



FLETORJA ZYRTARE E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Botim i Qendrës së Publikimeve Zyrtare

www.legjislacionishqiptar.gov.al

www.qpz.gov.al

Nr.126

4 gusht

2008

P Ë R M B A J T J A

		Faqe
Vendim i GJK nr.13, datë 21.7.2008	Me objekt shfuqizimin e vendimit nr.535, datë 20.6.2007 të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë, si antikushtetues.....	5555
Vendim i GJK nr.15, datë 22.7.2008	Me objekt shfuqizimin e vendimit nr.536, datë 22.6.2007 të Gjykatës së Lartë, si antikushtetues.....	5559
Vendim i GJK nr.16, datë 25.7.2008	Me objekt shfuqizimin e pikës 2 të nenit 3 të ligjit nr.9713, datë 16.4.2007 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”.....	5562
Vendim i GJK nr.17, datë 25.7.2008	Me objekt shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë në vendimin e Këshillit të Ministrave nr.514, datë 15.8.2007 “Për informatizimin e llogaritjes së kostos dhe hartimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit”: - të frazës “ose privatë” në rreshtin e dytë dhe të frazës “ose private” në fjalinë e tretë të paragrafit të dytë; - të frazës “ose privat” në rreshtin e parë dhe të frazës “apo private” në rreshtin e dytë të paragrafit të nëntë; - të lidhëses “e” përpara frazës “... që marrin pjesë në tendera ...” në rreshtin e dytë të paragrafit të dhjetë; - të paragrafit të trembëdhjetë	5568
Vendim i GJK nr.18, datë 29.7.2008	Me objekt: 1. Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i ligjit nr.9853, datë 26.12.2007 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.9655, datë 11.12.2006 “Për Akademinë e Shkencave të Republikës së Shqipërisë””. 2. Pezullimi i këtij ligji, deri në shqyrtimin përfundimtar të kësaj çështjeje, nga Gjykata Kushtetuese.....	5578

VENDIM
Nr.13, datë 21.7.2008

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vladimir Kristo	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Gjergj Sauli	Anëtar i “ “
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kristofor Peçi	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “

me sekretare Brunilda Bara, në datën 4.3.2008, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.6 Akti që i përket:

KËRKUES: VALENTIN FRROKAJ, përfaqësuar nga avokat Fran Lleshi, me prokurë.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

PROKURORIA E PËRGJITHSHME, përfaqësuar nga prokuror Bujar Sheshi, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si antikushtetues i vendimit nr.535, datë 20.6.2007 të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë.

BAZA LIGJORE: Neni 42 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe neni 6 i Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Petrit Plloçi, përfaqësuesin e kërkuarit Valentin Frrokaj, avokat Fran Lleshi, i cili kërkoj pranimin e kërkesës, përfaqësuesin e subjektit të interesuar Prokuroria e Përgjithshme, prokuror Bujar Sheshi, i cili kërkoj rrëzimin e kërkesës, dhe pasi shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Me vendimin nr.56, datë 14.6.2005 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Lezhë, kërkuar Valentin Frrokaj është deklaruar fajtor për veprat penale të plagosjes së lehtë me dashje, mbajtjes pa leje të armëve të zjarrit luftarake dhe kanosjes, parashikuar përkatësisht prej neneve 89, 278/2 dhe 84 të Kodit Penal dhe në zbatim të nenit 55/3 të Kodit Penal, është dënuar përfundimisht me 2 (dy) vjet burgim.

Gjykata e Apelit Shkodër, me vendimin nr.169, datë 5.6.2006, ka lënë në fuqi vendimin e gjykatës së rrethit në lidhje me deklarinin fajtor të kërkuarit për këto vepra penale, por ka ndryshuar masën e dënimit, duke e dënuar kërkuarin përfundimisht me 3 (tre) vjet burgim.

Mbi rekursin e prokurorit dhe kërkuarit, Gjykata e Lartë, me vendimin nr.535, datë 20.6.2007, ka vendosur lënien në fuqi të vendimeve, përse i përket deklarinimit fajtor dhe dënimit të kërkuarit për veprat penale të mbajtjes pa leje të armëve luftarake dhe kanosjes dhe ndryshimin e vendimeve në pjesën tjetër, duke e deklaruar kërkuarin fajtor për krimin e vrasjes me dashje të mbetur në tentativë, në zbatim të nenit 76 në lidhje me nenet 22 e 23 të Kodit Penal. Përfundimisht, kjo gjykatë e ka dënuar kërkuarin me 7 (shtatë) vjet burgim.

Me ligjin nr.9678, datë 13.1.2007 “Për dhënie amnistie”, Kuvendi i Shqipërisë amnistoi një kategori veprash penale. Pas hyrjes në fuqi të këtij ligji është liruar nga vuajtja e dënimit edhe kërkuar, i cili, në kohën kur çështja e tij shqyrtohej në Gjykatën e Lartë, ndodhej në gjendje të lirë.

Kërkuar Valentin Frrokaj ka kërkuar shfuqizimin si jokushtetues të vendimit të Kolegjit

Penal të Gjykatës së Lartë, duke pretenduar shkeljen e së drejtës për një proces të rregullt ligjor, parashikuar nga neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDNJ-së, në këto aspekte:

- Është shkelur e drejta e mbrojtjes në gjykimin në Gjykatën e Lartë. Konkretisht, kjo gjykatë, pa pasur juridiksion fillestar, e ka gjykuar çështjen në themel, pa e kthyer për rigjykim, duke shtuar edhe masën e dënimit.

- Është shkelur parimi i paanshmërisë nga ana e Gjykatës së Lartë, sepse kjo gjykatë, mbi bazën e rekursit të prokurorit, ka shtuar dënimin, ndërkohë që ky dënim ka qenë amnistuar.

- Është shkelur e drejta e mbrojtjes me avokat, parashikuar nga neni 31 i Kushtetutës, pasi gjykimi në Gjykatën e Lartë është bërë në mungesë të të pandehurit dhe të mbrojtësit të tij.

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Prokuroria e Përgjithshme, kërkoi përpara Gjykatës Kushtetuese rrëzimin e kërkesës, duke parashtruar:

- Pretendimi se kërkuesi nuk ka pasur dijeni për gjykimin në Gjykatën e Lartë nuk qëndron, sepse në dosje është e administruar dëftesa e komunikimit të rekursit të prokurorit datë 25.7.2006, e cila është firmosur si nga kërkuesi, ashtu dhe nga avokati i tij.

- Pretendimi për cenim të nenit 141 të Kushtetutës është i pabazuar, sepse në çështjen në shqyrtim nuk jemi para rastit të juridiksionit fillestar të Gjykatës së Lartë. Edhe neni 442 i Kodit Procedurës Penale nuk është shkelur, sepse ky nen nuk ka shërbyer si bazë ligjore mbi të cilin është marrë vendimi i Gjykatës së Lartë.

- I pabazuar është edhe pretendimi për rëndim të pozitës së të pandehurit, në kuptim të nenit 425 të Kodit të Procedurës Penale. Pozita e të pandehurit nuk mund të rëndohet vetëm në rastin kur ankues është ai vetë, por kjo mund të ndodhë në rastin kur ankues është prokurori.

II

Gjykata Kushtetuese i shqyrtoi pretendimet e mësipërme në drejtim të përmbushjes së standardeve që imponon e drejta për një proces të rregullt ligjor në gjykimin në Gjykatën e Lartë dhe në këtë kontekst, nëse mungesa e të pandehurit dhe e mbrojtësit të tij i cenojnë këto standarde.

1. *Lidhur me pretendimin se Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë, në kundërshtim me nenin 141 të Kushtetutës, pa pasur juridiksion fillestar, e ka shqyrtuar çështjen në themel, duke rënduar pozitën e kërkuetit.*

Gjykata Kushtetuese vlerëson se pretendimi i kërkuetit lidhur me shkeljen e nenit 141 të Kushtetutës dhe nenit 442 të Kodit të Procedurës Penale, nuk është i bazuar.

Në bazë të nenit 141 të Kushtetutës “Gjykata e Lartë ka juridiksion fillestar dhe rishikues”. Në këtë dispozitë kushtetuese parashikohen në mënyrë shteruese rastet kur Gjykata e Lartë ushtron juridiksion fillestar, kurse në të gjitha rastet e tjera ajo ushtron juridiksion rishikues. Në nocionin kushtetues të rishikimit futet, në radhë të parë, shqyrtimi i rekurseve për pretendimet e shkeljes së ligjit material ose procedural, gjë që përbën funksionin kryesor të Gjykatës së Lartë (vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr.25, datë 30.7.2003). Por, Gjykata e Lartë nuk e ushtron këtë kontroll me iniciativën e saj. Ajo duhet të vihet në lëvizje nëpërmjet rekursit – si një nga mjetet e kundërshtimit që njeh procedura penale. Në rastin në shqyrtim, për gjykimin e kësaj çështjeje, Gjykata e Lartë është vënë në lëvizje me rekursin e të dy palëve në proces (të pandehurit dhe prokurorit) dhe nuk e ka shqyrtuar çështjen si gjykatë e shkallës së parë (gjykatë fakti), por si gjykatë ligji.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se nuk është i bazuar edhe pretendimi se Gjykata e Lartë ka dalë jashtë kërkesave të nenit 442 të Kodit të Procedurës Penale. Kjo dispozitë procedurale parashikon rastet kur Gjykata e Lartë prish vendimin e gjykatës më të ulët dhe bën zgjidhjen e çështjes pa e kthyer për rishqyrtim. Në rastin në shqyrtim nuk jemi në kushtet e nenit 442, pasi Gjykata e Lartë nuk e ka prishur vendimin e gjykatës së apelit, por e ka ndryshuar atë në lidhje me cilësimin e veprës penale dhe masën e dënimit. Gjykata e Lartë ka zbatuar dispozitat e nenit 441 pika 1 germa “b” të Kodit të Procedurës Penale, i cili i njeh të drejtën të vendosë ndryshimin e vendimit për cilësimin ligjor të veprës, për llojin dhe masën e dënimit, për pasojat civile të veprës penale.

2. *Lidhur me pretendimin për shkeljen e parimit të paanshmërisë në gjykimin në Gjykatën e Lartë.*

Gjykata Kushtetuese konstaton se pretendimin për shkeljen e parimit të paanshmërisë nga ana e Gjykatës së Lartë kërkuesi e ka lidhur me faktin e rëndimit të pozitës së tij nëpërmjet shtimit të dënimit nga ana e kësaj gjykate.

Me këtë rast Gjykata Kushtetuese rithekson se paanshmëria e gjykatës në kuptim të nenit 42 të

Kushtetutës duhet të vlerësohet në aspektin subjektiv, gjë që konsiston në përcaktimin e bindjes personale të një gjyqtari të caktuar në një rast të dhënë (pra në gjykimin e një çështjeje të caktuar), si dhe në aspektin objektiv, gjë që konsiston në përcaktimin nëse gjyqtari ka ofruar garanci të mjaftueshme që përjashtojnë çdo dyshim legjitim në këtë drejtim.

Duke e parë çështjen në shqyrtim në aspektet e mësipërme, vetëm fakti se Gjykata e Lartë i ka shtuar masën e dënimit kërkuesit, pa e konkretizuar në ndonjë drejtim tjetër pretendimin për njëanshmëri të gjykatës, nuk përbën për Gjykatën Kushtetuese ndonjë bazë të mjaftueshme për të konkluduar për shkeljen e këtij parimi.

3. Lidhur me pretendimin se është shkelur e drejta e mbrojtjes me avokat në gjykimin në Gjykatën e Lartë, parashikuar nga neni 31 i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDNJ-së.

Në praktikën e Gjykatës Kushtetuese, mënyra e zhvillimit të gjykimit, në varësi të specifikës së çdo rasti konkret, është konsideruar pjesë përbërëse e juridiksionit të saj kushtetues, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës si dhe të nenit 6 të KEDNJ-së.

Gjykata Kushtetuese ka theksuar edhe në raste të tjera (vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr.16, datë 8.6.2006) se, veçanërisht në procesin penal, barazia e armëve, kontradiktorialiteti dhe, lidhur ngushtë me këto, realizimi i mbrojtjes së të pandehurit, garantuar shprehimisht në nenin 31 të Kushtetutës dhe nenin 6 të KEDNJ-së, përbëjnë në vetvete elementet më thelbësore të procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues. Për respektimin e këtyre parimeve, gjykata duhet të përmushë një sërë detyrimesh, mes të cilave, sipas rastit, rëndësi të veçantë paraqet edhe njoftimi i të pandehurit apo mbrojtësit të tij ligjor për akuzën, ankimin, rekursin, ditën dhe vendin e gjykimit të çështjes etj., me synimin që të realizohet një debat real ndërmjet akuzës dhe mbrojtjes, gjë që ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë në zbulimin e së vërtetës dhe dhënien e drejtësisë nga gjykata.

Në lidhje me praninë e mbrojtësit, veçanërisht në gjykimin në Gjykatën e Lartë, Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se situata juridike kur rekursi paraqitet nga i akuzuari nuk është e njëjlojtë me rastin kur rekursi paraqitet nga prokurori (vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr.23, datë 13.10.2005). Në rastin e parë, prania personale e të pandehurit ose e avokatit të tij në seancën gjyqësore nuk është e domosdoshme dhe Gjykata e Lartë nuk ka ndonjë pengesë për të vazhduar shqyrtimin e çështjes, për shkak se argumentet ligjore ai i ka depozituar me shkrim në rekursin e paraqitur përpara saj dhe vendimi i gjykatës më të ulët nuk mund të ndryshohet në disfavor të të pandehurit. Ndryshe paraqitet situata kur, si rrjedhojë e një rekursi të paraqitur nga prokurori, që mbart në potencë mundësinë e përkeqësimit të pozitës së të pandehurit, gjykimi zhvillohet pa praninë e të gjykuarit ose të avokatit të tij.

Nga shqyrtimi i dosjes gjyqësore rezulton se si kërkuesi Valentin Frrokaj, ashtu dhe Prokuroria pranë Gjykatës së Rrethit Lezhë kanë depozituar rekurs kundër vendimit të Gjykatës së Apelit Shkodër. Rekursi i kërkuesit është depozituar më 28.6.2006 dhe i është komunikuar Prokurorisë së Rrethit Lezhë më 27.7.2006, ndërkohë që rekursi i Prokurorisë Lezhë rezulton t'i jetë komunikuar avokatit të kërkuesit, Fran Lleshi, më 27.7.2006.

Në seancën gjyqësore të datës 18.4.2007 në Gjykatën e Lartë prokurori ka kërkuar shtyrjen e seancës, pasi rekursi i është komunikuar avokatit dhe jo të pandehurit. Gjykata e Lartë ka vendosur shtyrjen e seancës gjyqësore me shpallje dhe i është dërguar kopja e rekursit Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Lezhë, në mënyrë që t'i bëhet komunikimi i tij kërkuesit. Më datë 7.5.2007, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Lezhë i ka dërguar Gjykatës së Lartë dëftesëkomunikimin e rekursit, e cila është nënshkruar nga nëna e kërkuesit, Leze Frroku. Në seancën e datës 20.6.2007, Gjykata e Lartë, pasi ka bërë verifikimet e komunikimeve, ka vazhduar gjykimin e çështjes në mungesë të kërkuesit dhe mbrojtësit të tij.

Kërkuesi pretendon se ai nuk ka marrë njoftim për zhvillimin e gjykimit në Gjykatën e Lartë, sepse ai kishte përfutur nga ligji nr.9678, datë 13.1.2007 “Për dhënie amnistie”, duke iu falur pjesa e mbetur e dënimit të dhënë nga gjykata e apelit (prej një viti) dhe nuk kishte dijeni se ndaj tij po zhvillohej një proces gjyqësor në Gjykatën e Lartë.

Sipas nenit 436/3 të Kodit të Procedurës Penale: “*Sekretaria e gjykatës njofton prokurorin pranë Gjykatës së Lartë për depozitimin e akteve që lidhen me rekursin dhe të paktën dhjetë ditë para datës së seancës e afishon atë*”. Kjo dispozitë procedurale nuk i ngarkon Gjykatës së Lartë asnjë detyrim tjetër, përveç njoftimit të listës së gjykimeve, me anë të afishimit në vendet përkatëse, në ambientet e saj.

Megjithëse kërkuesit, duke qenë se ka investuar Gjykatën e Lartë me rekurs, i lindte detyrimi

të interesohej pranë kësaj të fundit mbi datën e gjykimit të çështjes penale, rasti në shqyrtim paraqet veçanti, sepse pas depozitimit të rekursit dhe para gjykimit të tij në Gjykatën e Lartë kërkuesi, me daljen e ligjit për amnistinë, ishte liruar nga vuajtja e dënimit me burgim dhe për këtë shkak ai nuk ka vazhduar të interesohej për fatin e çështjes së tij në këtë gjykatë. Për më tepër, Gjykata e Lartë e ka shqyrtuar çështjen jo vetëm në mungesë të kërkuesit, por edhe të mbrojtësit të caktuar prej tij.

Në rastin në shqyrtim, pranë Gjykatës së Lartë ka paraqitur rekurs edhe prokurori dhe, siç rezulton nga vendimi i saj, Gjykata e Lartë në përfundim të procesit, bazuar në rekursin e prokurorit, ka ndryshuar cilësimin ligjor të veprës dhe ka rritur masën e dënimit në disfavor të kërkuesit. Për pasojë, Gjykata Kushtetuese vlerëson se rasti në shqyrtim është i ngjashëm me ato raste për të cilat ka një jurisprudencë të konsoliduar të kësaj gjykate, pra kur rekursi bëhet vetëm nga prokurori. Në lidhje me çështje të tilla analoge, Gjykata Kushtetuese e ka konsideruar cenim të së drejtës për një proces të rregullt ligjor gjykimin pa praninë e mbrojtësit të të gjykuarit. Gjykata Kushtetuese, ndërmjet të tjerave, ka arsyetuar se përgjithësisht seancat gjyqësore nuk mund të zhvillohen pa praninë e avokatit dhe se pjesëmarrja e të pandehurit në gjykim në Gjykatën e Lartë nuk është automatikisht e domosdoshme me, përjashtim të rasteve kur cilësitë personale të të pandehurit kanë rëndësi vendimtare për dhënien e drejtësisë, sepse debati zhvillohet për çështje të ligjit. Në rast se as avokati dhe as i pandehuri nuk paraqiten në seancë, është e palejueshme që ajo të vazhdojë. Prezumimi se i pandehuri nuk ka marrë pjesë në gjykim me vetëdije mund të justifikohet vetëm nëse atij i është bërë njoftimi personalisht dhe mund të vërtetohet që ai e ka marrë vetë atë.

