

VENDIM
Nr. 58, datë 15.10.2025

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

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

me sekretare Anjeza Puka, në datat 2.10.2025 dhe 8.10.2025, mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen nr. 22 (S) 2024 të Regjistrisë Themeltar, që u përket:

KËRKUES: Sindikata e Punonjësve të Shërbimit Shëndetësor, përfaqësuar nga kryetari Gentian Stroni dhe avokatët Semir Sali e Esmeralda Maillard (Ndoci), me autorizim.

Urdhri i Mjekëve të Shqipërisë, përfaqësuar nga Presidenti i Këshillit Kombëtar, Dritan Trepça dhe studioja ligjore “Inter Parties” sh.p.k., me avokatë Shkëlzen Selimi dhe Rilinda Selimi, me prokurë të posaçme.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Mimoza Arbri dhe Flavieta Bela, me autorizim.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga avokatja e shtetit Irma Qosja dhe Herald Jonuzaj, Vangelt Duni, Mejvis Kola, Olsi Akshia, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi i aktit normativ nr. 2, datë 1.8.2024, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 123/2014, ‘Për Urdhrin e Mjekëve në Republikën e Shqipërisë’”, miratuar me ligjin nr. 94/2024, datë 12.9.2024 dhe publikuar në Fletoren Zyrtare nr. 176, datë 18.10.2024.

Në alternativë:

Shfuqizimi i neneve 1, 2, 3, 4, shkronja “ç”, 7, 8, 9, 10 dhe 11, të aktit normativ nr. 2, datë 1.8.2024, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 123/2014, ‘Për Urdhrin e Mjekëve në Republikën e Shqipërisë’”, si dhe shfuqizimi i nenit 5, të aktit normativ nr. 2, datë 1.8.2024, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 123/2014, ‘Për Urdhrin e Mjekëve në Republikën e Shqipërisë’”, që shton nenin 8/a, pika 3, në ligjin nr. 123/2014.

Dhe në alternativë:

Shfuqizimi dhe deklarimi i ometimit ligjor nga ana e kësaj dispozite: të i. mundësisë së mjekëve që punojnë në strukturat spitalore me autonomi të plotë financiare të zgjedhin midis raportit të punës ekskluziv (me kohë të plotë) ose joekskluziv (me kohë të pjesshme); si dhe ii. trajtimit me pagesë suplementare për mjekët që zgjedhin raport pune ekskluziv me strukturën spitalore publike.

Shfuqizimi i vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 85, datë 10.2.2025, “Për përbërjen, organizimin dhe funksionimin e Komisionit të Disiplinës dhe të Komisionit të Apelit”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 11, 17, 18, 42, 46, 49, 55, 59, 101, 124, 131, pika 1, shkronja “a”, 134, pikat 1, shkronja “h” dhe 2, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (*Kushtetuta*); nenet 8 dhe 14 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (*KEDNJ*), si dhe neni 1, i Protokollit nr. 12 të saj; neni 26 i Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike; ligji nr. 8577, datë

10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*Ligji Organik i Gjykatës*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Andër Beci, mori në shqyrtim pretendimet e kërkuësve, Sindikatës së Punonjësve të Shërbimit Shëndetësor (*Sindikata*) dhe Urdhrit të Mjekëve të Shqipërisë (*Urdhri i Mjekëve*), që kërquan pranimin e kërkesës, parashtrimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*) dhe Këshillit të Ministrave, që kërquan rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 123, datë 25.9.2014, “Për Urdhrin e Mjekëve në Republikën e Shqipërisë” (*ligji nr. 123/2014*), i cili ka për qëllim përcaktimin e rregullave të organizimit dhe të veprimtarisë së Urdhrit të Mjekëve dhe marrëdhëniet juridike të profesionistëve mjekësorë. Sipas nenit 3 të këtij ligji, Urdhri i Mjekëve është ent publik jobuxhetor, profesional, i pavarur, i cili përfaqëson dhe mbrohet interesat e përbashkëta të anëtarëve të këtij urdhri dhe rregullon veprimtaritë dhe marrëdhëniet midis tyre, në funksion të publikut.

2. Në datën 1.8.2024, Këshilli i Ministrave ka miratuar aktin normativ nr. 2, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 123/2014, ‘Për Urdhrin e Mjekëve në Republikën e Shqipërisë’” (*akti normativ nr. 2/2024*), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 139, datë 7.8.2024. Objekti i tij, sipas relacionit shoqërues, është rregullimi dhe përmirësimi i veprimtarisë dhe i menaxhimit të profesionit të mjekut në Shqipëri, duke siguruar standardet më të larta etike dhe profesionale. Ndryshimet ligjore synojnë të forcojnë rregullat dhe disiplinën brenda profesionit të mjekut, të sigurojnë transparencë dhe llogaridhënie, duke eliminuar konfliktet e interesit gjatë ushtrimit të detyrës.

3. Në datën 12.9.2024, Kuvendi, me ligjin nr. 94/2024, “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 1.8.2024, ‘Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 123/2014, ‘Për Urdhrin e Mjekëve në Republikën e Shqipërisë’” (*ligji nr. 94/2024*), ka miratuar aktin normativ me fuqinë e ligjit nr. 2/2024. Ky ligj është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 176, datë 18.10.2024.

4. Akti normativ nr. 2/2024 ka ndryshuar pjesërisht nenet 4, 5, 7, 8, 11, 13, 14 dhe 19, të ligjit nr. 123/2014, tërësisht nenet 16, 17 dhe 18 të këtij ligji, si dhe ka shtuar nenin 8/a. Këto shtesa dhe ndryshime lidhen me kompetencat e Urdhrit të Mjekëve, kriteret dhe ndërprerjen e anëtarësisë, detyrimet e anëtarëve të këtij urdhri, kushtet e ushtrimit të profesionit, organet e Urdhrit të Mjekëve, përgjegjësitë e Këshillit Kombëtar, funksionet e këshillave rajonale, komisionet disiplinore, masat disiplinore dhe ankimin gjyqësor, si dhe kompetencën e Këshillit Kombëtar për Kodin e Etikës dhe të Deontologjisë Mjekësore.

5. Në vijim, në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës dhe nenit 16, pika 4, të ligjit nr. 123/2014, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 85, datë 5.2.2025, “Për përbërjen, organizimin dhe funksionimin e Komisionit të Disiplinës dhe të Komisionit të Apelimit” (*VKM-ja nr. 85/2025*). Ky akt është publikuar në Fletoren Zyrtare nr. 26, datë 10.2.2025. Vendimi ka për qëllim të përcaktojë rregullat për përbërjen, organizimin dhe funksionimin e Komisionit të Disiplinës dhe të Komisionit të Apelimit, duke siguruar një proces të rregullt ligjor për shqyrtimin e pretendimeve për shkelje disiplinore dhe zbatimin e masave disiplinore, në përputhje me parimet e transparencës

dhe të llogaridhënies në sistemin shëndetësor. Ai zbatohet për mjekët që ushtrojnë profesionin në institucionet shëndetësore publike dhe jopublike në Republikën e Shqipërisë.

6. Sipas VKM-së, Komisioni i Disiplinës funksionon pranë Urdhrit të Mjekëve dhe përbëhet nga 5 (pesë) anëtarë, të cilët kanë përvojë në fushën e mjekësisë ose në fushën juridike: 3 (tre) përfaqësues të zgjedhur nga Këshilli Kombëtar i Urdhrit të Mjekëve, me përvojë ose specializim në çështje të Etikës dhe të Deontologjisë Mjekësore; 1 (një) përfaqësues i emëruar nga ministria përgjegjëse për shëndetësinë, me njohuri në fushën shëndetësore ose në procedurat administrative; shefi i shërbimit të specialitetit të mjekut, i cili pretendohet se ka kryer shkeljen. Ndërsa Komisioni i Apelit ngrihet pranë ministrisë përgjegjëse për shëndetësinë dhe përbëhet nga 5 (pesë) anëtarë, me të drejtë rizgjedhjeje: 2 (dy) përfaqësues të zgjedhur nga ministria përgjegjëse për shëndetësinë; 1 (një) përfaqësues i zgjedhur nga Urdhri i Mjekëve; 1 (një) përfaqësues i zgjedhur nga Fakulteti i Mjekësisë; 1 (një) ekspert i jashtëm, i specialitetit të mjekut, i cili pretendohet se ka kryer shkeljen.

7. Sindikata i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) në datën 18.12.2024, me kërkesë, me objekt shfuqizimin e aktit normativ nr. 2/2024 ose në alternativë shfuqizimin e neneve 1, 2, 3, 4, shkronja “ç”, 5, 7, 8, 9, 10 dhe 11 të tij, ose deklarimin e ometimit ligjor të mundësisë së mjekëve që punojnë në strukturat spitalore me autonomi të plotë financiare të zgjedhin midis raportit të punës ekskluziv (me kohë të plotë) ose joekskluziv (me kohë të pjesshme), si dhe trajtimin me pagesë suplementare për mjekët që zgjedhin raport pune ekskluziv me strukturën spitalore publike. Kërkesa pasi është plotësuar sipas përcaktimeve të Ligjit Organik të Gjykatës, është regjistruar më 23.12.2024. Me vendimin e datës 18.2.2025, Kolegji i Gjykatës ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike.

8. Në datën 26.5.2025, kërkuesi, Urdhri i Mjekëve, i është drejtuar Gjykatës me kërkesë, me objekt shfuqizimin e aktit normativ nr. 2/2024 dhe të VKM-së nr. 85/2025, e cila, pasi është plotësuar sipas kërkesave të Ligjit Organik të Gjykatës, është regjistruar në datën 30.5.2025. Me vendimin e datës 16.7.2025, Kolegji i Gjykatës ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim paraprak në Mbledhjen e Gjyqtarëve, e cila, me vendimin e datës 22.7.2025, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike dhe bashkimin me çështjen e paraqitur më herët nga Sindikata në një të vetme.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

9. Kërkesja, Sindikata, në mënyrë të përmblodhur, ka pretenduar si vijon:

9.1 Për legjitimitimin

Kërkesja legjitimohet, pasi është krijuar si organizatë sindikale kombëtare dhe gëzon personalitet juridik në përputhje me kërkesat e ligjit. Akti normativ nr. 2/2024, si dhe ligji miratues prekin drejtpërdrejt interesat ekonomikë dhe shoqërorë të anëtarëve të Sindikatës që janë anëtarë të Urdhrit të Mjekëve dhe sjellin pasoja negative për të. Ajo legjitimohet *ratione materiae* për pretendimet e saj. Konkretisht, për pretendimin e cenimit të nenit 101 të Kushtetutës kërkesja legjitimohet, pasi Gjykata, në vendimin nr. 1, datë 6.2.2013, ka legjitimuar shoqatën kërkuese në një rast të ngjashëm, akti normativ është çështje që prek interesin e drejtpërdrejtë të Sindikatës, si dhe cenon parimin e shtetit të së drejtës.

9.2 Për themelin e kërkesës

Akti normativ nr. 2/2024, ka cenuar:

9.2.1 *Nenin 101 të Kushtetutës*, duke mos u identifikuar konkretisht ngjarja e jashtëzakonshme që ka sjellë nevojën e miratimit. Argumenti i Këshillit të Ministrave për parandalimin e

menjëhershëm të spekulimeve nuk është bazuar në fakte konkrete, pasi dypunësimi i mjekëve është një fenomen 20-vjeçar, për të cilin qeveria është në dijeni dhe nuk mund të justifikohet se rrethana është e pavarur nga vullneti i saj. Për më tepër, një ngjarje e vetme penale nuk mund të konsiderohet si “situatë jo e zakonshme”, e cila kërkon nevojën urgjente për ndërhyrje nëpërmjet një akti normativ. Për sa kohë kontrolli dhe disiplinimi administrativ i mjekëve bëhet nga titullarët e emëruar nga ekzekutivi, ngjarja e ndodhur ishte e varur nga vullneti i qeverisë. Gjithashtu, provohet ekzistenca e mjeteve të tjera ligjore për përmbushjen e qëllimeve dhe objektivave që parashikon akti normativ. Pretendimet se legjislacioni nuk ka rezultuar efektiv dhe është miratuar për eliminimin e konfliktit të interesit nuk qëndrojnë, për sa kohë ky i fundit është i rregulluar mjaftueshëm në Kodin e Etikës dhe të Deontologjisë Mjekësore. Ndryshimet ligjore mund të ndiqnin rrugën e zakonshme të miratimit nga ligjvënësi, qoftë edhe me procedurë të përsheptuar. Akti normativ është miratuar pa asnjë analizë reale paraprake të gjendjes aktuale dhe nuk plotëson kriterin e “masës së përkohshme”, si dhe është kontradiktor e nuk është i nevojshëm për arritjen e dy objektivave kryesorë të tij.

9.2.2 *Parimin e shtetit të së drejtës*, pasi pushteti ekzekutiv ka ndërhyrë në miratimin e Kodit të Etikës, mënyrën e ngritjes, funksionimin dhe përbërjen e anëtarëve të komisioneve disiplinore, duke cenuar pavarësinë dhe vetërregullimin e Urdhrit të Mjekëve. Këshilli i Ministrave nuk ka paraqitur asnjë arsye konkrete për ndryshimin e procedimit disiplinor të anëtarëve të Urdhrit të Mjekëve, duke shkrië komisionet rajonale dhe atë kombëtar dhe duke i zëvendësuar me komisione të tjera, përbërja e të cilave do të përcaktohet nga pushteti ekzekutiv. Një ndërhyrje e tillë nuk është parashikuar në urdhrat e tjerë në fushën e shëndetësisë. Analogjia e përdorur nga Këshilli i Ministrave nuk qëndron për sa kohë ato profesione kanë karakter publik dhe të deleguar.

9.2.3 *Lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe të drejtën për punë të lidhur me parimin e proporcionalitetit, të drejtën për kujdes shëndetësor dhe për standardin më të lartë shëndetësor*, të garantuara nga nenet 11, 17, 49, 55 dhe 59 të Kushtetutës. *Së pari*, neni 5 i aktit normativ ka ndaluar dypunësimin për anëtarët e Urdhrit të Mjekëve të punësuar në një institucion shëndetësor publik, që ka përfutur statusin e autonomisë spitalore financiare, kufizim i cili do të zgjasë pa afat dhe ka si qëllim ndalimin tërësisht të dypunësimit në vitin 2026. Ky parashikim ka ometuar: i. mundësinë e mjekëve që punojnë në strukturat spitalore me autonomi të plotë financiare të zgjedhin midis raportit të punës ekskluziv ose joekskluziv, si dhe ii. trajtimin me pagesë suplementare për mjekët që zgjedhin raport pune ekskluziv me strukturën spitalore publike.

Së dyti, ashpërsimi drastik i masave disiplinore është bërë pa një analizë për qëllimin, por ka qenë rrjedhojë e një ngjarjeje të vetme penale. Heqja e licencës për ushtrimin e profesionit të mjekut në mënyrë të përhershme është e ashpër, arbitrare dhe nënkupton mohimin tërësor të së drejtës për të ushtruar profesionin. Nuk përmbushet as kriteri i përshtatshmërisë, pasi kjo masë përbën dënim plotësues në Kodin Penal dhe mund të arrijë qëllimin e kërkuar. Gjithashtu, detyrimi për të punuar jo më shumë se 30 % të orëve mujore në sistemin publik nuk mund të arrijë qëllimin e kërkuar që mjekët të respektojnë orarin e punës dhe ky kufizim nuk ndikon as në shmangien e interesit.

