FLETORJA ZYRTARE E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Botim i Qendrës së Botimeve Zyrtare

www.qbz.gov.al

Nr. 18	**26 shkurt**	**2014**

P Ë R M B A J T J A

		Faqe
Vendim i GJK nr. 4, datë 5.2.2014	Me objekt shfuqizimin, si antikushtetues, të vendimit nr.1473 datë 15.11.2012, të Gjykatës së Lartë; të vendimit nr. 93, datë 5.7.2012, të Gjykatës së Apelit Vlorë dhe kthimin e çështjes për rishqyrtim në Gjykatën e Apelit Vlorë, me tjetër trup gjykues……	355
Vendim i GJK nr. 5, datë 5.2.2014	Me objekt: Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr.5, datë 30.9.2013 "Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 "Për nëpunësin civil""; Shfuqizimi i ligjit nr.161/2013 "Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.9.2013 "Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 "Për nëpunësin civil""; Pezullimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit deri në marrjen e vendimit nga Gjykata Kushtetuese……	364

VENDIM
Nr. 4, datë 5.2.2014

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja	Kryetar	i Gjykatës	Kushtetuese
Vladimir Kristo	Anëtar	i “	“
Sokol Berberi	Anëtar	i “	“
Vitore Tusha	Anëtare	e “	“
Altina Xhoxhaj	Anëtare	e “	“
Fatmir Hoxha	Anëtar	i “	“
Fatos Lulo	Anëtar	i “	“
Besnik Imeraj	Anëtar	i “	“

me sekretare Blerina Çinari (Basha) në datën 1.10.2013 mori në shqyrtim në seancë gjyqësore mbi bazë dokumentesh çështjen me nr. 34/7 Akti, që i përket:

KËRKUES: Erjon Sadikaj

SUBJEKT I INTERESUAR: Prokuroria e Përgjithshme

OBJEKTI: Shfuqizimi, si antikushtetues, i vendimit nr.1473 datë 15.11.2012, të Gjykatës së Lartë; i vendimit nr. 93, datë 5.7.2012, të Gjykatës së Apelit Vlorë dhe kthimi i çështjes për rishqyrtim në Gjykatën e Apelit Vlorë, me tjetër trup gjykues.

BAZA LIGJORE: Nenet 131, pika “f”, 134, pika 1, “g”, 42, pika 1 dhe 2, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 1, 5, 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut; nenet 27, 28, 29, 30, 39, 42 e vijues të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”; nenet 9, 10 e vijues të Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut, të OKB-së.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Besnik Imeraj, shqyrtoi dokumentet e paraqitura, pretendimin e kërkuesit që kërkoi pranimin e kërkesës, dhe pasi bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Në datën 30.04.2012, Policia e Qarkut Vlorë ka kryer arrestimin e shtetasit shqiptar Erjon Sadikaj për llogari të autoriteteve italiane, mbi bazën e një urdhër arresti ndërkombëtar, të lëshuar nga Gjykata e Leçes, Itali, për veprën penale të “Pjesëmarrjes në organizatë kriminale” dhe “Trafikimit të lëndëve narkotike”, vepra këto të parashikuara nga legjislacioni italian.

Më pas, organi i prokurorisë Vlorë i është drejtuar gjykatës së shkallës së parë Vlorë me kërkesë për ekstradimin e shtetasit Erjon Sadikaj në shtetin italian, për efekt të procedimit të mësipërm.

Rezulton se gjatë kohës që çështja gjykohej në Gjykatën e Rrethit Vlorë, ndaj Erjon Sadikajt, me vendimin nr.232, datë 4.4.2012 të Gjykatës së Apelit Vlorë, është vendosur masa e sigurimit arrest në burg, pasi ndaj këtij shtetasi është regjistruar procedimi penal i filluar nga Prokuroria e Rrethit Vlorë nr.618, i vitit 2012, për veprën penale të “prodhimit dhe mbajtjes pa leje të armëve luftarake dhe municionit”.

2. **Gjykata e Rrethit Gjyqësor Vlorë,** me vendimin nr.279, datë 18.6.2012, ka vendosur të rrëzojë kërkesën për ekstradim të prokurorisë, duke mos e pranuar atë.

3. Mbi ankimin e prokurorisë, **Gjykata e Apelit Vlorë**, me vendimin nr.93, datë 5.7.2012, ka vendosur ndryshimin e vendimit nr.279, datë 18.6.2012, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Vlorë dhe, duke e pranuar kërkesën, ka miratuar ekstradimin e shtetasit Erjon Sadikaj.

4. **Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë**, me vendimin nr.1473, datë 15.11.2012, ka vendosur: Mospranimin e rekursit ndaj vendimit nr.93, datë 5.7.2012, të Gjykatës së Apelit Vlorë.

5. ***Kërkuesi*** i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese në datën 20.5.2013, me kërkesë për shfuqizimin e vendimit nr. 1473, datë 15.11.2012, të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë dhe vendimit nr.93, datë 5.7.2012, të Gjykatës së Apelit Vlorë, duke pretenduar cenimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor në aspektet e mëposhtme:

5.1 Vendimet objekt kërkese janë rrjedhojë e një procesi jo të rregullt dhe janë marrë në shkelje të standardeve dhe urdhërimeve që kërkojnë nenet 489 e 490 të Kodit të Procedurës Penale (KPP), dhe të neneve 39, 41 dhe 42 të Kushtetutës dhe të Konventës Europiane për Ekstradimin.

5.2 Në rastin konkret, parimi i sigurisë juridike është cenuar gjatë dhënies së këtyre vendimeve, për shkak se jo vetëm janë shkelur dhe mohuar të drejtat dhe liritë themelore të kërkuesit, por edhe janë shkelur të drejtat dhe garancitë procedurale të tij, të sanksionuara në ligjin procedural penal.

5.3 Gjykata e Apelit, duke ndryshuar vendimin e faktit, ka gabuar, pasi zgjidhja e dhënë në vendimin objekt të kësaj kërkese, duke lejuar ekstradimin, bie në kundërshtim me nenin 491/1/c të KPP-së.

5.4 Vendimi i Gjykatës së Lartë, duke mos ia nënshtruar rekursin seancës gjyqësore, e bën këtë vendim antikushtetues. Kolegji Penal ishte i detyruar ta kalonte rekursin në seancë, të shtjellonte dhe t'i jepte përgjigje shkaqeve të rekursit të cilat ishin mjaft problematike dhe serioze, jo vetëm në qëndrime të kundërta midis dy gjykatave, por kishte dhe shkelje të natyrës kushtetuese.

5.5 Gjykatat kanë shkelur nenin 3 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Respektimi dhe garancia e rregullave juridike nga shteti sigurohet, ndër të tjera, edhe nëpërmjet respektimit të rendit juridik dhe lirive dhe të drejtave themelore të njeriut.

5.6 Vendimet e gjykatave janë në shkelje të Kushtetutës, për shkak të mosbotimit të tekstit të Konventës Europiane të Këshillit të Europës "Për ekstradimin", në Fletoren Zyrtare.

II

Gjykata Kushtetuese (Gjykata) çmon se kërkuesi legjitimohet *ratione personae*, në bazë të nenit 134/g të Kushtetutës, *ratione materiae*, si edhe *ratione temporis*, pasi kërkesa është paraqitur brenda afatit të parashikuar nga neni 30, pika 2 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë".

III
Vlerësimi i Gjykatës

A. Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit për një proces të rregullt ligjor për shkak të mosarsyetimit të vendimit nga Gjykata e Lartë

6. Kërkuesi ka pretenduar se megjithëse në rekurs ishin paraqitur shkaqe ligjore dhe kushtetuese, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë nuk e kaloi çështjen për shqyrtim dhe nuk i dha përgjigje problemeve juridike të ngritura në rekurs. Sipas tij, për këto shkaqe, vendimi i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë, për mospranimin e rekursit, është i paarsyetuar.

7. Gjykata është shprehur dhe herë të tjera për rolin që ka dhoma e këshillimit, duke vlerësuar se sikundër për pranimin, ashtu edhe për mospranimin e rekursit, dhoma e këshillimit, nëpërmjet arsyetimit të vendimeve të saj, luan rolin e një filtri të kërkesave që i drejtohen Gjykatës së Lartë. Veprimtaria seleksionuese e dhomës së këshillimit është një veprimtari e domosdoshme në funksion të aksesit në gjykatë vetëm të atyre çështjeve që i parashikon ligji, duke lënë jashtë përzgjedhjes kërkesat e paarsyeshme dhe haptazi të pambështetura në ligj (*shih vendimin nr. 4, datë*

25.2.2009, të Gjykatës Kushtetuese). Sipas këtyre standardeve, kur kërkesat e ligjit për kalimin në seancë nuk janë plotësuar, vendoset për mospranimin e kërkesës dhe ky lloj shqyrtimi paraprak vlerësues është kompetencë vetëm e trupës së gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë, në dhomë këshillimi, dhe nuk mund të bëhet pjesë e kontrollit kushtetues që zhvillon Gjykata.

8. Në nenin 42, paragrafi 2, të Kushtetutës, parashikohet se kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe interesave të tij kushtetuese dhe ligjore, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme, e caktuar me ligj. Gjykata ka vlerësuar edhe më parë se administrimi i mirë i drejtësisë fillon me garancinë që një individ të ketë akses në gjykatë për t'i siguruar atij të gjitha aspektet e një forme gjyqësore të shqyrtimit të çështjes. Aksesi në gjykatë duhet të jetë substantiv dhe jo thjesht formal. E drejta për t'iu drejtuar gjykatës është një nga aspektet e së drejtës për gjykim, e sanksionuar në nenin 42 të Kushtetutës. Mohimi i së drejtës për t'iu drejtuar gjykatës dhe për të marrë një përgjigje përfundimtare prej saj për pretendimet e ngritura, përbën cenim të së drejtës themelore për një proces të rregullt ligjor *(shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.14, datë 3.6.2009, dhe nr. 7, datë 11.3.2008)*. Neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDNJ-së sanksionojnë në vetvete jo vetëm të drejtën e individit për t'iu drejtuar gjykatës, por edhe detyrimin e shtetit që t'ia garantojë atij këtë akses *(shih vendimet nr. 5, datë 6.3.3009, dhe nr. 17, datë 19.6.2009, të Gjykatës Kushtetuese)*. E drejta e aksesit në gjykatë mund t'i nënshtrohet kufizimeve deri në atë masë sa ato të mos cenojnë thelbin e kësaj të drejte. Në rast se mohohet një e drejtë e tillë, procesi konsiderohet i parregullt, sepse aksesi në gjykatë është, para së gjithash, një kusht kryesor për të realizuar mbrojtjen e të drejtave të tjera. Shteti i së drejtës nuk mund të konceptohet pa u njohur individëve të drejtën dhe mundësinë për t'iu drejtuar gjykatës *(shih vendimin nr 18, datë 8.7.2009, të Gjykatës Kushtetuese)*.

9. Gjykata Kushtetuese, në jurisprudencën e saj, të drejtën për të pasur një vendim gjyqësor të arsyetuar e ka konsideruar pjesë përbërëse dhe të pandarë të së drejtës për një proces të rregullt ligjor, në kuptim të neneve 42, 142/1 të Kushtetutës dhe nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

10. Gjykata ka theksuar se arsyetimi i vendimeve është element thelbësor i një vendimi të drejtë. Funksioni i një vendimi të arsyetuar është t'u tregojë palëve që ato janë dëgjuar, duke iu dhënë njëkohësisht mundësinë për ta kundërshtuar atë. Vendimi mund të kontrollohet nga një gjykatë më e lartë sipas procedurave përkatëse (përfshirë dhe Gjykatën Kushtetuese) dhe, që kjo të bëhet e mundur, duhet bërë arsyetimi i vendimit në të cilin gjykata tregon me qartësi faktet, ligjin e zbatueshëm dhe arsyet që e kanë shtyrë për të bërë zgjedhjen ndërmjet disa mundësive. Para së gjithash, ajo duhet t'u japë përgjigje të gjitha pretendimeve të palëve në proces, pavarësisht se në kuptimin kushtetues një përgjigje e detajuar nuk është në çdo rast e domosdoshme (*shih vendimet nr. 7, datë 9.3.2009; nr.8, datë 16.3.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

11. Në çështjen objekt të këtij gjykimi kushtetues, rezulton se zgjidhja e çështjes nga gjykata e shkallës së parë dhe ajo e apelit është rrjedhojë e një arsyetimi dhe interpretimi të kundërt të ligjit. Gjykata e Rrethit Gjyqësor Vlorë, me arsyetimin se kërkuesi ndiqej në Shqipëri për një vepër penale, ka rrëzuar kërkesën për ekstradim, duke çmuar se ajo binte ndesh me dispozitën e nenit 491/c/a të Kodit të Procedurës Penale.

12. Duke arsyetuar të kundërtën, pra që kërkesa nuk bie ndesh me dispozitën e nenit 491/1/c të KPP-së, Gjykata e Apelit Vlorë vendosi ndryshimin e vendimit nr.279, datë 18.06.2012, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Vlorë dhe miratimin e ekstradimit të shtetasit Erjon Sadikaj.

13. Çështja, objekt gjykimi, është e një natyre juridiksionale ndërkombëtare, për faktin se objekt i gjykimit është kërkesa e autoriteteve proceduese shqiptare në lidhje me ekstradimin e kërkuesit Erjon Sadikaj, dhe nga gjykatat e juridiksionit të zakonshëm duhet të ishte bërë interpretimi i normës procedurale në funksion të ushtrimit të sovranitetit nga shteti ynë, në përputhje me legjislacionin e brendshëm dhe marrëdhëniet ndërkombëtare.

14. Duke mos qenë dakord me mënyrën si gjykata e apelit ka bërë interpretimin e normës procedurale, kërkuesi i është drejtuar Gjykatës së Lartë, duke i kërkuar të zgjidhë çështjen në ushtrimin e njërit prej funksioneve më të rëndësishëm të saj, atij të interpretimit të ligjit, por Gjykata e Lartë ka vendosur, në dhomën e këshillimit, mospranimin e rekursit.

15. Në këtë çështje gjykatat kanë dhënë një interpretim të ndryshëm të nenit 491 , pika "c", të KPP-së, i cili parashikon se nuk pranohet kërkesa për ekstradim ndaj personit që ka kryer një vepër penale në Shqipëri.

16. Koncepti i institutit të ekstradimit, referuar Konventës Europiane për Ekstradimin dhe Kodit të Procedurës Penale, konsiston në një nga format e bashkëpunimit ndërkombëtar dhe ka për qëllim dorëzimin e një personi një shteti të huaj, për ekzekutimin e një vendimi me burgim ose të një akti që vërteton procedimin e tij për një vepër penale.

17. Nga përmbajtja e nenit 5 dhe 116 të Kushtetutës dhe nenit 10 të KPP-së, burimet e së drejtës që rregullojnë ekstradimin në legjislacionin shqiptar, janë Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, marrëveshjet ndërkombëtare shumëpalëshe dhe dypalëshe të ratifikuara, parimet dhe normat e së drejtës ndërkombëtare të pranuara, si dhe dispozitat e Kodit Penal dhe të Kodit të Procedurës Penale.

18. Roli i Gjykatës së Lartë, si gjykatë e ligjit, është i një natyre të pazëvendësueshme. Ajo i ka të gjitha mjetet dhe kompetencat për ta bërë vetë këtë rol aktiv, që shkon përtej ligjit dhe synon të drejtën, duke ndikuar efektivisht edhe në vendimmarrjen e gjykatave të shkallëve më të ulëta, veçanërisht në rastet kur dy gjykata i kanë dhënë përgjigje diametralisht të kundërta pretendimeve të kërkuesit.

Kemi parasysh këtu, veç të tjerave, edhe të drejtën e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë për të marrë vendime për njësimin ose ndryshimin e praktikës gjyqësore.

Nga kjo pikëpamje, Gjykata vlerëson se ajo që mund të konstatohet, është fakti që kërkuesit, duke mos marrë përgjigje për pretendimet e tij me natyrë kushtetuese, i është mohuar e drejta e ankimit në kuptimin substancial, e parashikuar në nenin 43 të Kushtetutës dhe, në këtë kuptim, kërkesa e tij është e bazuar dhe duhet pranuar.

19. Në rastin në gjykim, Gjykata çmon të nevojshme të theksojë se Gjykata e Lartë rast pas rasti duhet t'i japë përgjigje problemeve ligjore që në praktikë lidhen me interpretimin e ligjit. Në këtë kontekst, Gjykata e Lartë, në bazë të normave procedurale, e ka detyrim ligjor interpretimin e ligjeve, për më shumë që kjo çështje ka të bëjë me koncepte të natyrës së marrëdhënieve ndërkombëtare dhe të konventave, palë e të cilave është dhe Shqipëria.

20. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se kërkuesit i është cenuar e drejta për një proces të rregullt ligjor, pasi rezulton që t'i jetë mohuar aksesi në Gjykatën e Lartë.

B. Lidhur me pretendimet se Gjykata e Apelit ka shkelur dispozitën e nenit 491/1/c të Kodit të Procedurës Penale

21. Në vlerësimin e Gjykatës, këto pretendime të kërkuesit kanë të bëjnë në thelb me mënyrën e interpretimit të fakteve dhe zbatimin e ligjit nga ana e Gjykatës së Apelit Vlorë.

22. Gjykata ka ritheksuar vazhdimisht qëndrimin e saj të konsoliduar se mënyra e vlerësimit të provave dhe mënyra e zbatimit të ligjit material është, si rregull, atribut i gjykatave të zakonshme, pra bëhet nga gjykatat e zakonshme, kurse detyra e Gjykatës Kushtetuese është që të sigurojë nëse procesi në tërësinë e tij, përfshirë edhe mënyrën në të cilën janë marrë provat, ka qenë i rregullt.

23. Roli i Gjykatës nuk është të rivlerësojë faktet, zbatimin e ligjit material, apo zgjidhjen e dhënë nga gjykatat e zakonshme *(shih vendimet nr. 1, datë 20.1.2012; nr. 23, datë 17.5.2011 dhe nr. 106, datë 1.8.2001, të Gjykatës Kushtetuese)*. Kontrolli kushtetues që kjo Gjykatë ushtron ndaj vendimeve gjyqësore është i kufizuar vetëm në funksion të mbrojtjes së të drejtave kushtetuese të individit për një proces të rregullt ligjor. Problemet e interpretimit dhe të zbatimit të ligjit për zgjidhjen e çështjeve konkrete nuk përbëjnë juridiksion kushtetues, nëse ato nuk shoqërohen me cenimin e këtyre të drejtave *(shih vendimet nr. 31, datë 5.7.2011, dhe nr. 22, datë 22.7.2009, të*

Gjykatës Kushtetuese). Për këto arsye, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuesit, të parashtruara sa më sipër, janë të pabazuara.

C. Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të "sigurisë juridike"

24. Doktrina e së drejtës kushtetuese ka pranuar se siguria juridike është ndër elementet thelbësore të shtetit të së drejtës. Kjo siguri presupozon, veç të tjerave, besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Besueshmëria ka të bëjë me faktin se qytetari nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve normative që cenojnë dhe përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme. Nuk do të kishim të bënim me një rast të garantimit të besueshmërisë në sistemin e normave juridike, nëse siguria lidhur me një situatë të caktuar juridike nuk mund të justifikohej dhe nuk mund të mbrohej materialisht.

25. Në thelbin e një gjykimi të drejtë qëndrojnë të gjitha garancitë procedurale për individin, nga respektimi i të cilave arrihet të përfitohet e drejta për të pasur një seancë të drejtë dhe të ndershme ligjore. E drejta për një gjykim të drejtë në proceset penale evidentohet nëpërmjet një numri të drejtash, si e drejta për t'u konsideruar i pafajshëm, e drejta për një seancë publike, e drejta për t'u gjykuar pa vonesa të nevojshme, e drejta për t'u mbrojtur vetë apo nëpërmjet avokatit, etj. Të gjitha këto të drejta të përmendura përbëjnë garanci minimale dhe respektimi i secilës prej tyre nuk siguron në të gjitha rastet e rrethanat se një seancë ka qenë e ndershme dhe e drejtë. Për sa më sipër, gjykata e gjen të pabazuar pretendimin e kërkuesit për shkelje të standardit të "sigurisë juridike".

