

**Shteti i së Drejtës
në
Kushtetutën e Republikës së
Shqipërisë**

Prof. Dr. Xhezair Zaganjori Prof. Dr. Aurela Anastasi Dr. Eralda (Methasani) Çani

Shtëpia Botuese Adelprint

2011

Recenzente: **Prof. Dr. Arta Mandro**
Dr. Evis Alimehmeti
Departamenti i së Drejtës Publike
Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës

@ Të gjitha të drejtat e rezervuara. Asnjë pjesë e këtij materiali nuk do të botohet pa lejen e autorëve.

Faqosja: **Dorina Qarkaxhija**

Kopertina: **Rigels Lulo**

Shtypi: **Adelprint**

Financuar nga: Fondacioni Konrad Adenauer

ISBN:

Tiranë 2011

TABELA E PËRMBAJTJES

<i>Shkurtime</i>	6
<i>Parathënia</i>	7
<i>Kreu I</i> - NË VEND TË HYRJES	11
<i>Kreu II</i> - SHTETI I SË DREJTËS NË KUSHTETUTË DHE NË JURISPRUDENCËN E GJYKATËS KUSHTETUESE TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË	17
2.1. Hartimi dhe zbatimi i legjislacionit në përputhje me rendin kushtetues	23
2.2. Garantimi i parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve	28
2.3. Parimi i Sigurisë Juridike	47
2.4. Shteti i së Drejtës dhe Sovraniteti në kuadrin e integritit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian	59
2.5. Çështje të sovranitetit shtetëror në kuadrin e anëtarësimit të Shqipërisë në NATO	64
2.6. Shteti i së drejtës dhe zbatimi i marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit të Bashkimit Evropian dhe Shteteve Anëtare të tij me Shqipërinë; jurisprudenca Kushtetuese	66
2.7. Veprimtaria e administratës shtetërore (publike)	71
2.8. Individit dhe Gjykata Kushtetuese	83
2.8.1. Kush konsiderohet ‘individ’	86
2.8.2. Zbatim i shtrirë i të drejtës për një proces të rregullt ligjor	88
2.8.3. Elementë të procesit të rregullt ligjor	90
<i>Kreu III</i> - KUVENDI, SI ORGAN PËRFAQËSUES. ROLI I TIJ NË SHTETIN E SË DREJTËS	109
3.1. Kuvendi, si organ përfaqësues	109
3.2. Sistemi zgjedhor	109
3.3. Debati mbi strukturën e jashtme të Kuvendit	111
3.4. Roli i opozitës parlamentare për forcimin e Shtetit të së Drejtës	112
3.5. Imuniteti i deputetit në kuadrin e mbrojtjes së mandatit parlamentar	115
3.6. Raporti i Kuvendit me pushtetet e tjera dhe institucionet e pavarura kushtetuese	122
3.6.1. Statusi Kushtetues i Kuvendit	122
3.6.2. Raportet e Kuvendit me pushtetin ekzekutiv	123
3.6.3. Kuvendi në raport me emërimet presidenciale	129

Kreu IV- QEVERIA	133
4.1. Formimi i Qeverisë	135
4.2. Funksionet e Qeverisë	140
4.2.1. Aktiviteti i drejtimit politik	141
4.2.2. Funksioni normativ i Qeverisë	142
4.3. Këshilli i Ministrave, Kryeministri, Zëvendëskryeministri dhe Ministrat, si organet qendrore të varura	150
4.3.1. Këshilli i Ministrave	150
4.3.2. <i>Kryeministri</i>	152
4.3.3. <i>Zëvendëskryeministri</i>	154
4.3.4. Ministrat	154
4.3.5. <i>Organet qendroret varura dhe të tjera të parashikuara në Ligjin mbi KM</i>	155
Kreu V - GJYKATA KUSHTETUESE	157
5.1. Gjykata Kushtetuese e RSh si organ kushtetues	157
5.2. Ripërtëritja e Gjykatës Kushtetuese	159
5.3. Gjykimi i ligjeve	162
5.4. Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese	163
5.4.1. Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nëpërmjet kërkesës së autoriteteve publike	164
5.4.2. Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nga gjykatat e zakonshme	166
5.4.3. Vënia në lëvizje me kërkesë të individit	167
5.4.4. Shqyrtimi i kërkesës, vendimi i Gjykatës dhe nevoja për shmangien e vendimit për refuzimin e kërkesës	168
5.5. Roli i Gjykatës Kushtetuese për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive kushtetuese ...	170
Kreu VI - GJYKATAT	175
6.1. Pushteti gjyqësor, si një garanci për respektimin e parimit të shtetit të së drejtës	175
6.2. Kuptimi i pavarësisë së pushtetit gjyqësor dhe jurisprudenca Kushtetuese	177
6.3. Pavarësia e gjyqësorit dhe Këshilli i Lartë i Drejtësisë (KLD)	183
6.4. Roli i Konferencës Gjyqësore Kombëtare (KGJK) në pavarësinë e pushtetit gjyqësor	187
6.5. Raporti i Gjykatës Kushtetuese me Gjykatën e Lartë	189
Kreu VII -AVOKATI I POPULLIT	217
7.1. Juridiksioni dhe kompetencat e Avokatit të Popullit	223

7.2. Mjetet e reagimit të Avokatit të Popullit	226
7.3. Avokati i Popullit dhe Kuvendi i RSH	227
7.4. Avokati i Popullit dhe Gjykata Kushtetuese	229
Kreu VIII - KONTROLLI I LARTË I SHTETIT	237
8.1. Rregullimi ligjor në fuqi i Kontrollit të Lartë të shtetit	237
8.2. Disa çështje të organizimit dhe funksionimit të KLSH-së në vendimet e Gjykatës Kushtetuese	241
Kreu IX - PROKURORIA SI ORGAN KUSHTETUES DHE INSTITUCION I PAVARUR	245
9.1. Prokuroria, organ i pavarur	245
9.2. Aspekte të organizimit dhe funksionimit të Prokurorisë	247
Kreu X - FORCAT E ARMATOSURA	253
Kreu XI -QEVERISJA VENDORE: STRUKTURA DHE FUNKSIONET	261
11.1. Njësitë e qeverisjes vendore dhe detyrat që ato kryejnë	264
11.2. Organet e qeverisjes vendore	265
11.3. Parime themelore mbi të cilat duhet të organizohet e funksionojë administrata e qeverisjes vendore	268
11.4. Funksionet e kompetencat e qeverisjes vendore	270
11.5. Ndarja vertikale e pushteteve: ushtrimi i balancës dhe kontrollit	272
11.6. Kompetencat që ushtrojnë Këshilli i Ministrave dhe qeverisja vendore – problemet potenciale	274
<i>11.6.1 Qeverisja vendore dhe politikat kryesore të vendit të hartuara nga Këshilli i Ministrave</i>	277
<i>11.6.2 Prefekti, përfaqësues i Këshillit të Ministrave në qark</i>	278
<i>11.6.3 Këshilli i Ministrave shkarkon të zgjedhurit drejtpërdrejt të qeverisjes vendore</i>	282
11.7. Qeverisja vendore dhe Kuvendi	287
<i>Bibliografia</i>	289

SHKURTIME

RSh	Republika e Shqipërisë
Kushtetuta	Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
KEDNj	Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore
GjEDNj	Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore
GjK	Gjykata Kushtetuese
Kuvendi	Kuvendi i Republikës së Shqipërisë
KM	Këshilli i Ministrave
GjL	Gjykata e Lartë e Republikës së Shqipërisë
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit
AP	Avokati i Popullit
KLD	Këshilli i Lartë i Drejtësisë
FA	Forcat e Armatosura
ShISh	Shërbimi Informativ Shtetëror
KGjK	Konferenca Gjyqësore Kombëtare
KPCivile	Kodi i Procedurës Civile të Republikës së Shqipërisë
KPPenale	Kodi i Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë
KPA	Kodi i Procedurës Administrative të Republikës së Shqipërisë

PARATHËNIE

I dashur lexues!

Të qartësosh se cili ka qenë rrugëtimi i deritanishëm i dimensionit të Shtetit të së Drejtës në Republikën e Shqipërisë, është një angazhim me rëndësi, sepse mundëson të shohësh nga e ardhmja duke mos përsëritur të njëjtat gabime, si dhe të shohësh nga një perspektivë e gjerë, nevojën për përmirësime. Në këtë kuptim, një analizë e rregullimeve themelore kushtetuese, nisur jo vetëm nga dispozitat normative, por edhe nga interpretimet që qartësojnë këto dispozita, është sa e nevojshme, aq edhe e domosdoshme. Prandaj, në vijim, qëllimi i punimit është të analizojë në këndvështrim deduktiv, kuptimin e disa prej çështjeve themelore kushtetuese që qëndrojnë në themel të shtetit të së drejtës në Republikën e Shqipërisë. Kështu, ky material synon të shërbejë si një kontribut për nxjerrjen e mësimave pozitive për vendin.

Ndërtimi i një Shteti të së Drejtës është produkt i angazhimit qytetar. Ai nuk përfaqëson vetëm një kontribut të institucioneve shtetërore, por edhe një kontribut të të gjithë aktorëve në vend, duke përfshirë individët, shoqërinë civile, profesionistët e deri tek universitetet e Akademia e Shkencave. Çdo ndihmesë në këtë drejtim paraqitet me rëndësi të veçantë, për faktin se, Shqipëria ndodhet në procesin e integritimit në Bashkimin Evropian, një proces ky, i cili kërkon konsolidimin e shtetit të së drejtës, në vend. Kështu, reflektime të kërkesave të posaçme të organizimit dhe funksionimit shtetëror paraqiten me rëndësi për shkak se përmbushja e tyre ndikon drejtpërdrejt në avancimin ose jo, të procesit të integritimit në familjen evropiane.

Nisur nga sa më sipër, ne u përpoqëm që përmes këtij botimi, të vijmë në ndihmë të lexuesit për një kuptim të thjeshtë dhe të qartë të institucioneve kryesore kushtetuese të vendit, në kuadrin e zhvillimit të Shtetit të së Drejtës. Qëllimi ynë është të ndihmojmë në forcimin e sundimit të së drejtës në Shqipëri. Kjo është realizuar veçanërisht përmes analizës së rolit dhe pozitës së institucioneve kryesore në vend, si dhe të marrëdhënieve midis tyre, mbështetur kryesisht, në dispozitat kushtetuese dhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese. Një vëmendje e veçantë i është

kushtuar kuptimit më të mirë të rolit të Parlamentit si organ përfaqësues; kuptimit të administratës publike; pavarësisë së gjyqësorit dhe kontributit të gjykatave për zhvillimin e shtetit të së drejtës; marrëdhënieve midis Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë në Shqipëri, etj. Gjatë përgatitjes së këtij materiali përqendrimi kryesor i është kushtuar jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, e cila bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës. Jurisprudenca e kësaj Gjykate ndihmon dukshëm për një kuptim më të mirë të çështjeve të trajtuara, gjë që do të shërbejë për formimin profesional të juristëve, por edhe të kujtdo që zbaton ligjin. Kështu, punimi synon, të jetë edhe kontribut i drejtpërdrejtë për një zbatim më të mirë të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese.

Materiali është i organizuar në 11 kapituj themelorë të cilët marrin në analizë çështje apo institucione themelore të shtetit në Republikën e Shqipërisë. Pjesa e parë titullohet “Në vend të Hyrjes” dhe synon të paraqesë një analizë mbi kushtetutën dhe rolin që luan si ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë. Në këtë pjesë theksohet se, Kushtetuta është një dokument sa politik, aq edhe juridik dhe me një ‘jetë’ të vetën, që pashmangshmërisht reflekton jetën ekonomiko-socio-politike në vend. Gjithashtu, në këtë pjesë synohet të theksohet se një Kushtetutë sado që mund të përmbajë koncepte e rregullime themelore juridiko-politike, sado që të afirmojë ekzistencën e një shteti të së drejtës në një vend, e ka të pamundur të garantojë *de facto* realizimin e tyre, nëse mungon vullneti i përgjithshëm i gjithsecilit person fizik apo juridik në vend. Pra, garantimi i Shtetit të së Drejtës nuk mund të shihet si një detyrë vetëm e organeve shtetërore.

Kapitulli i parë prezantohet si kapitull bazë i cili analizon jo vetëm, konceptin e shtetit të së drejtës dhe lidhjen e tij me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, por edhe çështje të rëndësishme të lidhura me të, si për shembull, parimin e sigurisë juridike, sovranitetin, procesin e integritimit Euro-Atlantik të Shqipërisë dhe ndikimet në elementë të Shtetit të së Drejtës në vend, si dhe vendin e rolin e organeve shtetërore e të individit, në lidhje me adresimin e elementëve themelorë kushtetues në Republikën e Shqipërisë. Këto aspekte janë parë në marrëdhënie me vendimmarrjen dhe interpretimet që Gjykata Kushtetuese e RSh ka paraqitur në një sërë vendimesh të saj.

Kapitulli në vijim analizon tre organet themelore përfaqësuese të pushteteve legislative, ekzekutive e gjyqësore, përkatësisht Kuvendin, qeverinë dhe gjyqësorin. Për secilin prej tyre, analizohen aspekte themelore të organizimit dhe funksionimit përkatës, si dhe jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese që lidhet me to, me qëllim që të evidentohet interpretimi që kjo Gjykatë i ka bërë Kushtetutës në mjaft çështje të rëndësishme të mbarëvajtjes së këtyre institucioneve, si: ndarja e pushteteve dhe marrëdhëniet midis tyre, pavarësia e pushtetit gjyqësor në raport me legjislativin dhe ekzekutivin, etj.

Një kapitull i posaçëm i kushtohet edhe Gjykatës Kushtetuese, si një ndër organet themelore që garantojnë Shtetin e së Drejtës. Me interpretimet e veta, kjo Gjykatë i jep kuptimin përfundimtar dispozitave të Kushtetutës dhe përcakton nëse një rregullim ligjor apo nënligjor është ose jo, në reflektim të kërkesave kushtetuese në Republikën e Shqipërisë. Prandaj, edhe analiza e pozicionit të këtij organi paraqitet me rëndësi thelbësore në këtë botim.

Kapitulli në vijim i kushtohet Avokatit të Popullit, i krijuar për herë të parë me Kushtetutën e 1998. Ky organ i pavarur kushtetues është krijuar si një mekanizëm në duart e individëve për të mbrojtur të drejtat e liritë e tyre themelore apo interesat legjitime nga (mos) veprimet e paligjshme e të parregullta të administratës publike në Republikën e Shqipërisë. Edhe pse veprimtaria e tij ka karakter rekomandues ndaj administratës publike, Ai është i aftë juridikisht, të përmbushë një varg instrumentesh që Kushtetuta e kuadri ligjor i kanë njohur për të vënë në vend të drejtat e shkelura të individëve. Kapitujt në vijim japin një pasqyrim të organizimit dhe funksionimit të organeve të tjera të parashikuara në Kushtetutë si: Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH), Prokuroria dhe Forcat e Armatosura (FA). Këto organe, janë shtyllat themelore të shtetit në Republikën e Shqipërisë dhe luajnë në aspekte të ndryshme, funksione me rëndësi për kontrollin e aktivitetit ekonomik dhe financiar në vend (KLSH), për ngritjen e akuzën në mbrojtje të jetës, rendit juridik e publik dhe të së drejtës (Prokuroria), apo të sigurimit të pavarësisë së vendit, mbrojtjes së tërësisë territoriale dhe rendit kushtetues, në gjendje paqeje ose të jashtëzakonshme e lufte, në vend (FA).

Kapitulli i fundit i kushtohet organizimit dhe funksionimit të qeverisjes vendore

sipas kuadrit kushtetues në RSh. Qeverisja vendore e ngritur mbi bazën e parimit të decentralizimit dhe që funksionon sipas parimit të autonomisë vendore është një qeverisje më afër shtetasve, në reflektim të koncepteve tashmë themelore, të demokracisë evropiane, të afrimit sa më shumë tek qytetarët, të administrimit të interesave bazë të tyre. Organet e njësisë të qeverisjes vendore dhe funksionet e tyre kanë qenë në vijimësi pjesë e interpretimeve nga ana e Gjykatës Kushtetues në çështje të cilat kanë pasur në themel, sa interpretimin e kuptimit të decentralizimit, aq edhe atë të kontrollit që ushtrohet ndaj këtyre organeve.

Çështjet e renditura më sipër bënë që Fondacioni Konrad Adenauer në bashkëpunim me Universitetin e Tiranës, të mbështeste iniciativën për botimin e këtij punimi. Botimi që prezantohet është realizuar në sajë të mbështetjes financiare të Fondacionit Konrad Adenauer, duke synuar që të kontribuohet drejtpërdrejt në konsolidimin e demokracisë në Republikën e Shqipërisë. Ideja e përgatitjes së këtij punimi erdhi jo vetëm si nevojë e kontributit për një analizë të thelluar dhe që të plotësojë analizat ekzistuese në lidhje me çështje themelore të demokracisë e të shtetit të së drejtës në Republikën e Shqipërisë, por edhe si nevojë e kontributit në botime akademike, si një mbështetje e drejtpërdrejtë e procesit të formimit profesional të juristëve, etj.

Së fundi, duhet theksuar se materialet e prezantuara në këtë botim, janë analiza të autorëve të tij dhe jo qëndrime apo analiza të institucionit mbështetës, Fondacionit Konrad Adenauer. Të tre autorët e këtij botimi janë autorë me kontribute të barabarta. Prandaj, Fondacioni Konrad Adenauer apo institucionet në të cilët punojnë autorët, nuk janë përgjegjës për mendimet dhe opinionet e prezantuara në këtë botim.

Shpresojmë që ky material të reflektojë qëllimet që autorët i kanë vënë vetes, për të shërbyer si një analizues i qëndrimeve interpretuese të Kushtetutës dhe normave të tjera themelore, si dhe për një ndihmë ndaj institucioneve e subjekteve të ndryshme që operojnë në fushën e Shtetit të së Drejtës.

Autorët

I. NË VEND TË HYRJES

Kushtetuta është ligji më i lartë i vendit.¹ Kjo është përgjigja më e përgjithshme dhe që zakonisht jepet nga cilido kur shtrohet pyetja se ç'është një kushtetutë dhe ç'funksion ka ajo. Një përgjigje të tillë e gjejmë kur lexojmë Kushtetutën e vendit tonë: shprehimisht përcaktohet që kushtetuta është ligji më i lartë i vendit.² Kur e përcakton Kushtetutën si ligjin më të lartë të vendit, legjislatori përcakton se ky dokument është rregullimi juridik i cili në hierarkinë e akteve normative gjendet në pozicionin më të lartë.³ Kushtetuta është dokumenti në të cilën e ka bazën i gjithë legjislacioni i vendit tonë, i cili rregullon marrëdhëniet mes shtetit dhe personave, organeve shtetërore mes tyre dhe madje edhe përcakton bazat për rregullimin e marrëdhënieve të personave mes tyre. Ky legjislacion jo vetëm që duhet të mbështetet tek Kushtetuta, por edhe duhet edhe të jetë në përputhje me të.

Pra, Kushtetuta është një burim ose pikënisje dhe kornizë për ligjet e tjera të vendit. Por jo vetëm kaq. Një Kushtetutë kryesisht mundëson një mënyrë organizimi të rregullit në shoqëri e cila përndryshe do ta kishte të vështirë të funksiononte në këtë mënyrë. Duke qenë e tillë, kushtetuta është një marrëveshje e cila përcakton rregullat kryesore të “lojës” në një shoqëri. Ajo përcakton bazën për organizimin e shoqërisë. Duke qenë e tillë, Kushtetuta përbën bazën për të garantuar njëfarë stabiliteti duke parandaluar kështu arbitraritetin.

1) Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", ndryshuar me ligjin nr. 9675, datë 13.1.2007 si dhe Ligjin nr. 9904, datë 21.4.2008 (Kushtetuta).

2) N. 4 i Kushtetutës.

3) Pra, në këtë kuptim legjislatori me ligj kupton rregullimet juridike me karakter imperativ në vendin tonë, dhe jo aktin normativ të miratuar nga Kuvendi i RSh.

Kushtetuta përcakton parimet dhe mekanizmat e përgjithshëm e të posaçëm të organizimit të shtetit. Ajo krijon institucionet e qeverisë duke ndarë pushtetet mes tyre në mënyrë që vënia e rregullit të fillojë që nga mekanizmat shtetërorë. Zakonisht pushtetet që u jepen institucioneve shtetërore kufizohen dhe vendoset një mekanizëm ndër-kontrolli mes tyre duke ruajtur kështu ekuilibrin e funksionimit normal të tyre. Pra, pushtetet ndahen nëpërmjet mekanizmave të ndryshëm kështu që kompetencat apo pushtetet e këtyre institucioneve janë të kufizuara në fushën në të cilën është përcaktuar që institucioni të funksionojë. Qartësia është një element i domosdoshëm në këtë moment me qëllim që detyrat të ndahen në mënyrë të saktë dhe këto institucione të dinë mirë kompetencat e tyre dhe të mos i tejkalojnë ato. Kjo i shërben krijimit të një shteti demokratik e kushtetues, në të cilin autoritetet shtetërore duhet të krijohen nga Kushtetuta. Kompetencat e këtyre institucioneve dhe kufizimet e tyre duhet të përcaktohen gjithashtu në Kushtetutë dhe në ligjet e tjera të vendit. Është kjo Kushtetutë dhe janë këto ligje, të cilat siç e thamë më lart hartohen e miratohen në përputhje me Kushtetutën, të cilat u japin “lejen” institucioneve shtetërore të funksionojnë. Një organizim i tillë është në përputhje me parimin që janë vetëm individët ata të cilët në veprimtarinë e tyre të përditshme nuk lejohen, por ndalohen të veprojnë në këtë apo atë mënyrë që ndalohet me ligj, sepse ata lejohen të bëjnë çdo gjë që nuk ndalohet me ligj. Ndryshe nga individët, institucionet e shtetit i nënshtrohen parimit që gjithçka që nuk lejohet me ligj, ndalohet të realizohet nga to. Kjo është ajo që quhet “pushtet prerogativ,” “kompetencë,” ose “pushtet i dhënë”. Në një shtet kushtetues, pushteti i institucioneve shtetërore shprehimisht përshkruhet me ligj. Një gjë e tillë përshkruhet edhe në konceptin e kontratës Sociale të Rusoit, në bazë të së cilës njerëzit heqin dorë vetëm nga disa të drejta dhe pushtete të tyre për t’ia kaluar ato shtetit, ndërkohë që e gjithë pjesa tjetër e këtyre të drejtave dhe pushteteve u mbetet atyre.⁴

Kjo ndarje pushtetesh, siç u përmend edhe pak më lart, është shumë e rëndësishme në shoqëritë demokratike e kushtetuese. Ndarja e pushteteve bën të mundur realizimin dhe zgjidhjen e problemeve me një efikasitet shumë të madhe. Një mënyrë e tillë bën që gjithçka të jetë më e lirë nga pikëpamja e kostos, duke kërkuar gjithashtu një konsum kohe shumë më të pakët. Përfitimet janë shumë të mëdha parë edhe

4) " Zhan-Zhak Ruso: *Kontrata Sociale, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë 1998.*

nga këndvështrimi i abuzimeve dhe arbitraritetit si dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive. Kështu mbrohen më mirë individët, pra duke përcaktuar qartë pushtetet, duke përcaktuar kufijtë e ushtrimit të tyre dhe mekanizmin e kontrollit mbi to.

Lidhur me çështjen e pushteteve, Kushtetuta nevojitet jo vetëm për të përshkruar në mënyrë të qartë ato, por edhe t'i kufizojë ato, siç u përmend edhe më sipër. Për realizimin e këtij qëllimi ndihmon shumë kontrolli që kanë pushtetet ndaj njeri-tjetrit nëpërmjet mënyrave të përcaktuara qartë në Kushtetutë. Në këtë këndvështrim, rishikimi gjyqësor, i përcaktuar në Kushtetutë, është gjithashtu një ndihmë për të siguruar që ky kufizim pushtetesh të autoriteteve shtetërore të funksionojë në realitet dhe të mos jetë vetëm një parim i shkruar mirë në letër.

Për të mos u larguar nga pushteti gjyqësor, duhet thënë që një gjyqësor i pavarur, gjë e cila edhe kjo sigurohet nga Kushtetuta, është themelor për funksionin e shtetit ligjor. Kjo do të mundësonte ruajtjen e rregullit kushtetues dhe sigurimin e të drejtave të individëve.

Deri tani kemi përmendur kushtetutën si një marrëveshje e qytetarëve dhe si një dokument legjislativ. Megjithatë, Kushtetuta është edhe një dokument politik. Ajo, jo vetëm përcakton organizimin e jetës politike por edhe mundëson mbrojtjen e saj. Kushtetuta fuqizon njerëzit duke vënë kështu në zbatim demokracinë dhe duke u dhënë njerëzve mundësinë të marrin pjesë në ushtrimin e pushtetit, si p.sh. nëpërmjet zgjedhjeve apo referendumeve.

Demokracia dhe shteti i së drejtës janë mësim i historisë dhe i dëshirave të njerëzve për të jetuar një jetë gjithnjë e më të mirë. Gjatë zhvillimit të historisë së demokracisë dhe shtetit ligjor gabimet kanë qenë të shumta. Këto gabime kanë pasur shpesh një çmim tepër të kushtueshëm, siç mund të jenë të drejtat apo liritë e individëve. Prandaj duhen përcaktuar dhe nevojiten kufizime të shumta për shumicën që ka pushtetin në mënyrë të tillë që liritë dhe të drejtat e grupeve të ndryshme të shoqërisë të mos dhunohen apo të mos mbeten në hije. Një funksion të tillë e realizon Kushtetuta e cila mundëson respektimin e të drejtave dhe lirive të këtyre pakicave.

Një tjetër funksion shumë i rëndësishëm i Kushtetutës është se ajo krijon ndjenjën e sigurisë për të gjithë personat. Kushtetuta njeh dhe siguron të drejtat dhe liritë

e individëve. Si ligji më i lartë ajo përfshin të drejtat dhe liritë themelore dhe bën të mundur mos dhunimin dhe respektimin e tyre. Këtu nuk flitet me vetëm për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të pakicave në territorin në të cilin kjo Kushtetutë do të veprojë, por për të gjithë individët. Këtu nuk përfshihen vetëm të drejtat themelore kuantitative por gjithashtu edhe të drejta procedurale. Gjithashtu siç e thamë përfshihen edhe mekanizmat e forcimit për rastet kur këto të drejta e liri dhunohen, në mënyrë që të ato të mos jenë vetëm deklarata të shkruara bukur, por një realitet. Ky është një element i cili mungonte në Kushtetutat Socialiste. Gjithashtu, Kushtetuta përcakton edhe nëse këto të drejta mund të kufizohen apo jo dhe në ç'raste. Zakonisht janë arsye të tilla si mbrojtja e sigurisë kombëtare, shëndeti dhe siguria e publikut apo edhe mbrojtja e të drejtave të të tjerëve dhe gjithmonë vetëm me ligje të nxjerra nga pushteti përkatës.

Në Evropën Lindore, ata të cilët mendonin që vetëm demokracia e pastër mund të zgjidhte të gjitha problemet, tani kanë arritur të kuptojnë që demokracia në vetvete ka edhe anë negative. Një nga anët negative të demokracisë së pastër është rregulli i shumicës. Në një demokraci të pastër është shumica ajo që merr vendime dhe kështu ushtron pushtetin. Rreziku që ekziston këtu është mjaft i madh për pakicën. Interesat e tyre përfaqësohen pak ose aspak në pushtet. Kur flitet për pakicë kihen parasysh ato grupe të shoqërisë të cilat përfaqësohen pak në pushtet. Problemet lidhur me shumicën dhe pakicën janë tepër relative, sepse mund të ketë zona në të cilat pakica normale përbën shumicën duke bërë kështu që shumica të jetë pakicë. Megjithatë, në përgjithësi, pakicat janë ato që zakonisht kërcënohen nga rregulli i shumicës.

Një problem shumë i rëndësishëm për një vend është edhe ai i gjendjes së jashtëzakonshme. Kjo gjendje është një kërcënim mjaft i madh për kushtetutshmërinë dhe qeverinë kushtetuese. Për vetë kompleksitetin e kësaj situatë në të cilën mund të ndodhet vendi dhe rrezikun tepër të madh që është shumë i pranishëm në gjendjen e jashtëzakonshme, rrezik që është arbitrariteti, dispozitat Kushtetuese mbi këtë situatë zakonisht janë të specifikuar me qartësi dhe saktësi të madhe. Situata e emergjencës shpesh përdoret si truk politik. Për të parandaluar këtë, Kushtetuta rregullon me qartësi të tilla momente si: kush dhe në ç'situata mund të shpallë

gjendjen e jashtëzakonshme; cilat janë pasojat e vendosjes se kësaj gjendje; cilat të drejta mund të pezullohen (ngrihen) dhe cilat jo; për sa kohë mund të zgjasë një gjendje e tillë.

Kushtetuta, duke qenë një akt me një rëndësi kaq shumë të madhe dhe që ruan funksionimin normal të jetës së një vendi në bazë të rregullave të vendosura, sigurisht që ka nevojë edhe për një mbrojtje të saj, në mënyrë që ajo të mos ndryshojë sipas dëshirave të ngushta të grupeve që marrin pushtetin. Kështu, siç e përmendëm më sipër Kushtetuta përcakton mekanizimin e rishikimit gjyqësor nëpërmjet të cilit dispozitat kushtetuese interpretohen në përputhje me qëllimet e tyre dhe të gjitha ligjet e tjera të vendit shihet nëse janë apo jo në përputhje me këtë Kushtetutë, dhe nëse funksionimi i institucioneve të ngritura bëhet ose jo në përputhje me kompetencat që i janë dhënë atyre nga vetë Kushtetuta. Një mekanizëm tjetër, i cili gjithashtu përcaktohet në Kushtetutë është edhe ai i ndryshimit të Kushtetutës. Në mënyrë të tillë që lojtarët të mos përcaktojnë vetë rregullat e lojës amendamentet kushtetuese kanë një procedurë tepër saktësisht të përcaktuar nga vetë Kushtetuta dhe që është e ndryshme nga e gjithë procedura legjislative tjetër si proces politik. Kështu, Kushtetuta mbron vetveten nga arbitrariteti. Nga ana tjetër kur flitet për mbrojtje të Kushtetutës, kihet parasysh i gjithë sistemi i organizimit dhe qeverisjes së një vendi, gjë të cilën e realizon vetë Kushtetuta. Është struktura e institucioneve, ndarja e pushteteve mes tyre, kufizimi i këtyre pushteteve, kontrolli mbi funksionimin e tyre japin ndihmën e tyre të madhe në mbrojtjen e Kushtetutës dhe kështu të kushtetutshmërisë. Dhe së fundi, e me rëndësi shumë të madhe, është dëshira e vullneti i mirë i njerëzve që mbron Kushtetutën në mënyrën më të mirë.

II. SHTETI I SË DREJTËS NË KUSHTETUTË DHE NË JURISPRUDENCËN E GJYKATËS KUSHTETUESE TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Parimi i shtetit të së drejtës është një nga elementet themelore të demokracisë si formë e qeverisjes. Garantimi përmes normave kushtetuese dhe akteve të tjera ligjore si dhe zbatimi i këtij parimi në jetën e përditshme, janë kushte të domosdoshme për funksionimin dhe zhvillimin e një shoqërie të lirë, për paqen dhe sigurinë sociale, rritjen e mirëqenies për të gjithë shtresat e popullsisë, respektimin sa më mirë të të drejtave dhe lirive themelore të individit. Vendet me demokraci të konsoliduar kanë evidentuar prej kohësh standardet kryesore të parimit të shtetit të së drejtës, kanë marrë masat e nevojshme dhe kanë përcaktuar mekanizmat përkatës për garantimin sa më të plotë e efektiv të elementëve të tij të veçantë. Eksperiencia e tyre ka qenë dhe mbetet një ndihmë me vlerë edhe për demokracitë e reja, në rrugën e gjatë dhe të vështirë të tyre për t'ju bashkëngjitur me dinjitet botës së qytetëruar.

Pas Luftës së dytë Botërore, Shteti i së Drejtës hodhi hapa të vendosur drejt triumfit të tij, mbi sfidat me të cilat ishte ndeshur për një kohë të gjatë. *“Gjysma e parë e shekullit (XX) që dëshmitare e përhapjes së regjimeve diktatoriale dhe totalitare. Shteti i së drejtës kritikohej aty-këtu dhe për buzej për formën e tij demokratike, e akuzuar për korrupsion”*.⁵ Edhe në ditët e sotme, ky parim qëndron përpara sfidave të mëdha, duke u përpyetur të triumfojë kundër korrupsionit e mungesës së kulturës demokratike. Në Shqipëri, në kuadrin proceseve të integritetit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian, lidhja e tij me sovranitetin shtetëror e konstitucionalizmin,

5) Chantal Millon-Delsol, *Idetë politike në shekullin e XX-të, Tiranë, Onufri, 2000, f. 243.*

merr karakter të veçantë. Sfidat me të cilat ndeshet, janë të lidhura ngushtë me detyrat që Shqipëria duhet të përmbushë, me qëllim që të arrijë standardet e kërkuara nga Bashkimi Evropian.

Përgjithësisht pranohet se shteti i së drejtës në kuptimin formal përfshin në vetvete urdhërimet për njohjen dhe respektimin e formave dhe procedurave të caktuara mbi ndërtimin dhe veprimtarinë e organeve shtetërore. Ndërsa me shtetin e së drejtës në kuptimin material, kuptohen kërkesat për të garantuar përmbajtjen e ligjeve të caktuara, mes të cilave vend të veçantë zënë aktet mbi të drejtat dhe liritë themelore.⁶ Sigurisht që të dy kuptimet e shtetit të së drejtës nuk janë të shkëputura nga njëri-tjetri, por qëndrojnë të lidhur ngushtë mes tyre. Për më tepër, kushtetutat bashkëkohore njohin dhe përcaktojnë një koncept të tillë të shtetit të së drejtës, i cili përmban njëkohësisht elemente formale dhe materiale.⁷ Kjo diktohet veçanërisht për shkak të nevojës dhe rëndësisë që ka pasqyrimi në këto dokumente i katalogut të të drejtave të njeriut, ashtu siç përcaktohet përgjithësisht ai nga aktet dhe dokumentet kryesore ndërkombëtare në këtë fushë. Megjithatë, duhet pasur parasysh se rëndësi të veçantë paraqesin elementet e shtetit të së drejtës në kuptimin formal, mes të cilëve rëndësi të veçantë kanë: detyrimi që ligjet e miratuara të jenë në përputhje me Kushtetutën; parimi i ndarjes së pushteteve; qeveri e ligjshme; garantimi i të drejtave dhe lirive themelore; siguria juridike; barazia para ligjit; e të tjerë.

Borgjezia që luftoi për shtetin e së drejtës dhe liritë e saj, adoptoi një koncept të tillë të ligjit që i ka rrënjët në traditën e vjetër evropiane. Sipas këtij koncepti të përpunuar fillimisht nga filozofët greke, ligji nuk duhet kuptuar si vullnet i një apo disa personave, por më shumë si dicka që bazohet në arsyen e përgjithshme, pra jo thjeshtë si *voluntas*, por më shumë si *ratio*.⁸

Parimi i shtetit të së drejtës përmendet shprehimisht edhe në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të vitit 1998. Në Preambulën e saj, ndër të tjera theksohet se:

Ne, Populli i Shqipërisë, krenarë dhe të vetëdijshëm për historinë tonë, me përgjegjësi për të ardhmen, me besimin te Zoti....., me vendosmërinë për të

6) Badura P., *Staatsrecht*, Mynih, 1996, f. 266; dhe Biba D. & Zaganjori Xh., *Rule of Law and Albanian Institutional Reality*, në *Political Thought*, nr. 32/2010.

7) Zaganjori Xh, *Demokracia dhe Shteti i së Drejtës, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 2002, f. 79*

8) Carl Schmitt “*Constitutional Theory*”, *Duke University Press, London 2008, f. 182.*

ndërtuar një shtet të së drejtës, demokratik e social, për të garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, me frymën e tolerancës dhe bashkëjetesës fetare, me zotimin për mbrojtjen e dinjitetit dhe personalitetit njerëzor, si dhe për prosperitetin e të gjithë kombit, për paqen, mirëqenien, kulturën dhe solidaritetin shoqëror....., vendosim këtë Kushtetutë:...

Më pas, në nenin 3 thuhet se :

Pavarësia e shtetit..., dinjiteti i njeriut, të drejtat dhe liritë e tij, drejtësia shoqërore, rendi kushtetues,...janë baza e këtij shteti, i cili ka për detyrë t'i respektojë dhe t'i mbrojë,

ndërsa në nenin 4 shtohet më tej se :

E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë.....

Në vijim, është e natyrshme që ka edhe shumë dispozita të tjera të Kushtetutës, të cilat në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, lidhen me parimin e shtetit të së drejtës. Në bazë dhe për zbatim të tyre ka një sërë aktesh të tjera ligjore e nënligjore të miratuara edhe me ekspertizë apo konsulentë ndërkombëtare, kryesisht të Këshillit të Evropës, përmes të cilëve synohet plotësimi i kuadrit të përgjithshëm normativ për garantimin e elementeve të veçantë të këtij parimi në jetën e përditshme. Marrë në tërësi, mund të thuhet se Kushtetuta dhe legjislacioni krijojnë një bazë të plotë e të qëndrueshme për njohjen dhe zbatimin e parimit të shtetit të së drejtës në realitetin shqiptar.⁹

Padyshim që vështirësitë më të mëdha apo problemet më të shumta krijohen në zbatimin e elementeve të veçantë të parimit të shtetit të së drejtës në jetën e përditshme. Pikërisht për këtë arsye, me të drejtë theksohet se zbatimi në praktikë i elementeve apo standardeve të parimit të shtetit të së drejtës, përbën një nga sfidat kryesore me të cilat përballlet sot edhe shteti dhe shoqëria shqiptare.¹⁰ Ai ende mbetet si një nga kushtet më të rëndësishme e më të domosdoshme për ndërtimin e një shteti dhe shoqërie demokratike, zhvillimin e vendit dhe shkëputjen përfundimtare nga sistemi

9) Shih European Commission, Analytical Report, SEC (2010) 1335, 9 nëntor 2010.

10) D.Biba, Xh.Zaganjori, Implementing the rule of law in Albania, në "Political Thought", N. 32, Shkup, 2010.

totalitar. Kjo është arsyeja që respektimi i parimit të shtetit të së drejtës kushtëzon edhe integrimin në Bashkimin Evropian dhe në strukturat e tjera euroatlantike. Në paragrafin e parë të nenit 6 të Traktatit të Bashkimit Evropian thuhet qartë se:

Bashkimi mbështetet mbi parimet e lirisë, demokracisë, respektimit të të drejtave të njeriut dhe lirive themelore, si dhe mbi shtetin e së drejtës, parime të cilat janë të përbashkëta për të gjitha Shtetet Anëtare.

Nga ana tjetër, në të ashtuquajturat kritere të Kopenhagenit për anëtarësimin e shteteve të reja në Bashkimin Evropian, miratuar në kryeqytetin Danez që në vitin 1993, përcaktohen ndër të tjera si kërkesa politike më të rëndësishme, stabiliteti i institucioneve si dhe njohja e zbatimi i parimeve të demokracisë e shtetit të së drejtës. Pikërisht për këtë arsye, edhe në Preambulën e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit ndërmjet Bashkimit Evropian dhe Shqipërisë, e cila ka hyrë në fuqi më 1 prill 2009, theksohet angazhimi i palëve për respektimin e të drejtave të njeriut dhe parimit të shtetit të së drejtës, ndërsa në nenin 78 të kësaj Marrëveshje, me titull “Fuqizimi i institucioneve dhe shtetit të së drejtës”, thuhet se:

...Palët i kushtojnë rëndësi të veçantë forcimit të shtetit të së drejtës, dhe forcimit të institucioneve në të gjitha nivelet ne fushën e administratës ne përgjithësi, si edhe imponimit të ligjeve e administrimit të drejtësisë në veçanti.....

Sigurisht që zbatimi sa më mirë në praktikën e përditshme i elementeve të veçantë të parimit të shtetit të së drejtës kërkon angazhimin serioz të të gjithë hallkave të shtetit dhe shoqërisë shqiptare në tërësi. Ai kërkon angazhimin e partive politike, parlamentit, qeverisë, pushtetit gjyqësor, institucioneve të tjera kushtetuese, medias, shoqërisë civile dhe të vetë individit. Ky është një proces i vazhdueshëm, në të cilin duhet të japin kontributin e tyre të gjithë. Vitet e fundit duket se ka një progres të qartë në drejtim të zbatimit të parimit të shtetit të së drejtës në realitetin shqiptar, pavarësisht se me të drejtë vlerësohet që në këtë drejtim ende mbetet shumë për të bërë. Në Komunikatën që Komisioni Evropian i paraqiti Këshillit dhe Parlamentit Evropian më 9 nëntor 2010 lidhur me kërkesën e Shqipërisë për anëtarësimin në Bashkimin Evropian, theksohet ndër të tjera se “*Shqipëria ka fuqizuar zbatimin e parimit të shtetit të së drejtës, veçanërisht duke realizuar reforma legislative dhe institucionale në pushtetin gjyqësor si dhe në luftën kundër korrupsionit dhe krimit të*

organizuar. Janë fuqizuar gjithashtu kapacitetet administrative si dhe mekanizmat e zbatimit të ligjit. Megjithatë, reformat mbeten ende të paplota, ka mangësi lidhur me pavarësinë, transparencën dhe llogaridhënien e sistemit gjyqësor.....”, e të tjerë.

Në vijim, në Komunikatë radhiten një sërë problemesh të tjera që janë të lidhura me zbatimin e parimit të demokracisë dhe shtetit të së drejtës, si garantimi i funksionimit të duhur të Parlamentit, mbi bazën e dialogut konstruktiv dhe të qëndrueshëm mes gjithë partive politike; miratimi i ligjeve që kërkojnë shumicën e kërkuar në Parlament; garantimin e zgjedhjeve në përputhje me standardet ndërkombëtare; forcimin e administratës publike; zbatimin e reformës strategjike në pushtetin gjyqësor, duke garantuar pavarësinë dhe efektivitetin e këtij pushteti; mbrojtjen më të mirë të të drejtave të njeriut, veçanërisht mbrojtjen e të drejtave të grave dhe zbatimin e politikave antidiskriminuese, e të tjerë.¹¹ Dhe janë pikërisht këto arsye që Komisioni i propozon Parlamentit Evropian dhe Këshillit të Ministrave për të mos hapur bisedimet për anëtarësimin e Shqipërisë në Bashkimin Evropian, derisa të “plotësohen kriteret e anëtarësisë, sidomos kriteret politike të Kopenhagenit, që kërkojnë stabilitet të institucioneve që garantojnë veçanërisht demokracinë dhe shtetin e së drejtës”.

Sidoqoftë, duhet vënë në dukje se ndër arritjet pozitive që evidentohen në zbatimin e parimit të shtetit të së drejtës në Shqipëri, përmendet me të drejtë edhe kontributi i dhënë në këtë drejtim nga Gjykata Kushtetuese. Në Raportin Analitik që Komisioni Evropian paraqiti në të njëjtën ditë me Komunikatën, pra më 9 nëntor 2010, vlerësohet pavarësia në rritje e këtij organi si dhe vendimmarrja e saj në funksion të forcimit të parimeve të demokracisë dhe shtetit të së drejtës.¹²

Sigurisht që në realizimin e këtyre detyrave, Gjykata Kushtetuese është tërësisht brenda funksionit të saj kryesor kushtetues. Sipas nenit 124 të Kushtetutës, ajo garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj. Në këtë funksion, ajo vendos për:

- pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare;
- pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit të tyre;

11) *Shih European Commission, Com(2010) 680, 9.11.2010.*

12) *Shih European Commission, SEC(2010) 1335, 9 nëntor 2010.*

- pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare;
- zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencës ndërmjet pushteteve;
- kushtetutshmërinë e partive politike; për gjykimin përfundimtar të ankesave të individëve për shkelje të të drejtave të tyre kushtetuese për një proces të rregullt ligjor; e të tjerë.¹³

Në këtë kuadër duhet të ritheksohet se pavarësisht mungesës së eksperiencës, problemeve dhe vështirësive që paraqet në vetvete realiteti shqiptar, Gjykata Kushtetuese ka dhënë kontribut me vlerë në garantimin parimit të shtetit të së drejtës në përgjithësi si dhe të elementeve të tij kryesorë në veçanti. Ajo ka theksuar me këtë rast se *“Shteti i së drejtës, i cili garantohet në Preambulën e Kushtetutës, është një nga parimet themelore e më të rëndësishme në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Si i tillë, ai përbën një normë të pavarur kushtetuese, prandaj shkelja e tij përbën në vetvete bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji si antikushtetues”*.¹⁴

Gjykata Kushtetuese madje ka mbajtur qëndrimin se funksionet e një shteti të së drejtës ushtrohen sa nëpërmjet institucioneve shtetërore, por edhe nëpërmjet një sistemi të tërë institucionesh jo shtetërore, të cilat konsiderohen me rëndësi në një shtet të së drejtës. Kështu, në referencë të institucioneve të caktuara e profesioneve të lira në RSH, GjK nuk ka hezitur t’i konsiderojë si me vlerë kushtetuese. Në Vendimin Nr. 7/2010,¹⁵ GJK, në lidhje me shërbimin e avokatisë dhe Dhomës Kombëtare të Avokatisë, thekson:

Shërbimi i avokatisë luan një rol të rëndësishëm për të garantuar shtetin e së drejtës si dhe për siguruar një mbrojtje efiçente të të drejtave të njeriut..... Pavarësia dhe autonomia e Dhomës Kombëtare të Avokatisë, nga këndvështrimi i shtetit të së drejtës, ka vlerë kushtetuese.....
... shteti i ushtron funksionet e tij jo vetëm nëpërmjet një sistemi institucionesh shtetërore, por, në një farë mase, edhe nëpërmjet organizimeve të tjera jo shtetërore, të cilave u besohet me ligj, ushtrimi i funksioneve të caktuara.

13) Kryesisht këto kompetenca janë përqendruar në N. 131 të Kushtetutës, por jo vetëm.

14) Shih Vendimin nr. 34/2005 të Gjykatës Kushtetuese, e më pas edhe Vendimet Nr. 20/2006, 20/2009, 7/2010, etj.

15) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 102.

Konkretisht, referuar disa prej elementeve kryesore të parimit të shtetit të së drejtës, si kontribute kryesore të Gjykatës Kushtetuese mund të përmenden:

2.1. Hartimi dhe zbatimi i legjislacionit në përputhje me rendin kushtetues

Natyrisht, ligjet janë të domosdoshme në një shtet të së drejtës. Shteti i së drejtës shquhet për faktin se, gjithë jetën e tij e të qytetarëve e organizon mbi bazën e ligjeve dhe nuk le vend për anarki, gjendje lufte, situata të acaruar apo përleshje të vazhdueshme. Qeverisja dhe veprimtaria e organeve të Shtetit të së drejtës bëhet mbi bazën e ligjit dhe, nëse ka kontradikta e konflikte midis tyre, ose midis tyre dhe shtetasve, ligji zbatohet me anën e vendimeve gjyqësore. Gjithashtu, ligjet dhe normat juridike duhet të jenë të formuluar mirë, në mënyrë të qartë e precize, me qëllim që ato të jenë të zbatueshme dhe jo abstrakte.¹⁶ Por, e gjithë sa përshkruam më sipër, nuk është e mjaftueshme për të siguruar sundimin e së drejtës dhe garantimin e të drejtave të njeriut. Për këtë, është e nevojshme që Shteti i së drejtës, të kuptohet i lidhur ngushtë me të gjitha parimet themelore kushtetuese, veçanërisht me parimin e ndarjes së pushteteve, kushtetutshmërinë, pluralizmin, sovranitetin shtetëror, me parimet e të drejtave dhe lirive themelore të Njeriut, si dhe me të gjitha parimet e tjera kushtetuese. Vetëm në këtë mënyrë, ligji i miratuar nga organet përfaqësuese, përmbajtja e të cilit është në përputhje me Kushtetutën dhe parimet e saj, mund të sundojë jetën e vendit. Ky është një nga detyrimet me normale, por njëkohësisht edhe më të rëndësishme të shtetit të së drejtës. Parlamenti është organi më i lartë i pushtetit shtetëror dhe mbartësi i sovranitetit të popullit. Në demokracinë si formë e qeverisjes, veçanërisht në sistemin parlamentar, normalisht ai është hallka e parë dhe kryesore në tërë zinxhirin e legjitimitetit demokratik të të gjithë organeve të pushtetit shtetëror.¹⁷ Për këto arsye, Parlamenti është edhe organi kryesor legjislativ. Megjithatë, ushtrimi i kësaj kompetence tepër të rëndësishme dhe jetësore për vetë organizimin dhe funksionimin e të gjithë mekanizmave të shtetit dhe shoqërisë në tërësi, nuk është e pakufizuar. Ligjet e miratuara duhet të jenë në përputhje me Kushtetutën, si rendi juridik më i lartë apo rendi “dirigjues” i të gjithë piramidës

16) Për kuptimin e parimit të shtetit të së drejtës, më gjerë shih: Omari L., *Shteti i së Drejtës, Akademia e Shkencave e Shqipërisë, Shtypshkronja LILO, Tiranë, 2002 dhe Zaganjori Xh, Demokracia dhe Shteti i së Drejtës, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 2002.*

17) Zaganjori Xh, *Demokracia dhe Shteti i së Drejtës, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 2002, f. 28.*

së akteve normative që kanë fuqi në një shtet të caktuar. Prandaj, në ushtrimin e funksionit legjislativ, pavarësisht hapësirës së vlerësimit që ka në çdo rast konkret, Parlamenti është i detyruar të respektojë parimet, normat dhe në përgjithësi frymën që përcakton akti themelor i shtetit. E nëse nuk respektohet apo ka dyshime se nuk është respektuar kjo kërkesë e rëndësishme, përgjithësisht në këtë proces mund të ndërhyjë një nga subjektet që legjitimohen në çdo rast konkret për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese. Kjo e fundit duhet të vlerësojë e vendosë sipas rastit nëse ligji i kontestuar ka respektuar apo jo të drejtat dhe liritë kushtetuese të individit apo parimet dhe standardet e tjera themelore të Kushtetutës, si parimin e ndarjes së pushteteve, parimin e sigurisë juridike, pavarësinë e pushtetit gjyqësor, autonominë e pushtetit vendor, e të tjerë. Në këtë mënyrë, Gjykata Kushtetuese kryen një funksion shumë të veçantë e tepër të rëndësishëm, atë të kontrollit të vetë procesit ligjvënës, e me këtë rast edhe të një prej funksioneve kryesore të parlamentit.¹⁸ Filozofi i shquar Cahn theksonte ndër të tjera se “.....çdo komb demokratik ka detyrimin solemn që t’u japë mundësinë gjyqtarëve të mbajnë nën kontroll pushtetin e parlamentit..”¹⁹ Megjithatë, është më se e domosdoshme që në këtë proces të ketë sa më shumë racionalitet, transparencë dhe mirëkuptim. Nga njëra anë duhet vlerësuar sovraniteti parlamentar dhe e drejta e organit ligjvënës që në bazë e për zbatim të Kushtetutës të përcaktojë e të orientohet nga programe dhe politika që synojnë zhvillimin e vendit, e nga ana tjetër, duhet patur kujdes që kontrolli kushtetues të ushtrohet brenda një hapësire të caktuar, me fokus kryesor mbrojtjen e parimeve dhe vlerave themelore të Kushtetutës. Për më tepër, nuk duhet të harrohet se në bazë edhe të filozofisë kelzeniane, Gjykata Kushtetuese është ligjvënës negativ. Ajo nuk mund të zëvendësojë organin ligjvënës. Kontrolli i saj përqendrohet vetëm në vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjit. Për këtë qëllim ajo përpiket të zbulojë edhe përmbajtjen e tij, por pa pasur të drejtë të shkojë më tej, duke saktësuar apo korrigjuar vetë ligjin. Kjo e drejtë mund t’i takojë më pas sipas rastit vetë Parlamentit. Prandaj me të drejtë theksohet se Gjykata Kushtetuese kontrollon kushtetutshmërinë e ligjit, por pa pasur të drejtë të bëjë vetë ndryshime ligjore.²⁰ Aleksandër Hamilton theksonte se e drejta

18) Për më tepër mbi procesin e kontrollit kushtetues shih Sadushi S., *Kontrolli Kushtetues, Shtëpia Botuese BOTIMPEX, Tiranë, 2004.*

19) Shih në: Zaganjori Xh, *Demokracia dhe Shteti i së Drejtës, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 2002.*

20) Abdiu F., *10 vjet Gjykatë Kushtetuese, në '10-vjet Gjykatë Kushtetuese (1992-2002), Shtypshkronja Klean, Tiranë 2003, f. 25.*

e kontrollit nuk e vë Gjyqësorin mbi Legjislativin, përkundrazi, të dyve u vë për detyrë t'i nënshtrohen autoritetit suprem të Kushtetutës.²¹

Detyrat dhe standardet e mësipërme kushtetuese gjejnë pasqyrim të qartë në mjaft vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë. Në Vendimin nr. 9/2010²² mbi lustracionin, Gjykata Kushtetuese ka theksuar:²³

Në nenin 4 paragrafi i dytë i Kushtetutës deklarohet se “Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë”. Deklarimi i epërsisë së Kushtetutës, duke e vendosur në majë të piramidës së normave juridike, përbën një aspekt thelbësor të parimit të shtetit të së drejtës. Ky parim detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave 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.

Po ashtu, duke kontrolluar pajtueshmërinë me Kushtetutën të dispozitave të Kodit Penal që parashikonin dënimin me vdekje, Gjykata Kushtetuese në Vendimin nr. 65/1999,²⁴ vë në dukje fillimisht ndër të tjera se:

Neni 21 i Kushtetutës që sanksionon mbrojtjen me ligj të jetës së personit nuk e ndalon në mënyrë të shprehur dënimin me vdekje, por kjo nuk do të thotë se e lejon..., prandaj lind nevoja të interpretohet kjo dispozitë në raport me dispozitat e tjera si dhe me frymën që përcjell në tërësi Kushtetuta....

Më pas, duke interpretuar e analizuar nenin 21 së bashku me nenet 3, 5, 17/2, 116 e 122 të Kushtetutës si dhe me nenin 2 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, Gjykata Kushtetuese thekson se:

Dispozitat e Kodit Penal.... që parashikojnë dënimin me vdekje nuk i përmbahen frymës së Kushtetutës dhe cenojnë përmbajtjen thelbësore të të drejtës për jetën dhe dinjitetin njerëzor. Ato dispozita të Kodit Penal që

21) Hamilton A., Medison Xh. dhe Xhej Xh., *Letrat e Federalistit, Pjesa e parë (Letrat 1 - 45)* përkthyer nga Kristaq Traja, f. 3.

22) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2010, f. 138.*

23) *Për të njëjtin arsyetim shih edhe vendimet 29/2005, 3/2006, 19/2007, etj.*

24) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh. (1997-1999), Qendra e Publikimeve Zyrtare, Shtypshkronja Edlor, Tiranë, 2000, f. 307.*

e privojnë jetën e njeriut përbëjnë në vetvete një eliminim të plotë dhe të pakthyeshëm të jetës dhe dinjitetit njerëzor. Ekzekutimi i dënimit me vdekje i kryer ndaj një individi konkret, si rrjedhojë qoftë edhe e një gabimi subjektiv, bëhet i pakorrigjueshëm për të dhe si i tillë individi bëhet padrejtësisht viktimë e këtij gabimi.... Duke analizuar këtë dispozitë kushtetuese lidhur me çështjen në shqyrtim, del se kufizimet në të drejtën për jetën, siç është rasti i dënimit me vdekje, nuk mund të bëhet, sepse në këtë rast jo vetëm që cenohet, por mohohet tërësisht thelbi i saj....

Duke vënë në dukje domosdoshmërinë e shfuqizimit të dispozitave të kontestuara të Kodit Penal dhe të Kodit Penal Ushtarak, bëhet sqarimi i rëndësishëm se:

Me shfuqizimin si antikushtetues të dënimit me vdekje, i përket ligjvënësit shqiptar që të rishikojë me frymën e Kushtetutës dhe të këtij vendimi, të gjitha dispozitat ligjore që kanë të bëjnë me dënimin me vdekje dhe në veçanti dispozitat e Kodit Penal....., me qëllim që të harmonizohen në tërësi dënimet që duhen zbatuar ndaj personave që kryejnë këto vepra penale, duke parashikuar dënimet alternative dhe evitimin nga këto dispozita të dënimeve fikse....

Po kështu, në Vendimin Nr. 75/2002,²⁵ duke interpretuar nenet 128, 140 e 149/2 të Kushtetutës kryesisht për kuptimin e shkaqeve dhe motiveve të shkarkimit të gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese, gjyqtarit të Gjykatës së Lartë si dhe të Prokurorit të Përgjithshëm, Gjykata Kushtetuese thekson ndër të tjera se në interpretimin e dispozitave të mësipërme të Kushtetutës:

Gjykata Kushtetuese nuk merr përsipër të kryejë rolin e legjislatorit pozitiv, duke parashikuar një për një të gjitha rastet që mund të përfshihen në të ardhmen në këto shkaqe kushtetuese, sepse do të ishte e pamundur një gjë e tillë.... Interpretimi që Gjykata Kushtetuese i bën dispozitave apo termave konkrete të Kushtetutës ka për qëllim që në mënyre analitike të japë dhe të përcaktojë kriteret, konceptet bazë si dhe parimet mbi të cilat duhet të mbështetet organi kompetent për të konkluduar lidhur me aplikimin e shkakut të përshtatshëm Kushtetutës për shkarkimin.....Prandaj....., në kushtet kur në Kushtetutë, apo edhe në ligjet e tjera elementet thelbësore të një procedure nuk gjejnë rregullim të hollësishëm,

25) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2002, Tiranë 2002.

atëherë Gjykata Kushtetuese çmon të nevojshme të theksojë se këto rregulla procedurale nuk mund të plotësohen nëpërmjet vendimit të saj interpretues. Interpretimi si funksion dhe si metodë, ka vend për një normë ekzistuese kur ka paqartësi në kuptimin e saj dhe jo për të plotësuar boshllëkun, sepse përndryshe Gjykata Kushtetuese do të vihej në pozicionin e gabuar të krijuesit të normës juridike, funksion që siç dihet, i përket organit ligjvënës.

Një sintezë mjaft interesante dhe mjaft të plotë e të saktë të raporteve që krijohen ndërmjet Parlamentit (Kuvendit) dhe Gjykatës Kushtetuese në kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjeve, konstatohet edhe në Vendimin nr. 19/2007²⁶ të kësaj Gjykate. Në këtë çështje, kërkuesit Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe Avokati i Popullit kërkonin shfuqizimin e disa dispozitave të ligjit 9584/2006 “Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj”, pasi sipas tyre, këto dispozita binin në kundërshtim me nenet 6, 7, 60, e 81/2a të Kushtetutës. Në këtë vendim, Gjykata Kushtetuese thekson ndër të tjera se:

Kuvendi, si organi më i lartë përfaqësues dhe mbartës i sovranitetit të popullit, është padyshim organi qendror dhe më i rëndësishëm i pushtetit shtetëror. Si i tillë, ai shfaqet para së gjithash si organ ligjvënës, dhe në ushtrimin e këtij funksioni kryesor, Kuvendi mbështetet së pari tek dispozitat kushtetuese, pasi ligjet që aprovon duhet të jenë në bazë dhe për zbatim të tyre. Në këtë kuptim, Kuvendi shfaqet edhe si interpretues i normës kushtetuese. Hapësira e këtij interpretimi varet nga natyra dhe karakteri i dispozitave kushtetuese që lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë me ligjin që do të miratohet, ose me dispozita të veçanta të tij. E rëndësishme është që në çdo rast të ruhen vlerat dhe parimet themelore të deklarimeve kushtetuese. Brenda kësaj hapësire, Kuvendi ka të drejtë të zbatojë apo konkretizojë politika të caktuara për përmirësimin e qeverisjes dhe zhvillimin e vendit në tërësi. Përveç kësaj, Kuvendi, përmes procesit legjislativ, ka detyrën dhe përgjegjësinë t’i përgjigjet në mënyrë të vazhdueshme, me realizëm, sa më shpejt dhe sa më drejtë edhe prioritetëve apo problemeve të ndryshme të vendit. Megjithatë, në të gjitha rastet është e rëndësishme që të ritheksohet se ligji i ri apo dispozita të veçanta të tij të

26) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2002, Tiranë 2007.

mos bien ndesh me dispozitat kushtetuese, pasi Kushtetuta qëndron në majë të piramidës së akteve normative që kanë fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë.

Më pas, Gjykata Kushtetuese, pasi vë në dukje se ligji objekt shqyrtimi kishte si qëllim kryesor mënyrën e përcaktimit të pagave si dhe vendosjen e një ekuilibri hierarkik mes organeve kushtetuese, vë në dukje se mjetet e përdorura për arritjen e këtij qëllimi nuk janë në përputhje me Kushtetutën, pasi cenojnë disa dispozita kushtetuese si dhe dispozita të ligjeve organike, që garantojnë pavarësinë e organeve dhe institucioneve kushtetuese.

2.2. Garantimi i parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve

Ndarja e pushteteve përbën parimin e dytë të shtetit të së drejtës në një kushtetutë të lirë dhe moderne. Ky parim ka karakter organizativ dhe synon të garantojë që të gjitha pushtetet janë të kufizuara dhe i nënshtrohen një kontrolli.²⁷ Parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve përbën në fakt thelbin e shtetit të së drejtës. Aristoteli mendohet të jetë i pari që në veprën e tij “Politika” thjesht përmend shkurtimisht nocionin e ndarjes së pushteteve, duke theksuar ndër të tjera se “Në të gjithë qeverisjen ka tre pushtete themelore... I pari është ai që trajton çështjet e shtetit (legjislativi), i dyti është pushteti me të cilin ka nevojë të veprojë shteti (ekzekutivi), ndërsa i treti përfshin pushtetin gjyqësor”.²⁸ Në periudhën në vijim, ka përpjekje sporadike për t’i kushtuar vëmendje këtij parimi, por pa arritur të përpunohet teorikisht sa dhe si duhet, e aq më pak të zbatohet në praktikë. Si të tilla mund të përmenden Karta e Madhe e Lirive (Magna Carta Libertatum) e vitit 1215,²⁹ idetë e filozofit anglez Xhon Loku (John Locke), në botimin e tij të vitit 1690 “Mbi qeverinë”, e të tjerë.³⁰ Mendimtari i shquar francez Monteskje (Charles de Montesquieu 1689 – 1755), në veprën e tij të mirënjohur “De l’esprit de lois” botuar më 1748,³¹ shtroi për herë të parë nevojën e ndarjes dhe respektimit të këtij parimi në sistemin e brendshëm

27) Schmitt C., *Constitutional Theory*, Duke University Press, London 2008, f. 220.

28) Shih në: Zaganjori Xh., *Demokracia dhe shteti i së drejtës, vepër e cituar*, f. 97.

29) Shih në <http://www.condtitution.org/eng/magnacar.htm>

30) Shih Charles de Montesquieu, *De l’esprit des lois, Libre II, Chap.II, cituar në Zaganjori Xh., Demokracia dhe Shteti i së Drejtës, vepër e cituar*, f. 98.

31) Shih Charles de Montesquieu, “*De l’esprit des lois*”, Libre II, Chap.II, cituar në Zaganjori Xh., *Demokracia dhe Shteti i së Drejtës, vepër e cituar*, f. 99.

të çdo shteti të veçantë, pasi përmes tij bëhet e mundur të shmangët abuzimi me pushtetin si dhe ushtrimi arbitrar i tij. Ndër të tjera, ai shkruante se “Në çdo shtet ka tre lloj pushtetesh: pushteti legjislativ, pushteti ekzekutiv dhe pushteti gjyqësor.... Kur tek i njëjti person ose i njëjti organ, pushteti legjislativ është bashkuar me atë ekzekutiv, atëherë nuk ka më liri, sepse mund të supozohet se i njëjti monark ose i njëjti senat miraton ligje tiranike, për t’i zbatuar më vonë po në mënyrë tiranike. Nuk ka liri nëse pushteti gjyqësor nuk është i ndarë nga pushteti legjislativ dhe nga pushteti ekzekutiv. Nëse ai i bashkëngjitet pushtetit legjislativ, e drejta e jetës dhe liria e qytetarëve do të trajtoheshin në mënyrë arbitrare, sepse gjyqtari do të jetë edhe ligjvënës. Po t’i bashkëngjitet pushtetit ekzekutiv, gjyqtari do të kishte pushtetin e një tirani.... Gjithçka do të humbiste nëse i njëjti person ose i njëjti organ..... do të ushtronin të tre pushtetet: atë të bërjes së ligjeve, atë të miratimit e zbatimit të akteve publike dhe atë të gjykimit të krimeve apo mosmarrëveshjeve mes individëve të veçantë.....”.³² Megjithatë, nga të tre pushtetet, Montesjkje kërkonte t’i kushtojë më shumë vëmendje dhe kujdes pushtetit gjyqësor, pasi sipas tij, përveç rëndësisë së veçantë që paraqet në vetvete ky pushtet, ai është pushteti “më i zbehtë, më i mjerë dhe më i ekspozuar nga presionet dhe ndërhyrjet e dy pushteteve të tjera”.³³

Teoria e Montesjkjesë mbi ndarjen e pushteteve do të zinte vend qendror në teorinë dhe praktikën kushtetuese të shteteve demokratike. Ajo do të materializohej fillimisht në Kushtetutën e Shteteve të Bashkuara të Amerikës të vitit 1787 përmes të ashtuquajturit sistemi “*Check and balance*” [kontroll e balancë], për t’u shndërruar më pas në burim frymëzimi për të gjitha kushtetutat demokratike.³⁴ Për më tepër, me të drejtë vihet në dukje se mbijetesa për një kohë të gjatë e Kushtetutës së SHBA-së si dhe demokracia liberale që ajo realizon me mjaft sukses, i dedikohen në një masë të konsiderueshme edhe njohjes e zbatimit me korrektesë e vijimësi të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve.³⁵ Elemente thelbësorë të këtij sistemi do të “huazoheshin” në periudhën në vijim nga shumë kushtetuta demokratike. Sot nuk ka asnjë vend demokratik apo që është në rrugën e demokracisë, që ndërtimin e

32) *Po aty.*

33) *Po aty.*

34) *Shih në <http://www.constitution.org/cons/constitu.htm>*

35) *Stone G., Seidman L., Sunstein C., Tushnet M., Constitutional Law, 6th ed. Aspen, Little, Brown and Company, Boston, 2009.*

pushtetit shtetëror të mos e ketë ndërtuar bazuar në ndarjen e pushteteve. Realizimi konkret i këtij parimi në Kushtetutë dhe në praktikën e përditshme sigurisht që varet nga disa faktorë, si natyra e shtetit dhe madhësia e tij, forma e qeverisjes, trashëgimia shtetformuese, ekonomike dhe kulturore, e të tjerë. Megjithatë, në çdo rast, në një sistem të lirë e demokratik, ka minimalisht tre pushtete të pavarura, por që interferojnë, balancojnë e kontrollojnë reciprokisht njëri-tjetrin, bazuar gjithnjë në normat kushtetuese e ligjore. Ide qendrore është që duke zhvilluar zgjedhje të lira e duke zbatuar parimin e legjitimitetit demokratik, i gjithë pushteti shtetëror të organizohet në mënyrë të tillë që të jetë i vendosur e të ushtrohet nga disa mekanizma të pavarur. Ka një pushtet legjislativ që normalisht ushtrohet nga Parlamenti, detyrë kryesore e të cilit është miratimi i ligjeve në bazë e për zbatim të Kushtetutës, miratimi i Qeverisë dhe programit politik të saj si dhe kontrolli i veprimtarisë së pushtetit ekzekutiv në tërësi. Ka një pushtet ekzekutiv që ka për mision zbatimin e ligjit në jetën e përditshme si dhe përcaktimin e zbatimit e politikës së përgjithshme shtetërore. Në raste dhe kushte të caktuara, Qeveria mund të miratojë edhe akte normative me fuqinë e ligjit si dhe mund të behet shkak edhe për shpërndarjen e Parlamentit, e të tjerë. Së fundi, ka edhe një pushtet gjyqësor, detyrë kryesore e të cilit është dhënia e drejtësisë në përputhje me Kushtetutën, pa u ndikuar në mënyrë të drejtpërdrejtë në këtë veprimtari nga pushteti legjislativ dhe pushteti ekzekutiv.³⁶

Përveç sa më sipër, sipas rastit ka edhe mjaft institucione të tjera kushtetuese, të cilat ngarkohen me detyra e funksione të ndryshme në shtetin demokratik, pa qenë detyrimisht të lidhura ngushtësisht me një nga tre pushtetet kryesore. Organizimi, funksionimi dhe detyrat që ato kryejnë, përcaktohen si rregull në Kushtetutë dhe në ligjet organike që dalin në bazë e për zbatim të saj. Parimi i rëndësishëm kushtetues i ndarjes dhe balancimit të pushteteve, i shtrin efektet e tij edhe mbi këto mekanizma. Në një kuptim më të përgjithshëm, parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve përfshin edhe çështjet që lidhen me ushtrimin e kompetencave kushtetuese e ligjore ndërmjet pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë bazohet qartësisht në parimin e ndarjes dhe

36) *Për më shumë mbi ndarjen e pushteteve shih: Omari L., Sistemi Parlamentar, Lindja dhe evolucioni i parlamentarizmit. Parlamenti në Shqipëri (vështrim historiko-juridik), Shtëpia Botuese Elena Gjika, Tiranë 2000.*

balancimit të pushteteve, pasi siç thuhet edhe në preambulën e saj, një nga synimet kryesore të “Popullit të Shqipërisë”, mbetet vendosmëria “...për të ndërtuar një shtet të së drejtës, demokratik e social, për të garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut,...”, e të tjerë. Megjithatë, në mënyrë të drejtpërdrejtë mbi këtë parim bëhet fjalë në nenin 7 të Kushtetutës, ku thuhet shprehimisht se:

Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor.