9.2.4. *Parimin e barazisë përpara ligjit dhe të mosdiskriminimit*, të garantuar nga neni 18 i Kushtetutës, pasi akti normativ: i. diskriminon mjekët në raport me profesionet e tjera të rregulluara, si: stomatologu, farmacisti, infermieri ose psikologu; ii. mjekët që punojnë në strukturat universitare me autonomi spitalore në raport me kolegët e tjerë që punojnë në struktura të tjera publike; si dhe iii. mjekët që punojnë në strukturat shëndetësore me autonomi spitalore dhe që do të lejohen të ushtrojnë dypunësimin në raport me kolegët e tjerë që punojnë në të njëjtën strukturë, por nuk lejohen të ushtrojnë dypunësim. Ky diskriminim paraqitet edhe në raport me

masat disiplinore dhe pavarësinë, si dhe vetërregullimin e Urdhrit të Mjekut në procedimet disiplinore.

10. Kërkuesi, Urdhri i Mjekëve, në mënyrë të përmbledhur, ka pretenduar si vijon:

10.1 Për legjitimitimin

Kërkuesi legjitimohet, pasi është person juridik i krijuar me ligj si ent publik jobuxhetor, profesional, i pavarur, i cili përfaqëson dhe mbron interesat e përbashkëta të anëtarëve të Urdhrit të Mjekut dhe rregullon veprimtaritë dhe marrëdhëniet midis tyre, në funksion të publikut. Ai ka interes real për mbrojtjen e standardeve kushtetuese të funksionimit të profesionit të mjekut në mënyrë cilësore dhe të pavarur. Po kështu, pretendimet e tij janë me natyrë kushtetuese, ndërsa për sa i përket pretendimit për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës, për sa kohë kërkuesi ka legjitimitet të kushtëzuar, Gjykata ushtron kontrollin kushtetues vetëm nëse provohet shkelje e të drejtave subjektive.

10.2 Për themelin e kërkesës

Akti normativ nr. 2/2024 dhe VKM-ja nr. 85/2025 kanë cenuar:

10.2.1 *Nenin 101 të Kushtetutës*, pasi Këshilli i Ministrave nuk ka arritur të provojë nevojën që ka ekzistuar për miratimin e aktit normativ dhe faktin nëse fenomeni i lëvizjes së mjekëve gjatë orarit zyrtar në klinika private ka ekzistuar prej kohësh, duke mos u bazuar në dokumente, raporte ose statistika. Këshilli i Ministrave nuk ka argumentuar nëse fenomeni mund të zgjidhej me ndërhyrje normative ose ishte problematikë e moszbatimit të rregullave ligjore aktuale dhe mosveprimit të autoriteteve për formimin e mekanizmave kontrollues dhe monitorues për respektimin e orarit të punës. Po kështu, nuk përmbushet as kriteri i urgjencës, pasi ngjarja që ka shërbyer për fillimin e procesit është ndjekur penalisht nga prokuroria, ndaj Këshilli i Ministrave nuk pengohet të ndiqte procedurën e zakonshme ligjvënëse. Çështjet e disiplinës në punë dhe respektimi i orarit nuk përbëjnë urgjencë që kërkon miratimin e një akti normativ.

10.2.2 *Lirinë e organizimit dhe parimin e sigurisë juridike të lidhur me parimin e shtetit të së drejtës*, të garantuara nga nenet 46 dhe 4 të Kushtetutës. Akti normativ cenon vetërregullimin e Urdhrit të Mjekëve, si ent i pavarur në shërbim të dhënies së kujdesit mjekësor cilësor të individëve, veçanërisht në nenet 11 dhe 16, të ligjit nr. 123/2014. Ky parim cenohet edhe nga VKM-ja nr. 85/2025, e cila parashikon organizimin dhe funksionimin e Komisionit të Disiplinës dhe të Komisionit të Apelimit. Urdhri i Mjekëve, si ent i pavarur me anëtarësim të detyrueshëm, duhet të ketë autonomi nga Ministria e Shëndetësisë. Dispozitat ligjore të kundërshtuara dobësojnë pavarësinë organizative dhe funksionale të Urdhrit të Mjekëve në disa drejtime. *Së pari*, kompetenca e Ministrisë së Shëndetësisë për të miratuar Kodin e Etikës cenon vetëqeverisjen profesionale të mjekëve, ul përgjegjshmërinë e tyre dhe dëmton besueshmërinë e profesionit, duke lënë pa qëllim dhe efekt vetë misionin e Urdhrit të Mjekëve. *Së dyti*, organizimi dhe funksionimi i komisioneve të disiplinës dhe të apelimit, të cilat rregullohen me VKM, cenon pavarësinë organizative të Urdhrit të Mjekëve dhe politizimin e vendimmarrjes, si dhe krijojnë paqartësi, pasi nuk specifikohet sesi do të funksionojnë këto komisione dhe cilat do të jenë garancitë ndaj mjekëve të proceduar administrativisht. E drejta për t'u gjykuar nga një organ i pavarur profesional nuk është parashikuar me një ligj të miratuar me shumicë të cilësuar. Kjo paqartësi thellohet edhe nga VKM-ja nr. 85/2025, e cila parashikon se një nga anëtarët e komisionit do të jetë ekspert i jashtëm pa e qartësuar mënyrën e përzgjedhjes ose organizimin nga i cili do të përzgjidhet, nisur nga fakti se të gjithë mjekët janë pjesë e Urdhrit të Mjekëve. Edhe pjesëmarrja e dy përfaqësuesve të Ministrisë së Shëndetësisë në komision cenon pavarësinë, veçanërisht për shkak se vendimet merren me të paktën 3 anëtarë, duke e lënë praktikisht atë në dorë të ekzekutivit. Delegimi i Këshillit të Ministrave në nenin 16 të aktit normativ parashikon se akti nënligjor mund të ndryshohet lehtësisht në ndryshim nga ligji, i cili garanton qëndrueshmëri. VKM-ja nr. 85/2025

parashikon shpërblim për anëtarët e komisioneve, duke zvogëluar garancitë e Komisionit të Apelit, të cilët financohen nga buxheti i shtetit, në ndryshim nga Komisioni i Disiplinës, të cilët financohen nga Urdhri i Mjekëve, ndërkohë që relacioni shoqërues i aktit normativ parashikon se ai nuk shoqërohet me efekte financiare. Për më tepër, ndonëse Këshilli i Ministrave ka pasur detyrimin për nxjerrjen e VKM-së brenda 3 muajve, ajo është miratuar në datën 5.2.2025, duke sjellë pasoja në drejtim të paqartësisë së funksionimit të këtyre organeve disiplinore.

10.2.3 Lirinë e ushtrimit të profesionit dhe lirinë e veprimtarisë ekonomike të lidhur me parimin e proporcionalitetit dhe të drejtën për kujdes shëndetësor, të garantuara nga nenet 11, 17, 49 dhe 55 të Kushtetutës, për sa i përket raportit 30% të punësimit në sektorin publik dhe privat dhe faktit se masa disiplinore e heqjes së licencës nuk shuhet asnjëherë. Ndërhyrja nuk plotëson kriterin e proporcionalitetit, pasi përbën një masë të ashpër në raport me qëllimin që synohet të arrihet. *Së pari*, kufizimi i punësimit në sektorin privat në 30% të orëve mujore ka fuqi prapavepruese dhe nuk janë parashikuar dispozitat tranzitore, duke u dëmtuar planet e aktivitetit ekonomik të mjekëve dhe pa marrë parasysh kreditë ose detyrimet financiare të tyre. Po kështu, raporti 30% nuk është argumentuar ose bazuar në ndonjë studim specifik. *Së dyti*, mosshuarja e masës disiplinore cenon dinjitetin njerëzor dhe thelbin e së drejtës për të ushtruar profesionin e mjekut. Po kështu, këto të drejta cenohen edhe nga neni 5 i aktit normativ që ka shtuar nenin 8/a të ligjit në lidhje me kushtet dhe procedurën që duhet të ndjekë një mjek, i cili kërkon të ushtrojë profesionin në një institucion shëndetësor jopublik. Në këtë mënyrë cenohet aksesin në shëndetësi i qytetarëve dhe *e drejta për kujdes shëndetësor cilësor*.

10.2.4 Procesin e rregullt ligjor, të garantuar nga neni 42 i Kushtetutës, i cili zbatohet edhe në procesin ligjvënës, pasi kërkuesit nuk i është dhënë mundësia për t'u dëgjuar dhe për t'u mbrojtur brenda një kohe të arsyeshme gjatë procesit ligjvënës. Ndonëse Urdhri i Mjekëve është njoftuar për seancën dëgjimore në Komisionin për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë, ky njoftim ka ardhur pas kërkesës për të pasur seancë dëgjimore. Kërkuesit nuk i është dhënë kohë e mjaftueshme (vetëm 3 ditë) për t'u përgatitur, dëgjuar dhe mbrojtur në seancën dëgjimore, veçanërisht duke mbajtur në konsideratë faktin se akti normativ është miratuar në kushte urgjence.

11. Subjekti i interesuar, Kuvendi, në mënyrë të përmbledhur ka prapësuar se:

11.1 Për juridiksionin e Gjykatës

Urdhri i Mjekëve nuk është një organ kushtetues, nuk është i parashikuar nga Kushtetuta dhe nuk përmendet në të, për rrjedhojë organizimi dhe funksionimi i tij nuk gëzojnë mbrojtje kushtetuese. Ligjvënësi ka diskrecion të plotë që të vendosë për organizimin e profesioneve dhe formën e organizimit dhe kërkuesja, Sindikata, nuk ka arritur të provojë se cila e drejtë themelore kushtetuese i është cenuar nga mënyra e organizimit të Urdhrit të Mjekëve.

11.2 Për legjitimitimin e kërkueses, Sindikatës

Kërkuesja nuk legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës për të kundërshtuar organizimin e Urdhrit të Mjekëve, pasi akti normativ nuk ka asnjë ndikim mbi vetë atë. Ajo është një sindikatë me organizim vullnetar, me objekt të ndryshëm nga Urdhri i Mjekëve, i cili është i krijuar me ligj. Për rrjedhojë, ajo nuk legjitimohet që të kërkojë shfuqizimin e një ligji që rregullon veprimtarinë e një organizate tjetër. Kërkuesja nuk legjitimohet as për pretendimin për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës, pasi është subjekt i kushtëzuar dhe nuk provohet se asaj i janë cenuar të drejta kushtetuese. Ajo nuk legjitimohet as për pretendimin e cenimit të parimit të shtetit të së drejtës, pasi krijimi i institucioneve administrative që shërbejnë për rregullimin e profesioneve të ndryshme është diskrecion i Kuvendit. Urdhri i Mjekëve nuk është organ kushtetues ose institucion i parashikuar nga Kushtetuta. Ajo nuk legjitimohet as nga ana formale, pasi nuk paraqitet asnjë dokumentacion që autorizon kryetarin e Sindikatës të veprojë në emër dhe për llogari të saj. Po

kështu, kryetari i Sindikatës rezulton të jetë zgjedhur që në datën 14.11.2019, ndonëse statuti parashikon se ai ka një mandat 1-vjeçar.

11.3 *Për themelin e pretendimeve*

11.3.1 Pretendimi për cenimin e *nenit 101 të Kushtetutës* është i pabazuar. Për sa i përket *kriterit të nevojës*, pretendimi se një ngjarje e vetme nuk mund të justifikojë nismën ligjore është i pabazuar. Edhe deklaratat e mëparshme të Këshillit të Ministrave nuk mund të merren në konsideratë, pasi ato janë deklarata politike dhe nuk bazohen në raporte inspektimi. Pretendimi se ekzistojnë akte të tjera ligjore dhe nënligjore nuk qëndron, pasi Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave nuk kanë asnjë ndalim kushtetues për të miratuar një legjislacion të ri më efektiv. Shkelja e akteve ekzistuese passjell përgjegjësi disiplinore, e cila është shmangur nga Urdhri i Mjekëve, ndonëse kjo përgjegjësi konkurron me përgjegjësinë penale. Fakti se akti normativ është miratuar një muaj pas ngjarjes së ndodhur nuk përbën argument kushtetues. Lidhur me pretendimin për masën e “përkohshme”, në rastin konkret akti normativ është miratuar nga Kuvendi dhe konsiderohet i përhershëm.

11.3.2 Pretendimi për cenimin e *parimit të shtetit të së drejtës*, për shkak të cenimit të vetërregullimit të Urdhrit të Mjekëve është i pabazuar, pasi krijimi i institucioneve administrative që shërbejnë për rregullimin e profesioneve të ndryshme është diskrecion i Kuvendit. Shteti shqiptar nuk ka detyrim për të miratuar një model të caktuar të huazuar nga shtete të tjera.

11.3.3 Pretendimi për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, së drejtës për punë dhe ushtrimit të profesionit të lidhur me *parimin e proporcionalitetit* është i pabazuar, pasi mjekëve nuk u ndalohet të punojnë me kohë të plotë në qendrat shëndetësore publike ose private, ndërsa pretendimi se ata mund të punojnë 16 orë në ditë nuk gjen mbështetje ligjore. Akti normativ përmbush kriterin e kufizimit vetëm me ligj, është miratuar për një interes publik me qëllim mbrojtjen e së drejtës për kujdes shëndetësor dhe atë të proporcionalitetit. Argumentet e kërkuases në këtë drejtim nuk janë kushtetuese, pasi zgjedhjet politike të ekzekutivit dhe të ligjvënësit nuk mund të vihen në diskutim nga Gjykata. Akti normativ synon të rregullojë situatën kur mjeku kërkon të punësohet njëkohësisht në qendrat shëndetësore publike dhe private në respektim të masave kufizuese, parashikime të cilat gjenden edhe në shtete të tjera. Akti normativ nuk i ka ndaluar mjekët të punojnë me kohë të plotë në qendrat shëndetësore publike ose jopublike, për rrjedhojë nuk ka kufizuar të drejtën për punë dhe profesion të mjekëve. Ai i lë të lirë të zgjedhin nëse duan të punojnë në qendra shëndetësore publike ose private me kohë të plotë.

Për sa i përket pretendimit të kërkuases lidhur me *nenin 8/a, pika 3, pra pamundësinë e mjekëve që punojnë në strukturat spitalore me autonomi të plotë financiare të zgjedhin midis raportit të punës ekskluziv ose joekskluziv*, ligji nr. 55/2022, datë 7.7.2022, “Për shërbimin spitalor” (*ligji nr. 55/2022*) ka parashikuar se kur një spital arrin autonomi të plotë spitalore, marrëdhënia e punësimit do të rregullohet nga vetë spitali dhe jo nga ligji nr. 123/2014. Edhe pretendimi për mungesën e parashikimit të kontratave ekskluzive dhe joekskluzive është i pabazuar, pasi ato materializohen në ligjin nr. 55/2022, i cili nuk është objekt kontrolli në këtë gjykim kushtetues. Argumentet e kërkuases janë hipotetike dhe i përkasin periudhës pas vitit 2026 e në vijim.

Në lidhje me pretendimin për ashpërsinë e masave disiplinore, evidentohet se për një periudhë 18-vjeçare numri i procedimeve ka qenë shumë i ulët, çka tregon se rregulli i deritanishëm nuk ka rezultuar efektiv. Për këtë shkak, nevojitet ashpërsimi i masave dhe miratimi i Kodit të ri Etik dhe Deontologjik nga ministri përkatës.