Përsa më sipër, Gjykata Kushtetuese vlerëson se interesat e drejtësisë kërkojnë detyrimisht realizimin e mbrojtjes, qoftë edhe me avokat të caktuar kryesisht, të të pandehurit që gjykohej nga Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë mbi bazën e rekursit të paraqitur nga prokurori, në të cilin, ndër të tjera, kërkohet një rëndim i dukshëm i pozitës së tij në krahasim me vendimin e dhënë për këtë çështje nga gjykata e apelit. Në aspektin e garantimit të procesit të rregullt ligjor, për Kolegjin Penal të Gjykatës së Lartë dilte e domosdoshme marrja e masave në mënyrë që të mos lejonte zhvillimin e seancës në mungesë të avokatit mbrojtës të të pandehurit, sepse ishte e vetmja mënyrë që i pandehuri, përmes këtij të fundit, të realizonte të drejtën për t'u mbrojtur.

Për sa u përket më sipër, Gjykata Kushtetuese çmon se gjykimi i zhvilluar në Gjykatën e Lartë, në aspektin kushtetues, ka qenë i parregullt, pasi kërkuesit i është cenuar e drejta për një proces të rregullt ligjor në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe të nenit 6 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, duke u bazuar në nenet 131, shkronja “f” dhe 134, pika 1, shkronja “g” të Kushtetutës, si dhe në nenet 72 e 77 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, njëzëri,

VENDOSI:

- Shfuqizimin si të papajtuësishëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të vendimit nr.535, datë 20.6.2007 të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë.

- Dërgimin e çështjes për shqyrtim në Gjykatën e Lartë.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Vladimir Kristo (kryetar).

Anëtarë: Fehmi Abdiu, Gjergj Sauli, Xhezair Zaganjori, Kujtim Puto, Kristofor Peçi, Petrit Plloçi, Sokol Berberi, Sokol Sadushi.

VENDIM

Nr.15, datë 22.7.2008

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vladimir Kristo	Kryetar	i	Gjykatës Kushtetuese,
Gjergji Sauli	Anëtar	i	“
Fehmi Abdiu	Anëtar	i	“
Kujtim Puto	Anëtar	i	“
Xhezair Zaganjori	Anëtar	i	“
Vitore Tusha	Anëtare	e	“
Petrit Plloçi	Anëtar	i	“
Sokol Sadushi	Anëtar	i	“
Sokol Berberi	Anëtar	i	“

me sekretare Brunilda Bara, në datën 17.4.2008, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.8 Akti, që i përket:

KËRKUES: HYSNI TAFILI, përfaqësuar nga avokat Viktor Konomi, me prokurë.

SUBJEKT I INTERESUAR:

PROKURORIA E PËRGJITHSHME, përfaqësuar nga Skënder Breca, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si antikushtetues i vendimit nr.536, datë 22.6.2007 të Gjykatës së Lartë.

BAZA LIGJORE: Nenet 42, 131/f e 134 të Kushtetutës, si dhe neni 6 i Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes, Sokol Berberi, përfaqësuesin e kërkuarit, që u shpreh për pranimin e kërkesës, përfaqësuesin e subjektit të interesuar, që kërkoi pranimin e kërkesës dhe bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Gjykata e Rrethit Gjyqësor Vlorë, me vendimin nr.13, datë 24.1.2005, ka deklaruar fajtor kërkuarin Hysni Tafili për veprat penale të kalimit të paligjshëm të kufirit shtetëror dhe të dhënies ndihmë për kalim të paligjshëm të kufirit dhe e ka dënuar me 8 vjet burgim për veprën penale të parashikuar nga neni 297/2 i Kodit Penal (KP) dhe 17 vjet burgim për veprën penale të parashikuar nga neni 298/3 i Kodit Penal. Në bashkim të dënimeve, në bazë të nenit 55 të Kodit Penal, kërkuari është dënuar me 20 vjet burgim.

Kërkuari ka kundërshtuar vendimin e mësipërm në gjykatën e apelit. Gjykata e Apelit Vlorë, me vendimin nr.135, datë 19.4.2007, ka lënë në fuqi vendimin e gjykatës së rrethit.

Kundër vendimit të gjykatës së apelit, kërkuari ka ushtruar rekurs në Gjykatën e Lartë. Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë, me vendimin nr.536, datë 22.6.2007, ka vendosur lënie në fuqi të vendimit të gjykatës së apelit përse i përket deklarimit fajtor të kërkuarit sipas nenit 298/3 të Kodit Penal dhe prishjen e këtij vendimi e pushimin e gjykimit të çështjes për veprën penale të parashikuar nga neni 297/2 të Kodit Penal, për shkak se fakti nuk përbën vepër penale. Kolegji Penal ka vendosur edhe ndryshimin e vendimit të gjykatës së apelit, përse i përket masës së dënimit, duke e dënuar kërkuarin me 20 vjet burgim.

Kërkuari ka pretenduar se vendimi i sipërpërmendur i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë është rezultat i një procesi jo të rregullt ligjor në drejtimitet e mëposhtme:

- Gjykata e Lartë ka cenuar parimin e mosrëndimit të pozitës së të pandehurit. Ky Kolegji, edhe pse ka vendosur pushimin e gjykimit për veprën penale të parashikuar nga neni 297/2 i Kodit Penal, e ka dënuar kërkuarin me 20 vjet burgim, duke dhënë një dënim më të lartë se gjykata e rrethit.

- Gjykata e Lartë ka cenuar parimin e paanshmërisë dhe të barazisë para ligjit, pasi ka diferencuar kërkuarin nga të pandehurit e tjerë. Kjo Gjykatë, ndërsa ka ulur masën e dënimit për të

pandehurit e tjerë, për kërkuesin e ka rritur nga 17 në 20 vjet burgim. Pjesa arsyetuese e vendimit nuk korrespondon me masën e dënimit dhënë për kërkuesin.

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Prokuroria e Përgjithshme, kërkoi pranimin e kërkesës, duke parashtruar:

- Çështja në Gjykatën e Lartë është shqyrtuar mbi bazën e rekursit të kërkuesit dhe jo me rekurs të prokurorit. Neni 425/3 i Kodit të Procedurës Penale (KPP) parashikon se kur apelues është i pandehuri, gjykata nuk mund t'i caktojë atij një dënim më të rëndë nga ai që i ka caktuar gjykata me vendimin ndaj të cilit është paraqitur rekursi.

- Në pjesën arsyetuese të vendimit, Gjykata e Lartë shprehet se ndryshimi lidhur me nenin 272/2 të Kodit Penal duhet të sjellë diferencim në masat e dënimit dhe zbutje të tyre, ndërsa në dispozitiv, teksa për të gjithë të gjykuarit e tjerë ka zbutur masat e dënimit, për kërkuesin i ka rritur nga 17 në 20 vjet burgim.

II

Gjykata Kushtetuese (Gjykata) i vlerëson pretendimet e kërkuesit në drejtim të standardeve që imponon e drejta për një proces të rregullt ligjor dhe në kontekstin e çështjes në shqyrtim, se çfarë detyrimesh i ngarkon Gjykatës së Lartë respektimi i parimit të mosrëndimit të pozitës së të pandehurit dhe parimit të paanshmërisë dhe barazisë para ligjit.

1. Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të mosrëndimit të pozitës së të pandehurit në gjykimin në Gjykatën e Lartë

Kërkuesi pretendon se i është cenuar e drejta për një proces të rregullt ligjor nëpërmjet rëndimit të pozitës së të tij në Gjykatën e Lartë. Përfaqësuesi i Prokurorisë së Përgjithshme parashtrroi gjithashtu se Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë e ka zbatuar ligjin penal në mënyrë të gabuar, duke dhënë një dënim më të lartë për kërkuesin e duke rënduar kështu pozitën e tij, në një kohë që rekursi para Gjykatës së Lartë ishte paraqitur nga kërkuesi.

Parimi i mosrëndimit të pozitës së të pandehurit (*reformatio in peius*) parashikohet në legjislationin procedural penal dhe konkretisht në nenin 425 pika 3 të Kodit të Procedurës Penale Sipas këtij neni, “kur apelues është vetëm i pandehuri, gjykata nuk mund të caktojë një dënim më të rëndë, të zbatojë një masë sigurimi më të rëndë, t'i japë pafajësisë një shkak më pak të favorshëm nga ai i vendimit të apeluar”. Në një dispozitë tjetër (neni 244/3) të Kodit të Procedurës Penale gjykata ndalohet që të caktojë një masë sigurimi më të rëndë se ajo e kërkuar nga prokurori.

Gjykata është shprehur se parimi i mosrëndimit të pozitës së të pandehurit është i lidhur me garancinë e aksesit në gjykatë si element i procesit të rregullt. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (Kushtetuta) dhe Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) nuk e përmendin në mënyrë të shprehur këtë parim, por ai në vetvete e përmban dimensionin kushtetues. Zbatimi i këtij parimi është një garanci më shumë për të gjykuarin, me qëllim që ai të realizojë në mënyrë efektive të drejtën për t'iu drejtuar me ankim gjykatës. Gjykata është shprehur se ekzistenca e këtij parimi u jep mundësi të gjykuarve që të mos heqin dorë nga garancitë që ofron Kushtetuta vetëm nga frika se mund të dëmtohen rëndë interesat e tyre (shih vendimin nr.13/2003 të Gjykatës Kushtetuese).

Nga ky këndvështrim, mosrespektimi i parimit për mosrëndimin e pozitës së të pandehurit do të përbënte njëkohësisht cenim të thelbit të një gjykimi dhe në veçanti të së drejtës për një proces të rregullt ligjor, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës dhe të KEDNJ.

Gjykata e Lartë, sipas Kodit të Procedurës Penale, *shqyrton çështjen brenda kufijve të shkaqeve të ngritura. Por, për çështjet ligjore që duhet të shihen kryesisht nga gjykata në çdo gjendje e shkallë të procesit, të cilat nuk janë parë, Gjykata e Lartë ka të drejtë të vendosë*. Parimi i mosrëndimit të pozitës së të pandehurit, i ngritur në standard kushtetues, duhet të respektohet në të gjitha shkallët e gjykimin, duke përfshirë dhe atë në Gjykatën e Lartë.

Në rastin në shqyrtim, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Vlorë ka deklaruar fajtor kërkuesin për veprat penale të kalimit të paligjshëm të kufirit shtetëror dhe të dhënies ndihmë për kalim të paligjshëm të kufirit, dhe e ka dënuar me 8 vjet burgim për veprën penale të parashikuar nga neni 297/2 i Kodit Penal (KP) dhe 17 vjet burgim për veprën penale të parashikuar nga neni 298/3 i Kodit Penal. Në bashkim të dënimeve, në bazë të nenit 55 të Kodit Penal, kërkuesi dënohet me 20 vjet burgim. Gjykata e Apelit Vlorë ka lënë në fuqi vendimin e gjykatës së rrethit.

Bazuar në dokumentet e dosjes gjyqësore rezulton se Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë është vënë në lëvizje vetëm me rekursin e kërkuesit. Ky Kolegj, në përfundim të gjykimin, ka vendosur

lënien në fuqi të vendimit të gjykatës së apelit përse i përket deklarimit fajtor të kërkuesit sipas nenit 298/3 të Kodit Penal dhe prishjen e këtij vendimi dhe pushimin e gjykimit të çështjes për veprën penale të parashikuar nga neni 297/2 të Kodit Penal, për shkak se fakti nuk përbën veprën penale. Përse i përket masës së dënimit të kërkuesit, Kolegji ka vendosur dënimin me 20 vjet burgim për veprën penale të parashikuar nga neni 298/3 i Kodit Penal, ndërkohë që kërkuesi ishte dënuar për këtë veprë me 17 vjet burgim.

Siç rezulton nga faktet e mësipërme, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë, mbi rekursin vetëm të kërkuesit, ka caktuar, për veprën penale të parashikuar nga neni 298/3 i Kodit Penal, një masë dënimi më të rëndë nga ai i vendimit të apeluar. Në këto kushte, Gjykata e Lartë nuk ka respektuar parimin për mosrëndimin e pozitës së të pandehurit, duke i cenuar kërkuesit të drejtën për t'iu drejtuar me ankim gjykatës si aspekt i procesit të rregullt ligjor në gjykimin në fjalë.

Sa më sipër, Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se vendimi nr.536, datë 22.6.2007 i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë, përse i përket caktimit të masës së dënimit të kërkuesit, është marrë në kundërshtim me kërkesat e një procesi të rregullt ligjor, parashikuar nga neni 42 i Kushtetutës dhe KEDNJ-së.

2. Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të paanshmërisë dhe barazisë para ligjit në gjykimin në Gjykatën e Lartë

Kërkuesi pretendon se Gjykata e Lartë ka cenuar parimin e paanshmërisë dhe të barazisë para ligjit, sepse e ka diferencuar atë nga të pandehurit e tjerë; kjo Gjykatë, ndërsa ka ulur masën e dënimit për të pandehurit e tjerë, për kërkuesin e ka rritur nga 17 në 20 vjet burgim; pjesa arsyetuese e vendimit nuk korrespondon me masën e dënimit dhënë për kërkuesin.

Lidhur me parimin e paanshmërisë si aspekt i së drejtës për një proces të rregullt ligjor, në kuptim të nenit 42/2 të Kushtetutës, Gjykata është shprehur se ekzistojnë dy teste për të vlerësuar nëse një gjykatë është e paanshme: i pari konsiston në përcaktimin e bindjes personale të gjyqtarit në fjalë, në një çështje të dhënë; dhe i dyti, në vlerësimin nëse gjyqtari ka ofruar garanci të mjaftueshme për të përjashtuar çdo dyshim të ligjshëm në këtë drejtim. Përjashtimi i këtyre dyshimeve është garanci për besimin që duhet të frymëzojnë gjykatat në një shoqëri demokratike për publikun dhe, mbi të gjitha, për palët në procesin gjyqësor (vendimi nr.18/2007 i Gjykatës Kushtetuese).

Kërkuesi nuk ka parashtruar argumente për të mbështetur pretendimin e tij për cenimin e parimit të paanshmërisë dhe të barazisë para ligjit, sipas elementeve të përmendura më sipër. Për këtë arsye Gjykata çmon se ky pretendim është i pabazuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të nenit 131/f të Kushtetutës dhe nenit 72 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, njëzëri,

VENDOSI:

- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të vendimit nr.536, datë 22.6.2007 të Gjykatës së Lartë, përse i përket të gjykuarit Hysni Tafili.

- Dërgimin e çështjes për shqyrtim në Kolegjin Penal të Gjykatës së Lartë.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Vladimir Kristo (kryetar).

Anëtarë: Fehmi Abdiu, Gjergj Sauli, Xhezair Zaganjori, Kujtim Puto, Vitore Tusha, Petrit Plloçi, Sokol Berberi, Sokol Sadushi.

VENDIM

Nr.16, datë 25.7.2008

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vladimir Kristo	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Gjergj Sauli	Anëtar i “ “
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kristofor Peçi	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “

me sekretare Brunilda Bara, më datë 26.2.2008, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.2 Akti, që i përket:

- KËRKUES: 1. DHOMA AMERIKANE E TREGTISË NË SHQIPËRI
2. SHOQATA E NDËRTUESVE TË SHQIPËRISË
3. KONFINDUSTRIA/KONFEDERATA E INDUSTRIVE TË SHQIPËRISË
4. SHOQATA E HIDROKARBUREVE
5. SHOQATA E INVESTITORËVE TË HUAJ NË SHQIPËRI (FIAA)
6. DHOMA E TREGTISË DHE INDUSTRISË SHQIPTARO-BRITANIKE
7. DHOMA GREKO-SHQIPTARE E TREGTISË DHE INDUSTRISË,
të përfaqësuar me prokurë nga avokat Krenar Loloçi.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar nga znj.Lefteri Lleshi dhe z.Lulzim Lelçaj, me autorizim.

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga znj.Marsida Xhaferllari, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi i pikës 2 të nenit 3 të ligjit nr.9713, datë 16.4.2007 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”.

BAZA LIGJORE: Nenet 16/2, 41, 42, 116, 131/a, 134/f dhe 134/2 të Kushtetutës, neni 1 i Protokollit nr.1 dhe neni 6 i Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Petrit Plloçi, përfaqësuesin e shoqatave kërkuese, që kërkoi pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara; që kërkuan rrëzimin e kërkesës dhe pasi e shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Ligji nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë” (në vijim ligji 8560), ndërmjet të tjerash, ka përcaktuar parimet bazë të organizimit dhe të funksionimit të sistemit tatimor, të procedurave të përmbushjes së detyrimeve tatimore, dhe të përdorimit të masave shtrënguese për mbledhjen e tatimeve dhe taksave kombëtare (neni 1 i ligjit 8560).

Përsa i përket parapagimit të detyrimeve tatimore ky ligj, në nenin 43, parashikonte se *“Tatimpaguesit duhet të paguajnë të gjitha detyrimet tatimore, përfshirë këtu edhe dënimet administrative e interesat, ose të paraqesin garancitë e nevojshme përpara se të paraqiten për apelim. Në rastin e garancisë, për periudhën e apelimt llogariten të gjithë interesat.”*

Kjo dispozitë ka pësuar disa herë ndryshime dhe ndryshimet më të fundit u bënë me ligjin nr.9713, datë 16.4.2007 (në vijim ligji 9713), si vijon:

“Para se të paraqiten për apelim në shkallët e apelimt administrativ, tatimpaguesit janë të detyruar të parapaguajnë detyrimin tatimor, pa përfshirë interesat dhe gjobat që lidhen me këtë detyrim.

Para se të paraqiten për shqyrtim gjyqësor, tatimpaguesit janë të detyruar të paguajnë 15 për qind të çdo gjobe dhe interesi. Shqyrtimi gjyqësor i çështjeve zhvillohet sipas një procedure gjyqësore të përsheptuar, e cila nuk duhet t'i kalojë 60 ditë. Administrata tatimore detyrohet të bëjë ekzekutimin

e vendimeve gjyqësore, në të kundërt zyrat e përmbartimit i ekzekutojnë ato menjëherë."

Kërkuesit pretendojnë se paragrafi i dytë i nenit 3 të ligjit 9713 vjen në kundërshtim me nenin 41 të Kushtetutës dhe nenin 1 të protokollit nr.1 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut (në vijim KEDNJ), duke parashtruar në mënyrë të përmbledhur:

- Detyrimi që i vendoset tatimpaguesit në bazë të dispozitës së kundërshtuar, për parapagimin e 15 për qind të çdo gjobe dhe interesi përpara se t'i drejtohet gjykatës, në thelb çon në pakësimin e pasurisë së tij. Në kuptim të nenit 41/4 të Kushtetutës, një pakësim i tillë i pasurisë është një kufizim i të drejtës së pronës që barazohet me shpronësimin.

- Interesi i përgjithshëm ka të bëjë me mbledhjen e detyrimeve tatimore, e realizuar kjo nëpërmjet paragrafit të parë të nenit 3 të ligjit 9713, dhe nuk është e nevojshme të shkohet më tej duke kërkuar edhe vjeljen, nëpërmjet parapagimit, të gjobave dhe interesave. Kjo nuk përlligj interesin publik, pasi gjobat nuk janë detyrime tatimore, por dënime administrative.