26. Gjykata gjen të pabazuar edhe pretendimin e kërkuesit në lidhje me shkeljen kushtetuese për shkak të mosbotimit, në Fletoren Zyrtare, të tekstit të Konventës Europiane të Këshillit të Europës "Për ekstradimin", pasi rezulton se të dhënat për botimin e marrëveshjes janë: Fletorja Zyrtare, viti 1998, Nr. 10 , faqe 353, data e aprovimit 02-04-1998, data e botimit 06-05-1998.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131/f dhe 134/1, shkronja "g", të Kushtetutës, si dhe të nenit 72 të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", me shumicë votash,

VENDOSI:

- Pranimin pjesërisht të kërkesës.
- Shfuqizimin si antikushtetues të vendimit nr.1473, datë 15.11.2012 të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë dhe kthimin e çështjes për rishqyrtim në Gjykatën e Lartë.
- Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Anëtarë pro: Bashkim Dedja (kryetar), Vladimir Kristo, Fatmir Hoxha, Besnik Imeraj, Fatos Lulo

Anëtarë kundër: Sokol Berberi, Altina Xhoxhaj, Vitore Tusha

MENDIM PAKICE

Për arsye se nuk ndaj të njëjtin qëndrim me shumicën, lidhur me përfundimin e arritur në këtë çështje dhe argumentet mbi të cilat mbështetet ky qëndrim, e çmoj të rëndësishme të shprehem me mendim pakice.

Nëpërmjet arsyetimit të saj, shumica ka konkluduar se duke mos marrë përgjigje për pretendimet e tij me natyrë kushtetuese, kërkuesit i është mohuar e drejta e ankimit në kuptimin substancial, e parashikuar në nenin 43 të Kushtetutës (*prg. 18 i vendimit*).

Nuk pajtohem me këtë përfundim të shumicës pasi, në vlerësimin tim, Gjykata e Lartë i ka dhënë përgjigje kërkuesit në vendimin e saj, të marrë në dhomë këshillimi. Ky qëndrim mbështetet në jurisprudencën e Gjykatës, sipas të cilës arsyetimi i kufizuar i vendimit të marrë në dhomën e këshillimit nuk e cenon procesin e rregullt ligjor. Kjo formë arsyetimi është tashmë e konsoliduar në praktikën e Gjykatës së Lartë, përderisa shpreh në thelb shkaqet e mospranimit të rekursit, nga ana e kolegjeve të saj, gjatë shqyrtimit të tij paraprak në dhomën e këshillimit. Siç ka evidentuar edhe shumica në paragrafin 7 të vendimit, sikundër për pranimin, ashtu edhe për mospranimin e rekursit, dhoma e këshillimit luan rolin e një filtri të kërkesave që i drejtohen Gjykatës së Lartë. Veprimtaria seleksionuese e dhomës së këshillimit është një veprimtari e domosdoshme në funksion të aksesit në gjykatë vetëm të atyre çështjeve që i parashikon ligji, duke lënë jashtë përzgjedhjes kërkesat e paarsyeshme dhe haptazi të pambështetura në ligj. Sipas këtyre standardeve, kur kërkesat e ligjit për kalimin në seancë nuk janë plotësuar, vendoset për mospranimin e kërkesës dhe ky lloj shqyrtimi paraprak vlerësues është kompetencë vetëm e trupës së gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë, në dhomë këshillimi, dhe nuk mund të bëhet pjesë e kontrollit kushtetues që zhvillon Gjykata (*shih vendimet nr. 34, datë 12.7.2013; 108, datë 3.10.2012, dhe nr. 17, datë 17.5.2011, të Gjykatës Kushtetuese; vendimin nr. 143, datë 7.12.2011, të Mbledhjes së Gjyqtarëve)*.

Edhe GJEDNJ-ja ka theksuar se: "detyrimi që ka gjykata vendase për të arsyetuar vendimet e saj, nuk mund të interpretohet sikur kërkohet arsyetim i detajuar për çdo pretendim të palës ndërgjyqëse. Masa e arsyetimit të vendimit varet nga natyra e vendimit në fjalë" (….) "arsyetimi i kufizuar i dhënë nga Gjykata e Lartë në formulimin e vendimit në dhomë këshillimi, në mënyrë të nënkuptuar evidenton se aplikanti nuk ka ngritur një nga argumentet ligjore të përcaktuara në dispozitën përkatëse të legjislacionit të brendshëm, që është kusht për pranimin e kërkesës. Gjykata vëren se, kur një Gjykatë e Lartë refuzon të pranojë një çështje, për arsye se mungojnë shkaqet ligjore për ngritjen e çështjes, një arsyetim shumë i kufizuar mund të përmbushë kriterin e nenit 6 të Konventës*"* (*Marini kundër Shqipërisë, datë 18.12.2007, §105-106; Mishgjoni kundër Shqipërisë, datë 7.12.2010, § 51*).

Për më tepër, vlerësoj se standardi mbi të cilin mbështetet shumica në këtë çështje nuk krijon garanci për ruajtjen e vlerave të uniformitetit, qëndrueshmërisë dhe parashikueshmërisë në zbatimin e së drejtës dhe, për pasojë, lë hapësirë për cenimin e sigurisë juridike dhe barazisë përpara ligjit. Këtë vlerësim e mbështes në arsyet që vijojnë.

Arsyetimi i shumicës është i paqartë në lidhje me standardin mbi të cilin ajo ka vendosur të pranojë pretendimin e kërkuesit. Fillimisht, shumica i referohet cenimit të standardit të arsyetimit të vendimit gjyqësor (*pika A e vendimit*), më tej vlerëson se kërkuesit i është mohuar e drejta e ankimit në kuptimin substancial (*prg. 18 i vendimit*) dhe në fund arrin në konkluzionin se kërkuesit i është mohuar aksesi në Gjykatën e Lartë (*prg. 20 i vendimit*).

Shumica nuk ka shpjeguar se çfarë kuptohet me "pretendime të natyrës kushtetuese", të cilave, sipas saj, Gjykata e Lartë duhet t'u japë domosdoshmërisht përgjigje edhe kur vendos mospranimin e rekursit, siç është rasti konkret. Ajo është mjaftuar me konstatimin se në rastin e ngritjes në rekurs të pretendimeve me natyrë kushtetuese, Gjykata e Lartë është e detyruar t'u japë përgjigje këtyre pretendimeve për të garantuar të drejtën e ankimit në kuptimin substancial. Në një arsyetim *a contrario*, bazuar në qëndrimin e mësipërm, nëse në rekurs nuk ngrihen pretendime të

natyrës kushtetuese, Gjykata e Lartë nuk është e detyruar t'u japë përgjigje, pasi në këto raste është i mjaftueshëm një arsyetim i kufizuar, që e përmbush standardin kushtetues të arsyetimit. Ky lloj diferencimi në arsyetim, i lidhur me natyrën e pretendimeve të ngritura në rekurs, është bërë nga shumica pa parashtruar motivet përse arsyetimi i kufizuar konsiderohet i rregullt, në aspektin kushtetues, në disa raste, dhe i parregullt në raste të tjera.

Nisur nga ky arsyetim i shumicës lind pyetja: Nëse pretendimet e ngritura në rekurs janë me natyrë kushtetuese, a duhet t'u japë përgjigje atyre edhe Gjykata e Kushtetuese? Me qëndrimin e saj shumica ka lënë shteg për një lloj ndërhyrjeje të Gjykatës Kushtetuese në rolin vlerësues të Gjykatës së Lartë. Kështu shumica, në rastin konkret, ka vlerësuar përmbajtjen e rekursit, konkretisht duke identifikuar natyrën kushtetuese të pretendimeve të ngritura në të dhe i ka imponuar Gjykatës së Lartë mënyrën e arsyetimit në lidhje me këto pretendime. Vlerësimi i rekursit është atribut i Gjykatës së Lartë, e cila vlerëson pretendimet e ngritura në rekurs në dhomë këshillimi. Ajo verifikon nëse rekursi i plotëson ose jo kushtet për shqyrtim dhe, sipas rastit, vendos pranimin ose mospranimin e rekursit. Gjithashtu, duke vlerësuar se Gjykata e Lartë duhet të mbante qëndrim, në rastin konkret, në lidhje me problemet ligjore që i përkasin interpretimit të ligjit, shumica ka ndërhyrë në rolin e Gjykatës së Lartë për njësimin e praktikës gjyqësore (*shih prg. 18-19 të vendimit*). Vlerësimi nëse është rasti për unifikimin ose ndryshimin e praktikës gjyqësore, është në diskrecion të Gjykatës së Lartë dhe ky lloj vlerësimi nuk mund t'i imponohet nga Gjykata. Në çështjen në shqyrtim, Gjykata e Lartë ka lënë në fuqi vendimin e gjykatës së apelit, duke pranuar rrjedhimisht interpretimin e bërë prej saj. Në vijim, çmoj se vlerësimi i procesit të zhvilluar në Gjykatën e Lartë, në këndvështrim të respektimit të nenit 42 të Kushtetutës, duhet të bëhet nga Gjykata gjithnjë brenda kuadrit të kompetencave të saj, çka përjashton vlerësimin e përmbajtjes së rekursit dhe detyrimin e Gjykatës së Lartë për të ndjekur mënyra të ndryshme për vlerësimin e pretendimeve, apo për të njësuar praktikën gjyqësore.

E shoh të rëndësishme të ritheksoj se parimi i shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, nënkupton, midis të tjerave, edhe rregullin e vazhdimësisë së jurisprudencës. Gjykata është shprehur se është e pranueshme, në mënyrë të natyrshme, që jurisprudenca kushtetuese të evoluojë, duke synuar rritjen e standardeve kushtetuese. Nga kjo pikëpamje, ekziston përherë mundësia që jurisprudenca, duke u plotësuar përmes konkluzionesh të reja interpretuese, edhe të ndryshohet, por Gjykata thekson se një ndryshim i praktikës mund të realizohet nëse ekzistojnë arsye të forta që do ta justifikojnë një ndërmarrje të tillë dhe vetëm në rastet kur kjo është e paevitueshme, objektivisht e domosdoshme, si dhe kushtetutshmërisht e bazuar dhe e arsyetuar. Çdo ndryshim i precedentëve të Gjykatës Kushtetuese ose korrigjimi i doktrinës zyrtare kushtetuese mund të bëhet vetëm për arsye të rëndësishme, sidomos për ta harmonizuar atë me praktikën e GJEDNJ-së (*shih vendimet nr. 20, datë 1.6.2011; nr. 30, datë 17.6.2010 dhe nr. 21, datë 29.4.2010, të Gjykatës Kushtetuese*). Edhe GJEDNJ-ja, në këtë këndvështrim, është shprehur se: "Roli i një gjykate të lartë në një palë kontraktuese është pikërisht zgjidhja e konflikteve, shmangia e divergjencave dhe qëndrueshmëria. (….) Është në interes të sigurisë juridike, të parashikueshmërisë dhe të barazisë para ligjit që gjykata të mos shmanget pa motiv të vlefshëm nga precedentët." *(Shih çështjen Mullai dhe të tjerët kundër Shqipërisë, datë 23.3.2010, prg. 83, dhe çështjen Chapman kundër Mbretërisë së Bashkuar, datë 18.1.2001, prg. 70*). Në rastin konkret, shumica nuk e ka justifikuar ndryshimin e praktikës së Gjykatës me një motivim të qartë e të bazuar.

Gjithashtu, me qëndrimin e saj shumica krijon paqartësi për sa i përket mundësisë që ka kërkuesi për ta goditur për antikushtetutshmëri të njëjtin vendim, pas rigjykimit në Gjykatën e Lartë. A mundet Gjykata ta kontrollojë përsëri nga pikëpamja kushtetuese të njëjtin vendim pasi çështja të jetë rigjykuar në Gjykatën e Lartë? Në rastin konkret shumica i është shmangur vlerësimit të pretendimeve që në çmuarjen e saj kanë natyrë kushtetuese, duke e rikthyer çështjen në Gjykatën e Lartë. Për pasojë, qëndrimi i shumicës nuk i shërben efektivitetit të shqyrtimit kushtetues dhe respektimit të së drejtës për një gjykim brenda një afati të arsyeshëm.

Si përfundim, për sa më lart, ndryshe nga shumica, çmoj se kërkuesit nuk i është cenuar e drejta e aksesit në Gjykatën e Lartë, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës, ndaj kërkesa e tij duhej të ishte rrëzuar.

Anëtar: Sokol Berberi

MENDIM PAKICE

1. Në çështjen me kërkues Erjon Sadikaj, jemi kundër qëndrimit të shumicës për shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të vendimit nr.1473, datë 15.11.2012, të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë, dhe kthimin e çështjes për rishqyrtim në Gjykatën e Lartë.

2. Neni 432 i KPP-së ka parashikuar shkaqet për të cilat mund të bëhet rekurs në Gjykatën e Lartë, kurse neni 433 i po këtij Kodi parashikon se rekursi nuk pranohet në qoftë se bëhet për shkaqe të ndryshme nga ato që lejon ligji dhe se mospranimi i rekursit vendoset nga kolegji në dhomën e këshillimit, pa pjesëmarrjen e palëve. Në jurisprudencë konstante, Gjykata ka theksuar se, në rast se Kolegji, në dhomën e këshillimit, krijon bindjen se shkaqet e ngritura në rekurs janë haptazi të pabazuara, pasi nuk bëjnë pjesë në ato shkaqe që parashikon dispozita ligjore ose nuk gjejnë mbështetje në aktet e dosjes gjyqësore, atëherë është në funksionin e tij të vendosë, në pajtim me kërkesat ligjore, mospranimin e çështjes për shqyrtim në seancë gjyqësore. Veprimtaria seleksionuese e dhomës së këshillimit nuk është një shkelje e të drejtës së palëve për t'iu drejtuar gjykatës, por është një veprimtari e domosdoshme në funksion të aksesit në gjykatë vetëm të atyre çështjeve që i parashikon ligji, duke lënë jashtë përzgjedhjes kërkesat e paarsyeshme dhe haptazi të pambështetura në ligj (*shih vendimet nr.8, datë 2.5.2006; nr.5, datë 26.1.2007; nr.4, datë 25.2.2009; nr.25, datë 10.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata ka theksuar edhe se detyrimi për të provuar ekzistencën e shkeljeve të së drejtës për proces të rregullt nga shqyrtimi i rekursit në dhomën e këshillimit bie mbi kërkuesin dhe nëse ai nuk arrin ta provojë këtë, atëherë nuk mund të konkludohet se vendimi i dhomës së këshillimit është rezultat i një procesi të parregullt ligjor (*shih vendimin nr.19, datë 19.7.2005, të Gjykatës Kushtetuese*).

3. Megjithatë, Gjykata ka theksuar se kur janë të pranishme pretendime që kanë të bëjnë me shkeljen e parimeve themelore të procesit gjyqësor, si dhe kur këto pretendime gjejnë pasqyrim në materialet e çështjes, atëherë vendimi i Kolegjit, për mospranimin e rekursit, vë në dyshim të drejtën për një proces të rregullt ligjor (*shih vendimet nr.19, datë 19.7.2005; nr.22, datë 6.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*). Kjo sepse, referuar natyrës së gjykimit kushtetues të kërkesave individuale, Gjykata ka theksuar se kontrolli i respektimit të standardeve kushtetuese për një proces të rregullt ligjor është funksion edhe i gjykatave të zakonshme, për më tepër i Gjykatës së Lartë. Ky raport midis juridiksionit kushtetues dhe juridiksionit të gjykatave të zakonshme, kur është rasti i shqyrtimit nga ana e Gjykatës Kushtetuese të kërkesave individuale, në bazë të nenit 131/f të Kushtetutës, udhëhiqet nga parimi i subsidiaritetit (komplementaritetit) (*shih vendimet nr.4, datë 28.02.2006; nr.19, datë 2.4.2012; nr.58, datë 24.12.2012; nr.36, datë 25.7.2013; nr.52, datë 2.12.2013, të Gjykatës Kushtetuese*).

4. Në kuptim të sa më sipër, jurisprudenca e Gjykatës ka ecur në linjën që një vendim gjyqësor i dhomës së këshillimit cenon të drejtën për një proces të rregullt në ato raste kur në procesin e zhvilluar në shkallët më të ulëta të gjykimit është konstatuar cenimi i kësaj të drejte kushtetuese të individit, në një nga elementët përbërës të saj, e cila është e vetmja e drejtë kushtetuese procedurale që i lejon individit të mbrojë të drejtat e tjera të tij substanciale. Në rast të evidentimit të një cenimi të tillë, të konstatuar në shkallët e tjera të gjykimit, Gjykata, në zbatim të parimit të subsidiaritetit e ka kthyer çështjen në Gjykatën e Lartë në mënyrë që vetë ajo gjykatë, në funksion të pozicionit të saj në piramidën gjyqësore, të mund të riparojë shkeljet e kryera brenda sistemit gjyqësor. Gjykata e Lartë, në funksion të rolit të saj si gjykatë e ligjit, si dhe në atë të

kontrollit të respektimit të standardeve kushtetuese nga gjykatat më të ulëta, duhet të mbajë qëndrim të shprehur lidhur me pretendimet e ngritura nga individët për cenimin e një prej standardeve të procesit të rregullt, të evidentuar në gjykimin e faktit.

5. Por, në rastet kur Gjykata nuk konstaton cenimin e së drejtës për proces të rregullt ligjor në procesin gjyqësor të zhvilluar në të tre shkallët e gjykimit, ajo nuk vë në dyshim procesin e zhvilluar në Gjykatën e Lartë, duke u mbështetur thjesht në faktin se ai ka vendosur mospranimin e rekursit në dhomë këshillimi. Ky proces është vënë në dyshim nga Gjykata vetëm në rastin kur këto vendime nuk përmbajnë shkaqet e ngritura në rekurs, çka sipas Gjykatës cenon parimin e arsyetimit të vendimit gjyqësor. Megjithatë, edhe në lidhje me këtë parim Gjykata ka theksuar se ajo e vlerëson zbatimin e tij rast pas rasti, në varësi të rrethanave konkrete të çështjes, duke analizuar nëse vendimet gjyqësore të kundërshtuara e kanë përmbushur në mënyrë të mjaftueshme këtë detyrim (*shih vendimin nr.25, datë 10.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

6. Bazuar në konsideratat e mësipërme, vlerësojmë se në rastin konkret Gjykata nuk duhej të shfuqizonte vendimin e Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë.

7. Për pranimin e kërkesës shumica ka arsyetuar se në çështjen objekt gjykimi, zgjidhja e çështjes nga gjykata e shkallës së parë dhe ajo e apelit është rrjedhojë e një arsyetimi dhe interpretimi të kundërt të ligjit. Pasi ndalet në konceptin e institutit të ekstradimit, shumica arsyeton se roli i Gjykatës së Lartë, si gjykatë e ligjit, është i një natyre të pazëvendësueshme. Ajo i ka të gjitha mjetet dhe kompetencat për ta bërë vetë këtë rol aktiv, që shkon përtej ligjit dhe synon të drejtën, duke ndikuar efektivisht edhe në vendimmarrjen e gjykatave të shkallëve më të ulëta, veçanërisht në rastet kur dy gjykatat i kanë dhënë përgjigje diametralisht të kundërta pretendimeve të kërkuesit. Më tej ajo shprehet se Gjykata e Lartë, rast pas rasti, duhet t'i japë përgjigje problemeve ligjore që në praktikë lidhen me interpretimin e ligjit. Në këtë kontekst, Gjykata e Lartë, në bazë të normave procedurale, e ka detyrim ligjor interpretimin e ligjeve, për më shumë që kjo çështje ka të bëjë me koncepte të natyrës së marrëdhënieve ndërkombëtare dhe të konventave, palë e të cilave është dhe Shqipëria. Për sa më sipër, Gjykata ka vlerësuar se kërkuesit i është cenuar e drejta për një proces të rregullt ligjor, pasi i është mohuar aksesi në Gjykatën e Lartë.

8. Interpretimi i ligjeve është kompetencë e gjykatave të juridiksionit të zakonshëm dhe sidomos e Gjykatës së Lartë. Në këtë kuptim, Kushtetuta i ka dhënë Gjykatës së Lartë autoritetin të njësojë ose ndryshojë praktikën gjyqësore, pra të mbajë qëndrime në çështje të veçanta me qëllim unifikimin e vendimmarrjes së gjykatave të zakonshme. Ky funksion ushtrohet nga Gjykata e Lartë duke tërhequr për shqyrtim në Kolegjet e Bashkuara çështje të caktuara. Sa më sipër, vjen si pasojë e pozicionit të saj si organi më i lartë i sistemit gjyqësor dhe lidhet me funksionin e përgjithshëm të saj për të siguruar uniformitetin e interpretimit të normave ligjore nga ana e gjyqtarëve të zakonshëm, përmes përcaktimit të linjave të interpretimit të cilave gjyqtarët duhet t'u përmbahen. Përfundimet në të cilat arrin Gjykata e Lartë nuk vlejnë vetëm për rastin konkret të zgjidhur prej saj, por për të gjitha rastet e ngjashme për gjykatat e tjera, ose vetë kolegjet e thjeshta të asaj gjykate. Barazia në të drejta, mes të tjerash, përcakton edhe detyrimin për vendimmarrje të njëjtë dhe të qëndrueshme në çështje të ngjashme nga gjykatat e zakonshme (*shih vendimin nr.6, datë 17.2.2012, të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Zbatimi dhe interpretimi i normës ligjore është së pari, dhe mbi të gjitha, funksioni kryesor i gjykatës. Sistemi gjyqësor njeh disa shkallë gjykimi, me qëllim që shkeljet e kryera nga një gjykatë, procedurale apo materiale, të riparohen në një gjykatë më të lartë. Gjykata e Lartë, si gjykatë e ligjit, ka kompetencën të vlerësojë dhe sigurojë zbatimin uniform të ligjit. Por kjo nuk nënkupton që në të gjitha rastet kur dy gjykatat e faktit kanë bërë një interpretim të ndryshëm të ligjit, Gjykata e Lartë ka detyrimin që të shprehet lidhur me mënyrën se si ai ligj i zbatueshëm duhet të interpretohet.