11.3.4 Pretendimi për cenimin e *parimit të barazisë përpara ligjit* është i pabazuar, pasi profesioni i mjekut nuk është i njëjtë me profesionet e tjera të infermierit, stomatologut ose të farmacistit, nisur nga përkufizimi që shkenca gjuhësore u jep këtyre termave, arsimimi që ata zhvillojnë dhe kuadri ligjor që rregullon këto profesione.

12. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në mënyrë të përmbledhur ka prapësuar:

12.1 Për juridiksionin e Gjykatës

Kërkuesit nuk kanë argumentuar se cila e drejtë kushtetuese e tyre ose e anëtarëve cenohet nga organizimi që ligjvënësi i ka bërë Urdhrit të Mjekëve, për sa kohë ai nuk është një organ kushtetues dhe as i parashikuar nga Kushtetuta. Po kështu, Urdhri i Mjekëve nuk është një organizim vullnetar, por organ i së drejtës administrative i krijuar me ligj dhe pjesëmarrja e mjekëve është detyruese, pra nuk mund të pretendohet se cenohet e drejta për organizim e mjekëve. Çështja objekt shqyrtimi nuk përmban probleme të kushtetutshmërisë, por të raportit që duhet të kenë në zbatim norma me fuqi të njëjtë juridike, të cilat nuk bëjnë pjesë në juridiksionin kushtetues.

12.2 Për legjitimitimin e kërkuesve

Kërkuesja, Sindikata, ka objekt të ndryshëm nga kërkuesi, Urdhri i Mjekëve, pasi ky i fundit është një organizatë e krijuar me ligj, ndërsa kërkuesja është organizim vullnetar, pra ka anëtarësi dhe qëllime të ndryshme. Kërkuesja nuk mund të kërkojë shfuqizimin e një ligji që rregullon veprimtarinë e një organizate tjetër vetëm për faktin se një pjesë e veprimtarisë së saj përfaqëson edhe anëtarë të asaj organizate. Edhe për sa u përket pretendimeve për cenimin e neneve 11, 17, 49, 55 dhe 59 të Kushtetutës, ato nuk lidhen me veprimtarinë e Sindikatës, por janë të drejta dhe liri të anëtarëve të saj. Akti normativ nuk ka cenuar një të drejtë të lidhur me Sindikatën për shkak të shkeljeve procedurale të pretenduara. Po kështu, ajo nuk legjitimohet *ratione personae* për pretendimin për cenimin e së drejtës së shtetasve për kujdes shëndetësor dhe për standardin më të lartë shëndetësor, të garantuara nga nenet 55 dhe 59, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, pasi nuk provon interesin e drejtpërdrejtë. Në drejtim të legjitimitimit formal mungon autorizimi për përfaqësuesin që të veprojë në emër dhe për llogari të Sindikatës dhe nuk rezulton se cili organ ka të drejtë të marrë një nismë për vënien në lëvizje të Gjykatës. Ndonëse statuti parashikon se kryetari zgjidhet për një mandat 1-vjeçar pa të drejtë riemërimi, rezulton se kryetari është i zgjedhur që prej datës 14.11.2019.

Kërkuesi, Urdhri i Mjekëve, nuk legjitimohet për pretendimet e tij për cenimin e neneve 11, 49, 55 dhe 59 të Kushtetutës, pasi ato janë të drejta dhe liri të individit dhe jo të organizatës. Kërkuesi nuk legjitimohet as për pretendimet në lidhje me nenin 101 të saj, pasi është subjekt i kushtëzuar.

12.3 Për themelin e pretendimeve

12.3.1 Pretendimi për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës është i pabazuar, pasi plotësohen kriteret e nevojës dhe të urgjencës. Këshilli i Ministrave u gjend përballë nevojës për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike, sikurse është kujdesi shëndetësor i garantuar nga nenet 55 dhe 59, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nevoja për parandalimin e menjëhershëm të spekulimeve. Rezultatet e një hetimi penal kanë ngritur dyshime për mosdhënien e shërbimeve mjekësore dhe dërgimin e pacientëve në struktura private dhe, në vijim, hetimi administrativ i kryer në strukturën spitalore konstatoi se mjekët nuk ishin të pranishëm gjatë orarit zyrtar në mjediset e punës. Nevoja për miratimin e aktit normativ konsiston në mungesën e rregullimit ligjor të ushtrimit të profesionit të mjekut në mënyrë të njëkohshme në sistemin shëndetësor publik dhe jopublik, faktin se legjislati për etikën nuk ka rezultuar efektiv dhe garantimin e kujdesit shëndetësor. Për sa i përket kriterit të urgjencës, ai u evidentua pas hetimit penal të datës 25.6.2024, i pasuar nga hetimi administrativ. Analiza e raporteve për gjendjen e sistemit shëndetësor kërkoi një periudhë kohore deri në paraqitjen e propozimit për aktin normativ. Ndjekja e procesit legjislativ do të kërkonte 3–9 muaj, ndërsa miratimi me procedurë të përshpejtuar do të pengohej nga mbyllja e sesionit parlamentar. Ndërhyrja urgjente është e nevojshme për të parandaluar dëmtimin e mëtejshëm të shërbimit shëndetësor publik dhe abuzimin në ofrimin e këtij shërbimi. Pamundësia e mjekëve për të paraqitur kërkesë për të

ushtruar profesionin në një institucion shëndetësor jopublik është e përkohshme, pasi lidhet me çastin e arritjes së statusit të autonomisë spitalore financiare.

12.3.2 Kërkuesja nuk ka ngritur asnjë problematikë të natyrës kushtetuese për pretendimin për cenimin e *parimit të shtetit të së drejtës*, pasi nuk ka arritur të evidentojë asnjë shkelje kushtetuese, ndërkohë që ndërhyrja me ligj për të rregulluar aspekte funksionale të një institucioni të krijuar me ligj nuk përbën shkelje të Kushtetutës. Vende të ndryshme kanë pranuar rolin mbikëqyrës të organeve shtetërore për rregullimin e profesioneve shëndetësore. Ashpërsimi i masave disiplinore ndikon në rritjen e përgjegjësisë personale dhe llogaridhënien dhe nuk mund të arrihej me mjete të tjera.

Edhe pretendimi i kërkuesit tjetër, Urdhrit të Mjekëve, në drejtim të *parimit të shtetit të së drejtës dhe të sigurisë juridike* është i pabazuar, pasi ai është ent publik i krijuar me ligj dhe i nënshtrohet kontrollit dhe mbikëqyrjes më të theksuar nga organet publike, për të garantuar interesin publik dhe të drejtën për jetën dhe shëndetin. Roli i Ministrisë së Shëndetësisë në miratimin e Kodit Etik është instrument për mbrojtjen e të drejtave të pacientëve dhe cilësinë e kujdesit shëndetësor. Pavarësia e funksionale dhe organizative nuk cenohen as nga dispozitat e aktit normativ për komisionet disiplinore, pasi ligjvënësi ka të drejtë të parashikojë një mekanizëm kontrolli shtetëror si garanci shtesë për qytetarët dhe për vetë mjekët. Përbërja e komisioneve disiplinore forcon legjitimitetin dhe paanshmërinë e vendimmarrjes. Po kështu, pretendimi për cenimin e lirisë së organizimit u referohet shoqatave dhe organizatave që krijohen nga individët me vendim gjyqësor dhe jo Urdhrit të Mjekëve, që është ent i krijuar me ligj.

12.3.3 Pretendimi për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, së drejtës për punë dhe ushtrimit të profesionit të lidhur me *parimin e proporcionalitetit* nuk qëndron, pasi kufizimi i së drejtës për punë ka respektuar kriteret e nenit 17 të Kushtetutës. Është objektivisht e pamundur që mjekët të jenë të punësuar me kohë të plotë njëkohësisht në institucionet shëndetësore publike dhe jopublike dhe e papajtueshme me legjislacionin aktual. Kufizimi i orëve të punës 30% është bërë me qëllim që mjekët të mos i neglizhojnë detyrat në sistemin publik. Ndërhyrja është bërë për interes publik, në mbrojtje të jetës dhe shëndetit të qytetarëve, pasi në praktikë është evidentuar reduktimi i cilësisë në ofrimin e shërbimit shëndetësor si rezultat i mungesës së mjekëve gjatë orarit të punës. Po kështu, është respektuar kriteri i proporcionalitetit, pasi akti normativ ka për qëllim forcimin e disiplinës, llogaridhënies dhe eliminimin e konfliktit të interesit. Numri i procedimeve disiplinore ka qenë shumë i ulët ndër vite dhe legjislacioni nuk ka rezultuar efektiv. Akti normativ përmbush nënkriteret e nevojës, të domosdoshmërisë dhe të përshtatshmërisë. Ai nuk kufizon të drejtën e mjekëve që punojnë vetëm në sistemin shëndetësor publik, por rregullon situatën kur ata kërkojnë angazhimin edhe në sistemin jopublik. E drejta e ankimit të vendimeve të Komisionit të Apelit është një garanci e shtuar, ndërsa masat disiplinore përmbushin kriterin e proporcionalitetit dhe qëllimi i kërkuar nuk mund të arrihet me masa të tjera. Rregullimi i mënyrës së ushtrimit të profesionit të mjekut është i domosdoshëm me qëllim eficiencën në ofrimin e shërbimit.

12.3.4 Pretendimi për cenimin e *parimit të barazisë përpara ligjit* është i pabazuar, pasi mjekët nuk janë në kushte objektivisht të njëjta me punonjësit e tjerë të shërbimit shëndetësor, si për sa u përket kualifikimeve të nevojshme, ashtu edhe peshës që ka shërbimi i tyre. Për këto kategori mund të parashikohen masa disiplinore të ndryshme. Pretendimi për diskriminimin e mjekëve të punësuar në strukturat me autonomi spitalore në raport me ata në strukturat publike nuk qëndron, pasi këto dy kategori janë në situata jo të njëjta, sepse të parat mund të sigurojnë më tepër të ardhura, duke ndikuar në rritjen e cilësisë së shërbimit.

12.3.5 Pretendimi i kërkuesit, Urdhrit të Mjekëve, për cenimin e *së drejtës për proces të rregullt ligjor* është i pabazuar, pasi argumentet e parashtruara nuk kanë të bëjnë me qëllimin dhe

përmbajtjen e nenit 42 të Kushtetutës, i cili nuk është i zbatueshëm për situatën konkrete. Kjo dispozitë kushtetuese lidhet me të drejtën e individit për proces të rregullt ligjor përpara gjykatave dhe jo me procedurat e brendshme parlamentare. Kërkuesi është njoftuar dhe i është dhënë mundësia për të shprehur qëndrimin e tij, ndërsa afatet e shkurtra lidhen me natyrën emergjente të aktit normativ.

III Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për juridiksionin e Gjykatës

13. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se Gjykata nuk ka juridiksion të shqyrtojë aktin normativ, pasi ligjvënësi ka diskrecion të plotë që të vendosë për organizimin e profesioneve dhe çështja objekt shqyrtimi nuk përmban probleme të kushtetutshmërisë, por të raportit që duhet të kenë në zbatim norma me fuqi të njëjta juridike, të cilat nuk bëjnë pjesë në juridiksionin kushtetues.

14. Nisur nga përmbajtja dhe thelbi i argumenteve të paraqitura nga subjektet e interesuara, Gjykata vëren se pretendimet e tyre nuk lidhen me kufijtë e juridiksionit të saj kushtetues, por kanë të bëjnë kryesisht me vlerësimin e përmbushjes së kriterëve të legjitimitit të subjekteve kërkuese. Për këtë arsye, Gjykata çmon t'i trajtojë këto argumente në kuadër të analizës së legjitimitit *ratione materiae*.

B. Për legjitimitimin e kërkuesve

15. Çështja e legjitimitit (*locus standi*) është një ndër aspektet kryesore që lidhet me nisjen e një procesi kushtetues. Në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet iniciuese, që parashikohen në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës, kanë detyrimin për të provuar interesin ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur (*shih vendimet nr. 43, datë 24.7.2025; nr. 4, datë 15.2.2021; nr. 1, datë 16.1.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

B.1 Për legjitimitimin e kërkueses, Sindikatës

16. Kërkuesja ka pretenduar se legjitimohet, pasi është krijuar si organizatë sindikale kombëtare dhe gëzon personalitet juridik në përputhje me kërkesat e ligjit. Sipas saj, akti normativ nr. 2/2024, si dhe ligji miratues prekin drejtpërdrejt interesat ekonomike dhe shoqërorë të anëtarëve të Sindikatës që janë anëtarë të Urdhrit të Mjekëve dhe sjellin pasoja negative për të. Ajo ka pretenduar se legjitimohet *ratione materiae* për pretendimet e saj. Konkretisht, për pretendimin e cenimit të nenit 101 të Kushtetutës kërkuesja ka pretenduar se legjitimohet, pasi Gjykata në vendimin nr. 1, datë 6.2.2013, ka legjitimuar një shoqatë në një rast të ngjashëm, akti normativ është çështje që prek interesin e drejtpërdrejtë të Sindikatës, si dhe cenon parimin e shtetit të së drejtës.

17. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se kërkuesja nuk legjitimohet, pasi ajo është një organizëm që ka objekt të ndryshëm nga Urdhri i Mjekëve, pasi ky i fundit është një organizatë e krijuar me ligj, ndërsa kërkuesja është organizim vullnetar, pra ka anëtarësi dhe qëllime të ndryshme. Sipas tyre, kërkuesja nuk mund të kërkojë shfuqizimin e një ligji që rregullon veprimtarinë e një organizate tjetër vetëm për faktin se një pjesë e veprimtarisë së saj përfaqëson edhe anëtarë të organizatës tjetër. Po sipas subjekteve të interesuara, pretendimet për cenimin e neneve 11, 17, 49, 55 dhe 59 të Kushtetutës nuk lidhen me veprimtarinë e Sindikatës, por janë të drejta dhe liri të individit, potencialisht anëtarë të saj. Për sa kohë akti normativ nuk ka cenuar një të drejtë të lidhur me Sindikatën për shkak të shkeljeve procedurale të pretenduara, kërkuesja nuk legjitimohet. Po kështu, sipas subjekteve të interesuara, ajo (Sindikata) nuk legjitimohet *ratione personae* për pretendimin për cenimin e së drejtës së shtetasve për kujdes shëndetësor dhe për

standardin më të lartë shëndetësor, të garantuara nga nenet 55 dhe 59, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, pasi nuk provon interesin e saj të drejtpërdrejtë. Në drejtim të legjitimitetit formal sipas tyre, mungon autorizimi për përfaqësuesin që të veprojë në emër dhe për llogari të Sindikatës dhe nuk rezultojnë se cili organ ka të drejtë të marrë një nismë për vënien në lëvizje të Gjykatës. Po kështu, kryetari i Sindikatës rezultojnë të jetë zgjedhur që në datën 14.11.2019, ndonëse statuti parashikon se ai ka një mandat 1-vjeçar.