Sidoqoftë, ajo që ka rëndësi kryesore është fakti se njohja dhe respektimi i këtij parimi të rëndësishëm konstatohet nga e gjithë fryma e Kushtetutës, nga pothuajse të gjitha dispozitat e saj, e veçanërisht në dispozitat që merren me organizimin dhe funksionimin e organeve qendrore të pushtetit shtetëror si dhe të institucioneve dhe mekanizmave të tjerë kushtetues. Për më tepër, sipas Kushtetutës, me kontrollin e zbatimit në jetën e përditshme të këtij parimi të rëndësishëm, duhet të merret dhe duhet të vendosë përfundimisht edhe Gjykata Kushtetuese. Dhe kjo realizohet prej saj jo vetëm në kuadër të nenit 131/c të Kushtetutës, ku thuhet se Gjykata Kushtetuese vendos për mosmarrëveshjet e kompetencës ndërmjet pushteteve, si dhe ndërmjet pushtetit qendror dhe pushtetit vendor, por edhe përmes gjithë veprimtarisë së saj interpretuese dhe kontrolluese që përcakton në tërësi neni 131 i Kushtetutës.

Në bazë të detyrimeve të mësipërme, Gjykata Kushtetuese i ka kushtuar vëmendje gjithnjë e më të madhe parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Kjo konstatohet qartë përmes jurisprudencës së saj gjatë kontrollit abstrakt, kontrollit konkret, kontrollit incidental, zgjidhjes së konflikteve të kompetencës, e të tjerë, madje edhe përmes shqyrtimit të kërkesave individuale. Në fakt, në fillimet e saj, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë e krijuar në vitin 1992, ishte organizuar dhe funksiononte në përputhje me ligjin 7491, datë 29.04.91 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”. Ndër të tjera, në nenin 3 të këtij ligji thuhej se:

Parim themelor i organizimit shtetëror është ndarja e pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe atij gjyqësor.

Pavarësisht mungesës së përvojës dhe vështirësive që sollin në vetvete tranzicioni shqiptar, Gjykata Kushtetuese është përpjekur në periudhën në vijim të garantonte

sipas rastit edhe parimin e ndarjes së pushteteve. Kështu për shembull, në një nga vendimet e para të saj, në Vendimin nr. 3/1992,³⁷ duke trajtuar çështjen e papajtueshmërisë së detyrës së deputetit të Kuvendit me atë të anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe duke ju referuar nenit 3 të ligjit 7491 “Për dispozitat Kushtetuese”, Gjykata Kushtetuese thekson ndër të tjera se:

Parim themelor i organizimit shtetëror është ndarja e pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe atij gjyqësor”. Qenia e deputetëve si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, që është pjesë përbërëse e organeve të drejtësisë, e cenon këtë parim.

Sipas Gjykatës, bazuar në parimin e mësipërm, përveç detyrës që kryen në organin ligjvënës, deputeti nuk mund të jetë në të njëjtën kohë edhe anëtar i zgjedhur apo i emëruar në organet lokale të pushtetit, të administratës shtetërore si dhe në organet e drejtësisë. Mbi këtë bazë ajo arrin në konkluzionin se detyra e deputetit është e papajtueshme me detyrën e anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Në vijim të të njëjtit arsyetim, në vendimin nr. 37/2000, duke interpretuar nenet 69/1d, 69/2, 70/2 si dhe 179/1 dhe 179/4 të Kushtetutës lidhur me mundësinë e kandidimit për deputet të kryetarëve të Komunave apo Bashkive, Gjykata Kushtetuese thekson ndër të tjera se fryma e Kushtetutës e ndalon një gjë të tillë dhe se çdo mandat deputeti i fituar në këtë mënyrë, duhet të deklarohet si i pavlefshëm. Sipas saj, në këto raste është e domosdoshme që paraprakisht kryetarët e Bashkive apo Komunave duhet të japin dorëheqje, pasi ato nuk mund të mbajnë njëkohësisht dy mandate e të ushtrojnë dy funksione, atë të deputetit dhe atë të organit ekzekutiv në pushtetin vendor.

Në një vendim tjetër, konkretisht në Vendimin nr. 6/92,³⁸ duke kontrolluar pajtueshmërinë me Kushtetutën të nenit 283 të Kodit Civil të ndryshuar, që lejonte zgjidhjen e kontratës ekzistuese të banesave me urdhër administrativ, i cili mund të ankimohej brenda pesë ditëve tek kryetari i organit ekzekutiv të pushtetit në rreth, vendimi i të cilit do të ishte i formës së prerë, Gjykata Kushtetuese thekson ndër të tjera se në këtë mënyrë, një organi të administratës shtetërore i njihet e drejta

37) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të RSh (1992-1996), Shlypshkronja Edlor, Tiranë 2001, f. 18.*

38) *Po aty, f. 27.*

të ndryshojë, e në raste te veçanta edhe të zgjidhë kontratën e qerasë ndërmjet ndërmarrjes shtetërore përkatëse dhe personit fizik qiramarrës. Sipas Gjykatës Kushtetuese, mosmarrëveshjet që rrjedhin nga marrëdhënie kontraktore duhet të shqyrtohen e zgjidhen në rrugë gjyqësore jo nga një organ ekzekutiv i pushtetit në rreth, i cili ligjërisht është organ i administratës shtetërore. Për këtë arsye, ajo vë në dukje se ndryshimet e bëra në nenin objekt shqyrtimi i kanë “...hequr pushtetit gjyqësor një prerogativë të natyrshme të tij dhe ajo i është dhënë gabimisht, pa të drejtë, një organi të pushtetit ekzekutiv”. Mbi këtë bazë, Gjykata arrin në konkluzionin se ndryshimet e bëra në nenin 283 të Kodit Civil bien në kundërshtim me parimin e ndarjes së pushteteve që garanton neni 3 i ligjit “Për dispozitat kryesore kushtetuese”.

Siç është vënë në dukje edhe më sipër, sigurisht që me Kushtetutën e vitit 1998, problemet e respektimit të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve zënë vend në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë në mjaft dispozita të saj. Nga ana tjetër, edhe jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese ka në periudhën në vijim një dinamizëm e angazhim më të madh edhe në drejtim të respektimit të këtij parimi të rëndësishëm.

Mjaft interes paraqet edhe Vendimi nr. 6/2002³⁹ i Gjykatës Kushtetuese mbi interpretimin e neneve 98, 99 e 106 të Kushtetutës, lidhur posaçërisht me pasojat juridike të mos shqyrtimit nga Kuvendi brenda 10 ditëve të dekreteve të Presidentit të Republikës. Ndër të tjera, në këtë vendim Gjykata vë në dukje se:

Sipas nenit 1 të Kushtetutës, Shqipëria është republikë parlamentare. Ky koncept i sistemit të qeverisjes bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor. Sipas këtij koncepti të Kushtetutës, organi ligjvënës, Kuvendi, ushtron kompetenca të rëndësishme kontrolli ndaj ekzekutivit dhe ndaj akteve të Presidentit të Republikës.

Prandaj, ajo thekson më tej se shqyrtimi i dekretit të Presidentit të Republikës, i nxjerrë në bazë të nenit 98/2 të Kushtetutës, nuk mund të kufizohet vetëm në kontrollin formal të tij, por edhe në atë substancial, sepse ai është akt i një kontrolli politik të ngjashëm me atë që ushtrohet në kuadrin e një mocioni besimi apo

³⁹⁾ Vendime të Gjykatës Kushtetuese të RSh 2002, Tiranë 2003.

mosbesimi. Mbi këtë bazë, Gjykata sqaron më pas se:

Kuvendi e kontrollon Qeverinë dhe aktin e Presidentit me mjete demokratike. Ka praktika të parlamentarizmit të njohura me qëndrime aktive, por jo me heshtje. Duke mos shqyrtuar dekretet e Presidentit, pra duke mos ushtruar Kuvendi të drejtën dhe detyrën e tij, krijohet një precedent i rrezikshëm për funksionimin e shtetit dhe qeverisjen e vendit.

Bazuar në këto argumente, ajo arrin në përfundimin se dekretet e Presidentit që nuk shqyrtohen nga Kuvendi brenda afatit 10 ditor, nuk mund të konsiderohen si të miratuara dhe se Kuvendi mund ta shqyrtojë dekretin në fjalë edhe pas kalimit të këtij afati.

Vendimi nr. 75/2002 cituar edhe më sipër, ka për objekt interpretimin e neneve 128, 140 dhe 149/2 të Kushtetutës, lidhur kjo veçanërisht me çështjen e shkarkimit nga Kuvendi të Prokurorit të Përgjithshëm të Republikës. Ndër të tjera, në këtë vendim theksohet se përmes kontrollit kushtetues të vendimit të Kuvendit, Gjykata Kushtetuese shqyrton jo vetëm procedurën e shkarkimit, por edhe thelbin e çështjes... Më pas ajo vë në dukje se:

Standardet e gjithëpranuara demokratike, të cilat kanë gjetur vendin e tyre në Kushtetutë si dhe në një sërë vendimesh të Gjykatës Kushtetuese, kanë përcaktuar e konsoliduar një sërë elementesh të procesit të rregullt ligjor, mungesa e të cilëve zhvlerësojnë si procedurat, ashtu edhe vendimet e marra nga cilitdo organ. Argumentimi i shkeljeve që atribuohen, respektimi gjatë shqyrtimit i parimit të ndarjes së pushteteve, respektimi i të drejtës për t'u dëgjuar e mbrojtur... .., janë disa nga elementet bazë që garantojnë të drejtën kushtetuese të cilitdo për një proces të rregullt, si një e drejtë themelore, cenimin e së cilës, jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese e ka identifikuar në çdo rast, si shkelje të Kushtetutës.

Në Vendimin nr. 18/2003,⁴⁰ me objekt interpretimin përfundimtar të nenit 77/2 të Kushtetutës lidhur me të drejtën e krijimit të komisioneve parlamentare të hetimit, Gjykata Kushtetuese vë në dukje se:

Kontrolli parlamentar realizohet nëpërmjet një administrate që jep llogari,

40) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të RSh 2003, Tiranë 2004.

raporton dhe përgjigjet për veprimtarinë e saj. Nëpërmjet këtij kontrolli, parlamentarët kanë të drejtën të informohen për çështjet e administrimit të pushtetit dhe të zbatimit të ligjeve ose për çështje të caktuara ... Në një shoqëri demokratike, kjo mundësi që u jepet parlamentareve, rrjedh nga e drejta e popullit për të njohur dhe ditur se çfarë bëhet në emrin e tij.....

Më pas, duke ju referuar drejtpërsëdrejti parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, bëhet deklarimi i rëndësishëm se:

Sipas nenit 7 të Kushtetutës..., sistemi i qeverisjes bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushtetit ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor.....Baza e përgjegjësisë parlamentare është raporti që krijohet në marrëdhëniet ndërmjet parlamentit dhe qeverisë. Parlamenti jo vetëm kontrollon qeverinë, por në çdo kohë miraton dhe raporte ose rezoluta te veçanta.... Në këtë mënyrë, duke ia besuar parlamentit funksionin kontrollues, sigurohet edhe balanca ndërmjet pushteteve, çka përbën një arritje esenciale për një sistem institucional që funksionon mbi ndarjen dhe balancimin ndërmjet trupës legjislative, ekzekutive dhe gjyqësore. Në këtë drejtim, parimi i ndarjes së pushteteve nuk perceptohet në mënyrë dogmatike dhe formale, por në përputhje me objektivin për të penguar centralizimin e pushtetit në një institucion apo zyrtar.

Po në këtë vendim vihet në dukje më tej edhe nevoja e garantimit të pavarësisë së gjykatave dhe gjyqtarëve, si një element esencial i parimit të ndarjes së pushteteve. Për këtë qëllim, theksohet se në bazë të këtij parimi, nuk mund të lejohen ndikime diktuese të pushteteve të tjera mbi veprimtarinë e gjykatave, pasi “*Vendimet gjyqësore mund të ndryshojnë (vetëm) nga një autoritet gjyqësor më i lartë... Të vetmet përjashtime të pranuar nga doktrina e së drejtës janë prerogativë presidenciale e faljes dhe e drejta e ligjvënësit për nxjerrjen e akteve të amnistisë*”. Mbi këtë bazë, Gjykata Kushtetuese arrin në konkluzionin tjetër të rëndësishëm se në bazë të parimit të ndarjes së pushteteve, përjashtohet çdo formë kontrolli parlamentar mbi aktivitetin juridiksional të gjykatave.

Lidhur me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, veçanërisht mbi rëndësinë

e pavarësisë së pushtetit gjyqësor, vlen të përmendet gjithashtu vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr. 11/2004⁴¹. Mbi kërkesën e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, nëpërmjet mekanizmit të kontrollit incidental, Gjykatës Kushtetuese iu kërkuar të kontrollonte pajtueshmërinë me Kushtetutën të disa neneve të ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë” si dhe të ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, veçanërisht të dispozitave që u japin të drejtë inspektorateve të dy mekanizmave të mësipërm të kontrollojnë gjykatat e shkallës së parë dhe gjykatat e apelit. Ndër të tjera, në këtë vendim thuhet se Kushtetuta përcakton qartë se pushteti gjyqësor ushtrohet vetëm nga gjykatat: nga Gjykata e Lartë, gjykatat e apelit dhe gjykatat e shkallës së parë, dhe se krahas kësaj, standardet e tjera kushtetuese lidhur me pavarësinë e pushtetit gjyqësor, kanë të bëjnë me garancitë që gjyqtarët gëzojnë lidhur me emërimin, paprekshmërinë e palëvizshmërinë e tyre nga detyra pa shkaqe të përligjura që kanë të bëjnë me mosndjekjen e tyre penalisht dhe disiplinarisht, pa vendim të motivuar të KLD-së. Më pas, duke cituar nenin 11 të ligjit “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, vihet në dukje “... vendimet gjyqësore mund të jenë objekt shqyrtimi vetëm mbi bazën e ankimeve ose rekurseve në rrugë gjyqësore, sipas përcaktimeve në kodet e procedurave ose në ligje të veçanta”. Prandaj, sipas Gjykatës Kushtetuese, meqenëse pushteti gjyqësor ushtrohet në mënyrë të shkallëzuar në bazë të parimit të kontrollit të vendimeve gjyqësore të gjykatave më të ulëta nga gjykatat më të larta, asnjë organ tjetër, qoftë edhe KLD apo Ministri i Drejtësisë, nuk kanë të drejtë të kontrollojnë e vlerësojnë bazueshmërinë në ligj të vendimeve gjyqësore të formës së prerë, të mos përfillin përmbajtjen e tyre e të ngarkojnë me përgjegjësi gjyqtarin e çështjes. Pra sipas Gjykatës, vendimet gjyqësore mund të kontrollohen vetëm nga gjykata më e lartë, dhe se asnjë organ tjetër nuk mund të vlerësojë ligjshmërinë dhe bazueshmërinë e vendimeve gjyqësore.⁴²

Pas deklarimit të këtyre standardeve të rëndësishme, Gjykata Kushtetuese, duke justifikuar inspektimin e gjykatave dhe gjyqtarëve përmes inspektorëve të Ministrisë së Drejtësisë dhe KLD-së në kuadër të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, thekson se:

41) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2004, Shtypshkronja Dita 2000, Tiranë 2005, f. 71.*

42) *Po aty.*

Sipas nenit 7 të Kushtetutës, sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor. Ky parim mund të kuptohet saktësisht në qoftë se formulimi kushtetues studiohet në tërësinë e tij, nga ku evidentohet qartë jo vetëm ndarja e tre pushteteve, por edhe balancimi i tyre. Nëse Kushtetuta do të kishte pasur parasysh sanksionimin vetëm të ndarjes së tre pushteteve, nuk do të ishte e nevojshme , madje do të dukej fare pa kuptim togfjalëshi “dhe balancimin ndërmjet pushteteve” 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. Kontrollat dhe ekuilibrat që njeh Kushtetuta i japin secilës degë pushtete që kompensojnë apo zbusin ato të degëve të tjera. Ekzistojnë mjete apo mekanizma që balancojnë pushtetet, sepse në analizë të fundit asnjë pushtet më vete nuk është në gjendje të përmbushë misionin, nëse veprimtaria e tij nuk harmonizohet me veprimtarinë e pushteteve të tjerë dhe nëse nuk sigurohet një ekuilibër, bashkërendim dhe kontroll reciprok që natyrisht nuk ndërhyjnë në atë masë sa të dëmtojnë misionet e tyre kushtetuese.

Mbështetur në konstatimet e mësipërme, Gjykata Kushtetuese arrin në thelb në konkluzionin se të dy inspektoratet kanë të drejtë të kontrollojnë jo dhënien e drejtësisë, por administrimin e saj nga gjykatat e shkallës së parë dhe ato të apelit, e mbi këtë bazë të mund të fillojnë edhe procedim disiplinor, i cili përfundon me vendimin që mund të marrë mbi këtë çështje KLD, duke respektuar kërkesat dhe parimet e procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues. Në këtë kuadër, mes të tjerave evidentohet edhe e drejta e Ministrit të Drejtësisë si anëtar *ex officio* i KLD-së për të propozuar në këtë mekanizëm marrjen e një mase konkrete disiplinore, por pa pasur të drejtën e votës në vendimin që do të marrë më pas mbi këtë çështje vetë KLD.

Mbi çështjen e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, veçanërisht lidhur me pavarësinë

e pushtetit gjyqësor, mund të përmendet gjithashtu edhe Vendimi nr. 11/2008⁴³ i Gjykatës Kushtetuese. Në këtë kontroll incidental me kërkues Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Durrës, Gjykata kontrolloi kushtetutshmërinë e nenit 315 të Kodit Penal, në të cilin parashikohej se “Dhënia e një vendimi gjyqësor përfundimtar që dihet se është i padrejtë, dënohet me burgim nga tre gjer në dhjetë vjet”. Në këtë vendim, Gjykata Kushtetuese thekson fillimisht se:

Sipas nenit 7 të Kushtetutës, sistemi i qeverisjes bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve. Ky parim do të thotë se ligjvënësi, ekzekutivi dhe gjyqësori janë të ndarë, efektivisht të pavarur dhe duhet të ketë një balancë midis tyre. Çdo institucion i një pushteti gëzon kompetencën sipas këtij qëllimi. Përmbajtja konkrete e kësaj kompetence varet nga fakti se cilit pushtet i përket ky institucion, nga vendi i tij midis institucioneve të tjera, nga raportet e fuqive të tij me ato të institucioneve të pushtetit shtetëror. Në përputhje me detyrat që u ka ngarkuar Kushtetuta, secili prej tyre është i pajisur me pushtet të mjaftueshëm, gjë që i jep mundësinë të marrë vendime në mënyrë të lirë e të pavarur. Asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të një prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve, që sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese (citohet vendimi 19/2007 i Gjykatës Kushtetuese).

Duke iu referuar nenit 145/1 të Kushtetutës ku thuhet se “Gjyqtarët janë të pavarur dhe u nënshtrohen vetëm Kushtetutës dhe ligjeve”, theksohet gjithashtu se pavarësia e gjyqtarëve dhe gjykatave është një nga parimet themelore të shtetit demokratik dhe se roli i tyre në ushtrim të funksionit të dhënies së drejtësisë, u jep mundësinë të sigurojnë zbatimin e normave të shprehura në Kushtetutë, të ligjeve dhe të akteve të tjera ligjore, të garantojnë shtetin e së drejtës dhe të mbrojnë të drejtat dhe liritë e njeriut. Mbi këtë bazë vihet në dukje se:

Pavarësia e gjyqtarëve dhe gjykatave nuk është një qëllim në vetvete. Respektimi i këtij parimi është një kusht i nevojshëm për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Në paragrafin e dytë të nenit 42 të Kushtetutës parashikohet se “Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetuese e ligjore, ose në rastin e akuzave të ngritura ndaj tij, ka të drejtën e një gjykimi të

43) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2008, Tiranë 2009.

drejtë dhe publik.....". Në këtë kuptim, kjo pavarësi nuk është një privilegj, por një nga detyrat themelore të gjyqtarëve dhe të Gjykatës, që rrjedh nga të drejtat e njeriut për të pasur një arbitër të paanshëm në një konflikt... Garantimi i një standardi të tillë përbën edhe kriterin orientues për të vlerësuar pavarësinë e gjyqtarëve dhe gjykatave.

Gjykata Kushtetuese tërheq vëmendjen më pas duke theksuar se pavarësia e gjyqtarëve dhe gjykatave në dhënien e drejtësisë e garantuar nga Kushtetuta, duhet të mbrohet dhe të mos cenohet nga ligjet dhe aktet e tjera ligjore. Në këtë kuptim ajo shton se në një shtet demokratik, bazuar në shtetin e së drejtës, ligjvënësi ka të drejtën dhe detyrën të përcaktojë me ligj veprat penale, nga të cilat shkaktohet një dëm thelbësor në interesat e personave, të shoqërisë ose të shtetit, ose që krijojnë rrezikun se një dëm i tillë do të mund të ndodhë në të ardhmen. Prandaj, në rregullimin e marrëdhënieve të lidhura me përgjegjësinë penale, ligjvënësi gëzon një diskrecion të gjerë. Megjithatë, ky diskrecion i tij është i kufizuar nga parimet dhe normat e Kushtetutës. Mbi bazën e argumenteve të mësipërme, Gjykata Kushtetuese rithekson ndër të tjera se parimi i prezumimit të paanshmërisë se gjyqtarit pasqyron një element të rëndësishëm të shtetit të së drejtës, që do të thotë, se vendimet e gjykatave duhet të jenë përfundimtare dhe të detyrueshme, me përjashtim të rasteve kur shfuqizohen nga një Gjykatë më e lartë në bazë të parregullsisë ose të qenurit të padrejta. Prandaj, duke vënë në dukje se edhe nëse një vendim është objektivisht i pabazuar në ligj apo në fakte, ai mund të rishikohet nga një Gjykatë më e lartë, ose gjyqtari sipas rastit mund të mbajë edhe përgjegjësi disiplinore e ndoshta edhe penale (shpërdorim detyre, korrupsion, e të tjerë), Gjykata arrin në përfundimin se neni 315 i Kodit Penal është i papajtueshëm me nenet 42 dhe 145 të Kushtetutës.

Është me rëndësi të vihet në dukje se Gjykata Kushtetuese ka theksuar që parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve duhet të zbatohet jo vetëm në kuadër të veprimtarisë së mekanizmave apo institucioneve që veprojnë në një prej tre degëve kryesore të pushtetit shtetëror, por edhe nga organe e mekanizma të tjerë kushtetues që ushtrojnë funksionet e tyre kushtetuese sipas rastit, në mënyrë të pavarur apo si ndërthurje e kompetencave me institucione të tjera kushtetuese. Kështu për shembull,

duke kontrolluar pajtueshmërinë me Kushtetutën të marrëveshjes së nënshkruar ndërmjet Shqipërisë dhe Greqisë “Për delimitimin e zonave të tyre përkatëse, të shelfit kontinental dhe zonave të tjera detare që u përkasin në bazë të së drejtës ndërkombëtare”, Gjykata Kushtetuese, në vendimin Nr. 15/2010,⁴⁴ thekson ndër të tjera se në arsyetimin e saj do të ndalet edhe në nenet 4 dhe 7 të Kushtetutës, për të vlerësuar vendin, rolin dhe detyrat e Presidentit të Republikës në marrëdhëniet me jashtë, e veçanërisht në përfundimin e marrëveshjeve ndërkombëtare. Pasi evidenton detyrat dhe kompetencat e Kryetarit të Shtetit në bazë të neneve 86/1 dhe 92/e të Kushtetutës si dhe të Këshillit të Ministrave në bazë të nenit 100/1 të Kushtetutës, Gjykata vë në dukje se:

Parimi i shtetit të së drejtës i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës nënkupton veprimin e të gjithë institucioneve shtetërore sipas së drejtës në fuqi si dhe supremacinë e Kushtetutës ndaj akteve të tjera normative. Çdo organ në një shtet të së drejtës duhet të veprojë për aq sa e lejon Kushtetuta dhe ligji, duke mos i tejkaluar kufijtë e përcaktuar prej tyre. Në këtë kuptim, çdo institucion shtetëror duhet të ketë të përcaktuar qartë fushën e kompetencave të veta brenda të cilave është i autorizuar të veprojë në përputhje me kërkesat kushtetuese dhe ligjore. Në zbatim të parimit të shtetit të së drejtës, në nenin 92 të Kushtetutës përcaktohen kompetencat e Presidentit të Republikës, një prej të cilave është dhe lidhja e marrëveshjeve ndërkombëtare sipas ligjit.

Mbi këtë bazë, më pas theksohet se referuar kompetencave që Kushtetuta i njeh shprehimisht Presidentit të Republikës në nenet 86/1 dhe 92/e, rezulton se Ai vetë duhet të kishte marrë pjesë në lidhjen e marrëveshjes objekt shqyrtimi, ose nëpërmjet plotfuqisë, duhet të kishte autorizuar për këtë qëllim grupin negociator. Meqenëse në rastin konkret nuk ishte respektuar ky standard, Gjykata Kushtetuese shton se mosmarrja e plotfuqisë nga Presidenti i Republikës për lidhjen e marrëveshjes bie ndesh edhe me nenin 7 të Kushtetutës, i cili garanton parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Sipas Gjykatës,

Ky parim shtrihet jo vetëm ndaj tri degëve të pushtetit, legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor, por edhe ndaj organeve të tjera kushtetuese të pavarura, kompetencat e të cilave janë të parashikuara nga dispozitat e Kushtetutës. Sipas këtij parimi,

44) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 281.

asnjë organ, në përbërje ose jo të një prej tre pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese....

Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se mos pajisja e delegacionit shqiptar me plotfuqi të rregullt nga Presidenti i Republikës, ka cenuar kompetencën e kreut të shtetit si organi kompetent për përfaqësimin e shtetit shqiptar në marrëdhëniet me jashtë. Si rrjedhojë vlerësohet se kjo papajtueshmëri prek edhe thelbin e marrëveshjes së lidhur nga shteti shqiptar, i cili në çdo rast duhet të shprehë vullnetin e tij në përputhje me kërkesat e legjislacionit të brendshëm. Për këto arsye, theksohet se marrëveshja në fjalë është lidhur në kundërshtim me nenet 4, 7 dhe 92/e të Kushtetutës.

Po kështu, në vendimin nr. 19/2007, duke kontrolluar kushtetutshmërinë e ligjit “Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj”, në bazë të kërkesës së paraqitur nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe Avokati i Popullit, Gjykata Kushtetuese vë në dukje se:

Në nenin 7 të Kushtetutës deklarohet shprehimisht se “Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor”. Në këtë mënyrë gjen pasqyrim një prej elementeve më të qenësishëm të parimit të shtetit të së drejtës, për të cilin bëhet fjalë që në preambulën e Kushtetutës. Në demokracinë si formë e qeverisjes, parimi i rëndësishëm i ndarjes dhe balancimit të pushteteve synon kryesisht të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi apo 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 në shtet duhet të ushtrohen jo vetëm në mënyrë të pavarur, por edhe në mënyrë të balancuar. Kjo arrihet nëpërmjet zgjidhjeve kushtetuese që garantojnë kontroll të ndërsjellë dhe ekuilibër të mjaftueshëm, pa cenuar dhe pa ndërhyrë në kompetencat e njëri-tjetrit. Megjithatë, pushtetit

gjyqësor është i pavarur në dhënien e drejtësisë. Në këtë funksion, gjyqtarët u nënshtrohen vetëm Kushtetutës dhe ligjeve. Ata duhet të jenë të paanshëm dhe objektivë në gjykimin e çështjeve”.

Më pas, Gjykata thekson se përveç organeve që u përkasin tre segmenteve kryesore të pushtetit, Kushtetuta parashikon edhe krijimin e organeve të tjera qendrore me pozicion neutral apo të ndërmjetëm, vendi dhe roli i të cilëve është mjaft i rëndësishëm në funksionimin e shtetit demokratik si dhe në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve. Sipas Gjykatës:

Në ushtrimin e funksioneve të tyre, edhe këto organe të rëndësishme kushtetuese gëzojnë pavarësi që garantohet nga vetë dispozitat e Kushtetutës. Ide qendrore mbetet shpërndarja e pushtetit shtetëror në disa organe apo mekanizma qendrore kushtetues, të cilët e ushtrojnë atë në mënyrë të pavarur, por duke krijuar gjithnjë mundësinë që ai të kontrollohet në mënyrë reciproke. Një zgjidhje e tillë është veçanërisht e rëndësishme dhe e domosdoshme në regjimin parlamentar të qeverisjes.

Bazuar në argumentet e mësipërme, Gjykata Kushtetuese shton më tej ndër të tjera se ligjet organike janë ato që në zbatim të Kushtetutës, zbërthejnë më tej e konkretizojnë më qartë dhe më mirë pavarësinë e organeve dhe institucioneve kushtetuese. Theksohet me këtë rast se kjo pavarësi nuk është thjeshtë një privilegj i tyre, por një prerogativë e vërtetë dhe e domosdoshme, e cila u jep atyre më shumë siguri, qëndrueshmëri dhe efikasitet. Ajo vë në dukje në vijim se:

Nocioni i pavarësisë nuk ka dhe nuk mund të ketë të njëjtën përmbajtje apo kuptim, referuar në tërësi të gjithë organeve apo institucioneve kushtetuese. Ai ndryshon në varësi të natyrës së organit, detyrave dhe funksioneve të tij kushtetuese. Megjithatë, marrë në tërësi, duhet vënë në dukje se pavarësia e tyre e garantuar me Kushtetutë dhe në ligjet organike respektive, ka si përbërës apo elemente të qenësishëm të saj pavarësinë organizative, pavarësinë funksionale dhe pavarësinë financiare.

Pasi analizohen në rastin konkret të tre këto elemente të pavarësisë së organeve dhe institucioneve Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se dispozitat e kontestuara të ligjit “Për pagat, shpërblimet...” duhet të shfuqizohen vetëm sa u

takon rregullimeve që prekin mënyrën e funksionimit të institucioneve të pavarura kushtetuese, pasi rregullimet lidhur me institucionet e pavarura të krijuara me ligj, nuk ishin objekt i shqyrtimit kushtetues.

Gjykata Kushtetuese ka theksuar se parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve mund të cenohet edhe nëse me ligj krijohen mekanizma të ekzekutivit, duke ndërhyrë në kompetencat e pushteteve të tjera. Kështu p.sh. në vendimin 9/2010⁴⁵ në lidhje me çështjen e lustracionit, është theksuar se:

Krijimi i Autoritetit të Kontrollit të Figurës cenon rëndë shtetin e së drejtës dhe parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve... .. Ligji krijon shqetësime serioze për parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve të garantuara nga neni 7 i Kushtetutës, në kuptimin që një organ ekzekutiv autorizohet të imponojë pastrimin e figurës mbi anëtarët e ligjvënësit dhe gjyqësorit...

Gjithashtu, një ndër çështjet që ka diskutuar Gjykata Kushtetuese në lidhje me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve ka të bëjë edhe me krijimin e mekanizmave vendorë, si në rastin e krijimit me ligjin nr. 9948, datë 07.07.2008 “Për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore” të komisioneve vendore, që të zgjidhin konflikte në fushën e të drejtave të pronës. Në Vendimin e saj 29/2010,⁴⁶ Gjykata Kushtetuese shqyrtoi çështjen nëse krijimi i këtyre komisioneve vendore cenonte apo jo parimin e ndarjes së pushteteve për shkak të ndërhyrjes në pushtetin gjyqësor, pra për shkak të ushtrimit të kompetencës së zgjidhjes së konfliktit. Gjykata Kushtetuese thekson se:

Çdo institucion i një pushteti gëzon kompetenca sipas këtij qëllimi. Përmbajtja konkrete e këtyre kompetencave varet nga fakti se cilit pushtet i përket ky institucion, nga vendi i tij midis institucioneve të tjera, si dhe nga raportet e fuqive të tij me ato të institucioneve të pushtetit shtetëror. Në përputhje me funksionet e ngarkuara nga Kushtetuta, secili prej tyre është i pajisur me pushtet të mjaftueshëm, gjë që i jep mundësinë të marrë vendime në mënyrë të lirë e të pavarur. Asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të njërit prej

45) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 138.

46) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2010, f. 585.

tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese.⁴⁷

Pikërisht për këtë arsye Gjykata Kushtetuese thekson se duhet shqyrtuar nëse në një rast konkret ligji i ka veshur apo jo kompetenca të tilla, pra që ndërhyjnë në objektin qendror të veprimtarisë së një organi të një pushteti tjetër. Në rastin në shqyrtim Gjykata Kushtetuese thekson se në bazë të ligjit nr. 9948, datë 07.07.2008, komisionet e verifikimit kanë kompetencën e konstatimit të parregullsive, pra të verifikimit, kompetencë që është e ndryshme nga ajo e zgjidhjes së mosmarrëveshjes për titullin e pronësisë mbi tokën bujqësore. Të dhënat e verifikimit shërbejnë si bazë për ngritjen e padisë në gjykatë, e cila ka juridiksion për të deklaruar përfundimisht se kujt i takon e drejta e pronësisë mbi tokën bujqësore. Pra, në rastin konkret u konkludua që nuk cenohet parimi i ndarjes së pushteteve.

Pasqyra e paraqitur më sipër tregon qartë që Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë është marrë gjerësisht me parimin e rëndësishëm kushtetues të ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Përmes vendimeve të shumta që merren me këtë çështje, janë përcaktuar kërkesat dhe standardet kryesore të tij, bazuar këto edhe në eksperiencën dhe praktikën e çmuar të vendeve me demokraci të zhvilluar. Në këtë mënyrë, përmes jurisprudencës së saj, Gjykata Kushtetuese ka dhënë një kontribut me vlerë për respektimin dhe zbatimin sa më të plotë e sa më të saktë të këtij parimi në realitetin e shtetit shqiptar. Padyshim që kjo ka ndikuar dhe ndikon pozitivisht në forcimin e shtetit të së drejtës në Shqipëri, si kusht themelor për ndërtimin e një demokracie liberale, funksionimin e institucioneve dhe respektimin e të drejtave dhe lirive themelore të individit. Njëkohësisht, kjo i shërben edhe procesit integruar të shtetit shqiptar në mekanizmat euroatlantike.

Siç mund të konstatohet lehtësisht, Gjykata Kushtetuese i ka kushtuar vëmendjen më të madhe kontrollit horizontal të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Në këtë drejtim, vëmendja përqendrohet natyrshëm tek raportet ndërmjet pushtetit legjislativ dhe pushtetit ekzekutiv, si dhe ndërmjet pushtetit legjislativ dhe atij gjyqësor. Nuancat dhe problemet janë të shumta, dhe në shumë drejtime pasqyrojnë

47) Gjykata madje i referohet edhe një tjetër vendimi të mëparshëm të saj in në të cilin ka zhvilluar këtë argument gjerë, Vendimit nr. 25, datë 05.12.2008.

edhe realitetin shqiptar, mungesën e eksperiencës si dhe konfliktet apo tensionet që mbart natyrshëm politika në një vend që synon ndërtimin e një demokracie të qëndrueshme, pasi ka kaluar për gati 50 vjet me radhë një nga diktaturat komuniste më të egra e më totalitare të lindjes. Në këtë drejtim duhet vlerësuar sidomos trajtimi në kuadër të konfliktit të kompetencave i të drejtave që i përkasin pakicës parlamentare, ku vend të veçantë zë e drejta e saj për të krijuar komisione hetimore. Garantimi i këtyre të drejtave për opozitën parlamentare ka rëndësi jetësore për vetë demokracinë, veçanërisht në regjimin parlamentar të qeverisjes, pasi si rregull, në këtë rast pushteti ligjvënës (kuptuar shumica parlamentare) dhe pushteti ekzekutiv (kuptuar Qeveria) janë në një bllok kundër opozitës dhe për më tepër, nuk kanë vullnetin e duhur për të balancuar e kontrolluar reciprokisht njëri-tjetrin. Në këto kushte, ndër të tjera, opozitës parlamentare i mbetet faktikisht të realizojë disa nga detyrat që ka parlamenti në ndarjen klasike të pushteteve, mes të cilave është edhe ajo e kontrollit të veprimtarisë së pushtetit ekzekutiv, gjë që mund të realizohet në një masë të konsiderueshme edhe përmes krijimit të komisioneve hetimore. Madje, ajo ka mundësi të kontrollojë edhe vetë pushtetin ligjvënës, përmes mundësisë që i jepet për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, duke kundërshtuar ligjet e miratuara nga shumica, që vlerëson se bien në kundërshtim me Kushtetutën. Prandaj me të drejtë thuhet se krijimi i gjykatave kushtetuese, të cilat kanë për mision edhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve mbi organizimin dhe funksionimin e shtetit, përbën një “vlerë të shtuar” për demokracinë dhe shtetin e së drejtës, sepse interpretimi dhe zbatimi i Kushtetutës dhe i dispozitave të tjera të miratuara në bazë e për zbatim të saj lidhur me kompetencat dhe pushtetet e organeve më të larta shtetërore, nuk lihen vetëm në dorë të vendimmarrjes së shumicës, vendimmarrje që jo rrallë rezultojnë të mos mbështetjet në parashikimet dhe frymën e Kushtetutës.⁴⁸ Për sa më sipër, duhet vlerësuar gjithashtu edhe trajtimi nga Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë i parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve edhe në kuadër të çështjeve që kanë të bëjnë me organizimin dhe funksionimin e mekanizmave dhe institucioneve të pavarura kushtetuese, të cilat mund të ketë sipas rastit pozicion neutral apo të ndërmjetëm,

48) Bross S., *Reflections on the importance and the position of a Constitutional Court in a modern democratic state under the rule of law - Taking into account the position of the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany*, Center on Constitutional Justice, Council of Europe, botuar në: Venice Commission, Conference on "Execution of the decisions of Constitutional Courts: a cornerstone of the process of implementation of constitutional justice", Azerbaijan, July 2008, Strasbourg, 27 January 2009.

referuar tre degëve kryesore të pushtetit shtetëror.

Nuk është rastësi që Gjykata Kushtetuese është marrë dukshëm më shumë me çështjet e pavarësisë së pushtetit gjyqësor në tërësi. Kjo jo thjeshtë për faktin se ky pushtet “i zbehtë dhe i mjerë”, sipas Monteskjësë, përballet në mënyrë të vazhdueshme me presionet e dy pushteteve të tjera, por edhe për shkak të rëndësisë që paraqet në vetvete për shtetin e të drejtës në tërësi si dhe për qytetarin e thjeshtë në veçanti dhënia e drejtësisë, e cila mund të garantohet vetëm nga gjykata dhe gjyqtarë të pavarur. Pavarësia e Gjykatës nuk është thjeshtë një privilegj i gjyqtarit, por një e drejtë e qytetarit. Dhe në këtë drejtim, pra në drejtim të garantimit të pavarësisë së vërtetë të gjykatave dhe gjyqtarëve, në funksion të dhënies së drejtësisë, pavarësisht disa arritjeve, mbetet ende shumë për të bërë në realitetin shqiptar. Dhe këtu e kemi fjalën jo vetëm në rritjen e nivelit profesional në përputhje me kërkesat e kohës, luftën kundër korrupsionit, rritjen e transparencës, efektivitetit dhe operativitetit në dhënie të drejtësisë, e të tjerë, por edhe në marrjen e masave apo reformave që do të mundësonin forcimin real të pavarësisë së këtij pushteti të rëndësishëm në shtetin demokratik.⁴⁹ Pikë referimi e rëndësishme në këtë drejtim është eksperiencia e vendeve me demokraci të zhvilluar si dhe standardet tashmë të përcaktuara qartë nga mekanizma të ndryshëm të Këshillit të Evropës, veçanërisht nga jurisprudenca e pasur e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

Së fundi, duken mjaft interesante idetë që hidhen mbi mundësinë që duhet t’i krijohet edhe individit për të vënë në lëvizje gjykatat kushtetuese mbi çështje që kanë të bëjnë me organizimin e pushtetit shtetëror, përfshirë këtu edhe kundërshtimin e ligjeve që lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë me ndarjen dhe balancimin e pushteteve. Në këtë mënyrë, theksohet se “kërkesat individuale bëhen një mjet ideal dhe efektiv që në një shtet modern dhe demokratik i cili bazohet në shtetin e së drejtës, njerëzit të pranojnë (natyrshëm) në ndërgjegjen e tyre pushtetin shtetëror”, duke gjetur kështu njëkohësisht edhe veten e tyre si “subjekte të vendimmarrjes politike”. Sipas këtyre qëndrimeve, kjo është veçanërisht e nevojshme të realizohet në vendet që nuk kanë tradita të konsoliduara në ndërtimin e shtetit, në mënyrë që të ketë mjete efektive ndaj tendencave apo qëndrimeve që bien në kundërshtim me

⁴⁹ Toska E., *Ndarja dhe balancimi i pushteteve*, Revista juridike ‘E drejta parlamentare dhe politikat ligjore’, nr.1/2009.

Kushtetutën, pasi kufizimi në minimum i juridiksionit të gjykatave kushtetuese, do t'i shkëpuste këto mekanizma të rëndësishëm nga jeta e përditshme shtetërore.⁵⁰

2.3. Parimi i Sigurisë Juridike

Parimi i sigurisë juridike është gjithashtu një element shumë i rëndësishëm i shtetit të së drejtës. Si standarde formale kryesore të tij konsiderohen saktësia, qartësia, dhe qëndrueshmëria në tërësi e të gjithë rendit juridik të një shteti të caktuar. Nga ana tjetër, si standarde kryesore në kuptimin material të parimit të sigurisë juridike konsiderohen mos cenimi i të drejtave të fituara dhe i pritshmërive të ligjshme që garantojnë aktet në fuqi. Me një fjalë, jo vetëm normat e veçanta, por i gjithë rendi juridik kërkohet të jetë i kuptueshëm, i parashikueshëm dhe jo kontradiktor. Në këtë mënyrë, vlerësohet se krijohet edhe besimi i qytetarëve në qëndrueshmërinë e këtij rendi si dhe bindja e tyre në nevojën e respektimit dhe zbatimit të tij në jetën e përditshme. Në të njëjtën kohë, mbi këtë bazë, qytetarët përcaktojnë edhe hapësirën e lirisë apo mënyrën e sjelljes së tyre në shtet dhe shoqëri.⁵¹

Në kuadër të këtij parimi, standardet e mësipërme kërkohet të respektohen nga të gjithë mekanizmat dhe institucionet shtetërore, veçanërisht nga organet qendrore të tre degëve kryesore të pushtetit shtetëror, pra nga parlamenti në ushtrimin e funksionit të tij ligjvënës, nga Qeveria në miratimin e akteve që nxjerr në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës dhe ligjeve, nga pushteti gjyqësor në ushtrim të funksionit të tij të dhënies së drejtësisë, e të tjerë.

Për sa më sipër, është e natyrshme që një nga kërkesat e qenësishme të parimit të sigurisë juridike është bërja sa më publike e akteve normative. Kjo do të thotë jo thjeshtë vetëm botimi i tyre në fletoren zyrtare, por edhe transparenca, diskutimi publik dhe pjesëmarrja e gjerë e ekspertëve të fushës, shoqërisë civile, grupeve të interesit apo individëve të veçantë edhe në procesin e miratimit të tyre nga mekanizmat përkatës. Dhe më pas, sigurisht që procesi i transparencës dhe informimit duhet të vazhdojë edhe pas miratimit të tyre, veçanërisht në fazën e parë të zbatimit në praktikë.

50) Bross S., *Reflections on the importance and the position of a Constitutional Court in a modern democratic state under the rule of law - Taking into account the position of the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany*, Center on Constitutional Justice, Council of Europe, vepër e cituar.

51) Degenhart C., *Staatsrecht I*, Botuar nga CF Muller Verlag, Gjermani, 1998.

Në këndvështrim të interesave të individit si dhe besimit të tij në rendin juridik, konsiderohet me rëndësi të veçantë edhe urdhërimi për ndalimin e fuqisë prapavepruese të normave juridike. Padyshim që në këtë rast bëhet fjalë për normat juridike që parashikojnë dënime, vendosin detyrime apo rregulla të reja sjelljeje për individin. Normat me karakter lehtësues apo favorizues për individin, sigurisht që në përputhje me parimin e sigurisë juridike, rast pas rasti mund të shtrijnë efektin e tyre edhe për një periudhë të mëparshme. Nga ana tjetër, si elemente të tjerë të parimit të sigurisë juridike mund të konsiderohen edhe detyrimi për ekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, arsyetimi i vendimeve gjyqësore, e të tjerë.

Parimi i sigurisë juridike mund të evidentohet shprehimisht edhe në Kushtetutë. Megjithatë, edhe në rast të kundërt, vetëkuptohet se në kuptim të përgjithshëm ai gjen hapësirën e duhur për t'u njohur e respektuar në praktikë edhe në kuadër të parimit të shtetit të së drejtës. I tillë është edhe rasti i Shqipërisë. Në rastin e vendit tonë, baza kushtetuese për evidentimin e këtij parimi të rëndësishëm bëhet duke ju referuar angazhimit për respektimin e shtetit të së drejtës që përmendet shprehimisht në Preambulën e Kushtetutës. Siç do të shohim edhe më poshtë, ky qëndrim konfirmohet edhe përmes jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese. Nga ana tjetër, standarde të veçanta të tij gjejnë pasqyrim në mjaft dispozita të tjera të Kushtetutës si dhe në Kodet apo legjislacionin e miratuar në bazë dhe për zbatim të saj. Kështu për shembull, në nenin 29 të Kushtetutës theksohet se “*Askush nuk mund të akuzohet ose të deklarohet fajtor për një veprë penale, e cila nuk konsiderohej e tillë në kohën e kryerjes së saj.....*”, dhe se vetëm “*Ligji penal favorizues ka fuqi prapavepruese*”, e të tjerë.

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë ka trajtuar në vendimmarrjen e saj edhe parimin e sigurisë juridike. Koha relativisht e shkurtër gjatë së cilës është marrë me këtë çështje, nuk ka bërë të mundur konsolidimin e një praktike të qëndrueshme në këtë drejtim. Megjithatë, siç do të shihet edhe më poshtë, në mjaft raste është arritur shfrytëzohet me mjaft sukses edhe ky parim kushtetues si dhe të vendosen standarde të rëndësishme që kanë të bëjnë me njohjen dhe zbatimin e tij në praktikë. Dhe këtë Gjykata Kushtetuese e ka bërë veçanërisht vitet e fundit, si në shqyrtimin e kushtetutshmërisë së akteve normative, ashtu edhe gjatë vlerësimit të standardeve të procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues.

Në fillimet e saj, Gjykata Kushtetuese e ka kushtëzuar zbatimin e parimit të sigurisë juridike me fuqinë prapavepruese të ligjit të ri, duke cenuar kështu të drejtat e fituara tashmë me një ligj të mëparshëm, që në fakt përbën edhe elementin material të këtij parimi. Kështu, në Vendimin nr. 1/2003⁵² të saj, duke shfuqizuar nenin 30 të ligjit “Për lojrat e fatit, kazinotë dhe hipodromet”, i cili kushtëzonte marrjen e licensës për këtë veprimtari me pagesën e një shume të caktuar edhe për subjektet që e kishin marrë tashmë këtë dokument në bazë të një pagese tjetër që kërkonte ligji i mëparshëm, Gjykata Kushtetuese bën vëzhgimin e shkurtër e sporadik, duke theksuar ndër të tjera se:

Në aspektin kushtetues, ligji me fuqi prapavepruese është i kundërshtueshëm në qoftë se cenon të drejtat e fituara me ligjet ekzistuese, ose krijon një detyrim të ri për sa u përket transaksioneve të shkuara.

Në një vendim tjetër që Gjykata Kushtetuese do të merrte po në vitin 2003, konkretisht në Vendimin nr. 31/2003,⁵³ përpiqet që parimin e sigurisë juridike ta verë në një bazë më solide e më të plotë, duke e lidhur ngushtë atë me nevojën e shmangies së vakumit ligjor si dhe domosdoshmërinë e ruajtjes së një sistemi juridik sa më të qëndrueshëm. Kemi parë edhe më sipër që këto janë edhe ndër standardet më normale të parimit të sigurisë juridike. Në këtë vendim, duke rrëzuar kërkesën e 53 mijë zgjedhësve për zhvillimin e një referendumi që do të kishte për objekt shfuqizimin e disa dispozitave të ligjit “Për sigurimet shoqërore..”, në pjesën arsyetuese ku interpretohet neni 126/3 i Kodit Zgjedhor sipas të cilit “Kërkesa për shfuqizimin e një pjese të ligjit (përmes referendumit) pranohet vetëm kur pjesa tjetër e ligjit është e vetëmjaftueshme”, Gjykata Kushtetuese vë në dukje ndër të tjera se:

.. Kjo situatë, në qoftë se do të përsëritej shpesh, do të cenonte parimin themelor të demokracisë parlamentare. Nga ana tjetër, ashtu siç konstatohet edhe në jurisprudencë, “në qoftë se ligjvënësi nuk reagon në përgjigje të vakumit legjislativ, atëherë sistemi kushtetues nuk ofron ndonjë mjet efektiv, dhe kjo situatë mund të çonte në një krizë në sistemin e demokracisë përfaqësuese”(citohet vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë dt. 12/95). Gjykata vlerëson gjithashtu

52) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2003, Tiranë 2004.

53) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2003, Tiranë 2004.

se me ndalimin e mësipërm, ligjvënësi ka pasur për qëllim shmangien e vakumeve legislative në mbrojtje të një parimi të rëndësishëm të shtetit të së drejtës, pikërisht të parimit të sigurisë juridike. Kushti që pjesa e mbetur e ligjit në rast të një referendumit shfuqizues të jetë e vetëmjaftueshme, i shërben qëndrueshmërisë së sistemit juridik.

Një standard mjaft të rëndësishëm për respektimin e parimit të sigurisë juridike në realitetin shqiptar, e konkretisht për procesin e rregullt ligjor në kuptimin kushtetues, vendos edhe Vendimi nr. 17/2005⁵⁴ i Gjykatës Kushtetuese. Në këtë vendim, kjo Gjykatë konsideron si cenim të parimit të sigurisë juridike (në fakt përmendet shprehimisht vetëm e drejta e fituar me vendim gjyqësor të formës së prerë) shqyrtimin dhe pranimin e kërkesës për rishikim nga Kolegji i Gjykatës së Lartë i mbledhur në Dhomën e Këshillimit, pa ju dhënë mundësia që për këtë çështje të marrë dijëni dhe të shprehet edhe pala apo palët e tjera të të njëjtit proces. Ndër të tjera, Gjykata Kushtetuese argumenton se:

Me shfuqizimin e këtyre vendimeve pa i vënë në dijeni kërkuessit për një fakt të tillë, këtyre të fundit u cenohet një e drejtë e fituar me vendim të formës së prerë.....Për rastin në shqyrtim, ... vlerësohet se interesi që kanë kërkuessit është i ligjshëm, pasi e drejta e fituar është cenuar me një vendim tjetër të Gjykatës së Lartë, pa i vënë ata në dijeni për gjykimin e rishikimit..... Nisur nga këto argumente, Gjykata Kushtetuese thekson se për më tepër, në çështjen në shqyrtim, kërkuessit kanë fituar një të drejtë me vendim të formës së prerë dhe ajo nuk mund të preket pa një proces të rregullt ligjor.

Të njëjtat argumente mbi konstatimin e një procesi të parregullt ligjor në kuptimin kushtetues si rezultat i cenimit të një të drejte të fituar më parë (parimi i sigurisë juridike) në shqyrtimin e kërkesës për rishikim, përmenden edhe në disa vendime të tjera të mëvonshme të Gjykatës Kushtetuese, si në vendimin nr. 5/2007, e të tjerë. Përpjekja e parë e Gjykatës Kushtetuese për t'ju referuar në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe për t'i dhënë kuptim dhe bazë kushtetuese parimit të sigurisë juridike konstatohet në vendimin nr. 26/2005 të saj, në të cilin pranohet kërkesa e Shoqatës së Qiramarrësve për shfuqizimin e neneve 1 dhe 9 të ligjit "Për kthimin dhe kompensimin e pronës".

54) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2005, Tiranë 2006.

Në fakt, baza kushtetuese e parimit të sigurisë juridike, në këtë vendim, kërkohet të gjendet në nenet 15, 17 dhe 18 të Kushtetutës, gjë që është mjaft e diskutueshme, në mos e gabuar. Për më tepër, vetë Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj të periudhës në vijim, nuk e evidenton sërish një lidhje të tillë. Megjithatë, argumentet e saj për përmbajtjen e parimit të sigurisë juridike paraqesin mjaft interes. Ndër të tjera, në këtë vendim thuhet se:

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.....Duke afirmuar parimin e sigurisë juridike dhe të elementeve kryesore të saj, Gjykata Kushtetuese vë në dukje se ky parim nuk mund të prevalojë në çdo rast. Kjo do të thotë se, nëse paraqitet rasti që një rregullim ligjor ndryshe i një marrëdhënie ndikohet drejtpërdrejtë nga një interes publik, me të gjithë elementet e tij thelbësore, ky interes do të ketë natyrshëm përparësi ndaj parimit të sigurisë juridike.... Por në rastin në shqyrtim fjala nuk është për pasoja çfarëdo, por për pasoja thelbësore, sepse dispozita e re realizon një ndryshim konceptual mbi raportet e shtetit me qiramarrësit....., ndryshim që sjell pasoja shumë të rëndësishme...

Ky standard, për të njëjtin problem (çështja e qiramarrësve), do të rikonfirmohej nga Gjykata Kushtetuese edhe në vendimin e saj nr. 11/2007.⁵⁵ Po kështu, në një vendim të mëvonshëm, Gjykata Kushtetuese do të analizonte sërish raportin ndërmjet një të drejte të fituar me një ligj të mëparshëm me cenimin e saj nga ndërhyrja e ligjit të ri, duke arritur sërish në konkluzionin se nuk ishte respektuar parimi i sigurisë juridike, e për rrjedhojë dispozita duhej shfuqizuar. Bëhet fjalë për vendimin 17/2010,⁵⁶ në të cilin kontrollohet kushtetutshmëria e ligjit “Për regjistrimin e pasurive të paluajtshme”, në të cilin theksohet ndër të tjera se:

55) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2007, Tiranë 2008.

56) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 374.

... Mungesa e besueshmërisë në regjistrin publik sjell pasiguri në qarkullimin civil. Gjykata vlerëson se krijimi i një gjendje pasigurie juridike në këto regjistra nuk mund të korrigojë me zgjidhje që imponojnë veprime po aq të pasigurta, siç është fshirja e regjistrit që kryhet nga Kryeregjistruesi. Kthimi në gjendjen e ligjshmërisë të situatës në të cilën gjendet regjimi i pronës, nuk mund të bëhet me mjete jo ligjore. Në këtë kontekst, Gjykata vlerëson se fshirja e regjistrit të pronës nga një strukturë administrative, kufizon të drejtën e pronësisë dhe krijon një pasiguri për shtetasit, duke cenuar në të njëjtën kohë dhe të drejtat e fituara.

Ne fakt, baza e saktë kushtetuese e parimit të sigurisë juridike përcaktohet për herë të parë në vendimin nr. 34/2005, në të cilin Gjykata Kushtetuese shfuqizon si të papajtueshëm me Kushtetutën, nenin 1 të ligjit “Për statusin e ish të dënuarve dhe të përndjekurve politikë nga sistemi komunist”. Në këtë vendim, Gjykata Kushtetuese thekson qartë se:

... Shteti i së drejtës, i cili garantohet që në preambulën e Kushtetutës, është një nga parimet më themelore e më të rëndësishme në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Si i tillë ai përbën një normë të pavarur kushtetuese, prandaj shkëlja e tij përbën në vetvete bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji si antikushtetues.

Mbi bazën e konstatimit të mësipërm, Gjykata argumenton më tej se:

Një nga elementet më esenciale të parimit të shtetit të së drejtës është ai i sigurisë juridike, i cili, ndër të tjera ka si kërkesë të domosdoshme faktin që ligji në tërësi, pjesë apo dispozita të veçanta të tij, në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qartë, të përcaktuar dhe të kuptueshëm. Sigurisht që ato nuk mund të parashikojnë çdo rast që mund dhe duhet të lindë nga njohja dhe zbatimi i tyre në praktikë. Prandaj, në radhë të parë është detyrë e gjykatave apo organeve të tjera shtetërore e shoqërore, të ngarkuara me ligj, që mangësi të caktuara të një ligji t’i plotësojnë natyrshëm përmes interpretimit dhe zbatimit të tij në praktikë. Por që të realizohet një gjë e tillë, para së gjithash ligji duhet kuptuar saktë dhe drejtë. Ndaj duhet të dalë qartë qëllimi i hartimit të tij. Ai duhet të përcaktojë mjetet e ndërhyrjes, subjektet të cilëve u drejtohet, raportet e caktuara të sjelljes

*dhe mënyrën e zbatimit të tij. Rezultati që synohet duhet të jetë i pritshëm dhe pasojat të parashikueshme për subjektet të cilëve u drejtohet ligji në tërësi, ose dispozita të veçanta të tij.*⁵⁷

Vendimi nr. 35/2005 i Gjykatës Kushtetuese i kushtohet pothuajse tërësisht çështjes së fuqisë prapavepruese të ligjit penal favorizues, duke pranuar mbi këtë bazë kërkesën dhe duke shfuqizuar vendimin përkatës të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë. Pasi evidenton paragrafin e tretë të nenit 29 të Kushtetutës që përcakton se “Ligji penal favorizues ka fuqi prapavepruese”, Gjykata Kushtetuese vë në dukje se ky parim i rëndësishëm kushtetues njihej që në të drejtën romake me formulën “*lex retro agit in mitius*”. Më pas ajo thekson se:

..... ashtu si në fushat e tjera të së drejtës, edhe në të drejtën penale parim i përgjithshëm është ai i ndalimit të fuqisë prapavepruese të ligjit. Një gjë e tillë diktohet, para se gjithash, për shkak të domosdoshmërisë së garantimit të stabilitetit dhe të sigurisë së marrëdhënieve juridike që vendosen ndërmjet subjekteve të ndryshme të së drejtës. Në rastin e ligjit penal, i cili si rregull kufizon lirinë individuale, është shumë e nevojshme që çdo qytetar të dijë paraprakisht kufijtë e lirisë së tij si dhe sanksionet që mund t'i vijnë për shkak të kapërcimit të këtyre kufijve. Ai nuk duhet të ndjejë për asnjë çast rrezikun që një ligj i ri penal që mund të parashikojë si të dënueshëm një veprim apo mosveprim të caktuar ose që mund të rëndojë pozitën e tij si i pandehur, do të ketë në të ardhmen fuqi prapavepruese. Përjashtimi që bëhet nga rregulli i përgjithshëm, duke i dhënë fuqi prapavepruese vetëm ligjit penal që favorizon pozitën e të pandehurit, synon t'i përgjigjet në mënyrë sa më të shpejtë.... vlerësimeve të ligjvënësit mbi rrezikshmërinë shoqërore të veprimeve të caktuara....., por duhet pasur parasysh se “ligji më i butë duhet të zbatohet nga gjykatat kombëtare si për sa i përket përcaktimit të veprës penale, ashtu edhe sanksioneve të parashikuara prej saj.”⁵⁸

Mbi bazën e argumenteve të mësipërme, Gjykata sqaron më tej se parimi kushtetues

57) Në këtë vendim citohen edhe vendimet e Gj.Kushtetuese të RFGjermane 2374/1999 dt. 18.5.2004 dhe 581/2001, dt. 12.4.2005.

58) Në këtë vendim gjithashtu citohet vendimi 15312/89 i GjEDrNj, dt. 27.9.1995, në çështjen G. kundër Francës.

i fuqisë prapavepruese të ligjit penal favorizues duhet respektuar menjëherë nga të gjitha gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, mjafton që fati i çështjes të mos jetë vendosur ende përfundimisht prej tyre. Për rrjedhojë, sipas saj, ky parim duhet të respektohet edhe në gjykimin që mund të zhvillohet ndërkaq në Gjykatën e Lartë, aq më tepër që është pikërisht kjo Gjykatë që kontrollon mënyrën e zbatimit të ligjit material dhe procedural nga ana e gjykatave të juridiksionit të zakonshëm. Gjykata Kushtetuese përfundon arsyetimin e saj duke theksuar se nëse çështja është gjykuar përfundimisht nga gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, përfshirë këtu edhe Gjykatën e Lartë, nuk ka më vend për zbatimin e parimit të fuqisë prapavepruese të ligjit penal favorizues.

Është interesant të theksohet se në vendimin nr. 41/2007, duke rrëzuar kërkesën e Organizatës Kombëtare për Dëshmoret e LANÇ dhe Dëshmorëve të tjerë të Atdheut për shfuqizimin e disa dispozitave të ligjit “Për Statusin e Dëshmorit të Atdheut”, Gjykata Kushtetuese thekson ndër të tjera se parimi i sigurisë juridike nuk ka dhe nuk mund të ketë karakter absolut dhe si i tillë nuk mund të zbatohet në çdo rast. Për këtë qëllim, Gjykata vë në dukje se bërja e ndryshimit në ligjin ekzistues,

ndonëse mund të cenojë një të drejtë të mëparshme, nuk përbën cenim të parimeve, të të drejtave të fituara e të besimit të qytetareve tek sistemi juridik, që të gëzojë mbrojtje kushtetuese. Kushtetuta nuk ndalon çdo ndryshim të një situate të favorshme ligjore. Kështu, në këtë drejtim, duhet parë në çdo rast se në çfarë mase dhe deri ku, besimi që ka qytetari në situatën e favorshme ligjore, paraqitet i rëndësishëm për t’u mbrojtur nga normat dhe parimet kushtetuese si dhe cilat janë arsyet për një mbrojtje të tillë.

Më pas, pasi evidenton standardet e nenit 17 të Kushtetutës lidhur me mundësinë dhe kriteret e kufizimit të të drejtave themelore, Gjykata thekson se:

E drejta për shpërblim financiar mujor të familjarëve të dëshmorit nuk është një e drejtë themelore e parashikuar nga Kushtetuta... apo Konventat Ndërkombëtare dhe as një e drejtë që derivon nga ligjet që janë zbatim i të drejtave themelore të qytetareve....

Në të njëjtin përfundim si më sipër, por me argumente të ndryshme, Gjykata Kushtetuese do të rrëzonte edhe pretendimet për cenimin e parimit të sigurisë juridike

në vendimin nr. 10/2008 të saj, me objekt shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të disa neneve të ligjit “Për lojrat e fatit...”. Në ndryshim të qartë nga vendimet e mëparshme, me rëndësi të veçantë është se në këtë rast, evidentohet qartësisht edhe e drejta e ligjvënësit për të miratuar ligje që i gjykon të arsyeshme në përputhje me nevojat e zhvillimit të reformave të ndryshme, pa pasur “frikën” se ato mund të prekin apo cenojnë të drejta apo interesa të caktuara. Me këtë rast, Gjykata rithekson se:

Siguria juridike si koncept kushtetues..... përfshin qartësinë, kuptueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e sistemit normativ. Ky parim përfshin, midis të tjerave, edhe besimin tek sistemi juridik, pa marrë përsipër garantimin e çdo pritshmërie për mos ndryshim të një situate të favorshme ligjore. Kështu, edhe fillimi i efekteve faktike si pasojë e ndryshimit të një ligji nuk mund të konsiderohen si cenim i parimit të sigurisë juridike. Në këtë pikëpamje, duhet parë në çdo rast se në çfarë mase dhe deri ku besimi që ka qytetari në situatën e favorshme ligjore paraqitet i rëndësishëm për t’u mbrojtur dhe cilat janë arsyet për një mbrojtje të tillë.⁵⁹ Gjykata Kushtetuese rithekson se parimi i sigurisë juridike bashkëvepron edhe me parime të tjera si ai i shtetit social, i cili i siguron ligjvënësit një hapësirë të gjerë dhe të papërcaktueshme saktësisht për të rregulluar përfitimin e të mirave sociale në një masë dhe sasi të caktuar..... Në këtë aspekt Gjykata Kushtetuese vlerëson se jo çdo masë me efekte negative që merr ligjvënësi për subjektet e ligjit është cenim i një të drejte të garantuar me Kushtetutë. Ligjvënësi jo vetëm që ka të drejtë, por është i detyruar të rregullojë nëpërmjet akteve të veta me hollësi të drejtat e parashikuara në Kushtetutë. Vetëm ato të drejta, të cilat janë parashikuar si shprehimisht të pakufizueshme, nuk është e mundur të preken nga ligjvënësi.... E drejta e ligjvënësit për të rregulluar një situatë ndryshe nga ajo ekzistuese, duhet të mbetet në thelb e paprekur, si një nga kërkesat e një shoqërie në zhvillim të vazhdueshëm, e cila nuk mund të kuptohet pa një kuadër normativ dinamik që i përshtatet zhvillimit të saj.

