publik, me qëllim shqyrtimin e proporcionalitetit të një ndërhyrjeje në lidhje me qëllimin e ndjekur (*shih Ekrem Can dhe të tjerët kundër Turqisë, datë 8.3.2022, § 91*).

62. GJEDNJ-ja ka theksuar se ajo duhet të bindet se dënimi nuk përbën një formë censurimi dhe në të njëjtën mënyrë dënimi nuk duhet të jetë i tillë që të mund të pengojë OJF-të në kryerjen e detyrës së tyre si vëzhgues të pavarur dhe “rojtare publike” (*shih Társaság a Szabadságjogokért kundër Hungarisë, nr. 37374/05, datë 14.4.2009, § 27; Magyar Helsinki Bizottság kundër Hungarisë [DhM], datë 8.11.2016, § 159*). Për të vënë në perspektivë ndikimin financiar të dënimeve, GJEDNJ-ja e ka konsideruar të përshtatshme që të përdorë si krahasues të përshtatshëm pagën minimale mujore, e cila përcaktohet dhe rishikohet (*shih Tolmachev kundër Rusisë, nr.42182/11, datë 2.6.2020, § 54*), për të arritur në përfundimin nëse vlera minimale e gjobës ishte në një nivel që tejkalonte pagën minimale mujore ose nëse ishte afërsisht e barabartë me të ardhurat e jetesës. Po kështu, ajo vlerëson, si mjet tjetër krahasues të përshtatshëm, edhe dënimet për lloje të tjera të kundërvajtjeve administrative. Në mënyrë që të jetë proporcionale, ndërhyrja duhet të korrespondojë me ashpërsinë e shkeljes dhe dënimi me peshën e shkeljes që synon të ndëshkojë (*shih Independent News and Media and Independent Newspapers Ireland Limited kundër Irlandës, nr. 55120/00, datë 16.6.2005, §§ 110-13; Gyrlyan kundër Rusisë, nr. 35943/15, datë 9.10.2018, § 28*).

63. Gjykata vëren se për nga natyra e tyre OJF-të janë subjekte, veprimtaria e të cilave zhvillohet në mënyrë të pavarur dhe pa u ndikuar nga shteti dhe ajo përfshin çdo veprimtari ekonomike ose joekonomike me kusht që të ardhurat ose pasuritë, nëse ka të tilla, të përdoren vetëm për realizimin e qëllimeve të ligjshme të përcaktuara në statutin e organizatës. Për nga qëllimi dhe objekti i kësaj veprimtarie, parashikimet ligjore që përcaktojnë detyrime për këto subjekte, veçanërisht kur bëhet fjalë për masa që shoqërohen me pasoja financiare, duhet të jenë të tilla që të mos krijojnë një barrë të tepruar ndaj tyre.

64. Qëllimi i ligjvënësit në miratimin e ligjit nr. 80/2021 ka qenë përmirësimi i kuadrit ligjor dhe parashikimi i një procedure transparente për regjistrimin dhe ushtrimin e veprimtarisë së OJF-ve, modernizimin e shërbimeve dhe të databazës së të dhënave, për të mundësuar edhe një sistem për shkëmbimin e informacionit. Kjo nismë është ndërmarrë në zbatim të rekomandimeve të MONEYVAL, që kanë vlerësuar se Shqipëria nuk ka ndonjë politikë të qartë për të promovuar llogaridhënien, integritetin dhe besimin publik në administrimin dhe menaxhimin e OJF-ve, duke pasur një qasje të kufizuar ndaj këtij sektori dhe komunitetit të

donatorëve për çështjet e financimit nga terrorizmi. Po ashtu, nisma është propozuar edhe në kuadër të detyrimeve të qeverisë shqiptare në përmbushje të qëllimit të udhërrëfyesit të shoqërisë civile, i miratuar me VKM-në nr. 539, datë 25.7.2019. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se ndërhyrja e ligjvënësit i përgjigjet një interesi publik, që lidhen me përmirësimin e procedurave në drejtim të ushtrimit të veprimtarisë nga OJF-ve dhe transparencën në menaxhimin e të dhënave të regjistruara. Për rrjedhojë, Gjykata nuk vë në diskutim objektivin që ka synuar të arrijë ligjvënësi në këtë rast, por ajo synon të vlerësojë nëse mjetet e përdorura prej tij, në këtë rast masa e dënimeve administrative në raport me shkeljet që u atribuohen janë të ashpra dhe nëse lidhen në mënyrë të arsyeshme me këtë objektiv.

65. Gjykata vëren se sipas pikave 2 dhe 3, të nenit 49, të ligjit nr. 80/2021, si shkelje administrative konsiderohet deklarimi në regjistrin elektronik i të dhënave të pavërteta, kur kjo nuk përbën vepër penale, si dhe moskryerja e detyrimit për regjistrimin fillestar dhe regjistrimet e tjera të detyrueshme brenda afateve të parashikuara nga ky ligj. Në lidhje me regjistrimin fillestar, për sa kohë që Gjykata vlerësoi se ky ligj nuk mund të përcaktojë një detyrim të tillë, edhe parashikimi i një shkeljeje për mosrespektimin e tij konsiderohet në të njëjtën mënyrë jokushtetues. Në lidhje me shkeljet e tjera administrative, duke pasur parasysh natyrën e këtyre shkeljeve, të cilat lidhen vetëm me deklarimin e të dhënave të regjistrin elektronik dhe pasojat që mund të sjellin ato, Gjykata vlerëson se këto mjete janë më të ashpra se sa duhet për të arritur objektivin e kërkuar.