18. Për legjitimitetin e organizatave, sipas nenit 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, Gjykata ka tashmë një jurisprudencë të konsoliduar, sipas së cilës vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të veprimtarisë së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, të dëmi real ose potencial dhe jo te premiset teorike për antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit (*shih vendimet nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 1, datë 16.1.2017; nr. 33, datë 8.6.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Për sa i përket legjitimitetit *ratione personae* në aspektin formal, Gjykata vëren se kërkuesja është person juridik i regjistruar me vendimin nr. 17, datë 14.11.2019, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Organet drejtuese të saj janë kongresi, bordi drejtues, kryesia, kryetari dhe organet në nivel vendor. Sipas përmbajtjes së nenit 18 të statutit të saj, bordi drejtues është organi më i lartë vendimmarrës që drejton veprimtarinë e Sindikatës midis dy kongreseve, ndërsa referuar nenit 26, kryetari i Sindikatës zgjidhet dhe shkarkohet nga bordi drejtues për një mandat 1-vjeçar pa të drejtë rikandidimi dhe me sistem rotacioni. Kryetari është përfaqësuesi që menaxhon të gjithë aktivitetin e Sindikatës me të tretët. Sipas vërtetimit gjyqësor të datës 10.2.2025, rezultojnë se kryetar i Sindikatës është zoti Gentian Stroni, i cili nëpërmjet autorizimit të datës 15.11.2024, ka autorizuar përfaqësuesit ligjorë që të përfaqësojnë Sindikatën përpara Gjykatës për çështjen objekt kërkesë.

20. Lidhur me prapësimet e subjekteve të interesuara se mungon autorizimi për kryetarin e Sindikatës për t’iu drejtuar Gjykatës për kundërshtimin e aktit normativ, në praktikën e saj Gjykata nuk e ka vënë në dyshim legjitimitetin formal dhe procedural të shoqatave, pavarësisht se cili nga organet drejtuese ka marrë nismën për t’iu drejtuar Gjykatës (*shih vendimet nr. 35, datë 22.11.2022; nr. 78, datë 12.12.2017, të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, edhe në rastin konkret, në aspektin formal kryetari i Sindikatës legjitimohet t’i drejtohet Gjykatës pa qenë e nevojshme paraqitja e ndonjë akti të organeve të tjera për të provuar vullnetin e Sindikatës për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues.

21. Në lidhje me prapësimin tjetër se zoti Gentian Stroni është i vetmi kryetar i zgjedhur që prej datës 14.11.2019, ndonëse statuti parashikon se kryetari zgjidhet për një mandat 1-vjeçar pa të drejtë riemërimi, Gjykata vëren se referuar vërtetimit të Gjykatës së Shkallës së Parë të Juridiksionit të Përgjithshëm të datës 30.9.2025, kërkuesja, Sindikata, në kongresin e parë të saj të mbajtur në datën 18.4.2025, ka vendosur saktësimin e nenit 26 të statutit që ka të bëjë me kompetencat e kongresit për të zgjedhur kryetarin e Sindikatës për një mandat 5-vjeçar, si dhe rizgjedhjen e kryetarit, zotit Gentian Stroni. Në këtë kuptim, Gjykata e gjen të pabazuar prapësimin e subjekteve të interesuara.

22. Po kështu, Gjykata vëren se në mbështetje të prapësimeve të tyre, subjektet e interesuara kanë referuar edhe vendimin nr. 21, datë 28.4.2021, të kësaj Gjykate, me të cilin është vendosur rrëzimi i kërkesës për shkak të mungesës së legjitimitetit të organit përfaqësues të shoqatës kërkuese, të cilit i kishte mbaruar mandati. Gjykata evidenton se në atë çështje konstatoi mungesën

e legjitimitetit të përfaqësimit të shoqatës kërkuese, pasi jo vetëm kishte kaluar një periudhë shumë e gjatë kohore në të cilën organi përfaqësues kishte vepruar në mungesë të mandatit të dhënë, por edhe se gjatë kësaj periudhe shoqata kishte zgjedhur një kryetar tjetër, i cili e kishte përfaqësuar atë në marrëdhënie me të tretët. Duke mbajtur në konsideratë faktin se në rastin konkret, kryetari Gentian Stroni është rizgjedhur në datën 18.4.2025 dhe ka përfaqësuar Sindikatën në seancën plenare publike të zhvilluar për këtë gjykim kushtetues, Gjykata vlerëson se ai vendim i saj nuk gjen zbatim në rastin konkret.

23. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se nuk ka asnjë shkak për të vënë në dyshim materializimin e vullnetit të Sindikatës dhe tagrat e përfaqësimit në këtë gjykim, ndaj pretendimi i subjekteve të interesuara, për mungesën e legjitimitetit formal të kërkueses, është haptazi i pabazuar.

24. Ndërsa në lidhje me aspektin substancial, Gjykata vëren se, sipas statutit, Sindikata është krijuar me bashkimin vullnetar të punonjësve të shërbimit shëndetësor ku përfshihen mjekë, stomatologë, farmacistë etj., si dhe çdo punonjës që shërben në shërbimin shëndetësor (*neni 1*). Ajo është një organizatë sindikale profesionale, shoqërore që përfaqëson interesat ekonomikë, profesionalë dhe shoqërorë të anëtarëve të saj, të punëmarrësve të sektorëve shëndetësorë që ajo përfaqëson (*neni 3*). Referuar nenit 11, kërkuesja përfaqëson dhe mbron drejtpërdrejt interesat dhe të drejtat në punë të anëtarëve të saj përpara institucioneve shtetërore ose subjekteve private, si dhe në raport me pushtetin legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor. Sipas nenit 6 të aktit të themelimit, objekti i aktivitetit të Sindikatës është përfaqësimi dhe mbrojtja e të drejtave dhe interesave ekonomikë, profesionalë dhe shoqërorë të anëtarëve të saj dhe të punëmarrësve të sistemit shëndetësor. Anëtarët themelues të saj janë 25 shtetas shqiptarë me profesionin “mjek”.

25. Gjykata vëren se kërkuesja ka pretenduar, ndër të tjera, cenimin e *parimit të shtetit të së drejtës*, pasi akti normativ cenon pavarësinë dhe vetërregullimin e Urdhrit të Mjekëve. Lidhur me këtë pretendim, Gjykata vë në dukje se dispozitat ligjore të kundërshtuara u drejtohen Urdhrit të Mjekëve si ent publik jobuxhetor i krijuar me ligj, cilësi që kërkuesja si sindikatë nuk rezulton ta gëzojë. Për këtë shkak, sikurse ka prapësuar subjekti i interesuar, Gjykata çmon se ndonëse një pjesë e anëtarëve të Sindikatës janë njëkohësisht edhe anëtarë të Urdhrit të Mjekëve, kërkuesja nuk ka arritur të provojë të drejtën e cenuar nga akti normativ dhe interesin e ligjshëm vetjak të saj. Për rrjedhojë, ajo nuk legjitimohet për të vënë në lëvizje gjykimin kushtetues për këtë pretendim.

26. Për sa u përket pretendimeve për cenimin e *së drejtës për kujdes shëndetësor dhe për standardin më të lartë shëndetësor*, të garantuara nga nenet 55 dhe 59 të Kushtetutës, Gjykata vlerëson se kërkuesja nuk ka arritur të provojë interesin e saj të drejtpërdrejtë, për sa kohë ato janë të drejta vetjake që lidhen me individin dhe jo me Sindikatën si organizatë dhe qëllimin e saj për mbrojtjen e interesave të anëtarëve të saj, të punëmarrësve të sektorëve shëndetësorë. Anëtarët e Sindikatës nuk paraqiten në këtë gjykim thjesht si individë, por në cilësinë e mjekut, për rrjedhojë ata nuk janë titullarë të këtyre të drejtave. Ndërsa për pretendimet e tjera kërkuesja legjitimohet *ratione personae*, pasi ka justifikuar interesin e saj në çështjen në shqyrtim.

27. Në lidhje me legjitimitimin *ratione temporis*, sipas nenit 50, pika 1, të Ligjit Organik të Gjykatës, kërkesa për pajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera me Kushtetutën duhet të paraqitet brenda 2 vjetëve nga hyrja në fuqi e aktit. Akti normativ me fuqinë e ligjit nr. 2/2024, ka hyrë në fuqi menjëherë dhe është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 139, datë 7.8.2024. Më pas, ky akt normativ me fuqinë e ligjit është miratuar me ligjin nr. 94/2024 të Kuvendit, i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 176, datë 18.10.2024. Kërkesa është paraqitur në Gjykatë në datën 18.12.2024, pra brenda afatit ligjor 2-vjeçar, ndaj kërkuesja legjitimohet edhe *ratione temporis* për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues.

28. Për sa i përket legjitimitetit *ratione materiae*, Gjykata vëren se kërkuuesja ka pretenduar se akti normativ me fuqinë e ligjit nr. 2/2024 dhe ligji miratues i saj nr. 123/2014 kanë cenuar nenin 101 të Kushtetutës për shkak të mungesës së nevojës, urgjencës dhe marrjes së masave të përkohshme në nxjerrjen e aktit të kundërshtuar, lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe të drejtën për punë të lidhur me parimin e proporcionalitetit, si dhe parimin e barazisë përpara ligjit dhe të mosdiskriminimit, të garantuara nga nenet 11, 17, 18 dhe 49 të saj.

29. Lidhur me pretendimin për *cenimin e nenit 101 të Kushtetutës*, sipas të cilit akti normativ nuk është miratuar në kushtet e nevojës dhe të urgjencës, pasi mungon ngjarja e jashtëzakonshme që ka sjellë nevojën e miratimit dhe dypunësimi i mjekëve është fenomen 20- vjeçar, pra nuk justifikohet urgjenca në miratimin e tij, në përfundim të diskutimeve Gjykata nuk arriti numrin e kërkuar të votave për vendimmarrje, sipas parashikimeve të nenit 133, pika 2, të Kushtetutës, të detajuar edhe në nenin 72, pika 2, të Ligjit Organik të Gjykatës.

30. Kështu, sipas njërit qëndrim, u vlerësua se subjektet e kushtëzuara legjitimohen për të kundërshtuar procedurën për miratimin e ligjit vetëm nëse dispozitat ligjore të kundërshtuara cenojnë ndonjë të drejtë themelore të garantuar nga Kushtetuta.¹ Sipas qëndrimit tjetër, u vlerësua se Gjykata vlerëson edhe pretendimet me natyrë procedurale, pra procedurën për miratimin e ligjeve dhe të akteve të tjera normative, bazuar në nenin 51, pika 1, shkronja “c”, të Ligjit Organik të Gjykatës, për sa kohë kërkuesi që vë në lëvizje gjykimin kushtetues justifikon interesin vetjak në çështjen e parashtruar dhe ngre pretendime substanciale me natyrë kushtetuese, pavarësisht nëse gjatë shqyrtimit të themelit të çështjes ato mund të rezultojnë të pabazuara.² Ndërsa sipas qëndrimit të tretë, u vlerësua se pretendimet me natyrë procedurale të ngritura nga subjektet e kushtëzuara nuk mund t’i nënshtrohen juridiksionit kushtetues.³ Duke mbajtur në konsideratë kuorumin e nevojshëm për vendimmarrje dhe qëndrimet e gjyqtarëve, Gjykata do t’i trajtojë në themel pretendimet për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës në rast se do të konstatojë cenimin e të drejtave dhe lirive të pretenduara nga kërkuesi.

31. Ndërsa për sa u përket pretendimeve të kërkueses për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe së drejtës për punë të lidhur me parimin e proporcionalitetit, si dhe parimit të barazisë përpara ligjit dhe të mosdiskriminimit, Gjykata çmon se kërkuuesja legjitimohet *ratione materiae* dhe këto pretendime bëjnë pjesë në juridiksionin kushtetues, prandaj do të trajtohen në vijim në themel.

B.2 Për legjitimitetin e kërkuetit, Urdhrit të Mjekëve

32. Kërkuesi ka parashtruar se legjitimohet, pasi është person juridik i krijuar me ligj si ent publik jobuxhetor, profesional, i pavarur, i cili përfaqëson dhe mbron interesat e përbashkëta të anëtarëve të Urdhrit të Mjekut dhe rregullon veprimtaritë dhe marrëdhëniet midis tyre, në funksion të publikut. Ai ka pretenduar se ka interes real për mbrojtjen e standardeve kushtetuese të funksionimit të profesionit të mjekut në mënyrë cilësore dhe të pavarur. Po kështu, sipas tij, përmbushet edhe kriteri i legjitimitetit *ratione materiae*, pasi pretendimet janë me natyrë kushtetuese, ndërsa për sa i përket pretendimit për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës, për sa kohë kërkuesi ka legjitimitet të kushtëzuar, Gjykata ushtron kontrollin kushtetues vetëm nëse provohet shkelje e të drejtave subjektive.

33. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se kërkuesi nuk legjitimohet për pretendimet që lidhen me cenimin e neneve 11, 49, 55 dhe 59 të Kushtetutës, pasi ato janë të drejta dhe liri të

¹ Votuan sipas këtij qëndrimi gjyqtarët Fiona Papajorgji, Sandër Beci dhe Marjana Semini.

² Votuan sipas këtij qëndrimi gjyqtarët Marsida Xhaferllari dhe Sonila Bejtja.

³ Votuan sipas këtij qëndrimi Kryetarja Holta Zaçaj dhe gjyqtarët Ilir Toska e Genti Ibrahim.

individit dhe jo të organizatës. Sipas tyre, kërkuesi nuk legjitimohet as për pretendimet për nenin 101 të Kushtetutës, pasi është subjekt i kushtëzuar.

34. Gjykata vëren se referuar ligjit nr. 123/2014, Urdhri i Mjekëve është ent publik jobuxhetor, profesional, i pavarur, i cili përfaqëson dhe mbron interesat e përbashkëta të anëtarëve të Urdhrit të Mjekëve dhe rregullon veprimtaritë dhe marrëdhëniet midis tyre, në funksion të publikut (*neni 3*). Organet kryesore të tij janë asamblëtë, këshillat dhe presidentët (*neni 11*). Ndërsa sipas statutit, Asambleja Kombëtare është organi më i lartë drejtues dhe vendimmarrës, e cila zgjedh Këshillin Kombëtar (*neni 15*). Ky i fundit zgjedh Presidentin e Urdhrit të Mjekëve me mandat 5-vjeçar me të drejtë rizgjedhjeje vetëm një herë (*neni 16*). Presidenti i Këshillit Kombëtar në kuadër të marrëdhënieve me institucionet e administratës shtetërore, si dhe organizma të tjera brenda dhe jashtë vendit, përfaqëson Këshillin Kombëtar dhe shprehet në emër të tij (*neni 20*).

35. Me vendimin nr. 1, datë 30.8.2024, Asambleja e Përgjithshme e Urdhrit të Mjekëve ka autorizuar Këshillin Kombëtar dhe drejtuesit e tij ta dërgojnë çështjen në Gjykatë. Presidenti i Këshillit Kombëtar, zoti Fatmir Brahimaj (i zgjedhur me vendimin nr. 1, datë 26.6.2020), ka autorizuar përfaqësuesit ligjorë të përfaqësojnë Urdhrin e Mjekëve për të kundërshtuar në Gjykatë aktin normativ nr. 2/2024 dhe VKM-në nr. 85/2025. Gjatë gjykimit të çështjes, kërkuesi, Urdhri i Mjekëve, ka paraqitur vendimin nr. 1, datë 25.4.2025, sipas të cilit, zoti Dritan Trepça është zgjedhur në detyrën e Presidentit të Këshillit Kombëtar dhe e ka përfaqësuar kërkuesin në seancë plenare. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se kërkuesi legjitimohet *ratione personae* në aspektin formal.