10. Vlerësimi që Gjykata e Lartë i bën rekursit në dhomën e këshillimit nuk është një vlerësim formal, por është një vlerësim i të gjitha shkaqeve të ngritura në rekurs dhe bazueshmërisë

së tyre duke analizuar materialet e dosjes gjyqësore. Në përfundim të këtij vlerësimi, nëse Kolegji i Gjykatës së Lartë arrin në përfundimin se interpretimi që ka bërë gjykata e apelit, i cili është ai që kundërshtohet në rekurs, është i drejtë, është në kompetencën e tij të vendosë mospranimin e rekursit.

11. Bazuar në standardet e mësipërme, vlerësojmë se, në rastin konkret, për sa Gjykata e Lartë ka vlerësuar mospranimin e rekursit, kjo do të thotë se të gjitha shkaqet e ngritura në të nga kërkuesi, që janë servirur si shkaqe ligjore për prishjen e vendimit të gjykatës së apelit, nuk gjejnë mbështetje as në ligj dhe as në materialet e çështjes. Kolegji Penal, pavarësisht se vendimi i dhomës së këshillimit nuk përmban arsyet për këtë qëndrim, ka realizuar një proces vlerësimi të atyre shkaqeve, nëpërmjet të cilit ka arritur në konkluzionin e shprehur në dispozitiv.

12. Në përfundim të analizës së mësipërme, vlerësojmë se, për arsye se nga procesi gjyqësor, në tërësi, nuk rezulton cenimi i standardeve të një procesi të rregullt ligjor, Gjykata duhej të vendoste rrëzimin e kërkesës.

Anëtare: Altina Xhoxhaj, Vitore Tusha

VENDIM
Nr. 5, datë 5.2.2014

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja	Kryetar	i Gjykatës	Kushtetuese
Vladimir Kristo	Anëtar	i “	“
Sokol Berberi	Anëtar	i “	“
Altina Xhoxhaj	Anëtare	e “	“
Fatmir Hoxha	Anëtar	i “	“
Gani Dizdari	Anëtar	i “	“
Besnik Imeraj	Anëtar	i “	“
Fatos Lulo	Anëtar	i “	“
Vitore Tusha	Anëtare	e “	“

me sekretare Blerina Basha, në datën 26.11.2013, mori në shqyrtim, në seancë gjyqësore me dyer të hapura, çështjen nr. 46/18 Akti, që i përket:

KËRKUES: Një grup prej 36 deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar në gjykim nga z. Ivi Kaso, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga z.Bledar Miloti, me autorizim;

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga znj. Edlira Jorgaqi dhe z.Sokol Pasho, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr.5, datë 30.09.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil””;

Shfuqizimi i ligjit nr.161/2013 “Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil””;

Pezullimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit deri në marrjen e vendimit nga Gjykata Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 7, 101, 131, shkronja “a”, 134, pika 2, shkronja “c”, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; ligji nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes, Vitore Tusha; përfaqësuesin e kërkuesit, një grup prej 36 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë, që kërkoi pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, që kërkuan rrëzimin e kërkesës, si dhe pasi bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Këshilli i Ministrave, në mbështetje të nenit 101 të Kushtetutës dhe me propozimin e Ministrit të Punëve të Brendshme dhe të Ministrit të Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike, ka miratuar aktin normativ nr.5, datë 30.09.2013 "Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 "Për nëpunësin civil" (*në vijim "akti normativ"*).

2. Ligji nr.152/2013 "Për nëpunësin civil", i cili është miratuar nga Kuvendi në datën 30.5.2013 dhe është shpallur me dekretin e Presidentit të Republikës nr.8215, datë 4.6.2013, parashikonte datën 1 tetor 2013 si momentin e hyrjes në fuqi (neni 72). Hyrja në fuqi e ligjit të ri sillte si pasojë shfuqizimin e ligjit nr.8549, datë 11.11.1999 "Statusi i nëpunësit civil" dhe çdo dispozitë tjetër në kundërshtim me të (neni 70).

3. Akti normativ ka hyrë në fuqi menjëherë dhe është botuar në Fletoren Zyrtare nr.159, datë 30.09.2013. Në preambulën e aktit normativ renditen si arsye për miratimin e tij, pazbatueshmëria e ligjit të mësipërm për shkak të mungesës së akteve nënligjore dhe të natyrës së përgjithshme të ligjit, koha e pamjaftueshme për të bërë rregullime ligjore sipas procesit legjislativ, nevoja për organizimin institucional, efektet financiare mbi buxhetin e shtetit dhe gjendja ekonomike financiare.

4. Miratimi i aktit normativ ka sjellë ndryshimin e neneve 70 dhe 72 të ligjit nr152/2013, përmbajtja e të cilave, pas ndryshimit, rezulton, përkatësisht, si vijon: "*Ligji nr.8549, datë 11.11.1999, "Statusi i nëpunësit civil", dhe çdo dispozitë tjetër në kundërshtim me këtë ligj, shfuqizohen nga data e fillimit të shtrirjes së efekteve të këtij ligji."* dhe *"Ky ligj hyn në fuqi në 1 tetor 2013 dhe i fillon efektet e tij 6 muaj pas hyrjes në fuqi. Deri në datën e fillimit të efekteve të këtij ligji zbatohet ligji nr.8549, datë 11.11.1999, "Statusi i nëpunësit civil" "*.

5. Kuvendi i Shqipërisë, në mbështetje të nenit 81, pika 2, shkronja "e" dhe nenit 101 të Kushtetutës, në seancën plenare të datës 17.10.2013 ka vendosur miratimin e aktit normativ me ligjin nr.161/2013 (*në vijim "ligji miratues")*.

II

6. Kërkuesi, një grup prej 36 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesë për pezullimin dhe shfuqizimin e aktit normativ dhe të ligjit miratues, duke parashtruar, në mënyrë të përmbledhur, këto argumente:

A. Në lidhje me legjitimimin

6.1 Grupi prej 36 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë legjitimohet në paraqitjen e kërkesës për shfuqizimin e aktit normativ dhe të ligjit miratues, pasi plotëson kriterin numerik të parashikuar nga neni 134, pika 1, germa "c", që parashikon se: "*Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje vetëm me kërkesë të …c) jo më pak se 1/5 e deputetëve*".

6.2 Po ashtu, grupi prej 36 deputetësh plotëson edhe kriterin tjetër që ka të bëjë me pasjen e qëllimit dhe nxitjes konkrete për të kërkuar kontrollin abstrakt të normës, pasi Këshilli i Ministrave, nëpërmjet miratimit të aktit normativ, jashtë kushteve të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës, cenon parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, garantuar nga neni 7 i Kushtetutës, duke cenuar funksionin kushtetues të deputetit dhe ushtrimin prej tij të të drejtave dhe kompetencave të njohura nga Kushtetuta dhe Rregullorja e Kuvendit.

B. ***Në lidhje me themelin e kërkesës:***

B.1 Pretendimet mbi aktin normativ

6.3 Akti normativ është miratuar në shkelje të parimeve kushtetuese, konkretisht parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, të sanksionuar nga neni 7 i Kushtetutës, të kritereve kushtetuese të nevojës dhe urgjencës, të përcaktuara në nenin 101, si dhe të konsensusit politik të arritur në Kuvend në maj 2013.

6.4 Ligji i ri, në ndryshim nga ligji nr.8549/1999, rregullon në mënyrë tërësore statusin civil, nuk përmban dispozita me natyrë të përgjithshme, por zbërthen qartësisht parimet që udhëheqin shërbimin civil, duke ngarkuar Këshillin e Ministrave për miratimin e akteve nënligjore. Arsyet e parashtruara në preambulën e aktit normativ mbi pazbatueshmërinë e ligjit nr.152/2013, si pasojë e mungesës së akteve nënligjore dhe natyrës së përgjithshme të ligjit, nuk përmbushin kriteret e nenit 101 të Kushtetutës, kjo për faktin se sipas nenit 118 të Kushtetutës, aktet nënligjore dalin në bazë dhe për zbatim të ligjit dhe, në asnjë rast, nuk i paraprijnë miratimit dhe hyrjes në fuqi të tij. Gjithashtu, bazuar në nenin 84 të Kushtetutës, termi "ligj" nënkupton aktin e miratuar nga Kuvendi, të botuar në Fletoren Zyrtare, si kusht për hyrjen në fuqi me kalimin e jo më pak se 15 ditëve nga botimi.

6.5 Edhe arsyet e tjera të tilla si nevoja për organizimin institucional, efektet financiare mbi buxhetin e shtetit dhe gjendja ekonomike financiare, të paraqitura nga Këshilli i Ministrave si shkak për miratimin e aktit normativ, nuk lidhen me përmbajtjen e ligjit nr.152/2013, i cili rregullon marrëdhënien juridike ndërmjet shtetit dhe nëpunësit civil, ndërkohë që aspektet e organizimit institucional janë objekt rregullimi nga ligji nr.90/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore". Po ashtu, në referim të ligjit të ri, procesi i mbylljes apo ristrukturimit nuk shoqërohet me shpenzime shtesë për buxhetin e shtetit, çka e bën të pabazuar edhe pretendimin për efekte financiare shtesë apo pamundësinë e përballimit për shkak të gjendjes ekonomike. Përkundrazi, këto efekte do të ishin të pranishme në rast të zbatimit të ligjit nr.8549/1999.

B.2 Pretendimet për ligjin miratues të aktit normativ

6.6 Kuvendi, në referim të Kushtetutës dhe jurisprudencës kushtetuese, nuk ka përmbushur detyrimet kushtetuese që kanë të bëjnë me vlerësimin në formë dhe në përmbajtje të aktit normativ, duke e miratuar atë në kundërshtim me nenet 7 dhe 101 të Kushtetutës. Në këtë kuptim, miratimi i aktit normativ që nuk ka përmbushur kriteret kushtetuese, passjell antikushtetutshmërinë edhe të ligjit miratues.

6.7 Kërkuesi argumenton se, në referim të nenit 81 të Kushtetutës, ligji për statusin e funksionarëve publikë miratohet me tri të pestat e votave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Nisur nga një interpretim sistematik i Kushtetutës, konstatohet se kushtetutëbërësi i ka përjashtuar ligjet që parashikon neni 81 i Kushtetutës nga fusha e veprimit të nenit 101 (përveç rastit të gjendjes së jashtëzakonshme). Ky parashikim përforcohet edhe nga neni 83, sipas të cilit këto ligje nuk mund të miratohen me procedurë të përshpejtuar.

6.8 Ligji miratues cenon parimin e sigurisë juridike, të të drejtave të fituara dhe pritshmërive të ligjshme të të gjithë nëpunësve publikë (me status civil ose jo), të cilët nga data 1.10.2013 do të gëzonin garancitë e ligjit nr.152/2013, veçanërisht në drejtim të përfitimit gjerësisht të statusit të nëpunësit civil. Miratimi i aktit normativ dhe i ligjit miratues, duke e shtyrë me 6 muaj përfitimin e garancive ligjore për nëpunësit publikë, e ka përkeqësuar në mënyrë të paarsyeshme gjendjen ligjore të nëpunësve, pasi u ka mohuar atyre të drejtat e fituara dhe ka injoruar interesat e tyre legjitime, duke dhunuar haptazi parimin e barazisë në të drejta, dhe duke rrezikuar edhe arritjen e qëllimit madhor të ndërtimit të shtetit të së drejtës.

7. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar si vijon:

A. Mbi legjitimimin e kërkuesit

7.1 Kërkuesi duhet të provojë interesin dhe qëllimin kur kërkon një kontroll të normës juridike, por argumentet mbi të cilat ai mbështet ekzistencën e nxitjes dhe qëllimit janë të pabazuara, pasi nuk justifikojnë, në asnjë rast, se në çfarë mënyre miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit ka cenuar funksionin kushtetues të deputetit për të ushtruar funksion ligjvënës. Përkundrazi, kërkuesi jo vetëm nuk është penguar të ushtrojë pushtetin ligjvënës, në kuptim të nenit 81/1 të Kushtetutës, por ai vetë, duke bojkotuar dhe duke mos marrë pjesë me vullnetin e tij në shqyrtimin e aktit normativ në komisionet parlamentare dhe në seancë plenare, ka pranuar që të mos e ushtrojë funksionin e tij kushtetues. Për më tepër, miratimi nga Kuvendi i ligjit nr.161/2013 tregon se nuk janë cenuar kompetencat legjislative të anëtarëve të tij.

B. Mbi juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese

7.2 Gjykata Kushtetuese nuk ka juridiksionin për shqyrtimin e çështjes, pasi kërkesa është pa objekt, për faktin se akti normativ me fuqinë e ligjit, duke u miratuar nga Kuvendi brenda periudhës 45-ditore të parashikuar nga Kushtetuta, ka pushuar së ekzistuari, pasi është shndërruar në ligj. Kjo përbën një "rinovim" të burimit të së drejtës, nga një akt normativ i ekzekutivit në një ligj të parlamentit, i cili e ka përthithur përmbajtjen e aktit normativ, duke i dhënë atij tashmë fuqi të pakufizuar.

7.3 Kontrolli kushtetues mund të ushtrohet vetëm në ato raste kur "nevoja" dhe "urgjenca" janë haptazi inekzistente. Në raste të tjera, Gjykata nuk mund t'i vlerësojë këto kushte, nëse ekzistojnë ose jo, pasi do të ndërhynte në prerogativat kushtetuese të organeve të tjera, fillimisht të Këshillit të Ministrave dhe të Kuvendit, që bën vlerësimin e mëvonshëm.

C. ***Mbi themelin e kërkesës***

C.1 Prapësime për cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve, sipas nenit 7

7.4 Akti normativ me fuqinë e ligjit është një instrument që ka për qëllim përshpejtimin e procedurave për formimin e ligjit, në mungesë të kohës së nevojshme për të filluar një procedurë normale të miratimit të një propozimi për të ndryshuar ligjin. Në këto kushte, ekzekutivi, duke ushtruar të drejtën e tij kushtetuese, iu drejtua instrumentit të aktit normativ me fuqinë e ligjit duke imponuar, nën iniciativën e tij, një afat të shpejtë dhe më të shkurtër sesa një afat mesatar që është i nevojshëm për miratimin e ligjit nga Kuvendi.

7.5 Neni 81/1 i Kushtetutës e parashikon Këshillin e Ministrave si nismëtar në propozimin e ligjeve dhe, për rrjedhojë, mund të propozojë ndryshime edhe në ligje që kanë shumicë të cilësuar, pasi Kushtetuta nuk vendos asnjë kufizim në lidhje me këtë pikë. Në këtë kuptim, pretendimi i kërkuesit se kushtetutëbërësi ka përjashtuar nga fusha e veprimit të nenit 101 të Kushtetutës listën e akteve të parashikuara nga neni 81, është haptazi i pabazuar. Për sa kohë neni 101 i Kushtetutës përcakton se Këshilli i Ministrave nxjerr akte normative me fuqinë e ligjit dhe neni 116 i Kushtetutës nuk bën asnjë dallim midis ligjeve që përmend kjo dispozitë, nuk ka asnjë pengesë që të ndërhyhet me akt normativ me fuqinë e ligjit edhe në akte që kërkojnë shumicë të cilësuar.

7.6 Akti normativ me fuqinë e ligjit mund të vendosë edhe kufizime të lirive e të të drejtave të njeriut, nën dritën e nenit 17 të Kushtetutës. Nëse kushtetutëbërësi ka lejuar që kjo të ndodhë në një fushë me ndjeshmëri kaq të madhe, përse nuk duhet ta lejonte në lidhje me marrëdhënie shoqërore, rregullimin e të cilave ia ka rezervuar ligjeve organike (apo të përforcuara), gjë që nuk e ka shprehur në mënyrë eksplicite.

7.7 Këshilli i Ministrave ka ndërhyrë edhe në raste të tjera me akt normativ në ligje që kërkojnë shumicë të cilësuar, si për shembull akti normativ nr.101, datë 5.3.1999, me të cilin është ndërhyrë në Kodin Doganor; akti normativ me fuqinë e ligjit nr.2, datë 8.4.2009, për ratifikimin e *"Memorandumit të mirëkuptimit ndërmjet Kombeve të Bashkuara dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë për kontributin në burimet e misionit të Kombeve të Bashkuara në Republikën Afrikane Qendrore dhe Çad (MINURCAT)"*.

7.8 Për sa kohë asnjë dispozitë kushtetuese nuk ka një ndalim të shprehur për këtë rast, Gjykata Kushtetuese nuk mund të prodhojë një normë juridike kushtetuese që nuk ekziston, pasi do të vepronte në kundërshtim me nenin 132 të Kushtetutës.

C.2 Mbi ekzistencën e kritereve kushtetuese të "nevojës" dhe "urgjencës", sipas nenit 101

7.9 Për shkak të natyrës së ligjit nr.152/2013 "Për nëpunësin civil", si ligj delegues, me natyrë të përgjithshme dhe jo të posaçme, hyrja e tij në fuqi do të shoqërohej me krijimin e boshllëkut ligjor, pasi mungojnë aktet nënligjore për rregullimin e situatave të veçanta, ndërkohë që, referuar nenit 118 të Kushtetutës, krahas shfuqizimit të ligjit nr.8549/1999, humbasin fuqinë edhe aktet nënligjore të dala në bazë dhe për zbatim të tij. Boshllëku legjislativ është evidentuar nga jurisprudenca kushtetuese si situatë faktike nevoje dhe nënkupton jo vetëm mungesën e akteve ligjore, por dhe të akteve nënligjore.

7.10 Edhe pretendimi tjetër i kërkuesit mbi mosekzistencën e nevojës për organizimin institucional, nuk gjen asnjë bazë juridike dhe faktike, pasi në strukturën e re të administratës shtetërore janë shtuar 6 ministri, organika e të cilave përmban pozicione që nuk mund të plotësohen me ngritje në detyrë, lëvizje paralele, apo rekrutim, pasi dispozitat ligjore që rregullojnë këto raste kërkojnë rregullim me akte nënligjore. Për rrjedhojë, fillimi i efekteve të ligjit nga data 1.10.2013, do të kishte pasoja bllokuese për veprimtarinë e së paku 6 ministrive, të cilat do të ishin për disa muaj pa staf mbështetës.

7.11 Gjithashtu, i pabazuar është edhe pretendimi për mosndikimin e ligjit të ri në buxhetin e shtetit dhe në gjendjen ekonomike të vendit. Elementet më të dukshme të këtij ndikimi janë hapja e Shkollës së Administratës Publike dhe shtrirja e statusit të nëpunësit civil edhe për nëpunës të tjerë të administratës që më parë nuk e gëzonin atë. Trajtimi i ndryshëm në paga i nëpunësve civilë do të sillte cenimin e parimit të barazisë dhe parimin e sigurisë juridike.

7.12 Një tjetër element i nevojës është edhe harmonizimi i legjislacionit, qëllim i shprehur në nenin 71/1 të ligjit nr.152/2013, pasi përfshirja në shërbimin civil të mbi 95 institucioneve, të cilat rregullohen me ligje të ndryshme, kërkon domosdoshmërisht harmonizimin e tyre me ligjin e ri.

7.13 Akti normativ plotëson elementin *"urgjencë",* pasi, kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, iniciativa ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. Për shkak të pamundësisë për miratimin me procedurë të përshpejtuar të ligjit nr.152/2013, si ligj i cilësuar dhe, po ashtu, duke marrë në konsideratë datën 16.09.2013, kur Këshilli i Ministrave ka bërë betimin, nga pikëpamja kohore ishte e pamundur ndërhyrja në ligj përpara datës 01.10.2013. Për rrjedhojë, çdo ndërhyrje pas kësaj date do të cenonte parimin e sigurisë juridike.

8. Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë**,** prapëson në mënyrë të përmbledhur se:

8.1 Pretendimet e kërkuesit, në lidhje me papajtueshmërinë me Kushtetutën të ligjit miratues të aktit normativ, janë të pabazuara për faktin se Kuvendi, në përfundim të analizës dhe vlerësimit, formalisht dhe thelbësisht, të kritereve kushtetuese të nevojës, urgjencës dhe përkohshmërisë, ka arritur në përfundimin se akti normativ me fuqinë e ligjit është në pajtueshmëri me Kushtetutën dhe kuadrin ligjor në fuqi.

8.2 Po ashtu, i pabazuar është edhe pretendimi tjetër i kërkuesit se ligjet të cilat kërkojnë miratimin me shumicë të cilësuar, nuk mund të ndryshohen me akt normativ me fuqinë e ligjit, për faktin se nuk ekziston ndonjë pengesë ligjore në këtë drejtim, mjafton që të plotësohet kërkesa që ligji, i cili miratohet me shumicë të cilësuar, të ndryshohet po me të njëjtën shumicë.

III

A. Lidhur me kërkesën për pezullimin e zbatimit të aktit normativ

9. Gjykata konstaton se kërkuesi ka kërkuar pezullimin e zbatimit të aktit normativ objekt kundërshtimi, duke parashtruar në mënyrë të përmbledhur se ligji nr.152/2013 "Për nëpunësin

civil", i cili ka dalë në përputhje me parashikimet e nenit 107 të Kushtetutës, parashikon garanci kushtetuese që kanë të bëjnë me *përfshirjen në shërbimin civil të të gjithë nëpunësve që kryejnë funksione për ushtrimin e autoritetit administrativ publik; me vazhdimësinë në karrierë dhe qëndrueshmërinë në detyrë; me parimin e paanësisë politike; mosabuzimin me përgjegjësinë disiplinore të nëpunësve civilë, etj*. Po ashtu, sipas kërkuesit, shtyrja e datës së shtrirjes së efekteve të ligjit të ri dhe zbatimi i ligjit nr.8549/1999, i cili nuk parashikon garancitë e mjaftueshme për të siguruar parimet mbi të cilat duhet të funksionojë administrata publike, cenon të drejtat ligjore të nëpunësve civilë, veçanërisht, parimin e barazisë, të mosdiskriminimit, qëndrueshmërinë në detyrë dhe vazhdimësinë e shërbimit civil, si dhe trajtimin dinjitoz ligjor të tyre. Për këtë arsye, akti normativ duhet të pezullohet deri në dhënien e vendimit përfundimtar nga Gjykata Kushtetuese.

10. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në lidhje me kërkesën për pezullimin e aktit normativ, ka prapësuar se akti i nxjerrë nga Këshilli i Ministrave është marrë në shqyrtim nga Kuvendi, i cili nuk ka konstatuar tejkalim të pushtetit ekzekutiv, por ka konfirmuar ekzistencën e nevojës edhe urgjencës, duke miratuar ligjin nr. 161/2013. Në këtë kuptim, kërkesa për pezullimin e aktit normativ, *de jure* dhe *de facto* është pa objekt. Marrja e masës së pezullimit do të zhvlerësonte komponentët kushtetues të "nevojës" dhe "urgjencës", duke sjellë ato pasoja të dëmshme që u shmangën nëpërmjet miratimit të aktit normativ me fuqinë e ligjit. Qëllimi i Këshillit të Ministrave dhe, më pas i Kuvendit, ka qenë krijimi i sigurisë juridike, si dhe eliminimi i efekteve financiare negative në buxhetin e shtetit, çka nënkupton se interesi publik garantohet nga zbatimi i aktit dhe jo përmes pezullimit të tij. Në këtë kuptim, shtyrja e efekteve të ligjit nr. 152/2013 nuk cenon nëpunësit e administratës publike, pasi ata garantohen nga ligji nr.8549/1999, i cili ka mbi 14 vjet që zbatohet, duke krijuar praktika administrative dhe gjyqësore të qarta dhe që bëjnë të mundur zbatimin e tij në mënyrën më korrekte të mundshme.

11. Gjykata Kushtetuese vlerëson se kërkesa për pezullimin e zbatimit të aktit normativ objekt shqyrtimi, nuk gjen mbështetje në kërkesat e nenit 45 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë". Për rrjedhojë, Gjykata vendosi rrëzimin e kësaj kërkese si të pabazuar.

IV
Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

12. Gjykata, përpara shqyrtimit të pretendimeve të kërkuesit mbi themelin e çështjes, vlerëson të shprehet në lidhje me prapësimet e parashtruara nga subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, mbi moslegjitimimin e kërkuesit për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues dhe mungesën e juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese për shqyrtimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit.

B. Mbi legjitimimin e kërkuesit

13. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në nenin 134, pika 1, ka përcaktuar në mënyrë shteruese rrethin e subjekteve kushtetuese, të cilat legjitimohen të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues. Kriteri kushtetues i "detyrimit për të justifikuar interesin", i përcaktuar në pikën 2 të nenit të mësipërm, është interpretuar nga jurisprudenca kushtetuese, si përcaktues i ndarjes së rrethit të subjekteve kushtetuese në dy kategori, subjektet e kushtëzuara dhe subjektet e pakushtëzuara. Në këtë kuptim, subjektet e parashikuara në pikat "dh", "e", "ë", "f" dhe "g" të paragrafit 1, të cilat mund të bëjnë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre, janë subjekte të kushtëzuara. Parashikimi i këtij kriteri kushtetues vetëm për një numër të kufizuar subjektesh kushtetuese, në një interpretim *a contrario*, do të thotë se ai nuk është i zbatueshëm për subjektet e tjera të parashikuara në pikat "a", "b", "c", "ç" të pikës 1, të nenit 134 të Kushtetutës, të cilat nuk kanë detyrimin për të justifikuar interesin në rast se i drejtohen me kërkesë Gjykatës Kushtetuese.

14. Çështja e legjitimimit (*locus standi)* të një të pestës së deputetëve ka qenë objekt i shqyrtimit nga kjo Gjykatë edhe në raste të tjera, në të cilat ajo, në mënyrë të vazhdueshme, ka

vlerësuar se një e pesta e deputetëve përfaqëson një nga subjektet e listuara në nenin 134, pika 1, shkronja "c" të Kushtetutës, të cilat kanë të drejtë të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret *(shih vendimin nr.9, datë 23.3.2010, të Gjykatës Kushtetuese)*. 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 (*shih vendimin nr.18, datë 29.7.2008, të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Gjykata, në asnjë rast, nuk e ka vënë në dyshim legjitimimin e një të pestës së deputetëve kur ata i janë drejtuar kësaj Gjykate për kontrollin abstrakt të normës juridike. Në këtë kuptim, referimi nga ana e subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, në vendimin nr.25, datë 8.5.2012, të Gjykatës Kushtetuese, është i gabuar, pasi në atë vendim Gjykata ka marrë në shqyrtim kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të ligjit nr. 10 449, datë 14.7.2011 "Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë", që kishte për objekt përcaktimin e rregullave dhe procedurave, të drejtat, detyrimet dhe afatet në dispozicion të institucioneve respektive për ndërtimin e kompleksit të ri parlamentar. Gjykata arriti në përfundimin se ndodhej përpara një mosmarrëveshjeje kompetencash ndërmjet një organi të pushtetit qendror, Kuvendit të Shqipërisë, dhe një organi të qeverisjes vendore, Bashkisë Tiranë, dhe, për këtë arsye, nuk e legjitimoi një të pestën e deputetëve.

16. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se prapësimi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, në lidhje me mungesën e legjitimimit të kërkuesit është i pabazuar pasi, në referim të nenit 134, pika 2, germa "c", grupi prej 36 deputetësh të Kuvendit përfaqëson një subjekt me legjitimitet të pakushtëzuar dhe, si i tillë, ka të drejtë të kërkojë kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së aktit normativ me fuqinë e ligjit, dhe të ligjit të tij miratues.[1]

C. Mbi juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese

17. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se Gjykata Kushtetuese nuk ka juridiksionin për shqyrtimin e çështjes, pasi kërkesa është pa objekt, për faktin se akti normativ me fuqinë e ligjit, duke u miratuar nga Kuvendi brenda periudhës 45 ditore të parashikuar nga Kushtetuta, ka pushuar së ekzistuari, duke u shndërruar në ligj me fuqi të pakufizuar.

18. Gjykata Kushtetuese edhe më parë ka marrë në shqyrtim çështjen e pajtueshmërisë me Kushtetutën të aktit normativ të miratuar më ligj. Çështja e kufijve të juridiksionit kushtetues nuk është vënë në diskutim gjatë gjykimit të këtyre çështjeve, as në rastin kur Kuvendi kishte shprehur vullnetin e tij me ligj miratues, por ky i fundit nuk është bërë objekt kundërshtimi[2], dhe as në rastin kur objekt kundërshtimi ka qenë njëkohësisht si akti normativ, ashtu dhe ligji miratues.[3] Gjykata ka theksuar se ajo përfaqëson, gjithashtu, autoritetin që ka kompetencë të vlerësojë këto akte në përgjithësi dhe nevojën e urgjencën si elemente të veçanta të tyre, por vetëm nëse një prej subjekteve të legjitimuara i është drejtuar me kërkesë për këtë qëllim *(shih vendimet nr.24, datë 10.11.2006; nr.1, datë 6.2.2013, të Gjykatës Kushtetuese)*.

[1] Gjyqtari S. Berberi është shprehur për legjitimimin e kërkuesit, por me arsyetim paralel.

[2] Aktet normative, objekt kundërshtimi i vendimit nr.24, datë 10.11.2006, janë miratuar me ligj, konkretisht me ligjin nr.9449, datë 15.12.2005 "Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr.2, datë 10.11.2005 'Për lejimin e KESH sh.a. të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike'"; me ligjin nr.9450, datë 15.12.2005 "Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 3, datë 23.11.2005 të Këshillit të Ministrave "Për një shtesë në ligjin nr. 7971, datë 26.7.1995 "Për prokurimin publik", të ndryshuar".

[3] Vendimi nr.1, datë 6.2.2013 ka pasur për objekt: "Shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, të aktit normativ nr.3, datë 1.8.2012 "Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara", si dhe të ligjit nr. 82/2012, datë 13.9.2012 "Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara".

19. Jurisprudenca kushtetuese, në përcaktimin e natyrës së procesit ligjvënës për miratimin e aktit normativ, është ndalur në trajtimin e elementeve, të tilla si forma juridike me të cilën duhet të shprehet vullneti i Kuvendit për këtë qëllim, kompetencat e këtij organi lidhur me vlerësimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit të nxjerrë nga qeveria, si dhe karakteri i shqyrtimit që ky organ i bën aktit normativ të qeverisë.

20. Gjykata rithekson se kompetenca e Kuvendit për miratimin e aktit normativ konsiston në vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe në shprehjen e mendimit përfundimtar lidhur me aktin normativ. Natyra e këtij vlerësimi është politike, por dhe juridike. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për aktin normativ me fuqinë e ligjit në Kushtetutë, si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi. Kuvendi i Shqipërisë është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Kuvendi, gjatë miratimit të aktit normativ, ka diskrecion të zgjedhë një nga tri alternativat e mëposhtme: (i) të marrë në shqyrtim dhe ta miratojë aktin e nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, (ii) ta marrë në shqyrtim dhe të mos e miratojë atë, (iii) të heshtë derisa të plotësohet afati 45-ditor që dispozita kushtetuese i ka lënë në dispozicion për t'u shprehur lidhur me aktin. Vlerësimi dhe miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit, të nxjerrë nga qeveria, dhe dhënia fuqi të mëtejshme atij nuk mund të bëhet ndryshe veçse me anë të një norme që ka të njëjtat vlera, pra me ligj (*shih vendimin nr.24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese)*.

21. Të njëjtin qëndrim ka mbajtur edhe jurisprudenca kushtetuese e vendeve që kanë rregullim kushtetues të aktit normativ me fuqinë e ligjit të përafërt me Kushtetutën e Shqipërisë, si Italia[4] apo Spanja[5], Kushtetutat e të cilave parashikojnë kompetencën e Këshillit të Ministrave për nxjerrjen e këtyre akteve, dhe të Kuvendit për miratimin e ligjit konvertues.

22. Kështu, Gjykata Kushtetuese e Italisë, e cila duke filluar nga viti 1995, rregullisht, e ka bërë pjesë të juridiksionit kushtetues vlerësimin e kushtetutshmërisë së dekretligjeve, edhe në rastet kur ato janë konvertuar në ligje nga Dhomat e Parlamentit, ka zgjidhur përfundimisht çështjen nëse konvertimi i aktit normativ nga Parlamenti shëron të metat e dekretligjit, duke u shprehur se të afirmosh që ligji që konverton dekretligjin riparon në çdo rast të metat e dekretligjit, do të thotë t'i atribuohet ligjvënësit të zakonshëm kompetenca që të ndryshojë ndarjen kushtetuese ndërmjet pushteteve, pra ndërmjet kompetencave të Parlamentit dhe Qeverisë, në nxjerrjen e burimeve

[4]Neni 77 i Kushtetutës Italiane parashikon se: "Qeveria nuk mund, pa delegimin e Dhomave, të nxjerrë dekrete që kanë vlerën e ligjit të zakonshëm. Kur në raste të jashtëzakonshme nevoje dhe urgjence, Qeveria, nën përgjegjësinë e vet, nxjerr akte të përkohshme që kanë fuqinë e ligjit, duhet po atë ditë t'ua paraqesë për t'i kthyer në ligj Dhomave, të cilat, edhe po të jenë të shpërndara, thirren enkas dhe mblidhen brenda pesë ditëve. Dekretet humbasin fuqinë që nga fillimi, në rast se nuk kthehen në ligj brenda 60 ditëve që nga botimi i tyre. Megjithatë, Dhomat mund të rregullojnë me ligj marrëdhëniet juridike të lindura mbi bazën e dekreteve të pakthyera në ligj." Neni 72, paragrafi 4 përcakton se: "Procedura normale e shqyrtimit dhe e miratimit të drejtpërdrejtë nga ana e Parlamentit vendoset gjithmonë për projektligjet në fushën kushtetuese dhe zgjedhore dhe për ato të delegimit ligjvënës, të autorizimit për ratifikim traktatesh ndërkombëtare, të miratimit të buxheteve dhe të raporteve përfundimtare." Ligji nr. 400, datë 23.8.1988 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" në nenin 15/2/b parashikon se: "Qeveria nuk mundet, përmes dekretligjit, të ndërhyjë në çështjet e treguara në nenin 72, paragrafi 4 i Kushtetutës."

[5] Neni 86 i Kushtetutës spanjolle përcakton se "1. Në raste të jashtëzakonshme dhe urgjente nevoje, Qeveria mund të nxjerrë dispozita legjislative provizore, që marrin formën e dekretligjeve (*decreto – ley*) dhe që nuk mund të ndërhyjnë/ influencojnë mbi rendin juridik ose mbi institucionet themelore të shtetit, mbi të drejtat, detyrimet dhe liritë e individit sipas Titullit I, mbi regjimin i bashkësive autonome dhe mbi të drejtën e zgjedhjeve në përgjithësi. 2. Dekretligjet duhet të paraqiten menjëherë për diskutim dhe votim në Kongresin e deputetëve, i cili me atë rast thirret enkas nëse nuk është i mbledhur, brenda 30 ditëve nga botimi i tyre. Kongresi duhet të shprehet në mënyrë eksplicite, brenda këtij afati, për miratimin ose shfuqizimin e tyre, sipas një procedure të veçantë dhe të përshpejtuar, të përcaktuar nga rregullorja."

primare të së drejtës. Për këtë arsye, kontrolli që ushtron Gjykata Kushtetuese nuk zëvendëson dhe nuk i mbivendoset kontrollit fillestar të Qeverisë dhe kontrollit të mëtejshëm të Parlamentit në momentin e konvertimit – në të cilin vlerësimet politike mund të mbizotërojnë – por duhet të kryhet në një aspekt tjetër, në funksion të ruajtjes së strukturës së burimeve të së drejtës dhe, bashkë me të, të respektimit të vlerave për mbrojtjen e të cilave ajo është përcaktuar *(shih vendimet nr.171/2007, nr.128/2008, nr.22/2012 dhe nr.34/2013, të Gjykatës Kushtetuese italiane)*.

23. Në një republikë parlamentare duhet marrë në konsideratë që Qeveria duhet të fitojë besimin e Parlamentit dhe, po ashtu, që dekretligji passjell një marrje të veçantë përgjegjësie. Për këtë arsye, dispozitat e ligjit të konvertimit nuk mund të vlerësohen, në aspektin e kushtetutshmërisë së tyre, në mënyrë të pavarur nga ato të vetë dekretligjit. Për më tepër, fakti që ky i fundit hyn menjëherë në fuqi, bën që dekretligji të sjellë ndryshime edhe të pakthyeshme si në aspektin material, ashtu edhe në rendin juridik dhe, nga ana tjetër, bën të qartë arsyen e dispozitës kushtetuese që i atribuon Qeverisë përgjegjësinë e nxjerrjes së dekretligjit, si dhe kushtëzon në kohë aktivitetin e Parlamentit, në veçanti ndaj funksionit normal ligjvënës. Parlamenti bën vlerësimet përkatëse dhe vendos duke u gjendur përpara një situate të ndryshuar nga norma të nxjerra nga një organ, që normalisht i përket pushteti ekzekutiv, që nuk ka kompetencën për të nxjerrë dispozita ligjore *(shih vendimet nr.171/2007, nr.128/2008, nr.22/2012 dhe nr.34/2013, të Gjykatës Kushtetuese italiane)*.

24. Dhënia e pushtetit ligjvënës Qeverisë ka karakter përjashtues ndaj pushtetit të Parlamentit për të miratuar normat primare. Megjithatë, ky transferim justifikohet nisur nga fakti se në disa situata ose për disa fusha të veçanta, ushtrimi normal i pushtetit ligjvënës kërkon një kohë të caktuar teknike, ose duke konsideruar kompleksitetin e disiplinës në disa sektorë të caktuar, ndërhyrja e ligjvënësit mund të bëhet në një moment të dytë *(shih vendimet nr.171/2007, nr.128/2008, nr.22/2012 dhe nr.34/2013, të Gjykatës Kushtetuese italiane)*

25. Të njëjtin qëndrim ka mbajtur edhe Tribunali Kushtetues i Spanjës, duke theksuar se kontrolli parlamentar i dekretligjit ka thellësisht natyrë politike, kurse Gjykata Kushtetuese ndërhyn në situata abuzimi që karakterizohen nga "mungesa e dukshme" e kritereve kushtetuese *(shih vendimet nr. 29/1982; nr.68, datë 28.3.2007, të Tribunalit Kushtetues Spanjoll)*.

26. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se është detyrë dhe pjesë e natyrshme e juridiksionit të saj vlerësimi i kushtetutshmërisë së aktit normativ, ashtu dhe i ligjit miratues të Kuvendit, përderisa lidhet me respektimin e parimit të ndarjes së pushteteve, që buron nga neni 7 i Kushtetutës, dhe me strukturën e burimeve të së drejtës, të përcaktuara në nenin 116 të Kushtetutës.

27. Për rrjedhojë, Gjykata arrin në përfundimin se pretendimi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, se kërkesa, objekt gjykimi, ka mbetur pa objekt dhe, si e tillë, ajo nuk hyn në juridiksionin kushtetues, është i pabazuar, pasi kontrolli mbi pajtueshmërinë me Kushtetutën të aktit normativ me fuqinë e ligjit shtrihet edhe mbi ligjin miratues, në referim të nenit 131, shkronja "a", të Kushtetutës.

V

D. Vështrim krahasues mbi aktin normativ me fuqinë e ligjit

28. Gjykata, me qëllim qartësimin e raportit të veçantë, të kontrollit dhe të balancës, që krijohet midis pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv, në rastin kur ky i fundit ushtron përjashtimisht funksionin legjislativ të nxjerrjes së aktit normativ me fuqinë e ligjit, vlerëson të arsyeshme të analizojë, fillimisht, nën dritën e një këndvështrimi krahasues, qëndrimin e kushtetutave të disa prej rendeve juridike, në lidhje me aktin normativ me fuqinë e ligjit.

29. Qëndrimi i kushtetutave ndaj këtij akti juridik është i ndryshëm: Kushtetuta e Irlandës parashikon ndalimin në mënyrë të shprehur[6]; Kushtetutat e Australisë, Zvicrës, Finlandës, Belgjikës,

[6] Neni 15, paragrafi 2, parashikon: "asnjë autoritet, përveç Parlamentit, nuk mund të nxjerrë ligje shtetërore".