66. Në lidhje me marzhin e përcaktuar nga 0.1% deri në 1%, ai nuk plotëson standardet lidhur me qartësinë e normës juridike për sa i përket kuptimit dhe përlllogaritjes së gjobave mbi të ardhurat vjetore të deklaruara të organizatave jofitimprurëse, duke i bërë këto ndëshkime për nga natyra e tyre arbitrare. Për nga formulimi i shkeljes këto parashikime janë, gjithashtu, të paparashikueshme, për sa kohë që nuk është e qartë se si do të zbatohen në drejtim të përcaktimit të shkeljes më të lehtë ose më të rëndë, në mungesë të faktorëve ose kriterëve të tjera që mund të çojnë në ndonjë ndryshim në masën e gjobës. Nga ana tjetër, edhe përcaktimi i gjobës në masën minimale prej 30.000 lekësh konsiderohet, për të njëjtat shkaqe, si një masë joproporcionale në lidhje me synimin që kërkohet të arrihet.

67. Referuar raportit të Komisionit të Ligjeve, në lidhje me masën e gjobës në rastet e kundërvajtjeve administrative, nga ekspertët e MONEYVAL dhe FATF-së është vënë në dukje që sanksioni duhet të jetë mjaftueshëm parandalues e ndëshkues, për të mos lejuar kryerjen e shkeljeve. Sipas këtij raporti, masat e gjobës, të cilat janë rishikuar në vijim të shqetësimeve të paraqitura nga OJF-të, respektojnë parimin e proporcionalitetit, që do të thotë se masa e gjobës vendoset në përputhje me të ardhurat vjetore të deklaruara nga organizata, duke u garantuar një balancë e duhur ndërmjet masës së gjobës si detyrim nga angazhimet në nivel ndërkombëtar dhe interesit të OJF-ve për të mos u gjobitur menjëherë, por vetëm nëse nuk kanë plotësuar detyrimin e njoftuar nga gjykata ose kancelari.

68. Në vlerësimin e Gjykatës, parashikimi i këtyre gjobave nuk konsiderohet se është i përshtatshëm me natyrën e kundërvajtjes administrative për të cilën janë parashikuar dhe as nuk konsiderohen të nevojshme e të domosdoshme për të justifikuar arritjen e qëllimit dhe objektivit për të cilin ato janë parashikuar, duke e shndërruar në arbitrar kufizimin e lirisë kushtetuese të organizimit. Në mënyrë që të jetë proporcionale, ndërhyrja duhet të korrespondojë me ashpërsinë e shkeljes dhe dënimi me peshën e kundërvajtjes që synon të ndëshkojë. Nga ana e subjekteve të interesuara nuk janë paraqitur arsye dhe argumente për të justifikuar vendosjen e këtyre masave për shkelje të këtij lloji dhe natyre dhe as ndikimin dhe efektet e tyre në aftësinë e OJF-ve për të ushtruar veprimtarinë e tyre për qëllime të ligjshme. Po kështu, ato nuk kanë paraqitur argumente në lidhje me parametrat e vlerësimit ose kriteret vlerësues mbi të cilat kanë parashikuar masat e këtyre gjobave, si për sa i përket minimumit të masës, ashtu edhe marzheve mbi të ardhurat vjetore të deklaruara. Duke konsideruar si shkelje administrative deklarimin e të dhënave të pavërteta dhe regjistrimin e të dhënave të tjera tej afatit ligjor, masa e gjobës për këto

raste nuk duket të korrespondojë me ashpërsinë e shkeljes, duke rrezikuar kështu të kthehet në një formë censurimi dhe pengesë për ushtrimin e veprimtarisë.

69. Për rrjedhojë, parashikimet e pikave 2 deri në 5 të nenit 49 të ligjit nr. 80/2021 nuk plotësojnë standardet e kërkuara për proporcionalitetin e kufizimit, duke mos respektuar kështu kriteret kushtetuese të kufizimit të lirisë së organizimit, ndaj duhet të shfuqizohen.

B.3. Për pretendimet e tjera

70. Në lidhje me pretendimet e kërkuarit për përmbajtjen e nenit 5, pika 2, nenit 9, pika 1, shprehja “*ose me emra që janë në kundërshtim me rendin ose me dispozitat urdhëruese të ligjit*”, nenit 17, pika 3, shkronja “a”, nenit 20, pika 2, shkronja “c”, nenit 36, pikat 1 dhe 2, dhe nenit 50, pika 5, të ligjit nr. 80/2021, Gjykata do të vlerësojë në vijim nëse këto parashikime sjellin kufizim ose ndërhyjnë në lirinë kushtetuese të organizimit.

71. Gjykata vëren se sipas pikës 1 të nenit 5 të ligjit nr. 80/2021, regjistri përmban të dhëna parësore dhe dytësore, që i përkasin themelimit, veprimtarisë dhe çregjistrimit të organizatave jofitimprurëse, çdo ndryshim në statut dhe organizimin e subjektit, të dhënat që i përkasin në lidhje me përfaqësimin, si dhe të dhëna të tjera të parashikuara me ligj. Kurse në pikën 2 është parashikuar se Këshilli i Ministrave miraton rregulla të detajuara për të dhënat parësore dhe dytësore, që regjistrohen në regjistrin elektronik për dhënësit e informacionit, ndërveprimin me bazat e tjera të të dhënave, si dhe për nivelin e aksesimit për subjektet e interesuara. Në përputhje me parashikimet e pikës 2, të nenit 5, të ligjit nr. 80/2021 dhe të nenit 4, të ligjit nr. 10325/2010, është miratuar VKM-ja nr. 94/2022, që ka për objekt përcaktimin e rregullave të detajuara për të dhënat parësore dhe dytësore, që regjistrohen në regjistrin elektronik të organizatave jofitimprurëse, për dhënësit e informacionit, ndërveprimin me bazat e tjera të të dhënave, si dhe për nivelin e aksesimit për subjektet e interesuara në regjistrin elektronik të organizatave jofitimprurëse.