36. Ndërsa në lidhje me aspektin substancial, sipas statutit, Gjykata vëren se Urdhri i Mjekëve përfaqëson dhe mbron interesat e përbashkëta të anëtarëve dhe rregullon veprimtaritë dhe marrëdhëniet midis tyre në funksion të publikut (*neni 2*). Anëtarë të tij janë të gjithë mjekët, mjekët e specializuar që ushtrojnë profesionin në sistemin shëndetësor publik dhe privat dhe anëtarësimi është parakusht për ushtrimin e profesionit (*neni 3*). Misioni i tij është ruajtja e standardeve të larta në formimin dhe ushtrimin e profesionit në fushën e mjekësisë dhe mbrojtja e pacientëve dhe publikut nga kequshtrimi i profesionit të mjekut, si dhe mbron të drejtat e anëtarëve të Urdhrit të Mjekëve (*neni 4*).

37. Në referim të këtyre parashikimeve, Gjykata vëren se, për sa i përket pretendimit për cenimin e *së drejtës për kujdes shëndetësor*, të garantuar nga neni 55 i Kushtetutës, sikurse theksoi edhe për kërkuesen tjetër, Sindikatën, kërkuesi, Urdhri i Mjekëve, nuk legjitimohet *ratione personae*, pasi nuk provon interesin e drejtpërdrejtë, në kushtet kur kjo e drejtë i përket individit dhe jo Urdhrit të Mjekëve, si ent publik, i cili ka për qëllim të përfaqësojë interesat e anëtarëve të tij, pra të mjekëve, të cilët nuk janë titullarë të kësaj të drejte. Ndërsa për sa u përket pretendimeve të tjera, duke mbajtur në konsideratë qëllimin e veprimtarisë së kërkuesit, anëtarësinë e tij dhe natyrën e pretendimeve të parashtruara në kërkesë, që lidhen me ushtrimin e veprimtarisë së Urdhrit të Mjekëve, kërkuesi provon interesin e drejtpërdrejtë në çështjen e parashtruar, ndaj legjitimohet edhe në aspektin substancial për t'iu drejtuar Gjykatës.

38. Kërkuesi legjitimohet edhe *ratione temporis* për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues, pasi kërkesa është paraqitur në Gjykatë në datën 26.5.2025, pra brenda afatit ligjor 2-vjeçar nga hyrja në fuqi e ligjit që ka miratuar aktin normativ nr. 2/2024 (datë 18.10.2024) dhe VKM-së nr. 85/2025 (datë 10.2.2025).

39. Për sa i përket legjitimitetit *ratione materiae*, Gjykata vëren se kërkuesi ka pretenduar se akti normativ me fuqinë e ligjit nr. 2/2024 dhe VKM-ja nr. 85/2025 kanë cenuar të drejtën për proces të rregullt ligjor, lirinë e organizimit të lidhur me parimin e sigurisë juridike dhe shtetit

të së drejtës, lirinë e veprimtarisë ekonomike, të drejtën për të ushtruar profesionin të lidhur me parimin e proporcionalitetit, si dhe nenin 101 të Kushtetutës.

40. Në lidhje me pretendimin për cenimin e *së drejtës për proces të rregullt ligjor*, kërkuesi ka argumentuar se kjo e drejtë gjen zbatim edhe në procesin legjislativ dhe atij nuk i është dhënë mundësia për t'u dëgjuar dhe për t'u mbrojtur brenda një kohe të arsyeshme gjatë procesit ligjvënës. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se ky pretendim është i pabazuar, pasi neni 42 i Kushtetutës që parashikon të drejtën për proces të rregullt nuk është i zbatueshëm për situatën konkrete. Sipas tyre, kjo dispozitë kushtetuese lidhet me të drejtën e individit për proces të rregullt ligjor përpara gjykatave dhe jo me procedurat e brendshme parlamentare. Kërkuesi është njoftuar dhe i është dhënë mundësia për të shprehur qëndrimin e tij, ndërsa afatet e shkurtra lidhen me natyrën emergjente të aktit normativ.

41. Mbështetur në argumentet e kërkuetit, Gjykata e gjen të bazuar prapësimin e subjekteve të interesuara dhe konstaton se pretendimi i kërkuetit në këtë drejtim nuk lidhet me procesin e rregullt ligjor në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës, por me procedurën parlamentare të konsultimit publik të akteve. Lidhur me këtë të fundit, Gjykata vëren se kërkuesi ka qenë i pranishëm në Komisionin për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë dhe koha e pamjaftueshme për t'u përgatitur për projektaktin nuk përbën në vetvete argument kushtetues në mbështetje të pretendimit të kërkuetit, për rrjedhojë ai është haptazi i pabazuar.

42. Për sa i përket pretendimit për *cenimin e nenit 101 të Kushtetutës*, Gjykata me të njëjtin arsyetim si në rastin e kërkuetes tjetër, Sindikatës (*shih paragrafin 30 të vendimit*) dhe duke mbajtur në konsideratë se edhe kërkuesi Urdhri i Mjekëve është një subjekt i kushtëzuar, do të vijojë me analizën e këtij pretendimi në themel në rast se do të konstatojë cenimin e të drejtave dhe të lirive të pretenduara nga kërkuesi. Ndërsa për pretendimet e tjera, Gjykata vlerëson se kërkuesi legjitimohet *ratione materiae*.

43. Gjithashtu, pretendimet për cenimin e lirisë së organizimit, parimit të sigurisë juridike dhe parimit të shtetit të së drejtës, në kushtet kur argumentet e kërkuetit, Urdhri i Mjekëve kanë të bëjnë me organizimin dhe vetërregullimin e tij, Gjykata çmon t'i analizojë ato në drejtim të parimit të shtetit të së drejtës.

44. Lidhur me pretendimet që kërkuetit kanë ngritur në mënyrë të përbashkët për *cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, së drejtës për punë dhe të lirisë së ushtrimit të profesionit* të lidhur me *parimin e proporcionalitetit*, të garantuara nga nenet 11, 17 dhe 49 të Kushtetutës, Gjykata vë në dukje se në thelb, pretendimet e tyre janë përqendruara mbi dy shkaqe kryesore: i. kufizimi i së drejtës së mjekëve për të mos punuar në sistemin shëndetësor jopublik më shumë se 30 % të orëve mujore që punon në sistemin shëndetësor publik së bashku me detyrimin e mjekut që të marrë leje nga titullari i institucionit shëndetësor publik për të ushtruar profesionin në një institucion privat; ii. ashpërsimi i masave disiplinore, veçanërisht ajo që lidhet me heqjen e licencës së ushtrimit të profesionit në mënyrë të përhershme në aspektin e paqartësisë së normës dhe faktit se mosshuarja e masës disiplinore cenon thelbin e së drejtës për të ushtruar profesionin e mjekut. Nisur nga kjo, Gjykata çmon të analizojë shkakun e parë në drejtim të lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe shkakun e dytë në drejtim të së drejtës për punë dhe ushtrimin e një profesioni, secila në raport me parimin e proporcionalitetit, të parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës. Ndërsa për sa i përket pretendimit për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit dhe të mosdiskriminimit, Gjykata çmon ta analizojë në themel të lidhur me lirinë e veprimtarisë ekonomike.⁴

⁴ Gjyqtarja Marjana Semini vlerësoi se pretendimi për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit duhej të trajtohej në themel i ndarë nga pretendimet e tjera.

C. Për themelin e pretendimeve

C.1 Për cenimin e parimit të shtetit të së drejtës

45. Kërkuesi, Urdhri i Mjekëve, ka pretenduar se akti normativ nr. 2/2024 dhe VKM-ja nr. 85/2025 cenojnë vetërregullimin e Urdhrit të Mjekëve si ent i pavarur, i cili duhet të ketë autonomi nga Ministria e Shëndetësisë, duke dobësuar pavarësinë organizative dhe funksionale në drejtim të kompetencës së Ministrisë së Shëndetësisë për të miratuar Kodin e Etikës dhe mënyrës së organizimit dhe të funksionimit të komisioneve të disiplinës dhe të apelimit, për shkak se ky i fundit do të funksionojë pranë Ministrisë së Shëndetësisë.

46. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se kërkuesi nuk legjitimohet për këtë pretendim, pasi është një ent publik i krijuar me ligj dhe i nënshtrohet kontrollit dhe mbikëqyrjes më të theksuar nga organet publike, për të garantuar interesin publik dhe të drejtën për jetën dhe shëndetin. Sipas tyre, roli i Ministrisë së Shëndetësisë në miratimin e Kodit Etik është instrument për mbrojtjen e të drejtave të pacientëve dhe cilësinë e kujdesit shëndetësor. Sipas subjekteve të interesuara, pavarësia funksionale dhe organizative nuk cenohet as nga dispozitat e VKM-së për komisionet disiplinore, pasi ligjvënësi ka të drejtë të parashikojë një mekanizëm kontrolli shtetëror si garanci shtesë për qytetarët dhe për vetë mjekët. Përbërja e komisioneve disiplinore forcon legjitimitetin dhe paanshmërinë e vendimmarrjes.

47. Gjykata ka vlerësuar se parimi i shtetit të së drejtës është një nga parimet më themelore në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Ky parim është një normë e pavarur kushtetuese, shkelja e së cilës përbën në vetvete bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji si antikushtetues (*shih vendimet nr. 7, datë 12.3.2010; nr. 20, datë 9.7.2009; nr. 20, datë 11.7.2006, të Gjykatës Kushtetuese*). Po kështu, Gjykata ka pohuar se shteti i ushtron funksionet e tij jo vetëm nëpërmjet një sistemi institucionesh shtetërore por, në një farë mase, edhe nëpërmjet organizimeve të tjera joshetërore, të cilave u besohet me ligj ushtrimi i funksioneve publike të caktuara. Ajo ka pranuar se profesione të tilla, ndaj të cilave shteti ushtron një mbikëqyrje të kufizuar, nënkuptojnë vetërregullimin e profesionit përkatës, vetërregullim që përfshin të gjithë profesionin dhe siguron, mes të tjerave, përfaqësimin e këtij profesioni në marrëdhëniet me shtetin dhe institucionet e vetërregulluara. Pa garantimin e një sistemi të tillë vetërregullimi dhe vetëqeverisjeje, delegimi i funksioneve përkatëse në duart e individit privat do të ishte i pajustificueshëm nga pikëpamja kushtetuese (*shih vendimin nr. 7, datë 12.3.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

48. Në respektim të këtij standardi, Gjykata ka pranuar se pavarësia dhe autonomia e disa enteve publike të krijuara me ligj nga këndvështrimi i parimit të shtetit të së drejtës ka vlerë kushtetuese. Të tillë ajo ka konsideruar shërbimin e avokatisë, duke vlerësuar se ai luan një rol të rëndësishëm për të garantuar shtetin e së drejtës, si dhe për të siguruar një mbrojtje eficiente të të drejtave të njeriut. Në këtë kuptim, Gjykata ka vlerësuar se ndonëse ligjvënësi i lejohej të rregullojë profesionin e avokatit për interes publik, ndërhyrja nuk duhet të cenojë autonominë e profesionit, konkretisht autonominë financiare/buxhetore (*shih vendimin nr. 7, datë 12.3.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

49. Ndërsa, në dallim me sa më sipër, për sa i përket profesionit të noterisë, Gjykata është shprehur se funksioni i noterit në thelb është një funksion publik i “deleguar”, qëllimi i të cilit është që të realizohet një shërbim i pavarur, i paanshëm e profesional. Parashikimi me ligj i funksioneve mbikëqyrëse të këtij profesioni nga shteti është bërë me qëllim garantimin e parametrave të besueshmërisë së noterëve në ushtrimin e drejtë të autoritetit që u është deleguar nga shteti dhe kontrolli shtetëror nuk është antikushtetues për sa kohë është i lidhur me kontrollin e respektimit të funksionit që u është deleguar noterëve dhe që shprehet në vlerën që kanë dokumentet e tyre (*shih vendimin nr. 3, datë 19.1.2005, të Gjykatës Kushtetuese*). Edhe

për sa i përket profesionit të ekspertit kontabël, Gjykata ka pohuar se ai është një funksion publik i shtetit i deleguar dhe, për rrjedhojë, mënyra e organizimit dhe funksionimit të tyre nuk mund të jetë e pakontrolluar dhe e lirë nga çdo lloj rregullimi ligjor (*shih vendimin nr. 3, datë 5.2.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

50. Gjykata paraprakisht vëren se Urdhri i Mjekëve nuk përfshihet në rrethin e organeve të parashikuara nga Kushtetuta. Ai përfaqëson një ent publik jobuxhetor, profesional dhe të pavarur, i cili përfaqëson dhe mbrohet interesat e përbashkëta të anëtarëve të Urdhrit të Mjekëve dhe rregullon veprimtaritë dhe marrëdhëniet midis tyre, në funksion të publikut. Megjithatë, bazuar në standardet kushtetuese të lartpërmendura, Urdhri i Mjekëve ndonëse është një person juridik i së drejtës publike i krijuar me ligj, ushtron kompetenca që ndikojnë drejtpërdrejt në realizimin e objektivave sociale të shtetit në fushën e shëndetësisë, siç përcaktohet në nenin 59 të Kushtetutës, çka do të thotë se ai ushtron funksion të një natyre publike, prandaj edhe ndaj tij duhet të garantohet një sistem vetërregullimi dhe vetëqeverisjeje.

51. Nëpërmjet aktit normativ të kundërshtuar është parashikuar se komisionet disiplinore (Komisioni i Disiplinës dhe Komisioni i Apelimit) ushtrojnë procedimin disiplinor. Ndërsa i pari funksionon pranë Urdhrit të Mjekëve dhe realizon shqyrtimin e ankesave, hetimin administrativ dhe, në rast konstatimi të shkeljeve, cakton me vendim masat disiplinore, i dyti ngrihet pranë Ministrisë përgjegjëse për Shëndetësinë. Ndërsa sipas VKM-së nr. 85/2025 Komisioni i Disiplinës funksionon pranë Urdhrit të Mjekëve dhe përbëhet nga 5 anëtarë, nga të cilët 1 përfaqësues emërohet nga Ministria përgjegjëse për Shëndetësinë, kurse Komisioni i Apelimit ngrihet pranë ministrisë përgjegjëse për shëndetësinë dhe përbëhet nga 5 anëtarë, nga të cilët 2 përfaqësues zgjidhen nga Ministria përgjegjëse për Shëndetësinë. Gjithashtu, sipas aktit normativ, Këshilli Kombëtar i Urdhrit të Mjekëve harton Kodin e Etikës dhe të Deontologjisë Mjekësore dhe ia paraqet për miratim ministrit përgjegjës të Shëndetësisë.

52. Gjykata konstaton se sipas parashikimit të mëparshëm nënligjor, komisionet disiplinore përbëheshin vetëm nga anëtarë të zgjedhur nga këshilli rajonal ose këshilli kombëtar i Urdhrit të Mjekëve, ndërsa Kodi i Etikës hartohej dhe miratohej nga Këshilli Kombëtar. Kjo do të thotë se në organizimin e mëparshëm nuk kishte përfaqësues nga ministria përgjegjëse për shëndetësinë, pra nga ekzekutivi, porse funksionimi dhe organizimi i brendshëm ka qenë tërësisht nën autoritetin e vet Urdhrit të Mjekëve.