Luksemburgut, Holandës, Norvegjisë ose Japonisë nuk shprehen në lidhje me këtë nocion. Kjo "heshtje", në disa rende juridike, është interpretuar si ndalim i nënkuptuar, ndërsa në disa të tjera si lejim; Kushtetutat e Italisë, Danimarkës, Greqisë, Islandës, Rumanisë, Estonisë ose Spanjës e lejojnë nxjerrjen e këtyre akteve, por me disa kufizime; nxjerrja e këtij akti parashikohet edhe në rendin juridik të Britanisë së Madhe dhe të Shteteve të Bashkuara të Amerikës; Kushtetutat e disa vendeve latino-amerikane përcaktojnë një disiplinë të gjendjes së luftës dhe të shtetrrethimit, pas deklarimit të të cilave Presidenti i Republikës ose Qeveria mund të veprojnë në përjashtim nga parimi i ndarjes së pushteteve.

30. Përveç sa më sipër, Gjykata konstaton se në kategorinë e vendeve, kushtetutat e të cilave nuk shprehen mbi aktin normativ me fuqinë e ligjit përfshihet edhe Gjermania, ku abuzimet e Republikës së Vajmarit, ishin shkak që Ligji Themelor i vitit 1949 të mos parashikonte aktin normativ.[7] Ndërsa në Francë, pas ngjarjeve të Luftës së Dytë Botërore, Kushtetuta franceze e Republikës së IV (1946) kishte ndaluar në mënyrë eksplicite aktet normative, duke i atribuuar vetëm Asamblesë pushtetin legjislativ dhe duke ndaluar delegimin. Aktet normative nuk parashikoheshin as në Kushtetutën e Republikës së V (1958) dhe nuk u sanksionuan as më vonë, prandaj në ditët e sotme është pothuajse e pamundur të gjesh në sistemin francez një institut ekuivalent me atë të aktit normativ me fuqinë e ligjit[8]. Po ashtu edhe Kushtetuta e Irlandës, në nenin 15, paragrafi 2, parashikon se asnjë autoritet, përveç Parlamentit, nuk mund të nxjerrë ligje shtetërore.

31. Nga ana tjetër, Gjykata vëren se kushtetutat që e lejojnë transferimin e ndonjë kompetence që i përket pushtetit legjislativ drejt ekzekutivit, ia nënshtrojnë këtë proces edhe kufizimeve kushtetuese përkatëse, të cilat janë trajtuar edhe nga jurisprudenca kushtetuese. Po ashtu, instituti i aktit normativ me fuqinë e ligjit gjendet i parashikuar si në sistemet ligjore që i përkasin familjes së *common law,* ashtu dhe në ato që i përkasin *civil law*.

32. Kështu, në Britani ekziston i ashtuquajturi "*subordinate legislation*", që ka të bëjë me skemën e gjerë të autorizimit të ekzekutivit nga ana e legjislativit për të nxjerrë akte me fuqinë e ligjit, si dhe të ratifikimit (me efekte prapavepruese) nga ky i fundit i akteve të ekzekutivit të nxjerra në sferën e kompetencave që realisht i takojnë ligjit. Modeli britanik i referohet atyre rasteve kur, brenda funksioneve të tij autonome, Parlamenti mund t'u transferojë pushtet ligjbërës subjekteve të tjera shtetërore, duke u lejuar atyre të prodhojnë norma me fuqinë e ligjit, të cilat mund të jenë në formën e urdhrit, të rregulloreve ose të vendimeve. Modeli në fjalë nga njëra anë parashikon praninë e kontrolleve që ushtrohen nga Parlamenti ndaj legjislacionit të deleguar, ndërkohë nga ana tjetër, në të nuk gjenden parakushte të tilla si "nevoja" ose "urgjenca". Gjithsesi, në raste të emergjencës,

[7] Instituti që i përafrohet, në një përkufizim të gjerë, është *gjendja e emergjencës së legjislativit,* e sanksionuar në nenin 81, që, kur ekzistojnë disa kushte, pranon për një semestër një zëvendësim të *Bundesrat* nga *Bundestag* në ushtrimin e funksionit legjislativ. Ndërsa ligji XVII i rishikimit të Kushtetutës, i datës 24.6.1968, sanksionon aplikimin e normave në gjendje tensioni, edhe pse gjithmonë nevojitet një formë autorizimi legjislativ për nxjerrjen e këtyre ordinancave. Neni 80/1 parashikon "nëse është përcaktuar në këtë ligj ose në një ligj federal mbi "gjendjen e mbrojtjes" përfshirë mbrojtja e popullsisë, që mund të aplikohen dekrete legjislative vetëm mbi bazën e normave të përmbajtura në këtë nen, aplikimi jashtë 'gjendjes së mbrojtjes' është i pranueshëm vetëm nëse *Bundestag* ka përcaktuar hyrjen në 'gjendjen e tensionit' ose nëse ka aprovuar specifikisht aplikimin" dhe në paragrafin 2 që "vendimet e marra në bazë të dekreteve legjislative, sipas paragrafit 1, duhet të shfuqizohen nëse e kërkon *Bundestag*".

[8] Neni 38 i Kushtetutës franceze parashikon se: "Qeveria, për ekzekutimin e programit të saj, mund t'i kërkojë Parlamentit autorizim që të nxjerrë me ordinanca, brenda një afati të kufizuar, akte që normalisht kanë fuqinë e ligjit", që "hyjnë në fuqi me publikimin, por që bien në dekadencë nëse projektligji i ratifikimit të aktit nuk paraqitet në Parlament brenda afatit të përcaktuar në ligjin e autorizimit (*loi d'habilitation*)", pra vetëm *ordonnances* qeveritare të nxjerra me "autorizim" të Kuvendit, që më tepër ngjasojnë me delegimin legjislativ sesa me aktin normativ me fuqinë e ligjit. Ndërsa neni 16 i Kushtetutës sanksionon pushtetin e jashtëzakonshëm të Presidentit të Republikës, që konsiston *latu sensu* në të njëjtën *ratio* të gjendjes së emergjencës, i cili i lejon kryetarit të shtetit francez të adoptojë masat e nevojshme për t'i bërë ballë krizave institucionale shumë të rënda.

pasi është njoftuar Lordi Kancelar dhe Kryetari i Dhomës së Komunëve (*Speaker*), parapëlqehet që norma të hyjë në fuqi që nga momenti i nxjerrjes (pra, edhe nëse ende nuk i është nënshtruar kontrollit parlamentar *a posteriori*).

33. Në Shtetet e Bashkuara të Amerikës (SHBA), Kongresi (legjislativi) mund të atribuojë një lloj pushteti ndaj organeve të tjera të shtetit, i cili konkretizohet përmes akteve që kanë forcën dhe efektin e ligjit dhe që kanë vlerë *erga omnes*. Qëllimi dhe kriteret e veprimit të normës me fuqinë e ligjit janë qartësisht të specifikuara në delegimin e bërë nga Kongresi. Gjithsesi, parashikohen kufizime, të paktën në vija të përgjithshme, së pari mbi *lëndën* ku do të bëhen rregullimet, kjo për faktin se për disa çështje, Kushtetuta ka specifikuar në mënyrë të shprehur se i takon vetëm Kongresit për të vendosur në lidhje me to. Kufizime të tjera rezultojnë edhe nga jurisprudenca kushtetuese e Gjykatës Supreme të SHBA-së.

34. Në lidhje me sistemet që i përkasin *civil law*, Gjykata konstaton se një numër vendesh jo vetëm e kanë të parashikuar shprehimisht në Kushtetutë nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit nga pushteti ekzekutiv (Kushtetuta italiane, neni 77; daneze, neni 23; greke, neni 44; islandeze-neni 28; rumune, neni 114; estoneze, nenet 104, 109, 110 ose spanjolle, neni 86), por ia kanë nënshtruar nxjerrjen e këtyre akteve kufizimeve kushtetuese. Gjykata vëren se kufizimet në fjalë kanë të bëjnë krahas ekzistencës së situatave të jashtëzakonshme, apo rasteve të nevojës dhe urgjencës, edhe me kufizime të natyrës lëndore, duke përjashtuar ndërhyrjen nëpërmjet këtij akti, në fusha si: ligjet kushtetuese, statusin e institucioneve themelore të Shtetit, të drejtat dhe liritë themelore të individit, të drejtat zgjedhore, delegimin ligjvënës, autorizimin për ratifikim traktatesh ndërkombëtarë, etj.

35. Në përfundim të analizës së mësipërme, Gjykata vëren se dhënia e pushtetit ligjvënës Qeverisë ka karakter përjashtues ndaj pushtetit të Parlamentit për të miratuar normat primare të së drejtës. Kjo është arsyeja që, në vende te ndryshme, përfshirë edhe ato me demokraci të konsoliduar, kushtetutëbërësi është treguar i përmbajtur në delegimin e pushtetit ligjvënës qeverisë, në respekt të parimit të sovranitetit, të ndarjes së pushteteve dhe të hierarkisë së burimeve të së drejtës.

VI

E. Mbi pretendimin për cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve

36. Gjykata konstaton se pretendimet e kërkuesit kanë të bëjnë në thelb me cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve. Kërkuesi argumenton se ligji për statusin e funksionarëve publikë miratohet me 3/5 e votave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit, sipas parashikimeve të nenit 81, pika 2 të Kushtetutës. Sipas kërkuesit, nga interpretimi sistematik i Kushtetutës, referuar edhe nenit 83 të saj, rezulton se kushtetutëbërësi i ka përjashtuar ligjet që parashikon neni 81, pika 2 i Kushtetutës nga sfera e ndërhyrjes së qeverisë nëpërmjet akteve normative.

37. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, e ka prapësuar si të pabazuar pretendimin e mësipërm, duke argumentuar se, për sa kohë neni 101 i Kushtetutës përcakton se Këshilli i Ministrave nxjerr akte normative me fuqinë e ligjit dhe neni 116 i Kushtetutës nuk bën asnjë dallim midis ligjeve që përmend kjo dispozitë, nuk ka asnjë pengesë që të ndërhyhet me akt normativ me fuqinë e ligjit edhe në akte që kërkojnë shumicë të cilësuar.

38. Gjykata, në jurisprudencën e saj, duke iu referuar nenit 7 të Kushtetutës që parashikon parimin e ndarjes së pushteteve, ka theksuar se ky parim, në demokraci, si formë e qeverisjes, synon kryesisht të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi apo të personave të caktuar, gjë që praktikisht mbart me vete rrezikun e shpërdorimit të tij. Për këtë qëllim, pavarësisht se pushteti shtetëror në tërësi është një dhe i pandarë, brenda tij ka një sërë ndërthurjesh dhe raportesh të ndërsjella që Kushtetuta krijon ndërmjet segmenteve të caktuara të tij. Pra, në thelb, në bazë të këtij parimi, tri pushtetet qendrore duhet të ushtrohen jo vetëm në mënyrë të pavarur, por edhe në mënyrë të balancuar. Kjo gjë arrihet nëpërmjet zgjidhjeve kushtetuese që garantojnë kontroll të ndërsjellë dhe ekuilibër të mjaftueshëm midis pushteteve, pa cenuar dhe pa ndërhyrë në

kompetencat e njëri-tjetrit *(shih vendimet nr.24, datë 10.11.2006; nr.19, datë 3.5.2007, të Gjykatës Kushtetuese)*.

39. Parimi i ndarjes së pushteteve nuk duhet kuptuar që çdo pushtet është i mbyllur dhe i pakontrolluar nga askush. Ndarja e pushteteve midis tri degëve të qeverisjes garantohet vetëm nëpërmjet sistemit të kontrolleve dhe ekuilibrave. Në këtë mënyrë, sipas Kushtetutës, aq sa flitet për ndarje, bëhet fjalë edhe për ekuilibër të pushteteve. Qëllimi i një koncepti të tillë kushtetues siguron që të parandalojë çdo degë të qeverisjes për të ushtruar një pushtet të pakufizuar. Kontrollet dhe ekuilibrat që njeh Kushtetuta, i japin secilës degë pushtete që kompensojnë apo zbusin ato të degëve të tjer*a (shih vendimin nr.11, datë 27.5.2004 të Gjykatës Kushtetuese)*. Ndonëse renditen njëri pas tjetrit, tri pushtetet e përmendura nuk qëndrojnë në varësi hierarkike nga njëri-tjetri dhe as nuk dominojnë apo i nënshtrohen ndikimeve recipro*ke extra ligjore (shih vendimin nr.11, datë 6.4.2010, të Gjykatës Kushtetuese)*.

40. Midis tri degëve të qeverisjes, Kuvendi, si organi më i lartë përfaqësues dhe mbartës i sovranitetit të popullit, është padyshim organi qendror dhe më i rëndësishëm i pushtetit shtetëror. Në veprimtarinë që lidhet me *funksionin e tij ligjvënës (*miratimi i ligjeve dhe plotësimi i kuadrit kushtetues dhe ligjor të nevojshëm për funksionimin demokratik të shtetit dhe jetës shoqërore); me *funksionin e tij zgjedhës (*zgjedhja e disa prej funksionarëve më të lartë të shtetit, ku përfshihet edhe dhënia e pëlqimit për anëtarët e Gjykatës së Lartë); si dhe me *funksionin e formimit të vullnetit politik* (përplasja e vullneteve politike të forcave të ndryshme parlamentare), Kuvendi duhet të udhëhiqet nga parimet kryesore të shtetit të së drejtës, një nga të cilat është edhe domosdoshmëria e nxjerrjes së akteve juridike sipas procedurave kushtetuese e ligjore. Respektimi i këtyre procedurave është një parakusht për legjitimitetin e këtyre akteve *(shih vendimin nr. 29, datë 21.10.2009, të Gjykatës Kushtetuese)*.

41. Në themel të procesit ligjvënës qëndron nxjerrja e akteve juridike, të cilat duhet të karakterizohen nga vijueshmëria dhe stabiliteti. Vendimi i Kuvendit është rezultat përfundimtar i diskutimeve parlamentare dhe miratimi i tij duhet të arrihet vetëm nëpërmjet një procesi të rregullt procedural. Mekanizmi kushtetues dhe ligjor që përdoret nga ligjvënësi për të arritur në vendimmarrje është votimi dhe, për këtë arsye, procedurave në procesin e vendimmarrjes iu duhet kushtuar vëmendje e veçantë *(shih vendimin nr. 29, datë 21.10.2009, të Gjykatës Kushtetuese)*.

42. Gjykata, në jurisprudencën e saj, është shprehur se parimi i shtetit të së drejtës detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese *(shih vendimin nr. 1, datë 12.1.2011, të Gjykatës Kushtetuese)*. Aktet juridike, që nxirren nga këto organe, duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta, si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material (*vendimi nr. 23, datë 8.6.2011 i Gjykatës Kushtetuese)*. Respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor (*shih vendimin nr.2, datë 3.2.2010, të Gjykatës Kushtetuese)*. Piramida e akteve normative, e sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përftuar kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimin nr.3, datë 20.2.2006, të Gjykatës Kushtetuese*).

43. Bazuar në standardet e mësipërme dhe nisur nga natyra e pretendimeve të kërkuesit, grupit prej 36 deputetësh të Kuvendit, dhe prapësimeve të subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, Gjykata vlerëson se normat kushtetuese që përcaktojnë rregullat për vendimmarrjen e Kuvendit nuk mund të interpretohen si norma të izoluara, por duhen parë në harmoni me normat që sanksionojnë parimin e sovranitetit të popullit dhe shtetit të së drejtës. Një qëndrim i tillë bazohet në faktin se asnjë dispozitë e Kushtetutës nuk mund të nxirret jashtë kontekstit të saj dhe të interpretohet më

vete, pasi çdo dispozitë kushtetuese duhet të interpretohet në mënyrë që të jetë e pajtueshme me parimet themelore kushtetuese, kjo për arsye se të gjitha normat dhe parimet kushtetuese formojnë një sistem harmonik, pa kontradikta të brendshme *(shih vendimin nr.25, datë 24.7.2009, të Gjykatës Kushtetuese)*.

44. Në këtë kuptim, Gjykata i shqyrton pretendimet e kërkuesve në përputhje me parimet kushtetuese të shtetit të së drejtës, të sanksionuara në nenin 1, pika 1 të Kushtetutës, që përcakton se: *"Shqipëria është Republikë parlamentare";* në nenin 2, ku përcaktohet se: *"1. Sovraniteti në Republikën e Shqipërisë i përket popullit. 2. Populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërdrejt"*; në nenin 4/1 ku përcaktohet se: *"E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit";* në nenin 116 që përcakton hierarkinë e burimeve të së drejtës.

45. Kushtetuta, në nenin 78 parashikon se Kuvendi vendos me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon një shumicë të cilësuar. Në mbështetje të kësaj dispozite është miratuar neni 55/1 i Rregullores së Kuvendit, sipas të cilit *"ligjet, vendimet, deklaratat dhe rezolutat konsiderohen të miratuara nga Kuvendi, kur për to kanë votuar pro shumica e deputetëve, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të Kuvendit, me përjashtim të rasteve kur në Kushtetutë parashikohet shumicë e cilësuar për miratimin e tyre"*. Në jurisprudencën kushtetuese, koncepti i shumicës së votave lidhet, në kuptimin primar të saj, me votimin pro ose kundër të gjysmës së votave të anëtarëve të organit që voton plus një votë, ndryshe e njohur si "shumicë e thjeshtë" *(shih vendimet nr. 29, datë 21.10.2009; nr. 44, datë 7.10.2011, të Gjykatës Kushtetuese)*.

46. Në vështrim të përmbajtjes së normës kushtetuese, Gjykata konstaton se nga rregulli i përgjithshëm i vendimmarrjes me shumicë të thjeshtë nga Kuvendi bëjnë përjashtim tërësia e ligjeve, në lidhje me të cilat normat kushtetuese, shprehimisht, parashikojnë një shumicë të cilësuar për miratimin e tyre. Konkretisht, hartuesit e Kushtetutës, këtë tërësi ligjesh e kanë renditur në trajtën e një liste shteruese, në nenin 81, pika 2, që përfshin: "a) ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve, të parashikuara nga Kushtetuta"; b) ligjin për shtetësinë; c) ligjin për zgjedhjet e përgjithshme dhe vendore"; ç) ligjin për referendumet; d) kodet; dh) ligjin për gjendjen e jashtëzakonshme; e) ligjin për statusin e funksionarëve publikë; ë) ligjin për amnistinë; f) ligjin për ndarjen administrative të Republikës së Shqipërisë" *(shih vendimin nr.9, datë 23.3.2010, të Gjykatës Kushtetuese)* .

47. Gjykata konstaton se neni 81, pika 2, i Kushtetutës parashikon dy kritere që duhet të merren në konsideratë nga Kuvendi gjatë procesit legjislativ: i pari është i natyrës procedurale dhe konsiston në detyrimin që ka Kuvendi për miratimin e këtyre ligjeve me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, kurse kriteri i dytë është i natyrës lëndore, i përcaktuar nga fusha objekt rregullimi nga ligjet konkrete të parashikuara në shkronjat "a" deri në "f". Bazuar në këto konstatime, dhe po ashtu nisur nga natyra harmonike e normave kushtetuese, Gjykata vlerëson se parashikimi i nenit 81, pika 2, germa "e", duhet analizuar edhe në raport me rregullimet e nenit 83, pikat 2 dhe 3, të Kushtetutës, dhe me nenet përkatëse të Rregullores së Kuvendit, që parashikojnë procedurat për miratimin e projektligjeve dhe përjashtimet në lidhje me to.

48. Neni 83, në pikën 2 parashikon kushtet dhe kriteret për shqyrtimin dhe miratimin e një projektligji me procedurë të përshpejtuar. Po ashtu, norma evidenton edhe subjektet që legjitimohen t'i drejtohen me kërkesë Kuvendit, të cilat janë Këshilli i Ministrave ose një e pesta e të gjithë numrit të deputetëve. Për sa i përket aspektit kohor të zbatimit të kësaj procedure, norma kushtetuese vendos kufij kohorë, duke sanksionuar se "*Kuvendi… mund të miratojë një projektligj me procedurë të përshpejtuar, por jo më parë se një javë nga fillimi i procedurës së shqyrtimit*".

49. Duke iu referuar pikës 3 të nenit 83, Gjykata konstaton se rregullimi kushtetues e ndalon zbatimin e procedurës së përshpejtuar për shqyrtimin e projektligjeve të renditura në nenin 81/2, me përjashtim të parashikimit të pikës "dh) ligji për gjendjen e jashtëzakonshme". Ky parashikim kushtetues detajohet edhe në Rregulloren e Kuvendit, e cila në nenin 55, ndërsa e përforcon

kërkesën për arritjen e kuorumit dhe të vendimmarrjes në seancë plenare “me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit” për miratimin e ligjeve të cilësuara, parashikon edhe disa rregulla procedurale të ndryshme nga ato që zbatohen gjatë miratimit të ligjeve të zakonshme, konkretisht, koha e diskutimeve dhe koha në dispozicion gjatë shqyrtimit nen për nen, dyfishohen në rastin e ligjeve të cilësuara (nenet 48 dhe 75).