I njëjti formulim do të shfrytëzohej ndër të tjera më pas nga Gjykata Kushtetuese edhe në vendimin nr. 4/2010,⁶⁰ në të cilin ajo rrëzon kërkesën për shfuqizimin e disa

59) Në këtë vendim citohet vendimi i Gj.Kushtetuese të RFGjermane BVerfGE, 105, 17.

60) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2010, f. 61.

dispozitave të ligjit “Për dëmshtëpërblimin e ish të dënuarve politikë”, paraqitur para saj nga Shoqata e ish të Burgosurve Politikë; në vendimin nr. 29/2010⁶¹ në të cilin rrëzohet kërkesa e Avokatit të Popullit për shfuqizimin e disa dispozitave të ligjit “Për përbërjen, mënyrën e funksionimit,..... shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve mbi tokën bujqësore”, e të tjerë. Për më tepër, vendimi më i fundit dallohet për mënyrën e evidentimit dhe sistemimit të plotë të standardeve të parimit të sigurisë juridike të pasqyruara nga vendimmarrja e Gjykatës Kushtetuese në vite. Kështu, në këtë vendim (pra Vendimi nr. 29/2010), pasi bëhet lidhja e këtij parimi me shtetin e së drejtës si parim themelor në shtetin dhe shoqërinë demokratike, theksohet se:

... Siguria juridike presupozon, veç të tjerash, besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Besueshmëria ka të bëjë me bindjen e individit se nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht ose të jetojë me frikë për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve juridike, të cilat mund të cenojnë jetën private ose profesionale dhe të përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme. Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që të sigurojnë vijimësinë e tyre. Si rregull nuk mund të mohohen interesat dhe pritshmëritë të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasojat pozitive.....Ky parim përfshin midis të tjerave edhe besimin tek sistemi juridik, pa marrë për sipër garantimin e çdo pritshmërie për mos ndryshim të një situatë të favorshme ligjore.....Gjykata çmon se Kuvendi, si organ ligjvënës, ka të drejtë të zbatojë apo konkretizojë politika të caktuara për përmirësimin e qeverisjes dhe zhvillimin e vendit në tërësi, apo t’u përgjigjet prioriteteve apo problemeve të ndryshme të vendit.

Më pas, pasi analizohen në bazë të këtyre standardeve ndryshimet e kontestuara ligjore, Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se ato nuk cenojnë parimin e rëndësishëm të sigurisë juridike.

61) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 585.

Është interesant të theksohet gjithashtu se në Vendimin nr. 33/2010,⁶² në të cilin pranohen pjesërisht pretendimet e kërkuësve për shfuqizimin e disa dispozitave të ligjit “Për sigurimet shoqërore suplementare të ushtarakëve...”, Gjykata Kushtetuese evidenton të gjitha standardet dhe kërkesat e parimit të sigurisë juridike, duke theksuar megjithatë se ai nuk mund të prevalojë në çdo situatë, pasi mund të ndodhë që në një rast të caktuar, një interes i rëndësishëm publik të ketë përparësi ndaj këtij parimi. Dhe për çështjen në shqyrtim, vihet në dukje se zvogëlimi i ndjeshëm i pensionit të parakohshëm për vjetërsi shërbimi, nuk mund të justifikohet me interesin e rëndësishëm publik.

Mund të përmendim gjithashtu se parimi i sigurisë juridike është trajtuar nga Gjykata Kushtetuese edhe në vendimmarrjen e saj të viteve të fundit, lidhur me kërkesat për mosekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, si element i procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues. Si të tillë mund të përmenden vendimet nr. 6/2006, 43/2007, 1/2009, 6/2009, 9/2009, e të tjerë të Gjykatës Kushtetuese. Me këtë rast, është theksuar ndër të tjera domosdoshmëria e ekzekutimit të këtyre vendimeve, si një kërkesë esenciale dhe e natyrshme e parimit të sigurisë juridike, pasi efektin dhe bazueshmërinë e tyre “nuk mundet ta vërë askush në dyshim”.

Në kontekstin e mësipërm theksojmë se Gjykata Kushtetuese ka konstatuar shkelje të parimit të sigurisë juridike edhe në rastet kur gjykatat e juridiksionit të zakonshëm nuk kanë arsyetuar si duhet vendimet e tyre, konkretisht kur nuk i kanë dhënë përgjigje njërës prej palëve në gjykim për pretendimet lidhur me provat e paraqitura prej saj, kur një provë e tillë ka qenë një vendim tjetër gjyqësor i formës së prerë që lidhet me çështjen. Argumentet në këtë rast përkojnë dukshëm me ato që jepen kur kërkohet ekzekutimi i vendimeve gjyqësore. Kështu për shembull, në vendimin nr. 23/2007, Gjykata thekson se:

...vlerësimi dhe arsyetimi nga ana e gjykatave lidhur me vendimin gjyqësor të paraqitur si provë nga ana e kërkuësit ka rëndësi edhe në kuadrin e respektimit të parimit të sigurisë juridike, si një nga aspektet themelore të shtetit të së drejtës. Siguria juridike nënkupton ndërmjet të tjerave, garantimin e besueshmërisë së individit tek shteti, institucionet e tij dhe aktet që ato nxjerrin. Ndërsa në

62) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 976.*

kontekstin e çështjes në shqyrtim, siguria juridike nënkupton, që në rastet kur gjykata ka vendosur përfundimisht për një çështje, vendimi i saj nuk duhet të vihet në dyshim.

Së fundi, theksojmë se në disa raste, Gjykata Kushtetuese ka konsideruar me të drejtë ushtrimin e të drejtës për t'ju drejtuar Gjykatës apo për të ushtruar të drejtën e ankimit brenda një periudhe të caktuar kohore, si mjet të rëndësishëm për respektimin e parimit të sigurisë juridike. Kështu për shembull, në Vendimin nr. 25/2006, ajo thekson se përcaktimi i afateve kushtetuese e ligjore në ushtrimin e të drejtës së ankimit:

....përfshirë këtu edhe të drejtën e paraqitjes së kërkesës për rishikim, nuk është qëllim në vetvete, por është në funksion të parimit të rëndësishëm të sigurisë juridike, si një nga përbërësit kryesorë të shtetit të së drejtës.

Të njëjtat argumente përdoren nga Gjykata Kushtetuese edhe në vendimin e saj nr. 17/2010.⁶³

Nga sa më sipër, rezulton qartë që Gjykata Kushtetuese është angazhuar në vijimësi, vitet e fundit, edhe me parimin e sigurisë juridike, si element i rëndësishëm i shtetit të së drejtës. Shtjellimi i këtij parimi, përcaktimi i standardeve dhe ballafaqimi i tyre sipas rastit me situatat konkrete që ka imponuar kontrolli kushtetues, e kanë ndihmuar në mjaft raste Gjykatën Kushtetuese për arritjen e konkluzioneve përfundimtare për çështjet në gjykim. Në fakt, siç mund të konstatohet edhe nga pasazhet e vendimeve të cituara, Gjykata Kushtetuese ka arritur që nga viti në vit të plotësojë dukshëm apo t'i japë gjithnjë e më shumë “jetë” kërkesave kryesore të parimit të sigurisë juridike. Fillimisht, ky parim është evidentuar shkurtimisht në kuadër të urdhërimit për ndalimin e fuqisë prapavepruese të ligjit, si dhe nevojës së shmangies së vakumeve ligjore që mund të krijohen në situata të caktuara, duke cenuar kështu qëndrueshmërinë e sistemit juridik. Më pas përmenden standardet formale dhe përcaktohet baza e saktë kushtetuese e tij; bëhen përpjekje për përcaktimin e standardeve materiale; zbatohet gjithnjë e më shumë edhe në kuadër të shqyrtimit të kërkesave individuale për çështje lidhur me procesin e rregullt ligjor

63) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 374.*

në kuptimin kushtetues (çështje të rishikimit, ushtrimi i të drejtës së ankimit brenda afateve të caktuara, ekzekutimi i vendimeve të formës së prerë, mos zbatimi i ligjit penal favorizues, ...), e të tjerë. Megjithatë, ajo që ka rëndësi më shumë është fakti se tashmë Gjykata Kushtetuese pranon se zbatimi i standardeve materiale të këtij parimi nuk ka dhe nuk mund të ketë karakter absolut. Sipas jurisprudencës së saj tashmë të konsoliduar, ligji i ri apo situata e krijuar me miratimin e një akti mund të cenojnë një të drejtë të caktuar, por cenimi i saj vlerësohet se duhet të vihet në balancë me interesin publik si dhe me të drejtën dhe detyrën që ka ligjvënësi apo mekanizmat e tjerë shtetërore për t'ju përgjigjur dinamikës së zhvillimit të vendit si dhe realizimit të reformave që imponon koha apo integrimi në strukturat euro – atlantike. Nga ana tjetër, ajo sigurisht që varet gjithashtu edhe nga natyra dhe karakteri i të drejtës që pretendohet se është cenuar.

Sidoqoftë, mendojmë se pavarësisht sa më sipër, mbetet ende që elementet e parimit të sigurisë juridike të saktësohen e plotësohen edhe me tej nga Gjykata Kushtetuese, për t'ia përshtatur ato më mirë standardeve kushtetuese ndërkombëtare, dhe veçanërisht jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut si dhe Gjykatës Evropiane të Drejtësisë.

2.4. Shteti i së Drejtës dhe Sovraniteti në kuadrin e integritit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian

Procesi i integritit euro-atlantik të Shqipërisë, ka parashtruar një sërë aspektesh dhe tendencash të reja, të cilat lidhen ngushtësisht me një kuptim bashkëkohor të parimit të Shtetit të së Drejtës dhe Sovranitetit shtetëror. Ky proces ka gjetur pasqyrim edhe në tekstin e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, e cila ka afirmuar klauzola të rëndësishme që vendosin parimet bazë, për përgatitjen dhe legjitimitimin e integritit të Shqipërisë në aleancat ndërkombëtare. Ato parashikojnë një shtet të së drejtës që respekton të drejtën ndërkombëtare dhe u kanë dhënë akteve ndërkombëtare të ratifikuara, fuqi mbiligjore; sigurojnë një shtet sovran që aderon në organizatat ndërkombëtare, u delegon atyre kompetenca shtetërore për çështje të veçanta, si dhe mund të marrë pjesë në një sistem sigurimi kolektiv, me qëllim ruajtjen e paqes dhe të interesave kombëtarë. Duhet theksuar se, Kushtetuta e vitit 1998, në Shqipëri, ishte

ndër kushtetutat e para në Evropë që sanksionoi dispozita të vlefshme për procesin e integritimit. Deri në atë kohë, vetëm Kushtetuta e Polonisë, kishte parashikuar dispozita që vendosnin klauzolat e integritimit dhe të delegimit të pushteteve. Në vendet e tjera të Evropës Qendrore e Lindore që kishin nënshkruar marrëveshjet evropiane për asociim, amendimet e Kushtetutës u kryen më vonë, kryesisht, në vitet 2000'. Ndërkohë, në vendet anëtare të vjetra të Bashkimit Evropian kishte pasur modele të ndryshme delegimi, të cilat u vendosën nga amendamentet e Kushtetutave përkatëse.⁶⁴

Dispozitat e integritimit në Kushtetutën e Shqipërisë ishin rezultat i vjeljes së përvojave të amendimit të kushtetutave nga vendet e vjetra anëtare të Bashkimit Evropian, si dhe të mendimit kushtetues që u zhvillua në Evropë. Gjithashtu, ato u mbështetën nga ndjenjat europianiste të popullit shqiptar, të cilat u shfaqën qartë qysh në lëvizjet e para për demokraci, në vitet '90. Opinioni publik në Shqipëri krijoi një situatë mjaft optimiste për integrimin euro-antlantik të saj. Zërat e euroskeptikëve mbetën të dobët dhe në asnjë çast nuk u ngritën deri në nivelin politik. Të gjitha sondazhet e zhvilluara në periudha të ndryshme kohe, kanë treguar mbështetje popullore mbi 90%, si për anëtarësimin në NATO, ashtu edhe për anëtarësimin në Bashkimin Evropian.⁶⁵

Nëse analizojmë sistemin normativ në Kushtetutë, vërejmë një tendencë të dukshme të trupëzimit të normave ndërkombëtare në të drejtën e brendshme të vendit, duke krijuar dy sisteme të ndryshme të raportit të normave. Sistemi i parë, rregullon raportin e akteve të brendshme me normat klasike të së drejtës Ndërkombëtare Publike, kurse i dyti, rregullon marrëdhëniet që krijohen midis normave të brendshme, me normat e organizatave ndërkombëtare, në të cilat Shqipëria aderon me marrëveshje të posaçme.

Në rastin e parë, raporti midis marrëveshjeve ndërkombëtare që ratifikohen me ligj nga Republika e Shqipërisë me normat e brendshme, bazohet në dy parime themelore: *së pari*, në parimin e zbatimit të drejtpërdrejtë të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara (me përjashtim të rasteve kur nuk janë të vetëzbatueshme dhe zbatimi

64) Anneli Albi, *EU enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 2005, f. 9-14.

65) Albanian Institute for International Studies, *Rethinking EU Integration. Perceptions and realities*, Tirana, 2007

i tyre kërkon nxjerrjen e një ligji); *së dyti*, në parimin e epërsisë së marrëveshjeve ndërkombëtare mbi ligjet e vendit, në rast konflikti midis tyre.⁶⁶

Sistemi i dytë i normave, paraqet disa veçori të cilat e ndryshojnë nga sistemi i sipërpërmendur. Këto parime, Kushtetuta i ka vendosur posaçërisht, për ratifikimin e marrëveshjeve për aderimin e Shqipërisë në organizata ndërkombëtare. Edhe këtu afirmohen parimet e sipërpërmendura siç është ai i zbatimit të drejtpërdrejtë të normave të nxjerra prej kësaj organizate, kur kjo parashikohet shprehimisht në marrëveshjen e ratifikuar nga Republika e Shqipërisë për pjesëmarrjen në atë organizatë.⁶⁷ Por, përpos këtij, parimi i epërsisë së normave të organizatës ndërkombëtare, shtrihet jo thjesht mbi ligjet e brendshme në kuptimin formal të fjalës, por mbi të gjithë “*të drejtën e vendit*”. Nga ana tjetër, parashikohet parimi i delegimit të kompetencave shtetërore për çështje të caktuara, në bazë të marrëveshjes.⁶⁸ Kështu, parimi i epërsisë së normave të organizatës ndërkombëtare mbi “*të drejtën*” e vendit, është i dallueshëm nga epërsia e marrëveshjeve të ratifikuara në kuadrin e së drejtës klasike Ndërkombëtare Publike, të cilat *expressis verbis* kanë një epërsi vetëm mbi “*ligjet*” e vendit. Në gjuhën shqipe, e drejta e vendit përfshin të gjitha normat e brendshme, përfshirë edhe Kushtetutën e Shqipërisë, prandaj është e kuptueshme një epërsi e tyre edhe mbi vetë Kushtetutën dhe jo vetëm mbi ligjet e brendshme. Natyrisht, kjo “*klauzolë e epërsisë*” zbatohet për normat e organizatave ndërkombëtare, kur në marrëveshjen e ratifikuar nga Republika e Shqipërisë për pjesëmarrjen në to, parashikohet shprehimisht zbatimi i drejtpërdrejtë i normave të nxjerra prej saj. Edhe pse Kushtetuta nuk i është adresuar në mënyrë të shprehur drejtpërdrejt Bashkimit Evropian dhe të drejtës Komunitare, dallohet qartë marrëdhënia e veçantë që ajo krijon me këtë të fundit (neni 122/3 i Kushtetutës). Pra, në rastin e aderimit të Shqipërisë në organizatat ndërkombëtare, me vullnetin e popullit të shprehur përmes përfaqësuesve të tij, kryhet bartja e sovranitetit të shtetit, në mënyrë të pjesshme, për çështje të caktuara, përmes delegimit të kompetencave shtetërore. Nuk ka dyshim, se në këtë rast kemi të bëjmë jo vetëm me kufizimin e sovranitetit të shtetit (aspekti i jashtëm), por edhe me kufizimin e sovranitetit të popullit (aspekti i brendshëm). “*Sovraniteti nuk është tashmë një vlerë që konsiderohet pa asnjë diskutim dhe pa*

66) Neni 122/1,2 i Kushtetutës.

67) Neni 122/3 i Kushtetutës.

68) Neni 123 i Kushtetutës.

*kushte, si vlera më e lartë, duke qenë se në fusha të caktuara, është i detyruar t'i hapë rrugë vullnetit të opinionit ndërkombëtar; të artikuluar nga organizatat ndërkombëtare”.*⁶⁹

Edhe pse parimi i zbatimit të drejtpërdrejtë të akteve ndërkombëtare është i pranishëm në të dyja rastet, si në marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara ashtu edhe në marrëveshjet ndërkombëtare të aderimit, duhet shquar se në cilin moment, do të fillojë zbatimi i drejtpërdrejtë i normave ndërkombëtare. Në rastin e marrëveshjeve ndërkombëtare klasike, theksojmë se ato ratifikohen në bazë të procedurave kushtetuese dhe bëhen pjesë e sistemit të brendshëm juridik, pasi botohen në fletoren zyrtare të Republikës së Shqipërisë.⁷⁰ Kurse, normat e nxjerra nga organizatat ndërkombëtare në të cilat aderon Republika e Shqipërisë, pas marrëveshjes së aderimit, do të zbatohen drejtpërdrejt, sipas përcaktimeve në marrëveshjen e aderimit.

Konkretisht, raporti midis dispozitave të traktateve të Bashkimit Evropian dhe të drejtës sonë kombëtare, do të karakterizohet nga nënshkrimi i këtyre traktateve dhe ratifikimi i tyre nga Parlamenti kombëtar (nga ratifikimi nga referendumi popullor, nëse Kuvendi vendos të kalohet në referendum). Kështu, e drejta parësore e Bashkimit Evropian do të bëhet pjesë e rendit juridik të brendshëm dhe do të zbatohet drejtpërdrejt. Kurse, zbatimi i të drejtës së prejardhur të Bashkimit Evropian, vendoset pikërisht nga e drejta parësore, sikurse është interpretuar nga jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë. Kjo jurisprudencë ka theksuar shprehimisht që, legjislatori i shteteve duhet të shfuqizojë dispozitat që vijnë në kundërshtim me rendin juridik të Bashkimit Evropian, me qëllim që të garantojë parimin e sigurisë juridike.⁷¹ Gjithashtu, Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka theksuar se, në rast konflikti midis një dispozite të së drejtës së vendit, me një dispozitë të së drejtës së Bashkimit Evropian, kjo e fundit ka epërsi, pavarësisht nga natyra e dispozitës së brendshme.⁷² Ajo saktëson gjithashtu se, gjyqtari i gjykatave kombëtare duhet të zbatojë të drejtën

69) Lloha E., *Koncepti i sovranitetit dhe pasqyrimi i tij në Kushtetutën e Kosovës, botuar në “Gjeopolitika”, Nr. 4, mars, 2010.*

70) *Neni 122/1 i Kushtetutës.*

71) *Vendimi i Gjykatës Evropiane të Drejtësisë: Komisioni kundër Republikës së Francës, nr. 167/73, dt. 4.4.1974 (cituar nga Armando Toledano Laredo)*

72) *Vendimi i GJED: Komisioni kundër Republikës së Italisë, nr. 48/71, dt. 13.7.1972(cituar nga Armando Toledano Laredo).*

e Bashkimit Evropian, në të gjitha rastet.⁷³

Kushtetuta është angazhuar të përcaktojë edhe procedurat që duhet të ndiqen për miratimin e marrëveshjeve të aderimit të Shqipërisë në këto organizata, e cila është një procedurë e dallueshme nga ratifikimi i marrëveshjeve të tjera ndërkombëtare. Ratifikimi i tyre bëhet me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit dhe ky i fundit, mund të vendosë që ratifikimi të bëhet me Referendum.⁷⁴ Të bën përshtypje fakti që kjo procedurë e parashikuar është e veçantë, por jo shumë e përforcuar. Shumica absolute që kërkohet, mbetet e ulët, po të mbajmë parasysh që një shumicë e njëjtë mund të zbatohet edhe për ratifikimin e marrëveshjeve të tjera ndërkombëtare,⁷⁵ si dhe po të mbajmë parasysh se, këto marrëveshje janë nënshkruar në disa nga vendet e reja anëtare të Bashkimit Evropian me shumicë të cilësuar. Në mjaft prej këtyre vendeve, parashikohet shumicë e njëjtë me atë që kërkohet për amendamentet kushtetuese. Edhe Kushtetuta e Republikës së Kosovës që përfaqëson aktualisht Kushtetutën më të re, ka parashikuar shumicën e cilësuar me dy të tretat, për bartjen e sovranitetit përmes marrëveshjeve të ratifikuara të anëtarësimit tek organizatat ndërkombëtare.⁷⁶ Nga ana tjetër, në Shqipëri, nuk është menduar asnjëherë se si do të procedohet për referendumin, nëse Kuvendi vendos që ratifikimi i një marrëveshjeje ndërkombëtare në bazë të së cilës Republika e Shqipërisë u delegon organizatave ndërkombëtare kompetenca shtetërore për çështje të caktuara, të bëhet me referendum. Këtë e them pasi deri më sot, në Kodin Zgjedhor nuk ka pasur asnjë dispozitë që të parashikojë rregulla për kryerjen e referendumit në këto raste, ndërkohë që rregullohet procedura e tyre në të gjitha rastet e tjera. Ky lehtësim i procedurave të aderimit dhe kjo mosvëmendje për rregullimin teknik të tyre, mund të shpjegohet me opinionin publik pro-europianist që ka ekzistuar dhe ekziston në Shqipëri, që pas vitit 1990. Sidoqoftë, nuk bëhet fjalë për një shpjegim shterues, porë që edhe Kosovës, nuk i ka munguar asnjëherë kjo mbështetje e proceseve të integritit e megjithatë, ka parashikuar një shumicë të cilësuar për miratimin e aderimit.

73) *Vendimi i GJED: Factortame, nr. 213/89, dt. 19.6.1990(cituar nga Armando Toledano Laredo).*

74) *Neni 123/3 i Kushtetutës.*

75) *Neni 121/2 i Kushtetutës.*

76) *Neni 20/2 i Kushtetutës së Kosovës.*

2.5. Çështje të sovranitetit shtetëror në kuadrin e anëtarësimit të Shqipërisë në NATO

Tre grupime dispozitash kushtetuese verifikohen të lidhura ngushtë me parimin e sovranitetit shtetëror, në kuadrin e integritit të Republikës së Shqipërisë në Traktatin Ndërkombëtar të Atlantikut të Veriut (NATO). Është fjala për dispozitat që lejojnë anëtarësimin për qëllime sigurie e paqeje; dispozitat që rregullojnë lëvizjen e trupave ushtarake; si dhe dispozitat e analizuara si më sipër, që rregullojnë delegimin e kompetencave shtetërore për çështje të caktuara, ndaj organizatave ndërkombëtare. Kur disa shtete të Evropës iu bashkuan rishtazi NATO-s në vitin 1999, vetëm kushtetuta polake kishte një dispozitë të përgjithshme të delegimit të pushteteve tek organizatat ndërkombëtare, si dhe për lëvizjen e trupave ushtarake. Pati edhe vende që fillimisht, nuk e trajtuan si një çështje kushtetuese anëtarësimin në NATO (p.sh., Çekia). Megjithatë, Republika çeke në vitin 2000, pas hyrjes në këtë organizatë, miratoi të ashtuquajturin amendament kushtetues paqeruajtës, i cili e lejonte qeverinë, që të dërgonte ushtarët jashtë, pa u konsultuar me Parlamentin. Hungaria ishte vendi i parë që, për hyrjen në NATO thirri një referendum në vitin 1997. Por, çështja e amendimit të Kushtetutës në respekt të NATO-s, doli në pah përsëri, në vitin 2003. Qeveria hungareze i paraqiti Parlamentit një amendament me anë të të cilit vendoste që, ajo vetë të kishte pushtetin për të autorizuar lëvizjen e forcave ushtarake për ruajtjen e paqes dhe për misionet humanitare nën patronazhin e NATO-s, të Kombeve të Bashkuara dhe të Bashkimit Evropian. Në valën e dytë të hyrjeve, Slovakia, Sllovenia dhe Rumania, i amenduan posaçërisht kushtetutat e tyre për të autorizuar hyrjen në këtë organizatë.⁷⁷

Kushtetuta e Shqipërisë vendos shprehimisht se, Republika e Shqipërisë mund të marrë pjesë në një sistem sigurimi kolektiv për ruajtjen e paqes dhe të interesave kombëtare, në bazë të një ligji të miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.⁷⁸ Kjo dispozitë shpreh qartë një transferim të bindur të pushteteve sovraane të shtetit, tek një sistem i sigurimit kolektiv, që ka për qëllim ruajtjen e paqes dhe të interesave kombëtarë, nëse për këtë voton shumica absolute e Kuvendit. Ajo përbën bazën kushtetuese të ligjit “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në Traktatin

77) Albi A., *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 2005.

78) *Neni 2/3 i Kushtetutës*.

e Atlantikut të Veriut”. Megjithatë, paraqitet e rëndësishme edhe dispozita që parashikon se Republika e Shqipërisë në bazë të marrëveshjeve ndërkombëtare, u delegon organizatave ndërkombëtare kompetenca shtetërore për çështje të caktuara (neni 123). Kjo dispozitë është e vlefshme si për anëtarësimin në NATO, ashtu edhe për anëtarësimin në Bashkimin Evropian. Sidoqoftë, më tepër vëmendje meriton interpretimi i dispozitës kushtetuese që ka parashikuar lëvizjen e trupave ushtarake, duke theksuar se, *“asnjë forcë e huaj ushtarake nuk mund të vendoset dhe as të kalojë në territorin shqiptar, si dhe asnjë forcë ushtarake shqiptare nuk mund të dërgohet jashtë, përveçse me një ligj të miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit”* (neni 12/3). Kjo dispozitë, e hartuar dymbëdhjetë vjet më parë, për situatën e sotme të anëtarësimit, duket mjaft e ngurtë dhe është një pasqyrë e frymës konservative të parimit të parlamentarizmit. E themi këtë, pasi mbajmë parasysh formulimin e të njëjtit nen në Kushtetutën e Polonisë, e cila e hartuar pothuaj në të njëjtën kohë me kushtetutën e Shqipërisë, këtë çështje e ka referuar drejtpërdrejt në rregullimet nga marrëveshjet ndërkombëtare dhe ligjet, duke anashkaluar votimin e Kuvendit për çdo rast.⁷⁹

Ligji “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në Traktatin e Atlantikut të Veriut”⁸⁰, parashikoi se do të jetë Këshilli i Ministrave ai që do të vendosë për pjesëmarrjen e Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë, si dhe për qëndrimin apo kalimin në territorin shqiptar të forcave ushtarake të Aleancës, në operacionet e vetëmbrojtjes kolektive, në kuadrin e këtij Traktati. Në këtë situatë, nuk mund të rezistojë neni 12/3 i Kushtetutës, sikurse është formuluar, pasi do të bënte që, Ligji “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në Traktatin e Atlantikut të Veriut” të vinte në Kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Ky ligj ka hyrë në fuqi që nga viti 2009, gjë që e bën të domosdoshme ndryshimin e Nenit 12, paragrafi i tretë i Kushtetutës, me qëllim që, Ligji “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në Traktatin e Atlantikut të Veriut”, të jetë i pajtueshëm me të. Në këtë rast, ndryshimi i Kushtetutës është një kërkesë e domosdoshme, jo vetëm për respektimin e parimit të shtetit të së drejtës, por edhe për respektimin e të parimit të Kushtetutshmërisë.

79) Po aty.

80) Ligj nr. 10 100, dt. 26.3.2009, neni 2 lexon:

Këshilli i Ministrave vendos për pjesëmarrjen e Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë, si dhe për vendosjen apo kalimin në territorin shqiptar të forcave ushtarake të Aleancës, në operacionet e vetëmbrojtjes kolektive në kuadrin e këtij Traktati.

Epërsia e normave ndërkombëtare, nuk mund të sigurohet duke anashkaluar ose shmangur Kushtetutën, por është e nevojshme që kjo e fundit të respektohet, si pika e vetme e kontaktit me parimin e sovranitetit të popullit.

2.6. Shteti i së drejtës dhe zbatimi i marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit të Bashkimit Evropian dhe Shteteve Anëtare të tij me Shqipërinë; jurisprudenca Kushtetuese⁸¹

E para veçori që evidentojmë për Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit, është fakti se ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë,⁸² ashtu sikurse të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj nga Republika e Shqipërisë. Megjithatë, një pyetje që mund të shtrohet në këtë rast, lidhet me klasifikimin e kësaj marrëveshjeje në kuadrin e sistemit normativ të parashikuar nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. Është fjala për një marrëveshje sikurse të gjitha marrëveshjet klasike të së drejtës ndërkombëtare, apo duhet ta shohim atë, si pjesë të së drejtës komunitare? Statusi i saj normativ është i veçantë, pasi ajo shfaqet nga njëra anë si një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar nga Kuvendi, sipas procedurave që ndiqen për marrëveshjet ndërkombëtare klasike, nga ana tjetër si një akt i të drejtës komunitare. Kjo e fundit, marrëveshjet e nënshkuara nga Komuniteti i bën pjesë të veta, pa qenë nevoja që tekstet e tyre të shkruhen në të drejtën e brendshme komunitare. Rregullat e përcaktuara nga këto marrëveshje, hierarkisht, janë superiore në raport me legjislacionin dytësor komunitar.⁸³

Në literaturën juridiko-kushtetuese evropiane, kjo çështje është diskutuar dhe janë shprehur mendime të ndryshme. Por, duhet të mbajmë parasysh edhe periudhën në të cilën janë shprehur këto pikëpamje. Në një vështrim të krahasuar, vëmë re se në vendet e tjera të Evropës Qendrore e Lindore, në të cilat mungonte kuadri kushtetues, marrëveshjet ndërkombëtare nuk kishin epërsi dhe efekt të drejtpërdrejtë. P.sh., përpara ndryshimeve kushtetuese që përgatitën anëtarësimin e Bullgarisë në

81) *Kjo marrëveshje hyri në fuqi më 1 Prill të vitit 2009, pasi ishte ratifikuar nga Kuvendi i Shqipërisë në korrik të vitit 2006, nga Parlamenti Evropian, si dhe nga parlamentet e 25 vendeve që në momentin e nënshkrimit të MSA-së, ishin anëtare të BE-së. Kjo Marrëveshje e detyron Shqipërinë që të bëjë të gjitha përpjekjet për të përjasur legjislacionin e vendit me atë Komunitar (acquis communautaire).*

82) *Neni 122/1 i Kushtetutës.*

83) *Kellerman A., Efektet ligjore të Marrëveshjeve të Asociimit me BE-në për shtetasit e vendeve joanëtare, Revista "E drejta parlamentare dhe politikat ligjore", Nr. 41, viti 2008.*

Bashkimin Evropian, ky legjislacion shërbente vetëm si udhëzues për zbatimin dhe interpretimin e neneve të përafruara. Ai realizohej nëpërmjet vendimeve të Këshillit të Stabilizim-Asociimit dhe jo në mënyrë të drejtpërdrejtë. Interpretimi nga Gjykatat e vendit, bëhej gjithashtu, duke u përdorur legjislacioni komunitar, si udhëzues. Raste të tilla janë ndjekur edhe nga Rumania, Sllovenia e Sllovakia, deri në ndryshimet e tyre përkatëse në Kushtetutë.⁸⁴ Kështu që, në rastin më të mirë, autorët janë shprehur për një pozicionim të Marrëveshjeve të Asociimit, ose marrëveshjeve Evropiane (përfshirë edhe ato të ndërmjetme), në radhën e marrëveshjeve ndërkombëtare klasike.⁸⁵ Por, në rastin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit me Shqipërinë, ka autorë që mendojnë se “klauzola e epërsisë” mbi të drejtën e vendit, e parashikuar në Kushtetutë në nenin 122/3, është një bazë kushtetuese mbi të cilën mund të mbështeten që tani gjykatat shqiptare, kur japin drejtësi.⁸⁶ Fjala vjen, gjykatat i referohen drejtpërdrejt MSA-së, madje edhe legjislacionit Komunitar, kur kompanitë shqiptare ose evropiane të vendosura në Shqipëri, ngrenë padi lidhur me korrektësinë e zbatimit të detyrimeve doganore, ose kufizimeve sasiore, çështjeve të konkurrencës etj.⁸⁷ P.sh., duke lexuar nenin 34 të kësaj Marrëveshjeje, konstatojmë parimin e mosdiskriminimit fiskal: *“Palët shmangin marrjen e masave ose shfuqizojnë praktikatat me natyrë fiskale të brendshme, ose ato ekzistuese që shkaktojnë drejtpërdrejt ose tërthorazi diskriminim ndërmjet produkteve të njëjës Palë, dhe produkteve të ngjashme që e kanë origjinën në territorin e Palës tjetër”*. Kjo dispozitë afirmon parimin e mosdiskriminimit fiskal, por ajo gjen zbatim të drejtpërdrejtë në çdo rast. Rasti hipotetik në lidhje me këtë dispozitë, mund të ketë të bëjë me rakinë si një pije tradicionale shqiptare dhe me pijet e tjera që e kanë origjinën në një shtet tjetër anëtar të BE-së. Në ligjin “Për akcizat” duket qartë se nuk kemi një trajtim të njëjtë si për rakinë edhe për pijet e tjera alkoolike të ngjashme me të. Akciza për rakinë është 100 lekë për litër, kurse për pijet e tjera, ajo shkon nga 220 deri në 300 lekë për litër, sipas përqindjes së alkoolit dhe normës së prodhimit. Ky rast në Shqipëri, mund të shkaktojë të njëjtin diskutim si ai që u interpretua paraprakisht nga Gjykata Evropiane të Drejtësisë për Uiskin dhe Konjakun.⁸⁸

84) Kellerman A., *Ibid*, dhe Albi A., *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 2005

85) Albi A., *po aty*.

86) Kellerman A., *po aty*.

87) Kellerman A., *po aty*.

88) *Po aty*.

Nga sa më sipër, Marrëveshja e Stabilizim Asociimit me Shqipërinë, shfaqet jo vetëm një akt mbiligor, por edhe një akt mbikushtetutor. Pavarësisht nga fakti nëse do ta quajmë MSA-në një marrëveshje ndërkombëtare si ato klasike, apo nëse do ta konsiderojmë atë pjesë të së drejtës komunitare, detyrimet e Shqipërisë në kuadrin e procesit të integritimit Evropian nuk do të kishin dallime. Në të dyja rastet një gjyqtar shqiptar duhet të refuzojë të zbatojë një dispozitë të ligjit të brendshëm, që kundërshton ndonjë nga normat e Marrëveshjes (MSA). Një kundërshti e tillë mund të bëjë që Gjykata Kushtetuese të shfuqizojë aktin të brendshëm normativ, si antikushtetues.

Zbatimi i MSA-së, përcaktohet nga rregullimet e brendshme Kushtetuese. Megjithatë, nuk ka mbetur asnjë mjet juridiko-kushtetues që mund të na shpjerë në gjykimin e kushtetutshmërisë së kësaj Marrëveshjeje. Pra, nëse do të konstatohej se ndonjë nga dispozitat e saj, vjen në kundërshtim me Kushtetutën, e vetmja rrugë që mund të ndiqej, do të ishte ndryshimi i Kushtetutës. Prandaj, në këtë fazë, legjislacioni komunitar dhe precedentët gjyqësorë të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, janë mjaft të rëndësishëm për interpretimin e vendimeve të gjykatave shqiptare, pavarësisht se kjo bazë ligjore nuk është e detyrueshme ende për Shqipërinë.

Pas hyrjes në fuqi të MSA-së, Gjykata Kushtetuese i është referuar legjislacionit komunitar, drejtpërdrejt. Rasti i parë që konstatojmë në këtë kuadër, është vendimi i saj Nr. 24/2009.⁸⁹ Në këtë çështje, Gjykata Kushtetuese ka marrë në shqyrtim një kërkesë të Shoqatës së Shoqërive të Hidrokarbureve, e cila ka kërkuar të shfuqizohet si i papajtueshëm me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare, Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 52, datë 14.01.2009 “*Për cilësinë e lëndës djegëse gazoil (dizel), të prodhuar nga rafinimi i naftës bruto, të nxjerrë në territorin e Republikës së Shqipërisë, dhe të tregtuar për automjete rrugore e gjeneratorë.*” Midis të tjerave, kërkuesi pretendonte, se vendimi në fjalë, ishte i papajtueshëm me marrëveshjet ndërkombëtare OBT – GATT (Marrëveshje e Përgjithshme për Tregtinë dhe Tarifat e Organizatës Botërore të Tregtisë) dhe MSA (Marrëveshja e Stabilizim – Asociimit me Bashkimin Europian), pasi lejon favorizimin e një ndërmarrjeje private me pozitë dominuese në treg për produkte që, pavarësisht nga origjina e tyre, kanë të njëjtin përdorim dhe krijojnë të njëjtat probleme për ndotjen e mjedisit.

⁸⁹ *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2009, Tiranë 2010.*

Në gjykimin e kësaj çështjeje, Gjykata Kushtetuese ka vendosur edhe për pajtueshmërinë e akteve normative me marrëveshjet ndërkombëtare përkatëse. Ajo ka vlerësuar se, në bazë të marrëveshjes së Stabilizim Asociimit, e drejta e shtetit për të ndërhyrë në rregullimin e ushtrimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike njih një kufizim të ri, të përcaktuar në pikën 2 të nenit 33 të saj, i cili parashikon se, “*Që nga data e hyrjes në fuqi të kësaj Marrëveshjeje, nuk vendosen kufizime sasiore të reja për importet ose eksportet, apo masa të reja me efekt të njëjtë me to, dhe as nuk bëhen kufizime të mëtejshme mbi ato ekzistuese në tregtinë ndërmjet Komunitetit dhe Shqipërisë*”. Gjykata arsyeton se, në zbatim të dispozitës së mësipërme shteti mund të kufizojë ushtrimin e lirisë ekonomike për aq sa nuk krijohen kufizime të mëtejshme mbi ato ekzistuese në tregtinë ndërmjet Komunitetit European dhe Shqipërisë.⁹⁰ Në lidhje me rastin konkret, “*Gjykata vëren se legjislacioni i brendshëm shqiptar ndalon tregtimin e lëndës Diezel D2, ndërsa për lëndën Diezel D1 lejon tregtimin e saj në disa kushte cilësie të përcaktuara dhe të zbatueshme njëlloj për të gjithë operatorët. Vendimi objekt shqyrtimi, përbën një përjashtim ndaj këtij ndalimi duke lejuar vetëm tregtimin e lëndës djegëse Diezel D2 të prodhuar nga rafinimi i naftës bruto të nxjerrë nga vendburimet brenda territorit të Republikës së Shqipërisë si dhe duke lejuar tregtimin e lëndës Diezel D1 të prodhuar nga vendburimet brenda territorit të Republikës së Shqipërisë në kushte cilësie më të favorshme se ajo e importuar. Për rrjedhojë, vendimi objekt shqyrtimi, nëpërmjet përjashtimit që krijon ndryshon legjislacionin shqiptar, duke krijuar një situatë ndalimi të importeve për një produkt dhe duke favorizuar prodhimet e brendshme për një produkt tjetër.*

Prandaj ajo arrin në konkluzionin se, “*...Vendimi nr. 52, datë 14.01.2009 i Këshillit të Ministrave është në kundërshtim me Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit, konkretisht me nenet 33 dhe 42 të saj...*”.

Kjo Gjykatë, në mars vitit 2010, ka gjykuar çështjen ‘Organizata profesionale e ekonomistëve kundër ligjit “Për auditimin ligjor, organizimin e profesionit të ekspertëve kontabël të regjistruar dhe të kontabilistit të miratuar” (Ligj nr. 10091, dt. 05.03.2009)’.⁹¹ *Lidhur me pretendimin e kërkuesit për pozicionin monopol të*

90) Më gjerë, shih Vendimin e Gjykatës Kushtetuese Nr. 24, dt. 24.7.2009 në <http://www.gjk.gov.al>

91) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë, nr. 3, datë 05.02.2010. Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 34.

auditimit ligjor në treg, Gjykata Kushtetuese ka gjykuar duke u bazuar në direktivën 2006/43/EC të BE-së “Për auditimin e detyrueshëm të llogarive vjetore”, e cila i detyron të gjitha shtetet e Bashkimit Evropian të përshtatin legjislacionin e tyre për auditimin dhe audituesit me këtë direktivë. Ajo ka bërë një interpretim të krahasuar duke vënë në dukje se, pothuaj në të gjitha vendet e Bashkimit Evropian, por edhe në ato candidate, ka vetëm një organizëm profesional për audituesit, që buron nga ligjet apo aktet rregullatore bazë, pavarësisht faktit që në disa vende, për shkak të traditës së tyre, organizmat profesionale grupojnë përveç audituesve, edhe kontabilistët e miratuar. Në këtë këndvështrim, Gjykata thekson se nuk mund të flitet për ekzistencën e situatës së monopolit, pasi ligji nuk pengon asnjë person për marrjen e licencës së ekspertit, ai vetëm rregullon mënyrën e fitimit të licencës dhe kontrollin e vazhdueshëm të tij:

“Organizimi i profesionit të audituesit në të gjitha vendet e BE-së ka në themel direktivën 2006/43/EC të BE-së “Për auditimin e detyrueshëm të llogarive vjetore” dhe i detyron të gjitha shtetet e Bashkimit Evropian të përshtatin legjislacionin e tyre për auditimin dhe audituesit me këtë direktivë, brenda vitit 2008. Në pothuaj të gjitha vendet e BE-së, por edhe ato aspirante, sipas informacionit të paraqitur edhe nga subjekti i interesuar, IEKA, ka vetëm një organizëm profesional për audituesit, që buron nga ligjet apo aktet rregullatore bazë, pavarësisht faktit që në disa vende, për shkak të traditës së tyre, organizmat profesionale grupojnë përveç audituesve edhe kontabilistët e miratuar;⁹² Një organizëm profesional vetëm për audituesit vihet re edhe në vendet e rajonit, apo ato të Mesdheut, ku profesioni i audituesit i nënshtrohet një sistemi të pavarur të mbikëqyrjes publike. Për të hyrë në profesion, Direktiva e tetë e BE-së, parashikon një periudhë të detyrueshme stazhi prej të paktën tri vjet, nga e cila 2/3 duhet të jetë në fushën e auditimit ligjor.

Në këtë këndvështrim, Gjykata Kushtetuese thekson se:

Neni 3, paragrafi i dytë i pikës 2 të Direktivës së Tetë të BE-së shprehet se organizata profesionale mund të caktohet nga shtetet anëtare si autoritete

92) Përjashtimisht nga pjesa e tjetër e Evropës në Mbretërinë e Bashkuar ka dy organizma kombëtare të profesionit kontabël (ICAS – Skoci dhe ICAEW- Angli e Uells) dhe një organizatë ndërkombëtare të profesionit (ACCA). Kjo shpjegohet me mënyrën e veçantë të organizimit të këtij shteti dhe traditën e tyre ligjore.

kompetente për rregullimin dhe mbikëqyrjen e profesionit. Pra, në këtë kuptim roli i IEKA, si autoritet kompetent i mbikëqyrur, është të rregullojë vetëm një pjesë të aspekteve të profesionit, pasi sikurse shikohet në ligj, certifikimi, regjistrimi, çregjistrimi dhe disiplina nuk mbulohen nga Instituti, por nga autoritete të tjera të pavarura, ku natyrisht Bordi i Mbikëqyrjes Publike, ka rolin parësor. Të gjithë këto autoritete të ndryshme, me punën e tyre, bëjnë të mundur që profesionistët (audituesit ligjorë) të japin shërbime cilësore në interes të publikut.

Lidhur me pretendimin për cenim të pavarësisë në ushtrimin e profesionit të ekspertit kontabël nga ndërhyrja e shtetit, Gjykata i është referuar gjithashtu, Direktivës së Bashkimit Evropian për Auditimin e detyrueshëm të llogarive vjetore, duke rrëzuar kërkesën.

Për sa më sipër, arrijmë në konkluzionin se gjatë periudhës së para-anëtarësimit, efekti i drejtpërdrejtë i dispozitave të MSA-së varet nga interpretimi që gjyqtarët do t'i bëjnë Kushtetutës sonë. Pra, zbatimi i drejtpërdrejtë i dispozitave është objekt interpretimi nga gjykatat e brendshme, në bazë të sanksionimeve të Kushtetutës kombëtare. Megjithatë, kemi parasysh edhe rregullin sipas të cilit, dispozita e një marrëveshjeje ndërkombëtare e lidhur nga Bashkimi Evropian me vendet jo anëtare, duhet të jetë e zbatueshme drejtpërdrejt, kur përmban një detyrim të qartë e preciz (*GJED në rastin DEMIREL*). Një aspekt tjetër i rëndësishëm i MSA-së, është sigurimi i një mbrojtjeje ligjore identike, për të cilën nevojitet miratimi i dispozitave efikase, për të përqsaur legjislacionin e brendshëm me *acqui communautaire*.

2.7. Veprimtaria e administratës shtetërore (publike)

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. Organizimi dhe funksionimi i organeve të parashikuara në Kushtetutë, e jo vetëm madje, përbën një çështje me rëndësi thelbësore për vetë shtetin e së drejtës. Nëse institucionet, qofshin ato që shërbejnë si shtylla themelore të shtetit e që për këtë janë të parashikuara nga Kushtetuta, qofshin edhe ato që edhe pse nuk janë të parashikuara

nga Kushtetuta, nuk i nënshtrohen parimit të kushtetutshmërisë e ligjshmërisë, kjo do të thotë se themeli i funksionimit të shtetit nuk është në vend.⁹³ Në Vendimin e saj nr. 29/2005,⁹⁴ ajo thekson shprehimisht se:

Kushtetuta, si ligji themelor i shtetit, detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese, që përbën një parim tjetër të rëndësishëm, atë të kushtetutshmërisë funksionale.

Po ashtu, në Vendimin 29/2005,⁹⁵ ndërkohë që analizon organizimin dhe funksionimin e organeve të pavarura kushtetuese ajo thekson se:

Kushtetuta, si ligji themelor i shtetit, detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese, që përbën një parim tjetër të rëndësishëm, atë të kushtetutshmërisë funksionale.

Në vendime të ndryshme GJK ka marrë në shqyrtim organizimin dhe funksionimin në përputhje me Kushtetutën të organeve të ndryshme, një analizë e disa prej të cilave vijon më poshtë:

- *Presidenti: rregullimet kushtetuese*⁹⁶

Funksionimi i Presidentit është një ndër çështjet për të cilat ka pasur disa çështje të shqyrtuara nga Gjykata Kushtetuese. Një ndër këto çështje ka të bëjë me ushtrimin e funksioneve të Presidentit. Presidenti si kryetar shteti, ka elementë të tre pushteteve; legjislativ, ekzekutiv e gjyqësor. Vendimmarrjet e tij, të cilat Kushtetuta i ka cilësuar 'dekrete'⁹⁷, janë akte individuale ose shprehje të drejtimit politik.⁹⁸ Në Vendimin Nr. 25/2001⁹⁹ si dhe në Vendimin Nr. 38/2003, GJK, duke adresuar çështjen e natyrës së vendimmarrjeve të organeve të ndryshme, theksoi se natyra e ushtrimit të funksionit

93) Sartori në librin e tij "Edhe një herë për teorinë e demokracisë" zhvillon gjatë analizën mbi sundimin e ligjit edhe pse analizon edhe riskun e sundimit të ligjvënësve. Sartori G., Edhe një herë për teorinë e demokracisë, Shtëpia Botuese Dituria, Tiranë, 1993.

94) Botuar në Fletore Zyrtare Nr. 91, datë 1.12.2005, f. 2925.

95) Po aty.

96) Në lidhje me këtë çështje shih edhe krerët në vijim.

97) N. 93 i Kushtetutës.

98) Kondi Th., Shqyrtimi gjyqësor i ligjshmërisë së akteve administrative, Trajtime Juridike, Tiranë, 2002

99) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh, 2000-2001, Shtypshkronja Mihal Duri e Re, Tiranë 2002, f. 187.

nga organe të ndryshme varet e përcaktohet nga marrëdhënia që rregullon vetë vendimmarrja dhe nga lloji i veprimtarisë që ushtron organi që merr vendimin. Kështu duke analizuar natyrën e ushtrimit të funksionit të emërimit dhe shkarkimit nga Presidenti të prokurorëve, GJK theksoi se:

... Ai [Presidenti] ka kompetencë të nxjerrë si akte që janë shprehje e drejtimit politik, ashtu edhe akte (dekrete) individuale që për nga natyra e tyre, afrojnë më shumë me veprimtarinë ekzekutive urdhërdhënëse të administratës shtetërore. Në aktet me karakter administrativ përfshihen edhe dekretet për emërimin dhe shkarkimin nga detyra të prokurorëve, që mund të cenojnë të drejtat juridiko-civile të prokurorit. Duke pasur të tilla cilësi, dekreti, ashtu siç është shprehur Gjykata Kushtetuese në vendimin nr. 25, datë 13.02.2002, duhet të jetë objekt i ankimit dhe i shqyrtimit gjyqësor.

Po ashtu, në lidhje me ushtrimin e kompetencave të Presidentit, një ndër çështjet e debatuar dhe analizuar është edhe ajo e fuqisë juridike të dekreteve që miraton Presidenti në ushtrim të kompetencës së parashikuar nga N. 98 i Kushtetutës, pra e dekretit për emërimin e ministrave. Kushtetuta parashikon në këtë nen një kompetencë të Presidentit, e cila lidhet ngushtë me një kompetencë të Kuvendit, atë të shqyrtimit të këtij dekreti nga Kuvendi, duke përcaktuar kështu një marrëdhënie të ngushtë të Presidentit me Kuvendin në këtë rast. Kushtetuta shprehimisht në N. 98, paragrafi 2, parashikon që dekreti i Presidentit në këtë rast shqyrtohet nga Kuvendi brenda 10 ditëve. Në Vendimin Nr. 06/2002¹⁰⁰, GJK në interpretim të këtij neni të Kushtetutës, theksoi se afati i përcaktuar në Kushtetutë nuk është një afat prekluziv. Ndër të tjera GJK argumentoi se:

... Si akt individual i nxjerrë nga një organ kompetent, ai [dekreti] hyn në fuqi ose shfuqizohet pasi Kuvendi merr një vendim për pranimin ose mospranimin e tij në përfundim të procesit të shqyrtimit. Nga ana tjetër, ai nuk mund të bjerë vetëm për faktin se nuk është shqyrtuar nga Kuvendi brenda afatit 10 ditor, por kur shqyrtohet e nuk pranohet konform kërkesave të Kushtetutës.

Duke konsideruar se marrja e fuqisë juridike të këtij dekreti të Presidentit kushtëzohet nga shqyrtimi i Kuvendit në lidhje me këtë dekret, një ndër çështjet e

¹⁰⁰) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh, 2002, Tiranë 2003.

analizuara në Vendimin 06/2002 të GJK ishte edhe ajo nëse mosmarrja në shqyrtim e dekretit nga ana e Kuvendit do të përbënte apo jo një situatë për shpërndarjen e Kuvendit. Kushtetuta përcakton kompetencat e Presidentit dhe marrëdhëniet e tij me organet e tjera, përfshirë këtu edhe ushtrimin e kompetencës së shpërndarjes së Kuvendit nga ana e Presidentit. Kushtetuta shprehet qartë duke mos lënë hapësira për të tjera interpretime, se cilat janë këto raste, pra Presidenti nuk mund të ushtrojë kompetencën e shpërndarjes së Kuvendit përveçse në rastet e parashikuara. N. 94 i Kushtetutës parashikon shprehimisht se: “*Presidenti i Republikës nuk mund të ushtrojë kompetenca të tjera përveç atyre që i njihen shprehimisht me Kushtetutë dhe që i jepen me ligje të nxjerra në pajtim me të.*” Duke konsideruar që nuk ka ndonjë ligj që të jetë miratuar për të rregulluar kompetencën e Presidentit për shpërndarjen e Kuvendit, kompetencën e shpërndarjes së Kuvendit institucioni i Presidentit e ushtron vetëm në reflektim të njërës prej situatave të përmendura në Kushtetutë si shkak për shpërndarje të Kuvendit, situata të cilat janë:

- kur Kuvendi nuk arrin, në fillim të legjislaturës, si dhe kur vendi i Kryeministrit mbetet vakant, të zgjedhë Kryeministrin e ri, Presidenti i Republikës shpërndan Kuvendin - N. 96 i Kushtetutës;
- kur mocioni i besimit votohet nga më pak se gjysma e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, me kërkesë të Kryeministrit paraqitur brenda 48 orëve nga votimi i mocionit, Presidenti i Republikës shpërndan Kuvendin brenda 10 ditëve nga marrja e kërkesës - N. 104 i Kushtetutës.¹⁰¹

Kushtetuta, parashikonte para ndryshimeve të vitit 2008,¹⁰² edhe një rast tjetër për shpërndarjen e Kuvendit:

- kur mocioni i mosbesimit miratohej nga shumica e të gjithë deputetëve, Kuvendi duhet të zgjidhte brenda 15 ditëve një Kryeministër të ri, përndryshe, nëse Kuvendi nuk arrinte të zgjidhte një Kryeministër të ri, Presidenti shpërndante

101) N. 104 i Kushtetutës ka pësuar ndryshime me Ligjin Nr. 9904, datë 21.4.2008 Për disa ndryshime në Ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”. Duke mos sjellë ndryshime në ushtrimin e kompetencës së Presidentit për të shpërndarë Kuvendin, gjithsesi ky ligj ndryshoi rrugën që ndiqej për ushtrimin e kësaj kompetence si rrjedhojë e mosmiratimit të një mocioni besimi. Kështu, më parë N. 104 parashikonte se Presidenti shpërndante Kuvendin vetëm nëse Kuvendi nuk zgjidhte Kryeministrin e ri të cilin N. 104 i Kushtetutës kërkonte që të zgjidhej brenda 15 ditëve nga refuzimi i mocionit të besimit nga shumica e deputetëve. Rregullimi i fundit ka qenë në fuqi në kohën kur Gjykata Kushtetuese miratoi vendimin e saj nr. 06/2002.

102) Ligji Nr. 9904, datë 21.4.2008 “Për disa ndryshime në Ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”

Kuvendin – N. 105 i Kushtetutës.¹⁰³

Interpretime të tjera të zgjeruara, përfshirë edhe rastin e fundit para vitit 2008, do të ishin në tejkalim të parashikimeve Kushtetuese. Këtë qëndrim mbajti edhe GJK në Vendimin Nr. 06/2002 të saj, ku theksoi se:

... Gjykata Kushtetuese çmon, se duhet kuptuar drejt përmbajtja e neneve 96, 104 e 105,

Veç këtyre dispozitave, Kushtetuta nuk parashikon raste të tjera për shpërndarjen e Kuvendit nga Presidenti. Për rrjedhojë, fakti që Kuvendi nuk shqyrton Dekretin e Presidentit të nxjerrë konform nenit 98 pika 2 të Kushtetutës, nuk mund të shërbejë si shkak që ai të shpërndajë Kuvendin.

Ky përfundim mbështetet në nenin 94 të Kushtetutës që parashikon se “Presidenti i Republikës nuk mund të ushtrojë kompetenca të tjera përveç atyre që i njihen shprehimisht me Kushtetutë dhe që i jepen me ligje të nxjerra në pajtim me të.”

Pra, as dispozita të tjera kushtetuese e as ligje të veçanta të nxjerra në pajtim me të nuk kanë përcaktuar një kompetencë tjetër për Presidentin e Republikës.

- Këshilli i Ministrave

Në një sërë rastesh Gjykata Kushtetuese ka marrë në analizë ushtrimin e veprimtarisë së Këshillit të Ministrave, duke theksuar detyrimin e tij për të respektuar Kushtetutën. Kështu, në interpretim të Kushtetutës, organet e administratës shtetërore duhet të respektojnë të drejtat e liritë themelore të njeriut. Kjo gjë kërkohet shprehimisht nga Kushtetuta në N. 15 të saj. Pra, edhe kufizimi i tyre duhet të adresohet sipas parashikimeve që vetë Kushtetuta ka bërë për të tilla të drejta e liri themelore. N. 17 i Kushtetutës përcakton testin që duhet respektuar me qëllim që kufizime të tilla të jenë kushtetuese. Sipas Këtij neni, kufizimet mund të bëhen:

- vetëm me ligj
- për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve

103) N. 105 i Kushtetutës i ndryshuar me ligjin nr. 9904, datë 21.04.2008 tani lexon:

- 1. Një e pesta e deputetëve ka të drejtë të paraqesë për votim në Kuvend një mocion mosbesimi ndaj Kryeministrit në detyrë, duke propozuar një Kryeministër të ri.*
- 2. Kuvendi mund të votojë një mocion mosbesimi ndaj Kryeministrit vetëm duke zgjedhur me votat e më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij një Kryeministër të ri.*
- 3. Presidenti i Republikës dekreton shkarkimin e Kryeministrit në detyrë dhe emërimin e Kryeministrit të zgjedhur jo më vonë se 10 ditë nga votimi i mocionit në Kuvend.*

- në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë
- pa cenuar thelbin e lirive dhe të të drejtave, dhe
- pa tejkaluar kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Në reflektim të këtyre kërkesave kushtetuese, GJK arsyetoi se cenimi i të drejtave dhe lirive themelore nuk mund të bëhet me akte nënligjore të tilla si vendimet e Këshillit të Ministrave. Kjo sepse:

Gjykata Kushtetuese çmon se rregullimi i parashikuar në nenin 17 për kufizimin e të drejtave dhe lirive vetëm me ligj, ka të bëjë edhe me përcaktimin e kompetencës së një organi konkret që në këtë rast është vetëm Kuvendi. Një shprehje e tillë të referon në kompetencën e organit ligjvënës dhe nxjerrja e akteve të tjera për të rregulluar marrëdhënie të tilla, cenon kompetencat e këtij organi.

Kështu, në reflektim të këtij arsytimi, GjK vendosi që të shfuqizonte si të papajtueshëm me Kushtetutën vendimet e Këshillit të Ministrave nr. 43, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit dhe ndikimin e pushtetit në rekrutimin dhe karrierën e personelit të administratës tatimore”; nr. 44, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit në administratën publike” dhe nr. 48, datë 27.01.2006 “Për disa shtesa në vendimin nr. 205, datë 13.04.1999 të Këshillit të Ministrave “Për miratimin e dispozitave zbatuese të Kodit Doganor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”.¹⁰⁴

- Organet e pavarura në Kushtetutë

Kushtetuta në një sërë nenesh të saj rregullon disa organe të cilat cilësohen si të pavarura. Organe të tilla janë krijuar për të reflektuar parimin e ndarjes së pushteteve por edhe të balancimit të tyre. Kështu për shembull, organe të tilla si Avokati i Popullit,¹⁰⁵ Këshilli i Lartë i Drejtësisë,¹⁰⁶ Prokurori i Përgjithshëm,¹⁰⁷ apo Kontrolli i Lartë i Shtetit¹⁰⁸ janë shembuj të tillë të parashikuar në Kushtetutë. Ekzistenca e organeve të tilla është me rëndësi të veçantë, madje e domosdoshme, në një regjim

104) Analiza e plotë në lidhje me detyrimet e këtij organi për të respektuar Kushtetutën vijon edhe më poshtë.

105) Nenet 60-63 të Kushtetutës.

106) Neni 147 të Kushtetutës.

107) Neni 149 të Kushtetutës.

108) Nenet 162-165 të Kushtetutës.

parlamentar të qeverisjes, si ai i përshtatur në RSH. Këto organe luajnë një rol të rëndësishëm për garantimin e shtyllave themelore të një shteti demokratik si p.sh. garantimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, si Avokati i Popullit, ushtrimin e një kontrolli të posaçëm me karakter ekonomik-financiar ndaj organeve të tjera kryesisht shtetërore, si Kontrolli i Lartë i Shtetit, apo mbrojtjen nga cenimi të disa prej vlerave të rëndësishme në shoqëri, nëpërmjet ngritjes së akuzës, si Prokuroria, etj. Të tilla organe gjithashtu shërbejnë si ushtrues të kontrollit ndaj organeve të tjera shtetërore dhe pra reflektues të parimit të kontrollit e balancës mes pushteteve parashikuar në N. 7 të Kushtetutës. Konsideruar rëndësinë e funksionit të tyre dhe rëndësinë e parimit të kontrollit e balancës, edhe ndaj këtyre organeve parashikohet ushtrimi i kontrollit me anë të mekanizmave të ndryshëm si p.sh. raportimi në kuvend, kontrolli i vendimmarrjeve të caktuara të tyre nga ana e gjyqësorit, apo mundësia e ushtrimit të mekanizmit të kontrollit kushtetues. Pavarësisht kësaj, pikërisht sepse funksionojnë si valvula të ushtrimit të pushtetit në këndvështrime të caktuara, këto organe duhet të gëzojnë edhe pavarësinë e tyre. GJK në Vendimin nr. 19/2007¹⁰⁹ shprehet se:

Kushtetuta parashikon edhe krijimin e organeve të tjera qendrore me pozicion neutral ose të ndërmjetëm, vendi dhe roli i të cilëve është mjaft i rëndësishëm në funksionimin e shtetit demokratik si dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve. Edhe këto organe të rëndësishme, në ushtrimin e funksioneve të tyre kushtetuese, gëzojnë pavarësi që garantohet me dispozita të veçanta të Kushtetutës.

Pavarësia e këtyre organeve kushtetuese është adresuar nga vetë Kushtetuta në dimensione të tilla si mos ndikimi i politikës, mekanizmat për zgjedhjen, emërimin dhe sidomos shkarkimin e drejtuesve apo anëtarëve të tyre, përfshirë këtu edhe parashikimin kushtetues mbi kuorumin e nevojshme për emërimin apo shkarkimin e tyre, apo edhe përfshirjen e disa organeve në proceset e emërimit dhe/ose shkarkimit të tyre ai p.sh. ajo e Gjykatës Kushtetuese. Kështu, ligjet mbi organizmin dhe funksionimin e këtyre organeve janë të parashikuar të miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.¹¹⁰ Ky parashikim shërben si një mjet i rëndësishëm

109) Shih Vendimin Nr. 19, datë 03.05.2007 në <http://www.gjk.gov.al/>

110) Shih Nenin 81 të Kushtetutës.

për të ruajtur qëndrueshmërinë dhe bëhet madje garant i ruajtjes së pavarësisë së këtyre organeve. Në reflektim të këtyre rregullimeve kushtetuese, në vendimin e saj 19/2007, GjK ka theksuar se pavarësia e këtyre organeve shfaqet në tre dimensione themelore: organizative, funksionale dhe financiare, duke theksuar se secila prej tyre shfaqet në elementë të tillë si: - të drejtën e tyre për trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që përbëjnë objektin qendror të veprimtarisë së këtyre organeve; - të drejtën e këtyre organeve për të hartuar e caktuar vetë, në përputhje me kritere të caktuara, strukturën dhe organikën e tyre; - si dhe pavarësia financiare, pra të drejtën për të propozuar në Kuvend buxhetin vjetor e për ta menaxhuar atë në mënyrë të pavarur, në përputhje me ligjin dhe në reflektim të parimeve të unitetit, universalitetit të buxhetit apo i ekonomizmit dhe i kursimit.¹¹¹

Në referim të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese në lidhje me këto organe, analizohet në vijim organizmi dhe funksionim i Këshillit të Lartë të Drejtësisë:

- *Veprimtaria e Këshillit të Lartë të Drejtësisë: rregullimet kushtetuese duhet të reflektohen nga ato ligjore*

Kushtetuta, në N. 147 të saj, parashikon se Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet nga:

- Presidenti i Republikës
- Kryetari i Gjykatës së Lartë
- Ministri i Drejtësisë
- 3 anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi, *si dhe*
- 9 gjyqtarë të të gjitha niveleve, të cilët zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare.

N. 147 i Kushtetutës parashikon edhe se: mandati i këtyre anëtarëve është 5 vjet pa të drejtë rizgjedhjeje të menjëhershme; Presidenti i Republikës është Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë; dhe se KLD, me propozim të Presidentit, zgjedh nga radhët e veta një zëvendëskryetar. Po ashtu, në lidhje me ushtrimin e funksioneve të KLD-së, Kushtetuta parashikon në N. 147 se KLD vendos për transferimet dhe përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve përfshirë edhe shkarkimin e tyre në rastet e përcaktuara në Kushtetutë.¹¹² Më tej, në N. 136 parashikon se KLD i propozon

¹¹¹) *Shih Vendimin e GjK Nr. 19/2007.*

¹¹²) *N. 147, paragrafi 6 i Kushtetutës parashikon se:*

Gjyqtari mund të shkarkohet nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë për kryerjen e një krimi, për paafësi mendore

Presidentit emërimet e gjyqtarëve (jo të gjykatës së Lartë). Këto kompetenca të parashikuara në Kushtetutë përcaktojnë një pozicion të KLD si organ i pavarur, të cilin GJK në Vendimin e saj nr. 06/2002¹¹³ e ka cilësuar kështu:

. . . ky organ kushtetues, i pavarur nga legjislativi dhe ekzekutivi, vendos, ndër të tjera, edhe për transferimin e gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit, për përgjegjësinë disiplinore të tyre si dhe i propozon Presidentit të Republikës për emërim, kandidaturat për gjyqtarë. Këshilli i Lartë i Drejtësisë është organi kushtetues i pozicionuar në majën e piramidës organizative të pushtetit gjyqësor. Për të realizuar vetëqeverisjen e gjyqësorit, Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet në shumicën e tij nga gjyqtarë, të cilët, duke ushtruar funksionet e tyre si të tillë, realizojnë lidhjen e këtij Këshilli me korpusin gjyqësor. Frymën e korporatës (vetëqeverisjes) në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, kushtetutëbërësi e ka futur me qëllim të caktuar për ta bërë gjykatën të pavarur nga ndërhyrjet e legjislativit dhe të ekzekutivit.