72. Gjykata vëren se pretendimi i kërkuarve për përmbajtjen e nenit 5, pika 2, në thelb, është i lidhur me delegimin që norma e kundërshtuar ka bërë për rregullimin me akt nënligjor të të dhënave parësore dhe dytësore, por nuk ka arritur ta lidhë këtë pretendim me cenimin e lirisë së organizimit. Në jurisprudencën kushtetuese është argumentuar se subjektet e parashikuara në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës nuk legjitimohen të kërkojnë antikushtetutshmërinë e normës juridike duke paraqitur si argument ekzistencën e veseve formale, në qoftë se vetë norma nuk ka cenuar ndonjë të drejtë a liri kushtetuese nga ato që subjekti legjitimohet t'i mbrojë para Gjykatës (*shih vendimin nr. 25, datë 29.7.2008, të Gjykatës Kushtetuese*). Kërkuarit jo vetëm që nuk kanë argumentuar nga pikëpamja kushtetuese cenimin që sjell parashikimi i kundërshtuar, për më tepër kur rregullimi me akt nënligjor është bërë në përputhje me parashikimet e tjera ligjore, por ata nuk kanë kundërshtuar as parashikimet e VKM-së nr. 94/2022 në drejtim të rregullimeve që ka sjellë ky akt për sa i përket bazës së të dhënave dhe aksesit e ndërveprimit me to. Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuarve në këtë drejtim është i pabazuar.

73. Për pretendimin për shprehjen “*ose me emra që janë në kundërshtim me rendin ose me dispozitat urdhëruese të ligjit*”, në pikën 1 të nenit 9 të ligjit nr. 80/2021, Gjykata vlerëson se kërkuarit nuk kanë arritur të argumentojnë se për nga mënyra se si është formuluar dispozita e kundërshtuar, ajo mund t'u nënshtrohet interpretimeve të ndryshme. Ata nuk kanë argumentuar se ajo paraqet të tilla paqartësi që sjellin nevojën për interpretim të qëndrueshëm dhe të parashikueshëm ose se mund të çojë në interpretim të gjerë dhe të paparashikueshëm nga organet shtetërore gjatë zbatimit të saj. Ky parashikim nuk mund të konsiderohet se u jep diskrecion autoriteteve (gjykatës) që të veprojnë në mënyrë të pakufizuar dhe as nuk mund të çojë në përfundim se e bën të pamundur për organizatat që dëshirojnë të regjistrohen që të parashikojnë se cilat janë ato emërtime (jo veprimtari në kuptim të nenit 46, pika 3, të Kushtetutës) të cilat nuk janë të lejueshme sipas ligjit. Fjala “rend” e përdorur në këtë dispozitë, në vlerësimin e Gjykatës, nuk duket se ka pasur për qëllim të sjellë një kuptim ose koncept tjetër të ndryshëm nga ai të cilit i referohet legjislacioni në tërësi.

74. Në lidhje me përmbajtjen e nenit 20, pika 2, shkronja “c”, të ligjit nr. 80/2021, Gjykata vëren se ajo parashikon çregjistrimin e OJF-ve edhe sipas parashikimit të ligjeve të posaçme. Duke e parë përmbajtjen e nenit 20 në tërësinë e tij, rezulton se sipas pikës 1 të kësaj dispozite, organizatat çregjistrohen nga regjistri elektronik në rastet e parashikuara nga ligji që përcakton rregullat për themelimin, regjistrimin, funksionimin dhe veprimtarinë e tyre, në rastet kur ligji parashikon prishjen dhe pavlefshmërinë e personave juridikë dhe në çdo rast tjetër të parashikuar nga legjislacioni. Në vlerësimin e Gjykatës vetëm referimi në legjislacionin në fuqi nuk është i mjaftueshëm nga pikëpamja kushtetuese për të argumentuar këtë pretendim. Kërkuesit nuk kanë paraqitur argumente me natyrë kushtetuese në këtë drejtim, duke mos argumentuar se në ç’mënyrë ky parashikim sjell pasoja, pra ndërhyr në lirinë e organizimit. Përkundrazi, në ndryshim nga sa pretendojnë kërkuesit, referimi në akte të tjera ligjore në fuqi nuk lejon zbatimin e këtij parashikimi në mënyrë diskrecionare nga organi që e zbaton atë, duke qenë se çregjistrimi bëhet vetëm në ato raste shtruese të parashikuara në mënyrë të qartë nga normat ligjore. Për rrjedhojë, ky pretendim i kërkuesve është i pabazuar.

75. Edhe në lidhje me parashikimet e nenit 17, pika 3, shkronja “a” dhe nenit 36, pikat 1 dhe 2, të ligjit nr. 80/2021, Gjykata vëren se ato, në vetvete, nuk përcaktojnë detyrime të reja për OJF-të, por u referohen atyre detyrimeve që burojnë nga legjislacioni në fuqi dhe që kanë të bëjnë me pagimin e detyrimeve tatimore apo të sigurimeve shoqërore e shëndetësore.