- Mbledhja e gjobave me anë të parapagimit i kundërvihet parimit të proporcionalitetit. Është e vërtetë që Kushtetuta dhe KEDNJ-ja i japin të drejtë shteteve të kontrollojnë pronën e individëve me qëllim vjeljen e kontributeve (tatimet dhe taksat), por një e drejtë e tillë nuk është e pakufizuar. Ligjvënësi, duke i detyruar subjektet të parapaguajnë edhe gjobat, i ngarkon ata me një barrë shumë të rëndë. Në këtë kuptim, ligjvënësi vepron në mënyrë arbitrare dhe në kapërcim të interesit të përgjithshëm, pasi ky mjet i zgjedhur për të siguruar mbledhjen e tatimeve dhe taksave është i papërshtatshëm dhe joproporcional.

Kërkuesit pretendojnë gjithashtu se neni 3/2 i ligjit 9713 vjen në kundërshtim edhe me nenin 42 të Kushtetutës dhe nenin 6 të KEDNJ-së, duke parashtruar në mënyrë të përmbledhur:

- Detyrimi i tatimpaguesve të parapaguajnë gjobat, përpara se pretendimet e tyre të merren në shqyrtim nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme, vjen në kundërshtim si me Kushtetutën, ashtu dhe KEDNJ-në. Gjykimi vetëm në hallkat administrative, për dënimet administrative, nuk është i mjaftueshëm për rivendosjen e të drejtës së cenuar të tatimpaguesve. Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut ka mbajtur qëndrimin, se megjithëse çdo shtet gëzon një shkallë të caktuar vlerësimi është e domosdoshme të kuptohet që çdo masë kufizuese që zbatohet nuk duhet të kufizojë të drejtën për t'gjykuar nga një gjykatë e pavarur në një mënyrë dhe në një masë të tillë sa të cenojë vetë thelbin e së drejtës.

Përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Kuvendi i Shqipërisë dhe Këshilli i Ministrave, në seancën gjyqësore kërkuar rrëzimin e kërkesës, duke parashtruar:

Përfaqësuesi i Kuvendit të Shqipërisë:

- Pretendimi se neni 3/2 i ligjit 9713 është në kundërshtim me nenin 41 të Kushtetutës është i pabazuar, pasi ky nen ka objekt rregullimi të drejtën e pronës private. Në nenin 1/2 të protokollit nr.1 të KEDNJ-sërashikohet e drejta e shteteve të nxjerrin ligje për të siguruar pagesën e kontributeve dhe u lihet hapësirë vlerësimi për rrugët dhe mjetet efektive për realizimin e këtij qëllimi. Neni i kundërshtuar respekton parimin e proporcionalitetit të interesit të përgjithshëm me respektimin e të drejtës së pronës së individit.

- Edhe pretendimi se ky nen është në kundërshtim me nenin 42 të Kushtetutës është i pabazuar. Në këtë paragraf parashikohet e drejta dhe mundësia që tatimpaguesi t'drejtohet gjykatës, si dhe përfundimi i procesit gjyqësor brenda një afati kohor shumë më të shkurtër (deri në 60 ditë).

Përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave:

- Kërkuesit nuk legjitimohen t'drejtohen Gjykatës Kushtetuese në mënyrë të drejtpërdrejtë, pasi ata nuk kanë provuar cilësinë dhe përfshirjen e tyre në rrethin e "organizatave të tjera", të parashikuara nga neni 134 i Kushtetutës.

- Kërkuesit nuk mund të ngrenë pretendime për cenim të neneve 41 dhe 42 të Kushtetutës në një gjykim "*in abstracto*". Ky gjykim mund të vinte përpara Gjykatës Kushtetuese në këtë rrugë dhe pa raste konkrete, por si pasojë e një procesi të nisur në sistemin gjyqësor të zakonshëm.

- Në ndryshim nga shpronësimi, që konsiston në zhveshjen e individit nga e drejta e pronësisë kundër vullnetit të tij, përkundrejt shpërblimit, gjoba përfaqëson një sanksion që shteti e vendos nëpërmjet një procedure administrative apo gjyqësore, për një veprim ose mosveprim të kryer me faj dhe të parashikuar si të tillë. Në rastin në shqyrtim, mbledhja paraprakisht e tatimit dhe e një mase minimale të gjobës, synon grumbullimin e të ardhurave të ligjshme nga shteti për përmbushjen e funksioneve të tij bazë. Neni 43 i ligjit nr.8560 është në përputhje edhe me nenin 1 të protokollit nr.1 të KEDNJ-së

- As pretendimi i kërkuesve për cenim të së drejtës për një proces të rregullt ligjor, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës dhe nenit 6 të KEDNJ-së, nuk qëndron. Neni 43 i ligjit nr.8560 rikonfirmon në përmbajtje të drejtën e tatimpaguesit për një proces të rregullt ligjor/gjyqësor. Për më tepër, ky nen ka futur standardin e gjykimit “brenda një afati të arsyeshëm”, nëpërmjet vendosjes së rregullit që ky gjykim të bëhet brenda 60 ditëve.

II

1. Lidhur me legjitimitimin e kërkuesve

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, pretendon se kërkuesit nuk legjitimohen t’i drejtohen Gjykatës Kushtetuese në kuptim të nenit 134 pika 1 germa “f” të Kushtetutës, pasi nuk kanë provuar përfshirjen e tyre në rrethin e “organizatave të tjera” që parashikon kjo dispozitë. Sipas mendimit të subjektit të interesuar, neni 46 i Kushtetutës bën një ndarje të qartë midis organizatës dhe shoqatës. Po ashtu neni 9 dhe neni 131/d i Kushtetutës u referohen organizatave me karakter politik, duke i vendosur ato krahas partive politike, ndërsa përsa i përket nenit 134/f të Kushtetutës, në rast se qëllimi i ligjvënësit nuk ka qenë për përfshirjen e organizatave me karakter politik, atëherë me siguri që organizatat do të ishin listuar në një germë të veçantë dhe jo në të njëjtën germë me partitë politike.

Lidhur me pretendimin e mësipërm, Gjykata Kushtetuese vlerëson se në “organizatat e tjera”, të cilat, sipas nenit 134 pika 1 germa “f” të Kushtetutës janë subjekte që mund të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, përfshihen edhe organizatat që nuk kanë karakter politik. Ky konkluzion gjen mbështetje dhe në interpretimin e një sërë dispozitash të tjera të Kushtetutës, ku gjejmë të përmendur termin “organizatë”. Kështu, Kushtetuta u njeh individëve të drejtën të organizohen në parti apo organizata të tjera politike (neni 9); të bashkohen në organizata e shoqata për mbrojtjen e interesave dhe të identitetit të pakicave kombëtare (neni 20); të drejtën të organizohen kolektivisht për çfarëdo qëllimi të ligjshëm (neni 46); të drejtën e të punësuarve të bashkohen lirisht në organizata sindikale për mbrojtjen e interesave të tyre të punës (neni 50), mjafton që organizatat ose shoqatat të mos ndjekin qëllime antikushtetuese (neni 46). Kjo dispozitë (neni 46) e referuar si bazë nga subjekti i interesuar për të mbështetur pretendimin e tij, megjithëse ka vendosur lidhësen “ose” midis organizatave dhe shoqatave, nuk mund të interpretohet e shkëputur nga dispozitat e tjera kushtetuese. Nga interpretimi i këtyre dispozitave rezulton se ligjvënësi kushtetues me termin “organizatë” ka dashur t’i referohet, në një kuptim më të gjerë, shoqatave, fondacioneve apo çdo organizimi tjetër, aktiviteti i të cilave mund të ketë qëllime politike, ekonomike, sociale, apo çdo qëllim tjetër të ligjshëm. Prandaj, nuk mund të pranohet që organizatat e vendosura pranë partive politike në nenin 134/f të Kushtetutës janë vetëm të karakterit politik. Ligjvënësi kushtetues, duke i vendosur organizatat e tjera krahas partive politike në nenin 134/f, nuk ka pasur për qëllim të pranojë si subjekte inicuese vetëm organizatat me karakter politik, por të përfshijë në rrethin e “organizatave të tjera” të gjitha ato shoqata, fondacione, sindikata apo organizime të tjera me karakter të ndryshëm, duke përfshirë edhe ato me karakter politik, që kanë qëllim mbrojtjen e interesave të grupeve të caktuara shoqërore. Pra ligjvënësi kushtetues, ka pasur për qëllim të zgjerojë kategorinë e subjekteve që mund t’i drejtohen Gjykatës Kushtetuese, duke mos i kufizuar ato subjekte vetëm në shoqata, dhe as vetëm të karakterit politik, por duke i përcaktuar me termin e përgjithshëm “organizata”.

Gjykata Kushtetuese, në jurisprudencën e saj, ka legjitimuar disa herë organizatat si subjekte që mund të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese (vendimet nr.9/2007; nr.11/2007; nr.35/2007; nr.41/2007; nr.9/2008, etj.). Vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të situatës së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis situatës së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak.

Në kontekstin e çështjes në shqyrtim, kërkuesit janë organizata që mbrojnë interesat ekonomikë të anëtarëve të tyre, persona juridikë që ushtrojnë aktivitet ekonomik në vend. Veçanërisht kuadri ligjor i procedurave tatimore, detyrimet tatimore, pagesa e tyre, gjobat dhe interesat, si dhe procedurat e ankimit, paraqesin rëndësi për tatimpaguesit, pasi këto dispozita ligjore ushtrojnë një ndikim të drejtpërdrejtë në aktivitetin e tyre ekonomik. Në këtë kuptim, dispozita e atakuar (neni 3/2 i ligjit 9713) ka të bëjë drejtpërsëdrejti me lirinë e veprimtarisë ekonomike të anëtarëve të shoqatave kërkuese. Në këto kushte mund të konkludohet se kërkuesit kanë interes për të kundërshtuar nenin 3/2

të ligjit 9713.

Përsa më sipër Gjykata Kushtetuese vlerëson se kërkuesit legjitimohen të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese në kuptim të nenit 134 shkronja “f” të Kushtetutës.

III

1. Lidhur me pretendimin për cenimin e së drejtës së pronës (neni 41 i Kushtetutës)

Kërkuesit kanë pretenduar se dispozita e kundërshtuar i ka cenuar ata në të drejtat e tyre themelore të mbrojtura nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe KEDNJ-ja (neni 1, protokollin nr.1), dhe konkretisht në të drejtën e pronës private (neni 41 i Kushtetutës) dhe të drejtën për një proces të rregullt ligjor (neni 42 i Kushtetutës). Për pasojë, Gjykata Kushtetuese duhet të shqyrtojë nëse neni 41 i Kushtetutës është i zbatueshëm në rastin në shqyrtim.

Neni 41 i Kushtetutës garanton të drejtën e pronës private, si dhe përcakton kritere për shpronësimin apo kufizimin me ligj në ushtrimin e kësaj të drejte. Po ashtu, neni 1 i protokollit nr.1 të KEDNJ garanton në substancë të drejtën e pronës. Në esencë ky nen mbron gëzimin e qetë të pronës, vendos kushte për privimin nga pasuria, si dhe u njeh shteteve të drejtën, mes të tjerash, të kontrollojnë përdorimin e pasurive në pajtim me interesin e përgjithshëm.

Gjykata Kushtetuese vlerëson, se është e vërtetë, ashtu siç pretendojnë kërkuesit, se pagesa e një sasive të caktuar të hollash - e barasvlefshme me masën e detyrimit tatimor, gjobave dhe interesave - është një shumë e cila merret nga pasuria e tatimpaguesit, por kjo vjen si pasojë e detyrimit, që vetë tatimpaguesit i buron nga ligji, për të paguar detyrimet financiare. Ashtu siç janë shprehur dhe përfaqësuesit e subjekteve të interesuara në parashtrimet e tyre, detyrimi për pagimin e tatimeve dhe taksave, apo detyrimeve të tjera financiare, është një detyrim i parashikuar nga neni 155 i Kushtetutës, sipas të cilit: “Taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve si dhe mënyra e mbledhjes së tyre caktohen me ligj.”

Gjykata Kushtetuese thekson se tatimet dhe taksat janë pjesë e sistemit financiar të Shtetit. Buxheti i Shtetit krijohet nga të ardhurat e mbledhura prej taksave, tatimeve dhe detyrimeve të tjera financiare, si dhe prej të ardhurave të tjera të ligjshme (neni 157 i Kushtetutës). Qëllimi i sistemit tatimor është mirëqenia e përgjithshme, që do të thotë e individëve dhe e komunitetit në përgjithësi, si dhe përmbushja e objektivave socialë të shtetit. Dispozitat e neneve 155 dhe 157 të Kushtetutës, të cilat konsolidojnë sistemin buxhetor dhe përcaktojnë burimet e krijimit të të ardhurave të buxhetit të shtetit, sanksionojnë detyrimin kushtetues për të paguar detyrimet tatimore. Taksat dhe tatimet nuk janë detyrime të negociueshme dhe mbledhen nga organet tatimore, me mënyrat e përcaktuara me ligj. Marrëdhëniet e tatim-taksave janë marrëdhënie ligjore detyrimi ndërmjet shtetit dhe tatimpaguesve dhe si të tilla ato mund të përcaktohen vetëm me ligj. Megjithatë, thjesht përcaktimi i tatim-taksave si marrëdhënie detyrimi nuk është i mjaftueshëm që të passjellë automatikisht pagesën dhe mbledhjen e tyre në kohën dhe mënyrën e duhur. Është gjithashtu e nevojshme të rregullohet procedura për pagesën e tyre, e cila *inter alia* do të përfshinte jo vetëm përmbajtjen e detyrimit, por gjithashtu çështjet organizative të administratës tatimore, metodat e llogaritjes të pagesës së tatimeve, etj., pra rregullimi ligjor përfshin jo vetëm përcaktimin e tyre me ligj, por edhe procedurën e ekzekutimit të tyre.

Përfundimisht Gjykata vlerëson se detyrimi për parapagimin e gjobave, i parashikuar në nenin 3/2 të ligjit nr.9713, nuk hyn në fushën e veprimit të nenit 41 të Kushtetutës dhe nenit 1 të protokollit nr.1 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.

2. Lidhur me pretendimin për cenimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor (neni 42 i Kushtetutës)

Kërkuesit kanë pretenduar gjithashtu se dispozita e kundërshtuar cenon edhe të drejtën e tyre për një proces të rregullt ligjor, parashikuar nga neni 42 i Kushtetutës, dhe konkretisht të drejtën për t’iu drejtuar gjykatës.

Gjykata Kushtetuese vë në dukje se në vlerësimin e kushtetutshmërisë së kufizimit të të drejtave e lirive individuale, kjo Gjykatë nisat nga prezumimi i kushtetutshmërisë së ligjit me Kushtetutën. Kjo do të thotë, se Gjykata Kushtetuese nuk ka autoritet të kontrollojë synimet dhe drejtësinë e zgjidhjeve të aplikuara nga ana e ligjvënësit. Detyrë e Gjykatës Kushtetuese është të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të aplikuara nuk shkelin normat dhe vlerat kushtetuese.

Gjykata Kushtetuese rithekson, me këtë rast, se e drejta për t’iu drejtuar gjykatës është një nga aspektet e së drejtës për gjykim, e sanksionuar në nenin 42 të Kushtetutës. Gjykata thekson se në

ushtrimin e kësaj të drejte ligjvënësi mund të vendosë kufizime, por këto kufizime duhet të përmbushin kriteret e përcaktuara në nenin 17 të Kushtetutës dhe pikërisht që kufizimi duhet të bëhet me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve, të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë, të mos cenojë thelbin e së drejtës dhe të mos tejkalojë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane të të Drejtave të Njeriut.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se kriteri i formës ligjore të kufizimit së të drejtës individuale për t'iu drejtuar gjykatës, nuk është vënë në dyshim nga palët në proces. Për pasojë kjo Gjykatë duhet të verifikojë kriteret substanciale të kufizimit në aspektin e kriterëve (standardeve) të sipërpërmendura të nenit 17 të Kushtetutës.

Në këtë mënyrë, pajtueshmëria e masës kufizuese të marrë nga ligjvënësi me ekzistencën e nevojës së kufizimit, duhet të verifikohet në aspektin e kushteve të vendosura në dispozitat e sipërpërmendura të nenit 17 të Kushtetutës, dhe konkretisht të ekzistencës së “interesit publik”. Kufizimi i së drejtës për t'iu drejtuar gjykatës duhet të respektojë edhe kushtin e ruajtjes së esencës së të drejtës për t'iu drejtuar gjykatës, si një nga aspektet e rëndësishme të së drejtës për një proces të rregullt ligjor, parashikuar në nenin 42 të Kushtetutës. Një kusht tjetër që duhet të respektojë ligjvënësi në vendosjen e kufizimit është që ky kufizim të jetë në *përpjesëtim* me gjendjen që e ka diktuar atë. Ky kusht e imponon ligjvënësin të evidentojë nevojën reale të *ndërhyrjes* në të drejtat individuale në një situatë konkrete. Përveç kësaj, kushti i proporcionalitetit të ndërhyrjes me gjendjen që e ka diktuar atë (ndërhyrjen), imponon ligjvënësin të aplikojë mjete të tilla ligjore, të cilat duhet të jenë efektive, d.m.th. të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, gjë që do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria ka të bëjë gjithashtu edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Kushti i *përpjesëtimit* të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar, konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, dobishmërisë dhe proporcionalitetit në kuptimin strikt të kufizimeve të imponuara. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar *interesin publik që dikton* kufizimin me ato të drejta që si rezultat i tij i nënshtrohen kufizimit, si dhe duke vlerësuar edhe mënyrën e kufizimit. Në këtë drejtim Gjykata Kushtetuese thekson se respektimi i përmbushjes së kushteve të mësipërme të kufizimit kërkon një trajtim të diferencuar (një farë relativiteti), në varësi të të drejtave dhe lirive individuale që i nënshtrohen kufizimit.

Përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, duke kundërshtuar kërkesën, kanë parashtruar se kjo masë e vendosur është e arsyeshme dhe përbën një mjet për të rritur efektivitetin e vjeljes së gjobës.

Gjykata Kushtetuese konstaton se në rastin në shqyrtim qëllimi i dispozitës së kundërshtuar (e cila detyron tatimpaguesit e ndëshkuar me gjobë të paguajnë 15 për qind të çdo gjobe dhe interesi përpara se t'i drejtohen gjykatës për kundërshtimin e masës administrative të gjobës) është rritja e efektivitetit të masave administrative në fushën e vjeljes së detyrimeve tatimore. Në këtë drejtim Gjykata Kushtetuese vlerëson, se efektiviteti i masave shtrënguese administrative, në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës, përbën një “interes publik”. Për pasojë, Gjykata duhet të vlerësojë nëse masa ligjore e aplikuar nëpërmjet dispozitës së kundërshtuar është në *përpjesëtim* me gjendjen që e ka diktuar atë. Në këtë drejtim, Gjykata duhet të verifikojë nëse ky synim i ligjvënësit mund të arrihet me mjete të tjera ligjore, pa ndërhyrë në të drejtën individuale për t'iu drejtuar gjykatës.