53. Në kuptim të standardeve të sipërcituara dhe në analizë të rrethanave të rastit konkret, Gjykata çmon se përfshirja e ministrisë përkatëse në organizimin dhe funksionimin e komisioneve të disiplinës të Urdhrit të Mjekëve, si dhe në procesin e miratimit të Kodit të Etikës, përbën një masë të arsyeshme dhe proporcionalisht të justifikuar të mbikëqyrjes shtetërore. Kjo ndërhyrje gjen mbështetje në natyrën publike të funksionit që ushtron Urdhri i Mjekëve (*shih paragrafin 50 të vendimit*). Në këtë këndvështrim, Gjykata vlerëson se detyrimi kushtetues i shtetit për të siguruar mbrojtjen e shëndetit të shtetasve legjitimon rolin e ministrisë përgjegjëse në garantimin e respektimit të standardeve etike dhe profesionale në ushtrimin e profesionit të mjekut. Për rrjedhojë, pjesëmarrja e përfaqësuesve të kësaj ministrie në komisionet disiplinore dhe roli mbikëqyrës në procesin e miratimit të Kodit të Etikës nuk cenon pavarësinë funksionale të Urdhrit të Mjekëve, por synon të krijojë një ekuilibër ndërmjet autonomisë profesionale dhe përgjegjësisë publike në mbrojtje të interesit publik.⁵

54. Gjykata thekson gjithashtu se autonomia dhe pavarësia e Urdhrit të Mjekëve nuk përjashton ushtrimin e kompetencave mbikëqyrëse të shtetit në fushat ku realizohet një interes

⁵ Në lidhje me miratimin e Kodit të Etikës gjyqtarja Marjana Semini mbajti qëndrimin se ndërhyrja e ministrisë përkatëse përbën një masë joproporcionale, prandaj pretendimi i kërkuar në këtë drejtim është i bazuar.

publik. Pavarësia e Urdhrit të Mjekëve ka për qëllim të sigurojë vetërregullimin e profesionit të mjekut, por ajo nuk mund të interpretohet si një imunitet ndaj kontrollit të ligjshmërisë, etikës dhe standardeve të cilësisë në ofrimin e kujdesit shëndetësor. Për më tepër, Gjykata eidenton se ligjvënësi nuk ka hequr ose transferuar në mënyrë të plotë kompetencat e Urdhrit të Mjekëve në fushën disiplinore ose në përcaktimin e rregullave të etikës profesionale, por ka parashikuar një formë ndërveprimi institucional që garanton transparencë dhe llogaridhënie në ushtrimin e funksioneve. Përfshirja e anëtarëve nga ministria përgjegjëse përkrah atyre të Urdhrit të Mjekëve në përbërjen e komisioneve disiplinore, të cilët janë në pakicë në raport me anëtarët e Urdhrit të Mjekëve, synon të parandalojë abuzimet dhe konfliktet e interesit që mund të cenojnë besimin publik ndaj profesionit të mjekut. Në këto rrethana, Gjykata arrin në përfundimin se organizimi i miratuar nga akti normativ objekt kundërshtimi nuk përbën ndërhyrje të pajustificuar në autonominë e Urdhrit të Mjekëve, por është një mekanizëm kontrolli që i shërben zbatimit të detyrimeve kushtetuese të shtetit në mbrojtje të sigurimit të standardeve të larta shëndetësore.

55. Thënë kjo, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkuesit për cenimin e parimit të shtetit të së drejtës është i pabazuar, për rrjedhojë edhe pretendimet që lidhen me VKM-në nr. 85/2025, e cila rregullon mënyrën e funksionimit të komisioneve disiplinore janë, të pabazuara.

C.2 Për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike të lidhur me parimin e proporcionalitetit dhe barazisë përpara ligjit dhe të mosdiskriminimit

56. Kërkuesit kanë pretenduar se akti normativ ka ndaluar dypunësimin për anëtarët e Urdhrit të Mjekëve të punësuar në një institucion shëndetësor publik, që ka përfituar statusin e autonomisë spitalore financiare, kufizim i cili do të zgjasë pa afat dhe ka si qëllim ndalimin tërësisht të dypunësimit në vitin 2026. Sipas tyre ky parashikim ka ometuar: i. mundësinë e mjekëve që punojnë në strukturat spitalore me autonomi të plotë financiare të zgjedhin midis raportit të punës ekskluziv ose joekskluziv; ii. trajtimin me pagesë suplementare për mjekët që zgjedhin raport pune ekskluziv me strukturën spitalore publike. Gjithashtu sipas kërkuesve detyrimi për të punuar jo më shumë se 30 % të orëve mujore në sistemin publik nuk mund të arrijë qëllimin e kërkuar që mjekët të respektojnë orarin e punës dhe ky kufizim nuk ndikon as në shmangien e interesit si dhe nuk është argumentuar apo bazuar në ndonjë studim specifik. Po kështu, kërkuesit kanë pretenduar se kufizimi i punësimit në sektorin privat në 30% të orëve mujore ka fuqi prapavepruese dhe nuk janë parashikuar dispozitat tranzitore duke u dëmtuar planet e aktivitetit ekonomik të mjekëve dhe pa marrë parasysh kreditë apo detyrimet financiare të tyre. Sipas kërkuesve, këto të drejta cenohen edhe nga neni 5 i aktit normativ që ka shtuar nenin 8/a të ligjit në lidhje me kushtet dhe procedurën që duhet të ndjekë një mjek i cili kërkon të ushtrojë profesionin në një institucion shëndetësor jopublik. Po sipas tyre, akti normativ diskriminon: i. mjekët në raport me profesionet e tjera të rregulluara; ii. mjekët që punojnë në strukturat universitare me autonomi spitalore në raport me kolegët e tjerë që punojnë në struktura të tjera publike, si dhe iii. mjekët që punojnë në strukturat shëndetësore me autonomi spitalore dhe që do të lejohen të ushtrojnë dypunësimin në raport me kolegët e tjerë që punojnë në të njëjtën strukturë, por nuk lejohen të ushtrojnë dypunësim.

57. Sipas subjekteve të interesuara, mjekëve nuk u ndalohej të punojnë me kohë të plotë në qendrat shëndetësore publike apo private, ndërsa pretendimi se ata mund të punojnë 16 orë në ditë nuk gjen mbështetje ligjore. Akti normativ përmbush kriterin e kufizimit vetëm me ligj, është miratuar për një interes publik me qëllim mbrojtjen e të drejtës për kujdes shëndetësor dhe atë të proporcionalitetit. Sipas tyre argumentet e kërkuesve nuk janë kushtetuese, pasi zgjedhjet politike të ekzekutivit dhe ligjvënësit nuk mund të diskutohen në mënyrë gjyqësore. Akti normativ nuk i ka ndaluar mjekët të punojnë me kohë të plotë në qendrat shëndetësore

publike apo jopublike. Ai i le të lirë të zgjedhin nëse duan të punojnë në qendra shëndetësore publike ose private me kohë të plotë dhe kufizimi i orëve të punës 30% është bërë me qëllim që mjekët të mos i neglizhojnë detyrat në sistemin publik. Sipas subjekteve të interesuara, ndërhyrja është bërë për interes publik, në mbrojtje të jetës dhe shëndetit të qytetarëve, pasi në praktikë është evidentuar reduktimi i cilësisë në ofrimin e shërbimit shëndetësor si rezultat i mungesës së mjekëve gjatë orarit të punës. Subjektet e interesuara kanë parashtruar se për sa i përket pretendimit të kërkuar për pamundësinë e mjekëve që punojnë në strukturat spitalore me autonomi të plotë financiare të zgjedhin midis raportit të punës ekskluziv ose joekskluziv, ligji nr. 55/2022 ka parashikuar se kur një spital arrin autonomi të plotë spitalore, marrëdhënia e punësimit do të rregullohet nga vetë spitali, dhe jo nga ligji nr. 123/2014. Edhe pretendimi për mungesën e parashikimit të kontratave ekskluzive dhe joekskluzive, sipas subjekteve të interesuara, është i pabazuar, pasi ato materializohen në ligjin nr. 55/2022 i cili nuk është objekt kontrolli në këtë gjykim kushtetues. Argumentet e kërkuar janë hipotetike dhe i përkasin periudhës pas vitit 2026 e në vijim. Për sa i përket pretendimit për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit, subjektet e interesuara kanë prapësuar se ai është i pabazuar pasi mjekët nuk janë në kushte objektivisht të njëjta me punonjësit e tjerë të shërbimit shëndetësor dhe as me mjekët e punësuar në strukturat me autonomi spitalore në raport me ata në strukturat publike.

58. Neni 11 i Kushtetutës parashikon parimin themelor se sistemi ekonomik bazohet në pronën private e publike, si dhe në ekonominë e tregut dhe lirinë e veprimtarisë ekonomike. Gjykata në jurisprndencën e saj ka pohuar se kjo liri përmban në vetvete edhe lirinë e biznesit ose aftësinë për të krijuar dhe mbyllur një sipërmarrje, lirinë monetare si masë për të garantuar qëndrueshmërinë e çmimit, lirinë fiskale për të ardhurat qoftë individuale, qoftë ndaj biznesit në mënyrë të veçantë, lirinë financiare dhe pavarësinë nga kontrolli shtetëror ose lirinë e punës për të ndërvepruar pa kufizime nga shteti (*shih vendimet nr. 21, datë 18.4.2023; nr. 86, datë 30.12.2016; nr. 33, datë 8.6.2016, të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë drejtim, ajo ka vlerësuar se liria e veprimtarisë ekonomike përfshin edhe detyrimin e shtetit që nëpërmjet legjislacionit të ndërhyjë në rregullimin e saj, me qëllim që krahas lirisë së veprimtarisë ekonomike të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i së mirës së përbashkët. Në këtë rast shteti duhet të luajë rolin e katalizatorit për realizimin efektiv të lirisë ekonomike, nga njëra anë, dhe mbrojtjes së kësaj lirie, nga ana tjetër (*shih vendimet nr. 56, datë 16.7.2024; nr. 60, datë 31.7.2017; nr. 16, datë 1.3.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

59. Në jurisprndencën e saj Gjykata ka theksuar gjithashtu se parimi i barazisë, i parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, synon që të gjithë të jenë të barabartë në/përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe përpara ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjlojta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Ky parim presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta dhe vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive mund të përliqet trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë (*shih vendimet nr. 70, datë 27.12.2023; nr. 27, datë 29.6.2021, të Gjykatës Kushtetuese*).

60. Gjykata e ka vlerësuar cenimin ose jo të lirive dhe të drejtave kushtetuese duke iu referuar përmbajtjes së nenit 17 të Kushtetutës. Kjo dispozitë, përveç arsyes publike, përmban detyrimin për të respektuar edhe kritere të tjera, si: kufizimi për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve dhe ekzistenca e raportit të drejtë midis kufizimit dhe gjendjes që e dikton atë. Parimi i njohur i proporcionalitetit nënkupton që ndërhyrja e ligjvënësit për kufizimin e një të drejte apo lirie të caktuar të bëhet me mjete të përshtatshme që u përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet

(shih vendimet nr. 1, datë 25.1.2024; nr. 30, datë 5.7.2021; nr. 16, datë 1.3.2017, të Gjykatës Kushtetuese).

61. Sikurse u analizua më sipër (shih paragrafin 44 të vendimit), Gjykata në vijim do të trajtojë këtë pretendim të kërkuar në dy aspekte: i. kufizimi i së drejtës së mjekëve për të mos punuar në sistemin shëndetësor jopublik më shumë se 30 % të orëve mujore që punon në sistemin shëndetësor publik; dhe ii. detyrimin e mjekëve që të marrin leje nga titullari i institucionit shëndetësor publik për të ushtruar profesionin në një institucion shëndetësor privat.

C.2.1 Për kufizimin 30% të orëve mujore

62. Gjykata vëren se neni 4 i aktit normativ ka ndryshuar nenin 8, të ligjit nr. 123/2014, duke shtuar në detyrimet e anëtarit të Urdhrit të Mjekëve, ndër të tjera, edhe detyrimin “*të mos punojë në sistemin shëndetësor jopublik më shumë se 30 për qind të orëve mujore, që punon në sistemin shëndetësor publik*”.

63. Për sa i përket këtij pretendimi, Gjykata, në përfundim të diskutimeve, ndërsa vlerësoi se kufizimi prej 30% përbën ndërhyrje të vendosur me ligj dhe për interes publik, në lidhje me proporcionalitetin e masës, nuk arriti numrin e kërkuar të votave për vendimmarrje, sipas parashikimeve të nenit 133, pika 2, të Kushtetutës, të detajuar edhe në nenin 72, pika 2, të Ligjit Organik të Gjykatës.

64. Kështu, sipas njërit qëndrim, kufizimi prej 30%, i lidhur me faktin se aplikohet vetëm ndaj mjekëve që punojnë në sistemin shëndetësor publik, përbën ndërhyrje të pajustificuar në lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe trajtim jo të barabartë të tyre, pasi është miratuar në mungesë të një analize të qartë të nevojës dhe domosdoshmërisë për mbrojtjen e interesit publik dhe pa u mbështetur në kritere objektive, duke cenuar edhe parimin e barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit. Subjektet e interesuara nuk kanë arritur të provojnë proporcionalitetin e këtij kufizimi dhe po kështu nuk kanë dhënë ndonjë argument as për trajtimin ndryshe të kësaj kategorie të mjekëve, ndonëse barra e provës në këtë drejtim u përket autoriteteve shtetërore. Thënë kjo, nuk ekziston ndonjë arsye që të përligjë trajtimin e ndryshëm të tyre. Duke mbajtur në konsideratë situatën aktuale të numrit të përgjithshëm të mjekëve dhe prirjes së tyre për t’u larguar nga vendi, arrihet në përfundimin se shteti ka mjete të tjera më pak kufizuese për të garantuar përmbushjen e detyrimeve të mjekëve në sistemin shëndetësor publik, si forcimi i masave mbikëqyrëse dhe disiplinore, mjete të cilat janë në raport të drejtë me qëllimin legjitim për mbrojtjen e jetës dhe shëndetit të individëve.⁶

65. Sipas qëndrimit tjetër, kufizimi prej 30% i përcaktuar nga ligjvënësi nuk përbën ndërhyrje në lirinë e veprimtarisë ekonomike të garantuar nga neni 11 i Kushtetutës, pasi ajo nuk është e ashpër në kuptimin që të cenojë thelbin e kësaj të drejte. Duke mbajtur në vëmendje rëndësinë e shërbimit shëndetësor publik, ky kufizim përbën një masë të arsyeshme, proporcionale dhe të justifikuar nga interesi publik që i jep përparësi shërbimit publik me qëllim mbrojtjen e të drejtës kushtetuese të individëve për kujdes shëndetësor cilësor. Nga ana tjetër, kufizimi prej 30% synon parandalimin e orëve të gjata të punës që cenojnë cilësinë e shërbimit dhe sigurinë e pacientit, ndërkohë që kjo kategori profesionistësh nuk përbën grup vulnerabël dhe u jepet zgjedhja e lirë për të ushtruar veprimtarinë në sektorin shëndetësor publik ose privat.⁷ Gjithashtu ky kufizim nuk cenon parimin e barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit, pasi trajtimi i ndryshëm i mjekëve justifikohet nga natyra specifike e

⁶ Votuan sipas këtij qëndrimi gjyqtarët Marsida Xhaferllari, Fiona Papajorgji, Ilir Toska, Sandër Beci

⁷ Votuan sipas këtij qëndrimi Kryetarja Holta Zaçaj dhe gjyqtarët Sonila Bejtja, Genti Ibrahimit e Marjana Semini.

profesionit të tyre, niveli i përgjegjësisë dhe nevoja për të garantuar interesin publik dhe jetën e individëve, duke u mbështetur në kriteret objektive dhe proporcionale.⁸

66. Për shkak të qëndrimeve të mësipërme, Gjykata vëren se në kushtet kur nuk u formua shumica prej 5 gjyqtarësh, në kuptim të nenit 73, pika 4, të ligjit nr. 8577/2000, pretendimi për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike për shkak të kufizimit 30% konsiderohet i rrëzuar.