76. Gjykata vëren se neni 17, i ligjit nr. 80/2021 parashikon se çdo organizatë jofitimprurëse që kryen regjistrimin fillestar mbart edhe detyrimin të regjistrojë çdo ndryshim në të dhënat e njoftuara dhe në dokumentet shoqëruese që depozitohen në regjistrin elektronik, sipas seksionit III të kreut II të këtij ligji (pika 1). Kurse sipas pikës 3 të këtij neni, përveç sa parashikohet në pikën 1 të tij, OJF-të duhet të regjistrojnë dhe të depozitojnë edhe aktet e përcaktuara në këtë dispozitë. Sipas nenit 36 të ligjit, regjistrimi në regjistrin elektronik përbën gjithashtu regjistrimin e njëkohshëm pranë administratës tatimore qendrore dhe vendore në skemën e sigurimeve shoqërore e shëndetësore dhe pranë Inspektoratit të Punës dhe OJF-të, për qëllimet e regjistrimit e të pajisjes me certifikatën e regjistrimit fillestar, deklarojnë gjithashtu të dhënat e detyrueshme sipas legjislacionit tatimor, të sigurimeve shoqërore e shëndetësore dhe atij të statistikave sipas formularëve përkatës (pikat 1 dhe 2).

77. Neni 17, pika 3, shkronja “a”, i ligjit nr. 80/2021 nuk ka shtuar të dhënat dhe informacionin që OJF-të duhet të paraqesin apo që duhet të bëjnë publike dhe as nuk ka rritur mënyrën ose formën apo numrin e raportimeve përgjatë vitit, pra nuk ka vendosur kërkesa dhe detyrime shtesë. Ky parashikim zbatohet ndaj atyre subjekteve që mbartin detyrimin sipas legjislacionit në fuqi, duke mos qenë për rrjedhojë një kriter i ri. Ai nuk ka shtuar detyrime ligjore për subjektet, duke mos vendosur një barrë të re financiare, qoftë për përgatitjen e pasqyrave, qoftë për mbajtjen e regjistrimin e tyre për kërkuesit apo për çdo organizatë tjetër që sipas legjislacionit nuk i nënshtrohet një detyrimi të tillë. Për rrjedhojë, ai nuk i vendos OJF-të në një situatë pasigurie juridike dhe nuk sjell kufizim ose mohim të ushtrimit të lirë të veprimtarisë prej tyre, as nuk rezulton t’i pengojë në atë masë që e bën të pamundur ushtrimin e kësaj veprimtarie.

78. Nga ana tjetër, detyrimi për regjistrim në administratën tatimore buron nga ligji nr. 9920/2008, i cili në nenin 40 parashikon edhe OJF-të, ku përfshihen fondacionet, shoqatat, qendrat, si dhe degët e OJF-ve të huaja të regjistruara në regjistrin e organizatave jofitimprurëse, kurse sipas nenit 42 të tij, organizatat jofitimprurëse regjistrohen në administratën tatimore, pasi kanë kryer më parë regjistrimin, në përputhje me legjislacionin e fushës dhe administrata tatimore mban një regjistër elektronik të veçantë për këto organizata. Kërkuesit nuk kanë argumentuar se në cilin aspekt kjo njëkohshmëri e regjistrimit sjell për ta një barrë të parakohshme, ndërkohë që detyrimet për regjistrim burojnë nga legjislacioni i posaçëm dhe jo nga ligji i kundërshtuar. Neni 36 i ligjit, ashtu siç kanë argumentuar edhe subjektet e interesuara, ka synuar të lehtësojë procedurat e regjistrimit për këto subjekte, por pa shtuar detyrime për to dhe as për mënyrën e zbatimit të ligjeve të posaçme në fushën e tatimeve dhe sigurimeve shoqërore.

79. Kurse në lidhje me përmbajtjen e pikës 5, të nenit 50, të ligjit nr. 80/2021, Gjykata vlerëson se kjo dispozitë jo vetëm që i ka përfunduar efektet e saj, por nuk është provuar të ketë sjellë ndonjë pasojë të drejtpërdrejtë dhe reale në ushtrimin e lirisë kushtetuese të organizimit.

80. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuësve në lidhje me përmbajtjen e nenit 5, pika 2, nenit 9, pika 1, shprehja “*ose me emra që janë në kundërshtim me rendin ose me dispozitat urdhëruese të ligjit*”, nenit 17, pika 3, shkronja “a”, nenit 20, pika 2, shkronja “c”, nenit 36, pikat 1 dhe 2 dhe nenit 50, pika 5, të ligjit nr. 80/2021 janë të pabazuara.

81. Në përfundim, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuësve në lidhje me përmbajtjen e nenit 8 të ligjit nr. 80/2021, që parashikon regjistrimin fillestar brenda afatit 30-ditor, të neneve 26; 28, pika 6; 29, pika 1; 30, pikat 1, 2 dhe 3; 32; 33, pikat 2 dhe 6; 34; 35, pika 1; 46, pika 1, dhe 49, pika 6, që kanë të bëjnë me kompetencat e kancelarit, ashtu edhe të pikave 2–5 të nenit 49, që kanë të bëjnë me masën e gjobës për kundërvajtjet administrative, të ligjit nr. 80/2021, janë të bazuara sipas arsytimit të mësipërm të këtij vendimi, ndaj kërkesa pranohet pjesërisht.

PËR KËTO ARSYE,

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

VENDOSI:

1. Pranimin pjesërisht të kërkesës.

2. Shfuqizimin e shprehjes “*për regjistrim fillestar*” në nenin 8; e shprehjes “*kancelari i*” në nenin 26; e shprehjes “*ose nga kancelari*” në pikën 6, të nenit 28; e shprehjes “*ose kancelari*” në pikën 1, të nenit 29 dhe në pikën 1, të nenit 30; e shprehjes “*ose të kancelarit*” në pikën 2, të nenit 30; e pikës 3, të nenit 30; e nenit 32; e shprehjes “*të kancelarit*” në pikën 2, të nenit 33; e pikës 6, të nenit 33; e shprehjes “*ose i kancelarit*” në nenin 34; e shprehjes “*i kancelarit*” në pikën 1 të nenit 35; e shprehjes “*përfshirë këtu procedurën e ankimit ndaj vendimit të kancelarit, sipas nenit 33 të këtij ligji*” në pikën 1 të nenit 46; e pikave 2 deri në 6, të nenit 49, të ligjit nr. 80/2021, datë 24.6.2021, “Për regjistrimin e organizatave jofitimprurëse”, si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

3. Rrëzimin e kërkesës për pjesën tjetër.

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

Marrë më 20.11.2023.