Gjykata Kushtetuese konstatoi se legjislacioni administrativ në fuqi përmban dispozita që bëjnë të mundur efektivitetin e masave administrative në fushën e vjeljes së detyrimeve tatimore dhe të masave administrative në këtë drejtim. Kështu, sipas nenit 130 të Kodit të Procedurave Administrative (Ligji nr.8485, datë 12.05.1999): “1. Aktet administrative mund të ekzekutohen vetëm pas hyrjes së tyre në fuqi. 2. Ekzekutimi i detyrimeve të parashikuara në aktin administrativ mund të bëhet forcërisht nga administrata pa qenë nevoja për t'iu drejtuar gjykatës, me kusht që ekzekutimi të bëhet në përputhje me kërkesat e ligjit.”. Ndërsa neni 138 i po këtij Kodi, në pjesët përkatëse, parashikon se: “1. Ankimi administrativ pezullon zbatimin e aktit administrativ. 2. Zbatimi i aktit administrativ nuk pezullohet vetëm në rastet e mëposhtme: a) akti administrativ synon mbledhjen e taksave, tatimeve dhe të ardhurave të tjera buxhetore; ...”. Në këto kushte administrata tatimore mund të veprojë në rrugë ekzekutive kundër tatimpaguesve të vonuar, pavarësisht kundërshtimit të tyre në organet tatimore të përcaktuara me ligj dhe më pas në organet gjyqësore. Në ligjin nr. 8560 janë parashikuar jo vetëm radha e pagesës së detyrimeve tatimore (neni 42), por edhe procedurat e zakonshme dhe të jashtëzakonshme të mbledhjes me forcë të detyrimeve (nenet 45 dhe 46), madje

edhe pagesa me këste e detyrimeve (neni 41).

Gjykata Kushtetuese vlerëson se në rastin konkret, qëllimet për të cilat regjimi juridik i ekzekutimit të akteve është rregulluar mund të realizohen, për më tepër, pa cenuar parashikimet kushtetuese që sigurojnë mbrojtjen e të drejtave themelore të individit, veçanërisht të së drejtës së tyre për t'iu drejtuar gjykatës për mbrojtjen e interesave të ligjshëm, kundër të gjitha akteve të administratës publike. Një gjë të tillë e bën të mundur regjimi juridik që i konsideron aktet administrative të gjobave si tituj ekzekutivë, si dhe mospezullimi i ekzekutimit të këtyre titujve edhe në rast të ankimit në gjykatë.

Në këto kushte Gjykata Kushtetuese vlerëson se parapagimi i gjobës, si parakusht për të ngritur padi në gjykatë, është një barrë e tepruar që nuk diktohet nga nevoja e efektivitetit të masave administrative, siç është ajo e vjeljes së gjobave. Për pasojë, duke qenë e tillë, masa e parapagimit të gjobës, si parakusht për realizimin e të drejtës për t'iu drejtuar gjykatës për kundërshtimin e kësaj mase administrative, përbën një ndërhyrje të palejueshme në të drejtën kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, të parashikuar në nenin 42 të Kushtetutës.

Si përfundim Gjykata Kushtetuese vlerëson se dispozita e kundërshtuar e nenit 3/2 të ligjit nr.9713, përbën një ndërhyrje kushtetutshmërisht të palejueshme në të drejtën individuale për t'iu drejtuar gjykatës (e drejta e aksesit).

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, shkronja “a”, dhe 134, pika 1, shkronja “f”, të Kushtetutës, si dhe në nenet 49, 72 e vijues të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të pikës 2 të nenit 3 të ligjit nr.9713, datë 16.4.2007 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Anëtarë pro: Fehmi Abdiu, Gjergj Sauli, Xhezair Zaganjori, Kujtim Puto, Kristofor Peçi, Petrit Ploçi, Sokol Berberi, Sokol Sadushi.

Anëtar kundër: Vladimir Kristo (kryetar).

VENDIM

Nr.17, datë 25.7.2008

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vladimir Kristo	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Gjergj Sauli	Anëtar i “ “
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Ploçi	Anëtar i “ “
Vitore Tusha	Anëtare e “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “

me sekretare Brunilda Bara, në datë 31.3.2008, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.54/8 Akti, që i përket:

KËRKUES: SHOQATA E NDËRTUESVE TË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga avokat Sokol Elmazaj.

SUBJEKTI I INTERESUAR:

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga znj. Marsida Xhaferllari, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr.514, datë 15.8.2007 “Për informatizimin e llogaritjes së kostos dhe hartimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit”:

- të frazës “ose privatë” në rreshtin e dytë dhe të frazës “ose private” në fjalinë e tretë të paragrafit të dytë;

- të frazës “ose privat” në rreshtin e parë dhe të frazës “apo private” në rreshtin e dytë të paragrafit të nëntë;

- të lidhëses “e” përpara frazës “... që marrin pjesë në tendera ...” në rreshtin e dytë të paragrafit të dhjetë;

- të paragrafit të trembëdhjetë.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjo i relatorin e çështjes Sokol Sadushi, përfaqësuesin e kërkuar që kërko i pranimin e kërkesës, përfaqësuesin e subjektit të interesuar që kërko i rrëzimin e kërkesës dhe e shqyrto i çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr.514, datë 15.8.2007 “Për informatizimin e llogaritjes së kostos dhe hartimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit”. Sikundër specifikohet që në hyrje, ky vendim është nxjerrë “në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë, të nenit 18 të ligjit nr.8402, datë 10.9.1998 “Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit”, të ndryshuar, të neneve 10 e 17 të ligjit nr.8464, datë 11.3.1999 “Për standardizimin”, të ndryshuar dhe të ligjit nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar.

Vendimi i Këshillit të Ministrave (VKM) ka si synim kryesor unifikimin e metodologjisë së llogaritjes dhe të formatit të paraqitjes së preventivave e të analizës së kostos për punimet e ndërtimit, sipas programeve kompjuterike të miratuara për lehtësimin e veprimtarisë së subjekteve që zhvillojnë veprimtari në këtë fushë, lehtësimin e kontrollit tekniko-financiar të punimeve të ndërtimit dhe shmagjien e informalitetit në veprimtarinë prodhuese, në tregun e ndërtimeve në Shqipëri.

Sipas këtij akti nënligjor, në Ministrinë e Punëve Publike, të Transportit dhe të Telekomunikacionit krijohet Sektori i Standardizimit të Kostos (SSK), i cili, ndër të tjera, ka për detyrë botimin çdo 6 muaj të buletinit të çmimeve të materialeve të ndërtimit dhe manualit teknik të çmimeve të ndërtimit, në bazë të formularëve të vetëdeklarimit të çmimit të materialeve të ndërtimit, dhe/ose të zërave të punimeve të ndërtimit, nga ana e subjekteve private dhe/ose publike, që kryejnë veprimtari në fushën e prodhimit të materialeve të ndërtimit, të tregtimit të tyre ose në fushën e ndërtimit.

2. Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë, në kërkesën drejtuar Gjykatës Kushtetuese, ka parashtruar këto shkaqe për shpalljen si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të vendimit të sipërcituar:

- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.514, datë 15.8.2007 “Për informatizimin e llogaritjes së kostos dhe hartimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit” është antikushtetues, për arsye se ka cenuar parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, të parashikuar nga neni 11 i Kushtetutës;

- Vendimi i Këshillit të Ministrave ka kufizuar lirinë e veprimtarisë ekonomike edhe në

aspektin që neni 11/3 i Kushtetutës parashikon se një kufizim i tillë mund të bëhet vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike.

- Miratimi i këtij akti nënligjor, që parashikon hartimin e një manuali çmimesh të unifikuara e të centralizuara, mbi bazën e të cilave bëhet llogaritja e detyrimeve tatimore për shoqëritë e ndërtimit, është regres drejt një ekonomie të centralizuar e të planifikuar. Manuali teknik i çmimeve për punimet e ndërtimit (si buletin periodik i çmimeve të punimeve të ndërtimit dhe i analizave teknike të çmimeve), në kushtet e ekonomisë së tregut të lirë, nuk mund të jetë i detyrueshëm për shoqëritë private dhe për kontrollin e punimeve të kryera nga ana e tyre me fonde private.

- Vendimi i Këshillit të Ministrave vjen në kundërshtim me kërkesat e nenit 118, pika 1 dhe 2, të Kushtetutës, pasi ligjet të cilave u referohet nuk e autorizojnë Këshillin e Ministrave të nxjerrë një akt nënligjor me këtë përmbajtje dhe se vetë përmbajtja e tij e tejkalon qëllimin e ligjeve, në mbështetje të të cilëve është nxjerrë.

3. Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, ka kërkuar rrëzimin e kërkesës duke i bazuar pretendimet e tij në këto argumente kryesore:

- Kërkuesi nuk legjitimohet për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese, për arsye se Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë nuk përfshihet në subjektet e parashikuara nga neni 134 i Kushtetutës dhe se kontrolli i kushtetutshmërisë së një akti normativ realizohet *in abstracto*, gjë që nuk të lejon të përfshihesh në një proces konkret provues faktesh.

- Vendimi i Këshillit të Ministrave nuk ka bërë rregullime që kufizojnë lirinë e veprimtarisë ekonomike në kuptim të nenit 11 të Kushtetutës. Nëse ka kufizim të lirisë ekonomike, ky kufizim nuk është vendosur nga akti, objekt shqyrtimi, por nga ligji dhe i diktuar nga nevojat publike për shmangien e informalitetit dhe të evazionit fiskal;

- Vendimi i Këshillit të Ministrave është në përputhje me kriteret që përcakton neni 118 i Kushtetutës. Ai është nxjerrë në bazë dhe për zbatim të ligjeve të cilave u referohet. Janë pikërisht këto ligje që kanë përcaktuar përmbajtjen e aktit, objekt shqyrtimi, si dhe organin që duhet ta nxjerrë atë. Mungesa e citimit të shprehur të dispozitave ligjore apo citimi i gabuar i dispozitave të ligjit në hyrje të vendimit të Këshillit të Ministrave nuk passjell antikushtetutshmërinë e tij, por është thjesht një tregues mbi cilësinë jo të mirë teknike të hartimit të aktit.

II

1. Gjykata Kushtetuese (Gjykata), përpara shqyrtimit të pretendimeve të kërkuesit, do të analizojë dhe t'u japë përgjigje pretendimeve të parashtruara nga subjekti i interesuar lidhur me legjitimitimin e kërkuesit në këtë gjykim kushtetues.

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar ka pretenduar se Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë nuk është “*organizatë*” në kuptim të nenit 134 shkronja “f” të Kushtetutës, sepse në këtë term përfshihen vetëm organizatat me karakter politik. Shoqata në kuptim të nenit 16 të Kushtetutës barazohet me individin dhe si e tillë mund t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese vetëm për mbrojtjen e të drejtave kushtetuese për një proces të rregullt ligjor.

2. Gjykata vlerëson se kërkuesi legjitimohet në kuptim të nenit 134 shkronja “f” të Kushtetutës dhe nenit 49/2 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”. Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë është një subjekt juridik i regjistruar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë me vendimin nr.38, datë 12.1.2001. Në statutin e shoqatës, neni 5, parashikohet se qëllimi i shoqatës është, ndër të tjera, “*mbrojtja dhe përfaqësimi i interesave të shoqërive të ndërtimit...*” dhe se ajo mund të reagojë “*me mjete ligjore ndaj akteve që shkelin të drejtat kushtetuese e ligjore të anëtarëve të shoqatës*”.

Çështjen e legjitimitetit të kërkuesit (*locus standi*) Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhen me inicimin e një procesi kushtetues. Në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet inicuese që parashikohen në nenin 134 pika 2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë kanë detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Shoqatat (organizatat e tjera) janë të specifikuara në nenin 134 pika 1 shkronja “g”, të Kushtetutës, si një ndër subjektet që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t'iu drejtuar Gjykatës, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre (vendim i Gjykatës Kushtetuese nr.35, datë 10.10.2007).

Gjykata konstaton se vënia në dyshim prej subjektit të interesuar e legjitimitetit të kërkuesit, me arsyetimin se në nenin 134 pika 1 shkronja “f” të Kushtetutës, në frazën “*organizata të tjera*” ka

përfshirë vetëm ato me karakter politik, duke sjellë si argument nenin 9 paragrafi 2 dhe neni 131 shkronja “f” të Kushtetutës, është një pretendim i pabazuar. Neni 134 i Kushtetutës, duke listuar subjektet që legjitimohen të investojnë Gjykatën, në shkronjën “f” përmend shprehimisht *“partitë politike dhe organizatat e tjera”*. Termi “organizatë” në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë është përmendur në disa konotacione, në analizë literale-gramatikore të të cilave rezulton se kushtetutbërësi me organizatë, në kuptimin e përgjithshëm, ka kuptuar ato *politike* (neni 131 shkronja “d”), *etnike, kulturore, fetare, gjuhësore* (neni 20/2), *sindikale* (neni 50), *shoqërore, ekonomike, tregtare* (neni 61/4) dhe të tjera (neni 9/2).

Pra, Kushtetuta e ka lënë të hapur kuptimin që i duhet dhënë termit “organizatë” edhe për grupime me qëllime të tjera të organizimit të individëve (shtetas shqiptarë a të huaj), me kushtin që organizimi i tyre të përputhet me parimet demokratike, ndërsa programet dhe veprimtaria e tyre të mos mbështeten në metoda totalitariste, që nxitin e përkrahin urrejtjen racore, fetare, krahinore ose etnike, që përdorin dhunën për marrjen e pushtetit ose për të ndikuar në politikën shtetërore, si dhe të mos jenë me karakter të fshehtë (neni 9/2 i Kushtetutës).

3. Gjykata çmon se kuptimi mbi legjitimitimin duhet parë edhe në këndvështrimin e dallimit që ekziston ndërmjet pretendimit për cenim të së drejtës *për veprimtari të lirë ekonomike* (neni 11 i Kushtetutës) nga pretendimi për *antikushtetutshmëri të aktit nënligjor të kundërshtuar, në kuptim të rregullimit kushtetues të parashikuar nga neni 118 i Kushtetutës*.

Në lidhje me të dy pretendimet, Gjykata vlerëson se meqenëse gjendemi përpara *kontrollit abstrakt* të kushtetutshmërisë së normës, është e nevojshme të analizohet pretendimi i subjektit të interesuar për mungesën e legjitimitimit të kërkuarit, në kuptim të nenit 11 dhe 118 të Kushtetutës.

Gjykata çmon se procedurën e kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës, në aspektin formal, mund ta vënë në lëvizje, *për arsye të një interes publik* qoftë dhe *pa pasur një interes konkret subjektiv*, vetëm autoritete të larta shtetërore, (subjektet e parashikuara nga neni 134/1, shkronjat “a”, “b”, “c” dhe “ç”, të Kushtetutës). Pra, kushtetutbërësi ka legjitimuar për të vënë në lëvizje Gjykatën në lidhje me *kontrollin abstrakt* të kushtetutshmërisë së normës vetëm katër subjektet e para të listuara në pikën 1 të nenit 134 të Kushtetutës, pasi ky kontroll nuk ushtrohet në lidhje me një të drejtë subjektive të individit, por për një ballafaqim ndërmjet akteve normative me Kushtetutën. Mbi këtë bazë, të gjitha subjektet e tjera, që parashikohen në nenin 134/1, shkronjat “dh”, “e”, “ë”, “f”, dhe “g”, i drejtohen Gjykatës në kuptim të *kontrollit konkret* të kushtetutshmërisë së normës juridike.

Problemi i legjitimitimit të subjekteve që vënë në lëvizje Gjykatën, është vlerësuar prej jurisprondencës së saj si një aspekt i rëndësishëm i procesit kushtetues. Në gjykimet e kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, për të legjitimuar subjektet iniciues, Gjykata ka kërkuar paraprakisht që ato të provojnë nëse janë subjekte që parashikohen në nenin 134 pika 2 të Kushtetutës dhe nëse çështja kushtetuese e paraqitur për shqyrtim ka lidhje me interesat e tyre. Në plotësim të këtyre kërkesave, Gjykata i ka konsideruar organizatat si subjekte që ushtrojnë të drejtën për një gjykim kushtetues, duke pasur legjitimitet vetëm për ato çështje që lidhen me interesat e tyre (Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr.9, datë 19.3.2008).

Nga kjo pikëpamje, për çështjen në shqyrtim, Gjykata çmon se është e domosdoshme të analizohet legjitimitimi (*ratione materiae*) i kërkuarit në lidhje me pretendimin e tij për antikushtetutshmërinë e vendimit të Këshillit të Ministrave, me argumentin se nuk është nxjerrë në përputhje me kriteret e parashikuara nga neni 118 i Kushtetutës.

Përsa i përket legjitimitimit të subjekteve, të cilëve u kërkohet interesi i tyre me çështjen, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë synon identifikimin e të drejtës së shkelur të subjektit si rrjedhojë e antikushtetutshmërisë në përmbajtje të normës juridike. Pra interesi konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real apo potencial, dhe jo te premiset teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit.

Pra, Gjykata thekson se, vetëm nëse e përmbushin kushtin e kërkuar nga paragrafi 2 i nenit 134 të Kushtetutës, për të argumentuar “interesin e tyre” në një “çështje të veçantë”, edhe subjektet e listuara në pikat “dh”, “e”, “ë” dhe “f” të nenit 134/1 mund t’i drejtohen Gjykatës në lidhje me prerogativën e saj për të vendosur mbi “pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare” (neni 131/c i Kushtetutës).

Në rastin në shqyrtim, kërkuesi pretendon se vendimi i Këshillit të Ministrave cenon kriteret e parashikuara në nenin 118 të Kushtetutës, sepse ligjet në bazë e për zbatim të të cilave ka dalë, nuk e autorizojnë organin për nxjerrjen e këtij akti nënligjor dhe nuk përcaktojnë as çështjet që duhen

rregulluar prej tij. Në këtë mënyrë, ndonëse kjo dispozitë kushtetuese është më tepër një dispozitë e karakterit procedural, e meta e pretenduar prej kërkuesit është e aspektit material, sepse sipas kërkuesit, Këshilli i Ministrave nuk është autorizuar nga ligjvënësi të nxjerrë një normë të tillë nënligjore dhe se ai ka operuar në tejkalim të pushtetit të dhënë përmes këtyre ligjeve, duke nxjerrë këtë akt nënligjor për qëllime të ndryshme nga ato të treguara nga norma që ia atribuon këtë të drejtë.

Pikërisht, parashtrimin e një pretendimi të tillë që i përket natyrës së një gjykimi abstrakt të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës juridike prej një subjekti, që e ka të kushtëzuar iniciimin e gjykimit kushtetues me të provuarin e interesit për çështjen, Gjykata e çmon të nevojshme ta vlerësojë në drejtim të cenimit ose jo të lirisë së veprimtarisë ekonomike.