C.2.2 Për detyrimin për t'i bërë kërkesë titullarit për të ushtruar profesionin e mjekut në një institucion shëndetësor jopublik

67. Gjykata vëren se neni 8/a, i ligjit nr. 123/2014 ka përcaktuar kushtet dhe procedurat që një mjek në një institucion shëndetësor publik mund të ushtrojë profesionin në një institucion shëndetësor jopublik. Kështu sipas pikës 1 të këtij neni, një anëtar i Urdhrit të Mjekëve, që kërkon të ushtrojë profesionin e mjekut në një institucion shëndetësor jopublik, duhet t'i bëjë kërkesë titullarit të institucionit shëndetësor publik, ku ai është i punësuar, ndërsa anëtarët të cilët janë punësuar në një institucion shëndetësor publik, që ka përfituar statusin e autonomisë spitalore financiare, nuk mund të bëjnë kërkesë sipas kësaj pike (*pika 3*). Titullari i institucionit vlerëson: a) ngarkesën e orëve që mjeku ushtron në institucionin shëndetësor publik; b) mbulimin e shërbimit nga personeli tjetër mjekësor në institucionin shëndetësor publik; c) mundësinë e konfliktit të interesit (*pika 5*). Në rast se titullari vlerëson se nuk plotësohen kërkesat e pikave 5 dhe 6 të këtij neni, vendos mosmiratimin e kërkesës. Në rast se titullari vlerëson se nuk ka pengesa për pranimin e kësaj kërkesë, miraton kërkesën dhe njofton ministrinë përgjegjëse për shëndetësinë (*pika 7*) Procedura e verifikimit dhe e shqyrtimit të kërkesës, si dhe të dhënat, që do të bëhen publike në regjistrin elektronik, formati dhe mënyra e përditësimit të tij rregullohen me udhëzim të ministrit përgjegjës për shëndetësinë (*pika 9*).

68. Në kuptim të këtyre parashikimeve, Gjykata vëren se akti normativ i ka lënë në diskrecion titullarit të institucionit të miratojë ose jo kërkesën e një mjeku për të punuar në një institucion shëndetësor jopublik, duke vlerësuar ngarkesën e orëve, mbulimin e shërbimit nga personeli tjetër mjekësor në institucionin shëndetësor publik dhe mundësinë e konfliktit të interesit. Në lidhje me këtë fakt, subjektet e interesuara kanë parashtruar se një parashikim i tillë gjendet edhe në ligjin nr. 9131, datë 8.9.2003, “Për rregullat e etikës në administratën publike”. Gjykata konstaton se neni 8 i këtij ligji ka parashikuar se për kryerjen e veprimtarive të jashtme nëpunësi i administratës publike njofton paraprakisht eprorin direkt dhe njësinë e personelit, por nuk vëren detyrimin për marrjen e miratimit nga ai.

69. Në kuptim të parashikimit të ri ligjor, konstatohet se detyrimi i mjekëve për të bërë kërkesë te titullari për të ushtruar profesionin në një institucion shëndetësor jopublik përbën ndërhyrje/kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, në kuptim të nenit 11 të Kushtetutës. Për rrjedhojë, Gjykata do të vlerësojë, në vijim, nëse ky kufizim ka respektuar kriteret e nenit 17 të Kushtetutës, pra nëse është bërë me ligj, për interes publik dhe nëse është respektuar kriteri i përpjesëtimit midis ndërhyrjes dhe gjendjes që e ka diktuar atë.

70. Për sa u përket dy kriterëve të kufizimit “vetëm me ligj” dhe atij “për interes publik”, Gjykata çmon se ato janë respektuar, pasi akti normativ i Këshillit të Ministrave nr. 2/2024 është miratuar nga Kuvendi me ligjin nr. 94/2024. Po kështu, akti normativ synon garantimin e ofrimit të shërbimit shëndetësor, në kuptim të nenit 55, pika 1, të Kushtetutës, si dhe

⁸ Votuan sipas këtij qëndrimi Kryetarja Holta Zaçaj dhe gjyqtarët Sonila Bejtja e Genti Ibrahim, ndërsa gjyqtarja Marjana Semini e shqyrtoi pretendimin për cenimin e parimit të mosdiskriminimit të lidhur me mënyrën potencialisht të ndryshme të trajtimit të mjekëve brenda vetë institucioneve shëndetësore me autonomi financiare, për sa i përket marrjes së autorizimit të titullarit për të ushtruar profesionin e mjekut në një institucion shëndetësor jopublik.

garantimin e standardeve më të larta të shëndetit publik, sipas nenit 59, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës.

71. Në kushtet kur janë përmbushur dy kriteret e mësipërme të kufizimit, Gjykata vlerëson të analizojë kriterin tjetër, atë të *proporcionalitetit të ndërhyrjes*, në thelb të të cilit qëndron ekuilibrimi i drejtë i interesave, vlerësimi objektiv, 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*). Për vlerësimin e proporcionalitetit të ndërhyrjes merret në shqyrtim balanca ndërmjet dëmit të shkaktuar individit dhe së mirës së përgjithshme të shoqërisë, masa e mbrojtjes nga arbitrariteti që ofrojnë procedurat ligjore, si dhe mundësia e shtetit për të përdorur mënyra a mjetet të tjera për të arritur qëllimin. Shteti, brenda mundësive, duhet të kufizojë ndërhyrjen në minimum, duke kërkuar zgjidhje alternative dhe, përgjithësisht, duke u përpjekur t’i arrijë qëllimet në mënyrë sa më pak të dëmshme nga pikëpamja e të drejtave të njeriut (*shih vendimin nr. 17, datë 23.4.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

72. Në analizë të përmbajtjes së nenit 8/a, të ligjit nr. 123/2014 konstatohet se ky parashikim ligjor i jep titullarit të institucionit shëndetësor publik një kompetencë vendimmarrëse të gjerë dhe të pakufizuar për miratimin ose refuzimin e kërkesës së mjekut për të ushtruar profesionin edhe në një institucion shëndetësor jopublik. Ky mekanizëm vlerësimi, megjithëse formalisht ka për qëllim të sigurojë funksionimin normal të institucioneve publike shëndetësore dhe shmangien e konfliktit të interesit, në praktikë duket se *per se* vendos një kufizim për ushtrimin e së drejtës së mjekut për dypunësim.

73. Gjykata eidenton se dypunësimi i mjekëve nuk është i ndaluar nga ligji, përkundrazi, ai lejohet me plotësimin e kriterit kufizues prej 30% të orëve mujore, i cili garanton ruajtjen e cilësisë së shërbimit publik dhe shmangien e konfliktit të interesit. Në këtë pikë Gjykata thekson se për sa kohë ushtrimi i veprimtarisë në një institucion shëndetësor jopublik nuk pengon kryerjen e detyrave në institucionin publik dhe nuk krijon konflikt interesi, nuk ekziston ndonjë arsye kushtetuese që ta kushtëzojë këtë me dhënien e një lejeje administrative. Vetë balanca midis interesit publik dhe së drejtës individuale ruhet përmes respektimit të detyrimeve të mjekut ndaj institucionit publik dhe rregullave mbi konfliktin e interesit, pa pasur nevojë për një autorizim paraprak nga titullari.

74. Po kështu, Gjykata vlerëson se kriteret mbi të cilat titullari mbështet vlerësimin e tij, si ngarkesa e orëve të punës, mbulimi i shërbimit ose mundësia e konfliktit të interesit, janë të përcaktuara në mënyrë të përgjithshme dhe nuk shoqërohen me standarde objektive që të mundësojnë një vendimmarrje objektive. Në këtë këndvështrim, mungesa e detyrimit për arsyetimin e vendimit dhe pamundësia e një mjeti efektiv ankimi e bën këtë kompetencë të titullarit diskrecionale dhe nuk ofron garancitë e nevojshme procedurale.

75. Në këto rrethana, Gjykata çmon se kufizimi që vendos ky nen nuk përmbush kriterin e proporcionalitetit ndërmjet qëllimit publik të garantimit të standardeve më të larta shëndetësore dhe ushtrimit të lirë të profesionit nga mjekët. Nga njëra anë, ligji vetë njeh mundësinë e dypunësimit të mjekëve si një formë të ligjshme të ushtrimit të profesionit, ndërsa, nga ana tjetër, i jep titullarit një kompetencë vendimmarrëse që praktikisht e bën këtë të drejtë të pamundur për t’u realizuar. Kjo situatë passjell cenimin e parimit të sigurisë juridike, pasi ushtrimi i lirisë së veprimtarisë ekonomike varet nga vullneti subjektiv i një organi administrativ. Për më tepër, kufizimi i vendosur nga neni 8/a, i ligjit nr. 123/2014, në formën e detyrimit për të marrë leje nga titullari, është i tillë që, në praktikë, mund të çojë në mohimin e plotë të së drejtës për të ushtruar profesionin në sektorin shëndetësor jopublik, duke e bërë kufizimin joproporcional në raport me qëllimin e ndjekur.⁹

⁹ Gjyqtarja Marjana Semini vlerësoi se detyrimi i mjekëve për të marrë leje nga titullari për t’u punësuar në një

76. Për të gjitha argumentet e mësipërme, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkuarve për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, për sa u përket pikave 1, 3, 5, 7 dhe 9, të nenit 8/a, të ligjit nr. 123/2014, është i bazuar.

C.3 Për cenimin e së drejtës për punë dhe ushtrimin e një profesioni të lidhur me parimin e proporcionalitetit

77. Kërkuarët kanë pretenduar se ashpërsimi drastik i masave disiplinore është bërë pa një analizë në lidhje me qëllimin, por ka qenë rrjedhojë e një ngjarjeje të vetme penale. Sanksioni i heqjes së licencës për ushtrimin e profesionit të mjekut është i ashpër dhe nënkupton mohimin tërësor të së drejtës për të ushtruar profesionin. Sipas tyre, nuk përmbushet as kriteri i përshtatshmërisë, pasi heqja e së drejtës së ushtrimit të një veprimtarie përbën dënim plotësues në Kodin Penal dhe mund të arrijë qëllimin e kërkuar. Po sipas kërkuarve, mosshuarja e masës disiplinore cenon dinjitetin njerëzor dhe thelbin së drejtës për të ushtruar profesionin e mjekut.

78. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se për një periudhë 18-vjeçare numri i procedimeve ka qenë shumë i ulët, çka tregon se rregulli i deritanishëm nuk ka rezultuar efektiv. Për këtë shkak nevojitet ashpërsimi i masave. Sipas këtyre subjekteve, numri i procedimeve disiplinore ka qenë shumë i ulët ndër vite dhe legjislacioni nuk ka rezultuar efektiv. Po sipas tyre, e drejta e ankimit të vendimeve të Komisionit të Apelit është një garanci e shtuar, ndërsa masat disiplinore përmbushin kriterin e proporcionalitetit dhe qëllimi i kërkuar nuk mund të arrihet me masa të tjera. Rregullimi i mënyrës së ushtrimit të profesionit të mjekut është i domosdoshëm me qëllim eficiencën në ofrimin e shërbimit.

79. E drejta për punë, sipas nenit 49, pika 1, të Kushtetutës, përfshin zgjedhjen e profesionit, vendin e punës, si dhe sistemin e kualifikimit profesional, me qëllim sigurimin e mjeteve të jetesës në mënyrë të ligjshme. Zgjedhja e profesionit, siç parashikohet nga dispozita kushtetuese, është një e drejtë e individit, në kuptimin që ai i përkushtohet një veprimtarie për të siguruar mjetet e jetesës. Kjo e drejtë e individit për të përfutur me punë të ligjshme fiton rëndësi edhe nga pikëpamja sociale, pasi puna si profesion është një vlerë edhe për kontributin që i sjell shoqërisë në tërësi (*shih vendimet nr. 17, datë 23.3.2023; nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 9, datë 23.3.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

80. Liria e profesionit nuk është thjesht një e drejtë për të pasur një vend pune. Ajo nuk duhet kuptuar si e drejtë sociale, por dhe si liri negative që nuk lejon ndërhyrjen ose pengimin e shtetit gjatë ushtrimit të saj. Përcaktimi që neni 49 i Kushtetutës i bën së drejtës për punë duhet të merret në kuptim të dyfishtë. Ajo përbën një detyrim pozitiv që kërkon angazhimin shtetëror për të krijuar kushte të përshtatshme për realizimin e një të drejte të tillë, por edhe detyrim negativ, i cili kërkon mosndërhyrjen e shtetit për të cenuar këtë të drejtë. Në këtë mënyrë e trajton të drejtën për punë edhe doktrina kushtetuese, duke theksuar se liria për punë mbrohet nga rregullimet kushtetuese (*shih vendimin nr. 20, datë 11.7.2006, të Gjykatës Kushtetuese*).

81. E drejta për ushtrimin e një profesioni mund të kufizohet nga rregullime të arsyeshme që mund t'u atribuohen konsideratave të së mirës së përgjithshme. Nëse ligjvënësi e kushtëzon të drejtën për të nisur një aktivitet profesional me përmbushjen e disa kriterëve të caktuara, duke cenuar kështu të drejtën për të zgjedhur një profesion, në këtë rast rregullimet për të mirën e përgjithshme janë të legjitimuara. Por këto kufizime duhen bërë vetëm kur veprime të tilla janë absolutisht të nevojshme për të mbrojtur në veçanti interesat e rëndësishëm të komunitetit dhe duhet që në të gjitha këto raste masa kufizuese e përzgjedhur të përmbajë cenimin më të vogël

të mundshëm (*shih vendimet nr. 17, datë 23.3.2023; nr. 9, datë 23.3.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

82. Nisur nga analiza e mësipërme (*shih paragrafin 44 të vendimit*), Gjykata çmon ta analizojë këtë pretendim në dy drejtime: në aspekt të paqartësisë së normës dhe të proporcionalitetit të ndërhyrjes.

83. Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se kur kontrollohen aktet e pushtetit publik sa herë që vihet në diskutim një e drejtë kushtetuese ose liri themelore, është me rëndësi të verifikohen parimet që lidhen me cilësinë e ligjit, parashikueshmërinë, sigurinë juridike dhe barazinë përpara ligjit, pasi janë pikërisht ato që mbrojnë individin nga arbitrariteti, veçanërisht në marrëdhëniet ndërmjet tij dhe shtetit (*shih vendimet nr. 39, datë 15.12.2022; nr. 30, datë 2.11.2022, të Gjykatës Kushtetuese*). Po kështu, ligji duhet jo vetëm të jetë i aksesueshëm për të interesuarin dhe i parashikueshëm për efektet e tij, por edhe mjaftueshmërisht i qartë, me qëllim që t'u japë individëve 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. 32, datë 30.5.2023; nr. 30, datë 2.11.2022, të Gjykatës Kushtetuese*). Ekzistenca e paqartësisë, e pasaktësisë, e kontradiksionit logjik ose e pazbatueshmërisë së normave ligjore mbartin drejtpërsëdrejti rrezikun e mosrespektimit të parimit të shtetit të së drejtës, pasi një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit për t'i dhënë asaj kuptime të ndryshme dhe me pasoja, nuk është në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma juridike (*shih vendimet nr. 4, datë 15.2.2021; nr. 36, datë 15.10.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).