Shpallur më 28.12.2023.

Kryetare: Holta Zaçaj

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

Anëtarë pjesërisht kundër: Marjana Semini, Elsa Toska

MENDIM I PJESSHËM PAKICE

1. Për arsye se nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën lidhur me përfundimin e arritur në këtë çështje për shfuqizimin e shprehjes “*kancelari*” në nenin 26; shprehjes “*ose nga kancelari*” në pikën 6, të nenit 28; shprehjes “*ose kancelari*” në pikën 1, të nenit 29 dhe në pikën 1, të nenit 30; shprehjes “*ose të kancelarit*” në pikën 2, të nenit 30; pikës 3, të nenit 30; nenit 32; shprehjes “*të kancelarit*” në pikën 2, të nenit 33; pikës 6, të nenit 33; shprehjes “*ose i kancelarit*” në nenin 34; shprehjes “*i kancelarit*” në pikën 1, të nenit 35; shprehjes “*përfshirë këtu procedurën e ankimit ndaj*

vendimit të kancelarit, sipas nenit 33 të këtij ligji” në pikën 1, të nenit 46 të ligjit objekt kundërshtimi dhe argumentet mbi të cilat mbështetet ky qëndrim, e çmojmë të rëndësishme të shprehemi me mendim pakice.

2. Në mënyrë të përmbledhur, ne vlerësojmë se:

i. Dispozitat prezumohen kushtetuese derisa të provohet e kundërta nga kërkuesit. Kjo do të thotë se kompetencat e kancelarit prezumohen në përputhje me nenin 46, paragrafi 2, të Kushtetutës, për sa kohë që argumentet e kërkuesve nuk ishin ngritur në nivel kushtetues që ta përmbysnin këtë prezumim kushtetues.

ii. Bazuar në interpretimin original, gjuhësor, sistematik dhe teleologjik të kapitullit mbi të drejtat e njeriut dhe specifikisht nenit 46, paragrafi 2, të Kushtetutës, nocioni kushtetues “në gjykatë”, duhet të kuptohet si institucion dhe jo *strictu sensu* si “gjyqtar/organ gjyqësor”.

iii. Kancelari kryen funksione administrative brenda gjykatës, për më tepër që disa nga kompetencat e tij lidhen me administrimin gjyqësor, ndaj dhe në këtë kontekst vendimmarrja e tij sipas ligjit objekt kundërshtimi nuk cenon kërkesat e pavarësisë dhe të paanësisë brenda nocionit kushtetues “në gjykatë”.

iv. Ligjvënësi nuk ka cenuar standardin për respektimin e proporcionalitetit të vlerave kushtetuese, duke synuar eficiencë dhe efikasitet të sistemit gjyqësor, përmes uljes së barrës së procedurës gjyqësore, pa cenuar lirinë e organizimit të organizatave ose shoqatave, pasi vendimet e kancelarit për regjistrimet e tjera, ankimohen, ndaj dhe sistemi njeh dhe garanton korrigjimin e veprimeve të paligjshme të kancelarit nga gjyqtari/organi gjyqësor.

3. Për sa më lart, argumentet e detajuara do t’i parashtrojmë në vijim:

4. Në përputhje me parimin e shtetit të së drejtës, të parashikuar në nenin 4, paragrafi 1, të Kushtetutës, në të cilin përcaktohet se: “E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit”, ku as vetë Gjykata nuk përjashtohet nga respektimi i ndarjes së juridiksioneve dhe parimi i ndarjes së pushteteve. Po në këtë drejtim, ruajtja e balancës mes kreativitetit gjyqësor dhe qëllimit të parashikimeve kushtetuese është detyrim i Gjykatës, të cilin ajo e ka shprehur edhe përmes *parimit të vetëpërmbytjes (judicial self restraint)*.

5. Kushtetuta në nenin 131, pika 1, të saj, i ka dhënë juridiksion Gjykatës të vendosë, ndër të tjera, për: “a) pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën [...]”. Për të shmangur çdo mundësi për ndërhyrje në kompetencat e pushtetit ligjvënës, Gjykata nuk merr përsipër të kryejë rolin e legjislatorit, por synon t’u japë jetë normave kushtetuese përmes kuptimit të drejtë të përmbajtjes dhe qëllimit të tyre (*shih vendimet nr. 7, datë 24.2.2016; nr. 29, datë 30.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*). Për më tepër, Gjykata ka theksuar se në vlerësimin e kushtetutshmërisë së kufizimit të të drejtave dhe lirive individuale, ajo niset nga prezumimi i kushtetutshmërisë së ligjit me Kushtetutën. Kjo do të thotë se Gjykata nuk ka autoritet të kontrollojë synimet dhe drejtësinë e zgjidhjeve të aplikuara nga ana e ligjvënësit. Detyra e Gjykatës është të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të aplikuara nuk shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimin nr.16, datë 25.7.2008, të Gjykatës Kushtetuese*).

6. Në drejtim të rolit të administratës gjyqësore, Gjykata është shprehur edhe më parë se: “[...] duke pasur parasysh frymën dhe përmbajtjen e neneve 7, 42, 144 dhe 145 të Kushtetutës, roli dhe funksionimi i administratës gjyqësore nuk mund të ndahet nga funksioni i dhënies së drejtësisë dhe përbën një element të rëndësishëm të pavarësisë organizative të pushtetit gjyqësor (*shih vendimin nr.19, datë 3.5.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).