III

1. Kërkuesi pretendon se është cenuar liria e veprimtarisë ekonomike, në kuptim të nenit 11 paragrafi 3 të Kushtetutës.

Gjykata e ka analizuar në disa linja kryesore konceptin e lirisë së veprimtarisë ekonomike. Kjo liri, në kuptim të nenit 11/3 të Kushtetutës, mund të kufizohet vetëm *me ligj* dhe vetëm për *arsye të rëndësishme publike*. Liria e veprimtarisë ekonomike është një liri negative për atë kohë sa lidhet me vullnetin e individit për të zgjedhur fushën e ushtrimit të kësaj veprimtarie duke hyrë lirisht në marrëdhënie ekonomike me subjekte të tjera. Përveç kësaj, liria e veprimtarisë ekonomike ka dhe aspektin e saj pozitiv që, nëpërmjet ligjvënësit, shteti të ndërhyjë në rregullimin e kësaj lirie, me qëllim që, krahas lirisë së veprimtarisë ekonomike, të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i të mirës së përbashkët. Ky detyrim për rregullim i ligjvënësit shprehet nëpërmjet nxjerrjes së normave konkrete juridike, me anë të të cilave synohet disiplinimi i ushtrimit të veprimtarisë së lirë ekonomike në sektorë apo fusha të caktuara. 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. Siç është shprehur Gjykata në jurisprudencën e saj, “*vetëm shteti mund të arrijë të krijojë mjedisin e vërtetë dhe optimal për ushtrimin e kësaj lirie vetjake, prandaj ai duhet parë si rregullator me qëllim mbrojtjen e tregut nga deformimet që natyrshëm mund t’i mbart me vete zhvillimi i lirë i veprimtarisë ekonomike*” (Vendimi nr.10, datë 19.3.2008).

Gjykata konstaton se qëllimi real që realizon vendimi i Këshillit të Ministrave është unifikimi i metodologjisë së llogaritjes dhe të formatit të paraqitjes së preventivave e të analizës së kostos për punimet e ndërtimit, lehtësimin e kontrollit tekniko-financiar të punimeve të ndërtimit dhe shmangien e informalitetit në veprimtarinë prodhuese, në tregun e ndërtimeve (neni 1 i vendimit të Këshillit të Ministrave nr.514/2007).

Kjo normë juridike ka dalë me një objektiv, në të cilin shkrihen dy qëllimet e mësipërme, që kanë të bëjnë me *kontrollin më të mirë të subjekteve që operojnë në biznesin e ndërtimit, në këndvështrim të mbledhjes sa më të plotë të mundshme të detyrimeve tatimore*, pasi të jetë minimizuar informaliteti i tregut. Pikërisht ky objektiv kërkohet të arrihet përmes rregullit që parashikon paragrafi 9 i vendimit të Këshillit të Ministrave, *se preventivat për objekte të reja të ndërtuara nga subjekte private me financim privat duhet të llogariten duke përdorur çmimet e manualit teknik të çmimeve të ndërtimit*.

Nga kjo pikëpamje Gjykata çmon se pretendimi i kërkuesit se shteti i mbingarkon subjektet private me tatime në vlera më të mëdha nga vlerat reale, ndërkohë që çmimet mund të kenë ndryshuar, nuk është i bazuar. Vendimi i Këshillit të Ministrave ka parashikuar se është Sektori i Standardizimit të Kostos (SSK) pranë Ministrisë së Punëve Publike, të Transportit dhe të Telekomunikacionit që do të realizojë edhe “përditësimin e analizave teknike të çmimeve dhe të manualeve të çmimeve për punimet e ndërtimit” (paragrafi 5), “me të dhënat e përftuara nga administrimi i vetdeklarimeve” (paragrafi 6). Gjithashtu, ky vendim përcakton se si buletini, ashtu edhe manuali i çmimeve, të cilave do t’u referohen institucionet shtetërore në lidhje me vlerësimet e preventivave, dokumentacionit përkatës në tendera publikë apo për llogaritjen e detyrimeve tatimore ndaj shtetit dhe detyrimet e tjera, përfshirë sigurimet shëndetësore dhe shoqërore, do të përditësohen dhe gjenden *on-line* (paragrafi 6). Ndërkohë, sipas paragrafit 10 në vijim, *të gjitha subjektet (publike e private) që kryejnë veprimtari në fushën e tregtimit të materialeve apo të produkteve të ndërtimit ose në fushën e ndërtimit e që marrin pjesë në tendera publikë, detyrohen të paraqesin analizat teknike për çmimet e ofertave të tyre për çdo zë punimi ndërtimor sipas formatit të unifikuar dhe programit të miratuar ...*.

Kërkuesit pretendojnë se lidhëza “e” (e nënvizuar më lart) që i përfshin edhe ata njëlloj si subjektet publike, e bën këtë nen antikushtetues. Në analizën e Gjykatës, ekzistenca ose jo e kësaj lidhëze nuk ndërron asgjë në lidhje me kuptimin logjik të krejt dispozitës, ndërkohë që prania ose jo e lidhëzës “e” nuk cenon ndonjë element të lirisë ekonomike. Kjo normë e disiplinon mënyrën e paraqitjes së analizave teknike të çmimeve prej subjekteve dhe për më tepër, në tendera publikë.

2. Kërkuesi pretendon se si paragrafët e sipërcituar, ashtu edhe paragrafi i trembëdhjetë cenojnë parimet e sanksionuara nga Kushtetuta, të cilat lidhen me iniciativën e lirë dhe lirinë ekonomike, si baza të ekonomisë së tregut...”. Kërkuesi pretendon se subjektet private janë të detyruara të llogarisin koston e punimeve duke u bazuar në manualin e çmimeve që do të përgatitet sipas Vendimit të Këshillit të Ministrave dhe janë pikërisht çmimet e përcaktuara në këtë manual dhe çmimet e tregut, që do të merren në konsideratë nga organet tatimore për efekt të llogaritjes së detyrimeve tatimore dhe detyrimeve të tjera.

Lidhur me këtë pretendim, Gjykata, pasi analizoi vendimin e Këshillit të Ministrave, në tërësi dhe paragrafët e kundërshtuar në veçanti, konkludon se pretendimi i Shoqatës së Ndërtuesve përse i përket çmimeve fikse, të imponuara nga shteti përmes buletinit apo manualit, është i pabazë, sepse si buletini, ashtu edhe manuali do të hartohen në bazë të vetëdeklarimeve të subjekteve ndërtuese apo tregtare të materialeve të ndërtimit dhe do të përditësohet si informacion në mënyrë të vazhdueshme, duke paraqitur çmimet reale të tregut. Ndërkohë, që duke iu referuar nenit 36 të ligjit nr.8560 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) konstatohet se vendimi i Këshillit të Ministrave nuk ka bërë gjë tjetër veçse e ka konkretizuar këtë dispozitë ligjore.

Kërkuesi pretendon se vendimi i Këshillit të Ministrave nuk parashikon autoritet ankimimi, në rast të ndonjë konflikti të mundshëm, por Gjykata vlerëson se kjo nuk përbën shkak për antikushtetutshmëri, pasi është vetë ligji i sipërcituar, - ku, akti, objekt shqyrtimi, gjen edhe një prej bazave të tij ligjore që, në disa dispozita të tij parashikon shkallët dhe procedurën e ankimit administrativ dhe atë gjyqësor (nenet 55 dhe 59).

Në analizë përfundimtare, Gjykata arrin në përfundimin se nuk ndodhemi përpara cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike. Si pasojë, përderisa Gjykata nuk konstaton shkelje të këtij parimi kushtetues, nuk mund të vijojë më tej me analizën e kontrollit abstrakt të vendimit të Këshillit të Ministrave në drejtim të respektimit të kriterëve të nenit 11/3 dhe 17 të Kushtetutës. Edhe në lidhje me pretendimin për cenim të nenit 118 të Kushtetutës, Gjykata vëren se ky pretendim do të merrej në konsideratë vetëm në plotësim të kushtit të kërkuar nga pika 2 e nenit 134 të Kushtetutës, pra vetëm nëse do të rezultonte se kërkuesi kishte një interes real të cenuar nga norma e goditur. Nga analiza e mësipërme, rezultoi se e drejta e lirisë së veprimtarisë ekonomike nuk cenohet nga akti, objekt shqyrtimi, dhe për pasojë, kërkuesi nuk legjitimohet për të iniciuar një proces kontrolli kushtetutshmërie, në lidhje me nenet 131/c dhe 118 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, duke u bazuar në nenet 131, shkronja “c” dhe 134, pika 1, shkronja “P” të Kushtetutës, si dhe në nenin 72 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Anëtarë pro: Vladimir Kristo (kryetar), Gjergj Sauli, Xhezair Zaganjori, Kujtim Puto, Vitore Tusha, Petrit Plloçi, Sokol Berberi.

Anëtarë kundër: Fehmi Abdiu, Sokol Sadushi.

MENDIM I PAKICËS

Për mendimin e gjyqtarëve në pakicë, pranimi i kërkesës dhe shfuqizimi si i papajtueshëm i vendimit të Këshillit të Ministrave nr.514, datë 15.8.2007 “Për informatizimin e llogaritjes së kostos dhe hartimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit”, do të ishte zgjidhja më e drejtë që duhej dhënë në përfundim të këtij gjykimi kushtetues. Sidoqoftë, duke e respektuar qëndrimin e mbajtur nga shumica, pakica ndihet profesionalisht e detyruar për të parashtruar pikëpamjen e vet për kuptimin e saktë të kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së akteve normative të organeve të qeverisjes qendrore.

Është pretenduar nga kërkuesi, [Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë] në këtë gjykim kushtetues, se ky vendim i Këshillit të Ministrave, si një akt nënligjor me natyrë normative, e ka shkelur Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë në dy drejtime kryesore:

- ka cenuar parimin bazë për funksionimin normal të ekonomisë së tregut të lirë, që është liria e veprimtarisë ekonomike, parashikuar nga neni 11 pika 1 e Kushtetutës, si dhe

- Këshilli i Ministrave nuk ka respektuar kërkesat thelbësore që lidhen me rezervën ligjore, të parashikuara në nenin 118, pika 1 dhe 2, të Kushtetutës.

Çështja në shqyrtim paraqet interes edhe në zhvillimin e jurisprudencës dhe të doktrinës kushtetuese, për arsye se lidhet me qëndrimin që do të duhet të mbajë në të ardhmen Gjykata Kushtetuese për të gjitha rastet e inicimit të një gjykimi abstrakt të kushtetutshmërisë së normës juridike nga subjektet, për të cilët neni 134 i Kushtetutës kërkon prezencën e interesit të tyre lidhur me çështjen në shqyrtim.

Pikërisht për këto arsye, gjyqtarët në pakicë kanë mendimin se është e rëndësishme që të analizohet paraprakisht legjitimiteti i kërkuesit, në drejtim të inicimit të gjykimit abstrakt për kontrollin e kushtetutshmërisë së normës juridike. Argumenti që kërkon të parashtrrojë pakica është i kushtëzuar nga qëndrimi i mbajtur prej shumicës, sipas të cilës kërkuesi nuk legjitimohet për të iniciuar një proces kontrolli kushtetutshmërie, sipas nenit 131, shkronja “c”, të lidhur nenet 11 dhe 118 të Kushtetutës.

Shumica ka konkluduar se, në përmbajtjen e tij, vendimi i Këshillit të Ministrave nuk e kufizon parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike. Për rrjedhojë, përderisa Gjykata Kushtetuese nuk ka konstatuar shkelje të këtij parimi kushtetues, nuk mundet të vijojë më tej me analizën e kontrollit abstrakt të aktit objekt shqyrtimi, në drejtim të respektimit të kritereve të nenit 11, pika 3 dhe 17 të Kushtetutës. Ndërsa në lidhje me pretendimin për cenim të nenit 118 të Kushtetutës, shumica ka konkluduar se një pretendim i këtillë do të vlerësohej nga Gjykata Kushtetuese vetëm në plotësim të kushtit të kërkuar nga pika 2 e nenit 134 të Kushtetutës, pra vetëm nëse do të rezultonte se kërkuesi kishte një *interes real* të cenuar nga norma e kundërshtuar për antikushtetutshmëri.

Nga qëndrimi i mbajtur prej shumicës, gjyqtarët në pakicë janë të mendimit se nuk arrihet të qartësohet nëse argumenti kryesor për moslegjitimitimin e kërkuesit është pabazueshmëria e pretendimit për kufizimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike [që do të thotë shqyrtim në thelb dhe për rrjedhojë edhe legjitimitet kushtetues] apo mungesa e *interesit real* të kërkuesit për të kundërshtuar normën juridike konkrete në procedurën e gjykimit kushtetues.

Sigurisht, që këto dy argumente janë të dallueshme kushtetutshmërisht nga njeri-tjetri dhe nuk mendohet se janë një i vetëm. Çështja e interesit në një gjykim kushtetues është aspekt i legjitimitetit kushtetues, ndërsa kufizimi ose jo i parimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike është çështje e anës përmbajtësore të normës së kontrolluar.

Pra, kur Gjykata argumenton mbi moscenimin e parimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike, [siç rezulton nga qëndrimi i shumicës në vendim] ajo në të njëjtën kohë ka pranuar ta përfshijë këtë çështje në juridiksionin e saj kushtetues. E rëndësishme është që të dallohet se interesi është edhe legjitimiteti, ndërsa kontrolli i kushtetutshmërisë së normës juridike, në drejtim të respektimit të parimeve dhe standardeve kushtetuese, është një çështje e juridiksionit kushtetues.

Kjo do të thotë se pa vërtetuar më parë interesin dhe, për rrjedhojë legjitimitetin e kërkuesit, nuk bëhet i mundur vlerësimi më tej i juridiksioni kushtetues. Për të pasur juridiksion kushtetues për çështjet që paraqiten nga subjektet e parashikuara në nenin 134 pika 2 të Kushtetutës duhet së pari të provohet prezenca e interesit të tyre konkret me çështjen.

Ajo që në fakt konstatohet në qëndrimin e mbajtur nga shumica është vlerësimi dhe njëkohësisht pranimi që në shqyrtimin paraprak e më tej në seancën plenare, si dhe në vetarsyetimin e

vendimit i legjitimitetit të Shoqatës së Ndërtuesve të Shqipërisë për të kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së normës juridike. Ndërkohë që në arsyetimin e shumicës evidentohet se shkaku kryesor për rrëzimin e kërkesës nuk qëndron te mungesa e interesit real, në kuptim të nenit 134 pika 2 të Kushtetutës, por te thelbi i çështjes, që ka të bëjë me moscenimin e parimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike.

Pra, shumica ka pranuar t'i hyjë shqyrtimit në thelb të njërit prej pretendimeve të kërkesit, (cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike), që lidhet me kontrollin abstrakt të normës juridike, ndërkohë që ka lënë pa e analizuar pretendimin tjetër, atë të prekjes së rezervës ligjore absolute që parashikon neni 118 i Kushtetutës. Nëse shumica i qëndron arsyetimit të moslegjitimitetit të kërkesit, atëherë ishte e panevojshme të argumentonte pabazueshmërinë e pretendimit për kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike. Përderisa shumica u investua në thelbin e çështjes, [që do të thotë se e ka legjitimuar kërkesin] atëherë duhej t'i jepte përgjigje edhe pretendimit të dytë thelbësor të kërkesit.

Pranimi ose rrëzimi i pretendimit për cenim të lirisë së veprimtarisë ekonomike nuk mund të kushtëzojë prezencën ose jo të interesit të kërkesit për të argumentuar në gjykimin kushtetues, në kuptim të nenit 118 të Kushtetutës, mungesën e kompetencës së Këshillit të Ministrave për të nxjerrë aktin nënligjor konkret. Përderisa shumica ka pranuar që t'i hyjë shqyrtimit në thelb të pretendimit të kërkesit për cenim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, në kuptim të nenit 11 të Kushtetutës, pavarësisht nga bazueshmëria ose jo në thelb e këtij pretendimi, ajo nuk mund të mos pranonte të shqyrtonte edhe pretendimin tjetër të kërkesit për shkelje të nenit 118 të Kushtetutës.

Pikërisht, argumentet për të dy pretendimet kushtetuese të ngritura nga kërkesi, pakica i çmon të domosdoshme t'i analizojë në këtë opinion, në drejtimet e mëposhtme:

1. Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë legjitimohet në gjykimin kushtetues për kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së normës juridike.

Qëndrimi që është konsoliduar në jurisprudencën kushtetuese është se interesi i subjektit inicues për një gjykim kushtetues duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Të tri këto elemente, që i japin kuptim interesit të çdo subjekti për të kërkuar realizimin e një gjykimi kushtetues, konstatohen të evidentuara, në rastin në shqyrtim.

Dispozitat nënligjore të aktit, objekt shqyrtimi, të cilat janë të zbatueshme ndaj të gjitha subjekteve që operojnë në fushën e ndërtimit, pretendohet prej kërkesit se e prekin atë në mënyrë të pafavorshme, duke i shkaktuar një dëm të drejtpërdrejtë të gjithë anëtarësisë së Shoqatës së Ndërtuesve të Shqipërisë. Interesi ligjor për çështjen në shqyrtim konstatohet se është aktual, i sigurt dhe i drejtpërdrejtë për kërkesin (për rrjedhojë për të gjithë anëtarët e Shoqatës së Ndërtuesve), edhe për shkak se është i lidhur me faktin se pa ndërhyrjen e gjykatës, konflikti do të vazhdojë të ekzistojë dhe pala ndihet nën kërcënimin e pësimit të një dëmi të mundshëm. Prandaj, shmangia e dëmit që mund t'i vijë kërkesit nga zbatimi i këtij akti normativ, e nënkupton prezencën e interesit të ligjshëm të tij në këtë proces gjyqësor kushtetues.

Sipas këtij akti nënligjor të nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, subjektet ndërtuese janë të detyruar të hyjnë në një marrëdhënie kontraktuale, në të cilën çmimin nuk mund ta përcaktojnë me vullnetin e tyre të lirë, por duhet ta vendosin mbi bazën e çmimeve fikse që vendos autoriteti shtetëror. Pra, vendimi i Këshillit të Ministrave detyron ndërtuesit që t'i referohen çmimeve të buletinit që përcakton koston e ndërtimit e të materialeve të ndërtimit, veprim i cili sjell ndikim të drejtpërdrejtë mbi veprimtarinë e tyre ekonomike.

Pikërisht për arsye të impaktit të drejtpërdrejtë, që ka ky rregullim juridik i vendimit të Këshillit të Ministrave, mbi interesat ekonomike të anëtarësisë së Shoqatës-[personave juridikë në fushën e ndërtimit], gjyqtarët në pakicë janë të mendimit se legjitimimi i kërkesit në gjykimin e kontrollit të kushtetutshmërisë së aktit normativ, është i provuar.

2. Është cenuar parimi i lirisë së veprimtarisë ekonomike.

Pakica ka mendimin se akti objekt shqyrtimi cenon nenin 11 të Kushtetutës në disa komponentë të rëndësishëm, si zhvillimi apo ushtrimi i iniciativës së lirë ekonomike, konkurrenca e lirë, liria e tregtisë, liria fiskale, liria e investimit etj.