50. Në vështrim të këtyre rregullimeve, Gjykata vlerëson se procedura parlamentare për shqyrtimin dhe miratimin e ligjeve të cilësuara, ndjek rrjedhën e procedurës normale ligjvënëse, të përcaktuar në Rregulloren e Kuvendit, e cila përfshin propozimin e ligjeve, shpërndarjen e projektligjeve, raportin e komisionit përgjegjës dhe mendimet e komisioneve të tjera, propozimin e amendamenteve, tërheqjen e nismës, shqyrtimin e projektligjit në seancë plenare, përfshi diskutimin në parim për projektligjin dhe shqyrtimin nen për nen të tij, radhën e votimit të amendamenteve dhe votimin në tërësi të projektligjit (*pjesa II, kreu I dhe II, nenet 68 -77*).

51. Krahas procedurës normale legjislative, Gjykata konstaton se Rregullorja e Kuvendit, në nenin 28, përshkruan në mënyrë të detajuar rregullimin kushtetues të nenit 83, pikat 2, duke evidentuar një tërësi veprimesh procedurale që duhet të zbatohen gjatë shqyrtimit dhe miratimit të një projektligji me procedurë të përshpejtuar. Konkretisht, kërkesa e Këshillit të Ministrave ose e një të pestës së deputetëve, i paraqitet me shkrim Kryetarit të Kuvendit, i cili ia njofton Kuvendit në seancën plenare më të parë. Pas njoftimit të Kryetarit, dëgjohet një folës pro dhe një folës kundër për jo më shumë se 10 minuta. Kryetari i Kuvendit i paraqet Kuvendit për votim projektvendimin përkatës, në të cilin përcaktohet data e shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës, afati brenda të cilit mund të propozohen amendamente dhe data e shqyrtimit në seancë plenare. Konferenca e Kryetarëve mund të përcaktojë kohën e debatit në seancë plenare, duke respektuar rregullin e parashikuar në nenin 48, pika 3, të kësaj Rregulloreje, por në asnjë rast jo më pak se 10 minuta për çdo grup parlamentar. Afati, brenda të cilit duhet të shqyrtohet çështja në komision dhe në seancë plenare, nuk mund të jetë më pak se një javë nga data e paraqitjes së kërkesës nga Kryetari i Kuvendit në seancë plenare. Kuvendi nuk mund të shqyrtojë më shumë se tri projektligje me procedurë të përshpejtuar për programin 12-javor të punës së Kuvendit dhe një projektligj për programin 3-javor të punës së tij.

52. Përveç sa më sipër, Gjykata vëren se Rregullorja e Kuvendit, në kreun IV “Procedura të veçanta”, parashikon në nenin 88 se këto procedura zbatohen, për aq sa është e mundur, edhe për shqyrtimin, midis të tjerash, të akteve normative me fuqinë e ligjit të nxjerra nga Këshilli i Ministrave, shqyrtimi i të cilave, në referim të nenit 26 të Rregullores, përfshihet automatikisht në programin e punës së Kuvendit.

53. Në vështrim të parashikimeve të mësipërme, Gjykata çmon se rregullat që zbatohen gjatë procedurave normale legjislative janë thelbësisht të ndryshme nga ato të procedurave të përshpejtuara dhe, akoma më të dallueshme, nga ato që gjejnë zbatim për miratimin e akteve normative me fuqinë e ligjit. Gjykata vlerëson se dallimet konceptuale midis këtyre procedurave, apo edhe ndalimet përkatëse për zbatimin e tyre mbi një numër të caktuar ligjesh, kushtëzohet, veçanërisht, nga natyra e ligjeve, objekt miratimi, e përcaktuar në qëllimin dhe objektin e tyre.

54. Gjykata, në jurisprudencën e saj, është shprehur në mënyrë të vazhdueshme se ligjet e zakonshme nuk mund të trajtojnë çështje që janë parashikuar të trajtohen nga kodet apo ligjet organike. Nëse kushtetutëbërësi do të kishte dëshiruar një trajtim të njëjtë të tyre, neni 81, pika 2, i Kushtetutës nuk do të ekzistonte. Përkundrazi, hartuesit e Kushtetutës, pavarësisht se në formë, neni 81, pika 2, shkronja “a”, i Kushtetutës, është normë me natyrë procedurale, e përfshinë parashikimin kushtetues në fjalë, pasi në thelb ajo mbetet një dispozitë që synon mbrojtjen e institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta, për shkak të rëndësisë së fushave që rregullojnë ligjet e cilësuara, me qëllim për t’i bërë ato sa më të qëndrueshme, për të kërkuar një konsensus më të gjerë nga forcat politike të përfaqësuara në Kuvend dhe për të shmangur mundësinë që forca politike që ka shumicën, të mund të cenojë parime themelore për funksionimin e një shoqërie demokratike

(shih vendimet nr.25, datë 5.12.2008; nr.1, datë 12.1.2011, të Gjykatës Kushtetuese). Për më tepër, respektimi i kriterit kushtetues "shumicë e cilësuar" është edhe në funksion të parimit të sigurisë juridike, parim që ka si kërkesë të domosdoshme faktin që ligjet në tërësi duhet të garantojnë qartësi, parashikueshmëri dhe kuptueshmëri për individin *(shih vendimin nr.23, datë 8.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese)*.

55. Gjykata rithekson se respektimi i kritereve formale dhe materiale që vendos Kushtetuta gjatë procedurës ligjvënëse përbën një domosdoshmëri në shtetin e së drejtës. Referimi i drejtpërdrejtë nga Kushtetuta i mënyrës së miratimit të ligjeve organike u jep atyre fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ato renditen pas Kushtetutës dhe para ligjeve të zakonshme të Kuvendit (*shih vendimet nr.19, datë 3.5.2007; nr.9, datë 23.3.2010; nr.23, datë 8.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese)*.

56. Raporti midis ligjeve organike, ose të miratuara me një shumicë të cilësuar të Kuvendit, dhe ligjeve të zakonshme, ose të miratuara sipas rregullit të përgjithshëm, mund të shihet nga dy këndvështrime: si marrëdhënie midis burimeve të së drejtës, të vendosura në nivele të ndryshme në hierarkinë e normave - ligjet që miratohen me shumicë të cilësuar qëndrojnë më lart se ato të miratuara me shumicë të thjeshtë-, ose si një marrëdhënie e bazuar mbi parimin e shpërndarjes së kompetencës legjislative. Është, pikërisht, ky raport që përcakton rregullin se Kuvendi nuk mund të miratojë me "shumicë të thjeshtë" një ligj të ri ose shtesa në një ligj të mëparshëm, të cilat kërkojnë "shumicë të cilësuar", sepse në këtë mënyrë ligjet që kërkojnë "shumicë të cilësuar" mund ta humbasin rëndësinë e tyre. Kjo gjë arsyetohet me faktin e thjeshtë se rendi juridik nuk përbëhet nga norma juridike të barasvlershme apo me të njëjtën fuqi juridike, përkundrazi ai është një sistem i shkallëzuar, ku normat e të drejtës renditen në bazë të fuqisë juridike që kanë *(shih vendimin nr.19, datë 03.05.2007, të Gjykatës Kushtetuese)*.

57. Mbështetur në këto konsiderime, Gjykata rithekson se ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet treguar kujdes i veçantë që ato të mos prekin rregullimet që përfshihen natyrshëm në sferën ekskluzive të ligjeve organike, përndryshe ato do të binin në kundërshtim me nenin 81, pika 2, shkronja "a" të Kushtetutës (*shih vendimin nr.19, datë 3.5.2007; nr.9, datë 23.3.2010; nr.23, datë 8.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese)*.

58. Duke iu rikthyer rastit konkret, Gjykata konstaton se Këshilli i Ministrave, përmes miratimit të aktit normativ me fuqinë e ligjit, ka sjellë ndryshimin e neneve 70 dhe 72 të ligjit nr.152/2013 "Për nëpunësin civil". Ky ligj, i cili është miratuar nga Kuvendi me propozimin e Këshillit të Ministrave, në mbështetje të neneve 81, pika 2, 83, pika 1, dhe 107 të Kushtetutës (preambula e ligjit), rregullon marrëdhënien juridike ndërmjet shtetit dhe nëpunësit civil dhe përcakton rregullat për administrimin e shërbimit civil (neni1). Në fushën e veprimit të këtij ligji përfshihet çdo nëpunës civil, që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore, me përjashtim të disa kategorive të përcaktuara shprehimisht në nenin 2 të ligjit. Në kuptim të këtij ligji, nëpunës civil është personi që kryen funksionin për ushtrimin e autoritetit administrativ, publik, në bazë të aftësisë dhe profesionalizimit, i cili merr pjesë në formulimin dhe zbatimin e politikave, monitorimin e zbatimit të rregullave dhe procedurave administrative, sigurimin e ekzekutimit të tyre dhe ofrimin e mbështetjes së përgjithshme administrative për zbatimin e tyre (neni 4).

59. Gjykata konstaton se ligji nr.152/2013 "Për nëpunësin civil", nisur nga objekti dhe qëllimi, rregullon statusin e funksionarëve publikë. Për rrjedhojë, duke qenë një ligj, pjesë përbërëse e listës shteruese të ligjeve që parashikohen në shkronjën "e" të nenit 81, pika 2, të Kushtetutës, për miratimin e tij nevojiten tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Po ashtu, edhe në referim të rregullimit të nenit 83, pika 3, Kuvendit i ndalohet që një ligj të tillë ta miratojë me procedurë të përshpejtuar.

60. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se i vetmi kuptim që marrin kërkesat procedurale dhe lëndore të parashikuara shprehimisht në normat e mësipërme kushtetuese, është se rregullimi i statusit të funksionarëve publikë përbën një fushë, rregullimi i së cilës i rezervohet ekskluzivisht Kuvendit, i cili e realizon këtë kompetencë përmes miratimit të ligjit me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, nëpërmjet një procedure normale legjislative. Për rrjedhojë, shqyrtimi dhe miratimi i çdo çështjeje që përfshihet në sferën e rregullimit të këtij ligji, përbën vetëm rezervë të Kuvendit.

61. Gjykata vëren se dhënia fuqi të mëtejshme aktit normativ "Për nëpunësin civil", të nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, në zbatim të kompetencës përjashtimore të përcaktuar në nenin 101 të Kushtetutës, përbën një kompetencë të Kuvendit, që konsiston në miratimin nëpërmjet një norme që ka të njëjtat vlera, pra me ligj. Në këtë kuptim, ligji që miraton Kuvendi, duke vlerësuar, formalisht dhe substancialisht, aktin normativ me fuqinë e ligjit, është instrumenti konvertues i të parit si ligj material në një ligj formal dhe, ky i fundit, nuk mund të jetë veçse ligj i thjeshtë. Bazuar në këtë karakteristikë të ligjit miratues të aktit normativ, Gjykata vlerëson se edhe çdo ndryshim që mund t'i bëhet ligjit "Për nëpunësin civil" në tërësi, ose dispozitave të veçanta të tij, nuk mund të arrihet nëpërmjet një ligji të thjeshtë, siç ka ndodhur në rastin konkret, por nëpërmjet një ligji të cilësuar, të miratuar në një procedurë normale nga Kuvendi, me të paktën tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij.

62. Në këto kushte, miratimi nga Kuvendi i aktit normativ me ligjin nr. 161/2013, pa respektuar kërkesat kushtetuese për miratimin e ligjeve të cilësuara dhe, për rrjedhojë, ndryshimi i ligjit nr. 152/2013, që rregullon një fushë që përbën rezervë të Kuvendit, bie ndesh me parashikimet kushtetuese të nenit 81/2 të Kushtetutës.

63. Gjykata vlerëson se transferimi i kompetencës legjislative Këshillit të Ministrave, që, përjashtimisht, të marrë masa të përkohshme në rast nevoje dhe urgjence, i nënshtrohet para së gjithash, kufizimeve kushtetuese, të cilat konsistojnë në kritere procedurale dhe po ashtu lëndore, të përcaktueshme nga natyra e marrëdhënies konkrete që kërkon rregullim. Në këtë kuptim, Gjykata çmon se për sa kohë Kuvendi nuk mund të delegojë pushtetin e tij ligjbërës, por ka detyrimin kushtetues të përmbushë kërkesat procedurale dhe lëndore për miratimin e ligjeve të cilësuara sipas nenit 81/2 dhe 83 të Kushtetutës, në raport me nenet 1, 2, 4, 7 dhe 116 të Kushtetutës, aq më pak Këshilli i Ministrave mund të ndërhyjë me akte normative me fuqinë e ligjit në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit.

64. Në kuptim të nenit 116 të Kushtetutës, hierarkia e burimeve të së drejtës është një prej elementeve thelbësore që përcaktojnë formën e qeverisjes dhe që mbrojnë vlerat themelore të shtetit të së drejtës, ku pushteti ligjvënës ka rol primar. Në vendet që udhëhiqen nga parimi i ndarjes së pushteteve, pra edhe kompetencave të Parlamentit dhe Qeverisë në nxjerrjen e burimeve primare të së drejtës, miratimi i këtyre të fundit i përket organit të cilit pushteti i jepet direkt nga populli.

65. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se miratimi nga Kuvendi i aktit normativ në kapërcim të kritereve procedurale dhe lëndore të parashikuara nga Kushtetuta, përbën një të metë *in procedendo* të vetë ligjit. Ndonëse Kuvendi kishte detyrimin të zbatonte drejtpërdrejt kompetencën e parashikuar nga rregullimi kushtetues, ai ka mënjanuar normat kushtetuese, në kundërshtim me nenin 4, pika 3, të Kushtetutës.

66. Për këto arsye, Gjykata arrin në përfundimin se nxjerrja nga Këshilli i Ministrave i aktit normativ me fuqinë e ligjit, që rregullon çështje të rezervës së Kuvendit, dhe mosrespektimi nga ky i fundit i procedurës së parashikuar nga neni 81, pika 2, shkronja "e" dhe neni 83, pika 3, të Kushtetutës, vjen në kundërshtim me parimin e ndarjes dhe balancimit midis pushteteve, në kuptim të nenit 7 të Kushtetutës, si një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës, ku e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit.

VII

F. Mbi pretendimin për nxjerrjen e aktit normativ në kundërshtim me nenin 101 të Kushtetutës

67. Kërkuesi ka pretenduar, gjithashtu, se Këshilli i Ministrave, në rastin konkret, nuk ka respektuar kërkesat që burojnë nga neni 101 i Kushtetutës, lidhur me nevojën dhe urgjencën për nxjerrjen e aktit normativ.

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

69. Gjykata, në rastet e shqyrtimit të kushtetutshmërisë së akteve normative, ka konsideruar se e drejta e Këshillit të Ministrave për të nxjerrë akte normative me fuqinë e ligjit, sipas parashikimeve të nenit 101 të Kushtetutës, përbën një përjashtim nga parimi kushtetues i njohjes dhe përqendrimit të pushtetit ligjvënës në duart e Kuvendit të Shqipërisë, duke lejuar nxjerrjen e akteve me fuqinë e ligjit edhe nga organe të tjera kushtetuese. Përdorimi i këtij instrumenti ligjvënës mbetet në vlerësimin e Këshillit të Ministrave, por çmohet se ushtrimi i kësaj kompetence gjerësisht dhe jo në kushtet e parashikuara nga Kushtetuta cenon pavarësinë e pushtetit legjislativ dhe karakterin demokratik të shtetit. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta, nëpërmjet nenit 101 të saj, i ka njohur të drejtën Këshillit të Ministrave të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit vetëm kur rasti shfaqet si i jashtëzakonshëm dhe *nevoja e urgjenca* bëjnë të pamundur ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga Kuvendi *(shih vendimin nr.24, datë 10.11.2006, të Gjykatës Kushtetuese)*.

70. Gjykata rithekson se *nevoja* dhe *urgjenca*[9] janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tilla, janë përcaktuese për të drejtën që i njihet Këshillit të Ministrave për zbatimin e kësaj dispozite. Kuptimi i tyre është autonom, i lidhur me tërësinë e përmbajtjes së dispozitës dhe me parimet bazë që përshkojnë Kushtetutën. Nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë, si fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike, parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve. Ajo që i bashkon të gjitha këto situata është fakti se përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit, ku evidentohet dukshëm rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publike ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot *(shih vendimet nr.24, datë 10.11.2006; nr.1, datë 6.2.2013, të Gjykatës Kushtetuese)*.

71. Nevoja dhe urgjenca duhen kuptuar si parakushte të domosdoshme, mungesa e të cilave do të kishte si pasojë pavlefshmërinë e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Duke qenë kushte paraprake, nevoja dhe urgjenca duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë përpara momentit të marrjes të iniciativës nga qeveria për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Këto dy kushte duhet të jenë gjithashtu të pranishme, të lidhura e të ndërvarura dhe në momentin kur nxirret akti normativ me fuqinë e ligjit. Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, iniciativa ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. Nëse nuk do të vlerësohej ky aspekt, qeveria do të merrte, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit *(shih vendimet nr.24, datë 10.11.2006; nr.1, datë 10.11.2006, të Gjykatës Kushtetuese)*.

[9] Sipas Fjalorit të Gjuhës së Sotme Shqipe, Botimet Toena, 2002, termi "nevojë" nënkupton "kusht pamundësie për të vepruar në mënyrë të ndryshme", kurse termi "urgjencë" ka kuptimin e "nevojës shumë të ngutshme dhe të domosdoshme".

72. Gjykata rithekson se elementi *urgjencë* nuk mund të ekzistojë në vetvete pa *nevojën,* sepse *urgjenca* tregon vetëm një situatë që nuk mund të presë, ndërsa *nevoja* tregon substancën e saj, përcakton situatën që kërkon zgjidhje, tregon marrëdhënien shoqërore që kërkon rregullim ligjor. Kuptimin e tyre të vërtetë termat *nevojë* dhe *urgjencë* e manifestojnë në kuadër të situatës së rastit konkret, duke i vlerësuar në kohën kur është vërtetuar prania e tyre. Nga kuptimi i përmbajtjes së nenit 101 të Kushtetutës, rezulton se vlerësimin e parë faktik dhe substancial të këtyre elementeve i përket ta bëjë qeveria. Ajo nuk mund të ndërmarrë një nismë për nxjerrjen e një akti normativ me fuqinë e ligjit, pa vlerësuar më parë rrethanat e krijuara që kanë shkaktuar nevojë dhe urgjencë. Natyra e vlerësimit që bën ky organ është faktik dhe juridik *(shih vendimet nr.24, datë 10.11.2006; nr.1, datë 10.11.2006, të Gjykatës Kushtetuese)*.

73. Parashikime të ngjashme me nenin 101 të Kushtetutës shqiptare, të cilat lejojnë transferimin e ndonjë kompetence që i përket pushtetit legjislativ, drejt ekzekutivit, janë të njohura edhe nga kushtetutat e shteteve të tjera demokratike, siç rezultoi edhe nga analiza në këndvështrimin historik dhe krahasues të aktit normativ me fuqinë e ligjit. Pavarësisht ndryshimeve në formulimin e normave kushtetuese të rendeve juridike, çka justifikohet nga përkatësia e tyre ndaj realiteteve të ndryshme politike, ekonomike apo sociale, Gjykata vlerëson se, janë pikërisht zhvillimet e jurisprudencës kushtetuese, të cilat kanë kontribuar në drejtim të unifikimit të kuptimit të kompetencës përjashtimore të pushtetit ekzekutiv për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit, me qëllim respektimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, si parim që qëndron në themel të shtetit të së drejtës. Kontrolli kushtetues në këtë drejtim ka bërë të mundur një evolucion të përhershëm të jurisprudencës kushtetuese, sa komplekse dhe po aq të artikuluar, e cila do të mbahen në konsideratë nga kjo Gjykatë gjatë analizës në vijim.