7. Nga ana tjetër, Gjykata është shprehur se Këshilli i Lartë i Drejtësisë (KLD) ka detyrën për të realizuar “vetëqeverisjen” e gjyqësorit dhe, sipas neni 147 të Kushtetutës, është organi kushtetues i pozicionuar në majën e piramidës organizative të pushtetit gjyqësor. Për të realizuar vetëqeverisjen e gjyqësorit, KLD-ja përbëhet në shumicën e tij nga gjyqtarë, të cilët, duke ushtruar funksionet e tyre si të tillë, realizojnë lidhjen me korpusin gjyqësor. Frymën e vetëqeverisjes në KLD kushtetutëbërësi e ka përfshirë me qëllimin për ta bërë Gjykatën të

pavarur nga ndërhyrjet e çdo pushteti tjetër (*shih vendimet nr.20, datë 9.7.2009; nr.11, datë 2.4.2008; nr.14, datë 22.5.2006, të Gjykatës Kushtetuese*).

8. Në vështrim të standardeve të mësipërme, do të duhej që nga ana e shumicës të analizoheshin roli dhe kompetencat e kancelarit brenda gjykatës në kuptim të pavarësisë dhe paanësisë së tij, veçanërisht pas rolit të ri që iu dha këtij pozicioni nga reforma në drejtësi e vitit 2016 me ligjin nr. 98/2016, që parashikon: i. Kancelari i gjykatës është anëtar i Këshillit Drejtues (*shih nenin 27, pika 2, shkronja "c", të ligjit 98/2016*); ii. kompetencat e kancelarit (*shih nenin 39, të ligjit nr. 98/2016*); mënyrën e zgjedhjes dhe të shkarkimit nga detyra nga KLGJ-ja (*shih nenin 59 dhe nenin 69/2, të ligjit nr. 98/2016*), analizë që i mungon vendimit, për të arritur në konkluzionin se dhënia e kompetencës këtij organi për të kryer regjistrimet e tjera cenon lirinë e organizimit të organizatave ose shoqatave, deri në atë masë që e shuan thelbin e së drejtës për regjistrim.

9. Duke iu kthyer çështjes në shqyrtim, argumentet e kërkuësve janë se parashikimet e neneve 26, 28, pika 6 dhe 32, ku përcaktohen kompetencat e kancelarit, nuk përmbushin garancitë dhe standardet ndërkombëtare, pasi ai nuk është autoritet vendimmarrës, i pavarur dhe i paanshëm (*shih paragrafin 8.7. të vendimit*). Prapësimet e subjektit të interesuar, Kuvendit, janë se në lidhje me pretendimet për nenet 26, 28, pika 6 dhe 32, që kanë të bëjnë me kompetencat e kancelarit, kërkuësit nuk kanë arritur të analizojnë normat juridike që kanë të bëjnë me emërimin dhe shkarkimin e tij, megjithëse ligji nr. 98/2016 ka garantuar pavarësinë dhe paanësinë e tij. Në rastin konkret, qëllimi i ligjvënësit ka qenë efektiviteti i procesit, ulja e barrës së procedurës gjyqësore, lehtësimi i veprimeve, etj. (*shih paragrafin 9.8. të vendimit*).

10. Ndërkohë sipas shumicës: "[...] Edhe në frymën e dispozitave kushtetuese për ndarjen dhe balancimin e pushteteve, kancelari i gjykatës, megjithëse ushtron detyrën pranë gjykatës, nuk përfshihet në konceptin kushtetues "gjykatë", për sa u përket çështjeve që lidhen me regjistrimin e organizatave jofitimprurëse. Në kuptim të nenit 37, të ligjit nr. 98/2018, kryetari i gjykatës kujdeset për organizimin dhe funksionimin e administrimit gjyqësor në gjykatë në lidhje me veprimtaritë jogjyqësore nëpërmjet kancelarit, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në këtë ligj, kurse sipas nenit 39, kancelari është përgjegjës për menaxhimin e administrimit gjyqësor, duke përcaktuar edhe kompetencat që ai ushtron në këtë drejtim. Çështjet që kanë të bëjnë me regjistrimin e OJF-ve, për shkak të natyrës dhe pasojave të tyre, nuk përfshihen në konceptin e çështjeve jogjyqësore ose administrative, pra nuk janë të tilla që përfshihen në fushën e kompetencave të menaxhimit dhe administrimit gjyqësor, sipas ligjit. (...) Për sa më sipër, Gjykata, duke mbajtur në konsideratë edhe procedurën që përmban ligji për regjistrimin e organizatave jofitimprurëse, vlerëson se kompetencat që i janë dhënë kancelarit tejkalojnë kompetencat e menaxhimit dhe administrimit gjyqësor, duke pasur në vetvete natyrë gjyqësore dhe për këtë shkak duhej të ushtrohen nga gjyqtari/gjykata. Ligjvënësi, në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës, ka tejkalluar parashikimin kushtetues, që në mënyrë të qartë ka parashikuar se regjistrimi i organizatave ose shoqatave bëhet në gjykatë, e cila është organi i vetëm kompetent në lidhje me çdo veprim që kryhet nga organizata ose shoqata, si në lidhje me fitimin e personalitetit juridik ose përfundimin e tij, ashtu edhe me veprimet që lidhen me ushtrimin e kësaj veprimtarie, deri në vendosjen e pezullimit ose të gjobës, sipas ligjit. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se dispozitat e neneve 26, 28, pika 6, 29, pika 1, 30, pikat 1, 2 dhe 3, 32, 33, pikat 2 dhe 6, 34, 35, pika 1 dhe 46, pika 1, në atë pjesë që parashikojnë kompetencën e kancelarit për ushtrimin e kompetencave që sipas nenit 46 të Kushtetutës i përkasin ekskluzivisht organit gjyqësor, janë të papajtueshme me Kushtetutën. (*shih paragrafët 51 dhe 52 të vendimit*).