Duke e konsideruar pra në majën e piramidës organizative të pushtetit gjyqësor, GJK analizoi edhe marrëdhënien mes këtij organi dhe Kuvendit e ekzekutivit, parë nga këndvështrimi i ndarjes e balancimit të pushteteve. Kështu, në këtë këndvështrim u theksua se KLD jo vetëm që është organ i pavarur nga ekzekutivi dhe legjislativi, që shfaqet në elementët të tillë si p.sh. përbërja e KLD e cila paraqitet e përzier, apo miratimi i buxhetit të saj nga Kuvendi, mandati i përcaktuar, etj., por edhe bashkëvepron me këto organe. Madje, GJK theksoi se:

. . . vështirë se mund të pranohet se ka cenim të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve kur një pushtet krijon organe të pushtetit tjetër ose siguron të ardhurat për buxhetin e një pushteti tjetër. Duke u nisur nga nevoja e bashkëveprimit midis pushteteve, vetëqeverisja e gjyqësorit nuk mund të realizohet siç kërkohet pa respektuar parimin e demokracisë, pra pa dëgjuar e vlerësuar edhe vullnetin e sovranit që shfaqet jo vetëm kur ai miraton ligjet e organizimit e të funksionimit të organeve të gjyqësorit, por edhe kur miraton

a fizike, për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit ose për pamjaftueshmëri profesionale. Kundër këtij vendimi gjyqtari ka të drejtë të ankohet në Gjykatën e Lartë, e cila në këtë rast, vendos me kolegje të bashkuara.

113) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh, 2002, Tiranë 2003

emërimin e anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të Kryetarit të saj si edhe kur zgjedh drejtpërdrejt tre anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Ky argumentim paraqet rëndësi sidomos në kuadër të ndryshimeve ligjore që pësoi ligji mbi organizimin dhe funksionimin e KLD-së.¹¹⁴ Organizimi dhe funksionimi i KLD-së u rregullua në mënyrë të detajuar me Ligjin nr. 8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, i cili ndryshoi me Ligjin nr. 9448, datë 05.12.2005 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8811, datë 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”. Ndryshimet që solli Ligji nr. 9448 kishin të bënin edhe me përbërjen e KLD-së, si më poshtë:

- anëtarët e KLD-së që zgjidhen nga Kuvendi nuk duhet të jenë gjyqtarë
- anëtarët e KLD-së duhet të zgjedhin një nga funksionet, ose të ushtrojnë efektivisht detyrën e gjyqtarit ose vetëm detyrën me kohë të plotë të anëtarit të KLD-së
- si anëtarë të KLD-së, ata do të gëzojnë imunitet nga ndjekja penale
- me përjashtim të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë, gjyqtarët e tjerë do të kenë të drejtë të kthehen përsëri si gjyqtarë efektivë pas mbarimit të mandatit të tyre si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

GJK në Vendimin nr. 06/2002 në lidhje me përcaktimin ligjor se anëtarët e KLD-së të zgjedhur nga Kuvendi nuk do të jenë gjyqtarë, argumenton se ky përcaktim është në reflektim të Kushtetutës dhe të frymës së balancimit të pushteteve. Duke qenë se Kushtetuta nuk ka një përcaktim të qartë në lidhje me statusin apo profesionin që do të kishin anëtarët e KLD-së së miratuar nga Kuvendi, ligji është akti normativ i cili mund të bëjë rregullime të tilla, për sa kohë ato nuk janë në kundërshtim me Kushtetutën dhe janë në reflektim të frymës së saj. GJK shprehimisht theksoi se:

. . . Një përcaktim i tillë është në pajtim, nga njëra anë, me parimin e balancimit të pushteteve që kërkon kontrollin dhe bashkëveprimin midis tyre ashtu edhe me formulën e nenit 147 të Kushtetutës, nga ana tjetër, sipas të cilit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë do të përfaqësohet jo vetëm gjyqësori me dhjetë anëtarë,

114) Ibrahim G., Njohje me legjislacionin e ri: mendime lidhur me Ligjin nr. 8811, dt. 17.5.2001 'Për organizimin dhe funksionimin e Këshilli të Lartë të Drejtësisë', Jeta Juridike, Shkolla e Magjistraturës, Nr. 2, nëntor 2002, f. 33.

por edhe pushteti legjislativ me tre anëtarë. Këta të fundit çojnë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë frymën e organit ligjvënës dhe, si të tillë, nuk duhet të zëvendësohen me gjyqtarë.

Në lidhje me rregullimin tjetër që solli Ligji nr. 9448 se anëtarët e KLD-së duhet të jenë anëtarë me kohë të plotë, GJK theksoi se Kushtetuta ka synuar t'i japë përparësi pavarësisë së pushtetit gjyqësor, gjë që shfaqet edhe në faktin që një gjyqtar mund të jetë edhe anëtar i KLD-së dhe kjo nuk përbërën konflikt interesi. Në reflektim të Kushtetutës, GJK thekson se:

. . . Neni 147/1 i Kushtetutës, duke rregulluar funksionimin dhe përbërjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, përcakton qartë se ky Këshill përbëhet (në shumicën e tij) nga gjyqtarë që zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare. Për këta të fundit, ajo saktëson jo vetëm numrin, por edhe cilësinë e tyre si gjyqtarë ashtu siç vepron edhe kur përcakton pjesëmarrjen për shkak të funksionit ("ex officio") të Presidentit të Republikës, të Kryetarit të Gjykatës së Lartë dhe të Ministrit të Drejtësisë, të cilët nuk janë dhe nuk mund të jenë permanentë. Në rastin kur shumica e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë mund të mos ishin gjyqtarë, Kushtetuta do t'i emëronte thjesht anëtarë si në rastin e anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi. . . . Përderisa Kushtetuta në fuqi e ka bërë vetë specifikimin, duke i quajtur gjyqtarë, nuk mund të vendosen emërtime të tjera, të cilat mund të shtojnë ose të pakësojnë cilësi të tjera dhe që çojnë në përbërje të ndryshme nga përbërja që ajo përcakton.

Edhe pse ka një nen të posaçëm në Kushtetutë që parashikon se gjyqtarët nuk mund të ushtrojnë asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private, gjithsesi N. 147/1 është një përjashtim i shprehur në Kushtetutë në lidhje me këtë çështje. Është vetë Kushtetuta, pra, që ka vendosur përjashtimet nga rregulli, gjë të cilën nuk mund ta bëjë ligji si një akt normativ më i ulët hierarkik në sistemin normativ të përshtatur në Republikën e Shqipërisë¹¹⁵ dhe ky rregullim varësie mes normës "krijuese" dhe normës së "krijuar" është reflektim i unitetit të sistemit siç Kelzen thekson.¹¹⁶ Në reflektim të këtij parimi, pra në reflektim të Kushtetutës, GJK në Vendimin nr. 06/2002 thekson se:

¹¹⁵) N. 116 i Kushtetutës përcakton hierarkinë e akteve normative në RSh.

¹¹⁶) Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2 Auflage 1960, f. 228.

. . . Sipas nenit 143 të Kushtetutës “Qenia gjyqtar nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private”. Nga përmbajtja e kësaj norme del që detyra e parë dhe kryesore është qenia gjyqtarë në kuptimin që gjyqtarët japin vendime e bëjnë drejtësi në mënyrë të vazhdueshme. Lidhur me këtë detyrë, Kushtetuta ka bërë përjashtim për sa i përket veprimtarisë jo permanente të tyre në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, në të cilin ata përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues.

Përjashtimet nga rregullimi kushtetues nuk mund të vendosen me ligj. Vetë kushtetutëbërësi, kur e ka gjykuar të arsyeshme, ka bërë përjashtime në mënyrë të posaçme. Kështu, ai ka lejuar shprehimisht edhe anëtarësinë e Presidentit të Republikës ose të Ministrit të Drejtësisë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, megjithëse nenet 89 e 103/2 të Kushtetutës kanë përcaktuar përkatësisht se ai (Presidenti i Republikës) “nuk mund të mbajë asnjë detyrë tjetër publike”, ose “Ministri i Drejtësisë nuk mund të ushtrojë asnjë veprimtari tjetër shtetërore”.

Po ashtu, në lidhje me gëzimin e imunitetit nga ana e anëtarëve të KLD-së, GJK mbajti të njëjtin qëndrim duke theksuar se për sa kohë që Kushtetuta nuk e ka përmendur, kjo do të thotë që anëtarët e KLD-së nuk mund të fitojnë me ligj një ‘privilegj’ të tillë:

Kushtetutëbërësi . . . nuk e ka parë me vend të veshë me ndonjë lloj mbrojtje të veçantë anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe as u ka vënë kufizime atyre për sa i përket papajtueshmërive të funksionit. . . . Nuk është e rastësishme ose rrjedhojë e “harresës” mos përmendja në Kushtetutë e “privilegjeve” ose “kufizimeve” si më sipër për anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, që zgjidheshin nga gjyqësori dhe përfaqësonin “zërin” e tij në një kohë që pranohet se ato përbëjnë garanci të domosdoshme për pavarësinë e autonominë e gjyqësorit. Mosdhënia e këtyre garancive argumentohet me vetë konceptimin e kushtetutëbërësit që nëntë anëtarët e zgjedhur nga gjyqësori, duke qenë në përbërje të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, vazhdojnë të punojnë efektivisht si gjyqtarë dhe si të tillë ata gëzojnë, sipas nenit 137 të Kushtetutës, imunitetin si të gjithë gjyqtarët e tjerë.

Në referim edhe të këtyre interpretimeve të GJK mund të thuhet se në rastet kur

Kushtetuta nuk parashikon një rregullim privilegjesh, apo kur Kushtetuta paraqet një rregullim të posaçëm të një situate e cila është e rregulluar përgjithshëm nga vetë ajo, ligji nuk mund të parashikojë privilegje si dhe të mos reflektojë rregullimin e posaçëm kushtetues. Qëndrime të tilla nga ana e legjislatorit u konsideruan antikushtetuese nga GjK. Pra, për sa kohë që organizimi dhe funksionimi i një institucioni është i parashikuar në Kushtetutë, parashikime të tilla duhet të reflektohen me korrektesë nga ana e legjislatorit përgjatë ushtrimit të veprimtarisë themelore të tij, miratimit të ligjeve.

2.8. Individit dhe Gjykata Kushtetuese

Kushtetuta e RSh parashikon se ndër mekanizmat për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese është edhe ajo e kërkesës individuale. N. 131/f dhe 134/g i Kushtetutës përcaktojnë që individët janë subjekte që vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese:

- pretendojnë se ndaj tyre *nuk është zhvilluar një proces i rregullt ligjor*
- pasi të jenë *shteruar të gjitha mjetet e tjera juridike* të parashikuara me ligj për mbrojtjen e të drejtës për një proces të rregullt ligjor, pra si një shkallë gjyqesore përfundimtare.

Kështu, kërkesa individuale nuk mund të paraqitet para Gjykatës Kushtetuese për mbrojtjen e të drejtave të tjera themelore sepse ato individit i mbron drejtpërdrejt në gjykatë. Ky parashikim i kushtetutës aktuale është i ndryshëm nga kushtetutat e vendeve të garantojnë drejtësinë kushtetuese, si dhe nga Ligji 6561, dt. 29.04.1992 “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin për Dispozitat Kryesore Kushtetuese” me të cilin u krijuar Gjykata Kushtetuese në Republikën e Shqipërisë. Ligji 6561 i jepte kompetencën Gjykatës Kushtetuese të zgjidhte përfundimisht ankesat e personave të paraqitura në rrugën e kontrollit kushtetuese për shkeljen e të drejtave të tyre themelore nga aktet e paligjshme. Pra, Kushtetuta e vitit 1998 bëri një ngushtim të kompetencave të Gjykatës Kushtetuese në lidhje me mundësinë e vënies në lëvizje të Gjykatës Kushtetuese nga ana e individit. Gjatë diskutimeve për hartimin e Kushtetutës së viti 1998 u analizua çështja nëse kjo do të thoshte kufizim të individit dhe u arsyetua që rregullimi i propozuar ishte një *‘sitë’* që i bëhej çështjeve që mund të paraqiteshin nga individit në Gjykatën Kushtetuese dhe një çështje ndarjeje

juridiksionesh mes gjyqësorit dhe Gjykatës Kushtetuese. Në këto diskutime u mbajt qëndrimi i qartë që:

. . . gjykohet në Gjykatën Kushtetuese vetëm pasi përfundon komplet procesi i zakonshëm gjyqësor në shkallë të parë, shkallë të dytë dhe në shkallë të tretë. Vetëm atëherë Gjykata Kushtetuese mund të futet në lojë ose të investohet. Gjykata Kushtetuese nuk i hyn fare gjykimit të një çështjeje, por shqyrton nëse procesi i gjykimit i është përmbajtur një procesi të rregullt gjyqësor. Për të gjitha të drejtat kushtetuese individit mund të kërkojë mbrojtje nga gjykatat në vend, të cilat duhet t'i sigurojnë atij një proces të rregullt gjyqësor.¹¹⁷

Kjo do të thotë që individit në Republikën e Shqipërisë nuk mund t'i drejtohet GJK për mbrojtjen e të drejtave apo lirive të tjera themelore të tij, përveçse se për mbrojtjen e njëres prej tyre, saj për një proces të rregullt ligjor.¹¹⁸ Sidomos nëse cenimi vjen prej një akti ligjor apo nënligjor. Kjo është konsideruar edhe si një kufizim që Kushtetuta i bën garantimit të të drejtave të tjera themelore.¹¹⁹ Edhe pse i parë si i tillë, ka autorë të cilët e konsiderojnë këtë 'defekt' të Kushtetutës si të kompensuar në një farë mënyre me të drejtën që Kushtetuta i njeh Avokatit të Popullit si 'mbrojtësi i të drejta, lirive apo interesave të ligjshme të individit nga veprimet apo mosveprimet e paligjshme të organeve administratës publike', ose edhe përmes mundësisë së kontrollit incidental të gjyqtarit, ndërkohë që nuk duhet harruar që në këtë rast të fundit, sipas Kushtetutës (Neni 145), mund të kërkojnë adresimin e kushtetutshmërisë së një ligji, pra edhe për rastet kur një ligj cenon një të drejtë apo liri themelore, por jo në raste të tjera. Pra, edhe këto mundësi që mund të konsiderohen si mundësi 'komplementare' janë me kufizimet e veta.¹²⁰ Kërkesa individuale ka kështu karakter subsidiar. Ajo paraqitet në GJK pasi shterohen të gjitha rrugët e tjera të ankimit gjyqësor dhe administrativ. Madje, pretendimi për

117) *Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Debati Kushtetues, Pjesa I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006.*

118) *Mund të përmendet këtu ideja e juristit Kristaq Traja që GJK ta shohë të drejtën për një proces të rregullt ligjor edhe në aspektin substancial, pra ta dimensionojë atë për të analizuar edhe vetë të drejtën themelore që është prekur përgjatë një procesi adresimi të një çështje përgjatë proceseve të zbatimit të ligjit apo zgjidhjes së konfliktit. Mendimet janë të ndryshme e debatueshme. Nga ana tjetër Xh. Zaganjori mendon që kjo mund të konsiderohet si një përplasje juridiksioni të GJK me Gjykatën e Lartë. Shih Traja K., Kushtetuta dhe sistemi i mbrojtjes së të drejtave të njeriut, botuar në "Kushtetuta e re shqiptare sfida e së ardhmes euroatlantike të Shqipërisë", Luarasi, Tiranë, 2002; dhe Zaganjori Xh, Demokracia dhe Shteti i së Drejtës, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 2002.*

119) *Zaganjori Xh, Demokracia dhe Shteti i së Drejtës, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 2002.*

120) *Po aty.*

shkelje të së drejtës për një proces të rregullt duhet të jetë konkret dhe jo i supozuar dhe kërkesa të plotësojë edhe elementët e tjerë të kërkuar për paraqitje të kërkesave në GJK si p.sh. ajo të paraqitet jo më vonë se dy vjet nga konstatimi i shkeljes apo data e njoftimit të vendimit të organit përkatës, të jetë në gjuhën shqipe, e qartë dhe e kuptueshme. Statistikat flasin për një shtim të numrit të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese si rrjedhojë e kërkesave individuale: për shembull në vitin 2010 nga 38 vendime gjithsej të seancës 14 prej tyre, pra 36.8% e tyre kanë qenë kërkesa individuale.¹²¹

Procesi i rregullt ligjor është një ndër parimet themelore të së drejtës dhe një ndër të drejtat dhe liritë themelore të njeriut sipas Kushtetutës.¹²² Për herë të parë në vendin tonë kjo e drejtë parashikohet me Ligjin nr. 7692, dt 31.3.1993 “Për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut”.¹²³ Në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë e drejta për një proces të rregullt ligjor parashikohet shprehimisht në nenin 42 si një e drejtë dhe liri themelore e individëve, i cili parashikon:

- 1. Liria, prona dhe të drejtat e njohura me Kushtetutë dhe me ligj nuk mund të cenohen pa një proces të rregullt ligjor.*
- 2. Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, 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.*

Kushtetuta, siç u përmend edhe më lart, i referohet kësaj të drejte edhe në nenin 131, germa “f”, duke i mundësuar individëve edhe një mekanizëm ligjor më shumë të rëndësishëm mbrojtje të kësaj të drejte themelore, siç është ai i paraqitjes së kërkesës pranë Gjykatës Kushtetuese. Ka gjithmonë një analizë që qas ‘*të drejtën për një proces të rregullt ligjor*’ të parashikuar në Kushtetutën e RSh me ‘*të drejtën*

121) Shih: *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të RSh, 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë, 2011, f. 831-832.*

122) *E drejta për proces të rregullt është një ndër të drejtat më të gjëra që parashikohet në instrumentet ndërkombëtare për të Drejtat e Njeriut. Kjo e drejtë garantohet nga neni 6 dhe Protokollin Nr.7 i KEDNJ, neni 14 i PNDKP, neni 8 i Konventës Ndër-Amerikane për të Drejtat e Njeriut dhe neni 7 i KADNJ. Gjykata Evropiane por edhe Gjykata Ndër-Amerikane janë shprehur që e drejta për proces të drejtë zbatohet në çdo rast kur një subjekti të së drejtës i garantohet një e drejtë, qoftë materiale, qoftë procedurale, nga normat juridike në fuqi dhe nënkupton zhvillimin e gjykimit të mosmarrëveshjes lidhur me këtë të drejtë, sipas një procedure të drejtë.*

123) *Miratuar si një shtesë e Ligjit nr. 7491, datë 29.4.1992 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”.*

për një proces të drejtë’ parashikuar nga N. 6 i Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut, edhe pse duhet thënë që e drejta për një proces të rregullt ligjor është më e gjerë se ajo për të një proces të drejtë i cili lidhet me organe kryesisht gjyqësore, por edhe quasi-gjyqësore. Kjo qasje është me rëndësi për vetë faktin se të kuptuarit drejtë të së drejtës për një proces të rregullt ligjor do të ketë referim të gjerë tek interpretimet që ka bërë GJEDNJ mbi të drejtën për një proces të drejtë, por nuk mund të kufizohet vetëm në të.¹²⁴ Edhe pse përmendet në Kushtetutë përcaktim i qartë i kësaj të drejte nuk bëhet në të, edhe pse nuk duhet harruar kuptimi që ka për të drejtat themelore të RSH çdo e drejtë e Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut¹²⁵ dhe interpretim që i bëhet asaj, e drejta për një proces të drejtë përfshirë. Ndërkohë, Gjykata Kushtetuese nëpërmjet jurisprudencës së saj ka konsoliduar kuptimin jo vetëm në interpretim e drejtpërdrejtë të Kushtetutës por edhe në referim të nenit 6 të KEDNJ apo praktikës së GEDNJ. Gjykata Kushtetuese nuk ka tentuar të zëvendësojë gjyqësorin, por të japë kuptimin e të drejtës për një proces të rregullt si e drejtë kushtetuese. Kështu, në jurisprudencën e saj Gjykata Kushtetuese ka lidhur ngushtë garantimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor dhe elementët përbërës të saj me konceptin e shtetit të së drejtës duke e konsideruar të parën element thelbësor të shtetit të së drejtës.¹²⁶

2.8.1. Kush konsiderohet ‘individ’

N. 131 përcakton që GjK pranon kërkesat individuale dhe i shqyrton ato vetëm për pretendimet për shkelje të së drejtës kushtetuese për një proces të rregullt ligjor. Kjo nuk do të thotë që njihet *actio popularis* në drejtësinë kushtetuese, sepse Kushtetuta qartë parashikon të drejtën e individit për të vënë në lëvizje GjK. GjK ka theksuar se në kuptim të Kushtetutës, nenit 134 të saj, legjitimi i individit kushtëzohet nga interesi i tij, si bartës i të drejtave dhe lirive themelore. N. 16/2 i Kushtetutës parashikon se edhe personat juridikë mund të jenë bartës të të drejtave e lirive themelore, për aq sa këto të drejta përputhen me qëllimet e përgjithshme të këtyre personave dhe me thelbin e vetë të drejtave e lirive themelore. Nisur nga ky parashikim i Kushtetutës,

124) Greer S., *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, Kembrixh, 2006.

125) <http://www.qpz.gov.al/doc.jsp?docëdocs/Marrevshje%20Nr%20588-1%20Dat%C3%AB%2007-05-2008.htm>

126) Shih për shembull Vendimet e GJK nr. 6/2006, nr. 6/2009, apo nr. 35/2010, etj.

në Vendimin e saj nr. 39/2003¹²⁷ ka theksuar se:

Personat juridikë të së drejtës private, janë përfitues të këtyre të drejtave e lirive dhe si të tillë, mund ta venë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për pretendime për proces jo të rregullt, sipas nenit 42 e 131/f të Kushtetutës. Këtë të drejtë e gëzojnë edhe partitë politike e organizatat e tjera që kanë qëllim të mbrojnë liri e të drejta të veçanta të individëve si p.sh., të drejtën e zgjedhjes e lirinë e besimit.

Ndërkohë GjK ka mbajtur një qëndrim paksa më ndryshe në lidhje me legjitimin e personave juridikë publikë për të vënë në lëvizje GjK për mbrojtjen e të drejtës për një proces të rregullt ligjor, duke konsideruar si themelin e kësaj të drejte mbrojtjen e sferës private të individit nga shteti. Kështu, në të njëjtin vendim, GjK theksoi se:

Çështja ndryshon për sa i përket personave juridikë publikë. Ata ushtrojnë funksione shtetërore e marrin vendime pa qenë bartës të të drejtave e lirive themelore. Rregullimet e aktet që nxjerrin këto organe nuk mund të bëhen objekt i të drejtave themelore nga vetë ata sepse mungon lidhja e tyre me qenien njerëzore. Qëllimi themelor i të drejtave e lirive është mbrojtja e sferës private të individit nga shteti, prandaj organizmat e vetë shtetit nuk mund të bëhen subjekte të të drejtave dhe lirive themelore gjatë kryerjes së detyrave shtetërore.

Gjithsesi, GjK nuk e ka përjashtuar krejtësisht mundësinë e personave juridikë publikë për të vënë në lëvizje GjK për mbrojtjen e të drejtës për një proces të rregullt ligjor, duke e kushtëzuar ushtrimin e kësaj të drejte nga këta persona me pjesëmarrjen në qarkullimin civil njësoj si qytetarë të thjeshtë dhe me angazhimin e tyre në mbrojtjen e një fushe të caktuar të drejtash themelore që shërbejnë për forcimin e autonomisë së tyre. Shprehimisht, GjK theksoi në arsyetimin e saj se:

Si përjashtim, personat juridikë publikë, mund ta venë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese kur ata marrin pjesë në qarkullimin civil e cenohen njëlloj si të ishin qytetarë të thjeshtë si dhe në rastet kur janë ngarkuar drejtpërdrejt me mbrojtjen e një fushe të caktuar të drejtash themelore që shërbejnë direkt për të forcuar autonominë e tyre. Në rastin e fundit do të trajtoheshin si individë që venë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, në kuptim të nenit 134/1 “g” në lidhje

127) Shih Vendimin e GjK Nr. 39, dt. datë 23.12.2003 në <http://www.gjk.gov.al/>

me nenin 16/2 të Kushtetutës edhe organet e pushtetit lokal, universitetet dhe stacionet radio-televizive.

Duke mbajtur këtë qëndrim, Gjykata Kushtetuese nuk e ka lidhur domosdoshmërisht ushtrimin e kërkesës për të vënë në lëvizje GjK sipas N. 131/f me natyrën e personit juridik, publik apo privat, por me natyrën e pretendimit që i parashtrohet GjK.¹²⁸ Ky pretendim duhet të jetë i lidhur ngushtë me cenimin e standardeve të procesit të rregullt ligjor që i është bërë personit juridik drejtpërdrejtë (pasi të jenë shteruar mjetet e tjera ligjore). Kështu në Vendimin Nr. 39/2003 GjK rrëzoi kërkesën e Komisionit të Kthimit dhe Kompensimit të Pronave të Prefekturës së Qarkut Tiranë për vënien në lëvizje të GjK për cenimin e një procesi të rregullt ligjor për shkak se ky Komision pretendonte rishikimin e një gjykimi të Gjykatës së Lartë mbi një vendim të Komisionit të Kthimit të Pronave të Bashkisë (KKPB), pretendim që për nga natyra nuk lidhej me cenimin e të drejtës për një proces të rregullt ndaj vetë komisionit, por me veprimtarinë vendimmarrëse të KKPB për kthimin e pronave ish-pronarëve. Në një rast të tillë, pra kur nuk paraqitet ndonjë pretendim i lidhur me procesin e rregullt ligjor, kërkesa e komisionit, subjekt juridik publik, rrëzohet për mungesë legjitimitimi.

Të njëjtin qëndrim, GjK mban edhe në Vendimin Nr. 36/2010 ndaj kërkesës së shoqërisë ‘VEFA’ Shpk për shfuqizimin si antikushtetues të një vendimi të Gjykatës së Apelit Tiranë dhe të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë (Dhomë Këshillimi), ku GjK legjitimon *ratione personae*, por për shkak se nuk janë shteruar mjetet juridik në dispozicion, rrëzon kërkesën.¹²⁹

2.8.2. Zbatim i shtrirë i të drejtës për një proces të rregullt ligjor

E drejta për një proces të rregullt, natyrshëm dhe qartazi lidhet me proceset gjyqësore. N. 42 dhe 43 i Kushtetutës theksojnë këtë lidhje. Pra, Gjykata Kushtetuese mund të vihet në lëvizje për rishikimin e gjykimeve nga gjyqësori të cilat pretendohet se kanë cenuar procesin e rregullt ligjor. Ndërkohë, procesi i rregullt ligjor, parashikuar nga N. 42 dhe 131 i Kushtetutës, është një parim i cili shtrihet përtej proceseve gjyqësore; jo më kot edhe termi është ‘ligjor’ e jo ‘gjyqësor. Në reflektim të këtyre

128) Shih Vendimin e GjK Nr. 14/2009, në <http://www.gjk.gov.al/>

129) Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, 2010, Shtypshkronja ILAR, f. 748.

neneve kushtetuese, Gjykata Kushtetuese e ka shtrirë detyrimin për respektimin e të drejtës për një proces të rregullt sa në proceset gjyqësore aq edhe administrative, apo edhe në rastet e shqyrtimit të çështjeve nga komisionet parlamentare. Pra, individët edhe nëse kjo e drejtë e tyre është cenuar përgjatë proceseve administrative dhe nuk kanë arritur të 'rikuperojnë' këtë të drejtë në gjyqësor mund t'i drejtohen Gjykatës Kushtetuese. Të njëjtin interpretim, GJK ka bërë edhe për komisionet hetimore parlamentare.

Vendimi i GJK nr. 75/2002 ka bërë të qartë për çdo organ të pushtetit publik detyrimin për respektimin e standardeve të gjithëpranuara demokratike që lidhen me procesin e rregullt ligjor. Çdo organ i pushtetit publik, pavarësisht nga natyra e procesit që kryen ka për detyrë të respektojë këtë të drejtë themelore. I njëjti qëndrim është konfirmuar edhe në Vendimin e GJK nr. 76/2002, Gjykata pasi ka pranuar zbatimin e konceptit të procesit të rregullt ligjor edhe tej procesit gjyqësor, ka arritur në përfundimin se:

Kuvendi gjatë procedurës së ndjekur për shkarkimin nga detyra të Prokurorit të Përgjithshëm nuk i është përmbajtur pikërisht respektimit të këtyre standardeve.¹³⁰

Gjykata Kushtetuese, nëpërmjet analizës që i ka bërë nenit 42/1 të Kushtetutës, ka zgjeruar më tej fushën e shtrirjes së procesit të rregullt ligjor, duke përfshirë detyrimin për respektimin e elementëve të këtij neni edhe në proceset administrative. Në vendimin nr. 17/2010,¹³¹ Gjykata ka vënë theksin në faktin se:

. . . e drejta e pronës, e fituar përmes një akti publik apo vendimi gjyqësor të formës së prerë, nuk mund të cenohet nëpërmjet fshirjes së regjistrimit të titullit të pronësisë nga një organ administrativ.

Pikërisht fshirjen e regjistrimit të titullit të pronësisë, që përbën një nga të drejtat bazë të pronarit, nga një organ ekzekutiv përmes një procedure administrative dhe jo një procedure gjyqësore, Gjykata e ka konsideruar "në kapërcim të standardit kushtetues për një proces të rregullt ligjor."¹³²

¹³⁰) Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, 2003, Tiranë, 2004.

¹³¹) Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, 2010, Shtypshkronja ILAR, f. 375.

¹³²) Po aty.

2.8.3. Elementë të procesit të rregullt ligjor

Elementët përbërës të së drejtës për një proces themelor të zhvilluara nga Gjykata Kushtetuese kanë qenë të ndryshme, edhe pse nuk mund të thuhet se ato janë shteruar prej saj. Këto elementë janë zhvilluar rast pas rasti, në reflektim të kërkesave të paraqitura nga individët, dhe përfshijnë të tilla si aksesit në gjykim, gjykim nga një gjykatë e caktuar me ligj, e pavarur, e paanshme, kohëzgjatje e arsyeshme e gjykimit, drejta e ankimit, e drejta për t'u mbrojtur, e drejta për të marrë pjesë vetë në gjykim, barazia e armëve, ekzekutimi i vendimit, arsyetimi i vendimit, etj. Prezantimi i tyre paraqitet në vijim: për më gjerë shih kap.2, pika 2.1 - 2.4 dhe kap. 6, pika 6.5.

Aksesi në gjykim:

Aksesi në gjykim është konsideruar si element thelbësor i të drejtës për një proces të rregullt ligjor. Shteti i së drejtës nuk mund të konceptohet pa u njohur individëve të drejtën dhe mundësinë për t'iu drejtuar gjykatës. Neni 42 i Kushtetutës parashikon shprehimisht të drejtën e kujtdo për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të tij kushtetuese dhe ligjore, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj. Kjo e drejtë është e lidhur ngushtë gjithashtu me N. 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Kështu së pari kjo e drejtë nënkupton të drejtën e kujtdo për të ngritur padi në gjykatë. Kjo e drejtë, gjithsesi nënkupton jo vetëm të drejtën e individit për t'iu drejtuar gjykatës, por edhe detyrimin e shtetit që t'ia garantojë atij këtë mundësi.¹³³ Në rast se mohohet një e drejtë e tillë, procesi konsiderohet jo i rregullt, sepse aksesit në gjykatë është kusht kryesor për të realizuar mbrojtjen e të drejtave të tjera.

Në një sërë vendimesh të saj, si Vendimi Nr. 15/2003, 9/2003, 17/2008, 28/2008, 5/2009, 18/2009, etj, etj, GjK ka analizuar këtë element të procesit të rregullt duke theksuar e drejta për t'iu drejtuar gjykatës është një e drejtë themelore e individit. Kështu, Gjykata Kushtetuese, në vendimin nr. 25/2002,¹³⁴ pranon se e drejta e prokurorëve për t'u ankuar në gjykatë buron nga Kushtetuta dhe se cenimi i kësaj të drejte cenon frymën dhe përmbajtjen e Kushtetutës. Qëndrim të njëjtë ka

133) Shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 15, datë 17.04.2003; nr. 9, datë 02.04.2003; nr. 17, datë 18.07.2008; nr. 5, datë 06.03.2009, nr. 18, datë 08.07.2009 në <http://www.gjk.gov.al/>

134) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh. 2002, Tiranë 2003.

mbajtur GjK edhe në lidhje me të drejtën e gjyqtarëve të ndëshkuar disiplinarisht për t'iu drejtuar gjykatës, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës. Në lidhje me këtë të fundit, meqë N. 147 i Kushtetutës parashikon të drejtën e gjyqtarëve për t'iu drejtuar gjykatës për masën disiplinore, duke mos rregulluar në mënyrë të shprehur të drejtën e ankimit të gjyqtarëve për masat e tjera disiplinore, Gjykata Kushtetuese në Vendimin nr. 26/2007, duke konsideruar se Kushtetuta është një “instrument i gjallë”, edhe duhet interpretuar sa më shumë arsyeshëm dhe më efikasitet që të jetë e mundur, theksoi se:

. . . e drejta e gjyqtarit për t'iu drejtuar një autoriteti të pavarur. . . përbën një standard për funksionimin normal të shtetit të së drejtës.

. . . të drejtat e njeriut nuk mund të vendosen në të njëjtin nivel mbrojtjeje me të drejtat që i përkasin një funksionari publik, por, nga ana tjetër . . . e drejta e gjyqtarit për t'iu drejtuar gjykatës për veprimet që cenojnë të drejtat dhe elemente të pavarësisë së tij, nuk mohohet nga Kushtetuta apo ligji.

... duke qenë në kushtet e një ometimi ligjor që mund të sjell dhe antikushtetutshmëri, Gjykata Kushtetuese çmon, se mbetet në vullnetin e ligjvënësit, që në përmbushje të detyrimeve kushtetuese, por dhe të jurisprudencës së saj, të garantojë në të gjitha hapësirat e nevojshme ligjore të drejtën e gjyqtarëve për t'iu drejtuar gjykatës për shqyrtimin e masave të tjera me karakter disiplinor.¹³⁵

Gjithashtu, GjK ka konsideruar respektimin e kësaj të drejte edhe në lidhje me vendimmarrje të gjyqësorit për nxjerrjen e çështjeve jashtë juridiksionit. Kështu, në Vendimin nr. 10/2006, GjK mori në shqyrtim kushtetutshmërinë e një Vendimi të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me anë të të cilit kjo e fundit kish nxjerrë çështjen jashtë juridiksioni për shkak se ‘mosmarrëveshja objekt gjykimi nuk hyn në rrethin e çështjeve që shqyrtohen nga gjykata’ pasi ligji për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore ‘nuk përcakton gjykatën si organ kompetent për zgjidhjen e konflikteve që lindin gjatë kryerjes së procedurave të votimit për mandatet e këshilltarëve’.¹³⁶ Gjykata Kushtetuese theksoi se:

. . . nuk për ligj nxjerrjen e çështjes jashtë juridiksionit gjyqësor, përderisa

135) Në reflektim të këtij qëndrimi të GjK, Kuvendi ndryshoi ligjin “Për organizimin gjyqësor”, duke sanksionuar të drejtën e gjyqtarëve për t'iu drejtuar gjykatës edhe për masat e tjera disiplinore.

136) Shih Vendimin nr 168, date 27.1.2005 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë.

dispozitat e Kodit të Procedurës Civile, nuk e ndalojnë që çështje të tilla hyjnë në juridiksionin gjyqësor.

. . . . Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë duke e nxjerrë çështjen jashtë juridiksionit gjyqësor, i mohon individit të drejtën për akses në gjykatë.

Në arsyetimin e saj në këtë vendim, GjK theksoi se:

E drejta për akses në gjykatë të referon tek e drejta që ka çdo individ për t’u drejtuar me padi në një gjykatë që ka juridiksion të plotë për të zgjidhur çështjen, në bazë të nenit 42 të Kushtetutës dhe nenit 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Qëllimi është që ndaj veprimeve të pushtetit administrativ që prekin të drejtat e individit, duhet të ushtrohet një kontroll, i cili nuk mund të jetë tjetër veçse kontroll gjyqësor. “Shteti ligjor presupozon, ndër të tjera, që një ndërhyrje e autoriteteve ekzekutive në të drejtat e individit, duhet të jetë objekt i një kontrolli efektiv që normalisht i përket gjyqësorit, i cili ofron garantimin më të mirë të pavarësisë, paanësisë dhe procesit të rregullt”.¹³⁷

Gjykata Kushtetuese ka konsideruar edhe pushimin e çështjes si cenim të së drejtës për akses në gjykim, në rastet kur Gjykata e Lartë nuk është shprehur në mënyrë përfundimtare për pretendimet e parashtruara në rekurs. Në Vendimin nr. 28/2008,¹³⁸ GjK theksoi se:

..... mohimi i të drejtës së aksesit, d.m.th. i të drejtës për t’iu drejtuar gjykatës dhe për të marrë një përgjigje përfundimtare nga ajo lidhur me pretendimet e ngritura, përbën cenim të së drejtës themelore për një proces të rregullt ligjor; të parashikuar nga neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6/1 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ).¹³⁹

Në një tjetër rast, me Vendimin nr. 00-2007-1470 (1181), datë 18.10.2007, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë ka vendosur pushimin e gjykimit me arsyetimin se, “... rekursi është paraqitur jashtë afatit e si rrjedhojë, duhet konsideruar se ai mungon”. Ky arsyetim erdhi pas paraqitjes së rekursit nga ana e një subjekti privat pasi në

137) Çështja Klass kundër Gjermanisë, datë 6.09.1978, Seria A. nr. 28, f. 25-26.

138) Shih vendimin në <http://www.gjk.gov.al/>

139) Madje në këtë vendim, GjK iu referua edhe një sere vendimesh të mëparshëm të saj, si: Vendimi i GjK nr. 8, datë 13.03.2008, nr. 7, datë 11.03.2008, nr. 10, datë 11.05.2006.

Vendimin nr. 22/2006¹⁴⁰ Gjykata Kushtetuese kishte konkluduar se Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, i cili kishte pushuar një herë çështjen me arsyetimin se mungon ankimi, i ka cenuar kërkuesit të drejtën e aksesit në gjykatë. Pavarësisht këtij vendimi të GjK, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, në adresim të rekursit të ri të paraqitur nga subjekti pranë kësaj të fundit për të njëjtën çështje, me vendimin nr. 00-2007-1470 (1181), datë 18.10.2007, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë ka mbajtur të njëjtin qëndrim si në vendimin e shfuqizuar më parë nga Gjykata si antikushtetues, duke arsyetuar se “*rekursi është paraqitur jashtë afatit e si rrjedhojë, duhet konsideruar se ai mungon*”. Në Vendimin nr. 14/2009¹⁴¹ pikërisht në lidhje me këtë vendim të fundit të GjL, Gjykata Kushtetuese ritheksoi se:

. . . E drejta për t’iu drejtuar gjykatave nuk përfshin vetëm të drejtën për të hapur një proces, por edhe të drejtën për të pasur, nga ana e gjykatës, një zgjidhje përfundimtare në lidhje me mosmarrëveshjen. Në një shoqëri demokratike, e drejta për administrim të mirë të drejtësisë zë një vend të dallueshëm dhe asnjë interpretim i ngushtë i nenit 42 të Kushtetutës dhe i nenit 6 të KEDNJ nuk përputhet me qëllimet dhe objektin e tyre.

Në një tjetër rast gjykimi, Gjykata e Lartë vendosi pushimin e çështjes për shkak të hyrjes në fuqi të Ligjit nr. 9678, datë 13.01.2007, “Për dhënie amnistie”, para se të shqyrtohej çështja penale në seancë gjyqësore. Pikërisht në Vendimin nr. 16/2010¹⁴² në lidhje me këtë çështje, Gjykata Kushtetuese theksoi se e drejta e individit për një proces të rregullt ligjor:

. . . përbën garanci për administrimin e mirë të drejtësisë, prandaj, çdo interpretim i ngushtë i nenit 42 të Kushtetutës dhe i nenit 6 të KEDNJ nuk përputhet me qëllimet dhe objektin e tyre.

Në këtë kuptim, e drejta e individit për t’ju drejtuar gjykatës nuk përfshin vetëm të drejtën për të hapur një proces, por edhe të drejtën për të pasur, nga ana e gjykatës, një zgjidhje përfundimtare në lidhje me mosmarrëveshjen objekt gjykimi, pasi aksesit në gjykatë duhet të jetë substantiv dhe jo thjesht formal.

140) Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, 2006, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2007, f. 210.

141) Shih Vendimin e GjK Nr. 14/2009 në <http://www.gjk.gov.al/>

142) Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, 2010, Shtypshkronja ILAR, f. 360.

Mohimi i të drejtës për t'iu drejtuar gjykatës dhe për të marrë një përgjigje përfundimtare prej saj lidhur me pretendimet e ngritura, përbën cenim të së drejtës themelore për një proces të rregullt ligjor, parashikuar nga neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDNJ.

Mosmarrja e një vendimi përfundimtar nga Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë sipas Gjykatës Kushtetuese “ka sjellë mosgjykimin e thelbit të pretendimeve të kërkuarit” duke i mohuar atij “të drejtën për t’ju drejtuar gjykatës, si element thelbësor i të drejtës për proces të rregullt ligjor.”¹⁴³

Gjykata Kushtetuese ka analizuar të drejtën për akses në gjykatë nga këndvështrimi i nevojës për të ushtruar kontroll mbi vendimmarrjet e organeve shtetërore dhe i mundësisë së subjekteve për të vënë në vend të drejtën e cenuar të tyre.¹⁴⁴ Në Vendimin nr. 10/2006, GjK ka theksuar se ndaj veprimeve të pushtetit administrativ duhet të ushtrohet një kontroll, i cili nuk mund të jetë tjetër veçse kontroll gjyqësor.¹⁴⁵ Të njëjtin arsyetim mbajti GjK edhe në Vendimin Nr. 16/2008¹⁴⁶ apo edhe Vendimin nr. 18/2010¹⁴⁷ ku, mori në shqyrtim papajtueshmërinë me Kushtetutën e neneve përkatësisht të Ligjit mbi Procedurat Tatimore¹⁴⁸ dhe Kodit Doganor¹⁴⁹ të cilat parashikonin detyrimin e pagimit të një pjese të gjobës së vendosur nga orient përkatëse administrative tatimore e doganore si kusht për *paraqitjen për shqyrtim gjyqësor* të vendimmarrjes përkatëse. Kështu pra, çështja e aksesit në gjykim është trajtuar nga Gjykata Kushtetuese edhe në adresim të rregullimeve ligjore mbi këtë të drejtë. Konkretisht Ligji mbi Procedurat Tatimore (N. 3 i Ligjit 9713, datë 16.04.2007 që ndryshoi Ligjin mbi procedurat tatimore) parashikonte detyrimin e *tatimpaguesit të paguajë 15 përqind të çdo gjobe dhe interesi para se të paraqiten për shqyrtim gjyqësor*, dhe Kodi Doganor (N. 289, pika 5) parashikonte detyrimin e subjekteve tregtare të parapaguanin “*pjesën që mbetet prej 60 përqind të gjobës*”

143) Po aty.

144) Për një analizë më të gjerë të kontrollit ndaj vendimmarrjeve të administratës publike shih: Grup autorësh Spanjë-Shqipëri, Çështje të së Drejtës Administrative në vështrim krahasues, botim i Agjencisë Spanjolle AECID në Shqipëri, Tiranë 2010.

145) Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, 2006, Shtypshkronja ILAR, f. 93

146) Shih Vendimin e GjK Nr. 16, datë 25.07.2008 në <http://www.gjk.gov.al/>

147) Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, 2010, Shtypshkronja ILAR, f. 413.

148) Ligji nr. 8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë” i ndryshuar.

149) Ligji nr. 8449, datë 27.01.1999 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”.

me qëllim ankimin në gjykatë të vendimit të Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave. Gjykata Kushtetuese, në reflektim të Kushtetutës theksoi se aksesit në gjykatë nuk është i pakufizueshëm, por kufizimet e të drejtave themelore siç është edhe aksesit në gjykatë si pjesë e procesit të rregullt ligjor, duhet të respektojnë kërkesat e N. 17 të Kushtetutës. Pra, ndërkohë që legjislatori mund të kufizojë aksesin në gjykatë, ky kufizim nuk mund të mos respektojë testin e parashikuar nga Kushtetuta për këtë rast: kufizimi të parashikohet me ligj, të jetë për një interes publik apo mbrojtjen e një të drejte tjetër themelore, të mos cenojë thelbin e të drejtës, të jetë proporcional dhe të mos tejkalojë kufijtë e jurisprudencës së GjEDNJ-së të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.¹⁵⁰ Në referim të këtij testi, GjK, në vendimin 16/2008 theksoi se:

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

Të njëjtin qëndrim mbajti GjK edhe në Vendimin e saj Nr. 18/2010, ku theksoi se:

... legjislacioni administrativ në fuqi u jep mundësinë organeve doganore të bëjnë të mundur vjeljen efektive të detyrimeve, pa kufizuar të drejtën e aksesit në gjykatë të shtetasve.

Prezumimi i pafajësisë

Kushtetuta parashikon në nenin 30 të saj se “[k]ushdo quhet i pafajshëm përderisa nuk i është provuar fajësia me vendim gjyqësor të formës së prerë”. Prezumimi i pafajësisë paraqitet kështu si një parashikim shprehimisht kushtetues, që në të njëjtën kohë është edhe një nga elementët përbërës të procesit të rregullt ligjor. Gjykata Kushtetuese ka mbajtur këtë qëndrim shprehimisht në disa vendime të saj si p.sh. Vendimi Nr. 9/2004¹⁵¹ apo Vendimi nr. 19/2008.¹⁵² Parimi i prezumimit të

¹⁵⁰) Shih N. 17 të Kushtetutës.

¹⁵¹) Vendimi i GjK Nr. 9/2004 në <http://www.gjk.gov.al/>

¹⁵²) Vendimi i GjK Nr. 19/2008 në <http://www.gjk.gov.al/>

pafajësisë do të thotë së pari që gjykimi të jetë i paanshëm dhe të mos jetë i tillë që të fillojë procesi i gjykimit me bindjen se i pandehuri ka kryer krimin për të cilin akuzohet, por edhe se barra e provës i takon palës akuzuese dhe se çdo dyshim duhet të shkojë në favor të të pandehurit si dhe se gjykata duhet ta mbështesë vendimin në prova direkte dhe indirekte që duhet të provohen nga akuza.¹⁵³ Në Vendimin Nr. 4/2001¹⁵⁴ GjK theksoi se:

Nga materialet e çështjes nxirret konkluzioni, se gjykata e shkallës së parë që e ka deklaruar fajtor të pandehurin, e ka marrë të mirëqenë akuzën, duke cenuar parimin e prezumimit të pafajësisë që parashikohet nga neni 6, pika 2 e Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut dhe nga neni 4 i Kodit të Procedurës Penale. Në këto dispozita parashikohet, se çdo person i akuzuar për një shkelje të ligjit prezumohet i pafajshëm derisa fajësia e tij të provohet ligjërish. Cenimi i këtij parimi të rëndësishëm procedural nga ana e gjykatës tregon se nuk është zhvilluar një proces i rregullt ligjor, që shprehet qartë në qëndrimin e mbajtur nga gjykata ndaj alibisë së pretenduar nga i pandehuri, sipas të cilit, në kohën e krimit ndodhej në Greqi

Të gjithë elementët thelbësorë të kuptimit të prezumimit të pafajësisë të paraqitur më lart janë pra elementë thelbësorë për vetë procesin e rregullt ligjor, i cili duhet të jetë i paanshëm për palët. Kështu, në Vendimin Nr. 19/2008 GjK ritheksoi edhe një herë të njëjtin qëndrim se:

... parimi i prezumimit të pafajësisë është një nga elementët përbërës të procesit të rregullt ligjor.

E drejta për t'u mbrojtur

Një element thelbësor i të drejtës për një proces të rregullt është edhe e drejta për t'u mbrojtur. Kjo e drejtë shfaqet në dimensione të ndryshme, si për shembull e drejta për t'u njoftuar në lidhje me çështjen, apo njohur me materialet e çështjes në gjykim, për t'u mbrojtur, për t'u mbrojtur nga avokati, tej. Kështu, në Vendimin nr. 4/2001,¹⁵⁵ GjK theksoi se:

153) Shih Vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 9/2004 në <http://www.gjk.gov.al/>

154) Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, 2000-2001, Shtypshkronja Mihal Duri e Re, f. 151.

155) Po aty.

. . . I pandehuri, nuk është njohur me të gjitha materialet në ngarkim të tij, nga prokurori para se çështja të kalonte për gjykim, Këto prova janë paraqitur vetëm në gjykatën e shkallës së parë pas disa seancave, me kërkesë të gjykatës. Në këtë vështrim, është shkelur e drejta e mbrojtjes të të gjykuarit.

Në një tjetër vendim të saj in Nr. 5/2008,¹⁵⁶ GjK mori në shqyrtim kërkesën për cenim të procesit të rregullt ligjor si pasojë e mos njoftimit të të pandehurit por edhe mungesën e të pandehurit dhe mbrojtësit të tij në procese gjyqësore, për më tepër që në procesin gjyqësor të zhvilluar në Gjykatën e Lartë në rastin në fjalë, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë me vendimin e dhënë e ka ndryshuar *in peus* (në përkeqësim) masën e dënimit të kërkuesit. Duke mos u ndalur në këtë vendim në analizën e parimit të *'përkeqësimit in peius'*, GjK në lidhje me të drejtën për t'u mbrojtur theksoi se:

. . . Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë nuk duhej të zhvillonte gjykimin pa i dhënë mundësi palës së akuzuar për të realizuar mbrojtjen ligjore. Në aspektin e garantimit të procesit të rregullt ligjor, për Kolegjin Penal të Gjykatës së Lartë dilte e domosdoshme marrja e masave në mënyrë që të mos lejonte zhvillimin e seancës në mungesë të përfaqësuesit të interesave të të pandehurit, sepse ishte e vetmja mënyrë që i pandehuri, përmes figurës përfaqësuese të avokatit, të realizonte të drejtën për tu mbrojtur.¹⁵⁷

GjK ka konsideruar parimin e mosrëndimit të pozitës së të pandehurit (*reformatio in peius*) si pjesë e procesit të rregullt ligjor në disa vendime si Nr. 50/1999,¹⁵⁸ Nr. 13/2003¹⁵⁹ si dhe Vendimin Nr. 15/2008,¹⁶⁰ në të cilat ajo analizon se:

. . . parimi i mosrëndimit të pozitës së të pandehurit është i lidhur me garancinë e aksesit në gjykatë si element i procesit të rregullt. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (Kushtetuta) dhe Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) nuk e përmendin në mënyrë të shprehur këtë parim, por ai në vetvete e përmban dimensionin kushtetues. Zbatimi i këtij parimi është një garanci më shumë për të gjykuarin, me qëllim që ai të realizojë në mënyrë efektive të drejtën

156) Shih Vendimin nr. 5, datë 04.03.2008 në <http://www.gjk.gov.al/>

157) Po aty.

158) Botuar në Fletore Zyrtare 25, 1999.

159) Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

160) Po aty.

për t’u drejtuar me ankim gjykatës. Gjykata është shprehur, se ekzistenca e këtij parimi u jep mundësi të gjykuarve që të mos heqin dorë nga garancitë që ofron Kushtetuta vetëm nga frika, se mund të dëmtohen rëndë interesat e tyre.

Në lidhje me të drejtën për t’u mbrojtur si pjesë e procesit të rregullt ligjor, Gjykata Kushtetuese në Vendimin nr. 17/2005¹⁶¹ ka theksuar edhe se mungesa:

. . . e komunikimit të kërkesës për rishikim dhe me shqyrtimin e çështjes në dhomën e këshillimit pa pjesëmarrjen e palëve¹⁶² . . . janë të lidhura e të ndërvarura nga njëra tjetra dhe kanë të bëjnë me standardet e caktuara për një proces të rregullt në drejtim të pjesëmarrjes në gjykim, të drejtës së mbrojtjes dhe parimit të kontradiktoritetit.

Gjykata Kushtetuese gjithashtu ka mbajtur qëndrimin në vijimësi se e drejta për t’u mbrojtur i përket një personi qoftë ai edhe funksionar publik. Këtë qëndrim ka mbajtur ndaj prokurorëve, gjyqtarëve, apo këshilltarëve të organeve përfaqësuese të qeverisjes vendore. (shih më lart).

E drejta për t’u mbrojtur do të ishte e pakuptimtë nëse palët nuk do të kishin mundësinë të merrnin pjesë¹⁶³ në gjykim për shkak të mosnjohimit,¹⁶⁴ apo nëse palët nuk do të kishin kohën e mjaftueshme për t’u mbrojtur¹⁶⁵ dhe nuk do të dëgjoheshin. E drejta për t’u dëgjuar në seancë nga një gjykatë e paanshme kërkon që gjyqtarët të formojnë një qëndrim të paanuar e të plotë. Gjykata Kushtetuese në vendimin nr. 9/2010 lidh këtë të drejtë me të shfaqurit të gjyqtarit si , “*. . . i paanshëm dhe i pavarur, duke qenë roli i tij në mënyrë esenciale pasiv dhe super partes*”.¹⁶⁶

E drejta për t’u mbrojtur lidhet ngushtë edhe me parimin e kontradiktoritetit. Sipas GjK në Vendimin Nr. 5/2003¹⁶⁷ ky parim:

. . . kërkon që argumentet e mbrojtjes të paraqiten dhe të dëgjojen njëlloj si ato të prokurorit. Ky parim presupozon që, secilës palë, duhet t’i ofrohen mundësi

161) Shih Vendimin e GjK nr. 17, datë 18.07.2005 në <http://www.gjk.gov.al/>

162) Shënim i autorit: bëhet fjalë për Dhomën e Këshillimit në Gjykatën e Lartë.

163) Vendimi i GjK nr. 109, datë 28.05.2002

164) Vendimi i GjK nr. 17, datë 4.04.2001

165) Shih Vendimin e GjK nr. 25, datë 30.07.2003 të Gjykatës Kushtetuese.

166) Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2010, Shypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 138

167) Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 5, datë 17.02.2003.

të arsyeshme për të paraqitur pretendimet për çështjen, në kushte të tilla që të mos e venë në disavantazh me palën tjetër

Me rëndësi të veçantë paraqitet edhe një aspekt tjetër që lidhet me të drejtën për t'u mbrojtur nëpërmjet një avokati. Sidomos, e drejta për t'u mbrojtur për çështje me karakter penal, përfshin të drejtën për t'u mbrojtur nga avokati. Madje, GjK Ka theksuar se kjo e drejtë përfshin edhe të drejtën për t'u mbrojtur nga një avokat kompetent, të përshtatshëm e të efektshëm. Kështu, në çështjen Balliu kundër Shqipërisë, GjEDNj ka theksuar parimin e njohur se *'..një personi të akuzuar për një vepër penale, i cili nuk dëshiron të mbrohet vetë, duhet t'i jepet mundësia për të pasur ndihmë ligjore nëpërmjet një mbrojtësi të zgjedhur prej tij'*.¹⁶⁸ Më tej, kur avokati ka mbrojtur në një proces gjykimi pesë të pandehur njëherësh të cilët rezultojnë të kenë papajtueshmëri interesash, apo kur avokati ka pranuar fajësinë e të pandehurit që ai mbron,¹⁶⁹ GjK ka konkluduar se jemi përpara rasteve të mungesës së një mbrojtje efektive e të efektshme. Edhe këto raste janë konsideruar cenim i të drejtës për t'u mbrojtur nga një avokat si pjesë e procesit të rregullt ligjor.

Parimi i "barazisë së armëve"

Barazia e armëve (i lidhur ngushtë me parimin e kontradiktoritetit), pra e drejta e palëve për t'i bërë të njohur njëri-tjetrit në kohën e duhur, mjetet dhe faktet mbi të cilat mbështesin pretendimet e tyre, provat që do të paraqesin dhe dispozitat ligjore që do t'u referohen, në mënyrë që të bëhet e mundur për secilën palë mbrojtja e interesave të tyre në gjykim, është një parim thelbësor i shqyrtimeve gjyqësore, qofshin këto civile apo penale.¹⁷⁰ Kjo i jep mundësinë palëve të përgatiten dhe paraqesin çështjen e vet në pozita të barabarta me njërit-tjetrin.¹⁷¹ Trajtimi i njëjtë i palëve është trajtuar nga Gjykata Kushtetuese në Vendimin Nr. 17/2000,¹⁷² në të

168) Shih Vendimin e Gjykatës së Strasburgut i datës 16 Qershor 2005- ankimi nr. 74727/2001., paragrafi 32. Në këtë vendim, duke theksuar dhe analizuar elementët e ndryshëm të këtij parimi, GjEDNj analizoi se në rastin konkret autoritet shqiptare e kishin plotësuar kërkesën ligjore, dhe se '... rrethanat e përfaqësimit të ankuesit gjatë gjykimit të tij nuk cenojnë të drejtën për një gjykim të drejtë, sipas paragrafit 1 të këtij neni."

169) Vendimi i GjK nr. 222, dt. 4.11.2002.

170) Shih, për shembull, nenin 19 të Kodit të Procedurës Civile.

171) Këtë qëndrim ka mbajtur Gjykata Kushtetuese në vendimet e saj N r. 5/2003, nr. 7/2005 dhe nr. 19/2008.

172) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2000-2001, Shtypshkronja 'Mihal Duri

cilin ajo ka shfuqizuar Vendimin nr. 386, datë 29.07.1999 të Kolegjeve të Bashkuara të GjL të RSh, ndër të tjera edhe me arsyetimin se:

Vendimi i Kolegjeve të Bashkuara, është rrjedhojë e një procesi të parregullt edhe për një shkak tjetër, sepse nga njëra anë pranohet për shqyrtim rekursi i prokurorit kundër vendimit të pafajësisë dhe nga ana tjetër duke vendosur moslegjitimitimin e mbrojtësit të caktuar nga familjarët, i ve palët në pozita të pabarabarta. Një qëndrim i tillë vjen në kundërshtim edhe me kërkesat e nenit 6 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut dhe praktikën e Gjykatës Europiane, për respektimin e kërkesave për “barazinë e armëve”, që secilës palë t’i sigurohen mundësitë përkatëse për t’i parashtruar çështjet e saj në kushte që nuk e vënë atë në gjendje shumë më pak të favorshme se sa palën e kundërt.

Gjithashtu, në Vendimin Nr. 9/2001,¹⁷³ Gjykata Kushtetuese, në analizë të një gjykimit të gjykatës së apelit, thekson se edhe mosaktimi i një mbrojtësi kryesisht cenon parimin e barazisë së armëve, duke mos i mundur një palë të jetë në pozita të njëjta me tjetrën. GjK ka theksuar:

. . . për më tepër gjykata e apelit nuk ka caktuar as mbrojtës kryesisht, por ka dëgjuar vetëm prokurorin, duke mos respektuar parimet e rëndësishme të - barazisë së armëve.¹⁷⁴

Parimi i barazisë synon të realizohet një debat real mes palëve, dhe nuk mundet objektivisht të zbulohet e vërteta e kështu të jepet drejtësia.¹⁷⁵ Kjo do të thotë jo vetëm që në procese penale të caktohet një mbrojtës, edhe kryesisht në rastet e nevojshme në proceset penale, apo që të legjitimohen njësoj palët për të ushtruar ankimin, por edhe që të thirren dëshmitarët që kërkohen nga palët me qëllim bërjen e pyetjeve e marrjen e dëshmive të nevojshme për gjykimin,¹⁷⁶ t’u jepet kohë e mjaftueshme palëve për paraqitjen e provave me rëndësi për çështjen, etj.¹⁷⁷

e Re', Tiranë 2002, f. 46.

173) Po aty, f. 169.

174) Qëndrim të njëjtë ka mbajtur Gjykata Kushtetuese edhe në Vendimin e saj nr. 198/2001.

175) Shih Vendimin e GjK Nr. 10, dt. 2.4.2009, Nr. 23, dt. 23.7.2009, etj.

176) Shih Vendimin e GjK Nr. 7, dt. 27.4.2005.

177) Shih Vendimin e GjK Nr. 38, dt. 30.12.2010, në: Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 770.

Arsyetimi i vendimeve gjyqësore

Neni 142 i Kushtetutës parashikon se gjykatat e të gjitha niveleve duhet të arsyetojnë vendimet e tyre. Gjykata Kushtetuese në lexim të kësaj kërkesë kushtetuese ka theksuar se arsyetimi i vendimeve është një element i rëndësishëm i procesit të rregullt ligjor.¹⁷⁸ Neni 6 i KEDNJ, neni i cili plotëson kuptimin dhe dimensionet e procesit të rregullt ligjor, është lexuar nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, se i 'detyron gjykatat të arsyetojnë vendimet e tyre'.¹⁷⁹ Kështu, ky element kërkon nga gjykatat të parashitoren në mënyrë të përmbledhur rrethanat e faktit, provat mbi të cilat bazohet vendimi, mënyrën e vlerësimit të këtyre provave, pra të tregojnë me qartësi të mjaftueshme arsyet mbi të cilat mbështesin vendimet e tyre. Në Vendimin nr. 33/2005,¹⁸⁰ Gjykata Kushtetuese ka theksuar se:

. . . vendimi gjyqësor në çdo rast duhet të jetë logjik, i rregullt në formë dhe i qartë në përmbajtje. Në tërësinë e tij ai duhet konsideruar si një unitet, në të cilin pjesët përbërëse janë të lidhura ngushtësisht mes tyre. Ato duhet të jenë në shërbim dhe funksion të njëra-tjetrës. Argumentet e pjesës arsyetuese duhet të jenë të bazuara dhe të lidhura logjikisht, duke respektuar rregullat dhe ligjet e mendimit të drejtë. Ato duhet të formojnë një përmbajtje koherente brenda vendimit, i cili përjashton çdo kundërthënie apo kontradiksion të hapur ose të fshehtë. Këto argumente duhet të jenë gjithashtu të mjaftueshëm për të mbështetur dhe pranuar pjesën urdhëruese. Konkluzionet e pjesës arsyetuese duhet të bazohen jo vetëm në aktet ligjore, por edhe në parimet dhe rregullat që karakterizojnë mendimin e shëndoshë e logjik.

Edhe pse ky sqarim i hollësishëm i kuptimit të nevojës për gjykime të arsyetuara, kjo nuk do të thotë që gjykata duhet të analizojnë në detaje çdo element të shqyrtuar. Kështu, Gjykata Kushtetuese, në Vendimin nr. 23/2008¹⁸¹ pasi analizoi pretendimin se Gjykata e Apelit Korçë dhe Gjykata e Lartë, në vendimet e tyre nuk kanë arsyetuar shkaqet ligjore, si e humbën ata pronësinë dhe si e fituan paditësit, argumentoi se gjykata:

178) Shih Vendimin e GjK Nr. 33, dt. 8.12.2005, Vendimin e GjK Nr. 23, dt. 23.7.2009, Vendimin e GjK Nr. 7, dt. 09.03.2009, etj

179) Vendimi i GJEDNJ në çështjen Van de Hurk kundër Hollandës, 19 prill 1994, § 61, i cituar në Vendimin e GjK nr. 23/2008. Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

180) Shih Vendimin e GjK Nr. 33, dt. 8.12.2005 në <http://www.gjk.gov.al/>

181) Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

... i kanë dhënë mundësi kërkuarit të parashtrorjës pretendimet e tij dhe të paraqesë provat në mbrojtje të këtyre pretendimeve, i kanë administruar dhe çmuar këto prova sipas bindjes së tyre të brendshme dhe në përfundim të procesit, me vendim të arsyetuar, janë shprehur mbi mënyrën e vlerësimit të këtyre provave dhe zgjidhjen e çështjes konkrete në themel. Në këtë kontekst, në lidhje me këtë pretendim, procesi ligjor nuk mund të konsiderohet si i parregullt.

Ekzekutimi i vendimeve të formës së prerë

Ekzekutimi, dhe madje edhe ekzekutimi brenda një afati të arsyeshëm i një vendimi të formës së prerë të gjykatës, është pjesë përbërëse e të drejtës për një proces të rregullt ligjor në kuptim të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (neni 42) dhe të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (neni 6/1). Tashmë është edhe jurisprudencë e konsoliduar e Gjykatës Kushtetuese të RSh qëndrimi se ekzekutimi i vendimeve të formës së prerë është pjesë e procesit të rregullt ligjor. Në një sërë vendimesh si Nr. 27/2007, Nr. 1/2009, Nr. 6/2009, Nr. 9/2009, Nr. 8/2010, etj., etj., GjK ka mbajtur këtë qëndrim. Kështu, në Vendimin nr. 43/2007, ajo ka theksuar se:

Zbatimi i plotë dhe efektiv i vendimeve gjyqësore është me rëndësi thelbësore për shtetin, me qëllim që të krijojë, forcojë dhe zhvillojë një sistem gjyqësor të respektueshëm nga të gjithë.

Gjykata Kushtetuese, gjithashtu, ka shtuar se:

Asnjë organ shtetëror nuk mund të vërë në diskutim drejtësinë e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, por detyrohet të marrë të gjitha masat përkatëse për zbatimin e tyre¹⁸²

dhe se:

... gjykimi nuk duhet konceptuar ngushtë, vetëm me sigurimin e një vendimi gjyqësor, por me përfundimin e gjithë këtij procesi, sepse një e drejtë e fituar, nëse ajo nuk realizohet nëpërmjet ekzekutimit të vendimit, mbetet pa asnjë vlerë¹⁸³

182) Shih Vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 6, datë 31.03.2006, Nr. 1, dt. 19.1.2009; nr. 6/2009.

183) Shih Vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 6, dt. 31.03.2006, nr. 43, dt. 9.12.2007, apo nr. 8, dt. 23.03.2010.

Në vitin 2000, Gjykata Kushtetuese hodhi poshtë ankesën e një shoqërie ankuese Qufaj&Co sh.p.k., duke deklaruar se:

. . . ankesa nuk merrej në konsideratë, sepse ekzekutimi i vendimeve të gjykatës është jashtë juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese.

Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, në çështjen Qufaj &Co kundër Shqipërisë,¹⁸⁴ qartësisht argumentoi të kundërtën, se e drejta për një proces të rregullt ligjor:

. . . do të ishte iluzionare, nëse një sistem ligjor i brendshëm i një Shteti anëtar, do të lejonte që një vendim gjyqësor i formës së prerë, të mbetej joveprues në dëm të një pale. Do të ishte e pakonceptueshme që neni 6 § 1 të përshkruajë në detaje garancitë procedurale të njohura palëve në procesin gjyqësor- procedime që duhet të jenë të ndershme, publike dhe të shpejta- pa mbrojtur ekzekutimin e vendimeve gjyqësore.¹⁸⁵

Ekzekutimi i vendimeve të formës së prerë jo vetëm që është reflektim i respektimit të procesit të rregullt ligjor, por edhe shumë elementë të tjerë janë elaboruar nga GjK për një analizë rast pas rasti të konkludimit në lidhje me shkeljen apo jo të kësaj të drejte për shkak të kohëzgjatjes së mosekzekutimit. Kështu, sipas GjK, elementët që duhen analizuar janë të shumtë si periudha që duhet marrë në konsideratë, kompleksiteti i çështjes, sjellja e kërkuesit, sjellja e autoritetit publik, etj. Të gjitha këto analizohen rast pas rasti për të kuptuar cenimin apo jo të procesit të rregullt ligjor. Kështu, në Vendimin Nr. 8/2010, Gjykata thekson shprehimisht se mosekzekutimi nuk mund të justifikohet me mungesën e fondeve dhe nuk mund të vonohet aq sa të cenojë vetë thelbin e kësaj të drejte. Konkretisht, ajo thekson se:

. . . në rastet kur debitor është vetë shteti, autoritetet shtetërore nuk mund të përmendin mungesën e fondeve si justifikim për të mos respektuar një detyrim financiar që vjen nga një vendim gjyqësor. Megjithatë, një vonesë në ekzekutimin e një vendimi mund të justifikohet në rrethana të veçanta, por vonesa nuk mund të jetë në atë shkallë sa të dëmtojë thelbin e së drejtës....¹⁸⁶

184) Çështja Qufaj kundër Shqipërisë, - 54268/2000, 18 nëntor 2004.