Dëmi që i shkaktohet anëtarësisë së shoqatës rrjedh drejtpërsëdrejti nga norma e kundërshtuar (VKM) dhe zbatimi i saj shkakton kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, për shkak se organet tatimore do të llogarisin detyrimet tatimore dhe të gjitha detyrimet e tjera vetëm mbi bazën e çmimeve fikse, të përcaktuara në manualin përkatës.

Autonomia kontraktuale ndërmjet palëve ka si elemente thelbësore të saj lirinë e përcaktimit të

çmimit të shitjes. Çmimet fikse të përcaktuara në manualin përkatës nuk tregojnë çmimin real të tregut, sepse termit e kontratave të furnizimit apo të shitjes në tregun e ndërtimit (përsa i përket çmimeve) do të duhet të ndryshojnë sa herë ndryshon çmimi i lëndëve të ndërtimit, sipas buletinit të nxjerrë nga autoriteti shtetëror. Ky çmim, i fiksuar në këtë buletin, e kufizon pavarësinë e subjekteve kontraktore në trajtimin preferencial apo diferencues të klientëve të tyre për qëllime biznesi, si dhe nuk lejon nënshkrimin e kontratave afatgjata të shitjes apo furnizimit me vullnetin e lirë të palëve, si rrjedhojë e detyrimit për përditësim të çmimeve të ndërtimit çdo 6 muaj.

Vendosja e çmimeve fikse për llogaritjen e kostos së ndërtimit mbart riskun e llogaritjes së detyrimeve fiskale në mënyrë jo korrekte e abuzive nga organet tatimore, si ndaj subjekteve që paraqiten në treg me çmimin më të ulët se çmimi fikse i buletinit, ashtu dhe ndaj atyre subjekteve që ndërtojnë me kosto më të lartë se ky çmim fikse. Për rrjedhojë kjo sjell një situatë të atillë që shteti të mos përfitojë nga subjektet, të cilat ndërtojnë me kosto më të lartë, për arsye se organet tatimore kanë diskrecion që të llogarisin koston minimale fiskale mbi metodat alternative, dhe jo mbi atë që kryhet në fakt. Kjo situatë diskrecionare e vlerësimit tatimor mund të jetë e dëmshme si për ndërtuesit, ashtu edhe për vetë shtetin.

Gjithashtu, parashikimi i kostos [që bëhet nëpërmjet llogaritjes së preventivave nga subjekti privat, duke u bazuar në çmimin fikse të buletinit dhe që është një tjetër kufizim i lirisë së veprimtarisë ekonomike], mbart mundësinë e një parashikimi fiktiv, sepse, nga njëra anë sjell detyrime tatimore më të larta për firma që ndërtojnë me kosto më të ulët se çmimi fikse i manualit dhe, nga ana tjetër, mund të sjell ndëshkime administrative (me gjobë) për subjektet të cilat janë të detyruar të parashikojnë preventivat mbi koston reale të ndërtimit.

Ky vendim i Këshillit të Ministrave rezulton se nuk është në koherencë me një tjetër akt nënligjor ende në fuqi, që rregullon marrëdhëniet në fushën e ndërtimit. Konkretisht vendimi i Këshillit të Ministrave nr.173, datë 29.3.2006 “Për miratimin e kostos minimale fiskale në ndërtim dhe për mënyrën e përcaktimit të çmimit të shitjes së banesave”, në nenin 6 të tij ka parashikuar se “*për përcaktimin e çmimit të shitjes së një m² sipërfaqe ndërtimi banese merret për bazë konsiderata që jep blerësi e merr shitësi*”. Gjithashtu, një tjetër element i rëndësishëm i këtij vendimi është se për përcaktimin e çmimit të shitjes së banesave bëhet një dallim ndërmjet zonave të ndryshme të vendit.

Sipas këtij vendimi të Këshillit të Ministrave, nëse ka abuzime apo dyshime në përcaktimin e çmimit të shitjes së banesave, organet shtetërore përdorin metodat alternative për përcaktimin e vlerës së tregut, të dhëna këto që sigurohen nga hetimi administrativ, nga zyrat imobiliare, të noterisë, të bankave të nivelit të dytë, kontratat e sigurimit, të dhënat statistikore, media etj. Mbi bazën e këtyre të dhënave “*metoda që cakton çmimin më të lartë do të jetë e detyrueshme për t’u përdorur*.”

Pra, është vetë Këshilli i Ministrave që nga njëra anë ka vendosur rregulla të qarta për përcaktimin e çmimit të shitjes së banesave [vendimi i sipërcituar] dhe nga ana tjetër, pa e ndryshuar një rregullim të tillë, vendos rregulla të tjera sjelljeje, me anë të të cilave detyron subjektet ndërtuese të veprojnë mbi bazën e çmimeve fikse për ushtrimin e lirë të veprimtarisë së tyre.

Nga ky këndvështrim i problemit, pakica është e mendimit se vendimi i Këshillit të Ministrave, objekt shqyrtimi, e cenon parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, parashikuar nga neni 11 i Kushtetutës.

3. Është cenuar rezerva ligjore në kuptim të nenit 11 dhe 118 të Kushtetutës.

Vetëm prezenca e kufizimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike në një dispozitë ligjore apo nënligjore nuk e bën domosdoshmërisht normën antikushtetuese, pa verifikuar praninë e elementeve kushtetuese të arsyes publike, si dhe të parimit të proporcionalitetit, që parashikohen në nenin 11 dhe 17 të Kushtetutës. Kufizimi i lirisë së veprimtarisë ekonomike nuk mund të bëhet përveçse me ligj (neni 11) dhe vetëm ligji mund të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte (neni 118).

Kërkuesi ka pretenduar se në rastin në shqyrtim të dy këto dispozita kushtetuese janë shkelur, për arsye se kufizimi i lirisë së veprimtarisë ekonomike nuk është bërë me ligj, por me akt nënligjor dhe se Këshilli i Ministrave nuk është autorizuar shprehimisht nga ligji për nxjerrjen e këtij akti nënligjor. Pra, pretendimi i kërkuesit është se Këshilli i Ministrave nuk ka respektuar kërkesat thelbësore që lidhen me rezervën ligjore, të parashikuara në nenin 11 dhe 118 të Kushtetutës.

Gjyqtarët në pakicë i qëndrojnë mendimit se, përderisa në aktin, objekt shqyrtimi, evidentohet prezenca e kufizimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike, atëherë nuk mund të mbetet pa i dhënë përgjigje pretendimit të dytë të parashtuar nga kërkuesi për prekje të rezervës ligjore nga ana e

Këshillit të Ministrave në nxjerrjen e aktit konkret nënligjor.

Neni 11 i Kushtetutës parashikon: *“Kufizime të lirisë së veprimtarisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike.”*

Neni 118/2 i Kushtetutës parashikon: *“Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjen që duhet rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.”*

Të dy këto dispozita kushtetuese ndihmojnë për t'i dhënë kuptimin kushtetues dhe doktrinar konceptit *“rezervë ligjore”*, nëpërmjet së cilës kufizohet apo orientohet pushteti normativ i organeve ekzekutive për të rregulluar marrëdhënie të caktuara me akte nënligjore.

Në rastin e *rezervës ligjore* relative çështja konkrete mund të rregullohet edhe nga aktet nënligjore, përveçse kur ligji ka parashikuar vetë çështjet kryesore, si dhe parimet mbi të cilat do të nxirren këto akte. Ndërsa në rastin e *rezervës ligjore absolute* është norma kushtetuese që ia rezervon ligjit dhe vetëm ligjit rregullimin e një marrëdhënie konkrete.

Në jurisprudencën kushtetuese i është bërë një analizë e gjerë këtij koncepti. Shprehja *“vetëm me ligj”* ka kuptimin që në rast se është i nevojshëm kufizimi i një të drejte të parashikuar në Kushtetutë, atëherë ky vlerësim është në diskrecionin vetëm të ligjvënësit, dhe jo të organeve të tjera, përfshirë edhe Këshillin e Ministrave...Përdorimi i kësaj shprehje nuk është i rastit, por është bërë për të treguar se kufizime të tilla nuk mund të vendosen me ndonjë akt tjetër, përveç ligjit (vendimi nr.20, datë 11.7.2006 i Gjykatës Kushtetuese).

Pikërisht nga një analizë e tillë e çështjes, pakicës i rezulton se nëpërmjet vendimit të Këshillit të Ministrave dhe jo ligjit është vendosur një kufizim i lirisë së veprimtarisë ekonomike. Manuali teknik i çmimeve për punimet e ndërtimit, si buletin periodik i çmimeve të punimeve të ndërtimit dhe i analizave teknike të çmimeve duke u është parashikuar si një instrument i detyrueshëm për zbatim për subjektet që operojnë në ekonominë e tregut të lirë, përbën një cenim të lirisë së veprimtarisë së tyre ekonomike.

Gjithashtu, çështjet që rregullohen nga ky vendim i Këshillit të Ministrave dhe në tërësi gjithë përmbajtja e tij nuk rezulton të ketë ndonjë lidhje me ligjet, të cilave u është referuar. Këshilli i Ministrave e ka marrë autorizimin ligjor nga nenet 10 e 17 të ligjit nr.8464, datë 11.3.1999 *“Për standardizimin”*, si dhe neni 18 i ligjit nr.8402, datë 10.9.1998 *“Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit”*. Këto dispozita ligjore, të cilat përmenden në hyrje të këtij vendimi, nuk trajtojnë asnjë prej elementeve që kërkon neni 118 i Kushtetutës dhe që përfshihen në konceptin e rezervës ligjore.

E vetmja lidhje që në vështrim të parë duket se ekziston për të justifikuar autorizimin ligjor për nxjerrjen e një akti të tillë, është me ligjin nr.8560, datë 22.12.1999 *“Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”* (të ndryshuar). Megjithatë referenca ligjore (neni 74) që ka përdorur vendimi i Këshillit të Ministrave nuk është e saktë, për arsye se në këtë dispozitë është parashikuar se është Ministri i Financave që autorizohet të nxjerrë rregullore dhe udhëzime në bazë dhe për zbatim të këtij ligji. Pikërisht, kjo kompetencë normuese e veprimtarisë konkrete nuk rezulton të jetë ushtruar nga organi kompetent (Ministri i Financave), por nga Këshilli i Ministrave. Përsa i përket autorizimit ligjor për nxjerrjen e akteve nënligjore (neni 118 i Kushtetutës) këto organe kanë një autoritet kushtetues dhe nuk i lejohet të zëvendësojnë apo mënjanojnë njëri-tjetrin në kompetencat që atyre u burojnë prej ligjit dhe Kushtetutës.

Nëse mund të ketë ndonjë lidhje nga pikëpamja formale, por jo substanciale ndërmjet vendimit të Këshillit të Ministrave dhe ligjit nr.8560, datë 22.12.1999 *“Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”* (të ndryshuar) është neni 36 i tij, të cilit nuk i është referuar ky vendim i Këshillit të Ministrave, por përfaqësuesi i subjektit të interesuar në argumentimin e pretendimeve të tij në seancën plenare.

Sipas nenit 36 të ligjit të sipërcituar, *“organet tatimore mund të rikarakterizojnë transaksionet për të reflektuar situatën ekonomike reale dhe mund të mos marrin parasysh formën e transaksionit...”* Në raste të kësaj natyre, këto organe tatimore duhet të ndeshen me tatimpagues që nuk deklarojnë detyrimet e tyre tatimore, nuk kanë dokumentacionin e duhur për përcaktimin e detyrimit tatimor [ose kur dokumentacioni ka mangësi serioze], që manipulojnë a deformojnë çmimet e shitjes etj.

Pra, neni 36 i ligjit *“Për procedurat tatimore”* nuk ka lidhje me iniciativën qeverisëse të shprehur në vendimin e Këshillit të Ministrave. Ky akt nënligjor nuk ka marrë përsipër të rregullojë vetëm çështjen e shkelësve të ligjit, që rregullon neni 36 i ligjit *“Për procedurat tatimore”*, por

unifikimin e metodologjisë së llogaritjes së preventivave e të analizës së kostos për punimet e ndërtimit për të gjithë subjektet që operojnë në këtë fushë- pra edhe për ato subjekte që e zbatojnë ligjin.

Vendimi i Këshillit të Ministrave rregullon një çështje krejtësisht të ndryshme nga ajo që parashikon neni 36 i ligjit. Për rrjedhojë, vetë Këshilli i Ministrave nuk është autorizuar nga ligji për të rregulluar një çështje që neni 36 i ligjit ka marrë përsipër ta rregullojë vetë dhe, për të tjera subjekte. Nuk rezulton që ndonjë dispozitë e ligjit të ketë vendosur kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, në drejtim të unifikimit të çmimeve për analizën e kostos së punimeve të ndërtimit. Asnjë prej dispozitave ligjore që përdoren për referencë në aktin objekt shqyrtimi, nuk e ka autorizuar shprehimisht Këshillin e Ministrave si organin kompetent për të nxjerrë ndonjë akt nënligjor, që të parashikojë hartimin e një manuali çmimesh të unifikuara e të centralizuara, mbi bazën e të cilave bëhet llogaritja e detyrimeve tatimore për shoqëritë e ndërtimit.

Pikërisht për shkak të kufizimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike me akt nënligjor dhe jo me ligj, si dhe për arsye të shkeljes së konceptit të rezervës ligjore absolute (neni 11 dhe 118 i Kushtetutës), pakica, në opinionin e saj, e mban këtë qëndrim të kundërt me shumicën për zgjidhjen e çështjes.

Anëtarë: Fehmi Abdiu, Sokol Sadushi.

VENDIM **Nr.18, datë 29.7.2008**

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vladimir Kristo	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Gjergj Sauli	Anëtar i “ “
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Vitore Tusha	Anëtare e “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “

me sekretare Brunilda Bara, në datë 15.4.2008, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.9 Akti, që i përket:

KËRKUES: NJË E PESTA E DEPUTETËVE TË KUVENDIT TË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga av.Dashmir Kore, me prokurë.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar nga z.Lulzim Lelçaj, me autorizim.

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga z.Myqerem Tafaj dhe znj.Marsida Xhaferllari, me autorizim.

OBJEKTI: 1. Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i ligjit nr.9853, datë 26.12.2007 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.9655, datë 11.12.2006 “Për Akademinë e Shkencave të Republikës së Shqipërisë””.

2. Pezullimi i këtij ligji, deri në shqyrtimin përfundimtar të kësaj çështjeje, nga Gjykata Kushtetuese.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjo i relatorin e çështjes Sokol Sadushi, përfaqësuesin e kërkuarit që kërko i pranimin e kërkesës, përfaqësuesit e subjektit të interesuar që kërko i rrëzimin e kërkesës dhe shqyrtoi çështjen

në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, me ligjin nr.9655, datë 11.12.2006, shfuqizoi ligjin nr.9182, datë 5.2.2004 “Për Akademinë e Shkencave në Republikën e Shqipërisë”. Ky ligj solli ndryshime në përbërjen dhe strukturimin e anëtarësisë së Akademisë së Shkencave, në marrëdhëniet e punës, të pagës dhe të shpërblimit të anëtarëve të saj, si dhe në lidhje me të drejtën e votës për anëtarët e Akademisë mbi moshën 75 vjeç, ndryshime të cilat me vendimin nr.36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese, u shfuqizuan në një pjesë të tyre si antikushtetuese.

Në përmbushje të funksioneve të tij, por edhe të nevojës që u krijua prej boshllëkut ligjor, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miratoi ligjin nr.9853, datë 26.12.2007 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.9655, datë 11.12.2007 “Për Akademinë e Shkencave në Republikën e Shqipërisë””.

Ky ligj sjell disa elemente të reja, që lidhen me përbërjen e Akademisë së Shkencave, me përzgjedhjen dhe shpërblimin e anëtarëve të saj, me përfundimin e anëtarësisë dhe plotësimin e vendeve vakante, me përbërjen dhe mënyrën e zgjedhjes së organeve drejtuese dhe me riorganizimin në tërësi të këtij institucioni shkencor.

2. Një e pesta e deputetëve, në cilësinë e kërkuesit, ka iniciuar një gjykim kushtetues, me anë të të cilit i kërkon Gjykatës Kushtetuese shfuqizimin në tërësinë e tij të ligjit nr.9655, datë 11.12.2007 “Për Akademinë e Shkencave të Republikës së Shqipërisë”, si dhe pezullimin e zbatimit të tij deri në shqyrtimin përfundimtar të kësaj çështje nga Gjykata Kushtetuese. Në kërkesën drejtuar Gjykatës Kushtetuese kërkuesi pretendon se ligji është antikushtetues, për arsye se:

- është në kundërshtim me vendimin nr.36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese. Ligji nuk u njeh të drejtën e votës akademikëve mbi moshën 75 vjeç, si dhe i përjashton ata si anëtarë të Akademisë së Shkencave. Një kufizim i tillë është në kundërshtim me vetë konkluzionin që ka arritur Gjykata Kushtetuese në vendimin e saj;

- ndalon një numër të caktuar të anëtarëve të Akademisë së Shkencave për t’u konsideruar si të tillë, duke krijuar dhe një diskriminim ndërmjet akademikëve, për arsye se vetëm një pjesë e tyre, të cilët *“kanë një kontribut të shquar, të vlerësuar gjerësisht, në shkallë kombëtare dhe ndërkombëtare”* do të konsiderohen si “anëtarë të përhershëm”, ndërsa të tjerët do të pushojnë së qenuri *“akademikë”*;

- cenon *parimin kushtetues të lirisë akademike*, sepse riorganizimi dhe zgjedhja e organeve drejtuese do të realizohet nga trupa të jashtëm dhe jo nga vetë Akademia e Shkencave. Vendimtare për zgjedhjen e anëtarëve të përhershëm të Akademisë së Shkencave dhe të të gjithë organeve drejtuese të saj do të jetë vota e anëtarëve të rregullt (të rinj), të cilët nuk zgjidhen nga strukturat e brendshme të saj;

- dispozitat transitorë që parashikojnë reformimin e Akademisë së Shkencave janë në kundërshtim me nenin 57 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, në të cilin janë sanksionuar autonomia institucionale dhe liria akademike. Autonomia organizative është thelbësore për një institucion të tillë shkencor, ndaj dhe drejtimi, qoftë dhe i përkohshëm nga ekzekutivi, është i dëmshëm për vetë lirinë akademike;

- kompetencat e Këshillit të Ministrave, në lidhje me rregullimet që do të duhet të bëjë gjatë periudhës transitorë të riorganizimit të Akademisë, janë përtej kompetencave të parashikuara nga neni 100 i Kushtetutës.

3. Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, duke parashtruar se:

- ligji i kundërshtuar është miratuar nga Kuvendi në përmbushje të detyrimit të krijuar nga boshllëku ligjor, pasojë e vendimit nr.36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese;

- parashikimi i mundësisë që një pjesë e akademikëve të jenë “anëtarë të përhershëm” nuk përbën diskriminim për anëtarët e tjerë për shkak të moshës, për arsye se kjo bëhet me pëlqimin e anëtarit të akademisë që ka mbushur moshën 75 vjeç dhe për arsye objektive të justifikuara;

- modeli i aplikuar nga ligjvënësi për riorganizimin e Akademisë së Shkencave, si një institucion publik i mbështetur plotësisht nga buxheti i shtetit, e justifikon ndërhyrjen sa i përket

rregullimeve të nevojshme. Në realizimin e këtyre rregullimeve, legjislatori është kujdesur të respektojë lirinë akademike dhe autonominë e këtij institucioni të kërkimit shkencor;

- pretendimi i kërkuesit që Këshilli i Ministrave merr kompetenca më të gjera se ato që parashikon neni 100 i Kushtetutës është i pabazuar dhe kontradiktor.

4. Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, duke parashtruar se:

- kërkuesi nuk legjitimohet, sepse subjektet e listuara në nenin 134, shkronjat “a”, “b”, “c”, “ç” dhe “d”, mund të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese *vetëm për çështje që lidhen me funksionet e tyre*. Sa i përket 1/5 së deputetëve, ata mund të kërkojnë antikushtetutshmërinë e një ligji vetëm në lidhje me vese apo defekte *formale* që kanë të bëjnë me procedurën, ndërsa për anën *materiale*, vetëm kur pretendohet se ligji i kundërshtuar cenon të drejtat dhe liritë themelore të njeriut;

- ligji nuk passjell diskriminim (të padrejtë), por një diferencim të përligjur, sepse përzgjedhja në bazë të “*kontributit të shquar*” lidhet me aftësitë dhe meritat e individit. Diferencimi i pretenduar nuk argumentohet me ndonjë nga shkaqet e listuara në nenin 18 të Kushtetutës, aq më tepër që paragrafi 2 i këtij neni lejon diskriminim kur ekziston një përligje e arsyeshme dhe objektive;

- Akademia e Shkencave nuk gëzon një mbrojtje kushtetuese në kuptim të nenit 57/7 të Kushtetutës, sepse nuk është institucion i arsimit të lartë dhe parimi kushtetues i lirisë akademike vepron vetëm ndaj institucioneve të arsimit të lartë dhe procesit mësimdhënës që ato ushtrojnë;

- ndërhyrja e Këshillit të Ministrave, në fazën e reformimit të Akademisë së Shkencave është plotësisht e justifikuar, sepse Akademia është person juridik publik dhe institucion buxhetor i financuar nga shteti;

- riorganizimi i parashikuar nga ligji synon transformimin e thellë të Akademisë së Shkencave në një institucion të një modeli krejtësisht të ndryshëm nga modeli lindor i deritanishëm. Objektivi për të reformuar sistemin e kërkimit është një objektiv madhor politik, i cili rrjedh nga vetëdija e plotë që ka qeveria se investimi për arsimin dhe shkencën është investim për të ardhmen. Ky investim është jetik dhe përcaktues për zhvillimin ekonomiko-shoqëror e për të ardhmen e vendit.

II

1. Në bazë të nenit 45 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, në fillim të seancës plenare, Gjykata Kushtetuese (Gjykata), pasi dëgjoi pretendimet e palëve për kërkimin që lidhet me pezullimin e ligjit, objekt shqyrtimi, vendosi rrëzimin e kësaj kërkeje si të pabazuar, me arsyetimin se zbatimi i ligjit nuk lidhet me cenimin e interesave shtetërore, shoqërore ose të individëve.

2. Gjykata Kushtetuese, përpara shqyrtimit të pretendimeve të kërkuesit, do të analizojë pretendimet e parashtruara nga subjekti i interesuar lidhur me legjitimitimin e kufizuar të kërkuesit në gjykimin abstrakt të kushtetutshmërisë së normave juridike.

Gjykata çmon se kërkuesi legjitimohet, pasi është një nga subjektet e listuara në nenin 134, pika 1, shkronja “c” të Kushtetutës, për të cilat nuk kërkohet të provojnë interesin e tyre për çështjen në shqyrtim dhe se pretendimet e tij janë *prima facie* në juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese, në respekt të nenit 131 shkronja “a” të Kushtetutës dhe nenit 49/1 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

Gjykata e realizon procedurën abstrakte të kontrollit të pajtueshmërisë së ligjit dhe akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën (dhe/ose me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara) në zbatim të nenit 131 shkronja “a” dhe 131 shkronja “c”. Përsa i përket legjitimitimit (*locus standi*) të kërkuesit, Gjykata vlerëson se Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ka ndjekur një praktikë të njohur dhe të gjithëpranuar, ku e drejta për të iniciuar një procedurë të kontrollit abstrakt të normës i njihet edhe një numri të kufizuar të deputetëve, që nuk mund të jetë më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit. Interesi i këtyre bartësve të funksionit publik për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtetformuese si *konstitucionalizmi, shteti i së drejtës*,

demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj. të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar.

Kontrolli abstrakt i kushtetutshmërisë së normës mund të zbatohet ndaj akteve të mësipërme, pavarësisht nga efekti që ato mund kenë në një konflikt aktual apo të pritshëm. “Për Gjykatën Kushtetuese është i njohur rregulli i pranuar në doktrinë dhe në jurisprudencën kushtetuese, se gjatë kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së një norme juridike nuk kërkohet ardhja e pasojës për të legjitimuar kërkesin. Tipari dallues i një kërke të tillë është se ajo vë në lëvizje një kontroll abstrakt e objektiv të ligjit, pasi interesi që kërkohet të mbrohet nuk është thjesht individual, por është një interes që lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e rregullt të shtetit të së drejtës. Qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve është njëkohësisht edhe parandalimi i pasojave negative që mund të vijnë nga zbatimi i tyre.” (vendimi nr.1, datë 7.1.2005 i Gjykatës Kushtetuese).

III

1. Kërkuesi pretendon se ndarja e akademikëve, duke i quajtur vetëm disa prej tyre si “të përhershëm” është një diskriminim dhe si i tillë bie ndesh me Kushtetutën.

Ligji i kundërshtuar në Gjykatën Kushtetuese, në nenin 3 përcakton se pas nenit 6 të ligjit të ndryshuar shtohet neni 6/1 me këtë përmbajtje: “1. *Statusi i anëtarit të rregullt, atij të asociuar dhe i çdo funksioni tjetër drejtues, të lidhur me këto funksione, në zbatim të neneve 9 dhe 10 të këtij ligji, përfundon kur anëtari: a) mbush moshën 75 vjeç*”, ndërkohë që neni 2 përcakton se në nenin 6 të ligjit të ndryshuar, pas paragrafit të dytë shtohet një paragraf me këtë përmbajtje: “*Anëtarë të përhershëm të Akademisë zgjidhen akademikët, që kanë mbushur moshën 75 vjeç dhe kanë një kontribut të shquar, të vlerësuar gjerësisht, në shkallë kombëtare dhe ndërkombëtare*”.

Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj ka konkluduar se financimi i Akademisë së Shkencave nga shteti “i jep këtij të drejtën të përcaktojë në mënyrë të pakushtëzuar raporte me akademinë për të rregulluar marrëdhëniet e punës, të pagave, të pensionit, të mbështetjes materiale, të statusit dhe të anëtarëve të saj. Vendosja e kriterit të moshës në ushtrimin e funksioneve publike a shtetërore zbatohet për të gjithë personat juridikë publikë që funksionojnë me financime nga shteti [...]

Në këtë këndvështrim, caktimi i kufirit të moshës nga ligjvënësi, me qëllim ndërprerjen e marrëdhënieve të punës dhe daljen në pension të akademikëve, nuk përbën përkeqësim në mënyrë të paarsyeshme të gjendjes së tyre ligjore dhe, për rrjedhojë, nuk mund të shërbejë si argument për të shpallur se norma juridike që kundërshtohet është antikushtetuese” (Vendimi nr.36, datë 15.10.2007 i Gjykatës Kushtetuese).

2. Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, lidhur me mbrojtjen kushtetuese të parimit të barazisë e të mosdiskriminimit, ka theksuar se barazia në ligj dhe para ligjit nuk parakupton zgjidhje të njëllojta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme, por ajo parakupton kryesisht barazinë e individëve që ndodhen në kushte të njëllojta.

Parimi i barazisë, i parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, kërkon që të gjithë qytetarët të jenë të barabartë përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Nga ana tjetër, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, duke sanksionuar parimin e barazisë para ligjit, nuk i ka dhënë asaj kuptimin e një të drejte absolute, sepse ajo ka përcaktuar njëkohësisht edhe kushtet e kufizimit në ushtrimin e kësaj të drejte. Paragrafi i tretë i nenit 18 të Kushtetutës pranon kufizimet e së drejtës për barazi me përmbushjen e disa kushteve të posaçme, pikërisht të përligjjes së arsyeshme dhe objektive.

Ky parim kërkon që të gjitha subjektet të trajtohen në mënyrë të njëjtë, por nuk formulon ndalime që të mund të bëhen trajtime të diferencuara kur individët e grupet nuk ndodhen në kushte të njëjta a të ngjashme, apo kur ka justifikim të arsyeshëm e objektiv, duke vendosur një raport të arsyeshëm dhe përpjesëtimor midis mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të arrihet.

Gjithashtu, Gjykata Kushtetuese i është referuar edhe jurisprudencës së Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, duke konkluduar se dallimi në trajtim do të konsiderohet diskriminues, kur nuk ka justifikim të arsyeshëm e objektiv, kur nuk ndjek një “qëllim të ligjshëm” ose kur nuk ekziston “...marrëdhënie e arsyeshme dhe përpjesëtimore ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të arrihet” (Vendimi nr.9, datë 26.2.2007, Gjykata Kushtetuese).

Në rastin në shqyrtim, sikundër rezulton nga dispozitat e ligjit, anëtarët e rregullt të Akademisë së Shkencave, me mbushjen e moshës 75 vjeç, humbasin statusin e akademikut. Ndër ta,

anëtarët e rregullt (të mbetur) të Akademisë, në respekt të kuorumit të nevojshëm të Asamblesë (duke proceduar më parë me pranimin e anëtarëve të rinj), do të zgjedhin deri në 10 “anëtarë të përhershëm”, duke marrë parasysh *“kontributin e shquar, të vlerësuar gjerësisht, në shkallë kombëtare dhe ndërkombëtare”*.

Kërkuesi e konsideron këtë kriter përzgjedhës si “subjektiv” dhe premisë për diskriminim. Gjykata thekson se një kriter i tillë është pranuar nga ligji nr.9655, datë 11.12.2006 “Për Akademinë e Shkencave në Republikën e Shqipërisë”, edhe për përzgjedhjen e anëtarit të rregullt të Akademisë së Shkencave. Neni 6 i këtij ligji parashikon se: *“Anëtarët e rregullt të Akademisë zgjidhen nga radhët e shkencëtarëve të shquar me titull “Profesor”, me shtetësi shqiptare, të cilët, nëpërmjet punimeve origjinale, veprave përgjithësuese me një nivel të lartë shkencor, kanë zgjidhur teorikisht dhe praktikisht probleme të një rëndësie të veçantë në fushën e shkencës, të ekonomisë, të artit dhe të kulturës, si dhe kanë dhënë ndihmesë në formimin universitar e pasuniversitar të shkencëtarëve të rinj.”*.

Nga ky këndvështrim, Gjykata vlerëson se *kontributi i shquar* ka si njësi matëse veprimtarinë e njohur shkencore ndër vite të ish-akademikut të rregullt, tashmë në pension. E shprehur në forma të ndryshme si: botime, studime, ekspertiza, referime në veprimtari të rëndësishme shkencore brenda dhe jashtë vendit etj., ky kontribut është në mënyrë të arsyeshme i vlerësueshëm në parametra objektivë dhe si rrjedhojë, edhe i matshëm. Përzgjedhja e disa prej ish- anëtarëve të rregullt pas daljes në pension si anëtarë të përhershëm, konsiderohet nga Gjykata si një zgjidhje e arsyeshme, e cila, ndërsa u hap rrugën e karrierës akademike brezave më të rinj në moshë, siguron dhe vazhdimësinë e koherencën e mendimit akademik.

3. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka pretenduar se Akademia e Shkencave nuk gëzon një mbrojtje kushtetuese në kuptim të nenit 57/7 të Kushtetutës, sepse nuk është institucion i arsimit të lartë dhe parimi kushtetues i lirisë akademike ka të bëjë vetëm me institucionet e arsimit të lartë dhe me procesin mësimdhënës që ato ushtrojnë;

Në vendimin nr.36, datë 15.10.2007, Gjykata ka theksuar se *liria akademike* dhe, në mbrojtje të saj, edhe *autonomia institucionale*, janë parime kushtetuese që vlejnë edhe përsa i përket funksionit dhe organizimit të Akademisë së Shkencave.

Nën dritën e jurisprudencës dhe doktrinës kushtetuese, Gjykata nënvizon se, përsa kohë institucioni i Akademisë së Shkencave është i angazhuar në aktivitete shkencore, në dobi të vendit, në kërkim të së vërtetës shkencore, ai përfiton nga mbrojtja që garantojnë nenet 57 (7) dhe 58 (1) të Kushtetutës. Kërkimi shkencor e ka të domosdoshme lirinë akademike, dhe kjo, nga ana e saj, nuk mund të fitojë dimensionin e duhur pa autonominë institucionale.

Ligji i kundërshtuar në Gjykatën Kushtetuese sjell disa ndryshime për të cilat kërkuesi ka pretendimin se cenohet parimi i lirisë akademike. Gjykata e gjen me vend të theksojë, se cenimi i *autonomisë institucionale* në vetvete, nëse nuk arrin deri në cenim të *lirisë akademike* apo të *kërkimit shkencor* dhe, nëse është proporcional e i justifikuar nga interesa publikë të rëndësishëm, nuk e bën ligjin përkatës antikushtetues. Nuk është *liria akademike* në funksion të autonomisë institucionale, përkundrazi, e anasjella është e vërtetë.

Ndonëse kërkon shfuqizimin e të gjithë ligjit nr.9853, datë 26.12.2007, kërkuesi i referohet në kërkesë kryesisht cenimeve që rrjedhin nga aplikimi i “Dispozitave kalimtare”. Këto “Dispozita kalimtare” kanë rëndësi të madhe për organizimin e ardhshëm të Akademisë së Shkencave, pasi rregullojnë kriteret për zgjedhjen e organeve dhe autoriteteve të reja drejtuese të saj. Në to përcaktohet se:

- me urdhër të Kryeministrit krijohet Komiteti i Reformimit të Akademisë së Shkencave (KRASH), komitet që do të drejtojë riorganizimin e Akademisë;

- ky Komitet do të kryesohet nga Zëvendëskryeministri dhe ka në përbërjen e tij Ministrin e Arsimit, një ekspert të Këshillit të Arsimit të Lartë dhe të Shkencës (KALSH), si dhe dy anëtarë të ASH-së ekzistuese;

- roli i KRASH është të propozojë (nga radhët e anëtarëve ekzistues të ASH) Kryesinë e Përkohshme të ASH-së (KPA) dhe vendet vakante në të. Pas këtij propozimi, anëtarët e kësaj Kryesie do të miratohen nga Presidenti i Republikës (Kryetari) dhe Këshilli i Ministrave (Zëvendëskryetari dhe Sekretari Shkencor). Roli i kësaj kryesie është të drejtojë ASH-në deri në përfundim të riorganizimit, kur edhe do të zgjidhet kryesia e re nga anëtarët e rinj të ASH-së të reformuar;

- anëtarët e rinj do të përzgjidhen nga Komisioni Përzgjedhës (KP). Vetë KP-ja do të ngrihet me vendim të Këshillit të Ministrave, pas propozimeve të KRASH dhe KPA. Në përbërjen e tij do të jenë vetëm katër anëtarë të ASH ekzistuese (të propozuar nga KPA). Pesë të tjerët propozohen nga Ministri i Arsimit dhe janë personalitete shkencorë të huaj, në bazë të rekomandimit të KALSH-së.

Sikundër vihet re, riorganizimi i Akademisë kryhet nën mbikëqyrjen dhe bashkëdrejtimin e institucioneve shtetërore, nga trupa të cilat kanë në përbërjen e tyre në shumicë përfaqësues të shtetit (ose të huaj) dhe anëtarët aktualë të mbetur të Akademisë (të cilët janë në pakicë). Nga aplikimi i “Dispozitave kalimtare” formalizohet një strukturë përfundimtare permanente-Asambleja e Akademisë, e cila do të miratojë Statutin, do të zgjedhë *anëtarët e përhershëm*, ata të *asociuar* si dhe kryesinë e Akademisë.

Në vështrim të parë duket sikur ndryshimet e ligjit, objekt shqyrtimi, e cenojnë *autonominë institucionale* në komponentin e “lirisë së organizimit të brendshëm”. Nga ana tjetër, Gjykata, ndërsa analizon kushtetutshmërinë e ndërhyrjes së ligjvënësit, merr parasysh edhe interesin publik që ka motivuar këtë reformë. Ajo vlerëson se ndryshimet rrënjësore në organizimin dhe mënyrën e funksionimit të Akademisë së Shkencave synojnë modernizimin e saj si në metodologjinë e punës dhe në teknologjinë në përdorim, ashtu edhe futjen e shkencëtarëve të rinj në të.

Në lidhje me proporcionalitetin e kësaj ndërhyrjeje, Gjykata, duke vlerësuar diskrecionin e ligjvënësit që brenda disa kufijve të organizojë institucionet akademike në përputhje me realitetet e sotme sociale dhe sociologjike, merr në analizë peshën apo fuqinë e anëtarëve të Akademisë së Shkencave në strukturat e riorganizimit të Akademisë në krahasim me përfaqësuesit e shtetit. Gjykata konstaton se raporti numerik mes akademikëve të mbetur dhe anëtarëve që caktohen prej strukturave të sipërpërmendura është në disfavor të të parëve, gjë e cila ka ndikuar thelbësisht në përcaktimin e këtyre raporteve, por arsyeja ka qenë një faktor objektiv, që lidhet me numrin faktik të anëtarëve të mbetur të Akademisë së Shkencave, pas hyrjes në fuqi të ligjit, objekt shqyrtimi.

Neni 3 i këtij ligji parashikon se, *me mbushjen e moshës 75 vjeç, përfundon edhe anëtarësia në Akademinë e Shkencave*. Kriteri i moshës nuk është konsideruar antikushtetues nga Gjykata Kushtetuese në vendimin e saj të mëparshëm. Rezulton se, me hyrjen në fuqi të ligjit të kundërshtuar, numri i anëtarëve të Akademisë nën 75 vjeç është vetëm 9 vetë. Duke vlerësuar edhe numrat përkatës të anëtarëve të Akademisë së Shkencave në strukturat e riorganizimit të saj vërehet se është pikërisht i njëjti numër 9 (2 në KRASH, 3 në KPA dhe 4 në KP). Prandaj legjislatori, duke qenë në dijeni të moshës përkatëse të akademikëve dhe të efekteve të normës që po prodhonte, ndikoi që akademikët të merrnin pjesë në kapacitetin e tyre të plotë në organizmat reformues të Akademisë së Shkencave. Akoma më tej, pas këtij riorganizimi, jeta akademike do të jetë plotësisht në drejtimin e vetë akademikëve. Liria akademike nuk cenohet, në kuptim të imponimit nga ana e strukturave shtetërore në lidhje me produkte të ndryshme shkencore.