11. Në aspektin gjuhësor dhe teleologjik, duke iu referuar kapitullit për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, duhet evidentuar se kur ka dashur kushtetutëbërësi ka përdorur termin "*vendim gjyqësor*" ose "*gjyqtar*". Kështu, në nenin 26 ka përdorur termin "*vendim gjyqësor*", në nenin 27 ka përdorur termin "*urdhra të ligjshëm të gjykatës*", në nenin 28/2 ka përdorur termin "*përpara gjyqtarit*", në nenin 28/3 ka përdorur termin "*gjyqtarit*", në nenin 43 "*vendimin në një gjykatë më të lartë*", ndërsa në nenin 46 ka përdorur termin "*në gjykatë*".

12. Sipas vlerësimit tonë, nenet e krahasuara kanë dallim në varësi të gjuhës kushtetuese të përdorur dhe garancive kushtetuese që ka dashur të japë kushtetutëbërësi sipas llojit të së drejtës dhe natyrës së mbrojtjes gjyqësore. Referuar Debatit Kushtetues, gjatë diskutimeve për hartimin e normës kushtetuese të lidhur me regjistrimin e organizatave, është evidentuar se: [...] parashikohet regjistrimi në gjykatë si një element shumë i rëndësishëm, e cila i kundërvihet ndonjë praktike të derisotme që regjistrimi bëhej në ndonjë ministri ose degë tjetër të ekzekutivit...”. (shih *Debatin Kushtetues, Diskutimet mbi hartimin e Projektkushtetutës, vëllimi I, faqja 103*). Në rastin konkret, termi kushtetues “në gjykatë” nuk ka pasur si qëllim njësimin me organin gjyqësor ose gjyqtarin, ose regjistrimin përpara gjyqtarit me vendim gjyqësor, por shmangien e përcaktimit me ligj të kompetencës së regjistrimit të ndonjë autoriteti ekzekutiv, sikundër rezulton edhe nga interpretimi origjinal i normës, ndaj dhe qëndrimi i shumicës, që ua njeh kompetencat e regjistrimit për çdo të dhënë të organizatave ekskluzivisht gjyqtarit, ka tejkaluar përmbajtjen e normës kushtetuese dhe qëllimin e saj.

13. Për më tepër, vetë neni 46, pika 2, i Kushtetutës, referon regjistrimin sipas procedurës së parashikuar në ligj, që do të thotë se përmes rezervës ligjore, kushtetutëbërësi ia ka lënë ligjvënësit kompetencën për të përcaktuar modalitetet e regjistrimit, (çfarë do të konsiderohet regjistrim, llojet e regjistrimeve, procedura, afatet, organet kompetente, etj.). Shumica arsyeton se: “[...] sipas pikës 11, të nenit 3, të ligjit nr. 80/2021, “regjistrim” është regjistrimi fillestar dhe çdo regjistrim tjetër, përfshirë edhe transformimin, bashkimin, çregjistrimin e subjektit nga regjistri. Në këto kushte, në lidhje me konceptin kushtetues “regjistrim”, Gjykata vlerëson se ai është akti/rezultati në fund të procedurës së parashikuar me ligj, me të cilin organizata jofitimprurëse fiton personalitetin juridik, duke qenë e aftë të marrë përsipër të drejta dhe detyrime nga veprimtaria jofitimprurëse për qëllime të ligjshme.” (shih *paragrafin 49 të vendimit*). Ky argumentim, që për të shpjeguar konceptin kushtetues “regjistrim”, i referohet ligjit objekt kundërshtimi, në vlerësimin tonë nuk i përgjigjet qëllimit të normës kushtetuese. Duke iu referuar po Debatit Kushtetues, theksohet se: “[...] gjykata duhet ta regjistrojë një organizatë për çdo qëllim të ligjshëm, por që nuk bie në kundërshtim me Kushtetutën. Në rast se konstaton një qëllim antikushtetues, gjykata nuk e regjistron” (shih *Debatin Kushtetues, Diskutimet mbi hartimin e Projektkushtetutës, vëllimi I, faqet 101–102*). Në interpretimin sistematik të nenit 46 të Kushtetutës, gjykata verifikon të drejtën e organizimit sipas një qëllimi të ligjshëm dhe po ashtu ajo mund të ndalojë organizatat ose shoqatat që ndjekin qëllime antikushtetuese. Në vështirimin qëllimor të dispozitës, kjo normë kushtetuese pohon për sa vijon: i. Kushdo ka të drejtë të organizohet kolektivisht për çfarëdo qëllimi të ligjshëm; ii. regjistrimi në gjykatë i organizatave ose i shoqatave bëhet sipas procedurës së parashikuar me ligj; iii. organizatat ose shoqatat që ndjekin qëllime antikushtetuese janë të ndaluara sipas ligjit.

14. Për të gjitha sa më lart, shumica ka ngushtuar nocionet kushtetuese, në atë mënyrë që, në vlerësimin tonë, nisur nga metodat e interpretimit në kapitullin për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, si dhe nisur nga tërësia e vetë nenit 46 të Kushtetutës, as kushtetutëbërësi nuk e ka pasur si qëllim. Nëse shumica do të kishte përdorur teknikën e interpretimit ashtu siç duhet, duke afirmuar kuptimin që ka normës kushtetuese, ajo do të duhej që të arrinte në konkluzionin se ligji objekt kundërshtimi nuk ka cenuar nenin 46, pika 2, të Kushtetutës, në drejtim të kompetencave të dhëna kancelarit për regjistrimet e tjera.