84. Gjykata vëren se me nenin 10 të aktit normativ është ndryshuar neni 17, i ligjit nr. 123/2014, sipas të cilit janë riformuluar masat disiplinore të zbatueshme ndaj anëtarëve të Urdhrit të Mjekëve. Kështu, sipas pikës 1, shkronja “d”, të nenit 17, Komisioni Disiplinor heton e gjykon në bazë të fakteve dhe provave të administruara dhe të seancës dëgjimore me anëtarin e Urdhrit të Mjekëve, ndaj të cilit mund të merret masa disiplinore. Kur vërtetohet se anëtari ka kryer shkelje të etikës, të Kodit të Etikës dhe të Deontologjisë Mjekësore ose ka bërë gabime teknike, Urdhri i Mjekëve, ndër të tjera, jep masën disiplinore “Heqja e licencës për ushtrimin e profesionit të mjekut”. Ndërsa sipas pikës 3 të këtij neni kjo masë disiplinore nuk shuhet.

85. Në analizë të këtij parashikimi, Gjykata çmon se mënyra e formulimit të kësaj dispozite mbart paqartësi për kriteret dhe shkallën e shkeljeve që mund të çojnë në aplikimin e masës më të rëndë disiplinore, atë të heqjes së licencës. Ligjvënësi nuk ka përcaktuar qartë nëse kjo masë lidhet vetëm me raste të rënda të shkeljeve etike dhe deontologjike, ose mund të aplikohet edhe për gabime teknike të karakterit profesional, të cilat mund të kenë natyrë dhe peshë të ndryshme. Në vlerësimin e Gjykatës, një mungesë e tillë krijon pasiguri juridike si për subjektet që i nënshtrohen këtij parashikimi, ashtu edhe për vetë Urdhrin e Mjekëve që zbaton dispozitën, duke lënë hapësirë për interpretime të ndryshme dhe për rrezikun e vendimmarrjes arbitrare. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se dispozita në fjalë nuk përmbush standardin e qartësisë dhe të parashikueshmërisë së ligjit, i cili është një element thelbësor i parimit të shtetit të së drejtës dhe i sigurisë juridike, të garantuara nga neni 4 i Kushtetutës.

86. Gjithashtu, Gjykata thekson se çdo ndërhyrje që prek ushtrimin e së drejtës për të ushtruar profesionin duhet të bazohet në norma të qarta, të kuptueshme dhe të parashikueshme, në mënyrë që individit (mjeku në rastin konkret) të mund të dijë paraprakisht pasojat disiplinore të veprimeve ose mosveprimeve të tij. Mungesa e një përcaktimi të tillë objektiv bën që masa disiplinore e heqjes së licencës të zbatohet në mënyrë disproporcionale me qëllimin e ndëshkimit disiplinor.

87. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se dispozita e ndryshuar e nenit 17, të ligjit nr. 123/2014, në pjesën që parashikon aplikimin e masës disiplinore “Heqja e licencës për ushtrimin e profesionit të mjekut”, nuk plotëson standardin kushtetues të qartësisë dhe të parashikueshmërisë.

88. Përveç sa më sipër, Gjykata konstaton se masa disiplinore e heqjes së licencës përbën në thelb ndërhyrje në të drejtën për punë dhe për të ushtruar profesionin, të garantuar në nenin 49 të Kushtetutës, e cila do të analizohet në vijim në përputhje me kriteret e nenit 17 të Kushtetutës, pra nëse është bërë me ligj, për interes publik dhe nëse është respektuar kriteri i përpjesëtimit midis ndërhyrjes dhe gjendjes që e ka diktuar atë. Fillimisht Gjykata evidenton se përpara ndryshimeve me aktin normativ, heqja e licencës nuk ishte e parashikuar si masë disiplinore, por ky nen parashikonte përjashtimin nga Urdhri i Mjekëve për një periudhë deri në 3 vjet.

89. Për sa u përket dy kriterëve të para, të “kufizimit vetëm me ligj” dhe “ndërhyrjes për interes publik”, Gjykata i konsideron ato të përmbushura, duke iu referuar analizës së mësipërme për pretendimin e cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike (*shih paragrafin 70 të vendimit*). Në lidhje me kriterin e proporcionalitetit, Gjykata bazuar edhe në pretendimet e kërkuesve, çmon ta analizojë atë në drejtim të ashpërsisë së masës.

90. Në këtë kuptim, Gjykata evidenton fillimisht se heqja e së drejtës së ushtrimit të profesionit është një nga masat më të ashpra të parashikuara nga akti normativ, e cila në thelb penalizon mjekun duke e ndaluar të ushtrojë profesionin e tij. Nga leximi literal i dispozitës duket se kjo masë disiplinore, e cila jepet për shkaqe që lidhen me shkelje të rregullave të Kodit të Etikës e për një afat të pacaktuar, ndonëse ka karakter administrativ, është më e ashpër edhe se vetë dënimi plotësues në procesin penal, në kuptim të nenit 39 të Kodit Penal. Sipas këtij neni, heqja e së drejtës së ushtrimit të një veprimtarie ose të një profesioni jepet për një kohë të caktuar dhe është rrjedhojë e çdo dënimi për vepra penale që kryhen, duke i shpërdoruar ato, ose kur vlerësohet se ushtrimi i mëtejshëm i veprimtarisë ose profesionit bie ndesh me marrëdhënien juridike që synon të mbrojë vepra penale konkrete. Ndonëse heqja e së drejtës për ushtrimin e profesionit sipas ndryshimeve të reja ligjore ndjek një kronologji të caktuar në nivelin e ashpërsimit të masës, e vendosur në këtë mënyrë duket të jetë arbitrare dhe përbën një kufizim më të ashpër sesa është i nevojshëm për arritjen e qëllimit të synuar, që është mbrojtja e jetës dhe shëndeti i individëve, për rrjedhojë e cenon këtë drejtë në atë masë sa, në thelb, e asgjëson atë.

91. Në vijim të këtij arsyetimi, Gjykata sjell në vëmendje edhe jurisprudencën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e cila, ndonëse e ka trajtuar ndalimin e përhershëm të ushtrimit të profesionit të mjekut në kuadër të nenit 7 të KEDNJ-së, pra të mosdënimit pa ligj, ka argumentuar se një masë kaq e ashpër, në thelb, përbën një dënim penal (*shih Gouarré Patte kundër Andorrës, datë 12.1.2016, § 35*).

92. Në këtë kuptim, Gjykata çmon se parashikimi në aktin normativ i masës disiplinore të heqjes së licencës në mënyrë të përhershme dhe pa përcaktuar kriteret e qarta, për të cilat ajo mund të jepet, shkon përtej karakterit të dënimit penal dhe për këtë arsye kjo masë cenon në thelb të drejtën për punë dhe ushtrimin e një profesioni. Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuesve në këtë drejtim është i bazuar, prandaj Gjykata vlerëson se shkronja “d”, e pikës 1, të nenit 17 dhe fjalja e fundit e pikës 3 të po këtij neni, ndryshuar me nenin 10 të aktit normativ nr. 2/2024 duhet të shfuqizohen.

Ç. Për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës

93. Gjykata, bazuar në analizën e mësipërme (*shih paragrafët 30 dhe 42 të vendimit*), në kushtet kur konstatoi cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, së drejtës për punë dhe ushtrimin e një profesioni, çmon të vijoje me analizën në themel të pretendimit të kërkuesve

për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës, pra nëse akti normativ ka dalë në kushtet e nevojës dhe të urgjencës.

94. Kërkuesit kanë pretenduar se Këshilli i Ministrave nuk ka arritur të provojë nevojën që ka ekzistuar për miratimin e aktit normativ dhe faktin nëse fenomeni i lëvizjes së mjekëve gjatë orarit zyrtar në klinika private ka ekzistuar prej kohësh, duke mos u bazuar në dokumente, raporte ose statistika. Po sipas tyre, Këshilli i Ministrave nuk ka argumentuar nëse fenomeni mund të zgjidhej me ndërhyrje normative ose ishte problematikë e moszbatimit të rregullave ligjore aktuale dhe mosveprimit të autoriteteve për formimin e mekanizmave kontrollues dhe monitorues për respektimin e orarit të punës. Gjithashtu, kërkuesit kanë parashtruar se një ngjarje e vetme penale nuk mund të konsiderohet si “situatë jo e zakonshme”, e cila kërkon nevojën urgjente për ndërhyrje nëpërmjet një akti normativ. Sipas kërkuesve, nuk përmbushet as kriteri i urgjencës, pasi ngjarja që ka shërbyer për fillimin e procesit është ndjekur penalisht nga prokuroria, ndaj Këshilli i Ministrave nuk pengohet të ndiqte procedurën e zakonshme ligjvënese. Çështjet e disiplinës në punë dhe respektimi i orarit nuk bëjnë urgjencë që kërkon miratimin e një akti normativ.

95. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se ky pretendim është i pabazuar, pasi plotësohen kriteret e nevojës dhe të urgjencës. Sipas tyre, nevoja për miratimin e aktit normativ konsiston në mungesën e rregullimit ligjor të ushtrimit të profesionit të mjekut në mënyrë të njëkohshme në sistemin shëndetësor publik dhe jopublik, faktit se legjislacioni për etikën nuk ka rezultuar efektiv dhe për garantimin e kujdesit shëndetësor. Për sa i përket kriterit të urgjencës, subjektet e interesuara kanë parashtruar se ai u evidentua pas hetimit penal të datës 25.6.2024, i pasuar nga hetimi administrativ, ndërsa analiza e raporteve për gjendjen e sistemit shëndetësor kërkoi një periudhë kohore deri në paraqitjen e propozimit për aktin normativ. Po sipas tyre, ndjekja e procesit legjislativ do të kërkonte 3-9 muaj, ndërsa miratimi me procedurë të përshpejtuar do të pengohet nga mbyllja e sesionit parlamentar, ndaj ndërhyrja urgjente është e nevojshme për të parandaluar dëmtimin e mëtejshëm të shërbimit shëndetësor publik dhe abuzimin në ofrimin e këtij shërbimi.

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

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

98. Lidhur me këtë pretendim, në përfundim të diskutimeve, Gjykata nuk arriti numrin e kërkuar të votave për vendimmarrje, sipas parashikimeve të nenit 133, pika 2, të Kushtetutës, të detajuar edhe në nenin 72, pika 2, të Ligjit Organik të Gjykatës dhe pretendimi u konsiderua i rrëzuar.

99. Kështu, sipas njërit qëndrim, akti normativ synon garantimin e jetës dhe të shëndetit të shtetasve, rritjen e cilësisë së shërbimit shëndetësor dhe sigurimin e aksesit efektiv të tyre në shërbimin shëndetësor. Punësimi i mjekëve njëkohësisht në sistemin shëndetësor publik dhe jopublik ka qenë një çështje e parregulluar në mënyrë të plotë nga legjislacioni në fuqi dhe bazuar në relacionin e Këshillit të Ministrave parashikimet ligjore të deritanishme janë treguar joefektive në drejtim të etikës. Në këto kushte, miratimi i aktit normativ paraqitet si masë e nevojshme për mbrojtjen e shëndetit publik dhe për funksionimin e rregullt të shërbimit shëndetësor. Edhe për sa i përket kushtit të urgjencës, procedimi penal i muajit qershor 2024 solli domosdoshmërinë e ndryshimeve ligjore, ndërsa procesi legjislativ kërkon kohë që zgjat për një periudhë disa mujore, sikurse janë hartimi i projektligjit, faza e konsultimit, paraqitja në komisionet përkatëse dhe diskutimi i tij, miratimi në seancë plenare në varësi të kalendarit të punimeve të Kuvendit, publikimi në Fletoren Zyrtare dhe hyrja në fuqi. Ndërkohë parandalimi i situatave të krijuara në ofrimin joadekuat të shërbimit shëndetësor publik ka kërkuar ndërhyrjen e menjëhershme nëpërmjet aktit normativ.¹⁰

100. Sipas qëndrimit tjetër, në parim, akti normativ përbën një masë të jashtëzakonshme, me të cilin Këshilli i Ministrave ushtron përjashtimisht kompetencë legjislative që, si rregull, i përket një pushteti tjetër, ndaj ekzistenca e nevojës dhe e urgjencës ka rëndësi thelbësore. Në rastin konkret, akti normativ nuk përmbush kushtet e nevojës, pasi ndonëse Këshilli i Ministrave ka argumentuar se masa synon garantimin e jetës dhe të shëndetit të shtetasve, si dhe rritjen e cilësisë së shërbimit shëndetësor, jo domosdoshmërisht situata të papritura ose të jashtëzakonshme kërkojnë ndërhyrje të menjëhershme me akt normativ. Çështja e punësimit të mjekëve njëkohësisht në shërbimin shëndetësor publik dhe jopublik ka qenë e njohur prej kohësh dhe mungesa e një rregullimi të plotë ligjor nuk përbën *apriori* nevojën për ndryshime ligjore. Lidhur me kushtin e urgjencës, ekzistenca e një procedimi penal e nisur për një numër mjekësh në muajin qershor 2024 qartësisht nuk provon një rrezik të menjëhershëm për funksionimin e shërbimit shëndetësor, i cili të kërkonte detyrimisht shmangien e procesit të zakonshëm legjislativ dhe nxjerrjen e aktit normativ në muajin gusht 2024. Ky proces, pavarësisht kohëzgjatjes, është rruga e zakonshme dhe kushtetuese për ndryshimet e politikave publike dhe shqetësimet e evidentuara nuk justifikojnë ndërhyrjen përmes instrumentit të jashtëzakonshëm të aktit normativ.¹¹

101. Në përfundim, Gjykata çmon se pretendimet e kërkuësve janë të bazuara pjesërisht, sipas arsytimit të mësipërm, 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 71 dhe 72, 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.

¹⁰ Votuan sipas këtij qëndrimi gjyqtarët Fiona Papajorgji, Sonila Bejtja, Sandër Beci dhe Marjana Semini.

¹¹ Votoi sipas këtij qëndrimi gjyqtarja Marsida Xhaferllari

2. Shfuqizimin e pikave 1, 3, 5, 7 dhe 9, të nenit 8/a, të ligjit nr. 123/2014, “Për Urdhrin e Mjekëve në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, të shtuar me nenin 5, të aktit normativ nr. 2, datë 1.8.2024, si dhe të shkronjës “d”, të pikës 1, të nenit 17 dhe të fjalisë së fundit të pikës 3 të po këtij neni, ndryshuar me nenin 10, të aktit normativ nr. 2, datë 1.8.2024, si të papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

3. Rrëzimin e kërkesës për kërkimet e tjera.

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

Marrë më 15.10.2025.

Shpallur më 24.12.2025.

Kryetare: Holta Zaçaj

Anëtarë: Fiona Papajorgji, Genti Ibrahim, Ilir Toska, Sonila Bejtja, Sandër Beci, Marjana Semini

Anëtar pjesërisht kundër: Marsida Xhaferllari