74. Kështu, Gjykata Kushtetuese e Italisë, në jurisprudencën e saj, nisur nga kërkesa për respektimin e strukturës së burimeve të së drejtës dhe, pasi ka vlerësuar se ekzistenca e kritereve të nevojës dhe urgjencës mund të jetë objekt shqyrtimi kushtetues, është shprehur se shprehja e përdorur nga Kushtetuta për të përcaktuar kushtet paraprake, ekzistenca e të cilave udhëheq pushtetin e Qeverisë të nxjerrë norma primare të së drejtës, edhe pse të përkohshme – pra rastet e jashtëzakonshme të nevojës dhe urgjencës – nëse nga njëra anë, evidenton karakterin e veçantë të këtij pushteti ndaj disiplinës së burimeve të së drejtës në një republikë parlamentare, nga ana tjetër, passjell, në mënyrë të pashmangshme, që dispozitës t'i jepet një hapësirë e gjerë vlerësimi. Faktikisht, rastet e jashtëzakonshme, të tilla që imponojnë nevojën për të nxjerrë me urgjencë një akt të caktuar, përcaktohen nga një pluralitet situatash, faktesh natyrore, sjelljesh njerëzore si dhe aktesh të organeve publike *(shih vendimet nr. 171/2007, nr. 128/2008, nr. 22/2012 dhe nr. 34/2013, të Gjykatës Kushtetuese italiane)*.

75. Bazuar në këtë arsyetim, Gjykata Kushtetuese italiane ka arritur në përfundimin se përdorimi i dekretligjit dhe, për rrjedhojë marrja e përgjegjësisë nga Qeveria, nuk mund të mbështetet, thjesht, në prononcimin e ekzistencës së kushteve të urgjencës dhe nevojës si dhe nuk mund të justifikohet në konstatimin e arsyeshmërisë së disiplinës së re. Gjithsesi, ajo ka vlerësuar se mungesa e kushteve paraprake për nxjerrjen e dekretligjeve, në kontrollin kushtetues, duhet të rezultojë në mënyrë të qartë. Ekzistenca paraprake e një situate faktike që passjell nevojën dhe urgjencën për përdorimin e një instrumenti të jashtëzakonshëm, siç është dekretligji, përbën një kriter kushtetues për miratimin e këtij akti, në kuptimin që, në rast se këto parakushte haptazi apo dukshëm mungojnë, ato përcaktojnë një të metë të aspektit kushtetues të dekretligjit *(shih vendimet nr. 171/2007, nr. 128/2008, nr. 22/2012 dhe nr. 34/2013, të Gjykatës Kushtetuese italiane)*. Shqyrtimi i rasteve kur haptazi/dukshëm mungojnë kushtet e dekretimit me urgjencë, bazohet në një *test* të përbërë nga një sërë elementesh që përfshin preambulën e dekretligjit, relacionin qeveritar që shoqëron projektligjin e konvertimit dhe kontekstin normativ në të cilin "përfshihet" dekretligji *(vendimi nr.270/1996 i Gjykatës Kushtetuese italiane)*.

76. Nga ana tjetër, edhe Tribunali Kushtetues i Spanjës, e profilizon dekretligjin si një instrument të përshtatshëm për të përballuar një sërë situatash, që kërkojnë një ndërhyrje normative të menjëhershme, por ky instrument nuk mund të përdoret kur është i mundur zbatimi i procesit legjislativ normal. Për situatat e nevojës absolute që passjellin një rrezik të madh për sistemin kushtetues ose për rendin publik dhe liritë publike, Kushtetuta ka parashikuar institutin e gjendjes së emergjencës *(shih vendimet nr. 182, datë 28.10.1997; nr. 11, datë 17.1.2002, dhe nr. 137, datë 3.7.2003, të Tribunalit Kushtetues spanjoll)*.

77. Urgjenca "thjesht subjektive" e Qeverisë nuk mund të justifikojë përdorimin e institutit të dekretligjeve: ndonëse Qeveria ka një hapësirë të gjerë diskrecionaliteti, nevoja dhe urgjenca janë koncepte që nuk janë imune nga kontrolli kushtetues në kontekstin e kufizimeve të vendosura nga Kushtetuta *(shih vendimin nr. 29/1982 të Tribunalit Kushtetues spanjoll*). Nisur nga vlerësimet e mësipërme, Tribunali Kushtetues spanjoll ka shfuqizuar dekretligje për mungesë të urgjencës, duke evidentuar se akti mund të ndiqte rrugën normale të aprovimit të ligjit, mbi arsyetimin se arsyet "teorike dhe abstrakte" nuk justifikojnë një situatë të jashtëzakonshme dhe urgjente nevoje *(shih vendimin nr. 68, datë 28.3.2007 të Tribunalit Kushtetues spanjoll)*.

78. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se aktet normative mund të përkufizohen si instrumente ligjore të miratuara nga qeveria, bazuar në parashikimet kushtetuese, të cilat i njohin pushtetit ekzekutiv kompetencën për të zgjidhur situata të veçanta, subjekt i mbikëqyrjes së rreptë parlamentare. E drejta e pushtetit ekzekutiv për të ushtruar autoritet me anë të akteve normative me fuqinë e ligjit duhet të justifikohet në çdo rast me praninë e rrethanave të veçanta që e bëjnë të nevojshëm miratimin e rregullimit urgjent. Situatat e jashtëzakonshme, të cilat përcaktojnë legjitimitetin kushtetues të këtyre akteve qeveritare, përkufizohen në raport me nevojën dhe urgjencën e zgjidhjes së një situate, natyra e veçantë e së cilës nënkupton se duhet të merren masa të menjëhershme nëse duhet parandaluar një rrezik serioz publik.

79. Situatat e jashtëzakonshme shprehin një shkallë të madhe devijimi nga e zakonshmja, prandaj për plotësimin e kërkesave të parashikuara në nenin 101 të Kushtetutës është e nevojshme ekzistenca e një situate faktike objektive, e përcaktueshme, e pavarur nga vullneti i Qeverisë, e cila vë në rrezik interesin publik. Situata e jashtëzakonshme duhet të ketë karakter objektiv, çka nënkupton se prania e saj nuk varet nga vullneti i Qeverisë, i cili, në të tilla rrethana, kushtëzohet nga nevoja e reagimit të menjëhershëm, më qëllim mbrojtjen e interesit publik, me anë të akteve normative me fuqinë e ligjit, kurse urgjenca e këtyre rregullimeve mund të rezultojë nga justifikimet e paraqitura nga Qeveria në debatet parlamentare mbi ligjin që miraton aktin qeveritar. Situatat e jashtëzakonshme duhen dalluar nga situatat e nevojës absolute që passjellin një rrezik të madh për sistemin kushtetues ose për rendin publik dhe liritë publike. Kushtetuta, në nenet 84/3 dhe 170-176 ka parashikuar institutin e masave të jashtëzakonshme, të cilat vendosen për shkak të luftës, gjendjes së jashtëzakonshme, ose gjendjes së fatkeqësisë natyrore dhe zgjasin për aq kohë sa zgjat kjo gjendje.

80. Në përfundim, Gjykata, vlerëson se, nisur nga natyra përjashtimore e kompetencës së Këshillit të Ministrave në nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, në respekt të hierarkisë së burimeve të së drejtës, të kërkesave që burojnë nga parimi i ndarjes dhe balancimit midis pushteteve dhe vlerave mbi të cilat bazohet shteti i së drejtës, para së gjithash, kufijtë e diskrecionalitetit që ka Qeveria, në vlerësimin e situatës së jashtëzakonshme dhe të nevojës urgjente, përcaktohen dhe i nënshtrohen kërkesave kushtetuese dhe kufizimeve përkatëse. Mosrespektimi, në rastin konkret, fillimisht nga Këshilli i Ministrave, i kritereve dhe kufizimeve kushtetuese procedurale dhe lëndore, përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të nenit 132 të Kushtetutës, si dhe të nenit 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", me shumicë votash,

VENDOSI:

- Pranimin e kërkesës.
- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr.5, datë 30.09.2013 "Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 "Për nëpunësin civil"" dhe të ligjit të Kuvendit nr.161/2013 "Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013".

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

Anëtarë pro: Vladimir Kristo, Gani Dizdari, Fatmir Hoxha, Altina Xhoxhaj, Vitore Tusha

Anëtarë kundër: Bashkim Dedja (kryetar), Sokol Berberi, Fatos Lulo, Besnik Imeraj

MENDIM PARALEL
Lidhur me legjitimimin e kërkuesit

Pajtohem me përfundimin e arritur nga Gjykata në këtë çështje për legjitimimin e kërkuesit, me arsyetimin se, në referim të nenit 134, pika 2, germa "c", grupi prej 36 deputetësh të Kuvendit, përfaqëson një subjekt me legjitimitet të pakushtëzuar dhe, si i tillë, ka të drejtë të kërkojë kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së aktit normativ me fuqinë e ligjit dhe të ligjit të tij miratues. Por, nuk bie dakord me argumentin që ka dhënë shumica për të kundërshtuar pretendimin e subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, për moslegjitimimin e kërkuesit, referuar në vendimin nr. 25, datë 8.5.2012, të Gjykatës Kushtetuese (nr. 25/2012), në të cilin Gjykata ka kontrolluar kushtetutshmërinë e ligjit nr. 10 449, datë 14.7.2011 "Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë". Sipas saj, në vendimin nr. 25/2012, Gjykata arriti në përfundimin se ndodhej përpara një mosmarrëveshjeje kompetencash ndërmjet një organi të pushtetit qendror, Kuvendit të Shqipërisë, dhe një organi të qeverisjes vendore, Bashkisë Tiranë, dhe, për këtë arsye, nuk e legjitimoi një të pestën e deputetëve. Ky qëndrim i shumicës, duke rikonfirmuar standardin mbi të cilin u bazua Gjykata në vendimin nr. 25/2012, nuk është në harmoni me përfundimin e arritur se një e pesta e deputetëve përfaqëson një subjekt me legjitimitet të pakushtëzuar për kontrollin abstrakt të ligjeve e akteve normative, dhe lë shteg për keqinterpretime në të ardhmen. Në esencë, sipas standardit të vendosur nga Gjykata me vendimin nr. 25/2012, një e pesta e deputetëve mund të mos legjitimohet për kontrollin abstrakt të ligjit dhe aktit normativ, nëse Gjykata konkludon se ligji ose akti normativ, objekt kontrolli, ka të bëjë me një konflikt kompetencash, ku një e pesta nuk ka një interes të drejtpërdrejtë. Pra, sipas këtij standardi, legjitimimi i këtij subjekti kushtetues nuk është i pakushtëzuar.

Siç jam shprehur me mendimin e pakicës në vendimin nr.25/2012, në atë çështje, një e pesta e deputetëve nuk ka investuar Gjykatën për zgjidhje të mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor, por për kontrollin kushtetues të një akti normativ konkret të një organi qendror, konkretisht të ligjit nr. 10449, datë 14.7.2011 "*Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë*", të miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë. Objekt i pretendimeve të kërkuesit kanë qenë disa dispozita specifike të ligjit që është kundërshtuar, të cilat, sipas tij, bien ndesh me parimet kushtetuese të ndarjes dhe balancimit të pushteteve; të shtetit të së drejtës; të ruajtjes së trashëgimisë kulturore; të transparencës financiare

që duhet të karakterizojë miratimin e ligjeve. Këto pretendime nuk janë marrë parasysh nga shumica në vlerësimin e objektit dhe, për shkak të konkluzionit të saj në drejtim të moslegjitimimit të kërkuesit, nuk kanë marrë përgjigje. Si neni 131 i Kushtetutës, në shkronjat "a"dhe "ç", ashtu edhe nenet 49-51 dhe 54-56 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", përcaktojnë një dallim të qartë ndërmjet çështjes së pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën dhe çështjes së mosmarrëveshjes së kompetencës midis pushteteve. Çështja e pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën qëndron në mënyrë të pavarur nga çështja e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet pushteteve. Megjithatë, pavarësisht se këto çështje identifikohen si objekte të ndryshme në gjykimin kushtetues, ato mund të gërshetohen, sidomos në rastet kur mosmarrëveshja e kompetencës shkaktohet nga ligji në përgjithësi apo dispozita specifike të tij në veçanti. Nëse i referohemi jurisprudencës kushtetuese, ndeshim raste kur Gjykata ka marrë në shqyrtim pajtueshmërinë e një ligji me Kushtetutën edhe kur një kërkim i tillë asaj i është parashtruar në kuadrin e çështjes për zgjidhjen e konfliktit të kompetencave, apo edhe raste kur pajtueshmëria e ligjit me Kushtetutën i është parashtruar nga jo më pak se një e pesta e deputetëve, me pretendimin se dispozita të veçanta ligjore cenonin parimin e ndarjes së pushteteve, të decentralizmit të pushtetit dhe të autonomisë vendore (*shih vendimet nr. 29, datë 21.12.2006 dhe nr. 3, datë 2.2.2009, të Gjykatës Kushtetuese)*.

Për arsyet e mësipërme, shumica duhet të ishte shprehur se nuk i qëndron standardit të mbajtur nga Gjykata në vendimin nr.25/2012, duke rikonfirmuar qëndrimin e konsoliduar në jurisprudencën e saj se një e pesta e deputetëve përfaqëson një subjekt me legjitimitet të pakushtëzuar dhe, si i tillë, ka të drejtë të kërkojë kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së ligjeve dhe akteve normative.

Anëtar: Sokol Berberi

MENDIM PAKICE

Për arsye se nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën lidhur me përfundimin e arritur në këtë çështje dhe argumentet mbi të cilat mbështetet ky qëndrim, e çmojmë të rëndësishme të shprehemi me mendim pakice.

Nëpërmjet arsyetimit të saj, shumica ka vlerësuar se çdo ndryshim që mund t'i bëhet ligjit "Për nëpunësin civil" në tërësi, ose dispozitave të veçanta të tij, nuk mund të arrihet nëpërmjet një ligji të thjeshtë, siç ka ndodhur në rastin konkret, por nëpërmjet një ligji të cilësuar, të miratuar në një procedurë normale nga Kuvendi, me të paktën tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij (*prg. 61 i vendimit*). Sipas saj, nxjerrja nga Këshilli i Ministrave i aktit normativ me fuqinë e ligjit, që rregullon çështje të rezervës së Kuvendit, dhe mosrespektimi nga ky i fundit i procedurës së parashikuar nga neni 81, pika 2, shkronja "e" dhe neni 83, pika 3, i Kushtetutës, vjen në kundërshtim me parimin e ndarjes dhe balancimit midis pushteteve, në kuptim të nenit 7 të Kushtetutës, si një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës, ku e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit (*prg. 66 i vendimit*). Më tej, ajo është shprehur se miratimi nga Kuvendi i aktit normativ në kapërcim të kritereve procedurale dhe lëndore, të parashikuara nga Kushtetuta, përbën një të metë *in procedendo* të vetë ligjit. Si konkluzion, shumica ka arritur në përfundimin se, nisur nga natyra përjashtimore e kompetencës së Këshillit të Ministrave në nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, në respekt të hierarkisë së burimeve të së drejtës, të kërkesave që burojnë nga parimi i ndarjes dhe balancimit midis pushteteve dhe vlerave mbi të cilat bazohet shteti i së drejtës, para së gjithash, kufijtë e diskrecionalitetit që ka Qeveria, në vlerësimin e situatës së jashtëzakonshme dhe të nevojës urgjente, përcaktohen dhe i nënshtrohen kërkesave kushtetuese dhe kufizimeve përkatëse. Mosrespektimi, në rastin konkret, fillimisht nga Këshilli i Ministrave, i kritereve dhe i kufizimeve kushtetuese procedurale dhe lëndore, përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi (*prg. 80 i vendimit*).

Nuk pajtohemi me këtë përfundim të shumicës për arsyet që do të parashtrojmë më poshtë.

1) Në lidhje me ndërhyrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit në fusha të rregulluara me ligje të miratuara me shumicë të cilësuar

Shumica ka arritur në konkluzionin se Këshilli i Ministrave (KM) nuk mund të ndërhyjë me akte normative me fuqinë e ligjit në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit (*prg. 63 i vendimit*). Në këndvështrimin e saj, transferimi i kompetencës legjislative Këshillit të Ministrave, që, përjashtimisht, të marrë masa të përkohshme në rast nevoje dhe urgjence, i nënshtrohet para së gjithash, kufizimeve kushtetuese, të cilat konsistojnë në kritere procedurale dhe po ashtu lëndore, të përcaktueshme nga natyra e marrëdhënies konkrete që kërkon rregullim (*prg. 63 i vendimit*). Duke pasur parasysh se edhe ligji për statusin e nëpunësit civil (nr. 152/2013) rregullon një fushë që përbën rezervë të Kuvendit, ajo ka vlerësuar se ndërhyrja në këtë ligj me aktin normativ, objekt shqyrtimi, është në kundërshtim me parashikimet e nenit 81/2, shkronja "e", dhe të nenit 83/3 të Kushtetutës (*prg. 59 dhe 66 të vendimit*). Nuk jemi dakord me këtë arsyetim të shumicës, bazuar në argumentet e trajtuara në vijim.

a) Siç ka pohuar edhe shumica, e drejta që neni 101 i Kushtetutës i jep KM-së për të nxjerrë akte normative me fuqinë e ligjit, përbën një përjashtim nga parimi kushtetues i njohjes dhe sanksionimit të përqendrimit të pushtetit ligjvënës te Kuvendi. Nisur nga natyra lejuese dhe përjashtimore e kësaj të drejte, Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e disa elementëve, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra *(prg. 69 i vendimit*). Nga përmbajtja normative e nenit 101 evidentohen qartë kriteret kushtetuese të cilat kufizojnë ushtrimin e kësaj veprimtarie ligjvënëse atipike/përjashtimore nga ana e KM-së. Këto kritere janë të natyrës materiale (nevoja, urgjenca, marrja e masave të përkohshme) dhe procedurale (miratimi nga Kuvendi brenda 45 ditëve). Shumica, në arsyetimin e saj, nuk shpjegon qartë se mbi ç' bazë është mbështetur kur shprehet se kompetenca për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit i nënshtrohet kufizimeve kushtetuese që lidhen me natyrën e marrëdhënies konkrete që kërkon rregullim. Më specifikisht, ajo nuk sqaron se cilat dispozita përcaktojnë kufizime kushtetuese në lidhje me fushat ligjore në të cilat nuk mund të ndërhyhet me akt normativ me fuqinë e ligjit. Shumica nuk përmend kufizimet lëndore konkrete që përjashtojnë fushat ligjore ku Këshilli i Ministrave nuk mund të nxjerrë akte normative me fuqinë e ligjit, por i referohet neneve 81/2 dhe 83 të Kushtetutës, të cilat nuk kanë lidhje me ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga KM-ja, të sanksionuar në nenin 101 të Kushtetutës. Ndryshe nga ky i fundit, nenet 81/2 dhe 83 të Kushtetutës kanë të bëjnë me kriteret lëndore dhe procedurale që Kuvendi duhet të ketë parasysh kur rregullon fusha të caktuara që kërkojnë ligje të miratuara me shumicë të cilësuar. Nga formulimi literal i nenit 101 të Kushtetutës vihet re qartë se fusha ligjore, e cila mund të rregullohet apo ku mund të ndërhyhet me anë të akteve normative me fuqinë e ligjit, nuk është parashikuar nga kushtetutëbërësi si kriter kufizues i përdorimit të instrumentit ligjvënës nga KM-ja. Ky nen nuk përcakton në mënyrë specifike fushat ligjore ku lejohet apo ndalohet ndërhyrja me akte normative dhe vetë gjuha e kësaj dispozite nuk përmban ndonjë dallim ndërmjet fushave që rregullohen me ligje të thjeshta dhe atyre që rregullohen me ligje të cilësuara. Nga ana tjetër, as neni 116 i Kushtetutës, kur sanksionon "ligjet", si një nga llojet e akteve normative që kanë fuqi në territorin e republikës, nuk bën dallim ndërmjet ligjeve të thjeshta dhe ligjeve të cilësuara. Rrjedhimisht, në vijim të argumenteve të mësipërme, ndryshe nga shumica, vlerësojmë se kuadri kushtetues nuk pengon nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit në fusha ligjore të rregulluara nga ligje të cilësuara.

b) Siç është pasqyruar edhe në preambulën e aktit normativ nr. 5/2013, ndërhyrja është bërë nga KM-ja për të rregulluar pasoja të menjëhershme, të cilat lidheshin me zbatueshmërinë e ligjit për statusin e nëpunësit civil. KM-ja, pasi ka vlerësuar se ndodhej në kushtet e urgjencës dhe nevojës, në pamundësi për të pritur ushtrimin e kompetencës normale ligjvënëse nga Kuvendi, ka marrë iniciativën për nxjerrjen e aktit normativ, objekt shqyrtimi. Në këto kushte, qëllimi i KM-së dhe njëkohësisht *ratio legis* i aktit normativ në fjalë, ka qenë shmangia e pasojave të menjëhershme

që do të vinin si rezultat i fillimit të efekteve të ligjit për statusin e nëpunësit civil. Situata me pasoja të menjëhershme, që kërkojnë ndërhyrje të nevojshme dhe urgjente, mund të krijohen si nga ligje të thjeshta, ashtu edhe nga ligje të cilësuara. Në këto raste KM-ja, pasi vlerëson, nga pikëpamja faktike dhe juridike, ekzistencën e elementeve të nevojës dhe urgjencës, mund të ndërmarrë një nismë për nxjerrjen e një akti normativ me fuqinë e ligjit, brenda kompetencës kushtetuese që i jep neni 101.

c) Pavarësisht ndërhyrjes me akt normativ në një ligj të miratuar me shumicë të thjeshtë apo në një ligj të miratuar me shumicë të cilësuar, neni 101 i Kushtetutës përmban disa garanci që lidhen si me fazën e nxjerrjes së tij, ashtu dhe me atë të miratimit me ligj në Kuvend. Kështu, Qeveria është e detyruar të shpjegojë dhe argumentojë nevojën dhe urgjencën konkrete që e kanë detyruar të nxjerrë aktin normativ me fuqinë e ligjit. Ky detyrim ka karakter formal dhe substancial. Mungesa e nevojës dhe urgjencës shndërrohet në ves të legjitimitetit kushtetues të Qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ. Qeveria është e detyruar ta pasqyrojë ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, të cilat diktojnë marrjen e masave të menjëhershme, në përmbajtjen e çdo akti normativ me fuqinë e ligjit që nxjerr, minimalisht në preambulën e tij *(shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006, të Gjykatës Kushtetuese)*. Vetë teksti i nenit 101 të Kushtetutës përmban togfjalëshin "nën përgjegjësinë e tij", çka nënvizon detyrimin dhe përgjegjësinë e KM-së për të vlerësuar rrethanat e krijuara, që kanë shkaktuar nevojë dhe urgjencë, kur nxjerr aktin normativ me fuqinë e ligjit. Një garanci tjetër është dhe përkohshmëria e aktit normativ me fuqinë e ligjit, i cili vepron për një periudhë kohe maksimalisht 45-ditore. Përkohshmëria lidhet me kushtin e domosdoshëm të shqyrtimit të tij nga Kuvendi, i cili, nëse e miraton, e kthen atë në ligj. Nëse akti nuk miratohet nga Kuvendi apo nuk merret në shqyrtim prej tij, me kalimin e periudhës 45-ditore, ai jo vetëm nuk prodhon më efekte për të ardhmen por, njëkohësisht, humbet fuqinë që nga fillimi. Gjykata ka vlerësuar se shprehja "masa të përkohshme", në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës, duhet kuptuar e lidhur vetëm me fuqinë e përkohshme, 45-ditore, të aktit normativ me fuqinë e ligjit. Kuvendi është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin "miraton", dokumenti themelor i shtetit ka parasysh vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe shprehjen e mendimit përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është politike, por edhe juridike. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për aktin normativ me fuqinë e ligjit në Kushtetutë, si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi *(shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006, të Gjykatës Kushtetuese)*.