15. Për më tepër, sikundër rezultoi në gjykimin kushtetues të kësaj çështjeje, qëllimi i ligjvënësit ka qenë ulja e volumit të ngarkesës së gjyqtarëve në rastin kur ato lidhen me verifikimin ose shqyrtimin e dokumentacionit, të fakteve apo ligjit, që nuk kanë nevojë për analizë të thelluar gjyqësore. Në këtë aspekt, në vlerësimin tonë, mjeti i zgjedhur nga ligjvënësi, pra vendimmarrja e kancelarit nuk përbën, në raport me qëllimin për të cilin është vendosur, një kufizim joproporcional. Zgjedhja e ligjvënësit nuk u provua se është në atë nivel që të ketë prekur vlera kushtetuese që kanë lidhje me thelbin e lirisë së organizimit, madje, dukshëm, kërkuesit me argumentet e tyre nuk kanë arritur të përmbysin prezumimin e kushtetutshmërisë,

pasi janë fokusuar në elementet e pavarësisë dhe të paanësisë së kancelarit, që nëse do të ishin analizuar nga shumica sipas standardeve kushtetuese, do të arrihej në konkluzionin që ky organ administrativ i përmbush ato në një masë të konsiderueshme. Nëse do të pranoheshin argumentet e kërkuësve dhe një sërë kompetencash të tjera të dhëna kancelarit me ligj, do të passillnin antikushtetushmërinë e rolit dhe funksioneve të tij brenda gjykatës në të gjithë sistemin e pushtetit gjyqësor. Kjo sepse, kancelari ka një sërë funksionesh dhe disa prej tyre lidhen me administrimin e drejtësisë, në veçanti, roli i tij i të qenit mbikëqyrës në procesin e organizimit dhe dokumentimit të ndarjes së çështjeve me short, si dhe të qenit përgjegjës për funksionimin e sistemit të menaxhimit të çështjeve në gjykatë, në përputhje me legjislacionin në fuqi për teknologjinë dhe sigurinë e informacionit dhe mbikëqyrjen e mbledhjes dhe përpunimit të saktë të të dhënave, si dhe udhëzimin dhe mbikëqyrjen e punës së nëpunësve civilë gjyqësorë të gjykatës, pas këshillimit me Kryetarin e Gjykatës. (*shih nenin 39, pika 1, shkronja "a", si dhe pika 2, shkronjat "a" dhe "ç", të ligjit*). Po në këtë kontekst, argumentet e shumicës që analizojnë kompetencat e kancelarit sipas ligjit objekt kundërshtimi, si jo në përputhje me kompetencat e kancelarit të menaxhimit dhe administrimit gjyqësor, sipas ligjit nr. 98/2016, (*shih prg. 51 të vendimit*), nuk hyjnë në juridiksionin kushtetues, pasi sikundër kjo Gjykatë ka theksuar ndër vite, nuk është detyrë e saj shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes ligjeve. Po kështu, mënyra e harmonizimit ndërmjet dispozitave të ligjeve, me ligje të tjera, nuk janë çështje që i përkasin kontrollit kushtetues, e për rrjedhojë nuk janë objekt shqyrtimi nga Gjykata (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2015; nr. 2, datë 3.2.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

16. Nga ana tjetër, në vlerësimin tonë, nuk mund të mos merret në konsideratë aftësia e sistemit për të qenë korrigjues, pasi çdo veprim i kancelarit mund të ankimohej në rrugë gjyqësore, ndaj, edhe në këtë kuptim, ligjvënësi nuk ka cenuar ekuilibrin e parimeve kushtetuese, ku, nga njëra anë, t'i përgjigjet interesit publik të eficiencës së gjyqësorit dhe mosrëndimit të gjyqtarëve me procedura shpesh, ndërsa, nga ana tjetër, në rast paligjshmërie nga veprimet e kancelarit, organizata ose shoqata ka të drejtën e ankimit në gjykatë, si për çdo lloj vendimi tjetër administrativ.

17. Si konkluzion, për të gjitha për sa më lart, nenet të cilat përcaktojnë kompetencat e kancelarit në lidhje me regjistrimet e tjera të organizatave ose shoqatave sipas ligjit objekt kundërshtimi, nuk u provuan gjatë gjykimit se cenojnë parimet dhe vlerat kushtetuese, ndaj edhe kjo pjesë e kërimit duhej rrëzuar.

18. Përveç sa më lart, duam të theksojmë se kemi votuar për shfuqizimin e parashikimit të kompetencës së kancelarit, sipas nenit 49, pika 6, të ligjit nr. 80/2021, për vendosjen e gjobës në rast të kundërvajtjes administrative, por jo me argumentin e shumicës se nuk është i pajtueshëm me natyrën e këtij funksioni. (*shih prg. 52 të vendimit*). Sipas vlerësimit tonë, në vështrim të qartësisë juridike që e gjithë dispozita duhet të ketë, ku parashikohen llogaritja dhe masa e gjobave, (pika 2 deri 4), si dhe se kancelari sipas ligjit *krjesisht* bën konstatime për deklarimin e të dhënave të pavërteta ose se organizata nuk ka përmbushur detyrimet për regjistrim fillestar, ose regjistrime të tjera sipas ligjit (pika 5) dhe se vendos gjoba sipas kriterëve të legjislacionit për kundërvajtjet administrative, (pika 6) e bën dispozitën të detyrueshme për rishikim nga pikëpamja legjislative e qartësisë dhe saktësisë së normës juridike, për sa kohë që u shfuqizua e gjitha, përveç pikës 1 të saj.

Anëtarë: Marjana Semini, Elsa Toska