185) Po aty, paragrafi 38.

186) Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, 2010, Shtypshkronja ILAR, f. 122.

Gjykata Kushtetuese gjithashtu konsideron edhe se organet përkatëse të krijuara me qëllim ekzekutimin e vendimeve të formës së prerë, nuk mund të justifikojnë lënien të paekzekutuar të vendimit, edhe pse mund të kenë kryer disa veprimeve procedurale të cilat pra kanë rezultuar të pasuksesshme. GjK në Vendimin nr. 9/2009 vlerëson të pamjaftueshme veprimet e kryera nga organi i përmbarimit, ndërkohë që *është i pajisur me të gjitha mjetet procedurale që mundësojnë ekzekutimin e titullit ekzekutiv*.¹⁸⁷ Edhe në Vendimin nr. 8/2010, GjK theksoi se *“edhe pse nuk mund të konsiderohen si joaktive, ato arritën vetëm pas një periudhe 11 vjeçare të ekzekutojnë me masa shtrënguese vendimet gjyqësore të formës së prerë.”* Kjo periudhë në kuptimin e Gjykatës Kushtetuese konsiderohet mjaftueshëm e gjatë për të konkluduar se ka pasur shkelje të procesit të rregullt ligjor.¹⁸⁸

Gjykata e pavarur, e paanshme dhe e caktuar me ligj.

Një tjetër element i rëndësishëm i procesit të rregullt ligjor është edhe shqyrtimi i çështjes nga një gjykatë e krijuar me ligj. Neni 42 i Kushtetutës parashikon që *‘[k] ushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, 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.’* Po ashtu, Neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, kërkon që *“...çdo person ka të drejtë që çështja e tij të dëgjohet drejtësisht, publikisht dhe brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme”*. Në shtetin e së drejtës, kjo kërkesë merr rëndësi të veçantë në funksion të besimit në dhënien e drejtësisë që duhet të krijojnë në çdo rast në shoqërinë demokratike jo vetëm palët në gjykim, por çdo qytetar i thjeshtë¹⁸⁹. Kështu pra, gjykimi nga një gjykatë e drejtë, e pavarur, e paanshme, e caktuar me ligj përcaktohen nga Kushtetuta si pjesë e procesit të rregullt ligjor. Kjo e drejtë madje nuk duhet thjesht të jetë formale, pra thjesht e parashikuar me ligj, por edhe të shihet që po respektohet.¹⁹⁰ Si elementi objektiv, pra dhënia e garancive të nevojshme gjyqtarit për gjykim të paanshëm, ashtu edhe ai *subjektiv*, i lidhur ngushtë me bindjen

187) Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

188) Vendimi i GjK nr. 8/2010 në Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 122.

189) Shih Vendimin e GjK nr. 12, dt. 13.4.2007.

190) Po aty.

e brendshme që krijon gjyqtari për zgjidhjen e çështjes në gjykim, janë elementë të rëndësishëm të kërkesës për një gjykatë të pavarur e të paanshme.¹⁹¹

Veçanërisht përbërja e trupit gjykues, në mënyrë që të mënjanohej nga gjykimi i çështjes gjyqtarët që nuk kanë garancitë e kërkuara për paanshmëri në kuptimin objektiv është adresuar nga GjK në vendimet e saj. Në Vendimin Nr. 43/1999, GjK konsideroi cenim të procesit të rregullt ligjor pjesëmarrjen në gjykim të disa anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë si dhe Gjykatës së Kasacionit për një çështje të cilën ata e kishin shqyrtuar më parë. Kjo situatë i bënte këto organe të paanshme e, kështu pra, cenonte parimin e gjykimit nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme kërkuar nga Kushtetua.¹⁹² Të njëjtin qëndrim mbajti GjK edhe në Vendimin Nr. 48/1999,¹⁹³ ku theksoi se:

. . . pjesëmarrja si gjyqtarë e dy anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë në gjykimin e çështjes në Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, pavarësisht nga ndikimi i prezencës dhe i mendimit të tyre në të gjithë trupin gjykues, është një arsye e mjaftueshme dhe njëkohësisht një garanci më pak për kërkuesin, tek i cili është krijuar dyshimi i bazuar, se gjykata nuk ka qenë e paanshme në shqyrtimin e kësaj çështjeje.¹⁹⁴

Gjykata duhet gjithashtu të jetë e caktuar me ligj. Kjo do të thotë ajo kërkohet të jetë një gjykatë kompetente, të ketë juridiksion për të dëgjuar çështjen dhe që kompetenca t'i jetë dhënë asaj prej ligjit. Kështu, në Vendimin Nr. 31/2005, GjK, në analizë të kompetencave të Gjykatës së Lartë (kolegjeve të saj) sipas legjisllacionit në fuqi, theksoi se Kolegji Civil i GjL nuk ishte një 'gjykatë e caktuar me ligj', sepse:

. . . kolegji civil ka nxjerrë konkluzione për provat, të ndryshme nga ato të gjykatës së rrethit e të apelit, megjithëse nuk e kishte një kompetencë të tillë dhe për më tepër, për fakte që nuk janë vërtetuar në një gjykim të barabartë e të paanshëm. Ai ka zgjidhur çështjen jo vetëm duke pranuar pavlefshmërinë e kontratës së

191) Po aty.

192) Vendime të gjykatës Kushtetuese 1997-1999, Qendra e Publikimeve Zyrtare, Shtypshkronja Edlor, Tiranë 2000, f. 271.

193) Po aty, f. 281.

194) Për këtë arsye Gjykata Kushtetuese vendosi shfuqizimin e vendimit të Kolegjeve të Bashkuara si antikushtetues. Qëndrim të njëjtë mbajti GjK edhe në Vendimin nr. 4, dt. 25.2.2009. Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

shitblerjes së kërkuarit, pa i dhënë mundësi atij të paraqesë pretendimet për një problem që nuk ishte vënë në diskutim në gjykimet e mëparshme dhe nuk ishte ngritur në rekurs, por; edhe duke pranuar mbivendosjen e trullit të subjektit të interesuar mbi atë të kërkuarit në një kohë që të dy gjykatat më të ulëta, pas raporteve të ekspertëve, kanë arritur në përfundimin se pronat janë kufi me njëra-tjetrën.¹⁹⁵

Jo vetëm caktimi i kompetencave me ligj, por edhe respektimi i tyre sipas ligjit, pra mos tejkalimi i tyre, paraqitet si një nuancë e kuptimit të gjykimit nga një gjykatë e caktuar me ligj. Në Vendimin nr. 11/2009,¹⁹⁶ GjK thekson se në rastin në shqyrtim kishim të bënim me:

. . . gjykimin e një çështjeje nga gjykatat e krimeve të rënda kur ajo sipas ligjit i takon të gjykohet nga gjykatat e zakonshme të rretheve gjyqësore.... [dhe se]

. . . . shqyrtimi i një çështjeje nga një gjykatë jo kompetente . . . ka të bëjë edhe me respektimin e të drejtës kushtetuese për tu gjykuar nga një gjykatë e caktuar me ligj. Marrja nga një gjykatë e kompetencës që i takon me ligj një gjykatë tjetër, mund të bëhet vetëm nëse e lejon ligji dhe vetëm nga gjykatat që ai cakton.

Në një këndvështrim të njëjtë është konsideruar edhe rasti i gjykimit të një çështjeje nga një gjyqtar i vetëm ndërkohë që ligji procedural përkatës kërkon gjykimin me tre gjyqtarë. Kështu, në Vendimin nr. 35/2003,¹⁹⁷ Gjykata Kushtetuese arsyeton:

. . . mosrespektimi nga ana e gjyqtarit të vetëm, në momentin e paraqitjes së padisë, të disa rregullave procedurale që kërkon zhvillimi normal i një procesi gjykimi, ka sjell cenimin e një elementi thelbësor kushtetues që lidhet me gjykatën kompetente.

Në vendimin nr. 7/2009,¹⁹⁸ GjK gjithashtu thekson se është cenim i standardit kushtetues për një gjykim nga një gjykatë e caktuar me ligj edhe rasti i gjykimit nga Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë që bazohet në ‘... një vlerësim të ndryshëm të provave dhe të fakteve që janë dhënë nga gjykata e faktit,...’. GjK arsyeton se:

195) Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

196) Po aty.

197) Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

198) Po aty.

. . . Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë nuk e ka kompetencën të konkludojë për provat, duke u nisur nga një tjetër vlerësim që kanë bërë gjykata e shkallës së parë dhe e apelit. (shih Vendimi nr. 31, datë 01.12.2005). Gjatë shqyrtimit të çështjeve, Gjykata e Lartë nuk merr prova, por shqyrton dhe analizon çështjen në drejtim të kontrollit të ligshmërisë dhe të bazueshmërisë së vendimeve të ankimuarra. Një kontroll i tillë konsiston në analizën e plotë të fakteve dhe të rrethanave, të cilat janë pranuar më parë si të vërteta nga gjykata e faktit dhe e apelit dhe pa i ndryshuar ato.

III. KUVENDI, SI ORGAN PËRFAQËSUES ROLI I TIJ NË SHTETIN E SË DREJTËS

3.1. Kuvendi, si organ përfaqësues

Kuvendi paraqitet si organi përfaqësues, i përbërë nga një Dhomë e vetme prej 140 deputetësh, të zgjedhur drejtpërdrejt nga populli. Sikurse të gjitha parlamentet e shteteve evropiane, Kuvendi i Shqipërisë është një organ që vepron në emër të zgjedhësve, me një kuptim juridik origjinal të përfaqësimit politik. Shprehja e tij kushtetuese është parimi i lirisë së mandatit, ose i ndalimit të mandatit detyrues për anëtarët e tij. Të gjithë anëtarët e Kuvendit kanë mandat përfaqësues në emër të të gjithë zgjedhësve, gjë që nuk i lidh me porosi ose urdhra nga zgjedhësit e vet, ose me ndonjë mundësi revokimi nga ana e tyre.

Në dhjetëvjeçarin e fundit të zhvillimeve politike, një sërë debatesh janë zhvilluar në lidhje me çështjen e ndërtimit të Kuvendit, me imunitetin e anëtarëve të parlamentit, si dhe me vendin e Kuvendit, në raport me ekzekutivin dhe institucionet e pavarura kushtetuese. Këto çështje paraqesin një rëndësi të veçantë për të siguruar mbarëvajtjen e Kuvendit, si organ mjaft i rëndësishëm për zhvillimin e shtetit të së drejtës.

3.2. Sistemi zgjedhor

Kushtetuta e Shqipërisë afirmon parimet demokratike të sistemit të zgjedhjeve, duke vendosur një sistem zgjedhjesh “...të lira, të barabarta, të përgjithshme e periodike”.¹⁹⁹ Kjo do të thotë se, sistemi zgjedhor mbështetet kryesisht, mbi këto parime, por edhe mbi parimet e tjera kushtetuese, si dhe mbi të drejtat e liritë themelore, me qëllim që të garantohen kërkesat e parimit të shtetit të së drejtës. Në këtë kuadër,

¹⁹⁹ Neni 1/3 i Kushtetutës.

një vëmendje të veçantë merr edhe sistemi i ndarjes së mandateve, i cili gjithashtu, është parashikuar shprehimisht nga Kushtetuta. Kështu, në redaktimin e saj të parë, Kushtetuta parashikoi sistemin e përzier të zgjedhjeve. 100 nga deputetet zgjidheshin nga zona njëemërore, kurse 40 anëtarë të tjerë zgjidheshin në bazë të listave shumëemërore të partive ose të koalicionit të partive, duke ndjekur renditjen në to. Numri i deputetëve të çdo partie ose të një koalicioni partish, përcaktohej në raportin më të afërt me votat e vlefshme të marra prej tyre në raundin e parë të zgjedhjeve.²⁰⁰ Teorikisht, ky sanksionim i jep garanci respektimit të parimeve të sistemit zgjedhor, por, nga ana tjetër, sanksionimi i sistemit të ndarjes së mandateve në Kushtetutë, ka sjellë shpesh, nevojën e ndryshimit të Kushtetutës, për shkak të intensitetit të lartë të debatit politik në këtë kuadër. Konkretisht, këto nene, si dhe nenet që rregullonin organet e administrimit zgjedhor, kanë qenë ato që janë diskutuar më shumë ndër vite, janë interpretuar në mënyra të ndryshme nga Kodet Zgjedhore²⁰¹, si dhe i janë nënshtruar disa herë ndryshimeve përmes amendamenteve kushtetuese. Kështu, p.sh., Sistemi mazhoritar i zgjedhjeve, i sanksionuar në Kushtetutë, për zgjedhjen e 100 deputetëve, është interpretuar herë si sistem mazhoritar i shumicës absolute, e herë si sistem mazhoritar i shumicës relative.²⁰²

Aktualisht, me amendament kushtetues, ka ndryshuar tërësisht sistemi zgjedhor, nga një sistem i përzier me tendencë proporcionale, në një sistem zgjedhor proporcional rajonal, me zona zgjedhore shumëemërore.²⁰³ Kriteret dhe rregullat për zbatimin e këtij sistemi të ri, janë përcaktuar në kodin Zgjedhor të miratuar në vitin 2008.²⁰⁴

Nga pikëpamja e forcimit të Shtetit të së Drejtës, këto ndryshime na bëjnë të reflektojmë në lidhje me raportin që duhet të krijohet midis sanksionimit të sistemit zgjedhor në Kushtetutë dhe mbrojtjes së qëndrueshmërisë së saj si akti më i lartë në shtet. Fakti që Kodi zgjedhor dhe vetë sistemi zgjedhor në kuptimin e ndarjes së mandateve, kanë qenë aktet që kanë ndryshuar më shumë në 10 vitet e fundit, na bëjnë të rimendojmë për disa aspekte. Lind pyetja: a është e nevojshme që sistemi

200) Neni 64 i Kushtetutës.

201) Shih Kodet Zgjedhore të RSH përkatësisht të miratuar në vitet 2001, 2003, e 2008.

202) Shih Kodin Zgjedhor të RSh të vitit 2003.

203) Neni 64 i Kushtetutës. Ndryshuar me Ligjin nr. 9904, dt. 21.04.2008, "Për disa ndryshime në ligjin nr. 8417, dt. 21.10.1998, Kushtetuta e RSh", të ndryshuar.

204) Ligj, nr. 10 019, dt. 29.12.2008, "Kodi Zgjedhor i RSH".

zgjedor në kuptimin e ngushtë të tij, pra në kuptimin e ndarjes së mandateve, të jetë i sanksionuar në Kushtetutë? Për këtë duhet analizuar mirë raporti që krijohet midis faktit të mirëqenë se Kushtetuta nuk duhet t'i nënshtrohet ndryshimeve të vazhdueshme nga njëra anë, dhe dobisë që do të paraqiste sanksionimi në Kushtetutë i sistemit të ndarjes së mandateve. Sa herë që klasa politike shqiptare do të synonte ndryshimin e sistemit zgjedhor për oportunitetin politik të kryerjes së reformave zgjedhore, aq herë do ta pësonte Kushtetuta, e cila do të ndryshohej. Themi për oportunitetin politik, pasi jemi të bindur se, problemet dhe deficitet demokratike gjatë proceseve zgjedhore në Shqipëri, nuk kanë pasur si shkak modelin e sistemit zgjedhor të sanksionuar në Kushtetutë, por paaftësinë e klasës politike, për të administruar zgjedhje të ndershme dhe të rregullta. Prandaj, është e nevojshme që Kushtetuta të angazhohet me afirmimin dhe garantimin e parimeve të përgjithshme të këtij sistemi, me qëllim që modeli që do të përzgjidhet nga Kodi Zgjedhor të jetë medoemos një model demokratik. *(mendim i autores A. Anastasi)*

3.3. Debatë mbi strukturën e jashtme të Kuvendit

Çështja e strukturës së jashtme të Kuvendit është diskutuar mjaft në kuadrin e hartimit të Kushtetutës së vitit 1998 dhe vazhdon të diskutohet gjerësisht edhe sot, në qarqet politike. I gjithë debati është zhvilluar mbi çështjen nëse është i nevojshëm për kushtet e Shqipërisë, një parlament njëdhomësh, apo një parlament dydhomësh. Gjatë gjithë ekzistencës së shtetit të pavarur shqiptar ka mbizotëruar parlamenti i përbërë nga një dhomë e vetme, ndërkohë që parlamenti dydhomësh ka pasur një jetë mjaft të shkurtër. Ai u krijua për herë të parë me vendosjen e Republikës së I-rë shqiptare më 1925 dhe ra së bashku me vendosjen e monarkisë më 1928²⁰⁵. Ishte kjo, një arsye me natyrë historike që favorizoi vendosjen e sistemit njëdhomësh. Forma unitare e organizimit të shtetit është gjithashtu, një faktor në favor të njëdhomëshit. Në Shqipëri, nuk ka pasur dhe nuk ka njësi administrative autonome ose të pavarura nga pushteti qendror.²⁰⁶ Kështu, nuk lind nevoja krijimit të një dhome, si përfaqësuese e njërive shtetërore të pavarura, siç ndodh me Senatin e SHBA-së, Bundesratin Gjerman, dhomën e Lartë të Federatës Ruse, etj.

205) *Shih më gjerë për këtë problem: Anastasi A., Institucionet politike dhe e drejta kushtetuese në Shqipëri 1912-1939, vepër e cituar, f. 157-168.*

206) *Loloçi K., E drejta Kushtetuese, vepër e cituar, f. 73-74.*

Ndërkohë, mbështetësit e dydhomëshit për Kuvendin e Shqipërisë, paraqesin argumentet e tyre, të cilat konsistojnë sidomos në domosdoshmërinë e maturisë politike, eliminimit të autokracisë së mazhorancës parlamentare në një dhomë, si dhe në sigurimin e maturisë dhe cilësisë më të mirë në miratimin e ligjeve.²⁰⁷ E gjithë pyetja që mund të fokusohet në çështjen tonë është : a do t'i shërbente më mirë dydhomëshi mbarëvajtjes dhe forcimit të Shtetit të së Drejtës? Mbështetësit e tij, mendojnë se do të ishte pikërisht kështu. Argumenti kryesor i tyre sjell në vëmendje numrin e konsiderueshëm të akteve normative që janë përjashtuar prej Gjykatës Kushtetuese nga rendi juridik, për shkak të antikushtetutshmërisë së tyre.

Ndryshe mendojnë përkrahësit e njëdhomëshit, kur theksojnë se, në kushtet e zhvillimeve politike shqiptare, kërkohet që ligjvënësi të jetë sa më operativ e aktiv, në mënyrë që të krijohen lehtësi të domosdoshme në procesin ligjvënës dhe përfaqsimin e legjislativ të brendshëm me *acquis communautaire*. Për këtë arsye, njëdhomëshi është cilësuar si modeli më i përshtatshëm që mund ta shndërrojë të gjithë procesin ligjvënës në një lloj industrie për prodhimin e përditshëm të ligjeve. Ngadalësia në procesin e miratimit dhe mospajtimet midis dy dhomave, mund ta kishin penguar në mënyrë të konsiderueshme procesin ligjvënës.

Sidoqoftë, duhet theksuar se zërat politikë që mbështesin dydhomëshin, arritën përqendrimin më të lartë gjatë hartimit dhe miratimit të Kushtetutës së vitit 1998. Por, duket se, kjo çështje po shfaqet sërish, bashkë me zërat për disa ndryshime në Kushtetutën e Shqipërisë. Aktualisht ato kanë mbetur të paorganizuar dhe dydhomëshi në asnjë rast, nuk është paraqitur nga programet politike të partive parlamentare.

3.4. Roli i opozitës parlamentare për forcimin e Shtetit të së Drejtës

Në thelb, Shteti i së Drejtës karakterizohet si forma juridike e një demokracie pluraliste. E gjithë kjo lidhet me parimin e pluralizmit, ç'ka nënkupton edhe ekzistencën e partive politike.²⁰⁸ Në këto kushte, opozita, bëhet “...një organ i sovranitetit popullor po aq jetik sa edhe qeveria. Zhdukja e opozitës është zhdukja e

²⁰⁷) *Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Debati Kushtetues, Pjesa I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006, f. 194 e në vijim.*

²⁰⁸) *Nenet 3 e 9 të Kushtetutës.*

sovranitetit të popullit".²⁰⁹ Në fund të fundit, ajo është një kriter për vetë ekzistencën e demokracisë.

Kushtetuta e RSH-së garanton parimin e pluralizmit politik dhe ka institucionalizuar opozitën në mënyrë të tillë, saqë vetë mbarëvajtja e shtetit të së drejtës, varet nga mirëfunksionimi institucional i saj. Kështu, sistemi i zgjedhjeve dhe e drejta e zgjedhjeve shihen nga kushtetuta si pika kyçe për të vendosur raporte të drejta midis shumicës dhe opozitës. Gjithashtu, sigurohet pjesëmarrja e opozitës në funksionin ligjvënës të Kuvendit, përmes parashikimit të shumicave të cilësuar. Ligjet organike për institucionet e parashikuara nga Kushtetuta, kodet, ligji për vendosjen e gjendjes së jashtëzakonshme, etj., duhet të miratohen me një shumicë prej tri të pestave e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Po ashtu, ligjet për rishikimin e Kushtetutës mund të miratohen me një shumicë prej 2 të tretave të anëtarëve të Kuvendit. Çdo deputet, ka nismën ligjvënëse. Të gjitha këto, krijojnë mundësinë edhe për pjesëmarrjen e deputetëve të opozitës. Kjo pjesëmarrje mund të realizohet edhe përmes komisioneve parlamentare. Gjithashtu, deputetët e opozitës mund të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për të kërkuar kontrollin e ligjeve me Kushtetutën.

Në Kushtetutën e vitit 1998, fillimisht u parashikua nevoja e një shumice prej 3/5 për zgjedhjen e Presidentit të Republikës. Ky fakt, jo vetëm forconte pjesëmarrjen e opozitës në zgjedhjen e Presidentit të Republikës, por në të njëjtën kohë, rriste edhe natyrën përfaqësuese të figurës së Presidentit të Republikës. Por, me ndryshimet Kushtetuese të vitit 2008, shumica prej tri të pestat, u shndërrua në një alternativë fakultative dhe jo të detyrueshme për zgjedhjen e Presidentit, gjë që mund të shpjerë në rastin e zgjedhjes së Presidentit të Republikës, vetëm me vullnetin e mazhorancës.

(mendim i autores A. Anastasi)

Në këtë kuadër, një debat i gjerë politik e juridik është krijuar në rastet e bojkotimit të Kuvendit nga opozita, në mënyrë të përsëritur gjatë gjithë periudhës së tranzicionit demokratik. Në rastin e fundit, pas zgjedhjeve të 28 Qershorit të vitit 2009, opozita socialiste nuk mori pjesë në punimet Kuvendit, për 6 muaj me radhë, duke kërkuar transparencë të procesit zgjedhor. Bojkoti i saj nuk u shoqërua me

²⁰⁹ Ferrero G., *Il potere, Milano, Comunità 1947, f. 217, cituar sipas Omari L., Shteti i së Drejtës, Tiranë, 2002, f. 35.*

ndonjë krizë qeveritare, sa kohë që mazhoranca i qëndroi presionit opozitar, në saje të koalicionit që Partia Demokratike dhe partitë e tjera të djathta krijuan me Partinë Lëvizja Socialiste për Integrim, parti e spektrit të majtë. Ndërkohë, i gjithë debati mbi transparencën e zgjedhjeve u zhvendos jashtë mureve të Kuvendit, përmes protestave dhe mediave, duke shmangur Parlamentin dhe duke zbehur punën e tij. Edhe shumica parlamentare nuk u tregua e aftë që të dialogonte për të kapërcyer krizën e krijuar si rezultat i bojkotimit.

Në këto kushte, Komisioni Evropian shprehte shqetësimin e tij për rolin e parlamentit dhe forcimin e tij, kur theksonte se:

pjesë kyçe të legjislacionit që kërkonin një shumicë të cilësuar (tre të pestat e të gjitha votave), nuk arritën të miratoheshin. Reforma e nevojshme elektorale në kuadrin e zgjedhjeve vendore është mjaft e vonuar. Kjo situatë politike rrezikon një polarizim të thellë të klasës politike me rrjedhoja serioze në kuptimin e aftësive të saj politike për kompromise dhe për gjetjen e konsensusit në reformat kyçe.²¹⁰

Aktivizmi i opozitës në Kuvend mund të shprehet edhe përmes pjesëmarrjes në kontrollin parlamentar, veçanërisht ndaj ekzekutivit. Përveç komisioneve parlamentare të përhershme, Kushtetuta i ka njohur Kuvendit të drejtën për të caktuar edhe komisione të posaçme, ndër të cilat një rëndësi të veçantë paraqesin komisionet e hetimit. Këto të fundit, mund të krijohen detyrimisht nga Kuvendi, nëse kërkohen nga një e katërta e të gjithë anëtarëve të tij, për të shqyrtuar një çështje të veçantë.²¹¹ Teorikisht, këto komisione mund të shndërrohen në një mjet në duart e opozitës, porse praktikisht, zbatimi i këtij neni nuk ka dhënë rezultatet e pritura. Kjo ka ndodhur veçanërisht për faktin se në disa raste nuk është gjetur konsensusi midis forcave politike të opozitës e të shumicës parlamentare për të hetuar së bashku, duke e bërë të pamundur organizimin dhe funksionimin e komisionit hetimor. Çështja më e debatueshme nga kjo pikëpamje, ka qenë kuptimi i objektit të hetimit, pra, “një çështje të veçantë”. Mungesa e konsensusit mbi këtë objekt është bërë shpesh shkas për mosngritjen e komisioneve hetimore. Kjo çështje është gjykuar

210) Raporti analitik i Komisionit Evropian për Shqipërinë, dt. 09.11.2010, f. 12.

211) Neni 77 i Kushtetutës.

dhe interpretuar nga Gjykata Kushtetuese, që në vitin 2003.²¹² Gjykata Kushtetuese, duke bërë interpretimin përfundimtar të nenit 77 të Kushtetutës, me kërkesën e një grupi deputetësh të Kuvendit, ka theksuar se:

Çështjet e veçanta që përbëjnë thelbin e objektit të veprimtarisë së komisioneve hetimore parlamentare, të cilat e përmbajnë në vetvete interesin publik, janë ato që hetohen në aspektin e kontrollit e të zbatimit të ligjeve, të njohjes dhe verifikimit në thellësi të një fenomeni, ngjarjeje a veprimtarie dhe që nxisin iniciativat për propozime, amendime apo miratime ligjesh, me qëllim parandalimin e fenomeneve negative për shoqërinë e shtetit dhe nxjerrjen e përgjegjësive institucionale.²¹³

Është e rëndësishme të theksohet se në përcaktimin e çështjes së veçantë si objekt hetimi, komisioni hetimor duhet të mbajë parasysh respektimin e parimit të ndarjes së pushteteve dhe pavarësisë së gjykatave. Ky parim përjashton çdo formë të kontrollit parlamentar mbi aktivitetin juridiksional të gjykatave.²¹⁴ Konkluzionet e raportit përfundimtar që hartojnë komisionet hetimore, nuk janë të detyrueshme për gjykatat, por mund t'i njoftohen prokurorisë. Kështu, ndikimi i tij në nivelin politik, mund të jetë i konsiderueshëm.

Për sa më sipër, konkludohet se roli i opozitës dhe institucionalizimi i saj për mbarëvajtjen dhe forcimin e shtetit të së drejtë, shihet si një element i mirëqenë e i padiskutueshëm. Ajo ç'ka duhet të ndryshojë në këtë rast është aftësia e klasës politike shqiptare për të gjetur zgjidhje përmes kompromiseve dhe konsensusit për arrijtjen e reformave.

3.5. Imuniteti i deputetit në kuadrin e mbrojtjes së mandatit parlamentar

Mbrojtja e mandatit parlamentar bëhet kryesisht përmes dispozitave të Kushtetutës për statusin e deputetit. Ky i fundit përfshin imunitetin parlamentar, papajtueshmërinë e funksioneve me veprimtari të tjera (publike e private), si dhe shpërblimin e deputetëve për funksionin e kryer. Aktualisht, çështjet e statusit të deputetëve janë shndërruar në objekt debati të fortë, trajtuar ngushtësisht, si një aspekt i funksionimit

²¹²) Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 18/2003.

²¹³) Po aty.

²¹⁴) Po aty.

të Shtetit të së Drejtës. Atij i kanë shërbyer një sërë aktesh ligjore të miratuara nga Kuvendi ndër vite, të cilat kanë rregulluar çështjet e shpërblimit të deputetëve, të deklarimit të pasurive, të shmangies së konfliktit të interesit, me qëllim parandalimin e korrupsionit dhe luftën kundër tij.²¹⁵ Megjithatë, për të arritur rezultatet e synuara nga këto ligje, duhet të vlerësojmë jo vetëm përmbajtjen e tyre, e cila duket tërësisht në përputhje me standardet dhe kërkesat bashkëkohore, por edhe zbatimin e tyre me korrektësi, në praktikë, gjë që ka lënë për të dëshiruar.

Në pamundësi për të trajtuar të gjitha aspektet e mbrojtjes së mandatit parlamentar, e shohim me vend të ndalemi tek imuniteti parlamentar, i cili është shndërruar në një qendër debati, veçanërisht midis forcave politike, por edhe nga pikëpamja mediatike dhe studimore. Imuniteti parlamentar në kuptimin e paprekshmërisë së deputetit, ka qenë pika kyçe e këtij debati. Deri në vitin 2005, kur u paraqit projekti i parë për kufizimin e imunitetit të deputetit, të gjitha diskutimet kishin përfunduar me përforcimin e dispozitave kushtetuese që sanksiononin imunitetin e deputetit nga procesi penal. Kështu, p.sh., në dallim nga kushtetutat e vendeve të tjera, në Kushtetutën e Shqipërisë (1998), dispozita që sanksionon paprekshmërinë e deputetit, është përforcuar në dy aspekte kryesore: *së pari*, nga pikëpamja materiale, ajo e zgjeron konceptin e imunitetit, duke kërkuar autorizimin e Kuvendit edhe për ndjekjen penale të Deputetit, pa e kufizuar autorizimin vetëm për rastet e ndalimit dhe arrestimit të tij;²¹⁶ *së dyti*, nga pikëpamja procedurale, Kushtetuta ka sanksionuar një procedurë më të përforcuar, duke vendosur shprehimisht, votimin e fshehtë si detyrim procedural të Kuvendit për të dhënë autorizimin për ndjekjen penale. Sidoqoftë, duhet theksuar se, paprekshmëria e deputetit në Republikën e Shqipërisë mbetet një imunitet relativ dhe jo absolut.

Edhe Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë mendojmë se ka nxitur përforcimin e kontekstit të imunitetit parlamentar, duke e shtrirë atë mbi veprat penale që ndiqen me kërkesë të të dëmtuarit, drejtpërdrejt në Gjykatë. Kështu, p.sh., në vendimin e

215) Shih: Ligji nr. 8550, datë 18.11.1999 "Statusi i deputetit"; Ligji nr. 9049, datë 10.04.2003 "Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë"; Vendimi nr. 166, datë 16.12.2004 të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, "Rregullore e Kuvendit të Shqipërisë", i ndryshuar; e Ligji nr. 9367, datë 07.04.2005 "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike"

216) Neni 73/2 i Kushtetutës.

saj nr. 31/2000,²¹⁷ kërkesës së një grupi deputetësh për interpretimin e nenit 73/2 i Kushtetutës, Gjykata i është përgjigjur:

Për çështjet e parashikuara nga neni 59 i Kodit të Procedurës Penale [shënim i autorit: pra për çështjet që ndiqen me kërkesën e të dëmtuarit akuzues drejtpërdrejt në gjykatë], kërkesa për marrjen në autorizim për ndjekjen penale të personave që gëzojnë imunitet, i drejtohet Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, nga vetë gjykata pranë së cilës është depozituar kërkesa e të dëmtuarit akuzues.

Ndërkohë, deri në këtë moment ishte sanksionuar se, kërkesa për të kërkuar autorizimin e Kuvendit për të filluar ndjekjen penale të deputetit, paraqitej nga Prokurori i Përgjithshëm, pasi Kushtetuta ka përcaktuar prokurorinë si organin që ushtron ndjekjen penale. “Megjithatë, nga krahasimi i kësaj dispozite me dispozitat e Kodit të Procedurës Penale, del se kjo kompetencë e prokurorit nuk shtrihet mbi të gjitha veprat penale të parashikuara nga Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë. Ai e ushtron atë për çështje që ndiqen kryesisht ose mbi ankim. Në çështje të tjera që kanë të bëjnë me vepra penale, të cilat përmenden në mënyrë taksative në nenin 59 të Kodit të Procedurës Penale dhe që është e nevojshme kërkesa e të dëmtuarit akuzues, fillimi i ndjekjes penale është në kompetencë të gjykatës”. Për këtë arsye Gjykata Kushtetuese mendon se në këto raste, kërkesën pranë këtyre organeve për marrjen e autorizimit ka të drejtë ta bëjë vetëm gjykata, pa pasur nevojë për ndihmën ose ndërhyrjen e prokurorit. Në arsyetimin e saj Gjykata Kushtetuese nuk e ka shtruar opsionin nëse Kushtetuta ka dashur apo jo, që imuniteti nga procesi penal të shtrihet edhe mbi këto kundërvajtje penale.

Ekziston një mendim i pakicës, i cili e konsideron qëndrimin e Gjykatës Kushtetuese, në tejkallim të kompetencave të saj, pasi ajo nuk mund të krijojë dispozita të reja për Kushtetutën. Ndërkohë në rastin në shqyrtim, gjykata Kushtetuese nëpërmjet interpretimit të nenit 73/2, praktikisht, ka shtuar dispozitën përkatëse. Të njëjtin mendim me pakicën kanë shprehur edhe disa autorë, të cilët kanë theksuar se ky vendim, i ka caktuar gjykatës një kompetencë që ka cenuar pozicionin e saj si organ i paanshëm në dhënien e drejtësisë dhe pa të drejtë, nuk e ka konsideruar prokurorin si palë në gjykimin e çështjeve të kërkuara nga i dëmtuari akuzues.²¹⁸

217) Vendime të Gjykatës Kushtetuese, 2000-2001, Shtypshkronja 'Mihal Duri e Re', Tiranë 2002.

218) Islami H., Hoxha A., dhe Panda I., Procedura Penale, Komentar, Tiranë, 2003, f. 142-143.

Përpos sa më sipër, ne i mëshojmë edhe mendimit, që Gjykata Kushtetuese mund të kishte shtruar për diskutim edhe një opsion tjetër: a ka pasur qëllim Kushtetuta që të shtrijë paprekshmërinë personale të deputetëve në çështjet që ndiqen drejtpërdrejt në Gjykatë me kërkesën e të dëmtuarit akuzues dhe jo të Prokurorit? Për më tepër, të gjitha këto vepra përbëjnë kundërvajtje penale, të cilat nuk kanë lidhje me ushtrimin e mandatit parlamentar. Ndoshta, diskutimi mbi këtë opsion, mund ta kishte shpënë gjykatën në një relativizëm më të madh të kategorisë së imunitetit, në lidhje me paprekshmërinë personale. *(mendim i autores A. Anastasi)*

Duke analizuar qëndrimin e Kushtetutës së Shqipërisë, e miratuar në vitin 1998, vëmë re ndryshim nga qëndrimi i mjaft shteteve të Evropës, të cilat, qysh pas viteve '90, shtruan nevojën e njohjes së kufizimeve të reja për imunitetin, sidomos në lidhje me veprat penale që lidhen me korrupsionin. Pra, nga njëra anë, debatohej nevoja e vazhdueshme në tranzicionin shqiptar për të kryer reforma me qëllim parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit dhe nga ana tjetër, kërkohej forcimi i imunitetit parlamentar për paprekshmërinë personale të Deputetit.

Gjithkush mund të shtrojë pyetjen: si është e mundur që Kushtetuta forconte imunitetin në një kohë që faktorët ndërkombëtarë kërkonin kufizimin e tij? Për më tepër, imuniteti po shpallej si një institut i vjetëruar dhe vendin e tij po e zinte vlerësimi për barazinë e shtetasve dhe për garantimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor. Për këtë mendojmë se është e nevojshme të bëjmë analiza të thelluara të situatës politike të vendit në atë kohë. Sidoqoftë, mund të arrijmë në një konkluzion paraprak duke ndjekur bisedimet e Komisionit për hartimin e Kushtetutës, ku shfaqet qartë tendenca për të mos lejuar përsëritjen e rasteve më të kontestuara në Parlament, për heqjen e imunitetit të disa deputetëve, përpara hyrjes në fuqi të Kushtetutës.²¹⁹

Franca (1995) dhe Italia (1993) ndërmorën një rishikim të Kushtetutës dhe bënë ndryshimin e saj, me qëllim kufizimin e imunitetit parlamentar. Dhënia e një autorizimi nga e gjithë seanca plenare e Parlamentit u konsiderua një mbingarkesë për punët parlamentare dhe një pengesë për gjykimin e shpejtë të çështjeve. Thelbi

219) "Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, *Debati Kushtetues, Pjesa I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006, f. 264-270.*

i ndryshimeve kushtetuese në Francë e Itali, mund të përmbliidhet në heqjen e autorizimit të Kuvendit për procedimin penal të deputetit. Ky autorizim mund të kërkohet në rastet më ekstreme, si ndalimi dhe heqja e lirisë. Në këtë mënyrë, organet e drejtësisë mund të fillojnë hetimin dhe gjykimin e parlamentarëve njësoj si për të gjithë qytetarët e tjerë të vendit. Kjo reformë u shtri në aspektin e paprekshmërisë në procesin penal dhe jo mbi atë të mospërgjegjësisë për fjalët e shprehura dhe votat e dhëna në Kuvend, gjë që është e logjikshme, pasi ky i fundit, është aspekt i lidhur drejtpërdrejt me ushtrimin e funksionit të deputetit.

Në Shqipëri, nga viti 2005 deri më sot, janë bërë disa përpjekje, për të arritur në një konsensus midis partive parlamentare, me qëllim kufizimin e imunitetit. Mosfinalizimi i tyre duket se lidhet me dy aspekte: së pari, më aspektin politik, ndërtuar mbi një klimë mosbesimi dhe nga një polarizim i klasës politike. Së dyti, me aspektin juridiko-kushtetues, pasi duket qartë që, kufizimi i imunitetit të deputetëve kërkon ndryshimin e Kushtetutës. Meqenëse Kushtetuta, ka bërë rezervë konstitucionale procedurën e dhënies së autorizimit nga Kuvendi dhe nuk e referon përmes ligjit ose akteve të tjera ligjore, e bëri të pamundur, që kufizimi i imunitetit të kryhej me ligj, apo me ndonjë vendim të Kuvendit. Kështu, përpjekja për të kufizuar dhe hequr imunitetin, përmes një vendimi konsensual të Kuvendit (projekt i vitit 2005), nuk u pranua nga opozita, e cila e konsideroi atë një vendim antikushtetues, me arsyetimin se kërkonte të ndryshonte dispozitat përkatëse të Kushtetutës.²²⁰

Një përpjekje e dytë u bë në vitin 2007, që gjithashtu, mbeti e parealizuar. Një grup deputetësh nga i gjithë spektri politik, paraqitën në Kuvend projektligjin “*Për kufizimin e imunitetit të deputetëve dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale*”, i cili do të miratohej si një ligj organik i Kuvendit, që kërkonte një shumicë të cilësuar (3/5). Kjo nismë ishte bazuar në opinionin e Komisionit të Venecias,²²¹ në të cilin, midis të tjerave, Komisioni kishte theksuar se, “...nëse Kuvendi do të miratonte dispozita të përgjithshme mbi kufizimin e imunitetit parlamentar, ato duhet të merrnin shumicën e cilësuar të parashikuar në Nenin 81, pika 2, të Kushtetutës,

220) Omari L. dhe Anastasi A., *E drejta Kushtetuese, vepër e cituar*; f. 231-232.

221) *Opinion nr. 361/2005, datë 20.03.2006*, [http://www.venice.coe.int/docs/2206/CDL-AD\(2006\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2206/CDL-AD(2006)005-e.asp)

që ka të bëjë me organizimin dhe funksionimin e institucioneve që parashikohen nga Kushtetuta. Kjo nuk shmang problemin lidhur me nevojën e marrjes së një vendimi individual për çdo rast që mund të paraqitet. Kjo çështje duhet të vendoset nga autoritetet shqiptare kompetente.” Gjithashtu, ky projekt ishte mbështetur në Rezolutën (97)24, “Për njëzet parimet udhëheqëse të luftës kundër korrupsionit” e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës.²²² Parimi i gjashtë udhëheqës i parashikuar nga kjo rezolutë, ishte pikërisht ai “i kufizimit të imunitetit nga hetimi, ndjekja penale apo gjykimi i krimeve të korrupsionit në shkallën e nevojshme në një shoqëri demokratike”.

Aktualisht, Kuvendi, me shumicën e votave të tij, ka miratuar, në formën e aneksit të parë shtojcë në Rregulloren e tij, Vendimin nr. 89, datë 24.2.2011, “Për kufizimin e imunitetit të deputetit dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale”.²²³ Në bazë të këtij vendimi, bëhet kufizimi i imunitetit të deputetëve për fillimin e ndjekjes penale për veprat penale që lidhen me korrupsionin aktiv dhe pasiv, sipas dispozitave të Kodit Penal. Në fakt, këto vepra nuk renditen në vendim, gjë që do të ishte më korrekte sesa referimi i tyre në grup, në Kodin Penal. Por, çështja që ka ngjallur diskutimin më të madh në këtë vendim, është fakti që ai bazohet në deklarinimin me shkrim të pëlqimit të vetë deputetit personalisht, për kufizimin e imunitetit të tij, për këto kategori veprash penale. Kjo është një përpjekje e sforcuar për lënien e imunitetit, që e vlerëson atë si një atribut personal të deputetëve, gjë që nuk përputhet me konceptin e imunitetit për mbrojtjen e mandatit parlamentar dhe mbrojtjen e ushtrimit të funksionit të deputetit. Vendimi, bën përpjekje të shmangë kundërshtinë e tij me Kushtetutën, kur vendos që, pëlqimi me shkrim të jetë i vlefshëm deri në përfundimin e legjislaturës, me përjashtim të rastit kur deputeti deklaron me shkrim tërheqjen e saj. Por, edhe kjo përpjekje, nuk mund t’i zgjidhë të gjitha dilemat që shtrohen nga doktrina për kushtetutshmërinë dhe ligjshmërinë e tij. Madje, kjo është theksuar edhe në Vendimin e Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë, i cili pushoi gjykimin e çështjes gjyqësore ndaj një deputeti i cili rifitoi një mandat të ri në përfundim të zgjedhjeve të reja. Gjykata ka theksuar se “Imuniteti i Deputetit nuk është një garanci personale e deputetit, por një mjet Kushtetues për të siguruar

222) Shih në: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10Expl.Memo_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10Expl.Memo_EN.pdf)

223) Vendim i Kuvendit nr. 89, dt. 24.2.2011 "Për kufizimin e imunitetit të deputetit dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale", botuar në Fletore Zyrtare Nr. 21, dt. 18 mars 2011.

*funksionimin normal të Kuvendit si institucion. Për rrjedhojë, dorëheqja personale e deputetit nga imuniteti, të cilin ai e gëzon për shkak dhe për efekt të qenies së tij si anëtar i trupit legjislativ, është konstitucionalisht pa vlerë juridike dhe nuk mund të merret parasysh nga Gjykata”.*²²⁴

Vendimi i mësipërm ka shkaktuar një tjetër debat në lidhje me imunitetin nga procesi penal dhe raportet që krijohen midis organeve të drejtësisë dhe Kuvendit. Për rastin kur deputeti që po gjykohet nga organet e drejtësisë, rifiton një mandat të ri për shkak të zgjedhjeve të reja parlamentare, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë,²²⁵ ka vendosur pushimin e gjykimit të çështjes, për shkak se çështja nuk mund të vazhdojë. Ai ka arsyetuar se, *“I pandehuri ka marrë një mandat politik, i cili i ka dhënë një status të caktuar. Element i rëndësishëm i këtij Statusi është imuniteti, i cili nuk mund të jepet i kufizuar”*. Por, trupi gjykues, nuk ka dhënë shpjegime se çfarë përgjigje do të japë Gjykata në lidhje me autorizimin që Kuvendi i ka dhënë asaj, për të kryer gjykimin e deputetit, të marrë si të pandehur. Në këtë aspekt, na duket më i drejtë mendimi i pakicës që është dhënë në këtë rast. *“Sipas mendimit të pakicës vijimësia e efekteve kushtetuese dhe juridiko-penale e autorizimit të dhënë njëherë nga Kuvendi është rrjedhojë e vijimësisë së veprimtarisë së këtij organi kushtetues, pavarësisht ndarjes në legjislatura dhe ndryshimeve që ndodhin në përbërjen nominale të tij, për shkak të zgjedhjeve të reja”*.

Ky precedent mund të hapë një tjetër pistë diskutimi për të gjithë personat që fitojnë një mandat deputeti, ndërkohë që janë duke u gjykuar në procese gjyqësore. A mund të pushojnë ato procese, për shkak të mandatit? A është e drejtë të vazhdojë gjykimi i nisur? Apo, ndoshta duhet të pezullohet gjykimi për të kërkuar autorizimin nga Kuvendi, pasi deputeti i zgjedhur rishtazi, të ketë bërë betimin? Kjo mund të jetë një pistë e gjerë debati, por ne mendojmë që do të ishte i pranueshëm opsioni, që përputhet më mirë me pavarësinë e pushtetit gjyqësor. Nuk është në natyrën e aktivitetit të pushtetit gjyqësor që të ndërpresë dhënien e drejtësisë, për shkak të imunitetit të fituar nga i pandehuri. Në raportin e krijuar midis tyre, drejtësia shoqërore ka epërsi mbi privilegje relative për parlamentarët, siç është ai i paprekshmërisë së deputetit. *(mendim i autores A. Anastasi)*

²²⁴) *Vendim nr. 6, dt. 14.09.2009, i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë.*

²²⁵) *Po aty.*

3.6. Raporti i Kuvendit me pushtetet e tjera dhe institucionet e pavarura kushtetuese

3.6.1. Statusi Kushtetues i Kuvendit

Kushtetuta e shpall Shqipërinë, Republikë parlamentare dhe i ka atribuuar Kuvendit, pushtetin ligjvënës. Mjaft përfaqësues të klasës politike, por edhe analistë e studiues, e kanë cilësuar Kuvendin si organin më të lartë në shtet. Madje, një cilësim të ngjashëm e gjejmë edhe në raportin e Komisionit Evropian për Shqipërinë, ku ai karakterizohet si “*trup i më i lartë i pushtetit shtetëror*”.²²⁶ Në fakt, Kuvendi nuk e merr një atribut të tillë nga Kushtetuta, e cila është mjaftuar me shpalljen e formës së qeverisjes, si Republikë Parlamentare.²²⁷ Edhe kur afirmon parimin e Sovranitetit, Kushtetuta i dedikon popullit ushtrimin e sovranitetit përmes përfaqësuesve të tij, ose drejtpërsëdrejti.²²⁸ Pra, “*Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë nuk jep ndonjë përkufizim për rolin dhe funksionin e Kuvendit dhe për pozitën që ai ka në raport me organet e tjera kushtetuese*”.²²⁹ Ky fakt na bën të mendojmë se, Kuvendi i Shqipërisë, nuk mund të karakterizohet si organi më i lartë i pushtetit shtetëror. Kushtetuta është dedikuar për të siguruar një balancë të kujdesshme midis pushteteve. Në analizë të parimit kushtetues për ndarjen dhe balancimin e pushteteve, Kuvendi është cilësuar nga doktrina, si organi më i lartë që ushtron pushtetin ligjvënës. “*Kjo do të thotë se nuk ka një epërsi absolute të pushtetit ligjvënës mbi pushtetet e tjera*”.²³⁰ Praktikës së institucioneve kushtetuese dhe sidomos Gjykatës Kushtetuese, i ka lindur nevoja të interpretojnë më konkretisht, vendin e Parlamentit në Republikën e Shqipërisë. Ndërkohë, Gjykata Kushtetuese Gjermane ka theksuar qartë se, “*sistemi konkret i ndarjes dhe balancimit të pushtetit shtetëror që synon të garantojë Kushtetuta, nuk duhet të shmanget nëpërmjet një monizmi të pushtetit të derivuar në mënyrë të gabuar nga parimi i demokracisë e që ka formën e një rezerve gjithëpërfshirëse parlamentare. Nga fakti që vetëm anëtarët e Parlamentit zgjidhen drejtpërdrejt nga*

226) Shih: Raporti analitik i Komisionit Evropian, për Shqipërinë, dt. 09.11.2010, f. 10:

Parliament (the assembly or Kuvendi) is the highest body of state power and currently consists of 140 members elected by direct, universal suffrage.

227) Neni 1/1 i Kushtetutës.

228) Neni 2 i Kushtetutës.

229) Topalli J., “Roli i Parlamentit Kombëtar në procesin e integritit në BE”, Disertacion, depozituar pranë bibliotekës së Fakultetit të Drejtësisë, UT, f. 123.

230) Omari L. dhe Anastasi A., E drejta Kushtetuese, Tiranë, 2010.

*populli, nuk do të thotë në asnjë mënyrë që institucioneve dhe funksioneve të tjera të pushtetit shtetëror, u mungon legjitimiteti demokratik”.*²³¹

E sjellim në vëmendje këtë debat, pasi mendojmë se përcaktimi i *statusit* kushtetues të Kuvendit ka mjaft rëndësi në kuadër të zbatimit të kërkesave dhe standardeve që vendos parimi kushtetues i Shtetit të së Drejtës. Në vijim do të referohemi në disa raste që trajtojnë këtë problem, me qëllim që të vëmë në dukje raportin e Parlamentit me pushtetet dhe organet e tjera Kushtetuese, raport i cili duhet t’i largohet medoemos kuptimit të parlamentarizmit si “omnipotencë parlamentare”. “*Parimi i demokracisë parlamentare nuk lejon që t’i jepet prioritet parlamentit dhe vendimeve të tij, kundrejt pushteteve të tjera si një princip interpretimi që i mbulon të gjitha klasifikimet konkrete të kompetencave*”.²³²

3.6.2. Raportet e Kuvendit me pushtetin ekzekutiv

Çështja e raportit dhe e marrëdhënieve të Kuvendit me ekzekutivin, mbetet përherë një çështje e debatueshme. Ka pasur disa raste, kur Gjykata Kushtetuese ka trajtuar këtë raport, në kuadrin e kontrollit që kjo e fundit, ka ushtruar për kushtetutshmërinë e normave.

Një aspekt mjaft i rëndësishëm ka qenë debati *në lidhje me rolin e Kuvendit në emërimin e ministrave, në rastin e vakancës, ose në lidhje me shkarkimin e tyre*. Kushtetuta kërkon që ministri të emërohet (shkarkohet) me dekret të Presidentit të Republikës, brenda 7 ditëve nga propozimi i Kryeministrit. Ky dekret shqyrtohet nga Kuvendi brenda 10 ditëve. Në fakt, nga përmbajtja e Kushtetutës duket qartë se, Presidenti i Republikës është titullar i emërimit të ministrave, i cili vendos mbi bazën e propozimit të Kryeministrit. Në shumicën e eksperiencave kushtetuese, dekretet e Kryetarit të Shtetit për emërimin e ministrave të veçantë, në rastet e vakancës, janë përfundimtare dhe plotësisht të mjaftueshme për vendosjen e tyre në detyrë. Por, në Shqipëri, interpretimi si një detyrim i parashikimit kushtetues të shqyrtimit të dekretëve ministrorë të Presidentit të Republikës, nga Kuvendi, ka thelluar krizat ministeriale që kishin nisur për arsye politike. Kështu ndodhi në fund

²³¹) *Vendim i Gjykatës Kushtetuese Gjermane BverfGE 49,89, Kalkar I, cituar nga “Vendime të përzgjedhura të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane”, Botimi Jubilar, Konrad Adenauer Stiftung, f. 517.*

²³²) *Po aty, f. 515.*

të vitit 2001, kur dekretet e Presidentit të Republikës për emërimin e 4 ministrave, si rezultat i mospjesëmarrjes së një pjese të shumicës parlamentare, së bashku me opozitën, mbetën të pashqyrtuara në Kuvend. Në këtë rast, Presidenti i Republikës vuri në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për interpretimin e nenit 98 të Kushtetutës. Por, Gjykata nuk arriti t'i jepte kuptim tjetër fjalës "shqyrtohet", veçse një kuptim të njëjtë, me fjalën "miratohet". Ajo theksoi se:

. . shqyrtimi i Dekretit të Presidentit të Republikës..., nuk kufizohet vetëm në kontrollin formal të tij, por edhe në atë substancial, sepse ai është akt i një kontrolli politik të ngjashëm me atë që ushtrohet në kuadrin e një mocioni besimi apo mosbesimi". Kështu, në përfundim, ajo vendosi: nëse dekreti i Presidentit të Republikës, i nxjerrë në përputhje me nenin 98 të Kushtetutës, nuk shqyrtohet nga Kuvendi brenda afatit 10-ditor, ai nuk konsiderohet i miratuar apo i shfuqizuar.²³³

Pra, Gjykata Kushtetuese arsyetoi se dekreti i pa shqyrtuar nuk konsiderohet as i miratuar, as i shfuqizuar, duke e detyruar kështu Kuvendin të mblidhet përsëri, edhe pse afati kushtetues kishte përfunduar. Ndryshe u paraqit mendimi i pakicës, e cila e konsideronte të mundshëm, një mosshqyrtim të dekreteve nga ana e Kuvendit, sa kohë që Kushtetuta nuk e lidhte vlefshmërinë e tyre shprehimisht me miratimin nga Kuvendi. Sipas saj, "ometimi i Kuvendit për të vepruar për emërimin e një ministri nuk mund të shmangë këtë procedurë dhe dekreti presidencial duhet të konsiderohet i vlefshëm".²³⁴

Në të njëjtën kohë u shprehën mendime të ndryshme nga ai i Gjykatës Kushtetuese, me qëllim që Kushtetuta të interpretohej me një mentalitet të ri, të ndryshëm nga ai i parlamentarizmit si plotfuqishmëri parlamentare.²³⁵ Kështu, u ngrit gjithmonë e më tepër opinioni sipas të cilit, shqyrtimi i dekreteve nga Kuvendi nuk duhet të konsiderohej si një vendimarrje e Kuvendit për të emëruar ose jo ministrat, por si një mundësi e tij, për të shprehur një qëndrim në favor të Qeverisë ose jo. Sidoqoftë, edhe në raste të tjera të krizave ministeriale është zbatuar vendimi i Gjykatës

233) *Shih Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 6, dt. 18.01.2002.*

234) *Po aty.*

235) *Loloçi K., Kushtetuta e RSH dhe nevoja për një mentalitet të ri, Shtëpia Botuese Horizont, Tiranë, 2002.*

Kushtetuese, gjë që ka sjellë më tej edhe kriza qeveritare. Kështu, mendojmë se, në të ardhmen ky debat mund të gjejë zgjidhje përmes një amendimi të Kushtetutës, e cila e ruan këtë kompetencë të Kuvendit si një ndërhyrje të tejkaluar nga koha, në emër të vazhdimësisë dhe qëndrueshmërisë së Qeverisë.

Një moment mjaft i diskutueshëm në raportin midis Kuvendit dhe Qeverisë mund të krijohet ***në procesin e hartimit dhe të miratimit të ligjeve***. Pjesëmarrja e Qeverisë në këtë proces ka krijuar vazhdimisht dyshime mbi fuqinë reale ligjvënëse të Kuvendit, për shkak të mundësisë që Qeveria ka për të ngushtuar pushtetin ligjvënës të tij. Këto dyshime janë bazuar veçanërisht në faktin se, numri më i madh i projektligjeve që miratohen nga Kuvendi kanë origjinë qeveritare. Por, ky është shndërruar në një fenomen të përhapur, jo vetëm në Shqipëri, por edhe në vende të tjera me tradita të spikatura demokratike. Kjo tendencë buron natyrshëm nga veprimtaria që ushtrohet nga Qeveria, përgjatë së cilës evidentohen nevojat për rregullime ligjore. Duhet theksuar se në Kuvendin e Shqipërisë praktika ka treguar se, aksesit për nismat ligjvënëse parlamentare e madje edhe ato popullore, nuk ka munguar. Në dhjetor të vitit 2006, Kuvendi miratoi ligjin “*Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare*”, me nismën e mbi 20000 shtetasve me të drejtë vote. Faktikisht, përpjekje për nisma të tilla popullore ishin bërë edhe më parë, por, kjo ishte e para herë që nisma kurorëzohej në Kuvend. Pavarësisht hapësirave që iu krijuan në procedurat parlamentare grupit nismëtar përfaqësues të iniciatorëve të ligjit, u vu re mungesa e dispozitave në rregulloren e Kuvendit për të pritur e verifikuar nisma të tilla.

Për të shmangur ndërhyrjen e padrejtë të Qeverisë në pushtetin ligjvënës të Kuvendit, Kushtetuta e Shqipërisë ka vendosur disa garanci.²³⁶ Në radhë të parë, ajo ka përcaktuar qartë se raporti midis ligjit dhe akteve nënligjore, ndërtohet mbi bazën e parimit të ligjshmërisë, duke afirmuar epërsinë e ligjit mbi bazë e për zbatim të të cilit nxirren aktet nënligjore. *Së dyti*, Kushtetuta e detyron Kuvendin, që ligji i nxjerrë prej tij, të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent që i nxjerr ato, parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte, si dhe çështjet që duhet të rregullohen përmes tyre. *Së treti*, Kushtetuta nuk e njeh “legjislacionin e deleguar”, ose ligjet e miratuara nga Këshilli i Ministrave mbi bazën e delegimit

236) Neni 118 i Kushtetutës.

që i bën Kuvendi. Madje, ajo ka ndaluar shprehimisht mundësinë për delegimin e kompetencës nga organi i autorizuar me ligj për nxjerrjen e akteve nënligjore, tek një organ tjetër. Mendojmë se të gjitha sa më sipër, janë një garanci e rëndësishme për të ruajtur parimin e ligjshmërisë, si epërsi e ligjit mbi aktet nënligjore, si dhe për të siguruar ushtrimin e pushtetit ligjvënës të Kuvendit. Në këtë mënyrë, garancitë që më tepër shfaqen si garanci të karakterit teknik, shndërrohen në siguri reale për mbrojtjen e Shtetit të së Drejtës dhe të të drejtave e lirive themelore të sanksionuara në Kushtetutë.

Kushtetuta ka njohur kompetencën e Këshillit të Ministrave për nxjerrjen e akteve normative në rast nevoje dhe urgjence.²³⁷ Këto akte kanë fuqinë e ligjit dhe shërbejnë për marrjen e masave të përkohshme. Duket në pamje të parë se kjo do të ishte sfera ku mund të prodhoheshin problemet më të mëdha në raportet midis dy organeve, Kuvendit e Këshillit të Ministrave. Por, në realitet janë evidentuar më tepër probleme në rastet e nxjerrjes së akteve nënligjore nga Këshilli i Ministrave. Në këtë kuadër, një rëndësi të posaçme merr çështja e akteve normative që mund të vendosin kufizime të të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve, ose çështja e rezervës ligjore. Është theksuar qartë në doktrinën juridike se “rezerva ligjore” konsiston në dy aspekte themelore: *së pari*, kufijtë mbi të drejtat kushtetuese mund të vendosen vetëm me ligj; *së dyti*, Parlamenti nuk mund të nxjerrë ligje që vijnë në kundërshtim me të drejtat kushtetuese të qytetarëve. Në këtë kuadër, problemi i shtruar për diskutim dhe i shqyrtuar edhe nga Gjykata Kushtetuese, ka qenë: çfarë do të kuptojmë me fjalën ligj? A mund të kufizohen të drejtat e Njeriut vetëm me ligje në kuptimin formal të fjalës, pra ligje të nxjerra nga Kuvendi, apo edhe përmes akteve nënligjore?

Për këtë qëllim, mund të referohemi në Vendimin 20/2006 të Gjykatës Kushtetuese të RSH-së, gjykimit të së cilës iu nënshtruan tri vendime të Këshillit të Ministrave,²³⁸ të miratuara në vitin 2006. Duke iu referuar përmbajtjes së nenit 17 të Kushtetutës,

237) *Neni 101 i Kushtetutës.*

238) *Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 43, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit dhe ndikimin e pushtetit në rekrutimin dhe karrierën e personelit të administratës publike”; Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 44, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit në administratën publike”, e Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 48, datë 27.01.2006 “Për disa shtesa në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 205, datë 13.04.1999 “Për miratimin e dispozitave zbatuese të Kodit Doganor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”;*

Gjykata Kushtetuese çmoi se kjo dispozitë, në mënyrën se si është formuluar, nuk i ka lënë mundësi delegimi ndonjë organi tjetër, përveç Kuvendit, të vendosë kufizime mbi të drejtat dhe liritë themelore. Kështu, Gjykata midis të tjerave arsyeton se:

...në rastin e kufizimeve, jo vetëm që duhet të respektohen kriteret e tjera të caktuara në të, por në mënyrë që garancitë të jenë sa më të plota, kompetent duhet të jetë vetëm një organ dhe pikërisht, organi më i lartë ligjvënës. Shprehja “vetëm me ligj” ka kuptimin që, në rast se është i nevojshëm kufizimi i një të drejte të parashikuar në Kushtetutë, atëherë ky vlerësim është në diskrecion vetëm të ligjvënësit dhe jo të organeve të tjera, përfshirë edhe Këshillin e Ministrave.²³⁹

Nga vendimi i sipërpërmendur i Gjykatës Kushtetuese shqiptare mund të arrijmë në të njëjtin konkluzion me atë që ka arritur Gjykata Kushtetuese Gjermane kur ka gjykuar çështje të ngjashme.²⁴⁰ Kjo gjykatë ka theksuar se:

... parimi i rezervës ligjore rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës. Ai është në funksion të sigurimit të lirisë dhe të barazisë së qytetarit. Kërkesa e bazës ligjore të autorizimeve si akt administrativ tatimor [të cilat kjo gjykatë i ka shqyrtuar nga pikëpamja e Kushtetutshmërisë], duhet të garantojë në të njëjtën kohë, që organi ligjvënës të marrë vendimet thelbësore që kanë të bëjnë me fushën e lirisë dhe të barazisë së qytetarit.

Gjithashtu, Gjykata Kushtetuese Gjermane, kur ka shqyrtuar çështjen e lejueshmërisë së përdorimit paqësor të energjisë bërthamore, ka konkluduar se:

. . Sot është bërë pjesë e praktikës së vazhdueshme gjyqësore qëndrimi se legjislativi është i detyruar, pavarësisht nga cilësia e “ndërrhyrjes”, që t’i marrë vetë të gjitha vendimet thelbësore në fushat themelore normative, veçanërisht në fushën e të drejtave themelore, për aq sa kjo i lejon akses normimit shtetëror.²⁴¹

Duke analizuar sa më sipër, e ndiejmë të nevojshme të theksojmë se, në raste të veçanta Këshilli i Ministrave ndërhyr në legjislacionin primar, i cili si rregull i përket ligjeve të Parlamentit. Kjo mund të bëhet vetëm mbi bazën e përcaktimeve

²³⁹) Vendim i Gjykatës Kushtetuese, nr. 20, datë 11.07.2006.

²⁴⁰) Shih çështja Kalkar I, BverfGE 49, 89, si dhe çështja Ausländische Einkünfte, BverfGE 48, 210, marrë nga “Vendime të përzgjedhura të Gjykatës Kushtetuese...”, vepër e cituar, f. 513, 518.

²⁴¹) Po aty.

të qarta të Kushtetutës. Konkretisht, rasti i vetëm i parashikuar në Kushtetutën tonë, që i jep Qeverisë diskrecionin për të miratuar akte që kanë fuqinë e ligjit, është vendosur me nenin 101 të saj. Kjo na bën të mendojmë se, Këshilli i Ministrave mund të ndërhyjë në rezervën ligjore, vetëm me akte normative që kanë fuqinë e ligjit për marrjen e masave të përkohëshme. Këto akte i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili i miraton brenda afateve të parashikuara shprehimisht në nenin 101 të Kushtetutës, përndryshe e humbasin fuqinë që nga fillimi. Në këtë mënyrë, kjo do të ishte hapësira e Këshillit të Ministrave në atë, që doktrina juridiko-kushtetuese e ka quajtur “rezerva relative e ligjit”. Në fakt, kjo doktrinë e ka shprehur qartë karakterin e kufizuar dhe përjashtimor të “rezervës relative të ligjit”.²⁴²

Në këtë rast, Kushtetuta e ka lënë plotësisht të lirë Këshillin e Ministrave të përcaktojë ai vetë se, çfarë do të konsiderojë rast nevojë e urgjence, pasi ajo vetë nuk ka përcaktuar asnjë kriter për këtë. Teorikisht, ky fakt mund të shpinte në përplasje midis Qeverisë e Kuvendit, nëse ky i fundit do të tregojë xheloz në ushtrimin e funksioneve të veta. Sikurse pritej ky debat si dhe çështja e respektimit të afatit 45 ditor të parashikuar nga Kushtetuta për miratimin e aktit normativ nga Kuvendi janë bërë objekt shqyrtimi edhe nga Gjykata Kushtetuese.²⁴³ Çështja është çuar përpara Gjykatës Kushtetuese nga një grup prej 33 deputetësh të Kuvendit, të cilët kanë kërkuar shfuqizimin e disa akteve normative të Këshillit të Ministrave dhe interpretimin përfundimtar të nenit 101 të Kushtetutës. Në vendimin që dha Gjykata bëri një interpretim të të gjitha elementeve të aktit normativ të Qeverisë të parashikuar nga neni 101 i Kushtetutës, me qëllim që të arrinte në konkluzionin e duhur nëse ishin kushtetuese aktet e atakuara nga grupi i deputetëve të Kuvendit apo jo.

Në lidhje me nevojën dhe urgjencën si kushte për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, GjK në të njëjtin Vendim nr. 24/2006, theksoi 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, 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

242) Martines T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Itali, 2010.

243) Shih Vendimin e GjK nr. 24/2006 në <http://www.gjk.gov.al/>.