ç) Përveç ligjeve të thjeshta dhe atyre që kërkojnë shumica të cilësuara, Kushtetuta ka parashikuar edhe ligje miratimi i të cilave bëhet me shumicë absolute të të gjithë anëtarëve të Kuvendit, siç është rasti i nenit 12/3 të Kushtetutës (kalimi i Forcave të Armatosura të huaja në territorin shqiptar, apo dërgimi i forcave ushtarake shqiptare jashtë vendit). Nga praktika kemi raste që në këto ligje, për shkak të situatave të krijuara dhe pasojave të menjëhershme, ka lindur nevoja e ndërhyrjes urgjente, pra jo nëpërmjet procedurës së zakonshme të miratimit të ligjeve (*shih për më shumë akt normativ i KM-së nr.1, dt.aktit:9.3.2003; akt normativ i KM-së nr.1, dt.aktit: 25.5.2007; akt normativ i KM-së nr.2, dt.aktit: 8.4.2008; akt normativ i KM-së nr.1, dt.aktit: 2.4.2009; akt normativ i KM-së nr.2, dt.aktit: 29.4.2011)*. Gjithashtu, vlen të përmendet se raste të ndërhyrjes me akt normativ me fuqinë e ligjit në ligje të miratuara me shumicë të cilësuar nuk kanë munguar (*shih akt normativ i KM-së nr. 101, dt.aktit 5.3.1999, nëpërmjet të cilit është ndërhyrë në Kodin Doganor)*. Duke pasur parasysh sa më sipër, përforcohet më tepër konkluzioni i arritur në pikën "a", *supra*, se kuadri kushtetues nuk pengon nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit në fusha ligjore të rregulluara me ligje të cilësuara. Ushtrimi, në mënyrë përjashtimore, i kompetencës ligjvënëse nga KM-ja, në fusha të caktuara ligjore, në kuptim të neneve 101 dhe 116/1, germa "c", nuk kufizohet nga shumica e kërkuar nga Kushtetuta për miratimin e ligjeve që rregullojnë këto fusha.

d) Nga pikëpamja materiale, edhe një akt normativ që bën një rregullim ligjor të caktuar mund të bjerë ndesh me një ligj të miratuar me shumicë të cilësuar. Kështu akti normativ nr. 3, datë 01.08.2012 "Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara", parashikonte në nenin 3 se gjykatat e shkallës së parë nuk mund të kryenin pezullimin e urdhrit të ekzekutimit, në kundërshtim me dispozitat e Kodit të Procedurës Civile që ia japin gjykatës këtë kompetencë. Sipas nenit 81/2, shkronja "d" të Kushtetutës, Kodi i Procedurës Civile është një ligj i miratuar me 3/5 e anëtarëve të Kuvendit, pra një ligj i miratuar me shumicë të cilësuar. Në shqyrtimin e këtij akti normativ Gjykata nuk ka vlerësuar nëse parashikimi i nenit 3 cenonte parimet kushtetuese, megjithëse ky nen, duke ndaluar pezullimin e urdhrit të ekzekutimit nga gjykata, ndërhynte në tagrat e dhëna kësaj të fundit nga vetë Kodi i Procedurës Civile *(shih vendimin nr. 1, datë 06.02.2013, të Gjykatës Kushtetuese)*. Ajo është shprehur se "nuk është detyrë e saj shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes dy ligjeve të ndryshme apo ligjeve dhe kodeve (…) Gjykata çmon se, përderisa nuk vëren cenim të parimeve kushtetuese (…) kërkuesi nuk legjitimohet për të kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së aktit (ligjit) në vështrim të neneve 7 dhe 116 të Kushtetutës" *(shih prg. 54 të vendimit nr. 1, datë 06.02.2013, të Gjykatës Kushtetuese)*.

dh) Shumica e ka analizuar nenin 81, pika 2, shkronja "e", në raport me rregullimet e nenit 83, pikat 2 dhe 3, të Kushtetutës, i cili parashikon procedurën e përshpejtuar për miratimin e ligjeve në raste të caktuara (*prg. 47 i vendimit*). Ajo ka vlerësuar se procedura parlamentare për shqyrtimin dhe miratimin e ligjeve të cilësuara ndjek rrjedhën e procedurës normale ligjvënëse e cila është thelbësisht e ndryshme nga ajo e përshpejtuar dhe procedura për miratimin e akteve me fuqinë e ligjit (*prg. 50 dhe 53 të vendimit*). Sipas arsyetimit të shumicës, statusi i funksionarëve publikë përbën një fushë, rregullimi i së cilës i rezervohet ekskluzivisht Kuvendit, i cili e realizon këtë kompetencë përmes miratimit të ligjit me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, nëpërmjet një procedure normale legjislative. Për pasojë, vijon shumica, mosrespektimi nga Kuvendi i procedurës së parashikuar nga neni 81, pika 2, shkronja "e", dhe neni 83, pika 3 të Kushtetutës, vjen në kundërshtim me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve (*prg. 60 dhe 66 të vendimit*). Referimi i shumicës te procedura e përshpejtuar e miratimit të ligjeve krijon paqartësi pasi, në analizën e saj, duke u përpjekur të ndajë procedurën normale legjislative nga procedura e përshpejtuar dhe ajo e miratimit të aktit normativ me fuqinë e ligjit, lë shkas për kategorizim të këtyre të fundit si "procedura të përshpejtuara", thellësisht të ndryshme nga procedura normale ligjvënëse. Është e vërtetë që procedura normale ligjvënëse është e ndryshme nga procedura e përshpejtuar dhe nga ajo e miratimit të akteve normative me fuqinë e ligjit, por të tria këto procedura kanë karakteristikat e tyre të veçanta dhe duhen dalluar nga njëra-tjetra. Në rastin konkret, miratimi me ligj i aktit normativ, objekt shqyrtimi, nuk është bërë me procedurë të përshpejtuar në Kuvend, në shkelje të nenit 83, pika 3 të Kushtetutës, por është bërë në respektim të kritereve procedurale të përcaktuara në nenin 101 të Kushtetutës. Gjatë procesit 45-ditor që i ka paraprirë miratimit me ligj, nuk rezulton që nga ana e kërkuesit të jenë ngritur pretendime në Kuvend për sa i përket procesit parlamentar të miratimit të këtij akti. Kushtetuta ka parashikuar afatin 45-ditor jo vetëm në funksion të kryerjes së kontrollit nga ana e Kuvendit, por edhe për t'i dhënë mundësi deputetëve të paraqesin pretendimet e tyre në lidhje me aktin normativ me fuqinë e ligjit, apo procedurën e miratimit të tij. Gjithashtu, shumica nuk ka bërë dallimin në rastin konkret midis rregullimit dhe miratimit të statusit të nëpunësve civilë, si një fushë ligjore që ka ndjekur procedurën normale ligjvënëse përmes miratimit me 3/5 e anëtarëve të Kuvendit, nga ndërhyrja me aktin normativ nr. 5/2013, i cili nuk ka rregulluar në mënyrë materiale këtë fushë ligjore, por ka shtyrë fillimin e efekteve të ligjit për statusin e nëpunësve civilë. Kemi të bëjmë me dy procedura të dallueshme nga njëra-tjetra që kanë qëllime të ndryshme; e para ka si qëllim të rregullojë nga pikëpamja materiale statusin e nëpunësit civil, ndërsa e dyta ka si qëllim ndërhyrjen, në kushtet e nevojës dhe urgjencës, për të shmangur pasoja të menjëhershme që do të vinin nga fillimi i efekteve

të ligjit. Duke u shprehur se shqyrtimi dhe miratimi i çdo çështjeje që përfshihet në sferën e rregullimit të ligjit për statusin e funksionarëve publikë përbën vetëm rezervë të Kuvendit (*prg. 60 i vendimit*), shumica ka përjashtuar *a priori* rastet që mund të kërkojnë në të ardhmen ndërhyrje urgjente e të nevojshme në këtë fushë ligjore. Përveç sa më sipër, shumica ka konkluduar se ligji që miraton Kuvendi, duke vlerësuar formalisht dhe substancialisht aktin normativ me fuqinë e ligjit, është instrument konvertues i të parit si ligj material në një ligj formal dhe ky i fundit nuk mund të jetë veçse ligj i thjeshtë (*prg. 61 i vendimit*). Siç është shprehur dhe shumica, duke iu referuar jurisprudencës kushtetuese, marrëdhëniet midis ligjeve të miratuara me një shumicë të cilësuar të Kuvendit dhe ligjeve të zakonshme mund të shihen në dy mënyra të ndryshme: si marrëdhënie midis burimeve të së drejtës të vendosura në nivele të ndryshme në hierarkinë e normave (ligjet që miratohen me shumicë të cilësuar qëndrojnë më lart se ato të miratuara me shumicë të thjeshtë); ose si një marrëdhënie e bazuar mbi parimin e shpërndarjes së kompetencës legjislative. Ndryshimet që mund t'u bëhen ligjeve të miratuara me shumicë të cilësuar ose dispozitave të veçanta të tyre nuk mund të arrihen nëpërmjet një ligji të thjeshtë, por nëpërmjet një ligji që do të kërkonte sërish të paktën tri të pestat e deputetëve. Kjo gjë arsyetohet me faktin e thjeshtë se rendi juridik nuk përbëhet nga norma juridike të barasvlershme apo me të njëjtën fuqi juridike, përkundrazi ai është një sistem i shkallëzuar, ku normat e së drejtës renditen në bazë të fuqisë juridike që kanë *(shih vendimet nr. 9, datë 23.3.2010 dhe nr. 19, datë 3.5.2007, të Gjykatës Kushtetuese)*. Rrjedhimisht, bazuar në standardet e mësipërme të vendosura nga Gjykata, nuk mund të pranohet miratimi me ligj të thjeshtë konvertues i aktit normativ që ka ndërhyrë në një ligj të miratuar nga Kuvendi me shumicë të cilësuar. Në funksion të respektimit të hierarkisë së normave juridike edhe ligji konvertues i këtij lloj akti normativ duhet të miratohet nga një shumicë e cilësuar. Ky kriter është përmbushur në rastin konkret, pasi ligji konvertues, nr. 161/2013, është miratuar me shumicë të cilësuar.

2. Në lidhje me efektet e ligjit miratues të aktit normativ me fuqinë e ligjit

Shumica ka arritur në përfundimin se miratimi nga Kuvendi i aktit normativ në kapërcim të kritereve procedurale dhe lëndore të parashikuara nga Kushtetuta, përbën një të metë *in procedendo* të vetë ligjit miratues *(prg. 65 i vendimit)*. Nuk jemi dakord me këtë përfundim të shumicës për arsyet që vijojnë.

Në vlerësimin tonë, kur akti normativ me fuqinë e ligjit, pas kontrollit nga Kuvendi, miratohet me ligj, sipas procedurës së parashikuar nga neni 101 i Kushtetutës, si rregull, veset procedurale shërohen. Megjithatë, theksojmë se vlerësimi i Gjykatës, në këtë drejtim, duhet të bëhet rast pas rasti. Kështu Gjykata duhet të vlerësojë nëse: a) KM-ja ka abuzuar me kompetencën ligjvënëse të dhënë në mënyrë përjashtimore nga neni 101 i Kushtetutës, duke nxjerrë një akt normativ me fuqinë e ligjit në kushtet e mungesës së urgjencës dhe nevojës; b) mungesa e urgjencës dhe nevojës është haptazi evidente/flagrante.

Urgjenca dhe nevoja janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tilla, janë përcaktuese për të drejtën që i njihet KM-së për zbatimin e kësaj dispozite. Shumica është shprehur se situatat e jashtëzakonshme, të cilat përcaktojnë legjitimitetin kushtetues të këtyre akteve qeveritare, përkufizohen në raport me nevojën dhe urgjencën e zgjidhjes së një situate, natyra e veçantë e së cilës nënkupton se duhet të merren masa të menjëhershme nëse duhet parandaluar një rrezik serioz publik (*prg. 78 i vendimit)*. Ky arsyetim i shumicës nuk është në koherencë me jurisprudencën kushtetuese, pasi lë të nënkuptohet se vetëm një situatë e jashtëzakonshme mund të përbëjë nevojë dhe urgjencë, në kuptim të nenit 101 të Kushtetutës. Kushtetutëbërësi nuk e ka përkufizuar llojin e situatës objektive që duhet të ekzistojë për të përmbushur kriteret e urgjencës dhe nevojës, por ia ka lënë vlerësimin e tyre diskrecionit të KM-së, i cili kontrollohet nga Kuvendi. Gjykata, në jurisprudencën e saj, është shprehur se nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë. Si raste të tilla përmendim fatkeqësitë natyrore, boshllëkun legjislativ të shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevojën për efekte të menjëhershme në

fusha me ndjeshmëri të madhe publike, parandalimin e menjëhershëm të spekulimeve *(shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006, të Gjykatës Kushtetuese)*.

Referuar jurisprudencës kushtetuese, Kuvendi është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht në Kushtetutë për aktin normativ me fuqinë e ligjit, si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi. Pasi bën këtë vlerësim, në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, Kuvendi shpreh mendimin përfundimtar lidhur me aktin që shqyrton *(shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006, të Gjykatës Kushtetuese)*.

Edhe Gjykata Kushtetuese italiane, në jurisprudencën e saj ka mbajtur qëndrimin se ligji konvertues ka efekt shërues ndaj defekteve të dekretligjit, përveç rasteve kur mungesa e kushteve të urgjencës dhe nevojës është haptazi e dukshme/e qartë (*shih vendimet nr. 171/2007; 128/2008*). Ajo është shprehur se "mungesa e kushteve që legjitimojnë nxjerrjen e dekretligjit (kupto: nevoja, urgjenca), e konstatuar gjatë gjykimit kushtetues, duhet të jetë haptazi evidente (*shih vendimin nr. 171/2007, të Gjykatës Kushtetuese italiane)*. Në mënyrë konkluzive, Gjykata Kushtetuese italiane ka vlerësuar se mungesa e kushteve paraprake për nxjerrjen e dekretligjeve duhet të rezultojë në mënyrë të qartë gjatë shqyrtimit kushtetues.

Vlerësimin e ekzistencës së urgjencës dhe të nevojës e bën fillimisht KM-ja, e më pas ky vlerësim diskrecional i nënshtrohet kontrollit formal dhe substancial të Kuvendit, i cili ka kompetencën ta miratojë ose jo me ligj, brenda 45 ditëve. Ekzistenca e këtyre kritereve kushtetuese nuk duhet të mbështetet thjesht në një deklarim formal se ato ekzistojnë, por duhet vlerësuar dhe mirëargumentuar nga ana e KM-së në relacionin shpjegues që i bashkëngjitet aktit normativ. Në rastin konkret vërejmë se argumentet e KM-së, që justifikojnë urgjencën dhe nevojën e nxjerrjes së aktit normativ nr. 5/2013, nuk janë abuzive. Në parashtrimet e saj KM-ja ka renditur disa faktorë që ajo ka marrë parasysh në vlerësimin e urgjencës dhe nevojës, më konkretisht: mungesën e akteve nënligjore për rregullimin e situatave të veçanta të krijuara nga ligji nr. 152/2013; pamundësinë kohore për ndryshimin e ligjit nr. 152/2013 me anë të procedurës normale legjislative; efektet financiare negative dhe ndikimin e ligjit nr. 152/2013 në Buxhetin e Shtetit; nevojën për organizim institucional; përfshirjen e një numri të madh punonjësish në shërbimin civil; mbajtjen nën kontroll të borxhit publik; harmonizimin e legjislacionit. Në vlerësimin tonë, KM-ja nuk ka abuzuar me kompetencën e saj ligjvënëse dhe në rastin konkret nuk jemi në kushtet e mungesës evidente/flagrante të urgjencës dhe nevojës. Vetë KM-ja e mëparshme, në projektligjin për statusin e nëpunësit civil, ka propozuar shtrirjen e efekteve të ligjit 6 muaj pas hyrjes në fuqi të tij dhe caktimin e një afati 3-mujor për miratimin e akteve nënligjore (*shih nenet 70,72 të Projektligjit dhe relacionin shoqërues fq. 19-20*). Është e qartë se kjo situatë ishte parashikuar edhe nga KM-ja e mëparshme, e cila kishte evidentuar nevojën për caktimin e këtyre afateve kohore. Gjithashtu, shumica nuk i ka dhënë përgjigje pretendimit të kërkuesit se KM-ja, në rastin konkret, nuk ka respektuar kërkesat që burojnë nga neni 101 i Kushtetutës, lidhur me nevojën dhe urgjencën për nxjerrjen e aktit normativ. Ajo është mjaftuar me parashtrimin e standardeve të vendosura nga jurisprudenca e saj, si dhe nga jurisprudenca kushtetuese italiane e spanjolle, pa vlerësuar nëse janë plotësuar në rastin konkret kushtet e nevojës dhe urgjencës për nxjerrjen e aktit normativ nr. 5/2013.

Si përfundim, për sa më lart, ndryshe nga shumica, çmojmë se pretendimi i kërkuesit është i pabazuar, ndaj kërkesa e paraqitur prej tij duhej rrëzuar.

Anëtarë: Bashkim Dedja (kryetar), Besnik Imeraj, Sokol Berberi, Fatos Lulo

Abonimet vjetore për Fletoren Zyrtare mund të bëhen pranë Postës Shqiptare ose pranë Qendrës së Botimeve Zyrtare, në adresën: Bulevardi "Gjergj Fishta", mbrapa ish-ekspozitës "Shqipëria Sot", tel: 04 24 27 007.
Çmimi i abonimit pranë Postës Shqiptare, për Fletoret Zyrtare 2014, është 16 000 lekë.
Çmimi i abonimit në QBZ është 14 000 lekë pa detyrimin e shpërndarjes në adresa.

	Formati: 61x86/8

Shtypshkronja e Qendrës së Botimeve Zyrtare
Tiranë, 2014

Çmimi 40 lekë