Nga kjo pikëpamje, Gjykata e konsideron të përligjur dhe të justifikuar ndërhyrjen e ligjvënësit nëpërmjet mekanizmave të tillë ligjor të cilët ndikojnë dhe i shërbejnë riorganizimit tërësor të Akademisë së Shkencave.

4. Lidhur me pretendimin e kërkuar se është shkelur rregullimi kushtetues i nenit 100 të Kushtetutës, Gjykata vlerëson se një pretendim i tillë është i pabazuar. Sikundër parashikohet nga norma kushtetuese, Këshilli i Ministrave përcakton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, si dhe merr vendime me propozim të Kryeministrit ose të ministrit përkatës. Ndërsa, sipas nenit 102 në vijim, Kryeministri është organi që përfaqëson Këshillin e Ministrave dhe kryeson mbledhjet e tij, koncepton dhe paraqet drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore dhe përgjigjet për to, siguron zbatimin e legjislationit dhe të politikave të miratuara nga Këshilli i Ministrave, si dhe kryen detyra të tjera të parashikuara në Kushtetutë e në ligje. Nga kjo pikëpamje, Gjykata Kushtetuese nuk konstaton se dispozitat ligjore ta kenë pajisur Këshillin e Ministrave me kompetenca, në tejkalim të dispozitave kushtetuese.

5. Në analizë përfundimtare, Gjykata arrin në përfundimin se ligji objekt shqyrtimi nuk ka cenuar parimin kushtetues të autonomisë institucionale e të lirisë akademike. Për rrjedhojë, kërkesa e jo më pak se një të pestës së deputetëve duhet rrëzuar si e pabazuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, duke u bazuar në nenet 131, shkronjat “a”

dhe “c”, 134, pika 1, shkronja “c” të Kushtetutës, si dhe në nenet 49 dhe 72 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Anëtarë pro: Vladimir Kristo (kryetar), Gjergj Sauli, Xhezair Zaganjori, Kujtim Puto, Petrit Plloçi, Vitore Tusha.

Anëtarë kundër: Fehmi Abdiu, Sokol Sadushi, Sokol Berberi.

MENDIM I PAKICËS

Mendimi ynë është i kundërt me qëndrimin e mbajtur nga shumica në shqyrtimin e rastit të ankimit kushtetues me kërkesë “një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë” dhe me objekt: “Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të ligjit nr.9853, datë 26.12.2007 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.9655, datë 11.12.2006 “Për Akademinë e Shkencave në Republikën e Shqipërisë””.

Argumenti kryesor ku është bazuar shumica për zgjidhjen e çështjes qëndron në proporcionalitetin e ndërhyrjes së ligjvënësit për riorganizimin tërësor të Akademisë së Shkencave. Duke analizuar kushtetutshmërinë e ndërhyrjes së ligjvënësit, shumica merr parasysh edhe interesin publik që ka motivuar kryerjen e reformës në Akademinë e Shkencave, me synim modernizimin si të metodologjisë së punës, ashtu edhe të futjes së shkencëtarëve të rinj në të. Argumenti i parashtruar nga shumica, sipas të cilit ndërhyrja e ligjvënësit është e justifikuar, sepse krijon mundësinë për riorganizimin e Akademisë së Shkencave, (e bllokuar prej shumë muajsh, për shkak të vendimit shfuqizues të Gjykatës Kushtetuese nr.36/2007) përbën një ndër arsyet thelbësore që ndan opinionin e gjyqtarëve në këtë çështje.

Gjyqtarët në pakicë e argumentojnë qëndrimin e tyre të kundërt me shumicën, duke u përpjekur për t’i dhënë përgjigje disa pyetjeve:

a) Mbi çfarë motivi dhe arsyeje përligjet ndërhyrja e ligjvënësit për të riorganizuar Akademinë e Shkencave ?

b) A ishte kjo një ndërhyrje ligjore e domosdoshme ?

c) A përbënte kjo ndërhyrje të vetmin mjet të disponueshëm që e zgjidhte situatën e krijuar?

Përgjigjen e këtyre pyetjeve pakica e gjen në qëndrimin e mbajtur nga vet jurisprudenca kushtetuese, e cila ka zbërthyer standardet kushtetuese lidhur me lirinë akademike dhe autonominë universitare dhe ka vlerësuar proporcionalitetin e ndërhyrjes nga ligjvënësi sipas rastit, duke verifikuar pajtueshmërinë e masës kufizuese të marrë prej tij me ekzistencën e nevojës së kufizimit, në kuptim të kriterëve thelbësore të parashikuara nga neni 17 i Kushtetutës.

Në jurisprudencën kushtetuese është nënvizuar se sanksionimi drejtpërdrejt në Kushtetutën e Republikës të Shqipërisë i autonomisë së institucioneve arsimore e shkencore, si dhe i lirisë akademike përbëjnë njëkohësisht një detyrim për ligjvënësin për të kufizuar pushtetin e tij mbi veprimtarinë në fushën e kërkimit shkencor dhe të mësimdhënies.

Parimi i autonomisë universitare është i lidhur ngushtë dhe me parimin e lirisë akademike, i cili është shprehje e përpjekjeve për të mbrojtur lirinë e mendimit shkencor të personave që merren me kërkime shkencore dhe me mësimdhënie (V.GJK nr. 9/2008). Parimi i lirisë akademike, që është një përpjekje serioze dhe sistematike në formë dhe përmbytje në kërkim të së vërtetës, përqendrohet në

lirinë për të dhënë mësim dhe për të bërë kërkime shkencore, pa ndërhyrje të jashtme. Liria akademike shpreh përpjekjen për mbrojtjen nga ndikimet që mund t'i vijnë lirisë së mendimit shkencor nga individë ose pushtete jashtë sferës akademike, ndërsa autonomia institucionale përfshin kryerjen e një sërë veprimesh dhe ushtrimin e një sërë tagrash, në pavarësi nga kontrolli i pushtetit shtetëror.

Konceptet kushtetuese të autonomisë institucionale, të lirisë akademike dhe të lirisë së kërkimit shkencor nuk mund të shihen të shkëputura nga njëra-tjetra. Kërkimi shkencor e ka të domosdoshme lirinë akademike dhe vet liria akademike nuk mund të fitojë dimensionin e duhur pa autonominë institucionale. Përderisa Akademia e Shkencave është e angazhuar në aktivitete shkencore në kërkim të së vërtetës shkencore, sigurisht që edhe ajo përfiton nga mbrojtja kushtetuese që garantojnë nenet 57/7 dhe 58/1 të Kushtetutës.

Parashikimi drejtpërdrejt në Kushtetutë, si dhe evidentimi nga jurisprudenca kushtetuese i këtyre standardeve, ia kushtëzon ligjvënësit mundësinë për të ndërhyrë në përcaktimin e rregullave për organizimin, funksionimin apo zgjedhjen e organeve drejtuese të institucioneve universitare, akademike dhe kërkimore shkencore, pa ekzistencën e një arsyeje të përligjur dhe objektive.

Opinionin i gjyqtarëve në pakicë nuk lidhet dhe aq me pretendimin e kërkuesit për moszbatim të vendimit të Gjykatës Kushtetuese, se sa me vlerësimin nga pikëpamja kushtetuese të proporcionalitetit të ndërhyrjes së ligjvënësit për rregullimin e një marrëdhënie të një institucioni akademik dhe kërkimor shkencor, që sipas qëndrimit të mbajtur nga jurisprudenca gëzon mbrojtje kushtetuese në kuptim të nenit 57 dhe 58 të Kushtetutës.

Krahas ekzistencës së kushtit që justifikon interesin publik, kufizimi i parimit të lirisë akademike dhe autonomisë institucionale duhet të respektojë edhe kushtin e ruajtjes së thelbit të tyre. Kushti tjetër që duhet të respektojë ligjvënësi është që kufizimi të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. Një kusht i tillë e imponon ligjvënësin të evidentojë nevojën reale të ndërhyrjes në një situatë konkrete. Kushti i proporcionalitetit të ndërhyrjes me gjendjen që e ka diktuar atë, detyron ligjvënësin të përdor mjete të tilla ligjore, të cilat duhet të jenë efektive, d.m.th. të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, gjë që do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria ka të bëjë me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë.

Pra, kushti i proporcionalitetit të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar konkretizohet me ekzistencën e domosdoshmërisë, dobishmërisë dhe proporcionalitetit. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton kufizimin, me ato të drejta që si rezultat i tij i nënshtrohen kufizimit, si dhe duke vlerësuar edhe vetë mënyrën e kufizimit. Në këtë drejtim, respektimi i përmbushjes së kushteve të mësipërme të kufizimit kërkon një trajtim të diferencuar, në varësi të të drejtave dhe lirive individuale që i nënshtrohen kufizimit (vendimi nr.16, datë 25.7.2008 i Gjykatës Kushtetuese).

Pakica është e mendimit se, përveç "*interesit publik*", kushtet e tjera që lidhen me *domosdoshmërinë, dobishmërinë dhe proporcionalitetin e ndërhyrjes* nuk rezultojnë të jenë përmbushur nga ligjvënësi në miratimin e ligjit, objekt shqyrtimi.

Pavarësisht se shumica e ka konsideruar riorganizimin e Akademisë së Shkencave nga hallka jashtë strukturave akademike si një zgjidhje të arsyeshme dhe proporcionale, të cilën e imponojnë rrethanat, nuk konstatohet që ajo të ketë arsyetuar pikësëpari mbi ekzistencën e kufizimit dhe më tej të justifikojë ndërhyrjen e ligjvënësit mbi kushtet e nenit 17 të Kushtetutës. Shumica ka pranuar se raporti numerik mes akademikëve të mbetur dhe anëtarëve që caktohen prej strukturave shtetërore është në disfavor të të parëve (për shkak të përfundimit të anëtarësisë pas moshës 75 vjeç), por ajo e justifikon një ndërhyrje të tillë me ekzistencën e një faktori objektiv, që lidhet me pamundësinë e riorganizimit për shkak të numrit faktik të anëtarëve të mbetur të Akademisë së Shkencave, pas hyrjes në fuqi të ligjit objekt shqyrtimi. Për shumicën merr rëndësi fakti se pas këtij riorganizimi, jeta akademike do të jetë plotësisht në drejtimin e vetë akademikëve.

Në këto rrethana, pakica e çmon të domosdoshme që të arsyetojë opinionin e saj duke iu referuar vendimit nr.36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese që ka shfuqizuar si të papajtueshëm me Kushtetutën frazën "*pa të drejtë vote*" në nenin 8 të ligjit nr.9655, datë 11.12.2006 "*Për Akademinë e Shkencave të Republikës së Shqipërisë*".

Në këtë vendim, Gjykata Kushtetuese ka konkluduar se mohimi i së drejtës për të votuar të akademikëve mbi moshën 75 vjeç:

- përbën një kufizim në të drejtat e anëtarësisë së akademikëve, gjë e cila sjell dhe një ndikim të drejtpërdrejtë mbi procesin e vendimmarrjes;
- sjell pamundësinë e mbledhjes dhe të konstituimit të këtij organi (për arsye se si anëtarë të rregullt të Akademisë mbeten të ushtrojnë të drejtën e votës vetëm 11 anëtarë, të cilët përbëjnë më pak se gjysmën e asamblesë së Akademisë, asamble që do të duhet të përbëhet nga 45 anëtarë);
- redukton ndjeshëm numrin e akademikëve, duke penguar arritjen e *quorum-it* të nevojshëm ligjor për vendimmarrje, me synim zgjedhjen e organeve drejtuese;
- krijon efekt frenues edhe ndaj lirisë akademike, në kuptimin që ajo vendoset nën presionin e kushteve të papërshtatshme për t'u ushtruar plotësisht.

Sipas këtij vendimi, neni 8 i ligjit “ka krijuar një situatë faktike jo normale për veprimtarinë e Akademisë së Shkencave, për arsye se zbatimi i tij e redukton ushtrimin e së drejtës së votës për të zgjedhur organet drejtuese vetëm në 11 akademikë nga 45 që është numri i përgjithshëm i anëtarëve të Asamblesë. Kjo situatë do të sjellë ilegjitimitet institucional, sepse i gjithë procesi i vendimmarrjes do të realizohet nëpërmjet votave të më pak se gjysmës së anëtarëve të Akademisë së Shkencave.”

Pikërisht mbi këtë argument, Gjykata Kushtetuese konstatoi në ligjin objekt shqyrtimi, ekzistencën e një pengese antikushtetuese që lidhet me kufizimin e të drejtës së votës për akademikët mbi moshën 75 vjeç. Nëpërmjet shfuqizimit si antikushtetuese të frazës përkatëse, Gjykata ua njohu akademikëve të drejtën për të votuar, duke e bërë efçente ligjërisht, por dhe kushtetutshmërisht, Asamblenë ekzistuese të Akademisë së Shkencave.

Në këtë mënyrë, Gjykata Kushtetuese, duke ua njohur të gjithë akademikëve të drejtën e votës, pavarësisht nga mosha, krijoi mundësinë që të plotësohet dhe *quorumi* i nevojshëm ligjor me 27 anëtarë (më shumë se gjysma + 1 = 23 anëtarë) i Asamblesë së Akademisë së Shkencave, i cili, sipas ligjit, ishte organi kompetent që do të merrej me riorganizimin e Akademisë dhe me zgjedhjen e të gjithë organeve drejtuese të saj.

Pra, me zgjidhjen e dhënë nga Gjykata Kushtetuese, shmangej bllokimi institucional dhe krijoheshin kushtet për riorganizimin nga pikëpamja ligjore dhe kushtetuese të Akademisë së Shkencave. Ky vendim legjitimoi Asamblenë e Akademisë që, në zbatim dhe të parimit të vazhdimësisë, të ushtronte në normalitet dhe konform ligjit funksionet e saj për të zgjedhur në përputhje me parimet kushtetuese të lirisë akademike e autonomisë institucionale, të gjitha organet drejtuese. Në këto kushte, me zgjidhjen që dha vendimi i Gjykatës Kushtetuese, por edhe duke iu referuar ligjit konkret që mbetej i paprekur në tërësinë e tij, nuk justifikohet që, nëpërmjet amendamenteve ligjore, të kryhej riorganizimi i brendshëm i Akademisë nga struktura jashtë sferave akademike.

Pavarësisht kësaj situatë ligjore të formalizuar edhe nga vendimi i Gjykatës Kushtetuese dhe që krijonte të gjitha kushtet për riorganizimin e Akademisë, amendamentet që iu bënë ligjit “Për Akademinë e Shkencave”, sollën një ndërhyrje të paarsyeshme dhe jo proporcionale mbi parimet kushtetuese të sanksionuara në nenet 57 dhe 58 të Kushtetutës.

Sipas amendamenteve ligjore, riorganizimi i Akademisë nuk kryhet nga struktura brenda Akademisë, por nga hallka administrative që krijohen nga ekzekutivi dhe për ekzekutivin. Riorganizimi i Akademisë kryhet nga KRASH-i, një hallkë tërësisht ekzekutive e krijuar me urdhër të Kryeministrit dhe që *nuk ka në shumicë akademikë, por njerëz të politikës*. Ky organizëm tepër i rëndësishëm për riorganizimin e Akademisë përbëhet nga Zëvendëskryeministri, Ministri i Arsimit dhe i Shkencës, dy anëtarë të Asamblesë ekzistuese nën moshën 75 vjeç dhe një anëtar ekspert i Komisionit të Arsimit të Lartë Shqiptar (strukturë në varësinë e Ministrit të Arsimit dhe të Shkencës).

Sipas amendimeve, KRASH është posaçërisht organi me kompetencat thelbësore që luan rolin përcaktues në riorganizimin e Akademisë, pasi ai propozon përbërjen e Komisionit Përzgjedhës për anëtarët e rinj të saj, shpall vendet vakant të anëtarëve të ASH-së, shpall numrin fillestar të anëtarëve të përhershëm, shpall kriteret për kandidatët e rregullt dhe të asociuar mbi propozimin e Komisionit Përzgjedhës etj.

Ligji ia ka lënë drejtimin e Akademisë një hallke tjetër administrative, Kryesisë së

Përkohshme të Akademisë (KPA), e cila nuk zgjidhet nga akademikët. Presidenti i Republikës zgjedh Kryetarin e Kryesisë së Përkohshme të Akademisë ndërmjet dy kandidaturave të propozuara nga KRASH, ndërsa Zëvendëskryetari dhe Sekretari Shkencor emërohen nga Këshilli i Ministrave.

Një tjetër organ përcaktues në përzgjedhjen e anëtarësisë së re të Akademisë është Komisioni Përzgjedhës, që ngrihet me vendim të Këshillit të Ministrave dhe përbëhet nga 3 anëtarë dhe Kryetari, që propozohen nga Kryesia e Përkohshme, si dhe 5 të huaj që propozohen nga Ministri i Arsimit në bazë të rekomandimit të KALSH. Sipas ligjit është ky komision që përzgjedh anëtarët e rregullt të Akademisë, të cilët shpallen nga Kryesia e Përkohshme.

Pra, e gjithë anëtarësia fillestare e Akademisë së Shkencave nuk zgjidhet nga strukturat akademike, por nga organizma institucionale të ngritur dhe të përbërë në shumicë nga pushteti ekzekutiv.

Mbi bazën e kësaj analize kushtetuese, pakica konkludon se ligji objekt shqyrtimi ka cenuar standardet kushtetuese të autonomisë institucionale, të lirisë akademike dhe të lirisë së kërkimit shkencor, parashikuar nga nenet 57 dhe 58 të Kushtetutës dhe se ndërhyrja e ligjvënësit nuk është e justifikuar nga pikëpamja kushtetuese, në kuptim të kushteve të kufizimit që kërkon neni 17 i Kushtetutës.

Anëtarë: Fehmi Abdiu, Sokol Sadushi, Sokol Berberi.

Abonimet vjetore për Fletoren Zyrtare mund të bëhen pranë Postës Shqiptare ose pranë Qendrës së Publikimeve Zyrtare, në adresën: Bulevardi “Zhan d'Ark”, prapa ish-ekspozitës "Shqipëria Sot", nr.tel: 04 258 472 (Kryeredaktori)
Çmimi i abonimit në postë për Fletoret Zyrtare 2008 është 16 000 lekë.
Çmimi i abonimit në QPZ është 14 000 lekë pa detyrimin e shpërndarjes në adresa.

Hyri në shtyp më 1.8.2008
Doli nga shtypi më 4.8.2008

Tirazhi: 3300 copë	Formati: 61x86/8
--------------------	------------------

Shtypshkronja “Ilar”
Tiranë, 2008

Çmimi 36 lekë