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 publikë ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot.

Nga ana tjetër, Gjykata Kushtetuese vendosi edhe detyrimin e Qeverisë që:

. . . 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. Shpjegimin, qeveria është e detyruar ta pasqyrojë në përmbajtjen e çdo akti normativ me fuqinë e ligjit që nxjerr; minimalisht në preambulën e tij.

Në lidhje me përkohshmërinë e masave që përmban akti normativ me fuqinë e ligjit, Gjykata konsideroi se akti normativ objekt gjykimi, i cili nuk ishte miratuar nga Kuvendi brenda 45 ditëve, ashtu sikurse Kushtetuta ka përcaktuar, e ka humbur fuqinë e tij qysh nga fillimi, pa qenë i aftë të prodhojë pasoja juridike. Ajo vuri në dukje se:

. . . akti normativ me fuqinë e ligjit vepron për një periudhë kohe maksimalisht 45 ditë. 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.²⁴⁴

Duhet thënë se ky vendim i Gjykatës Kushtetuese, ka dhënë një kontribut të rëndësishëm për interpretimin e nenit 101 të Kushtetutës, i cili në fakt, përbën një nga dispozitat më delikate të marrëdhënieve midis Kuvendit e Këshillit të Ministrave.

3.6.3. Kuvendi në raport me emërimet presidenciale

Kushtetuta e Shqipërisë parashikon emërimin e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe të anëtarëve të Gjykatës së Lartë nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit.²⁴⁵ Nga një vështrim i krahasuar ky model ngjan mjaft me modelin e sanksionuar në Kushtetutën e Shteteve të Bashkuara, por nuk është i njëjtë me të. Sidoqoftë, çështja e raportit midis Presidentit dhe Kuvendit në emërimin e

²⁴⁴) Po aty.

²⁴⁵) Nenet 125/1 dhe 136/1 të Kushtetutës.

gjyqtarëve, është debatuar vazhdimisht në Shqipëri, duke sjellë disa herë përplasje institucionale. Edhe pse Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj, ka interpretuar rolin e të dyja organeve në emërimin e gjyqtarëve, mjaft pikëpyetje kanë mbetur të pazgjidhura edhe sot.

Konkretisht, gjatë Presidencës 1998-2003, emërimet paraqiteshin në Kuvend në formën e propozimeve, të cilat pasi merrnin pëlqimin e Kuvendit dekretoheshin nga Presidenti i Republikës. Kjo praktikë, bazohej në Ligjin Organik të Gjykatës së Lartë, i cili, duke dashur të interpretonte Kushtetutën vendoste se, “Presidenti i Republikës emëron anëtarët e Gjykatës së Lartë, pasi ka marrë pëlqimin nga Kuvendi”.²⁴⁶ Kjo praktikë kishte vendosur një epërsi të lehtë të Kuvendit në raport me Presidentin e Republikës, i cili megjithatë ruante diskrecionin e vet për të përzgjedhur.

Më tej, gjatë Presidencës 2003-2007, praktika e emërimeve ndryshoi. Presidenti përgatiste paraprakisht dekretin e emërimit dhe e çonte atë në kuvend për të marrë pëlqimin. Megjithatë, u bë zakon që dekreti i emërimit të përgatitej përgjithësisht, në konsultim paraprak me kryetarët e grupeve parlamentare. Në korrik të vitit 2004 Kuvendi i Shqipërisë vendosi mosdhënien e pëlqimit për emërimin e një anëtari të Gjykatës Kushtetuese nga Presidenti i Republikës. Në këto rrethana, ky i fundit, kërkoi pranë Gjykatës Kushtetuese, interpretimin e neneve 125/1 dhe 136/1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, e cila u përgjigj me një vendim që i njihte Kuvendit në emërimin e gjyqtarëve një rol të rëndësishëm, jo vetëm në kuadrin e miratimit formal, por edhe nga pikëpamja thelbësore.²⁴⁷

Çështja u shtrua përpara Gjykatës me pyetjen, nëse i përket Presidentit të Republikës përgjegjësia për të zgjedhur kandidatin për gjyqtar dhe Kuvendi i Shqipërisë duhet të kufizohet me shqyrtimin e çështjes vetëm në aspektin formal (d.m.th., nëse janë respektuar kriteret kushtetuese e ligjore të kërkuara), apo, ka të drejtë ta shqyrtojë zgjedhjen e bërë edhe në këndvështrim të meritës, duke pasur mundësi të refuzojë emërimin e gjyqtarit. Për të arritur në një përgjigje, Gjykata Kushtetuese në vendimin e saj nr. 2/2005, e testoi çështjen me disa interpretime. Me metodën e origjinalizmit, ajo bëri një *interpretim teleologjik të dispozitave* – objekt interpretimi dhe konstatoi

246) Ligji nr. 8588, datë 15.3.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë në Republikën e Shqipërisë".

247) Vendimi i GjK nr. 2/2005, në <http://www.gjk.gov.al/>

se, qëllimi i hartuesve të Kushtetutës ka qenë që emërimi i gjyqtarëve të mos mbetej vetëm në kompetencën e një organi, gjë që siguron në mënyrë më të përshtatshme pavarësinë dhe autoritetin e këtyre gjykatave. *Për pasojë, thekson Gjykata në vendim:*

... pjesëmarrja e Kuvendit të Shqipërisë në këtë proces ka për qëllim balancimin e kompetencës së Presidentit të Republikës në emërimin e gjyqtarëve, dhe kjo vjen në harmoni edhe me parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, të parashikuar në nenin 7 të Kushtetutës. Interpretimi, sipas të cilit, emërimi i përket, në mënyrë ekskluzive, një organi politik me natyrë individuale (Kryetarin të Shtetit), nuk do të ishte në pajtim me standardin përkatës në këtë fushë.

Në të njëjtin konkluzion Gjykata ka arritur edhe si rezultat i *Interpretimit krahasues*. Sipas saj, në rastin në shqyrtim, sistemi i emërimit i pranuar nga Kushtetuta e Shqipërisë ka në esencë *kooperimin institucional* të Presidentit të Republikës dhe të Kuvendit të Shqipërisë. Gjykata vlerëson gjithashtu se, kompetenca e Kuvendit të Shqipërisë për një shqyrtim të plotë, pra edhe në këndvështrimin e meritës, të zgjedhjes së bërë nga ana e Presidentit të Republikës, është në pajtim edhe me formën e regjimit politik të përcaktuar në Kushtetutë (neni 1) - si Republikë Parlamentare. Në këtë vështrim, pjesëmarrja e Kuvendit të Shqipërisë në procesin e emërimit të gjyqtarëve, që shkon tej një kontrolli juridik të procesit, është në harmoni të plotë me natyrën politike të këtij organi.

Në konkluzionin e saj përfundimtar, Gjykata ka theksuar:

Ky sistem emërimi është ai i kooperimit institucional të Presidentit të Republikës dhe të Kuvendit të Shqipërisë, ku secili organ kushtetues ka një rol të caktuar substancial në këtë proces.

Kjo do të thotë se, ky sistem emërimi i vë subjektet që përfshihen në të, para kërkesës së respektimit të parimit të *luajalitetit kushtetues*,²⁴⁸ i cili shpreh, në thelb, respektin e ndërsjellë nga secili subjekt ndaj kompetencave të tjetrit, si dhe nënkupton krijimin e një raporti bashkëpunimi midis tyre. I ndryshëm ishte mendimi i gjyqtarit në pakicë ndaj këtij vendimi. Ai theksoi se, në zbatim të parimeve kushtetuese

²⁴⁸) *Verfassungstreue* – Gjermanisht luajalitetit kushtetues. Parim i rëndësishëm i përpunuar kryesisht nga e drejta kushtetuese gjermane.

për balancimin e kontrollin e ndërsjellët midis organeve kushtetuese, kontrolli parlamentar mbi Dekretet e Presidentit të Republikës për emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe atyre të Gjykatës së Lartë, ndryshe nga rastet e emërimit të ministrave, ka karakter formal.

Megjithatë, interpretimi i Gjykatës Kushtetuese nuk shërbeu për të zgjidhur përfundimisht përplasjet midis dy institucioneve mbi këtë çështje. Në rrafshin praktik, është e vështirë të kuptohet nga arsyetimi i këtij vendimi, se si do të realizohet bashkëpunimi institucional, gjë që solli sërish probleme. Në vitin 2008, Presidenti paraqiti përpara Parlamentit dekretet për emërimin e 6 anëtarëve të Gjykatës së Lartë. Maxhoranca parlamentare shprehu kundërshtimin e saj për faktin se, Presidenti i Republikës nuk ishte konsultuar paraprakisht me Kuvendin. Gjatë seancës plenare, Kuvendi votoi me votim të fshehtë dhe i rrëzoi të gjashtë dekretet e emërimit të gjyqtarëve, pa paraqitur arsyet për mospranimin e tyre. Aktualisht, duhet thënë se debati mbi rolin e të dyja organeve në emërimin e gjyqtarëve, ka mbetur një debat i hapur. Veçanërisht, Kuvendi është treguar mjaft xheloz në ushtrimin e funksionit të vet. Ai, me disa nene shtojcë të rregullores së Kuvendit, përforcoi rregullat e shqyrtimit dhe të diskutimit të dekretëve të Presidentit nga Komisionet përkatëse parlamentare, duke i mëshuar së tepërmi procedurave dëgjimore të kandidatëve të dekretuar nga Presidenti, gjë që më parë nuk ishte një praktikë e panjohur. Kështu procedura e dhënies së pëlqimit është zgjatur dhe është përforcuar mjaft. *(mendim i autores A. Anastasi)*

E gjithë kjo histori marrëdhëniesh institucionale midis Presidentit dhe Kuvendit ka nevojë të analizohet për të arritur në konkluzione të drejta nëse ky debat, ka ndihmuar në forcimin e pavarësisë së pushtetit gjyqësor, apo jo? Në fakt, *prima facie*, thelbi i tij nuk ka qenë aq merita e gjyqtarëve, sesa roli i secilit organ kushtetues në përzgjedhjen e tyre. Ndërkohë, Kuvendi i ka mëshuar veçanërisht lustracionit të figurave të përzgjedhura, i cili megjithatë, ka rezultuar një proces konfuz dhe i debatueshëm, sa kohë që ka proceduar pa rregulla dhe kritere të posaçme, të parashikuara me ligj. Në përfundim do të theksonim se, është e nevojshme që procedura e ndjekur nga të dyja organet, të jetë bashkëpunuese dhe në kohën e duhur, me qëllim që të mos shndërrohet në barrierë ndaj ripërtëritjes në afat të gjykatave dhe zëvendësimit në kohë të gjyqtarëve. *(mendim i autores A. Anastasi)*

IV. QEVERIA

Pjesa e Pestë e Kushtetutës, nenet 95 – 107, i referohen posaçërisht Këshillit të Ministrave. Kjo pjesë nuk është shteruese për Këshillin e Ministrave, sepse Kushtetuta jo vetëm që vazhdimisht i referohet Këshillit të Ministrave në nene të tjera të saj,²⁴⁹ por ajo parashikon edhe miratimin e ligjeve për organizimin dhe funksionim e organeve të parashikuara në Kushtetutë, pra ndër to edhe të Këshillit të Ministrave (ligji mbi KM).²⁵⁰ Këshilli i Ministrave ushtron pushtet ekzekutiv në vendin tonë. Ai është organ qendror i pushtetit ekzekutiv, i ngarkuar edhe me përcaktimin e politikave të përgjithshme dhe me bashkërendimin e punës së organeve të tjera dhe institucioneve të administratës qendrore.²⁵¹ Pushteti ekzekutiv përbëhet nga një tërësi organesh qendrore ose vendore, në krye të të cilave qëndron Qeveria si organ Kushtetues. Qeveria shqiptare përbëhet nga Kryeministri, Zv.kryeministri dhe nga ministrat, të gjithë organe kushtetues. Ajo kryesohet nga Kryeministri dhe Zv.kryeministri, kurse ministrat qëndrojnë në krye të dikasterit, ministrisë përkatëse. Përveç sa më sipër, në nivel qendror, funksionojnë edhe një varg institucionesh të tjera administrative. Kur analizojmë nenin 95/1 të Kushtetutës “*Këshilli i Ministrave përbëhet nga Kryeministri, Zv.kryeministri dhe ministrat*”, rezulton se Qeveria si organ kolegjial është e përbërë nga mjaft organe individuale. Pra, mund të flasim për Qeverinë si një *organ kompleks*, të formuar nga disa organe. Ka humbur kolegjialiteti i Qeverisë sipas skemave të mëparshme, kur Këshilli i Ministrave përbënte një organ klasik

249) Këshilli i Ministrave është ndër organet të cilit Kushtetuta i referohet shumë shpesh. Kështu rreth 18% (33 nene nga 183) e neneve të Kushtetutës shprehimisht i referohen Këshillit të Ministrave.

250) Vetëm në vitin 2003 Kuvendi miratoi ligjin Nr. 9000 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”, datë 30.1.2003 (ligji për Këshillin e Ministrave), botuar në Fletore Zyrtare Nr. 10, datë 10.3.2003 (hyrë në fuqi më 25 mars 2003).

251) Shih http://www.albic.net/Shqip/InfoShqiperia/institucione/adresar-inst/adr_qeveria.htm

kolegjial; mbante përgjegjësi kolegjiale dhe jepte llogari, apo nxirrte aktet e tij po kolegjialisht. Duke trajtuar Këshillin e Ministrave, Kushtetuta sjell ndryshime të rëndësishme sidomos në figurën e Kryeministrit. Kryeministri shfaqet si një faktor i fortë, duke u bërë pika qendrore e ekzekutivit, me shpresën se do ta bëjë atë më të qëndrueshëm e më të përgjegjshëm politikisht.²⁵²

Kushtetuta parashikon se anëtarët e Këshillit të ministrave gëzojnë imunitet.²⁵³ Imuniteti i tyre barazohet me atë të deputetit, duke pasur kështu pra një mbrojtje të veçantë ligjore gjatë ushtrimit të detyrave të tyre. Në interpretimin që GjK i ka bërë N. 103/3 të Kushtetutës në lidhje me gëzimin e imunitetit nga ana e anëtarëve të KM, është theksuar se gëzimi apo humbja dhe procedurat përkatëse në lidhje me imunitetin do të trajtohen njësoj si për deputetët, e konkretisht:²⁵⁴

. . . Rregulli i referimit të gëzimit të imunitetit për një pjesë funksionarësh të lartë është parashikuar në disa dispozita të Kushtetutës si në nenin 61/3, 154/5 dhe 165/2 të saj. Nga e njëjta referencë ligjore nuk bën përjashtim as anëtari i Këshillit të Ministrave, i cili sipas nenit 103/3 gëzon imunitetin e deputetit.

. . . edhe procedura që ndiqet për heqjen e imunitetit të deputetit, e parashikuar në nenin 73 të saj dhe në nenin 173 e vijues të Rregullores së Kuvendit do të jetë e zbatueshme dhe për anëtarin e Këshillit të Ministrave që nuk është deputet.

. . . dhënia e autorizimit për fillimin e ndjekjes penale për anëtarin e Këshillit të Ministrave që nuk është i zgjedhur deputet, do të bëhet nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë sipas procedurës ligjore që parashikohet edhe për heqjen e imunitetit të deputetit.

Vendi që zënë organet e qeverisë në Republikën e Shqipërisë është ai i një tërësie organesh të pushtetit ekzekutiv në një republikë parlamentare, pavarësisht një roli të rëndësishëm e balancues ndaj Kuvendit që ka Këshilli i Ministrave (kryesisht Kryeministri) sipas Kushtetutës sonë. Ka pasur debate të shumta gjatë hartimit të Kushtetutës në lidhje me këtë pozicionim të këtyre organeve përballë njëri-tjetrit,

252) Çani (Methasani) E., *Këshilli i Ministrave, organ Kushtetues: organizimi dhe funksionimi i tij në Republikën e Shqipërisë, Disertacion për marrjen e gradës shkencore doktor depozituar pranë bibliotekës së Fakultetit të Drejtësisë, UT, 2008.*

253) *Neni 103 i Kushtetutës.*

254) *Shih Vendimi i GjK Nr. 38, dt. 23.6.2000, në: Vendime me Objekt Interpretimi i Kushtetutës të RSh, Botim i GjK, Tiranë 2007, f. 37.*

por këto debate përfunduan me miratimin e formës republikane me një Kryeministër 'të fortë'.²⁵⁵ Për të theksuar formën republikane të qeverisjes, në Vendimin e saj nr. 6 të vitit 2002, Gjykata Kushtetuese shprehet:

Sipas nenit 1, pika 1 të Kushtetutës, "Shqipëria është Republikë Parlamentare". Ky koncept i sistemit të qeverisjes bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushtetit ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor. Sipas këtij koncepti të Kushtetutës, organi ligjvënës, Kuvendi, ushtron kompetenca të rëndësishme kontrolli ndaj ekzekutivit dhe ndaj akteve të Presidentit të Republikës.²⁵⁶

4.1. Formimi i Qeverisë

Në lidhje me formimin e Qeverisë, Kushtetuta e vitit 1998 sanksionon një varg rregullash të reja. Ajo është bazuar në disa nene që i japin Presidentit të Republikës të drejtën të caktojë, mbi bazën e propozimit të vetë Kryeministrit, Qeverinë e re, në rastin kur qeveria e vjetër ka mbaruar funksionin e saj ose, bie për arsye të ndryshme. Parlamenti duhet t'i japë votëbesimin Qeverisë së paraqitur duke e miratuar përbërjen dhe programin e saj.²⁵⁷ E gjithë kjo rregullohet nga një procedurë e tërë, e cila në shumë vende, në pjesën më të madhe të saj, përbëhet nga rregulla jo të shkruara, siç janë të ashtuquajturat *marrëveshje kushtetuese*. Në Kushtetutën shqiptare 1998, ekzekutivi është organizuar, edhe nga këndvështrimi i formimit, që t'i shërbejë një funksionimi të qëndrueshëm dhe bëhet kujdes të mos i lihet hapësirë krizave qeveritare.²⁵⁸ Procedura për caktimin e Qeverisë, fillon me *konsultimet* që zhvillon Kryetari i Shtetit, për emërimin e Kryeministrit, fazë kjo e cila dikur e zbatuar vetëm *de facto*, tashmë parashikohet në N. 96 nëpërmjet detyrimit që Presidenti ka për të diskutuar me partinë apo koalicionin e partive që ka shumicën e vendeve në Kuvend përzgjedhjen e Kryeministrit. Këshilli i Ministrave mbështetet në votën e mosbesimit konstruktiv, për sa kohë kërkohet miratimi i tij nga Kuvendi: kjo tregon për zgjedhjen e Kushtetutës që të paraqesë Kryeministrin si pika qendrore e ekzekutivit. Kushtetuta e kushtëzon moszgjedhjen e Kryeministrit me shpërndarjen e vetë Kuvendit.

255) *Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Debati Kushtetues, Vëllimi I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006.*

256) *Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr. 6, datë 18.01.2002.*

257) *N. 96-97 i Kushtetutës.*

258) *Zaganjori Xh., Shteti i së Drejtës, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 2002, f. 161-184.*

Në bazë të nenit 96 të Kushtetutës, Kuvendi miraton Kryeministrin e emëruar nga Presidenti në fillim të legjislaturës, si dhe kur vendi i tij mbetet vakant. Sipas nenit 97 të Kushtetutës Kuvendi miraton përbërjen dhe programin politik të Këshillit të Ministrave, dhe në bazë të nenit 98, shqyrton dekretet e Presidentit të Republikës për emërimet apo shkarkimet e ministrave. Kjo do të thotë se prioritetet që përcakton ekzekutivi apo zgjidhjet paraprake që mendon se do t'i japë këtyre prioritetëve, si dhe personat që do të vënë në jetë zgjidhjet e prioritetëve të identifikuar, duhet të marrin 'bekimin' e Kuvendit.²⁵⁹ Kjo nuk duhet përkthyer si kontroll i rreptë i legjislativit ndaj ekzekutivit, sepse në fund të fundit është shumica e legjislativit që e 'prodhon' ekzekutivin dhe zakonisht legjislativi e 'gjen një ekzekutiv që i pëlqen'.

Pas emërimit të Kryeministrit, ky i fundit përcakton përbërjen e Këshillit të Ministrave, të cilën së bashku me programin politik ia paraqet Kuvendit për miratim. Kushtetuta parashikon në disa nene rregullime në lidhje me krijimin dhe programin e Këshillit të Ministrave. Kështu, Kuvendi duhet të japë [mos]miratimin e tij për përbërjen dhe programin e Këshillit të Ministrave brenda 10 ditëve, afat ky i cili duket i arsyeshëm me qëllim që të mos shtyjë lënien e vendit pa një qeverisje efektive.²⁶⁰ Nenet 96 dhe 97 të Kushtetutës të cilat rregullojnë këtë çështje shprehen se Kryeministri emërohet nga Presidenti por miratohet përfundimisht nga Kuvendi së bashku me anëtarët e tjerë të Këshillit të Ministrave dhe programin e punës së këtij organi. Në lidhje me formimin e Qeverisë, GjK në Vendimin e saj nr. 28/2002²⁶¹ ka theksuar se:

Neni 96 i Kushtetutës, në pamje të parë, krijon përshtypjen sikur ka të bëjë ekskluzivisht me Kryeministrin dhe se mosmiratimi i tij si subjekt i veçantë nga Kuvendi, shkakton krizë qeveritare apo parlamentare. T'i japësh një kuptim të tillë dispozitës kushtetuese do të thotë të pranosh se mosmiratimi nga Kuvendi i programit politik dhe i përbërjes së Këshillit të Ministrave, sipas nenit 97 të Kushtetutës, nuk sjell asnjë pasojë juridike kushtetuese, dhe se besimin politik Kuvendi ia jep Kryeministrit thjeshtë për cilësitë e tij personale dhe jo për

259) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr. 28, datë 21.02.2002.

260) Vendi sigurisht nuk mbetet pa ekzekutiv sepse në bazë të nenit 106 të Kushtetutës ekzekutivi e ka për detyrë të qëndrojë në detyrë deri në formimin e Këshillit të Ministrave pasardhës, por gjithsesi, sidomos në rastet kur si rezultat i zgjedhjeve ka ndërrim të shumicave parlamentare, vihet re ulje e efektivitetit të ushtrimit të detyrave nga Këshilli i Ministrave.

261) Shih Vendimi i GjK Nr. 28, dt. 21.2.2002, Vendime me Objekt Interpretimi i Kushtetutës të RSh, Botim i GjK, Tiranë 2007, f. 65.

alternativën dhe për programin që propozon apo për përbërjen e ekipit që do të përmbushë këtë program. Natyrisht, një kuptim i tillë i nenit 96 të Kushtetutës e ka bazën tek interpretimi jo i saktë që i bëhet kësaj dispozite.

Ka pasur debate jo të pakta në vendin tonë në lidhje me radhën e këtij miratimi.²⁶² Këto debate i ka sheshuar vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr. 28/2002 që përcakton qartë se Kryeministri i emëruar nga Presidenti miratohet në Kuvend njëherësh me programin politik dhe përbërjen e Këshillit të Ministrave. Gjykata Kushtetuese shprehet qartë se:²⁶³

. . . Kuvendi i jep votëbesimin Këshillit të Ministrave jo vetëm për shkak të cilësive të Kryeministrit, por në radhë të parë nga programi politik dhe përbërja e Këshillit të Ministrave, të cilin ai do kryesojë e përfaqësojë. Kështu, që marrja në shqyrtim dhe miratimi i Kryeministrit siç përmend neni 96 i Kushtetutës, nuk mund të kuptohen të ndarë nga programi politik i Këshillit të Ministrave dhe nga përbërja e tij. Ky argument del edhe nga përmbajtja e neneve 96 e 97 të Kushtetutës.

GjK konkludon qartë se:

. . . miratimi i Kryeministrit nuk është i ndarë në kohë me miratimin e programit dhe të përbërjes së Këshillit të Ministrave nga përbërja e tij.²⁶⁴

Ky konkluzion i Gjykatës Kushtetuese është në përputhje me synimin e Kushtetutës sonë e cila [në ndryshim nga Dispozitat Kryesore Kushtetuese] synon të krijojë Kryeministrin si figurë qendrore të ekzekutivit, gjithsesi nuk mund të pretendohet që ky kryeministër është e vetmja ‘arsye’ për të cilën Kuvendi i jep ‘pëlqimin’ Këshillit të Ministrave. Pa dyshim që figura e Kryeministrit është e rëndësishme në këtë pëlqim, por po aq i rëndësishëm është edhe programi politik që Këshilli i Ministrave i kryesuar prej Kryeministrit do të ndjekë.

Në bazë të nenit 96/1, Presidenti i Republikës, emëron Kryeministrin me propozim të Partisë ose të koalicionit të partive, që ka shumicën e vendeve në Kuvend. Kjo do

262) Për më gjerë shih Aurela Anastasi, *Gazeta Shqipëria Sot*, 2004, si dhe Loloci K., *Kushtetuta e re dhe nevoja për një mentalitet të ri*, Shtëpia Botuese Horizont, Tiranë, 2002.

263) Shih Vendimi i GjK Nr. 28, dt. 21.2.2002, *Vendime me Objekt Interpretimi i Kushtetutës të RSh*, Botim i GjK, Tiranë 2007, f. 65.

264) Po aty.

të thotë se Presidenti detyrohet nga Kushtetuta, të zhvillojë konsultime me partinë ose koalicionin e partive fitues. Emërimi i Qeverisë bëhet me dekret të Presidentit të Republikës, pas propozimit që Kryeministri bën atij, duke paraqitur listën e ministrave. Dekreti i emërimit të Kryetarit të Këshillit të Ministrave dhe i listës së ministrave, konfirmohet nëpërmjet kundërfirmës edhe nga vetë Kryeministri, duke bërë kështu të vlefshëm një moment formal. Brenda 10 ditëve nga dita e dekretimit, Kryeministri i paraqet për miratim Kuvendit përbërjen e Këshillit të Ministrave dhe programin politik të tij (nenet 97, 98). Kështu, Qeveria e re lidhet me Kuvendin me një raport besimi.

Presidenti i Republikës ka të drejtë të emërojë deri në dy herë Kryeministrin e ri në çdo fillim legjislature ose kur vendi i Kryeministrit mbetet vakant. Nëse Kuvendi, dy herë radhazi nuk bie dakord, atëherë ai ka të drejtë të zgjedhë një kryeministër tjetër, përndryshe e paguan me shpërndarjen e tij.

Formimi i qeverisë lidhet edhe me rastet e mocioneve të besimit dhe mosbesimit parashikuar nga N. 104 dhe 105 i Kushtetutës. Në të tilla raste formimi i qeverisë kalon pothuaj nëpërmjet procedurave të përmendura më sipër, edhe pse veçantia qëndron në disa elementë. Kështu, N. 104 (i ndryshuar) i Kushtetutës²⁶⁵ parashikon se Kryeministri ka të drejtë t'i paraqesë Kuvendit mocion besimi ndaj Kryeministrit. Këtë ai mund ta bëjë kur sheh se pozitat e tij apo qeverisë së tij janë të lëkundura ose, kur kërkon një mbështetje politike parlamentare, përpara se të fillojë një reformë apo të verë në jetë një program të rëndësishëm. Nëse mocioni i besimit miratohet nga më pak se 1/2 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, ai quhet i rrëzuar, dhe kjo çon në shpërndarjen e Kuvendit dhe pra realizimin e zgjedhjeve të reja e formimin e qeverisë njësoj si në një legjislaturë të re.

Edhe mocioni i mosbesimit është një tjetër mekanizëm i cili çon potencialisht në krijimin e një qeverie të re. Kështu, në rastin e paraqitjes së një mocioni mosbesimi

265) *I ndryshuar me ligjin nr. 9904, datë 21.04.2008. N. 104 i Kushtetutës lexon:*

1. *Kryeministri ka të drejtë t'i paraqesë Kuvendit mocion besimi ndaj Këshillit të Ministrave. Në rast se mocioni i besimit votohet nga më pak se gjysma e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, Kryeministri, brenda 48 orëve nga votimi i mocionit, i kërkon Presidentit të Republikës shpërndarjen e Kuvendit.*

2. *Presidenti shpërndan Kuvendin brenda 10 ditëve nga marrja e kërkesës. Kërkesa për mocion besimi nuk mund të paraqitet gjatë periudhës së shqyrtimit të mocionit të mosbesimit, sipas nenit 105.*

3. *Votimi i mocionit nuk mund të bëhet pa kaluar tri ditë nga paraqitja e tij.*

nga 1/5 e deputetëve, Kuvendi ka detyrimin që të zgjedhë një Kryeministër të ri dhe vetëm me këtë kusht mund të votojë një mocion mosbesimi. Në këtë rast, roli i Presidentit për zgjedhjen e Kryeministrit të ri qëndron në shkarkimin e atij në detyrë dhe emërimin e atij të zgjedhur nga Kuvendi.²⁶⁶ Në lidhje me rolin themelor që ka Kryeministri sipas këtyre neneve, GjK në Vendimin e saj nr. 28/2002 ka theksuar se Kushtetuta:

... e koncepton Kryeministrin si subjekt të veçantë që mbart të drejta e detyrime të rëndësishme kushtetuese e ligjore, përcakton përgjegjësinë e tij politike të lidhur ngushtë me veprimtarinë e Këshillit të Ministrave. Është kjo arsyeja që mocioni i mosbesimit, sipas nenit 105/1 të Kushtetutës, paraqitet vetëm ndaj Kryeministrit edhe pse objekt mund të jetë vetëm veprimtaria e tij si subjekt, i Këshillit të Ministrave që ai drejton, pa përjashtuar edhe atë të ministrave të veçantë. Për pasojë, pranimi i mocionit shkakton shkarkimin e Këshillit të Ministrave në tërësi

Të dyja formulat e parashikuara nga neni 104 e 105 i Kushtetutës (të ndryshuara), synojnë të krijojnë një qeverisje efektive si dhe të qëndrueshme. Forcat politike, në çdo rast, duhet të mendojnë jo vetëm për rrëzimin e Qeverisë por edhe për krijimin e një qeverie të re, me qëllim që vendi të mos mbetet pa qeverisje. Kjo është një eksperiencë që është përdorur edhe në vende të tjera si p.sh. në Kushtetutën gjermane.

Në çdo rast, Kushtetuta, synon që vendi të ketë vijimësi qeverisjeje. Kështu, deri në formimin e qeverisë së re, qeveria në detyrë vijon të qëndrojë në detyrë. Neni 106 i Kushtetutës shprehimisht kërkon që: “Kryeministri dhe ministrat janë të detyruar të qëndrojnë në detyrë deri në formimin e Këshillit të Ministrave pasardhës”.

266) Ndryshuar me ligjin nr. 9904, datë 21.04.2008. Neni 105 lexon:

1. Një e pesta e deputetëve ka të drejtë të paraqesë për votim në Kuvend një mocion mosbesimi ndaj Kryeministrit në detyrë, duke propozuar një Kryeministër të ri.

2. Kuvendi mund të votojë një mocion mosbesimi ndaj Kryeministrit vetëm duke zgjedhur me votat e më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij një Kryeministër të ri.

3. Presidenti i Republikës dekreton shkarkimin e Kryeministrit në detyrë dhe emërimin e Kryeministrit të zgjedhur jo më vonë se 10 ditë nga votimi i mocionit në Kuvend.

4.2. *Funksionet e Qeverisë*

Për të kuptuar më mirë funksionet e zhvilluara nga qeveria duhet të mbahet parasysh fakti se ministrat dhe Kryeministri janë organe me një veshje të dyfishtë. Ato shfaqen me veshjen e *organeve burokratike*, sepse janë organe të vendosura në mënyrë hierarkike (me nuanca të ndryshme hierarkie) në krye të ministrive përkatëse apo të zyrave të ndryshme të administrimit publik, dhe me veshjen e *organeve të qeverisjes*, sepse në mënyrë kolegjiale (në Këshillin e Ministrave), veprojnë për të përcaktuar drejtimin politik dhe administrativ të vendit.²⁶⁷ Është e natyrshme se këto dy funksione të mëdha nuk mund të konsiderohen të ndara nga njëra tjetra, përkundrazi, janë plotësisht të ndërvarura. Kjo sepse, çdo funksionar i Këshillit të Ministrave, ministrat pa portofol dhe zyrat e tjera ndihmëse, e zhvillojnë veprimtarinë e tyre në harmoni me politikën e përgjithshme, të përcaktuar nga Këshilli i Ministrave si organ kolegjial.

Funksioni administrativ i qeverisë shprehet nëpërmjet *organeve qendrore* të grumbulluara në ministri, dhe në mjaft *organe periferike*, kompetenca e të cilave, kufizohet në kuadrin e një njësie të vogël territoriale. Është fakt se me organe të tilla qytetari ndeshet përditë. Por, midis tërë veprimtarisë administrative duhet të dallojmë veprimtarinë e administratës së lartë shtetërore, e cila qëndron në kufijtë e një aktiviteti të drejtimit politik dhe aktivitetit administrativ. Në këtë kuadër përfshihet nxjerrja e akteve të rëndësishme të lartë të Këshillit të Ministrave, në formën e *vendimeve*, e *udhëzimeve*. Gjithashtu, meqenëse administrata publike është organizuar në mënyrë hierarkike, Qeveria mund të urdhërojë jo vetëm vartësit e ndryshëm, por edhe ministrat e saj. Kështu, ajo realizon udhëheqjen e përgjithshme të administratës shtetërore.

*Kufizimi i përgjithshëm që Qeveria ndesh në ushtrimin e këtij funksioni lidhet e kushtëzohet nga domosdoshmëria e respektimit të ligjit.*²⁶⁸ Ky detyrim lidhet së pari me respektimin e Kushtetutës dhe më tej me respektimin e ligjeve. Jo më kot mekanizmat e ushtrimit të kontrollit, gjithashtu, janë të tilla që kontrollojnë funksionin politik, por edhe atë qeverisës. Këto mekanizma janë sa politikë, si ato që ushtron Kuvendi nëpërmjet pyetjeve, interpelancave apo komisioneve, apo

267) Anastasi A. dhe Omari L., *E Drejta Kushtetuese, vepër e cituar, Tiranë 2010.*

268) Loloçi K., *E drejta Kushtetuese, vepër e cituar, f. 135*

edhe ato të gjykatave dhe të gjykatës Kushtetuese përkatësisht për ligjshmërinë dhe kushtetutshmërinë e veprimtarisë. Kështu, Gjykata Kushtetuese gëzon kompetencën e ushtrimit të kontrollit të kushtetutshmërisë së akteve të Këshillit të Ministrave: gjatë vitit 2010 për shembull, nga 38 vendime të seancës së GjK, 3 prej tyre kishin objekt kontrolli Vendime të KM dhe në një vendim tjetër kombinohej objekti i kontrollit mes kontrollit të një ligji dhe një udhëzimi të Këshillit të Ministrave.²⁶⁹

4.2.1. Aktiviteti i drejtimit politik

Aktiviteti i administratës së lartë publike është në radhë të parë aktivitet i drejtimit politik. Në këtë aktivitet marrin pjesë të lidhur ngushtë, si Qeveria ashtu edhe Parlamenti. Kushtetuta jonë i ka rezervuar Kryetarit të Këshillit të Ministrave një pozicion epërsie në ushtrimin e funksioneve të drejtimit politik. Kjo shprehet sidomos në nenin 102/b, c, ç kur sanksionohet se Kryeministri:

- koncepton dhe paraqet drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore dhe përgjigjet për to;
- siguron zbatimin e legjislacionit dhe të politikave të miratuara nga Këshilli i Ministrave;
- bashkërendon dhe kontrollon punën e anëtarëve të Këshillit të Ministrave dhe të institucioneve të tjera të administratës qendrore të shtetit.

Duhet nënvizuar se, drejtimi i politikës së përgjithshme shtetërore, nuk përfshin edhe pushtetin e përcaktimit të kësaj politike, që sikurse është theksuar në nenin 100/1, i përket Këshillit të Ministrave si organ kolegjal. Por neni 102, që parashikon funksionet dhe detyrat e Kryeministrit, e bën këtë organin që dirigjon zhvillimin e drejtimit politik.²⁷⁰ Kjo në kuptimin se, Kryeministri siguron që programi i hartuar nga Qeveria të realizohet realisht e në mënyrë unike në praktikë. Është kjo arsyeja që Kushtetuta i atribuon Kryeministrit detyrën të mbajë unitetin e drejtimit politik dhe administrativ, duke bashkërenduar dhe kontrolluar punën e ministrave dhe të institucioneve të tjera të administratës qendrore të shtetit. Në fakt, në zbatim të këtij neni janë të renditura një varg detyrash e kompetencash të Kryeministrit për të aktualizuar pushtetin e tij të drejtimit e të koordinimit politik. Pozicionit të supremacisë së Kryeministrit

269) *Shih Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2010, Shtëpia Botuese ILAR, Tiranë 2011.*

270) *Zaganjori Xh., Shteti i së Drejtës, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 2002, f. 161- 184.*

i korrespondon edhe përgjegjësia e tij politike, në rastin kur Parlamenti mendon se politika e përgjithshme e Qeverisë nuk i respekton detyrimet që ajo ka marrë në momentin e formimit, ose gjatë zhvillimit të aktivitetit të saj.

Përballë përgjegjësisë më të madhe që ka në fakt, Kryeministri, shtohet edhe përgjegjësia e ministrave të veçantë, të cilët në bazë të nenit 102/4 drejtojnë nën përgjegjësinë e tyre, veprimtarinë e një dege të veçantë të administratës publike, brenda një ministrie. Ministrat e kryejnë veprimtarinë që kanë në kompetencë, brenda drejtimeve kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore. Megjithëse në Kushtetutë nuk është shprehur drejtpërdrejt, normalisht, përgjegjësia e anëtarëve të Këshillit të Ministrave është edhe individuale, brenda fushës së tyre përkatëse në krye të së cilës qëndrojnë si një organ burokratik, por edhe kolegjiale, përderisa ata janë në përbërje të një organi kolegjial siç është Këshilli i Ministrave.

Duhet theksuar edhe se është e vështirë të gjesh një kufi të prerë midis përcaktimit kolegjial të aktivitetit politiko-administrativ të Qeverisë dhe drejtimit administrativo-politik që bëjnë anëtarët e Këshillit të Ministrave si organe individuale. Pra, është vështirë të gjesh një homogjenitet në këtë rast. Ashtu sikurse, ekzistenca e burokracisë dhe e grupeve të presionit ndikojnë në marrjen e vendimeve politike nga ana e anëtarëve të Qeverisë.

Në disa nene të saj, Kushtetuta arrin të paraqesë edhe raportet që ekzistojnë midis politikës dhe administrimit. Është e vërtetë se administrata publike duhet të jetë objektive dhe e paanshme. Por, kjo nuk do të thotë se ajo është krejt e shkëputur nga politika dhe nuk ka asnjë lidhje me të. Neutraliteti i administrimit dhe i administratës është një mit i dalë dhe i ushqyer që në periudhën e shteteve liberale. Por, e vërteta qëndron se pushteti politik, ka përdorur gjithmonë aparatit publik, ashtu sikurse administrimi në çdo rast bën politikë.

4.2.2. Funkzioni normativ i Qeverisë

Pushteti ekzekutiv nuk kufizohet vetëm me kryerjen e funksioneve administrative dhe me aktivitetin e drejtimit politik, por në përputhje me parimin e ndarjes së pushteteve, organet ekzekutive mund të nxjerrin edhe akte normative, pjesë përbërëse e rendit juridik të shtetit. Meqenëse në bazë të teorisë së ndarjes së

pushteteve funksioni normativ i takon Kuvendit, aktet normative të nxjerra nga organet ekzekutive e në veçanti nga Qeveria, si rregull janë nënligjore dhe në rastet kur janë me karakter të përgjithshëm, kanë përmbajtjen tipike të ligjit, por jo formën e tij. Ligji në kuptimin formal të fjalës miratohet vetëm nga Kuvendi ose nga organi i përcaktuar në Kushtetutë. Kurse ligjet në kuptimin material janë të gjitha aktet që përmbajnë norma juridike.

Aktet që nxjerr Këshilli i Ministrave janë vendimet dhe udhëzimet;²⁷¹ kështu i quan Kushtetuta aktet normative të Qeverisë. Në këtë rast, Qeveria i nxjerr vendimet dhe udhëzimet e saj në cilësinë e organit kolegjal. Që ato të jenë të vlefshme duhet të nënshkruhen nga Kryeministri.

Veprimtaria normative e Qeverisë shprehet edhe nëpërmjet akteve individuale, siç janë urdhrat e Kryeministrit dhe urdhrat dhe udhëzimet e Ministrit.²⁷² Duhet të bëjmë dallimin që ekziston midis vendimeve dhe udhëzimeve të Këshillit të Ministrave nga njëra anë, dhe urdhrave që nxjerrin Kryeministri dhe ministrat me cilësinë e organeve individuale. Këto të fundit kanë karakter të brendshëm dhe janë të detyrueshme vetëm për njësitë administrative që varen prej tyre. Ato nuk mund të shërbejnë si bazë për të marrë vendime në lidhje me individë dhe subjekte të tjerë, pra nuk kanë fuqi juridike të përgjithshme.²⁷³

Në hartimin e akteve të saj, Qeveria i nënshtrohet ligjit të Parlamentit, por ato përbëjnë tekste më të hollësishme se sa ligjet dhe, synojnë zbatimin e tij në praktikë. Në këtë këndvështrim aktet e Qeverisë mund të klasifikohen si më poshtë:²⁷⁴

- *Akte ekzekutuese*: akte që dalin në vijim të një ligji dhe konkretizojnë mënyrat e zbatimit të këtij ligji.
- *Akte integrative* (plotësuese): të cilat plotësojnë ligjet që përmbajnë parime e norma të përgjithshme.
- *Akte të pavarura*: Qeveria i nxjerr për të rregulluar probleme mbi të cilat ka liri të gjerë, që nuk janë rregulluar me ligj. Këtë mund ta bëjë p.sh., kur vendos për organizimin e zyrave publike.

271) Neni 100/5 i Kushtetutës.

272) Neni 102/3,4 i Kushtetutës.

273) Neni 119 i Kushtetutës.

274) Anastai A., *E Drejta Kushtetuese, Shtëpia Botuese Pegi, Tiranë 2007, f. 136.*

Natyrisht, për nxjerrjen e akteve të mësipërme, Qeveria i nënshtrohet ligjit të Kuvendit, në rast të kundërt, aktet e saj mund të lihen pa fuqi nëse deklarohen të paligjshme nga gjykatat.

Një rëndësi të veçantë marrin aktet normative me fuqi ligjore të Këshillit të Ministrave në rastin e nevojës dhe të urgjencës.²⁷⁵ Vendimet e Qeverisë në këtë rast janë ligje formale me të njëjtën vlerë me aktet që miratohen nga Kuvendi. Këto akte duhet të ratifikohen brenda 45 ditëve nga Kuvendi, sepse në rast të kundërt, nëse ato nuk do të konvertohen në ligje, e humbasin fuqinë e tyre. Kjo kompetencë, mund të quhet një kompetencë legjislativë e jashtëzakonshme e Qeverisë, që dikur i përkiste Presidentit të Republikës. Heqja e kësaj kompetence Presidentit dhe atribuimi i saj Qeverisë, është në pajtim me rolin e ri të Presidentit të Republikës. Ky i fundit, nuk mban përgjegjësi politike, kurse Qeveria mban gjithë peshën e përgjegjësisë politike për qeverisjen e vendit.²⁷⁶ Kushtetuta e parashikon aktin normativ me fuqinë e ligjit në nenin 101 të saj,²⁷⁷ i cili përcakton që:

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. Ato i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mblidhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.

Kjo kompetencë e Këshillit të Ministrave është quajtur edhe kompetencë legjislativë e jashtëzakonshme e qeverisë. Ky akt lipset të dalë në respektim të disa kushteve që janë situata që kushtëzojnë miratimin e aktit nga vetë KM, më pas nga Kuvendi, respektimi i afatit të kërkuar nga Kushtetuta për këtë miratim, dhe sigurisht si në çdo akt tjetër hyrja në fuqi e tij, që lidhet me botimin në fletore zyrtare.

Ligji mbi Këshillin e Ministrave nuk e përmend shprehimisht në ndonjë nen të tijin këtë akt të Këshillit të Ministrave. Edhe neni 28 i ligjit mbi Këshillin e Ministrave që flet për aktet që miraton Këshilli i Ministrave [dhe organet e tjera të qeverisë

275) N. 105 i Kushtetutës.

276) Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Debatat Kushtetues, Pjesa I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006.

277) Një rregullim të ngjashëm e hasim edhe në vende të tjera, kryesisht të sistemit anglo-sakson si ShBA, Argjentinë, Brazil, por edhe tek ato të sistemit të së drejtës civile si Itali, Spanjë, pjesërisht Gjermani, Austri.

e në varësi të saj] jep një përcaktim vetëm për aktin normativ, i cili në të vërtetë nuk thotë asgjë më shumë se ç'ka treguar Kushtetuta, duke iu referuar nenit 116 të Kushtetutës. Lind pyetja: kur flitet për akte normative flitet për edhe për ato me fuqinë e ligjit apo jo? Neni 100, paragrafi 5, thekson se Këshilli i Ministrave nxjerr vendime dhe udhëzime. Në vetvete duket sikur ky nen është shterues në lidhje me format që mund të marrin aktet juridike të këtij organi, por nuk është kështu. Vetë Kushtetuta, në nenin 101 të saj, shton një tjetër formë akti juridik që mund të nxjerrë ky organ. Jo pa arsye hartuesit e Kushtetutës e kanë parashikuar këtë kompetencë në një nen të veçantë nga neni 100, paragrafi 5, pikërisht se ky lloj akti është një akt përjashtimor nga aktet e zakonshme të Këshillit të Ministrave.

Në një analizë të aktit normativ me fuqinë e ligjit, së pari, do të thosha që ndryshon kryekëput nga aktet me karakter nënligjor, të tilla si vendimi, udhëzimi, apo rregullorja sepse këto akte dalin në bazë e për zbatim të një ligji, ndërsa akti normativ me fuqinë e ligjit është vetë një ligj. Diskutimi nuk është kaq i thjeshtë kur krahasimi bëhet me aktet normative të Këshillit të Ministrave të përmendura në nenin 116. Kjo sepse, si aktet normative me fuqinë e ligjit, ashtu edhe aktet normative kanë të bëjnë me rregullime të përgjithshme të çështjeve, kanë qëllim rregullimin e çështjeve në mënyrë të përgjithshme, por ka dallim mes tyre sepse rregullimi që parashikojnë ato realizohet përkatësisht, në nivel ligji apo në nivel nënligjor. Veprimtaria e Këshillit të Ministrave, e cila normalisht është nënligjore, mund të jetë edhe e përgjithshme. Ndërkohë, veprimtaria e Këshillit të Ministrave e cila është e përgjithshme, mund të ketë edhe karakter ligjor, me aq sa lejon dhe e kufizon Kushtetuta - N. 101 i Kushtetutës. Është pikërisht kjo arsyeja, që hartuesit e Kushtetutës kanë shtuar pas togfjalëshit 'akt normativ', të përmendur në nenin 101, togfjalëshin tjetër 'me fuqinë e ligjit', pra ka të bëjë pikërisht me ndryshimin që ekziston mes llojeve të ndryshme të akteve normative të miratuara nga Këshilli i Ministrave. Ky ndryshim qëndron në atë që nëse akti i përmendur në nenin 101 është në thelb e formë akt ligjor, ndërhyrje në pushtetin legjislativ, ndërsa akti normativ i Këshillit të Ministrave në përgjithësi vërtet në thelb ngjason me ligjin, por kjo vetëm për sa i takon përgjithshmërisë së tij, sepse me përjashtim të aktit me fuqinë e ligjit, aktet e tjera normative të Këshillit të Ministrave nuk e kanë ngjashmërinë edhe në formë me ligjin. Ky ndryshim duket edhe në faktin që sipas nenit 101 akti normativ me fuqinë e ligjit të Këshillit të

Ministrave duhet të miratohet nga Kuvendi si ushtruesi legjitim i pushtetit legjislativ, ndërsa në rastin e aktit normativ nuk kërkohet miratim nga asnjë organ tjetër meqë kemi të bëjmë me një veprimtari nënligjore e cila është në kompetencë të plotë të Këshillit të Ministrave. Mund të ketë edhe kundër-argumente në lidhje me këtë analizë, si për shembull: neni 116 i referohet pikërisht akteve me fuqinë e ligjit dhe jo akteve me karakter nënligjor, meqë në këtë nen nuk përmendet fjala akt nënligjor por normativ. Arsyetimi i mësipërm nuk hidhet poshtë aspak nga ndonjë pretendim i tillë, sepse neni 116 flet për ‘akte normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë.’” dhe për këtë në të gjithë nenin flitet për akte që kanë fuqi normative të përgjithshme [si të Këshillit të Ministrave ashtu edhe të Ministrave apo organeve të tjera drejtuese qendrore, apo edhe organeve të pushtetit vendor], pikërisht për t’i shërbyer qëllimit të nenit. Qëllimi i nenit, është të përcaktojë përgjithësisht aktet ligjore apo nënligjore, të tregojë se cilat janë aktet me karakter të përgjithshëm rregullimi në vendin tonë dhe cilat organe i nxjerrin këto akte, si dhe të përcaktojë hierarkinë mes tyre. Në tërësinë e këtyre akteve, ka akte si me karakter ligjor ashtu edhe me nënligjor.

Në lidhje me aktin normativ me fuqinë e ligjit, për hir të specifikës së veçantë që ai paraqet, duhet thënë që është ligj vetëm në kuptim material, kjo sepse në kuptim formal ai nuk nxirret nga organi që e ka për detyrë të nxjerrë një ligj, pra Kuvendi. Gjithashtu ai duke qenë përjashtimor, nxirret në raste të posaçme, të cilësuar si nevojë ose urgjencë, dhe më pas domosdoshmërisht duhet ‘ratifikuar’ nga ushtruesi i zakonshëm i pushtetit legjislativ në vendin tonë. Kështu pra, Kushtetuta përcakton disa kushte për nxjerrjen e marrjen e fuqisë juridike të akteve me fuqinë e ligjit, që janë:

- Nevoja dhe urgjenca si kushte për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit;
- Përkohshmëria e masave që përmban akti normativ me fuqinë e ligjit;
- Fuqia ligjore e këtyre akteve dhe kufizimet për nxjerrjen e tyre;
- Miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi.²⁷⁸

Situata e nevojës ose urgjencës tregon për një situatë jo të zakonshme, por për një rast në të cilin nevojitet një rregullim *i shpejtë* ligjor. Kjo situatë kërkohet nga pothuaj të gjitha legjislacionet e vendeve që e parashikojnë nxjerrjen e këtij lloj

278) *Shih Vendimi i GjK Nr. 4, dt. 28.2.2006, në <http://www.gjk.gov.al/>*

akti.²⁷⁹ Më tej, *përkohshmëria*, pra përcaktimi i efektit të përkohshëm të aktit, flet edhe për thelbin e këtij funksioni nga ana e Këshillit të Ministrave, pra që është thjesht një përjashtim dhe ka për qëllim vetëm marrjen e masave të përkohshme të cilat nuk është e mundur të vendoset me instrumentet e tjera të parashikuara nga Kushtetuta.²⁸⁰ Edhe legjislacionet e vendeve të tjera e parashikojnë këtë element.²⁸¹ Kjo do të thotë që akti do të rregullojë marrëdhëniet deri në momentin e shprehjes së Kuvendit për miratimin ose jo të tij. Në rast se Kuvendi do ta miratojë aktin, atëherë ai do të kthehet në ligj në kuptimin formal, në rast të kundërt ai humbet fuqinë e tij. Për këtë, akti duhet të dërgohet menjëherë në Kuvend, i cili edhe nëse nuk është i mbledhur mbledhet brenda 5 ditëve nga marrja e këtij akti. Kuvendi, brenda 45 ditëve nda dalja e aktit,²⁸² duhet të miratojë ose jo atë, dhe kështu vishet edhe karakteri formal rregullimit me karakter material ligjor të deritanishëm, përndryshe akti humbet fuqinë e tij. Pra (mos)miratimi nga Kuvendi i këtij akti, ashtu si edhe mos shprehja në lidhje me të brenda afatit 45 ditor, është një kusht vlefshmërie për aktin. Këtë e ka shprehur qartë edhe Kushtetuta e cila parashikon që në rast mosmiratimi të këtij akti nga Kuvendi, ose edhe në rast të tejkalimit të afatit të miratimit, akti humbet fuqinë e tij, pra nuk ka vlerë juridike dhe konfirmuar në vendimin e saj Nr. 24/2006 Gjykata Kushtetuese.²⁸³

279) Kështu, në Kushtetutat e disa vendeve përmendet kjo situatë nevojë si kusht për nxjerrjen e aktit, edhe pse termat e përdorur variojnë: legjislacioni spanjoll parashikon “nevojë urgjente dhe të jashtëzakonshme” Neni 86 i Kushtetutës spanjolle”, kushtetuta austriake parashikon “shmangien e dëmeve të dukshme dhe të pariparueshme për interesin e përgjithshëm” Neni 18/4 i Kushtetutës austriake, shtuar me ligjin kushtetues të vitit 1929ndërsa versioni turk na paraqitet jo me situatë konkrete por lejon nxjerrjen e aktit normativ në rastet kur “përcaktohen qartë nga qeveria qëllimi, hapësira, parimet themelore dhe koha e veprimit”, Neni 91 i Kushtetutës turke, duke vazhduar më tej me kompetencën e Presidentit të Argjentinës, i cili vetëm mbi propozimin e qeverisë nxjerr një akt normativ me fuqinë e ligjit në “rrethana të jashtëzakonshme” - Neni 99/3 i Kushtetutës argjentinase.

280) Vorpsi A., Ç’është akti normativ me fuqinë e ligjit?, Revista E Drejta Parlamentare dhe Politikat Ligjore, Qendra e Studimeve Parlamentare, Nr. VII, Viti 2006.

281) Dispozita e nenit 18/3 e Kushtetutës austriake parashikon se brenda 4 javëve nga paraqitja e aktit normativ prej qeverisë (Propozim Presidentit) para Këshillit Kombëtar (dhomës së përfaqësuesve të parlamentit austriak) ky i fundit i jep fund veprimit të aktit normativ me fuqinë e ligjit (Notverordnung) ose me anë të miratimit prej tij të një ligji që do të zëvendësojë aktin normativ, ose duke marrë vendim me anë të të cilit i kërkohet qeverisë që të nxjerrë nga fuqia aktin normativ.

282) Kushtetuta duket se nuk specifikon shprehimisht se me cilin moment e lidh afatin 45 ditor, por duke lexuar nenin në tërësi, pra nisur nga qëllimi i hartuesit të këtij neni, do të thosha që ky afat ka lidhje me ditën kur Këshilli i Ministrave miraton këtë akt.

283) Shih Vendimi i GjK Nr. 4, dt. 28.2.2006, në <http://www.gjk.gov.al/> Në këtë vendim GjK konstatoi pafuqinë juridike të një akti normativ me fuqinë e ligjit të KM, Nr. 4, dt. 13.12.2005, e rrëzoi kërkesën për shfuqizimin e Aktit Normativ me fuqinë e ligjit Nr. 2, dt. 10.11.2005 si dhe nr. 3, dt. 23.11.2005.

Për të vazhduar më tej me procedurën e hyrjes në fuqi të ligjit, lind pyetja, a duhet që me miratimin e tij akti, si akt që në formë e thelb ngjason me ligjin, t'i paraqitet Presidentit të Republikës për t'u shpallur dhe a mund të ushtrojë ky i fundit veton e tij ndaj këtij akti të Këshillit të Ministrave? Kjo pyetje është e lidhur me atë se në ç'formë e kryen miratimin e tij Kuvendi. Nëse do të përqasnim këtë situatë me atë të ratifikimit të marrëveshjeve ndërkombëtare nga ana e Kuvendit, mund të thosha se Kuvendi në këtë rast 'ratifikon' aktin normativ me fuqinë e ligjit me një ligj, ashtu siç bën në rastin e marrëveshjeve ndërkombëtare. Pra, Kuvendi aktin normativ e miraton me një ligj.

Këshilli i Ministrave në çdo rast duhet ta bëjë publik aktin normativ me fuqinë e ligjit. Kjo ka të bëjë me njohjen e aktit i cili, për më tepër në rastin në shqyrtim, ka fuqinë e një ligji. Kushtetuta në nenin 101 parashikon që nëse aktet nuk miratohen humbasin fuqinë nga fillimi. Neni 29 i Ligjit mbi KM parashikon që aktet normative me fuqinë e ligjit të Këshillit të Ministrave botohen menjëherë në Fletoren Zyrtare. Njohja e ligjit pa dyshim është element i rëndësishëm i shtetit të së drejtës. Megjithatë, çështja që shtrohet për analizë ka të bëjë edhe me momentin e marrjes së fuqisë juridike të aktit normativ me fuqinë e ligjit. A do jetë ai i botimit në Fletore Zyrtare, siç bëhet interpretimi në referim të nenit 117 të Kushtetutës, i cili parashikon që aktet normative marrin fuqi juridike pasi botohen në Fletore Zyrtare? Gjykata Kushtetuese në vendimin e saj Nr. 24/2006 Gjykata Kushtetuese²⁸⁴ ka theksuar se jo botimi në fletore zyrtare por njoftimi publik është momenti i marrjes së fuqisë juridike të aktit normativ me fuqinë e ligjit, me këtë arsyetim:

. . . Elementë të tillë, si nevoja dhe urgjenca, tregojnë se aktet në fjalë duhet të hyjnë në fuqi menjëherë. Këta elementë, që qëndrojnë në bazë të transferimit kushtetues të së drejtës së nxjerrjes së aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi drejt Këshillit të Ministrave, do të zhvleftësoheshin nëse për hyrjen në fuqi të tyre do të duhet të respektohen, detyrimisht, të gjitha afatet dhe procedurat e parashikuara nga neni 117 i Kushtetutës. . . .

. . . njoftimi publik i aktit normativ me fuqinë e ligjit është detyrim kushtetues për organin që e nxjerr atë. Megjithatë, bërja publike e këtyre akteve nuk ka si domosdoshmëri botimin në Fletoren Zyrtare. Këshilli i Ministrave, për këtë

284) Po aty.

qëllim mund të përdorë, në funksion të kohës që ka në dispozicion, krahas botimit në Fletoren Zyrtare dhe komunikimin zyrtar me mjete të tjera të përshtatshme, njoftimin me anë të medieve apo me mjete të tjera si këto.

Një çështje tjetër që lidhet me fuqinë e aktit normativ me fuqinë e ligjit, është ajo e pasojave të caktuara që sjell ai. Kushtetuta parashikon shprehimisht që në rast se nuk miratohen këto akte e humbasin fuqinë që nga fillimi. Për të mënjeluar sa më shumë problemet që mund të vijnë në të tilla raste, mendoj që legjislatori duhet të krijojë praktikën, ose në rregulloren e tij të parashikojë që Kuvendi të jetë shumë aktiv dhe pse jo, nëse nuk miraton aktin me fuqinë e ligjit ta bëjë menjëherë publik me njoftim atë dhe ta botojë në Fletoren Zyrtare. Kjo zgjidhje sigurisht nuk eliminon problemet që do të kishim në rastin kur akti nuk do të miratohej, por do t'i minimizonte ato, duke qenë në të njëjtën kohë një zgjidhje në përputhje me ligjin.

Aktet legjislativ të Qeverisë kanë karakter të jashtëzakonshëm dhe të përkohshëm. Ato dallohen nga ligjet formale për shkak të efikasitetit të tyre të kufizuar në kohë dhe nga pasojat juridike, në rastin e konvertimit në ligj nga ana e Kuvendit. Nëse Kuvendi mblidhet dhe ratifikon aktin legjislativ të Qeverisë brenda afatit të caktuar, atëherë akti fiton fuqinë e ligjit që nga momenti i shpalljes së tij nga Qeveria. Nëse ndodh që Kuvendi nuk e konverton aktin, atëherë ai e humb fuqinë e tij qysh nga fillimi i hyrjes në fuqi. Karakteri i jashtëzakonshëm, kërkon të përcaktohet qartë se çfarë do të kuptojmë me rastin e nevojës dhe të urgjencës, gjë që nuk është përcaktuar deri tani as nga doktrina, as nga praktika. Sidoqoftë, neni 101 i Kushtetutës është një nga pikat më të ndjeshme të marrëdhënieve që krijohen midis Kuvendit e Qeverisë. P.sh., një problem i shtruar nga praktika kushtetuese ka qenë nëse, mund të rregullohet me akt normativ një fushë e cila në fakt, duhet të rregullohej nga ligjet që kërkojnë një shumicë të cilësuar? Kanë ekzistuar mendime të ndryshme, të cilat deri më sot nuk janë shndërruar në konflikt gjyqësor. Disa mendojnë se Qeveria nuk mund të nxjerrë kurrsesi akte normative, për të rregulluar këto fusha. Ndërkohë një mendim i ndryshëm është ai që pranon të kundërtën, pasi i lihet hapësirë Kuvendit ta miratojë ose jo, brenda 45 ditëve, me shumicë të cilësuar.

4.3. Këshilli i Ministrave, Kryeministri, Zëvendëskryeministri dhe Ministrat, si organet qendrore të varura

Teoria e të drejtës administrative, për të analizuar tipare të një organi administrativ i referohet disa kriterëve nëpërmjet të cilave këto organe klasifikohen. Këto janë: mënyra e krijimit të tyre, struktura, kompetenca, hapësira gjeografike në të cilën shtrin funksionet organi si dhe mënyra e financimit të organit.²⁸⁵ Në referim të tyre është paraqitur edhe analiza në vijim.

4.3.1. Këshilli i Ministrave

Këshilli i Ministrave është krijuar nga Kushtetuta dhe organ qendror. Këshilli i Ministrave është kolegjal apo ndryshe kolektiv. Kushtetuta shprehimisht parashikon përbërjen e KM. Ka një veçanti në lidhje me kolegjalitetin e Këshillit të Ministrave, sepse secili prej anëtarëve të këtij organi më vete përbën organ individual me kompetenca të veçanta, por që në tërësinë e tyre, në cilësinë e anëtarit të Këshillit të Ministrave, përbëjnë një organ më vete, pra Këshillin e Ministrave.²⁸⁶ Kjo theksohet në teorinë e së drejtës kushtetuese, duke përcaktuar pra që tashmë Këshilli i Ministrave nuk është më organ kolegjal në kuptimin klasik, por një organ kolegjal i përbërë prej disa organeve të tjera. Të gjithë personat që e përbëjnë Këshillin e Ministrave në tërësinë e tyre funksionojnë si një organ i cili ka juridiksionin e vet të përcaktuar, ka të drejta e detyrime, ka tagrat e veta të pushtetit, ushtron kompetenca të caktuara dhe shfaqet pra me një gjendje të caktuar juridike. Këto tagra pushteti e kompetenca, pra këtë gjendje juridike Këshilli i Ministrave duke qenë organ kolegjal, ka detyrimin ta zbatojë duke respektuar një procedurë të caktuar. Së pari, dhe më e rëndësishmja, vendimmarrja e Këshillit të Ministrave, pra ajo veprimtari e cila sjell pasojat tek të tretët do duhet të realizohet gjithmonë duke pasur një kuorum të caktuar. Neni 20 i ligjit mbi Këshillin e Ministrave parashikon që vendimmarrja realizohet me shumicën e votave të anëtarëve të Këshillit të Ministrave. Po kështu, edhe rregullat e funksionimit të Këshillit të Ministrave janë të tilla që respektojnë parashikimet e legjislacionit mbi organet kolegjinale.²⁸⁷

285) Shih Ballanca Z., *E Drejta Administrative e RPSSH, Dispensa I + II, Shtypshkronja e Kombinatit Poligrafik, Tiranë, 1984*; Elezi I., *Aparati Administrativ Shtetëror në R.P.S. të Shqipërisë, Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Shkencave Politike e Juridike, Tiranë 1987*; Dobjani E., *E Drejta Administrative, Tiranë 2007*.

286) Dobjani E., *E Drejta Administrative, Tiranë 2003, f. 81*.

287) *Ligji mbi KM përcakton në Kreun III të tij, N. 13 - 27 procedurat që duhen ndjekur për ushtrimin e*

Këshilli i Ministrave është organ me kompetenca të përgjithshme. Organe me kompetenca të përgjithshme janë organet që kanë tagra pushteti për të zgjidhur të gjitha çështjet me karakter administrativ ose një rreth të gjerë çështjesh të tilla. Kushtetuta shprehimisht parashikon në nenin 95 të saj in që Këshilli i Ministrave ushtron çdo funksion që nuk i është dhënë organe të tjera. Kjo do të thotë që brenda hapësirës ekzekutive, ashtu siç tashmë është analizuar, Këshilli i Ministrave ushtron tagra me karakter ekzekutiv-urdhërdhënës për të rregulluar të gjitha marrëdhëniet me karakter administrativ. Në Kushtetutë parashikohen disa kompetenca specifike si: përcakton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, merr vendime në lidhje me propozimet e Kryeministrit ose ministrit përkatës; nxjerr vendime dhe udhëzime, ushtrojnë iniciativën ligjvënëse, propozon shpalljen e gjendjes së luftës, shpërndajnë organet e zgjedhura drejtpërdrejt nga Kushtetuta, paraqet projektligjit për buxhetin e shtetit, nënshkruan marrëveshje ndërkombëtare e kështu me radhë.

A ushtron Këshilli i Ministrave kompetenca të cilat nuk janë të shkruara apo edhe që kërkojnë interpretim për t'u zbatuar? Kjo çështje ka të bëjë me pushtetin diskrecional që gëzon Këshilli i Ministrave në veprimtarinë e tij. Pushteti diskrecional konsiderohet si një element i rëndësishëm dhe endemik në të gjitha shtet moderne.²⁸⁸ Ky koncept është pranuar edhe nga e drejta e RSh.²⁸⁹ Këshilli i Ministrave duke qenë organ i administratës publike sigurisht gëzon në potencial edhe këtë të drejtë për të ushtruar autoritetin, pra për të kryer veprimtari, edhe pa përcaktim të shprehur të saj. Që ky organ e gëzon këtë të drejtë, kjo e gjen përgjigjen e saj fillimisht në Kushtetutë. Neni 95 i Kushtetutës parashikon se Këshilli i Ministrave ushtron çdo funksion shtetëror që nuk i është dhënë organeve të tjera shtetërore qofshin këto qendrore ose vendore. Duke interpretuar Kushtetutën, Këshilli i Ministrave së pari 'distancohet' nga ushtrimi i pushtetit legjislativ apo gjyqësor, me përjashtim të rasteve kur vetë Kushtetuta ka parashikuar ndryshe, si p.sh. miratimi i akteve me fuqinë e ligjit, e së dyti cilësohet si organ në thelb që ushtron pushtet diskrecional,

veprimtarisë nga ana e KM. parime të tilla si kolegjaliteti, besnikëria, bashkërendimi, besueshmëria dhe solidariteti, janë parime themelore që përcaktohen në ligj mbi veprimtarinë e KM.

288) Longley D. dhe James R., *Administrative Justice: Central issues in UK and European Administrative Law* [Drejtesia administrative: çështje kryesore në të drejtën administrative të Britanisë së Madhe dhe Evropës], Shtëpia Botuese Cavendish, Londër 1999, f. 166.

289) Kodi i Procedurave Administrative shprehimisht në nenin 7 parashikon se pushteti diskrecional është '[e] drejta e administratës të ushtrojë autoritet publik për të realizuar një qëllim të ligjshëm edhe atëherë kur ligji nuk autorizon shprehimisht', pra nuk ka rregulla të shkruara siç u përmend më lart.

pra që nuk i përcaktohen në mënyrë shteruese kompetencat.

Nisur nga mënyra e financimit kemi të bëjmë me një organ që financohet nga buxheti i shtetit. Kjo do të thotë që ky organ së pari do duhet të organizojë veprimtarinë e tij në përputhje me të ardhurat e vendit dhe programin e tij politik do duhet ta përshtatë me këtë buxhet. Në fakt, është vetë Këshilli i Ministrave që harton dhe paraqet në Kuvend buxhetin e shtetit, kështu që është ai vetë i cili, do të planifikojë se sa të ardhura do duhet të parashikojë për secilën fushë në vend, edhe pse nuk duhet lënë mënjanë ajo që ka disa veprimtari që kryhen nga organe të pavarura buxhetin e të cilëve ato e përcaktojnë vetë. Pra, ai do duhet të planifikojë të ardhurat që i lihen institucioneve për ushtrimin e veprimtarive të tyre, dhe kjo bëhet duke pasur parasysh prioritetet politike që vetë Këshilli i Ministrave ka vendosur. Megjithatë çështja që trajtohet këtu ka të bëjë me atë që për të ushtruar të gjitha funksionet e tij, pra veprimtarinë e tij, Këshilli i Ministrave do duhet të mbështet gjithmonë në buxhetin e shtetit, dhe nga ana tjetër kjo do të thotë që ky organ pa diskutim do t'i nënshtrohet, ndër të tjera, edhe kontrollit të specializuar financiar të Kontrollit të Lartë të Shtetit.

4.3.2. Kryeministri

Kryeministri është organ i parashikuar në Kushtetutë, qendror, në kuptimin që funksionon në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë, monokratit dhe me kompetenca të posaçme. Fakti që organi është i parashikuar në Kushtetutë sjell sigurisht një qëndrueshmëri mjaft të madhe të tij. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë është e mbështetur në parimin e një shteti republikan parlamentar. Kryeministri ka një pozicion të forcuar gjë që lidhet me shumë rregulla të parashikuara në Kushtetutë, si p.sh. kompetencat e tij si konceptues i drejtimeve kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore dhe përgjegjës për to, apo pamundësia e Kuvendit për të 'shkarkuar' Kryeministrin nëse nuk zgjedh një Kryeministër tjetër, gjë në vetvete është e lidhur ngushtë me shumicën politike të Kuvendit dhe në fund të fundit me rrezikun e shpërndarjes së vetë Kuvendit.

Kryeministri është organ monokratit, pra kompetencat e tij i kryen i vetëm. Kjo do të thotë gjithashtu që ky organ procedurat që ndjek për vendimmarrjen e tij do të

duhet të jenë ato të një organi individual. Këtu duhet ndaluar pak në rolin e tij si Kryetar i Këshillit të Ministrave, pra drejtues i një organi kolegjal, sepse janë shfaqur mendime se organe të tilla si Kryeministri, edhe pse monokratik, në veprimtarinë e tyre duhet të respektojnë procedurat kolegjinale të vendimmarrjes.²⁹⁰ Nëse argumenti për të mbështetur këtë mendim është që Kryeministri është pjesë e një organi të tillë kolegjal si Këshilli i Ministrave, duhet thënë që në këtë rol Kryeministri shfaqet si pjesëtar në një organ tjetër, krejt të ndryshëm nga ai i Kryeministrit, në një organ me tjetër përbërje dhe të tjera kompetenca. Në rolin e tij si anëtar i Këshillit të Ministrave, ai shfaqet si person zyrtar, pjesë e tërësisë së organit kolegjal, së bashku me të gjithë anëtarët e tjerë, pra së bashku me Zëvendëskryeministrin dhe me të gjithë ministrat dhe jo si organ shtetëror më vete i ndarë nga të tjerët. Kështu, në këto dy role shohim që Kryeministri shfaqet në njërin si organ monokratik, pra si Kryeministri i vendit, dhe në tjetrën si pjesë e organit kolegjal, të cilin ai në fakt e drejton. Megjithatë, duhet theksuar se kjo ndarje e roleve bëhet mjaft e padallueshme në ushtrimin e përditshme të veprimtarisë.

Ligji merr përsipër të saktësojë që Kryeministri përveç detyrave që i ka ngarkuar Kushtetua, ushtron edhe kompetenca të tilla administrative si përfaqëson dhe drejton njësinë e tij administrative, pra Kryeministrinë; ushtron kontroll ndaj ministrave sepse ka të drejtën t'i kërkojë atyre shpjegime, relatime dhe verifikime administrative, për çështje të fushës që ata mbulojnë ose edhe pezullon zbatimin e akteve të ministrave, drejtuesve të institucioneve qendrore, në varësi të tij ose të ministrave, me nismën e vet ose me kërkesë të subjekteve të interesuara, kur konstaton shkelje të Kushtetutës, ligjeve, ose akteve të Këshillit të Ministrave.²⁹¹ Pra, Kryeministri funksionon si organ epror ndaj disa organeve të tjera, pra ministrat apo drejtuesit e organeve qendrore. Ky koncept i eprorit reflektohet edhe në KPrA, ku në nenin 35 parashikohet që konfliktet e kompetencave për ministri të ndryshme zgjidhen nga Kryeministri.²⁹²

Në lidhje me njësinë administrative të Kryeministrit, pra Kryeministrinë, ajo është

290) Dobjani E., *E Drejta Administrative 1*, SHBLU, Tiranë 2003, fq 72-72.

291) N. 2 i Ligjit mbi Këshillin e Ministrave.

292) Neni 35 i Kodit të Procedurave Administrative lexon:

.... 2. Konfliktet e kompetencave zgjidhen:

....b) nga Kryeministri për Ministri të ndryshme .

personi juridik që mbështet veprimtarinë e Kryeministrit, edhe pse duhet theksuar se ajo mbështet edhe veprimtarinë e KM, Zëvendës Kryeministrit dhe të ministrit të shtetit.²⁹³ Realisht, aparati i Kryeministritë përfshin aparatën e të gjitha këtyre organeve që përmenden.

4.3.3. Zëvendëskryeministri

Kushtetuta parashikon Zëvendëskryeministrin si anëtar të KM. Po ashtu, ligji mbi KM ka parashikuar edhe institucionin e Zëvendëskryeministrit duke iu referuar KPrA-së.²⁹⁴ Zëvendësi, në bazë të KPrA-së, zëvendëson organin Kryeministrin në rastet e mungesave, paaftësive apo pamundësive fizike për të vepruar apo për shkak të ndonjë pengese ligjore që haset si për shembull në rastet e konfliktit të interesave. Pavarësisht nga kjo, Zëvendëskryeministri, kryen edhe detyra më shumë se thjesht zëvendësimi i Kryeministrit. Kjo sepse ai është organ i përmendur në Kushtetutë dhe si i tillë kryen edhe funksione të posaçme të përcaktuara atje, si p.sh është anëtar i përhershëm i Këshillit të Ministrave. Ndërkohë ligji parashikon që Zëvendëskryeministri kryen edhe detyra të tjera që parashikohen në ligje të tjera apo që i ngarkohen nga Këshilli i Ministrave apo Kryeministri. Rregullimi i fundit është edhe në përputhje me KPrA i cili parashikon që kompetencat e organeve administrative mund të parashikohen me ligj ose akt nënligjor. Madje ky rregullim është edhe në përputhje me konceptin e hierarkisë së normave, duke pasur parasysh që Këshilli i Ministrave apo Kryeministri janë organe eprore.

4.3.4. Ministrat

Ministrat si pjesë e Këshillit të Ministrave janë pjesë e një organi tjetër të ndryshëm nga ai i ministrit, në të cilin ata shfaqen si anëtarë apo persona zyrtarë. Kompetencat e tyre si ministra janë krejt të ndryshme nga ato që ushtrojnë si anëtarë të Këshillit të Ministrave. Procedura që përdorin për të ushtruar kompetencat e tyre si ministra është procedura që përdor një organ monokratik, e specifikuar në raste të veçanta në ligje të posaçme dhe asnjëherë procedurë e një organi kolegjal.

293) Neni 3 i ligjit për Këshillin e Ministrave.

294) Neni 5 i ligjit për Këshillin e Ministrave.

4.3.5. Organet qendroret varura dhe të tjera të parashikuara në Ligjin mbi KM

Ligji mbi KM parashikon rregulla edhe për ato që i quan organ qendrore, apo edhe për organe të tjera si komitetet ndërmministrore. Këto organe janë organe të posaçme, persona juridikë të së drejtës publike, që krijohen me vendim të Këshillit të Ministrave.²⁹⁵ Ligji përcakton që kompetencat e këtyre organeve përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave. Edhe këtu ligji reflekton mjaft mirë ligje organike të tilla si Kodi i Procedurave Administrative (KPrA) që përcakton se kompetencat e organeve të administratës publike, pjesë e të cilës janë edhe këto organe qendrore të referuara në ligjin për Këshillin e Ministrave,²⁹⁶ përcaktohen me akte ligjore apo nënligjore, siç është një vendim i Këshillit të Ministrave. Ligji nuk i rendit me të drejtë këto organe, duke mos qenë pra aspak një ligj identifikues, apo më keq akoma shterues i tyre, sepse ato duke qenë të posaçme, pra që rregullojnë një marrëdhënie në një fushë të caktuar, janë organe që krijohen apo edhe mbarojnë, me vendime të Këshillit të Ministrave, të cilat siç është përmendur tashmë në këtë punim, janë akte normative më lehtë të ndryshueshme. Pra, këto organe mund të ndryshojnë sa herë Këshilli i Ministrave me vendim të tij, në varësi të propozimit të Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave apo një ministri, të vendosë për këtë, në varësi të nevojave që paraqiten, dhe për të cilat qeveria, për shkak të qëllimit, përbërjes, funksioneve të saj, është e mirë informuar. Ekzistenca e këtyre organeve është më se e domosdoshme sepse ato mund të funksionojnë si ente të specializuara për të rregulluar një fushë apo çështje të caktuar dhe që qeveria dëshiron ta menaxhojë vetë.²⁹⁷ Këto organe, duke qenë krejtësisht të varura nga pushteti ekzekutiv, janë pjesë e tij.

Së fundi, Ligji mbi KM përmend edhe të ashtuquajturat ‘grupe pune’ dhe komitetet ndërmministrore’.²⁹⁸ Së pari, grupet e punës parashikohen të krijohen për hartimin e

295) Neni 10 i ligjit për Këshillin e Ministrave.

296) Neni 21i Kodit të Procedurave Administrative lexon:

Kompetencat e organeve të administratës publike janë të përcaktuara me ligj ose me akt nënligjor dhe ushtrimi i tyre është i detyrueshëm, përveç rasteve kur normat ligjore parashikojnë delegimin ose zëvendësimin e kompetencave.

297) Methasani E., *Enti Publik: risi e legjislacionit të vendit tonë, Trajtime Juridike, Shkolla e Magjistraturës, Mars 2003.*

298) Shih N. 11-12 të Ligjit mbi KM.

strategjive, të politikave, të studimeve ose të projektakteve të veçanta. Këto janë organe ad hoc rregullimi i të cilave bëhet me urdhër të Kryeministrit. Në lidhje me komitetet ndërministrorë, ligji i parashikon shprehimisht si organe konsultative të Këshillit të Ministrave. Si të tilla ato nuk janë organe vendimmarrëse por thjesht rekomanduese.²⁹⁹ Këto organe nuk janë të përmendura në Kushtetutë, por do të thosha që janë krijuar me qëllim që të merren vendime sa më korrekte, të qarta, eficiente, koherente, të bashkërenduara, pra janë një ndër mekanizmat e shumtë për një mirëqeverisje. Kështu, këto organe krijohen si mekanizma që mundësojnë një procedurë vendimmarrjeje në respektim të ligjit, duke qenë pra, për rastet e përmendura në ligj³⁰⁰ një hallkë që duhet respektuar gjatë fazës paraprake të marrjes së vendimit.³⁰¹

299) Në këtë kuptim mund të përqasen me Avokatin e Popullit i cili nuk është organ vendimmarrës. Shih Dobjani E., *Hapësirat dhe instrumentet e Avokatit të Popullit*, Tribuna Juridike, 2002.

300) Shprehimisht ligji parashikon si të tilla rastet kur diskutohen paraprakisht politikat, çështjet e rëndësishme të veprimtarisë ekzekutive, si dhe projektaktet e një rëndësie të veçantë. Neni 11 i ligjit për Këshillin e Ministrave.

301) Për më shumë lidhje me procedurën e marrjes së një vendimi shih Sadushi S., *Teoria e Aktit Administrativ*, Shtëpia Botuese Iliria, Tiranë 1999.

V. GJYKATA KUSHTETUESE

5.1. Gjykata Kushtetuese e RSh si organ kushtetues

Gjykata Kushtetuese u krijua si një përparësi politike e qeverisjes demokratike, që u vendos pas lëvizjeve të viteve '90. Deri në këtë kohë, në Shqipëri, nuk ishte folur për ekzistencën e një organi të veçantë që do të kontrollonte kushtetutshmërinë e normave. Kushtetutat shqiptare të hartuara përpara Luftës së Dytë Botërore, u përpoqën të krijonin imazhin e një gjyqësori të pavarur, por në asnjë rast nuk shtruan nevojën e kontrollit gjyqësor të normave. Gjatë periudhës së shtetit monist, gjeti përhapje teoria e kontrollit parlamentar të kushtetutshmërisë, e cila buronte nga teoria majtiste e omnipotencës parlamentare, që u zhvillua sidomos në periudhën e revolucionit francez të shekullit të XVIII-të.³⁰² Kontrolli i kushtetutshmërisë së normës nga Parlamenti ka gjetur zbatim në përgjithësi, në shtetet ish-socialiste. Në këto sisteme politike parimi i unitetit të pushtetit ka shërbyer si mburojë kundër çdo forme të kontrollit të kushtetutshmërisë jashtë hierarkisë së organeve të larta të pushtetit. Teoria socialiste ka konsideruar organin e vetëm për të ushtruar këtë kontroll, Parlamentin, i cili ishte organi përfaqësues i popullit dhe njëkohësisht, organi më i lartë shtetëror. Në këtë mënyrë, gjatë gjithë viteve të shtetit komunist, në fakt, as nuk u shtrua çështja e kontrollit të kushtetutshmërisë së normave. Për më tepër, vetë Kushtetuta shihej më tepër si një program politik i pazbatueshëm drejtpërdrejt, sesa si një akt normativ me fuqinë më të lartë në shtet.³⁰³

Për herë të parë, krijimi i Gjykatës Kushtetuese, si një organ i centralizuar i kontrollit gjyqësor të normave, u sanksionua në Ligjin 7561 dt. 29.04.1992 “Për

302) Sadushi S., *Kontrolli Kushtetues, Shtëpia Botuese BOTIMPEX, Tiranë, 2004.*

303) Omari L., *Shteti i së Drejtës, Shtypshkronja LILO, Tiranë 2002.*

disa ndryshime e plotësime në ligjin 7491 dt. 29.04.1991, 'Për dispozitat kryesore kushtetuese', "*Organizimi i Drejtësisë dhe Gjykata Kushtetuese*".³⁰⁴ Në bazë të këtij ligji, kjo gjykatë përbënte autoritetin më të lartë që mbronte dhe garantonte respektimin e Kushtetutës dhe bënte interpretimin përfundimtar të Kushtetutës. Ky fakt, të krijonte përshtypjen se kishim të bënim me një organ gjyqësor, por duhet thënë se ajo, qysh në fillim, u krijua si një organ i veçantë dhe nuk u përfshi në organizimin gjyqësor apo, në ndonjërin nga të tria pushtetet. Ky status i Gjykatës Kushtetuese, si një organ kushtetues i pavarur që i nënshtrohet vetëm Kushtetutës, sanksionohet edhe në Kushtetutën e vitit 1998.

Aktualisht, Gjykata Kushtetuese përbëhet nga 9 anëtarë, të cilët emërohen nga Presidenti i Republikës, me pëlqimin e Kuvendit dhe qëndrojnë në detyrë 9 vjet. Në krye të Trupit të Gjyqtarëve qëndron si një figurë e dallueshme, Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, i cili zgjidhet nga radhët e tyre, për një mandat trevjeçar.

Gjyqtarët kushtetues kanë një varg garancish për të siguruar pavarësinë e tyre. Ata i nënshtrohen parimit të parevokueshmërisë. Nuk mund të shkarkohen nga detyra gjatë kohës që ushtrojnë mandatin. Madje, Kushtetuta përcakton qartë rastet e mbarimit të mandatit të gjyqtarit, mbarim i cili deklarohet me vendimin e vetë Gjykatës Kushtetuese. Gjithashtu, Ajo parashikon detyrimin e Gjyqtarit Kushtetues për të qëndruar në detyrë deri në emërimin e anëtarit të ri. Duke folur për *statusin* e gjyqtarit do të qëndronim edhe në papajtueshmërinë e detyrës së tij, me ndonjë veprimtari tjetër private apo shtetërore. Kushtetuta nuk lë shkas për interpretim kur thekson se, "*Qenia gjyqtar i Gjykatës Kushtetuese nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore, politike ose private*". Gjithashtu, gjyqtarët kushtetues kanë imunitet të garantuar nga Kushtetuta. *Në radhë të parë*, ata nuk mbajnë përgjegjësi për atë ç'ka thonë gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre dhe as për vendimet që marrin, ose votat që shprehin. Madje, mendimi i pakicës në marrjen e një vendimi, botohet së bashku me vendimin e Gjykatës në Fletoren zyrtare. *Së dyti*, Gjyqtari kushtetues ka imunitet nga procesi penal, i cili po diskutohet mjaft kohët e fundit, në kuadrin e reformimit të përgjithshëm të imuniteteve të funksionarëve të lartë të shtetit. Ai nuk mund të ndiqet penalisht pa pëlqimin e Gjykatës Kushtetuese. Edhe në rastin kur Gjyqtari mund të ndalohet e të arrestohet për faktin se kapet në kryerje e sipër të një

304) *Botuar në Fletore Zyrtare Nr 2, dt. 20.6.1992, f. 81.*

krimi, ose menjëherë pas kryerjes së tij, Gjykata Kushtetuese duhet të japë pëlqimin e saj brenda 24 orëve për dërgimin në Gjykatë të gjyqtarit të arrestuar. Në rast të kundërt, organi kompetent detyrohet ta lirojë atë.³⁰⁵

Kushtetuta përcakton të gjitha rastet kur gjyqtari mund të shkarkohet nga detyra (për shkeljen e Kushtetutës, kryerjen e një krimi, paaftësi mendore ose fizike, për akte që e diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit). Shkarkimi nga detyra kryhet nga Kuvendi me shumicë 2/3 e të gjithë anëtarëve të tij, vendim i cili duhet t'i nënshtrohet edhe shqyrtimit nga vetë Gjykata Kushtetuese.

5.2 Ripërtëritja e Gjykatës Kushtetuese

Rotacioni i anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese përcaktohet nga Kushtetuta si një ripërtëritje parciale, që kryhet çdo tre vjet, me një të tretën e anëtarëve të saj, sipas procedurës së përcaktuar me ligj. Por, procesi i emërimit të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese ka evidentuar probleme në mbarëvajtjen e ripërtëritjes së Gjykatës. Aktualisht, kanë përfunduar pothuajse njëkohësisht, mandatet e gjashtë anëtarëve të saj, prandaj lind nevoja që brenda një intervali fare të shkurtër kohe, të kryhet ripërtëritje e kësaj gjykate me 2/3. Mund të themi se një ripërtëritje e tillë, krijon mospërputhje me Kushtetutën, parë që qëllimi i kësaj të fundit ka qenë, sjellja e prurjeve të reja, të parcializuara me 1/3 e anëtarëve të Gjykatës.

Ka disa faktorë që kanë ndikuar në krijimin e kësaj situatë e re, por e trashëguar. Sidoqoftë, mendojmë që faktori kryesor mbetet fakti se, qysh në fillim, nuk ka pasur parashikime të qarta ligjore për procesin dhe mënyrën se si do të realizohet kjo ripërtëritje. Një parashikim i tillë pritej të ishte kryer nga Ligji organik i Gjykatës Kushtetuese, i cili u miratua në vitin 2000, por kjo nuk ndodhi. Madje, problemi dhe debati mbi rotacionin e gjyqtarëve ka qenë prezent edhe në periudhën përpara hyrjes në fuqi të Kushtetutës. Konkretisht, Gjykata Kushtetuese në pragun e mbarimit të trevjetorit të parë të krijimit (1995), u ndesh me faktin që tre anëtarë të saj u larguan duke dhënë dorëheqjen dhe, pothuaj njëkohësisht u emëruan tre anëtarë të rinj, me vendimin e kësaj Gjykate nr. 4/1995.³⁰⁶ Ky vendim, i marrë me shumicë

³⁰⁵) Shih edhe Anastasi A. dhe Omari L., *E Drejta Kushtetuese*, Tiranë 2010.

³⁰⁶) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh. (1992-1996), Qendra e Publikimeve Zyrtare, Shtypshkronja Edlor, Tiranë 2001, f. 164.*

votash, e shpalli të kryer edhe ripërtëritjen e Gjykatës, dhe rrjedhimisht, konsideroi të panevojshme hedhjen e shortit, mbi bazën e të cilit do të kryhej ripërtëritja.

Kjo çështje u ridiskutua në vitin 1997, Kur Parlamenti i zgjedhur rishtazi, miratoi një amendament të ligjit Kushtetues “Për dispozitat themelore Kushtetuese”,³⁰⁷ ligj i cili në atë periudhë përfaqësonte ligjin më të lartë në vend. Meqënëse Gjykata Kushtetuese në atë periudhë, kontrollonte kushtetutshmërinë e normës edhe me nismën e vet, pra kryesisht, ajo mori në shqyrtim këtë ligj, duke u shndërruar në një nga gjykatat kushtetuese mjaft të rralla në botë, që kanë gjykuar amendamentet kushtetuese, pra vetë Kushtetutën. Nëse Gjykata Kushtetuese mund të shqyrtojë ose jo amendamente kushtetuese, është një çështje që ka mbetur ende e diskutueshme në nivelin teorik. Ndërkohë që në Gjykatat kushtetuese të demokracive të mëdha, ose nuk është pranuar, siç është rasti i Këshillit Kushtetues Francez me vendimin mbi amendamentin kushtetues të adoptuar nëpërmjet referendumit, 1962, ose është pranuar vetëm për çështje të mbrojtjes së të drejtave dhe lirive themelore të Njeriut (siç është rasti i Gjykatës Kushtetuese Gjermane në çështjen, *Fshehtësia e rasteve të Komunikimit*, 1970). Sidoqoftë, në këtë çështje,³⁰⁸ Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, mori në shqyrtim nenin 2 të ligjit nr. 8257, datë 19.11.1997, i cili vendoste: “Gjykata Kushtetuese të zhvillojë “rotacionin” (lexo përtëritjen) e parë brenda 30 ditëve nga hyrja në fuqi e këtij ligji”.

Me vendimin përkatës, Gjykata Kushtetuese e konsideron këtë nen antikushtetues duke sqaruar:

...kur nuk mbeten veçse pak muaj për të bërë ripërtëritjen e dytë - urdhërohet Gjykata të bëjë përtëritjen brenda 30 ditëve nga hyrja në fuqi e ligjit, gjë që vjen në kundërshtim të hapur me vendimin nr.4, datë 02.06.1995 të Gjykatës, e cila me këtë vendim të saj përtëritjen e ka quajtur të kryer gjer në përtëritjen e dytë....Shfuqizimi i vendimit të Gjykatës Kushtetuese ose të quajturit të tij si të pavlefshëm, passjell detyrimisht delegjitimitetin e saj. Ajo për një kohë të gjatë ka kryer funksionet e saj në virtyt të një vendimi të “kundërligjshëm” dhe ka marrë vendime me përbërje jo të “rregullt”, e metë kjo esenciale për një proces ‘equitable’, gjë që vjen në

307) Ligji nr. 8257, datë 19.11.1997 (neni 1), shtojcë e Ligjit “Për dispozitat themelore Kushtetuese” (1991).
308) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese, nr. 57, datë 05.12.1997. Shih në: *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh. (1997-1999), Qendra e Publikimeve Zyrtare, Shtypshkronja Edlor, Tiranë 2000, f. 124.*

kundërshtim me ligjin tonë kushtetues dhe me parimet që përmban korpusi i ri europian (neni 8 i ligjit “Për dispozitat kryesore kushtetuese”). Kushtetutat, në kushtet e sotme të zhvillimit të shoqërisë, nuk kanë më karakterin e ngurtë të dikurshëm. Ato, nën ndikimin e kushteve të reja, janë elastike, por kjo nuk do të thotë kurrsesi se ato ose dispozita të tyre të veçanta, mund t’i nënshtrohen procesit të revizionimit të shpeshtë të diktuar nga çështje të rastit, sepse do të humbisnin kështu karakterin e ligjit themelor, bazë dhe burim i së drejtës pozitive dhe do të mirrnin trajtat e një ligji të zakonshëm.³⁰⁹

Edhe ligji “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të RSh-së”,³¹⁰ nuk e zgjidhi këtë çështje. Ai ripërsërit thjesht formulimin e parashikuar në Kushtetutë, kur afirmon se, “Përbërja e Gjykatës Kushtetuese përtërihet çdo tre vjet në një të tretën e saj, sipas procedurës së caktuar në këtë ligj”. Por, për mendimin tonë, nuk ka asnjë procedurë të qartë të përcaktuar nga ky ligj, i cili për faktin se është ligji i vetëm organik që përcakton rregullat e organizimit dhe të funksionimit të Gjykatës Kushtetuese, duhet të kishte bërë objekt rregullimi prej tij edhe procedurën e rotacionit të Gjykatës. Në fakt, ligji është mjaftuar me disa parashikime në kreun për dispozitat kalimtare dhe të fundit, dispozita që në vlerësimin e përgjithshëm duhet të jenë të përkohshme. Në këto dispozita vendoset viti 2001, si vit i mbarimit të mandatit të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese të zgjedhur në vitin 1992, kurse gjyqtarëve të tjerë zëvendësues, në bazë të ligjit ”Për dispozitat Kryesore Kushtetuese, u jepet mandat për 12 vjet. Kurse, një parashikim tjetër i këtij ligji, i cili për mendimin tonë, është vendosur gabimisht në dispozitat kalimtare dhe të fundit, vendos: “Përtëritja e Gjykatës Kushtetuese, pas vitit 2001, do të bëhet sipas mbarimit të mandatit të secilit gjyqtar”. Me këto dispozita, duket se ligji ka mbyllur përfundimisht çështjen e rotacionit. Nuk është parashikuar as shorti as ndonjë procedurë tjetër për të ardhmen. Dispozita e tij (neni 82/3), sipas të cilës “Përtëritja e Gjykatës Kushtetuese, pas vitit 2001, do të bëhet sipas mbarimit të mandatit të secilit gjyqtar”, praktikisht, nuk vendos ndonjë procedurë, ndërkohë që nuk mban mirë parasysh parashikimin e Kushtetutës në rastin e mbetjes së vendit vakant. Në Kushtetutë theksohet se, “Në rast se vendi i gjyqtarit mbetet vakant, Presidenti i Republikës, emëron me pëlqimin e Kuvendit, një gjyqtar të ri, i cili qëndron në detyrë

³⁰⁹) Po aty.

³¹⁰) Ligji Nr. 8577 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, dt. 10.02.2000.

deri në përfundimin e mandatit të gjyqtarit të larguar". Kështu, është e pamundur që me këtë procedurë të kryhet ripërtëritja sipas përcaktimit Kushtetues.

Aktualisht, kjo çështje pret një përgjigje nga Gjykata Kushtetuese, pasi një grup deputetësh, kanë paraqitur kërkesë përpara kësaj gjykate, veç të tjerave, duke kërkuar edhe interpretimin e nenit 125/3 e Kushtetutës, i cili sanksionon, sikurse e cituam më sipër, ripërtëritjen e përbërjes së Gjykatës Kushtetuese. Kjo kërkesë, i është drejtuar Gjykatës pasi është pezulluar procedura e shqyrtimit të dekretëve të Presidentit të Republikës, për emërimin e 4 anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese. Kërkuesi ka parashtruar se, Ligji "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese" nuk sqaron për rotacionin e anëtarësisë. Ne kemi mendimin, se sido që të vendosë Gjykata Kushtetuese, ajo nuk mund ta zgjidhë përfundimisht çështjen, pasi kjo është një çështje që kërkon rregullim të plotë e të qartë nga ligji. Ligji organik i Gjykatës Kushtetuese duhet të rishikohet. Është e nevojshme të rregullohet ky ngërç duke u parashikuar procedura të sakta shorti, në ligj. Rregullimi i rotacionit në Gjykatën Kushtetuese nuk mund t'i shmanget pambarimisht rregullimeve ligjore të procedurave. Aktualisht, do të zëvendësohen pothuajse në të njëjtën kohë 6 gjyqtarë, ose 2/3 e Gjykatës Kushtetuese, në kundërshtim me parashikimin kushtetues që kërkon përtëritjen me 1/3. Ky problem, ndoshta me përmasa të tjera mund të krijohet edhe pas 9 vjetësh, përsëri. Nuk mund të jetë më një zgjidhje e pjesëshme, as thjesht me praktika, as thjesht me dispozita kalimtare dhe të fundit. Ajo duhet të jetë një zgjidhje ligjore, serioze.

5. 3. Gjykimi i ligjeve

Kontrolli i pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, është padyshim edhe veprimtaria kryesore e Gjykatës Kushtetuese. Kjo veprimtari e afirmon Gjykatën si organin kryesor që kontrollon respektimin e parimit të sovranitetit të popullit dhe atë të shtetit të së drejtës. Megjithatë, ajo e realizon këtë qëllim edhe përmes gjykimit të mosmarrëveshjeve të kompetencës ndërmjet pushteteve, si dhe ndërmjet pushtetit qendror e qeverisjes vendore; gjykimit të kushtetutshmërisë së partive politike dhe organizatave të tjera politike, si dhe kur verifikon çështje të zgjedhjes së deputetëve, ose të Presidentit të Republikës. Nuk mund të mos përmendim edhe kompetencën e Gjykatës Kushtetuese për të kryer gjykimet me karakter politik, siç është kompetenca

për shkarkimin nga detyra të Presidentit të Republikës dhe vërtetimin e pamundësisë së ushtrimit të funksioneve të tij.

Funksioni tjetër i Gjykatës, ai për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të qytetarëve, realizohet duke përbushur kompetencën që ajo ka për të kryer gjykimin përfundimtar të ankesave të individëve për shkeljen e të drejtave të tyre Kushtetuese, për një proces të rregullt ligjor, pasi të jenë shterur të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e këtyre të drejtave. Ndërkohë që, interpretimi përfundimtar i Kushtetutës, nuk është thjesht një kompetencë e kësaj Gjykate, por një funksion i saj, që kryhet gjatë gjykimit të të gjitha çështjeve (*case by cases*) që ajo shqyrton.

Kur flasim për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën, kemi parasysh se, gjykimit të Gjykatës Kushtetuese i nënshtrohen: **a.** Ligjet, **b.** marrëveshjet ndërkombëtare përpara ratifikimit të tyre; **c.** aktet normative që kanë fuqinë e ligjit, **d.** aktet normative të organeve të tjera qendrore dhe vendore. Në lidhje me përcaktimin më konkret të akteve që kanë fuqinë e ligjit ka pasur diskutime të ndryshme, që lidhen me juridiksionin gjyqësor ose kushtetues të kontrollit të akteve normative. Sigurisht, është mbrojtur mendimi se, objekt i shqyrtimit të Gjykatës Kushtetuese do të jenë vetëm burimet primare të së drejtës. Shqyrtimi i akteve dhe i dispozitave nënligjore del jashtë objektit të shqyrtimit të Gjykatës Kushtetuese. Ato mund të shqyrtohen gjithmonë nga gjykatat e zakonshme.³¹¹ Ndërkohë, që kjo ndarje (midis akteve që do të gjykohen nga Gjykata Kushtetuese dhe atyre që do të gjykohen nga gjykatat e zakonshme), ka si kriter kryesor *së pari*, natyrën e aktit, nëse është me përmbajtje individuale apo normative, dhe *së dyti*, pretendimin ndaj përmbajtjes së aktit, nëse kërkohet paligjshmëria apo moskushtetutshmëria e tij.³¹² Pra, përveç ligjeve, akte të tjera nënligjore me përmbajtje normative, mund të jenë objekt i shqyrtimit nga Gjykata Kushtetuese, nëse pretendohet papajtueshmëria e tyre me Kushtetutën.

5.4. Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese

Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese bëhet me anën e kërkesës: a. *nëpërmjet kërkesës së autoriteteve publike*; b. *nëpërmjet kërkesës së gjyqtarëve të zakonshëm*; c. *nëpërmjet kërkesës së individëve*. Duke mbajtur parasysh aksesin që ka, sipas

311) Loloçi K., *E drejta Kushtetuese*, Tiranë, 1997, f. 160-161.

312) Shih më gjerë: Sadushi S., *E drejta Administrative 2*, Tiranë, 2005, f. 265-275.

Kushtetutës, subjekti i legjitimuar për të paraqitur kërkesë, Kushtetuta ka parashikuar se, subjektet që mund të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese ndahen në dy grupime³¹³: 1. *subjekte që mund të ushtrojnë kërkesë në mënyrë të pakushtëzuar* dhe 2. *subjekte që mund të ushtrojnë kërkesë në mënyrë të kushtëzuar “vetëm për çështje që lidhen me interesa të tyre”*. Ky dallim duket qartë nga përmbajtja e pikës 2, të nenit 134 të Kushtetutës.

5.4.1. Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nëpërmjet kërkesës së autoriteteve publike

Kjo e drejtë ushtrohet nga organet më të larta të pushtetit qendror dhe atij vendor, si: Presidenti i Republikës, Kryeministri, parlamentarët (jo më pak se 1/5 e tyre), Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe organet e qeverisjes vendore. Këtë mjet ligjor mund ta ushtrojnë edhe disa subjekte të tjera të rëndësishme të jetës publike si: Avokati i Popullit, partitë politike, organet përfaqësuese të bashkësive fetare dhe organizatat e tjera. Tipari dallues i kërkesës së autoriteteve publike është se, ato vënë në lëvizje një kontroll abstrakt dhe objektiv të ligjit, ku objekt gjykimi janë normat juridike. Në këtë rast, interesi ligjor që kërkohet të mbrohet nuk është individual, por ka të bëjë me funksionimin e shtetit. Kështu, shqyrtimi i pajtueshmërisë së ligjit ose akteve të tjera, me Kushtetutën, si dhe shqyrtimi i pajtueshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën, mund të fillojë vetëm me kërkesën e Presidentit të Republikës, të Kryeministrit, jo më pak se 1/5 së deputetëve, si dhe me kërkesën e Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit (neni 134/a, b, c, ç të Kushtetutës dhe nenet 49 e 52 të ligjit “*Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë*”).

Nuk ndodh e njëjta gjë me organet e qeverisjes vendore, të cilat së bashku me Avokatin e Popullit, organet e bashkësive fetare, partitë politike si dhe organizatat e tjera (neni 134/dh, e, ë, f të Kushtetutës) mund të ushtrojnë këtë të drejtë vetëm kur argumentojnë se çështja lidhet me interesat e tyre.³¹⁴

313) Interpretimi i nenit 134 të Kushtetutës, është kryer nga Gjykata Kushtetuese me Vendimin nr. 49, dt. 31.07.2000.

314) P.sh., shih Vendimin Nr. 43, dt. 18.05.2001; Gjykata Kushtetuese ka marrë në shqyrtim çështjen me objekt “Shfuqizimin si antikushtetues të nenit 4 të ligjit nr. 8647, dt. 24.07.2000 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8030, dt. 15.11.1995 “Për kontributin e shtetit për familjet e pastreha”, mbi bazën e kërkesës së organizatës Shoqata Kombëtare e të Shpronësuarve “Pronësi me Drejtësi”. Gjykata ka shqyrtuar çështjen

Problemi i legjitimitetit të subjekteve që vënë në lëvizje Gjykatën, është vlerësuar prej jurisprudencës së saj si një aspekt i rëndësishëm i procesit kushtetues. Ajo ka çmuar se, “...procedurën e kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës, në aspektin formal, mund ta vënë në lëvizje, për arsye të një interesi publik qoftë dhe pa pasur një interes konkret subjektiv, vetëm autoritete të larta shtetërore, (subjektet e parashikuara nga neni 134/1, shkronjat “a”, “b”, “c” dhe “ç” të Kushtetutës). Pra, kushtetutbërësi ka legjitimuar për të vënë në lëvizje Gjykatën në lidhje me kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së normës vetëm katër subjektet e parë të listuar në pikën 1 të nenit 134 të Kushtetutës, pasi ky kontroll nuk ushtrohet në lidhje me një të drejtë subjektive të individit, por për një ballafaqim ndërmjet akteve normative me Kushtetutën. Mbi këtë bazë, të gjithë subjektet e tjerë, që parashikohen në nenin 134/1, shkronjat “dh”, “e”, “ë”, “f”, dhe “g”, i drejtohen Gjykatës në kuptim të kontrollit konkret të kushtetutshmërisë së normës juridike”.³¹⁵

Edhe çështjen e legjitimitetit të kërkesit (*locus standi*) si dhe respektimin e afatit kohor për paraqitjen e kërkesës (*ratione temporis*), Gjykata Kushtetuese i ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhen me inicimin e një procesi kushtetues.

Për sa i përket legjitimitetit të subjekteve, të cilëve u kërkohet interesi i tyre me çështjen, Gjykata Kushtetuese e ka konsoliduar qëndrimin e saj duke bërë testimin (*ratione materie*) për të analizuar legjitimitimin e kërkesit në lidhje me pretendimin e tij për antikushtetutshmëri të aktit. Ajo ka theksuar se:

*Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë synon identifikimin e të drejtës së shkelur të subjektit si rrjedhojë e antikushtetutshmërisë në përmbajtje të normës juridike. Për sa i përket legjitimitetit të subjekteve, të cilëve u kërkohet interesi i tyre me çështjen, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë synon identifikimin e të drejtës së shkelur të subjektit si rrjedhojë e antikushtetutshmërisë në përmbajtje të normës juridike. Pra interesi konsiston tek e drejta e shkelur, tek dëmi real apo potencial dhe jo tek premisat teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit.*³¹⁶

pasi ka konstatuar se, kontrolli abstrakt i ligjit të mësipërm kërkohet nga një organizatë e interesuar drejt-përdrejt, si përfaqësuese e mbrojtëse e interesave të ish-pronarëve.

315) Po aty, si dhe Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 9, dt. 19.03.2008.

316) Vendim i Gjykatës Kushtetuese Nr. 17, dt. 25. 07. 2008.

5.4.2. Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nga gjykatat e zakonshme

Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nga gjykatat e zakonshme bëhet me vendim të gjyqtarit në kuadrin e një procesi gjyqësor (civil, penal, tregtar etj.). Kur gjatë gjykimit të zakonshëm, gjyqtari çmon se, ligji që zbatohet në çështjen konkrete vjen në kundërshtim me kushtetutën, nuk e zbaton atë. Ai pezullon gjykimin dhe e çon çështjen për shqyrtim në Gjykatën Kushtetuese. Në këtë pikëpamje është shtruar pyetja nëse, nisma për procesin kushtetues përbën një detyrim për gjyqtarin, apo thjesht lihet në subjektivizmin e tij. Kemi mendimin se dispozita kushtetuese që i jep këtë mundësi gjyqtarit të zakonshëm përbën një detyrim, pasi Gjyqtari, nuk mund të zbatojë një ligj që ai çmon se vjen në kundërshtim me kushtetutën dhe, as të vendosë vetë për papajtueshmërinë e tij me Kushtetutën. Kushtetuta nuk e legjitimon as shmangien e zbatimit të ligjit antikushtetues me heshtje nga gjyqtari. Prandaj, ndaj gjyqtarit nuk ka ndonjë detyrim që ta lidhë vendimin e tij për kontrollin kushtetues, me ndonjë afat nga dita e daljes së ligjit *ratione temporis*. Ky sistem, zbatohet në të gjithë Evropën, dhe është mbiquajtur model evropian. Nga ana tjetër, Gjykata Kushtetuese mund të vihet në lëvizje nga Gjyqtari i zakonshëm, vetëm në rastin kur ky i fundit e çmon ligjin si antikushtetues. Vetëm dyshimet, nuk janë të mjaftueshme. Për të arritur në këtë konkluzion na ndihmon edhe jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese Gjermane, në një rast të ngjashëm.³¹⁷

Një çështje tjetër e shtruar për këtë lloj gjykimi, është ajo që lidhet me kuptimin e ligjit si objekt i kontrollit kushtetues për shkak të kërkesës së gjyqtarit të zakonshëm. Përgjigjja është e qartë se Kushtetuta e vitit 1998 ka pasur parasysh vetëm ligjin në kuptimin formal të fjalës. Në këtë pikëpamje, nuk mund të jenë objekt i kontrollit incidental as aktet ndërkombëtare që bëhen pjesë e sistemit të brendshëm të RSH-së, as aktet e tjera nënligjore, pavarësisht se përbëjnë ligjin në kuptimin material të fjalës. Në këtë mënyrë kemi një ndryshim nga sa ishte sanksionuar në ligjin “Për dispozitat Kryesore Kushtetuese”³¹⁸ dhe, në të njëjtën kohë, një përafrim me

317) Shih vendimin BVerfGE 1, 184 Normenkontrolle I., në 'Vendime të Përzgjedhura', vepër e cituar. f. 580

318) Në ligjin 7561, dt. 29.4.1992, “Për disa ndryshime dhe plotësime në ligjin nr. 7491, dt. 29.4.1991, “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, kontrolli kushtetues incidental kryhej me kërkesën e gjykatave të zakonshme, ndaj aktit normativ, jo vetëm kur konstatohej se ky i fundit vinte në kundërshtim me ligjin “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, por edhe kur binte ndesh me ligjin.

shumicën e gjykatave kushtetuese të Evropës, në të cilat kontrolli kushtetues konkret ushtrohet vetëm ndaj ligjeve në kuptimin formal të fjalës.

Gjyqtari i zakonshëm, respekton rregullat procedurale të parashikuara nga ligji organik i Gjykatës Kushtetuese për ushtrimin e tij, si dhe jurisprudencën kushtetuese. P.sh., ai duhet të pezullojë gjykimin, vetëm kur vëren se, kontrolli i kushtetutshmërisë së ligjit përkatës është i domosdoshëm për zgjidhjen e çështjes konkrete. *“Ky lloj gjykimi kushtetues kërkon domosdoshmëri ekzistencën e një lidhjeje të drejtpërdrejtë midis ligjit, antikushtetutshmëria e të cilit çmohet si e tillë nga Gjykatat dhe zgjidhjes së çështjes konkrete...”*³¹⁹ Pra, lidhja midis ligjit dhe çështjes konkrete që shqyrton gjyqtari, është një lidhje e ngushtë, me karakter të drejtpërdrejtë dhe të domosdoshëm. Sa më sipër, Gjykata Kushtetuese shqiptare e ka mbajtur mirë parasysh ekzistencën e lidhjes së domosdoshme që kërkohet për gjykime të kësaj natyre. *“Ajo e ka rrëzuar kërkesën incidentale të gjyqtarit, në rastet kur çështja e kërkuar ka paraqitur mangësi të dukshme të rëndësisë për zgjidhjen e rastit konkret, ose kur motivet e parashtruara në kërkesë mbi rëndësinë e çështjes, kanë qenë të papërshtatshme”*³²⁰

5.4.3. Vënia në lëvizje me kërkesë të individit³²¹

Vënia në lëvizje me kërkesë të individit, lidhet vetëm me të drejtën e tij për një proces të rregullt ligjor (neni 131/f e Kushtetutës), pasi i ka shterur të gjitha mjetet e tjera që i lejon Kushtetuta dhe ligji shqiptar. Konkretisht, në rastin shqiptar, individit mund të bëjë kërkesë vetëm pasi çështja e tij të jetë shqyrtuar nga të tria shkallët e gjyqësorit të zakonshëm. Presupozohet se për të gjitha të drejtat e tij kushtetuese ai mund të kërkojë mbrojtje nga gjykatat e zakonshme, të cilat duhet t’i sigurojnë një proces të rregullt gjyqësor. Në këtë kuadër mund të themi se e drejta për një proces të rregullt ligjor nuk paraqet ndonjë ndryshim të dallueshëm nga e drejta për një proces të rregullt gjyqësor, pasi në përgjithësi, të gjithë shtetasit kanë mundësi t’i drejtohen gjykatës kur u është shkëlur një e drejtë e parashikuar në Kushtetutë apo në ligj. Sidoqoftë, ky dallim do të ishte i dukshëm nëse mbajmë parasysh faktin se Gjykata

319) *Shih Vendim i Gjykatës Kushtetuese Nr. 15, dt. 07.04.2000.*

320) *Shih më gjerë: Sokol Sadushi, Kontrolli Kushtetues, vepër e cituar: f. 106-111*

321) *Shih më gjerë, çështjen 2.8 të këtij punimi.*

Kushtetuese nuk do të mjaftojë me kontrollin kushtetues të një procesi të rregullt gjyqësor nga pikëpamja procedurale, por do ta shtrinte atë edhe mbi ligjin material të zbatuar nga gjykatat. Deri tani, Gjykata Kushtetuese e ka reduktuar kontrollin kushtetues mbi bazën e kërkesave individuale, vetëm në kontrollin për një proces të rregullt ligjor. Kjo përbën një dallim nga përvoja e krijuar gjatë zbatimit të ligjit "Për dispozitat kryesore Kushtetuese", mbi bazën e të cilit Gjykata Kushtetuese zgjidhte përfundimisht ankesat e personave në lidhje me thelbin e të drejtave dhe lirive themelore. Në doktrinën juridike janë trajtuar shpesh opinione lidhur me kuptimin e kësaj kompetence. Ka autorë që mendojnë se "Kushtetuta duhet interpretuar në atë mënyrë që të ketë kuptimin më të arsyeshëm dhe më efikas të mundshëm. Ky do të ishte kuptimi substantiv i procesit"³²². Porse ky mendim nuk ka gjetur ende mbështetje nga jurisprudenca kushtetuese e GjK. \

5.4.4. Shqyrtimi i kërkesës, vendimi i Gjykatës dhe nevoja për shmangien e vendimit për refuzimin e kërkesës

Në ligjin organik të Gjykatës Kushtetuese përcaktohen me hollësi rregullat procedurale që duhet të ndiqen për zhvillimin e gjykimit kushtetues. Seancat e tij janë publike, megjithatë për qëllime të arsyeshme, e sidomos sigurie etj., mund të vendoset që të zhvillohen edhe me dyer të mbyllura.

Shqyrtimi paraprak i kërkesës bëhet nga një kolegji i përbërë nga 3 gjyqtarë, në një procedurë seleksionimi. Kolegji vendos kalimin e çështjes në seancë plenare kur vëren se subjekti që ka paraqitur kërkesën legjitimohet dhe kur çështja është në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese. Në qoftë se ndodh që edhe njeri prej gjyqtarëve të kolegjit nuk është i të njëjtit mendim me të tjerët, kërkesa kalon për shqyrtim paraprak tek Mbledhja e Gjyqtarëve, e cila vendos me shumicë votash për kalimin ose jo të çështjes në seancë plenare. Pas seleksionimit paraprak nga kolegji, çështja kalon për shqyrtim në seancë plenare. Në këtë seancë, si rregull, marrin pjesë të gjithë gjyqtarët, por asnjëherë më pak se 2/3 e tyre. Thirrjen dhe drejtimin e seancës e bën Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, por me autorizimin e miratimitin e tij mund ta kryejë edhe një gjyqtar i saj. Për të lehtësuar punën në seancën plenare

322) Traja K., *Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe procesi i rregullt ligjor sipas Kushtetutës shqiptare, botuar në "10 vjet Gjykatë Kushtetuese", Botim i Gjykatës Kushtetuese, Tiranë, 2003.*

caktohet një relator për çështjen, i cili bën raportimin. Në gjykim ftohen të marrin pjesë të gjitha subjektet e lidhura me çështjen, të cilët mund të paraqiten vetë ose, përmes përfaqësuesve të tyre.

Vendimet e Gjykatës Kushtetuese, janë vendime përfundimtare dhe kanë fuqi detyruese të përgjithshme (*erga omnes*). Përmes tyre, Gjykata ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton. Ato hyjnë në fuqi ditën e botimit në fletoren zyrtare, me përjashtim të rasteve kur Gjykata Kushtetuese vendos që ligji ose akti tjetër normativ të shfuqizohet në një datë tjetër. Vendimet e GJ.K., botohen të arsyetuara, së bashku me mendimin e pakicës. Si rregull, vendimi që ka shfuqizuar një ligj apo një akt normativ për shkak të papajtueshmërisë me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, sjell efektet juridike nga dita e hyrjes së tij në fuqi. Pra është fjala për një pavlefshmëri relative *ex nunc* dhe jo absolute *ex tunc*. Por, në mënyrë përjashtimore, ligji organik i Gjykatës Kushtetuese, ka parashikuar shprehimisht disa raste, në të cilat vendimi i saj, ka fuqi prapavepruese.³²³

Nëse Gjykata e anulon normën si antikushtetuese, të gjitha autoritet duhet të shfuqizojnë normat e tjera të ngjashme ose të nxjerra mbi atë bazë.

Në disa vende janë aplikuar përvoja të ndryshme për rastet kur trupi gjyqësor nuk ka arritur të formojë një shumicë për marrjen e vendimit. “...diku vlen vota mbizotëruese e Kryetarit, diku tjetër, kjo do të thotë vlefshmëri e aktit që gjykohet, diku tjetër vendimi quhet i marrë derisa të arrihet shumica”³²⁴. Përvoja shqiptare hyn në grupin e tretë, sipas të cilës, vendimi konsiderohet i marrë vetëm atëherë kur arrihet shumica. Por, ligjvënësi e ka konceptuar gabimisht këtë fakt, kur ka parashikuar në ligjin organik për Gjykatën Kushtetuese se, kur gjatë votimit votat ndahen në mënyrë të barabartë, Gjykata vendos refuzimin e kërkesës. Refuzimi i kërkesës është i ndryshëm nga rrezimi i kërkesës, pasi nuk përbën *res giudicata* (gjë të gjykuar). Kjo do të thotë se ai nuk është pengesë që kërkuesi ta riparaqesë kërkesën e tij, në rast se krijohen

323) Konkretisht, ka fuqi prapavepruese, vendimi:

1. që bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës
2. ndaj një dënimi penal edhe gjatë kohës kur ai është në ekzekutim, nëse lidhet drejtpërdrejt me zbatimin e aktit të shfuqizuar
3. ndaj çështjes që gjykohet nga gjykata, derisa vendimi e saj nuk kanë marrë formë të prerë
4. ndaj pasojave ende të papërfunduara të ligjit apo të aktit të shfuqizuar.

324) Traja K., *Drejtësia Kushtetuese*, Tiranë, 2000, f. 98.

kushte për formimin e shumicës së kërkuar. Ndërsa kur kërkesa e subjektit rrëzohet, atëherë ajo konsiderohet si gjë e gjykuar dhe subjekti nuk mund ta paraqesë sërish. Një qëndrim i tillë është kritikuar nga Gjykata Evropiane për të drejtat e Njeriut, në vendimin e saj për çështjen “*Marini kundër Shqipërisë*”.³²⁵ Kjo Gjykatë ka konstatuar se Ligji organik i Gjykatës Kushtetuese, me parashikimin e vendimeve për refuzimin e kërkesës në rast ndarjeje të barabartë të votave, çon në marrjen e një vendimi, i cili praktikisht nuk i jep asnjë zgjidhje çështjes në shqyrtim, duke e kthyer Gjykatën Kushtetuese në një mjet joefektiv. Pra, gjejmë edhe një arsye të dytë, që na shpie në konkluzionin se Ligji “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”, ka nevojë të rishikohet. E ngutshme, veç të tjerave, është nevoja për rishikimin e nenit 74 të Ligjit, i cili ka parashikuar refuzimin e kërkesës.

5.5. Roli i Gjykatës Kushtetuese për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive kushtetuese

Në 10 vitet e fundit, Gjykata Kushtetuese shqiptare e ka interpretuar në mënyrë të gjerë dhe krijuese Kushtetutën, sidomos në rastet e mbrojtjes së të drejtave kushtetuese të Njeriut. Në vendimet e saj, jo vetëm janë detajuar garancitë e përmendura në Kushtetutë, por edhe janë afirmuar elemente të reja garantuese. P.sh., përmes interpretimit janë vendosur parime të pathëna shprehimisht në Kushtetutë, të cilat vlerësohen si parime-garanci mjaft të rëndësishme për të siguruar zbatimin e të drejtave dhe lirive themelore. I tillë është parimi i sigurisë juridike, parimi i qartësisë dhe saktësisë së normave, parimi i të drejtave të fituara, parimi i barazisë së armëve etj. Në këto raste mund të flasim jo vetëm thjesht për një interpretim të Kushtetutës, por edhe për një ndryshim të saj, përderisa Gjykata ka zgjeruar me fjalë të tjera thelbin e përmbajtjes dhe frymën e Kushtetutës. Në fakt, e gjitha kjo që ndodh është një hapësirë e krijuar dhe e lejuar nga vetë Kushtetuta, e cila e ka thirrur drejtpërdrejt Konventën Evropiane për të drejtat e Njeriut për të garantuar shkallën e kufizimeve të të drejtave kushtetuese, i ka vendosur marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara me fuqi mbiligjore, si dhe i ka dedikuar Gjykatës sonë Kushtetuese të drejtën për të kontrolluar pajtueshmërinë e ligjeve të brendshme me konventat

325) Shih “*Marini kundër Shqipërisë*”, botuar në gjuhën shqipe, në “*Përmbledhje e vendimeve të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut kundër Shqipërisë*”, Botim i Qendrës së Publikimeve Zyrtare, Qershor 2010.

ndërkombëtare. E vetmja gjë që ka shtuar Gjykata Kushtetuese në këtë pikë, është fakti se kur kontrollon pajtueshmërinë e ligjeve me konventën ndërkombëtare, ajo mban në vëmendje jo vetëm tekstin e konventës si të tillë, por edhe interpretimet që gjykata evropiane, i ka bërë dispozitive të saj. Në zgjidhjen e çështjes, ajo u referohet shpesh, vendimeve të Gjykatës Evropiane të të drejtave të Njeriut, por edhe vendimeve të gjykatave të vendeve të tjera demokratike, si dhe doktrinave më të reja kushtetuese. P.sh., vendimi i Gjykatës Kushtetuese, për garantimin e të drejtës për të jetuar, përbën pa dyshim një nga shëmbëlltyrat më të qarta të forcës me të cilat veprojnë standardet dhe angazhimet ndërkombëtare të Shqipërisë, për të garantuar të drejtat dhe liritë themelore në shtetin shqiptar³²⁶. Gjithashtu, në praktikën e saj mund të dallojmë se si garancitë ndërkombëtare të thirrura nga Kushtetuta jonë, kanë bërë që jo vetëm të ndikohet, por edhe të ndryshohet qëndrimi i Gjykatës Kushtetuese. Këtu do të sillja si shembull qëndrimin e saj ndaj ekzekutimit të vendimeve të detyrueshme të gjykatës. Fillimisht, ky nuk shihej i lidhur me nenin 42 të Kushtetutës, i cili kishte përcaktuar shprehimisht vetëm shtyllat themelore të procesit të rregullt ligjor, pa i shteruar elementët e tij. Për më tepër, Gjykata jonë Kushtetuese nuk kishte mbajtur parasysh as faktin se Gjykata Evropiane e kishte interpretuar nenin 6 të Konventës Evropiane për të drejtat e Njeriut që në vitin 1997, në rastin *Horsbi kundër Greqisë*, në të cilën ishte shprehur se, “*Ekzekutimi i një vendimi, i cilësdo gjykatë qoftë, duhet konsideruar si pjesë përbërëse e procesit të rregullt gjyqësor në kuptimin e nenit 6*”. Në çështjen “*Qufaj & Co, Shpk, kundër Shqipërisë*”, Gjykata e të drejtave të Njeriut, konstatoi se kushtetuta dhe ligji shqiptar përmbajnë bazën e nevojshme për të garantuar qytetarin për ekzekutimin e vendimeve gjyqësore. Kjo do të thotë se, Gjyqtari duhet të interpretojë të drejtën për një proces të rregullt ligjor jo vetëm me elementët e sanksionuara shprehimisht nga Kushtetuta, por edhe më gjerë. Aftësia e gjyqtarit për të interpretuar Kushtetutën në mënyrë krijuese është jo vetëm e mirëpritur në të drejtën Kushtetuese, por edhe e nevojshme. Kjo e bën të mundur që një Kushtetutë t’i rezistojë kohës edhe për shekuj të tërë. Gjykata Kushtetuese ndryshoi qëndrimin e saj për këtë çështje, me vendimin 6/2006, në të cilin, midis të tjerave theksonte: “*I gjithë procesi gjyqësor, shpeshherë i vështirë e problematik, nuk do të kishte vlerë, në qoftë se nuk do të*

326) *Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 65, dt. 10.12. 1999.*

pasohej nga një proces që lidhet drejtpërdrejt me veprimtarinë e organeve të përmbartimit, me ekzekutimin e vendimit ose të realizimit të së drejtës së fituar”. Kur një Gjykatë Kushtetuese shprehet kështu, arsyetimi i saj nuk është i vlefshëm vetëm për rastin konkret, por për të gjitha organet shtetërore që kanë detyrimin të ekzekutojnë vendimet e detyrueshme të gjykatave, përderisa ky është një detyrim që buron nga vetë Kushtetuta.

Përgjatë studimit të jurisprudencës sonë Kushtetuese gjejmë mjaft raste që dëshmojnë qartë se si garantitë kushtetuese të të drejtave dhe lirive individuale, ndërveprojnë me njëra-tjetrën dhe marrin jetë përmes këtij ndëraktiviteti. Por, pyetja që shtrohet është: deri ku shtrihet autoriteti ligjor i gjyqtarit për të interpretuar Kushtetutën? A mund të shkojë gjyqtari deri në ndryshimin e saj? Në teorinë kushtetuese në Botë ka pasur dy mendime: *i pari* është ai që thotë se interpretimi i Kushtetutës mund të jetë i pavarur nga kuptimi origjinal, kurse *i dyti* kërkon që ky interpretim të jetë brenda vlerave dhe fjalëve që ekzistojnë në Kushtetutë. Pra, ndeshen përballë njëra-tjetrës dy teori: teoria e origjinalizmit dhe e jo origjinalizmit. Ato ende konkurrojnë me njëra-tjetrën, por teoria e origjinalizmit është ndihmuar shumë nga zhvillimi i të drejtës kushtetuese të krahasuar, i konstitucionalizmit të krahasuar, si dhe i lidhjes së fortë që ekziston sot midis të drejtës kushtetuese kombëtare dhe të drejtës ndërkombëtare. Kur kushtetutat janë të padetajuara mirë, sikurse ndodh shpesh në botë, gjyqtarët kanë diskrecionin të interpretojnë dhe të zbatojnë dispozitat që sanksionojnë të drejtat kushtetuese dhe garantitë e tyre. Prandaj, është mjaft e vështirë të dallosh interpretimin e kryer me besnikëri ndaj Kushtetutës, nga ai që quhet pseudo-interpretim, që në fakt përfshin në vetvete edhe ndryshimin e saj. Gjyqtarët mund të vendosin për çështjen, edhe pse Kushtetuta nuk jep një përgjigje të drejtpërdrejtë në lidhje me to, për shkak të boshllëqeve, dykuptimisë, mospërputhjeve, mungesës së vijës logjike. Po të bëjmë një bilanc, pjesa më e madhe e asaj që quhet ‘Jurisprudencë Kushtetuese’, përbëhet nga doktrinat e përgjithshme, parimet metodologjike dhe interpretimet e dispozitave specifike të cilat janë në vijë logjike, por jo medoemos të kërkuara nga ato që ishin menduar nga qëllimet e hartuesve të Kushtetutës. Ky legjitimim është i ngjashëm me Common law-n dhe i lë hapësirë krijuese gjyqtarëve. Megjithatë, në fund të fundit gjyqtarët janë të pavarur si nga origjinalizmi, ashtu edhe nga interpretimet e

tjera. Ata kanë autoritetin ekskluziv për të përmyllur konfliktet ligjore. Gjyqtarët janë krijuar, pasi ata nuk mund ta lënë një çështje pa përgjigje.

Sot, është dëshmuar qartë një tendencë për universalizimin e së drejtës, për ndërthurjen e rolit të gjyqtarit kombëtar e ndërkombëtar dhe qarkullimin e jurisprudencave e doktrinave kushtetuese të vendeve të tjera. Mendojmë se kjo përbën një nga rezultatet e pavarësisë së gjyqtarëve, që mund të kapërcejnë edhe kufijtë e shteteve me interpretimet e tyre dhe njëkohësisht, formon një garanci të vërtetë për të drejtat dhe liritë themelore.³²⁷

327) Shih: *Gustavo Zagrebelsky, Fjala përshëndetëse e mbajtur me rastin e 50-vjetorit të Krijimit të Gjykatës Kushtetuese Italiane.*

6.1. Pushteti gjyqësor, si një garanci për respektimin e parimit të shtetit të së drejtës

Parimi i Shtetit të së Drejtës është i lidhur ngushtë me mirëfunksionimin e pavarur të pushtetit gjyqësor, i cili si një prej funksioneve të shtetit, garanton mbikëqyrjen dhe mbrojtjen e akteve normative të vendosura në saje të funksionit ligjvënës. Duke iu referuar konstitucionalistit francez Moris Duverger,³²⁸ mund të sjellim në vëmendje funksionin e trefishtë të gjykatave, që vijon në respektimin e hierarkisë së normave, interpretimin dhe zbatimin e së drejtës. Në këtë veprimtari, interpretimi i normës juridike, ka kufij të gjerë përzgjedhjeje, pasi jo gjithmonë përmbajtja e normës është e njëkuptimshme. Shpeshherë, mund të lindin kundërshti gjatë interpretimit të saj. Prandaj, është e nevojshme që shteti të zotërojë instrumentet e tij për të siguruar vullnetin normativ të vlefshëm për çdo rast konkret, gjë që lidhet sidomos me ekzistencën e gjyqësorit. Nga kjo pikëpamje, roli i gjykatave kombëtare për interpretimin e legjislacionit të brendshëm të Republikës së Shqipërisë, është i padiskutueshëm. Kjo është theksuar edhe nga jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut³²⁹. Mbarëvajtja e këtij procesi është e lidhur ngushtë me pavarësinë e pushtetit gjyqësor, e cila për mendimin tonë, përbën kushtin themelor për respektimin e parimit të shtetit të së drejtës. Një gjyqtar i Gjykatës Kushtetuese në opinionin e tij të shprehur në qëndrimin e pakicës për vendimin e kësaj Gjykate, nr. 11/2004, thekson se, “*Parimi i shtetit të së drejtës në lidhje me atë të ndarjes së pushteteve nënkupton garantimin e të drejtave e të lirive themelore të njeriut*

328) Referuar nga Omari L., *Ndarja e pushteteve dhe pavarësia e institucioneve kushtetuese*, botim i Akademisë së Shkencave të Shqipërisë, Tiranë, 2011, f. 82-83

329) Shih: *Vendim i GJEDNJ-së, “Nikolaus dhe Jurgen Treska kundër Shqipërisë dhe Italisë”*, Viti 2006

*nëpërmjet një gjyqësori të pavarur e të paanshëm. Në këtë kontekst, ky gjyqësor, duhet kuptuar e pranuar si një gjyqësor që vetëqeveriset, vetëkontrollohet e vetëkorrigjohet”.*³³⁰

Jurisprudenca e Gjykatës sonë Kushtetuese, në lidhje me zbatimin e parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, si dhe të parimit të shtetit të së drejtës, ka theksuar se pavarësia e gjyqësorit duhet kuptuar në disa aspekte. Në radhë të parë, duhet kuptuar si *pavarësi thelbësore*, pra një tagër e gjykatave për të dhënë vendime me paanësi dhe pa u ndikuar nga interesat e ndonjë dege tjetër të pushtetit; në radhë të dytë, si *pavarësi strukturore*, që kërkon parashikimin në Kushtetutë të institucionit që realizon emërimet dhe shkarkimet e gjyqtarëve; në radhë të tretë, si *pavarësi organizative dhe financiare*, e cila në vetvete përbën një pjesë të pavarësisë strukturore. “Pavarësia e gjyqtarëve dhe gjykatave është një nga parimet themelore të shtetit demokratik, por nuk përbën një qëllim në vetvete. Respektimi i këtij parimi është një kusht i nevojshëm për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut... Në këtë kuptim, kjo pavarësi nuk është një privilegj, por një nga detyrat themelore të gjyqtarëve dhe të gjykatës, që rrjedh nga të drejtat e njeriut për të pasur një arbitër të paanshëm në një konflikt, të garantuar nga Kushtetuta... Nga ana tjetër, pavarësia e gjyqësorit nuk mund të kuptohet pa pavarësinë e gjyqtarit brenda vetë strukturës së gjyqësorit, nëpërmjet të cilës sigurohet që asnjë gjyqtar të mos mund të ndërhyjë në veprimtarinë dhe bindjen e një gjyqtari tjetër”.

Në Shqipëri, gjatë njëzet viteve të tranzicionit demokratik, çështjet e pavarësisë së gjyqësorit dhe raportet e tij me pushtetin legjislativ dhe ekzekutiv, kanë qenë problemet më të debatueshme. Ky debat, ka nxjerrë në dukje shumë probleme, të cilat konsiderohen mjaft të rëndësishme për të siguruar një gjyqësor të pavarur. Në mjaft raste, këto çështje janë bërë objekt shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese e RSH-së, madje edhe nga Gjykata Evropiane e të drejtave të Njeriut. Duke interpretuar Kushtetutën, Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë i ka kuptuar sanksionimin e shkallëve të gjyqësorit dhe mbrojtjen e garancive e statusit të gjyqtarit nga Kushtetuta, si një nga aspektet më të rëndësishme të pavarësisë së pushtetit gjyqësor. “Kushtetuta

330) *Opinion i gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese, K. Puto, në Vendimin e Gjykatës Kushtetuese të RSh-së, Nr. 11/2004.*

331) *Vendim i Gjykatës Kushtetuese të RSH-së, Nr. 25, Viti 2008*

*përcakton se pushteti gjyqësor ushtrohet vetëm nga gjykatat; nga Gjykata e Lartë, gjykatat e apelit dhe gjykatat e shkallës së parë. Krahas kësaj, standardet e tjera kushtetuese lidhur me pavarësinë e pushtetit, kanë të bëjnë me garancitë që gjyqtarët gëzojnë lidhur me emërimin, paprekshmërinë e palëvizshmërinë e tyre nga detyra pa shkaqe të përligjura, që kanë të bëjnë me mosndjekjen e tyre penalisht dhe disiplinarisht, pa vendim të motivuar të KLD-së”.*³³²

6.2. Kuptimi i pavarësisë së pushtetit gjyqësor dhe jurisprudenca Kushtetuese

Interpretimet e kryera nga Gjykata Kushtetuese janë shumë të rëndësishme për të kuptuar përmbajtjen e Kushtetutës dhe të ligjeve që rregullojnë çështje të veprimtarisë së funksionit gjyqësor, të statusit të gjyqtarit, të organizimit të pushtetit gjyqësor, të pavarësisë së brendshme, si dhe raportet e tij me organet e pushteteve të tjera. Këto çështje vendosen nga Kushtetuta dhe ligjet organike të miratuara me një shumicë të cilësuar prej tre të pestat e Kuvendit. Nuk është e rastësishme që ligji “Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor”, i cili i dedikohet funksionit dhe organizimit gjyqësor në tërësi, është i ndarë dhe i dallueshëm nga ligji “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë”, që rregullon në mënyrë të veçantë çështje të organizimit dhe të funksionimit të kësaj të fundit. Gjithashtu, nuk është aspak e rastësishme që Ministria e Drejtësisë është e vetmja ministri, që rregullohet me një ligj organik dhe jo përmes një rregulloreje institucioni, sikurse rregullohen të gjitha ministritë e tjera. Ligjvënësi ka pasur parasysh të rregullojë çështjet e raportit të Ministrit të Drejtësisë me pushtetin gjyqësor dhe veçanërisht me Këshillin e Lartë të Drejtësisë, me akt legjislativ hierarkisht, po aq të rëndësishëm sa edhe vetë akti rregullator i pushtetit gjyqësor dhe i KLD-së.

Pavarësia e brendshme e gjykatave. Sanksionimin e funksionit gjyqësor me tre shkallë gjykimi nga Kushtetuta e Shqipërisë,³³³ Gjykata Kushtetuese e ka interpretuar si pavarësi të brendshme të pushtetit gjyqësor.³³⁴

Pra, meqenëse ky pushtet ushtrohet i shkallëzuar sipas parimit të kontrollit të

332) Vendim i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së, Nr. 11, Viti 2004.

333) Neni 135 i Kushtetutës lexon:

Pushteti gjyqësor ushtrohet nga Gjykata e Lartë, si dhe nga gjykatat e Apelit e gjykatat e shkallës së parë...

334) Vendim i Gjykatës Kushtetuese të RSh-së, Nr. 11/2004.

*vendimeve gjyqësore të gjykatave më të ulëta nga gjykatat më të larta, asnjë organ tjetër, qoftë KLD-ja apo Ministri i Drejtësisë nuk kanë të drejtë të kontrollojnë e të vlerësojnë bazueshmërinë në ligj të vendimeve gjyqësore të formës së prerë, të mospërfillin përmbajtjen e tyre e të ngarkojnë me përgjegjësi gjyqtarin e çështjes. Duke iu referuar edhe praktikës së saj, Gjykata Kushtetuese çmon të nevojshme për të rikonfirmuar qëndrimin se vendimet gjyqësore kontrollohen vetëm nga gjykata më e lartë, e se asnjë organ tjetër nuk mund të vlerësojë ligjshmërinë dhe bazueshmërinë e vendimeve gjyqësore, për sa kohë, ato nuk janë ndryshuar ose prishur nga një gjykatë më e lartë*³³⁵

Në vijim të këtij arsyetimi, dëshirojmë të shtojmë që, kur Gjykata Kushtetuese thekson se ky pushtet ushtrohet i shkallëzuar, nuk ka aspak parasysh ndonjë varësi hierarkike brenda gjyqësorit, por vetëm një kontroll të zbatimit dhe interpretimit të ligjit, nga gjykata më e lartë ndaj gjykatës së shkallës më të ulët. Prandaj, Gjykata Kushtetuese, duke interpretuar nenin 145 të Kushtetutës, (“*gjyqtarët janë të pavarur dhe i nënshtrohen vetëm Kushtetutës dhe ligjeve*”), ka theksuar se:

*...Asnjë pushtet tjetër nuk mund të funksionojë si gjykatë dhe të ushtrojë detyrën e gjyqtarit. Askush nuk mund të ndërhyjë në dhënien e drejtësisë apo në dhënien e vendimit për çështje të caktuara. Askujt nuk i lejohet të vërë në diskutim njohjen dhe vlerën e vendimeve apo të refuzojë zbatimin e tyre, pasi ato kanë marrë formë të prerë*³³⁶

Por, nga doktrina është ngritur shqetësimi se, dy inspektoratet që kontrollojnë punën e gjyqtarëve, ai i Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe ai Ministrisë së Drejtësisë, gjatë kryerjes së detyrës së tyre, nuk kufizohen vetëm në mënyrën e performimit nga ana e gjyqtarëve, por shqyrtojnë edhe vendimet gjyqësore, duke u shprehur mbi mënyrën se si gjyqtarët zbatojnë ligjin material dhe atë procedural. Nga statistikat e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, rezulton se pjesa dërrmuese e procedimeve disiplinore dhe e shkarkimit nga detyra, bazohen mbi argumentimin se gjyqtari ka zbatuar gabim ligjin material ose procedural, në dhënien e vendimeve gjyqësore.³³⁷ Një qëndrim

335) *Po aty.*

336) *Po aty.*

337) Hoxha A., *Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe garantimi i Pavarësisë së pushtetit gjyqësor, kumesë, botuar në proceedings book, Studime Juridike. Sistemi kushtetues dhe sfidat e tij, Tiranë 2011, f. 152.*

i tillë është konsideruar si një cenim i pavarësisë së pushtetit gjyqësor.³³⁸ Porse, në kushtet e mungesës së varësisë hierarkike midis gjykatave, mund të shtrohet pyetja, se si do të realizohet kontrolli i gjyqtarit, nga pikëpamja e profesionalizmit dhe e mosabuzimit me detyrën e tij për të interpretuar ligjet. Ne mendojmë, se Këshilli i Lartë i Drejtësisë, ka mundësi ta ushtrojë këtë kontroll përmes kritereve për rezultatet e arritura nga gjyqtari, duke mbajtur parasysh numrin e vendimeve të dhëna prej tij, ato të prishura nga shkallët më të larta të gjyqësorit, në raport me numrin e atyre që janë lënë në fuqi.

Pavarësia e gjyqësorit nga organet e ekzekutivit. Vazhdon të mbahet në këmbë debati mbi raportin që krijon me funksionin gjyqësor, veprimtaria e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe ajo e Ministrit të Drejtësisë si anëtar i tij, si dhe me rolin e veçantë që ky i fundit ka në Këshillin e Lartë të Drejtësisë. Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në kërkesën që i kanë dërguar Gjykatës Kushtetuese me vendimin e tyre nr. 3, dt. 10.12. 2003, kanë parashtruar se, e drejta e Ministrit të Drejtësisë për të kryer inspektime të gjykatave dhe gjyqtarëve, si dhe e drejta ekskluzive e tij për të propozuar pranë KLD-së, marrjen e masave disiplinore, përfshirë edhe shkarkimin e gjyqtarëve, përbëjnë kompetenca që cenojnë parimin e ndarjes së pushteteve dhe parimin e pavarësisë së gjyqtarëve. Por, ky pretendim, nuk u pranua nga Gjykata Kushtetuese, duke mbetur një pretendim i mbrojtur vetëm nga pakica e anëtarëve të saj.³³⁹ Duke e trajtuar rolin e Ministrit të Drejtësisë si një aspekt të parimit të ndarjes dhe balancimit midis pushteteve, Gjykata Kushtetuese në arsyetimin e vendimit të saj, theksoi se parashtrimi i pretendimeve nga Kolegjet e Bashkuara, nuk është i saktë. Sipas saj, ndikimi i Ministrit të Drejtësisë do të ishte i pallogaritshëm, nëse verifikimi dhe propozimi i masës disiplinore do të bëhej nga KLD-ja nëpërmjet inspektoratit të tij. “*Në këto kushte, KLD-ja ka edhe instrumentet e duhura, Inspektoratin e tij, që të verifikojë çdo propozim që i vjen për procedimin disiplinor*”.³⁴⁰ Ndërkohë, pretendimit të Kolegjeve, sipas të cilit, e drejta e inspektimit dhe e kontrollit të gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit nga Ministri i Drejtësisë, bie ndesh me pavarësinë e pushtetit gjyqësor, Gjykata Kushtetuese iu përgjigj me nevojën për studim e rishikim të legjislacionit nga organet përkatëse. “*Ekzistenca e dy*

338) Po aty.

339) Po aty.

340) Po aty.

*inspektorateve që duket se dublojnë njëri-tjetrin, përkufizimi dhe përcaktimi i qartë i nocioneve inspektim, kontroll, verifikim, evitimi i ndërthurjes së kompetencave midis dy inspektorateve dhe dy institucioneve...janë disa nga çështjet që në kuadrin e përgjithshëm të përmirësimit të legjislacionit kanë nevojë për rishikim e studim nga organet përkatëse”.*³⁴¹

I qartë dhe i prerë duket reagimi nga anëtarët e Gjykatës Kushtetuese të mbetur në pakicë. Në njërin prej tre opinioneve të pavarura, vendimi i shumicës vlerësohet si oportunist, duke theksuar se, “Çështja e paraqitur nga Kolegjet e Bashkuara, në rrugën e kontrollit incidental është ndër ato raste, të cilat për arsye të kompleksitetit dhe problematikës që paraqet, nuk kërkon përfundime oportuniteti në drejtim të përmirësimit legjislativ, por zgjidhje përfundimtare të aspektit të drejtësisë kushtetuese”.

Një mendim i tillë është mbështetur dhe vazhdon të mbështetet edhe nga doktrina juridiko-kushtetuese, e cila i konsideron artikujt e ligjit që vendosin kompetencat e Ministrit të Drejtësisë në lidhje me kontrollin dhe procedimin disiplinor të gjyqtarëve, si nene që vijnë në kundërshtim me Kushtetutën. “Ndryshe nga vullneti i Kushtetutës, janë parashikimet ligjore ato që i njohin Ministrit të Drejtësisë, funksione të cilat sipas standardeve evropiane e atyre kushtetuese u takojnë Këshillit të Lartë të Drejtësisë. ...pushteti i inspektimit të dyfishtë dhe ekskluziviteti i procedimit disiplinor në duart e Ministrit të Drejtësisë, eventualisht, mund të shërbejnë si mjete intimiduese për gjyqtarët”.³⁴³ Të njëjtën ide ka shprehur edhe akademik Prof.Luan Omari kur thekson se, “...krijimi i Inspektoriatit të veçantë pranë ministrisë së Drejtësisë, jo vetëm është një dublim i inspektimit që kryhet nga KLD, por i jep ministrit të Drejtësisë tagrin që të inspektojë ex officio ose mbi bazën e ankesave, gjykatat e niveleve më të ulta, duke pasur mundësinë e nisjes së procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve para KLD-së”.³⁴⁴ Pra, edhe pse kanë kaluar më tepër se 7 vjet nga dita e vendimit të Gjykatës Kushtetuese, duket se vazhdon

341) Po aty.

342) Opinion i gjyqtarit S. Sadushi. Po aty.

343) Hoxha A., Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe garantimi i Pavarësisë së pushtetit gjyqësor, kumesë, botuar në proceedings book, Studime Juridike. Sistemi kushtetues dhe sfidat e tij, Tiranë 2011, f. 151.

344) Omari L., “Ndarja e pushteteve dhe pavarësia e institucioneve kushtetuese”, vepër e cituar, f. 87-88

interesi për këtë debat, sidomos në doktrinën juridike. Ndërkohë, ajo që na bën më tepër përshtypje është fakti se, si Gjykata Kushtetuese, ashtu edhe studiuesit, i janë referuar Rekomandimit nr. 94/12, mbi pavarësinë, eficientën dhe rolin e gjyqtarit, por, kanë arritur në konkluzione të ndryshme, si më sipër. Duket se në lidhje me këtë çështje, më i prerë ka qenë Opinioni nr. 10, 2007 i Këshillit Konsultativ të gjyqtarëve evropianë (CCJE), i cili përcakton:

Anëtarët e këshillave gjyqësore, qofshin këta gjyqtarë ose jo, nuk duhet të jenë politikanë aktivë, anëtarë të Parlamentit, të pushtetit ekzekutiv, apo të administratës. Kjo do të thotë se as Kryetari i Shtetit, nëse ai/ajo është edhe kryetari i qeverisë dhe as ministrat nuk mund të jenë anëtarë të këshillave gjyqësorë. Secili shtet duhet të miratojë rregulla ligjore të veçanta në këtë drejtim³⁴⁵

Në këto kushte nuk na duket se është mbyllur ende debati mbi rolin e Ministrit të Drejtësisë dhe inspektoratit pranë tij, për kontrollin dhe procedimin disiplinor të gjyqtarëve. Ndërkohë, ka një domethënie fakti që ky rol ka karakter mbikëqyrës e propozues dhe gjithë diskutimi dhe vendimi në lidhje me këto propozime, duhet të kalojë nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë.

Përgjegjësia e gjyqtarëve. Pavarësia dhe imuniteti i gjyqtarëve nuk presupozon që gjyqtarët të jenë krejt mospërgjegjës në kryerjen e funksioneve të tyre. Kështu, gjyqtarët janë të përgjegjshëm penalisht nëse kryejnë një vepër penale gjatë kryerjes së detyrës. Kur nuk është fjala për vepra penale, gjyqtarët i nënshtrohen procedimit disiplinor nga ana e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, i cili mund të marrë masa të veçanta ndëshkimore për gjyqtarët (pushim nga puna, pezullim nga detyra, transferim etj.). Gjithashtu, gjyqtarët nuk janë të përjashtuar as nga përgjegjësia civile në rrethana mjaft të përcaktuara. Qytetari që është dëmtuar financiarisht nga një qëndrim i fajshëm i gjyqtarit, mund të kërkojë dëmshpërblimin e dëmeve.

Përgjegjësia e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë përcaktohet drejtpërdrejt nga Kushtetuta. Ata mbajnë përgjegjësi dhe mund të shkarkohen nga detyra vetëm në rastet e parashikuara prej saj. Konkretisht, Kuvendi mund të shkarkojë gjyqtarin e Gjykatës së Lartë me dy të tretat e të gjithë anëtarëve të tij për këto shkaqe kushtetuese:

³⁴⁵) Referuar nga Hoxha A., *vepër e cituar*, f. 151.

për shkelje të Kushtetutës, për kryerjen e një krimi, për paaftësi mendore a fizike dhe për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë figurën e gjyqtarit (neni 140). Organi që garanton gjyqësorin nga ndonjë ndërhyrje e parregullt e legjislativit është Gjykata Kushtetuese. Ajo shqyrton vendimin e Kuvendit dhe deklaroi shkarkimin e tij nga detyra nëse vërteton ekzistencën e një prej shkaqeve të parashikuara në Kushtetutë. Duke interpretuar shkaqet për shkarkimin e gjyqtarëve të lartë, Gjykata Kushtetuese, ka dhënë edhe përkufizime për të kuptuar përmbajtjen e tyre. Kështu, “akte dhe sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën e gjyqtarit”, në një vështrim të përgjithshëm janë konsideruar ato:

*. . . veprime apo mosveprime që kryhen nga gjyqtarët jo vetëm gjatë ushtrimit të detyrës ose për shkak të saj, por edhe jashtë detyrës, të cilat analizohen në bazë të rrethanave të kryerjes së tyre, momentit subjektiv si dhe dëmeve që i sjellin shoqërisë dhe shtetit.*³⁴⁶

Nga të gjitha shkaqet për shkarkim të parashikuara në Kushtetutë, vetëm dy prej tyre (“kryerja e një krimi” dhe “paaftësia mendore a fizike”), janë të tilla që nuk mund të vërtetohen drejtpërdrejt nga Kuvendi, pasi ato kërkojnë që paraprakisht të konstatohen dhe të vërtetohen nga organe kompetente³⁴⁷. Në dy rastet e tjera (“për shkelje të Kushtetutës” dhe “për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë figurën e gjyqtarit”), Kuvendi, rast pas rasti, vlerëson veprimet ose mosveprimet e gjyqtarëve. “Megjithatë, ...aktet dhe sjelljet e padenja që ata kryejnë duhet të jenë aq serioze, të kenë diskretuar aq rëndë figurën dhe pozitën e gjyqtarit... dhe të kenë ulur dinjitetin e organit që përfaqësojnë, sa të detyrojnë organin kompetent për të marrë masën e largimit nga detyra”.³⁴⁸

Në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, është vënë theksi tek respektimi i procesit të rregullt ligjor nga cilido organ, qoftë edhe nga vetë Kuvendi, kur është fjala për procedimin disiplinor të gjyqtarëve. Kjo duket qartë edhe në vendimet e dhëna nga shqyrtimi i kërkesave që lidhen me vendime të KLD-së, ose të Gjykatës së Lartë. Kështu, Gjykata Kushtetuese, e ka detyruar Këshillin e Lartë të Drejtësisë

346) Vendim i Gjykatës Kushtetuese, nr. 75, dt .19.4.2002, 'Për interpretimin përfundimtar të neneve 128, 140, 149, pika 2 të Kushtetutës së RSH.' në <http://www.gjk.gov.al/>

347) Po, aty.

348) Po aty.

të rishqyrtojë çështjet e kërkuarve, gjyqtarë të shkarkuar prej tij nga detyra, me qëllim që t'u japë mundësi atyre të ushtrojnë të drejtën e mbrojtjes.³⁴⁹ Në të njëjtën kohë, ajo ka shfuqizuar një nga nenet e rregullores “Për mënyrën e funksionimit të ushtrimit të veprimtarisë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, pasi e linte në çmim të këtij të fundit, thirrjen në mbledhje të punonjësit ndaj të cilit është kërkuar marrja e masës disiplinore. Duke vlerësuar këtë vendim të Gjykatës Kushtetuese, mendojmë se garantimi i procesit të rregullt ligjor, do të bënte të mundur vazhdimin e diskutimit për një kufizim të mundshëm të imunitetit të gjyqtarëve të përcaktuar nga Kushtetuta.

6.3. Pavarësia e gjyqësorit dhe Këshilli i Lartë i Drejtësisë (KLD)

Si organ kushtetues, KLD-ja është mbartëse e garancive kushtetuese për shtetin e së drejtës dhe parimin e ndarjes së pushteteve. Edhe garancitë që ofron ky organ në pavarësimin e pushtetit gjyqësor, kanë qenë gjithashtu, në qendër të debatit kushtetues. Përveç çështjeve që kanë të bëjnë me raportin e tij me Ministrin e Drejtësisë, si dhe midis inspektorateve përkatëse, u shtruan edhe çështje të përbërjes së KLD-së dhe statusit të anëtarëve të saj. Pyetja që shtrohet herë pas here është: a është në gjendje KLD-ja me këtë formulë përbërjeje e me atributet që ka, të vetëqeverisë gjyqësorin? Në shtypin e përditshëm, janë shprehur shumë mendime nga juristë e politologë të ndryshëm, për një reformim të këtij organi. Në vitin 2005 kemi një përpjekje për reformimin e këtij Këshilli, me një shtojcë të ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”.³⁵⁰ Por, shumë shpejt ligji i ri u bë objekt gjykimi nga Gjykata Kushtetuese, mbi bazën e kërkesës së një grupi deputetësh. Gjykata mori në shqyrtim, kushtetutshmërinë e dispozitave të ligjit që vendosnin papajtueshmërinë midis funksionit të gjyqtarit, me atë të anëtarit të KLD-së.³⁵¹ Këtë dispozitë Gjykata Kushtetuese e konsideroi në kundërshtim me nenin 147/1 të Kushtetutës, në të cilin sanksionohet se, “Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet nga... 9 gjyqtarë të të gjitha

349) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr. 15, dt. 03.06.1997. Shih në Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh. (1997-1999), Qendra e Publikimeve Zyrtare, Shtypshkronja Edlor, Tiranë 2000, f. 46.

350) Ligj, nr. 8811, dt. 17.05.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, i ndryshuar me Ligjin, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8811, dt. 17.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë””.

351) Vendim i Gjykatës Kushtetuese, nr. 14/2006.

niveleve, të cilët zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare”.³⁵² Sipas kësaj Gjykate, KLD-ja është e përbërë në pjesën dërrmuese të saj nga gjyqtarë, të cilët gjatë ushtrimit të funksionit të tyre si të tillë, ushtrojnë lidhjen e këtij organi me korpusin gjyqësor. Kështu, dispozita ligjore që detyronte gjyqtarët e zgjedhur nga Konferenca gjyqësore kombëtare, të hiqnin dorë nga funksioni i gjyqtarit menjëherë pas zgjedhjes së tyre, nuk e realizonte qëllimin që ka pasur Kushtetuta për të krijuar një organ vetëqeverisës të gjyqtarëve. Kjo përbërje është konfirmuar qartë edhe në interpretimin që i ka bërë këtij neni Gjykata Kushtetuese.³⁵³ Sipas kësaj të fundit, “...nëntë anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare janë, jo vetëm formalisht, por edhe realisht, gjyqtarë në detyrë (veprim)”. Lidhur me detyrën e anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, Gjykata Kushtetuese shprehet se ajo nuk ka asnjë papajtueshmëri apo konflikt interesi me atë të gjyqtarit në detyrë. “...Kushtetuta ka bërë përjashtim për sa i përket veprimtarisë jo permanente të tyre në KLD, në të cilin ata përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues.”³⁵⁴

Një tjetër dispozitë, shtojcë e ligjit që u mor në shqyrtim nga Gjykata Kushtetuese, ishte ajo që vendoste imunitetin e anëtarëve të KLD-së, gjatë qëndrimit të tyre në detyrë. Kjo dispozitë, ishte hartuar me qëllim që të vlente edhe për ish-gjyqtarët, të cilët do të vazhdonin të qëndronin në detyrë, pas heqjes dorë nga funksioni i gjyqtarit. Por, kjo zgjidhje, u konsiderua nga Gjykata, e papajtueshme me Kushtetutën. Duke u bazuar në faktin që imuniteti si i tillë, është një institut që buron vetëm nga Kushtetuta si akti më i lartë në shtet, dispozita ligjore që vendoste një imunitet të paparashikuar në Kushtetutë, u konsiderua në kundërshtim me kushtetutën, nga Gjykata Kushtetuese. Të gjithë anëtarët e KLD-së që gëzojnë imunitet, e kanë atë për shkak të funksionit që përfaqësojnë aty (Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Ministri i Drejtësisë, gjyqtarët).

Në lidhje me tre anëtarët e tjerë që zgjidhen nga Kuvendi, kushtetuta nuk vendos

352) Komente mbi vendimin 14/2006 të Gjykatës Kushtetuese, shih: Omari L., Ndarja e pushteteve..., vepër e cituar., f. 93-94 dhe Puto E., Konferenca gjyqësore kombëtare si organi garant për mbrojtjen e pavarësisë së gjyqësorit. Garantimi i qëndrueshmërisë dhe problematikat që e shoqërojnë, kumtesë, botuar në proceedings book, Studime Juridike. Sistemi kushtetues..., vepër e cituar., 190-191.

353) Shih: Vendimi i Gjykatës Kushtetuese, Nr. 14, dt. 22.05.2006.

354) Po aty.

ndonjë kufizim në përzgjedhjen e tyre. Praktikisht, përveç 9 gjyqtarëve të zgjedhur ekskluzivisht nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare, gjyqtarë të tjerë u zgjedhën edhe nga Kuvendi. Ndërkohë, humbi përfaqësimi i pedagogëve të Fakultetit të Drejtësisë, si dhe i profesioneve të lira e ndihmëse të drejtësisë, si p.sh., i avokatëve.

Gjykata Kushtetuese, konsideroi në përputhje me Kushtetutën, dispozitën përkatëse, me të cilën Kuvendi detyrohej që 3 anëtarët e KLD-së të zgjedhur prej tij, të mos ishin gjyqtarë. Vetë Kushtetuta nuk ishte shprehur në lidhje me këtë fakt, duke e lënë plotësisht në diskrecion të ligjit, apo të Kuvendit. Për mendimin tonë, ky interpretim i ri i Kushtetutës nga ligji në fjalë, përfaqëson një reformë të dobishme për zgjerimin e përfaqësimit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, sidomos për përfshirjen në të, të profesorëve të së drejtës, avokatëve dhe juristëve të tjerë. Një zgjerim i tillë do ta bëjë të aftë përbërjen e KLD-së, që të përthithë jo vetëm opinionet e përfaqësuesve të gjyqtarëve, por edhe opinionet që vijnë nga jashtë, të grupeve që punojnë në sektorë të tjerë të drejtësisë, të lidhur me funksionin e gjyqtarit. Faktin që, ky ligj ka përcaktuar se anëtarët e KLD-së të zgjedhur nga Kuvendi, nuk duhet të jenë gjyqtarë, Gjykata e ka konsideruar si:

...në pajtim, nga njëra anë, me parimin e balancimit të pushteteve..., edhe me formulën e nenit 147 të Kushtetutës, nga ana tjetër, sipas të cilit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë do të përfaqësohet jo vetëm gjyqësori me 10 anëtarë, por edhe pushteti legjislativ me tre anëtarë. Këta të fundit çojnë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë frymën e organit ligjvënës dhe, si të tillë, nuk duhet të zëvendësohen me gjyqtarë.³⁵⁵

Një sërë çështjesh të tjera janë shtruar për zgjidhje, lidhur me përmirësimin e rolit të KLD-së, në pavarësimin e pushtetit gjyqësor. Prandaj, mendojmë se ky debat është i nevojshëm për të arritur në konkluzione të drejta e të dobishme për reformimin e këtij organi. P.sh., një pyetje tjetër nga kjo pikëpamje, mund të lidhej me funksionin real të KLD-së si organ i qeverisjes së gjyqësorit, që do të përfshinte, jo vetëm menaxhimin e burimeve njerëzore prej tij, por edhe atë të burimeve financiare. Ky debat bëhet më i mprehtë, nëse shohim standardin e Këshillit Gjyqësor (organi ekuivalent me Këshillin e Lartë të Drejtësisë) të sanksionuar nga Kushtetuta

³⁵⁵) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 14, dt. 22.05.2006.

e Republikës së Kosovës. Këshilli gjyqësor i Republikës së Kosovës, përveç inspektimit, është përgjegjës për administrimin gjyqësor, përpilimin e rregullave për gjykatat në pajtim me ligjin, punësimin dhe mbikëqyrjen e administratorëve të gjykatave, hartimin dhe mbikëqyrjen e buxhetit për gjyqësorin, përcaktimin e numrit të gjyqtarëve për secilin juridiksion, si dhe për të dhënë rekomandime për krijimin e gjykatave të reja, të cilat krijohen me ligj (*Neni 108 i Kushtetutës së RSh*). Në lidhje me këtë sanksionim, studiuesi Ilir Panda (ish-ministër i Drejtësisë) thekson: “...ndërsa lexoja Kushtetutën e Kosovës, e kam vërejtur me kënaqësi të madhe këtë rregullim kushtetues. Dhënia e kompetencave të mësipërme Këshillit Gjyqësor, mendoj se e bën këtë institucion, vërtet një qeveri të Gjyqësorit...”³⁵⁶. Më tej, duke e krahasuar me Këshillin e Lartë të Drejtësisë, ai shpreh vlerësimin se, “...Gjyqësori në Shqipëri është një organizëm që përbëhet nga disa elemente (apo pjesë), të cilët nuk kanë lidhje organike me njëri-tjetrin. Dhe për më tepër, po të mungojë vullneti i personave drejtues, ndërveprimi i këtyre elementeve bëhet gati inekzistent dhe rezultati i pritshëm shkon drejt zeros”.³⁵⁷ Autori i konsideron kështu lidhjet që ekzistojnë midis Këshillit të Lartë të Drejtësisë, Ministrisë të Drejtësisë, Zyrës së Administrimit dhe të Buxhetit Gjyqësor, si dhe Konferenca Gjyqësore Kombëtare e Shkolla e Magjistraturës, për shkak se, këto organe kanë përbërje, mënyrë formimi, drejtim dhe kompetenca të ndryshme.

Presidenti i Republikës është Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë (neni 147/2). Në zbatim të këtij funksioni, ai zë vetëm një pozicion *primus inter pares*, duke pasur disa detyra të përcaktuara në Kushtetutë dhe në ligj. Sidoqoftë, presidenti ka të drejtë vote të barabartë me të gjithë anëtarët e tjerë të KLD-së. Kjo ka shtruar pyetjen nëse ai ka të drejtë të rikthejë për shqyrtim një vendim të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, që është miratuar me shumicën e votave të anëtarëve të tij. Mendojmë se e drejta e presidentit të Republikës për të kthyer për rishqyrtim një vendim të KLD-së, nuk buron nga fakti se ai është kryetar i KLD-së, por rrjedh nga funksionet e tij administrative. Në këtë kuptim, Presidenti i Republikës është titullari i aktit për emërimin e gjyqtarit, prandaj veprimet e ushtruara për kthimin për rishqyrtim të vendimeve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë për emërimin e gjyqtarëve, janë

356) Më gjerë shih: Panda I., *Organizimi gjyqësor sipas Kushtetutës së Republikës së Kosovës, kumtesë e botuar në “Gjeopolitika”, botim i Institutit kërkimor shkencor Barleti, nr. IV, Tiranë, 2010.*

357) *Po aty.*

në përputhje me Kushtetutën. Kjo kompetencë e Presidentit të Republikës duhet interpretuar si një kompetencë formalisht presidenciale. Pra, emërimi në detyrë i gjyqtarëve të tjerë (gjyqtarët e Gjykatës së shkallës I dhe shkallës II) mbetet një kompetencë thelbësisht e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe formalisht e Presidentit të Republikës. Në këtë kontekst, presidenti i Republikës mund të ushtrojë vetëm kontrollin e legjitimitetit të akteve dhe të kërkojë rishqyrtimin e tyre, pa detyruar vullnetin e organeve që kanë parashikuar përmbajtjen e tyre. Në fund të fundit, nëse Këshilli i Lartë i Drejtësisë këmbëngul në përmbajtjen e aktit të miratuar prej tij, presidenti i Republikës nuk mund të refuzojë t'i nënshkruajë ato. Sidoqoftë, debatit doktrinor nuk i ka shpëtuar edhe diskutimi mbi efektshmërinë e Presidentit të Republikës si anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe votës së tij në të. Prof. Luan Omari shkruan: *“Një problem tjetër i diskutueshëm është e drejta e votës që ka Presidenti i Republikës në rast kur KLD vendos për emërimin e gjyqtarëve. ...Është shtruar pyetja: a duhet Presidenti të votojë në KLD përderisa ai vendos përfundimisht. Na duket më e drejtë zgjidhja e parashikuar në disa vende të tjera, që Presidenti në këto raste të mos ketë të drejtën e votës në KLD, por të kufizohet me drejtimin e mbledhjes”*.³⁵⁸

6.4. Roli i Konferencës Gjyqësore Kombëtare (KGJK) në pavarësinë e pushtetit gjyqësor

Konferenca gjyqësore kombëtare përmendet nga Kushtetuta, si organi që ka të drejtë e detyrë të zgjedhë 9 anëtarë të KLD-së nga gjykatat e të gjitha niveleve. Që nga miratimi i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (1998), deri në vitin 2005, organizimi dhe funksionimi i kësaj Konference rregullohej nëpërmjet Statutit, një akt i brendshëm i miratuar prej saj. Ndërsa, me Ligjin nr. 9399, datë 12.05.2005, Kuvendi parashikoi, organizimin dhe funksionimin e Konferencës Gjyqësore Kombëtare, si organi përfaqësues i gjyqtarëve të të gjitha niveleve të Republikës së Shqipërisë.

Një ndër çështjet kryesore që është shndërruar në objekt debati, ka qenë statusi kushtetues i Konferencës Gjyqësore Kombëtare dhe vendi që ajo zë në kuadrin e institucioneve e të organeve të parashikuara nga Kushtetuta. Diskutimi i kësaj

³⁵⁸) Omari L., *Ndarja e pushteteve dhe ... , vepër e cituar.*, f. 98.

çështjeje ka një rëndësi të veçantë, për shkak të rolit që ka Konferenca në kuadrin e organeve që garantojnë pavarësinë e pushtetit gjyqësor. Gjithashtu, Gjykata Kushtetuese ka përmbyllur këtë debat duke vendosur se, është e nevojshme që rregullimi ligjor i KGJK, të bëhet me ligj të miratuar me shumicën e cilësuar prej 3/5, e anëtarëve të Kuvendit, ashtu sikurse ka parashikuar Kushtetuta për organizimin dhe funksionimin e institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta.³⁵⁹

Gjykata Kushtetuese, e vënë në lëvizje nga Shoqata Kombëtare e Gjiqtarëve, mori në shqyrtim ligjin nr. 9399, datë 12.05.2005, “Për organizimin dhe funksionimin e Konferencës Gjyqësore Kombëtare” dhe e rrëzoi atë si një ligj të pabazuar në Kushtetutë.³⁶⁰ Në këtë vendim, Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se rregullimi kushtetues që imponon organizimin dhe funksionimin me ligj të organeve të parashikuara në Kushtetutë (neni 6), duhet parë i lidhur ngushtë me respektimin e procedurës së votimit, në kuptim të nenit 81, pika 2, shkronja “a” të Kushtetutës së Shqipërisë. “*Kjo dispozitë kushtetuese ka parashikuar shumicën e cilësuar me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit si mënyrë votimi për ligjet, mbi bazën e të cilëve organizohen dhe funksionojnë institucionet e parashikuara nga Kushtetuta, në dallim nga votimi me shumicë të thjeshtë që kërkohet për ligjet e tjera*”. Duke analizuar sa më sipër, Gjykata arrin në konkluzionin se Kushtetuta, me termin “*institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta*”, ka pasur parasysh një shtrirje të gjerë të kuptimit të institucionit, duke përfshirë në të njëjtin rregullim procedural miratimin e ligjeve, si për organizimin dhe funksionimin e institucioneve kushtetuese, ashtu edhe për institucionet e parashikuara prej saj. Sipas GjK:

. . . në këtë rregullim kushtetues nuk përfshihen vetëm institucionet kushtetuese, sipas kuptimit të dhënë më lart, por edhe ato institucione të parashikuara nga Kushtetuta, të cilat, nëpërmjet saj, kanë fituar si personalitetin juridik ashtu edhe kompetencën kushtetuese.

Gjykata, duke analizuar institucionet kushtetuese, ato të parashikuara nga kushtetuta dhe ato të përmendura prej saj, sqaron se:

. . . jo çdo institucion që përmendet në Kushtetutë duhet të përfshihet domosdoshmërisht në procedurën e miratimit të ligjit sipas nenit 81, pika 2,

359) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë nr. 25/2008

360) Shih: Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë nr. 25/2008.

shkronja "a". Ky qëndrim është rrjedhojë e faktit të ekzistencës së dallimit thelbësor ndërmjet institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta dhe institucioneve që vetëm sa përmenden prej saj. Kuptimi i termit "institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta" lidhet me vullnetin e kushtetutbërësit për t'i dhënë institucionit personalitet juridik, me qëllim përmbushjen prej tij të kompetencës specifike kushtetuese. Në Kushtetutë përmenden edhe institucione të tjera, të cilat nuk pajisen prej saj me kompetencë kushtetuese. Për rrjedhojë, institucione të tilla si, "drejtuesit e institucioneve shtetërore"(neni 80), "drejtori i shërbimit informativ të shtetit" (neni 92, shkronja "f"), "Kryetari i Akademisë së Shkencave", rektorët e universiteteve"(neni 92, shkronja "g"), "Shefi i Shtabit të Përgjithshëm"(neni 169, pika 3) etj, nuk mund të njehsohen dhe as të përfshihen në termin "institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta", në kuptim të nenit 81, pika 2, shkronja "a".

Pozita Kushtetuese e Konferencës Gjyqësore Kombëtare është konsideruar nga kjo Gjykatë si institucion i parashikuar nga Kushtetuta, e cila ka fituar personalitetin juridik dhe ka marrë kompetenca qysh prej saj. Sipas Gjykatës, kjo Konferencë ka fituar personalitet juridik dhe është njohur nga Kushtetuta si i vetmi organizëm vendimmarrës, për të zgjedhur 9 gjyqtarë në funksionin e anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Pra, KGJK-ja, jo vetëm është parashikuar drejtpërdrejt nga Kushtetuta, por edhe është theksuar kompetenca e saj për zgjedhjen e 9 gjyqtarëve, si një kompetencë kushtetuese. "Mbi këtë analizë, Gjykata nxjerr përfundimin se Konferenca Gjyqësore Kombëtare, si një nga ato institucione që parashikohet drejtpërdrejtë nga Kushtetuta, nuk përjashtohet nga rregullimi procedural i nenit 81, pika 2, shkronja "a".³⁶¹

6.5. Raporti i Gjykatës Kushtetuese me Gjykatën e Lartë

Çështja e raportit që krijohet ndërmjet Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, më saktë ndërmjet vendimeve që marrin këto mekanizma shumë të rëndësishme në shtetin demokratik, është një çështje delikate dhe me ndjeshmëri mjaft të madhe. Parimisht, problemi duket i qartë sepse edhe funksionet janë të ndara. Normalisht Gjykata Kushtetuese garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin

³⁶¹) Po aty.

përfundimtar të saj, ndërsa Gjykata e Lartë qëndron si instanca më e fundit e të gjithë sistemit gjyqësor, detyrë themelore e të cilit është dhënia e drejtësisë. Si rregull, Gjykata e Lartë kontrollon mënyrën e zbatimit të ligjit material e procedural nga gjykatat e shkallëve më të ulëta, në një kohë që të gjitha gjykatat e juridiksionit të zakonshëm kanë për detyrë të zbatojnë dhe interpretojnë Kushtetutën dhe aktet normative që dalin në bazë dhe për zbatim të saj. Megjithatë, pothuajse në çdo sistem të centralizuar të kontrollit kushtetues që bazohet në teorinë pozitiviste të Kelzenit mbi hierarkinë strikte të normave të së drejtës, normalisht ka interferenca apo “përplasje” mes kompetencave dhe funksioneve kushtetuese dhe gjyqësore, sidomos ndërmjet Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë. Kjo vihet re veçanërisht në rastet kur gjykatat kushtetuese vihen në lëvizje edhe përmes kërkesave individuale. Këto probleme janë të pranishme veçanërisht në demokracitë e reja, pasi në këto vende mungon eksperiencia e duhur me juridiksionin kushtetues. Nga ana tjetër, pengesë në këtë drejtim bëhet shpesh edhe mentaliteti se gjykata kushtetuese duhet të kontrollojë vetëm kushtetutshmërinë e ligjeve dhe jo edhe të vendimeve gjyqësore, pavarësisht se përmes tyre mund të cenohen edhe të drejtat dhe liritë themelore të individit, e të tjerë.

Sidoqoftë, duhet pasur parasysh se në demokracinë si formë e qeverisjes dhe në kuadër të shtetit të së drejtës, qëllimi, detyrat dhe objektivat e të gjithë mekanizmave të mësipërm janë dhe duhet të jenë të përbashkët. Ato janë interpretimi dhe zbatimi sa më rigoroz i Kushtetutës dhe akteve të tjera normative, duke garantuar kështu njëkohësisht organizimin dhe funksionimin e shtetit, respektimin e parimeve të demokracisë e shtetit të së drejtës, si dhe mbrojtjen sa më të mirë e sa me efektive të të drejtave dhe lirive themelore të individit.

Por siç theksuam edhe më sipër, në realizimin e këtyre synimeve, natyrshëm krijohen raporte të caktuara mes tyre, të cilat varen në një masë të konsiderueshme edhe nga juridiksioni dhe kompetencat që Kushtetuta e çdo vendi i njej veçanërisht Gjykatës Kushtetuese. Pikërisht mbi këtë bazë, në ushtrimin e funksioneve që kryejnë, krijohen edhe interferenca apo edhe “probleme” ndërmjet Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, të cilat duhet të trajtohen apo “menaxhohen” në kuadër të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, duke pasur gjithnjë parasysh urdhërimet kushtetuese e ligjore mbi detyrat që kryen secila prej tyre.

Për shkak të këtyre raporteve që krijohen pothuajse në çdo sistem të veçantë të së drejtës, gjykatat kushtetuese rastis të cilësohen shpesh në teori dhe në praktikë edhe si instanca apo shkallë e tretë ose e katërt superiore gjykimi. I tillë është rasti i Italisë për shkak të kontrollit të zhvilluar incidental; rasti i Spanjës për shkak të të ashtuquajturave kërkesa *amparo*; rasti i Hungarisë dhe Maqedonisë për shkak të ankesave *actio popularis*; rasti i Sllovenisë dhe Kroacisë për shkak të kontrollit të shumtë të kërkesave për gjykim jashtë “afatit të arsyeshëm”; rasti i Gjermanisë për shkak të të ashtuquajturës *verfassungsbeschwede* (kërkesa të zgjeruara individuale, përmes të cilave kontrollohet edhe kushtetutshmëria e ligjit), e të tjerë. Megjithatë, pavarësisht këtyre cilësimeve, me të drejtë theksohet se në gjykimin kushtetues ka shumë rëndësi vetëpërbajtja apo shmangia e aktivizimit të tepruar të gjyqtarit. Ai duhet të realizojë sa më mirë detyrat kushtetuese, por duke përcaktuar qartë dhe drejtë kufirin ndarës me funksionet që kryejnë gjykatat e juridiksionit të zakonshëm.³⁶² Në këtë kuadër, me të drejtë vlerësohet se duhet pasur parasysh kryesisht fakti që gjykata kushtetuese është si rregull një pushtet neutral (*pouvoir neutre*), që ka për funksion qendror garantimin e respektimit të Kushtetutës në të gjitha fushat e veprimtarisë shtetërore, sidomos nga mekanizmat që u përkasin tre pushteteve kryesore.

Cilësimet e mësipërme janë konstatuar edhe në realitetin shqiptar. Duke ju referuar kryesisht shqyrtimit gjithnjë e më të madh nga ana e Gjykatës Kushtetuese të kërkesave individuale për proces të parregullt ligjor në kuptimin kushtetues, jo rrallë është theksuar se kjo Gjykatë po tenton të kthehet në një instancë të katërt gjykimi. E me këtë rast, është shtruar edhe çështja e raporteve ndërmjet Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë. Por le ta shohin më nga afër se si qëndron në fakt ky problem.

Sipas nenit 124 të Kushtetutës, ritheksojmë Gjykata Kushtetuese garanton Kushtetutën dhe bën interpretimin përfundimtar të saj, ndërsa në nenin 135 përcaktohet se “*Pushteti gjyqësor ushtrohet nga Gjykata e Lartë, si dhe nga gjykatat e apelit dhe gjykatat e shkallës së parë*”. Në nenin 141/1 të Kushtetutës, vihet në dukje më tej e drejta e Gjykatës së Lartë për të njësuar apo ndryshuar praktikën gjyqësore përmes vendimeve unifikuese të Kolegjeve të Bashkuara, e të tjerë.

³⁶² Favoreu L., *Kontrolli Kushtetues në Evropë, në “E Drejta Parlamentare dhe Politikat Ligjore”, Nr. 46(5), Tiranë, 2008, përkthyer nga Alma Çomo.*

Në këndvështrimin praktik, bazuar edhe në dispozita të ndryshme kushtetuese, konstatohet se Gjykata Kushtetuese dhe Gjykata e Lartë bashkëpunojnë ngushtësisht me njëra-tjetrën në disa raste. I tillë është për shembull, kontrolli incidental në bazë të nenit 145/2 të Kushtetutës, ku thuhet shprehimisht se *“Kur gjyqtarët çmojnë se ligjet vijnë në kundërshtim me Kushtetutën, nuk i zbatojnë ato. Në këtë rast, ata pezullojnë gjykimin dhe ia dërgojnë çështjen Gjykatës Kushtetuese...”*. Këtë mundësi që i jep Kushtetuta, Gjykata e Lartë e ka shfrytëzuar në disa raste, veçanërisht në funksion të interesit që ka pasur dhe ka për të garantuar në tërësi dhe sa më mirë pavarësinë e pushtetit gjyqësor si dhe të të drejtës dhe detyrimit që ka për të unifikuar praktikën gjyqësore. Nga 12 kërkesa për kontroll incidental që ka paraqitur Gjykata e Lartë që nga miratimi i Kushtetutës më 1998 (deri në fund të vitit 2010), 6 prej tyre janë pranuar si të drejta nga ana e Gjykatës Kushtetuese.³⁶³

Megjithatë, ajo që ka rëndësi më shumë dhe që paraqet shpeshherë edhe probleme në praktikë është raporti që krijohet mes dy gjykatave për shkak të vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese në bazë të kërkesave individuale që i paraqiten për pretendime lidhur me cenimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor në kuptim të neneve 42 dhe 131/f të Kushtetutës. Përmes këtyre kërkesave, kontrollohen për respektimin e standardeve të procesit të rregullt ligjor kryesisht vendimet e gjykatave të juridiksionit të zakonshëm, përfshirë këtu edhe vendimet e Gjykatës së Lartë.

Gjykata Kushtetuese ka tashmë një praktikë të konsoliduar lidhur me procesin e rregullt ligjor në kuptim të dispozitave të sipërcituara të Kushtetutës. Pavarësisht diskutimeve, vërejtjeve apo mendimeve të ndryshme që shfaqen shpesh në artikuj apo tryeza të rrumbullakëta për t'i dhënë një kuptim më të zgjeruar këtij procesi (edhe si proces i rregullt në kuptimin substantiv), deri tani, procesi i rregullt ligjor është kuptuar e kontrolluar nga kjo Gjykatë vetëm si garanci procedurale, duke e barazuar kështu pothuajse krejtësisht në standardet e nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Megjithatë, duhet theksuar se ky kontroll ushtrohet prej saj jo si një qëllim në vetvete, por lidhur ngushtë me pretendimet për cenimin e një të drejte apo lirie tjetër themelore të garantuar nga Kushtetuta. Për më tepër, si pjesë

³⁶³ *Më hollësisht për raportin mes Gjykatës Kushtetuese dhe gjykatave të zakonshme, veçanërisht për çështje të kontrollit incidental, shih. D. Biba, Gjykata Kushtetuese përballë gjykatave të zakonshme, në 'E Drejta Parlamentare dhe Politikë Ligjore', Nr. 46 (5), Tiranë, 2008.*

të procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues janë përfshirë edhe disa të drejta të tjera, kryesisht të drejta që lidhen ngushtë me procesin penal, si liria dhe siguria e personit, parimi *nulla poena sine lege*, parimi *ne bis in idem*, e të tjerë.

Duhet vënë në dukje gjithashtu se në shqyrtimin e kërkesave individuale për pretendime lidhur me cenimin e procesit të rregullt ligjor, përgjithësisht Gjykata Kushtetuese ka treguar dhe tregon vetëpërmbytje, veçanërisht kur bëhet fjalë për respektimin e elementeve të këtij procesi në gjykimin që zhvillohet në Gjykatën e Lartë. Pavarësisht nga rëndësia që paraqet ose jo çështja konkrete që shqyrtohet prej saj, synim kryesor i Gjykatës Kushtetuese ka qenë dhe mbetet vendosja dhe respektimi i standardeve kryesore apo standardeve të domosdoshme që kërkon procesi i rregullt ligjor, gjithnjë në funksion të garantimit të të drejtave dhe lirive themelore të individit. Në fund të fundit, një gjë të tillë bën edhe vetë Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut. Mbi këtë bazë, edhe pse rihapja e procesit qoftë edhe në Gjykatën e Lartë mund të shkaktojë zvarritje apo edhe pakënaqësi të momentit, përgjithësisht ka pasur mirëkuptim për vendimmarrjen e Gjykatës Kushtetuese në shqyrtimin e kërkesave individuale. Për më tepër, ajo është vlerësuar shpesh edhe si një ndihmë me vlerë për realizimin e një procesi në përputhje me standardet ndërkombëtare në këtë fushë.

Në shqyrtimin e kërkesave individuale dhe në raportin që krijohet ndërmjet Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese në realitetin shqiptar, ka luajtur rol pozitiv edhe vendi që zë në përgjithësi e drejta ndërkombëtare në Kushtetutën e Shqipërisë, e veçanërisht Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut. Siç dihet tashmë, kjo konstatohet veçanërisht në nenet 5, 17/2, 116, 121-123 të Kushtetutës. Shkurtimisht mund të theksohet se neni 5 përmend angazhimin e Shqipërisë për të zbatuar të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të. Neni 116, duke radhitur aktet normative që kanë fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë, përmend si të tilla menjëherë pas Kushtetutës dhe para ligjeve të Kuvendit marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara. Në nenin 122/2 bëhet deklarimi shumë i rëndësishëm se një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të, e të tjerë. Megjithatë, ajo që ka vlerë të veçantë në këtë drejtim është sidomos risia që sjell në vetvete neni 17/2 i Kushtetutës, në të cilin, duke bërë

fjalë për mundësinë e kufizimit të të drejtave dhe lirive kushtetuese, theksohet se këto kufizime..... në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Mbi këtë bazë, me të drejtë mund të thuhet se për sa i përket kufizimeve, Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut qëndron të paktën në një plan me Kushtetutën. Prandaj, gjyqtari shqiptar, përfshirë këtu edhe gjyqtarin kushtetues dhe gjyqtarin e Gjykatës së Lartë, në këtë drejtim ka dhe duhet të ketë si pikë referimi pikërisht këtë Konventë dhe për këtë arsye, vetë jurisprudencën e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, përfshirë këtu edhe jurisprudencën dhe standardet e saj lidhur me procesin e drejtë që përcakton neni 6 i Konventës.

Nga ana tjetër, duhet pasur parasysh se edhe kur pranon kërkesën dhe shfuqizon vendimet e gjykatave të juridiksionit të zakonshëm, pra edhe të Gjykatës së Lartë, Gjykata Kushtetuese normalisht as nuk e riparon vetë të drejtën e shkelur dhe as nuk e zgjidh vetë çështjen, ashtu siç mund të veprojnë sipas rastit gjykata të tjera homologe. Çështja rikthehet për gjykim, dhe gjykata që ka bërë shkeljen duhet ta riparojë vetë atë, e mbi këtë bazë të zgjidhë sipas kompetencës edhe çështjen konkrete. Sidoqoftë, në çdo rast Gjykatës Kushtetuese i kërkohet që edhe për çështje lidhur me procesin e rregullt ligjor të jetë një mjet efektiv ankimi në kuptim edhe të nenit 13 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Në një nga vendimet më të fundit të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut kundër Shqipërisë,³⁶⁴ me të drejtë konstatohet se ajo nuk është ende e tillë kur shqyrton kërkesat për mosekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, si pjesë e rëndësishme e procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues.

Nga viti 1998 deri në vitin 2010, nga tërësia e kërkesave individuale të pranuar nga Gjykata Kushtetuese për shkak të cenimit të procesit të rregullt ligjor, rreth 90 i përkasin shkeljeve të konstatuara nga vendimmarrja në Gjykatën e Lartë dhe rreth 60 nga vendimmarrja e gjykatave të apelit dhe të gjykatave të shkallës së parë. Është e kuptueshme, që sipas rastit, Gjykata Kushtetuese e ka konsideruar dhe e konsideron më praktike dhe më të efektshme mundësinë e kthimit të çështjes dhe rigjykimin e saj në Gjykatën e Lartë, pasi është pikërisht kjo Gjykatë që ka

364) *Shih çështja Gjyli kundër Shqipërisë, vendim i GjEDNj, dt. 29.09.2009.*

mjetet e duhura kushtetuese dhe ligjore për rivendosjen e të drejtës së shkelur, për të kontrolluar mënyrën e zbatimit të ligjit material dhe procedural nga gjykatat më të ulta, apo edhe për të kërkuar më pas prej tyre respektimin e standardeve të caktuara të procesit të rregullt ligjor.

Problemet kryesore të konstatuara nga Gjykata Kushtetuese si shkelje të procesit të rregullt ligjor në vendimmarrjen e Gjykatës së Lartë, janë e drejta e mbrojtjes; parimi i paanësisë së Gjykatës; e drejta e aksesit; arsyetimi i vendimeve; e të tjerë.

I) Cenimi i të drejtës së mbrojtjes – E drejta e mbrojtjes është sigurisht një nga elementet e rëndësishëm të procesit të rregullt ligjor. Gjykata Kushtetuese ka theksuar rëndësinë e veçantë që ka garantimi i kësaj të drejte në procesin penal. Është vënë në dukje gjithashtu edhe lidhja e ngushtë që ekziston mes kësaj të drejte me respektimin e parimeve të tjera të procesit të rregullt, siç janë edhe parimi i kontradiktoritetit dhe barazisë së armëve. Nga ana tjetër, Gjykata Kushtetuese ka shtruar qartë nevojën e realizimit të një mbrojtje sa më efektive, sidomos në rastet ku një gjë e tillë në procesin penal realizohet përmes avokatëve të caktuar kryesisht. Në raport me Gjykatën e Lartë, mbi këtë çështje është theksuar apo janë përcaktuar si standarde të rëndësishme edhe këto momente:

a) Gjykata Kushtetuese ka theksuar domosdoshmërinë e garantimit të të drejtës së mbrojtjes në Gjykatën e Lartë edhe në rastet kur të gjitha njoftimet janë bërë në rregull, por mbrojtësi nuk është paraqitur në seancë dhe për më tepër rekursi është bërë nga prokurori për të ndryshuar *in peius* pozitën e të pandehurit. Pavarësisht situatave paradoksale dhe vështirësive të shumta që ka krijuar realisht në praktikën e Gjykatës së Lartë vendosja e këtij standardi, përgjithësisht ai vlerësohet si mjaft pozitiv, pasi garanton të drejtën e mbrojtjes së kualifikuar në një proces ku diskutohet dhe do të vendoset përfundimisht për mënyrën e respektimit të ligjit material dhe procedural nga gjykatat më të ulëta. Gjykata Kushtetuese ka theksuar ndër të tjera se “... nisur nga natyra e gjykimit të çështjes në Gjykatën e Lartë dhe fokusimi i saj në problemet e ligjit, *“pa ndihmën e një avokati, procesi nuk mund të kontribuojë në mënyrë të dobishme në shqyrtimin e çështjeve juridike që qëndrojnë në thelb të mosmarrëveshjeve.....Kompleksiteti i procedurave të gjykimit në Gjykatën e*

*Lartë konfirmohet edhe nga dispozitat ligjore që sanksionojnë se palët duhet të përfaqësohen në këtë gjykim nga avokati. Prandaj shqyrtimi nga Gjykata e Lartë kryesisht i çështjeve të ligjit, jo vetëm që e justifikon plotësisht përfaqësimin me avokat në seancat dëgjimore, por për më tepër, bëhet i domosdoshëm për garantimin në favor të të pandehurit të një mbrojtje efektive dhe profesionale”.*³⁶⁵

Megjithatë, duhet theksuar nga ana tjetër se vendosja e standardit të mësipërm, ka shtruar nevojën e marrjes së masave për të shmangur abuzimet me detyrën dhe për të disiplinuar më mirë punën e avokatëve. Si të tilla vlerësohet se mund të jenë vendosja e gjobave, rregullimet në Kodin e Etikës së Avokatit, marrjen e masave nga Dhoma Kombëtare e Avokatisë, e të tjerë.

b) Çështja e mbrojtjes, lidhur ngushtë me parimin e kontradiktoritetit, barazisë së armëve dhe të sigurisë juridike, është ngritur edhe në rastin e shqyrtimit dhe pranimit të kërkesave për rishikim në Dhomën e Këshillimit të Gjykatës së Lartë, duke çuar kështu çështjen për rigjykim në një nga gjykatat e shkallëve më të ulëta. Gjykata Kushtetuese ka theksuar me këtë rast se në funksion të parimeve të mësipërme, nëse ka argumente, Gjykata e Lartë duhet të njoftojë palët në procesin penal apo civil shkaqet e rishikimit, duke ia nënshtruar ato më pas edhe debatit mes tyre, e mbi këtë bazë të vendosë për pranimin apo jo të kërkesës së paraqitur. Gjykata ka vënë në dukje me këtë rast se sipas Kodeve të Procedurës:

*... edhe kërkesa për rishikim i nënshtrohet seleksionimit në Dhomën e Këshillimit të Kolegjeve të Gjykatës së Lartë, ku verifikohen nëse plotësohen kriteret ligjore Por nëse këto kritere plotësohen, Dhoma e këshillimit nuk mund të vendosë prishjen e vendimit të formës së prerë. Shqyrtimi i themelit të shkaqeve të rishikimit të vendimit realizohet në seancën gjyqësore, ku zbatohen parimet kushtetuese të dëgjimit të palëve, të barazisë së armëve, e të tjerë ...*³⁶⁶

Duhet theksuar me këtë rast se edhe vendosja e këtij standardi është pritur mjaft mirë edhe nga gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, veçanërisht nga vetë Gjykata e Lartë. Në vendimin nr. 1/2006 të Kolegjeve të Bashkuar të kësaj Gjykate, duke reflektuar ndaj vendimit të parë që dha Gjykata Kushtetuese mbi këtë standard,

365) Shih Vendimet e GjK Nr. 21/2005; 23/2005; 24/2005; 5/2008; 7/2009; 16/2009, etj.

366) Për këtë standard shih Vendimet e GjK Nr. 17/2005; 6/200; 13/200; 4/2009, etj.

theksohet ndër të tjera rëndësia e zhvillimit të një seance dëgjimore për këtë çështje, ku palët ftohen të japin mendimin e tyre e të debatojnë për shkaqet që paraqiten në kërkesën për rishikim.

c) Mbrojtja e të pandehurit në mungesë: Çështja e kufijve të mbrojtjes nga ana e avokatit të caktuar kryesisht apo të caktuar nga familjarët, ka qenë dhe mbetet një problem jo i vogël në raportet ndërmjet Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë. Pa dashur të analizojmë apo mbajmë qëndrim rreth këtij problemi të ndërlikuar dhe debati mjaft të gjatë, mendojmë se paraqet interes të evidentojmë disa nga momentet kryesore të kësaj çështje.

Duhet theksuar se fillimisht, në nenin 410/2 të KPPenale thuhej shprehimisht se *“Kundër vendimit të dhënë në mungesë, mbrojtësi mund të bëjë ankim vetëm kur është i pajisur me një akt përfaqësimi të lëshuar në format e parashikuara nga ligji”*. Në praktikë, shpeshherë interpretohej se kjo dispozitë i jepte të drejtën për të bërë ankim ndaj vendimit të dhënë në mungesë të të pandehurit edhe avokatëve të caktuar kryesisht ose të caktuar nga familjarët. Duke pasur qëndrim të kundërt, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, me vendimet nr. 47/1999 dhe 354/1999, saktësuan se edhe në këto raste është e domosdoshme që ankimi, si e drejtë ekskluzive e të pandehurit, duhet të bëhet nga ai vetë ose përmes një akti përfaqësimi të lëshuar prej tij.

Me Vendimin nr. 17/2000,³⁶⁷ Gjykata Kushtetuese, duke pranuar kërkesën e paraqitur nga dy avokatë për shfuqizimin e vendimit 386/1999 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, vë në dukje ndër të tjera të drejtën e mbrojtësit të caktuar kryesisht apo nga familjarët për të bërë ankim, edhe kur ato nuk kanë akt të veçantë përfaqësimi nga i gjykuari në mungesë. Sipas Gjykatës Kushtetuese, e drejta e ankimit nuk i përket ekskluzivisht vetëm të pandehurit, por edhe mbrojtësit të tij, pasi ndryshe *“do të cenohej parimi i barazisë së armëve dhe kontradiktoritetit në procesin penal...”*. Si të drejta ekskluzive të të pandehurit përmenden e drejta për të pranuar ose jo veprën penale, e drejta për të mos bërë deklarime, e të tjerë.

Në vijim të këtij vendimi, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, me vendimin nr. 284/2000, pasi vënë në dyshim legjitimitimin e dy avokatëve për të vënë në lëvizje

³⁶⁷) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh., 2000, Tiranë 2001.*

Gjykatën Kushtetuese në çështjen 17/2000, shprehen hapur kundër argumenteve të Gjykatës Kushtetuese dhe rikonfirmojnë qëndrimin e tyre rreth kësaj çështje, të evidentuara në vendimet nr. 47/1999 dhe nr. 354/1999. Nga ana tjetër, edhe Gjykata Kushtetuese do të rikonfirmonte qëndrimin e saj të kundërt me atë të Gjykatës së Lartë në disa vendime që jep në bazë të disa kërkesave individuale të paraqitura sërish nga avokatë të caktuar. I tillë është vendimi nr. 77/2000,³⁶⁸ nr. 5/2001,³⁶⁹ e të tjerë.

Ndodhur në këtë situatë, në vitin 2002, Kuvendi bëri ndryshime në nenin 410/2 të KPPenale, duke shtuar pas fjalës “lëshuar” edhe fjalët “nga i pandehuri”. Pra në thelb, Kuvendi pozicionohet në favor të qëndrimit të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë që e lidhin ngushtësisht të drejtën e ankimit ndaj vendimit të të gjykuarit në mungesë me vullnetin e tij, të shprehur në mënyrë të drejtpërdrejtë ose përmes një akti përfaqësimi të lëshuar pikërisht për këtë qëllim nga i pandehuri.

Por Gjykata Kushtetuese, në bazë të kërkesës së paraqitur nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit, duke shqyrtuar kushtetutshmërinë e këtij ndryshimi në nenin 410/2, do të rikonfirmonte sërish qëndrimet e saj mbi këtë çështje në vendimin nr. 15/2003. Aty përsëritet ndër të tjera se kushtëzimi i të drejtës së ankimit në këto raste me vullnetin e të pandehurit, cenon një sërë parimesh kushtetuese si dhe disa nga elementet e nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, si barazinë mes palëve, parimin e kontradiktoritetit, e të tjerë. Ajo vë në dukje gjithashtu se kufizimi i bërë në këtë rast cenon edhe nenin 17 të Kushtetutës, e të tjerë. Mbi këtë bazë ajo arrin në përfundimin se ndryshimet e bëra në nenin 410/2 shkelin rëndë të drejtat e njeriut të garantuara në Kushtetutë, prandaj urdhëron shfuqizimin e tyre. Në këtë vendim, imponuar edhe për shkak të situatës së krijuar nga qëndrimet e ndryshme të dy gjykatave për të njëjtin problem, theksohet ndër të tjera se *“Vendimet e Gjykatës Kushtetuese kanë fuqi detyruese të përgjithshme. Ato përbëjnë jurisprudencën kushtetuese dhe për rrjedhojë kanë efektet e formës së prerë..... Asnjë organ tjetër nuk ka të drejtë të vërë në diskutim vendimet e Gjykatës Kushtetuese dhe aq më tepër të mos pranojë t’i zbatojë ato, gjë që do të përbënte një precedent të rrezikshëm...”*

368) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese të R.Sh. 2000-2001, Shtypshkronja Mihal Duri e Re, Tiranë 2002, f. 138.*

369) *Po aty, f. 156.*

(citohet edhe vendimi nr. 5/2001). Më pas, duke ju referuar vendimeve që kishte dhënë mbi këtë çështje vetë Gjykata Kushtetuese e mbi këtë bazë edhe të detyrimit të Parlamentit (Kuvendit) për t'i respektuar ato, vihet në dukje se:

... Natyrisht që Kuvendi, si organ ligjvënës, ka kompetencën dhe vullnetin e lirë të bëjë ndryshime e plotësime në ligj, por me kusht që ato të mos vijnë ndesh me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese në përgjithësi, e ato të cituara më lart në veçanti, janë mbështetur në Kushtetutë dhe në marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, prandaj Kuvendi nuk duhej të vepronte në kundërshtim me to. Në rast se organi ligjvënës e konsideronte të paplotë ose të paqartë përmbajtjen e nenit 410/2 dhe ishte i mendimit se ajo duhej sqaruar më tej për të siguruar një zbatim të drejtë e unik, duhej të tregonte kujdesin e duhur që ndryshimet të prireshin nga gjetja e mjeteve e mënyrave për t'i garantuar të akuzuarit që gjykohet në mungesë, të drejtën e ankimit dhe atë të mbrojtjes.

Por edhe me shfuqizimin nga Gjykata Kushtetuese të ndryshimeve në nenin 410/2 të KPPenale të bëra në vitin 2002 (pra pas vendimit 15/2003), konstatohet se ende ka probleme e paqartësi në njohjen dhe garantimin e të drejtës së mbrojtësit për t'u ankuar ndaj vendimit të Gjykatës, të dhënë në mungesë të të pandehurit. Aq më tepër problemi ndërlikohet në rastet kur Gjykatës së Lartë i kërkohet të shqyrtojë për të dytën herë rekursin e paraqitur për të njëjtën çështje, nëse fillimisht këtë të drejtë e ka ushtruar avokati i caktuar kryesisht ose nga familjaret dhe më pas, vetë i pandehuri, për shkak të “padijenisë” mbi vendimet e dhëna kërkon ta ushtrojë sërish këtë të drejtë, pasi është rivendosur në afat e drejta e tij e ankimit. E ndodhur para një situatë të tillë konkrete, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, bazuar në nenin 145/2 të Kushtetutës, pezulluan gjykimin dhe i kërkuan sërish në vitin 2009 Gjykatës Kushtetuese që të shprehej mbi pajtueshmërinë me Kushtetutën të neneve 48/3 dhe 410/2 të KPPenale.³⁷⁰

Në bazë të kërkesës së mësipërme, në Vendimin e saj nr. 30/2010³⁷¹ të marrë me

³⁷⁰) Shih Vendim i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë dt. 06/2002/2009. Në pjesën arsyetuese të këtij vendimi, Kolegjet e Bashkuara argumentojnë sipas bindjes së tyre pajtueshmërinë e dispozitave përkatëse (nenet 48/3 dhe 410/2 të KPPenale, me nenin 43 të Kushtetutës.

³⁷¹) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2010, f. 612.

shumicë votash, Gjykata Kushtetuese mbajti sërish të njëjtin qëndrim, duke konkluduar se dy dispozitat e kontestuara janë në përputhje me Kushtetutën, dhe se në interpretim të tyre, avokatët e caktuar kryesisht apo nga familjarët, kanë të drejtën e ankimit ndaj vendimeve të dhëna në mungesë të të pandehurit. Për këtë qëllim, citohen me radhë edhe qëndrimet e mëparshme të kësaj Gjykate mbi këtë çështje.

Siç shihet, ende nuk ka një qëndrim unik dhe përfundimtar rreth kufijve të mbrojtjes së të pandehurit të gjykuar në mungesë. Sigurisht që në praktikë çështjet rreth kësaj teme zgjidhen bazuar në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese. Megjithatë, referuar edhe problemeve që ndodhin në realitetin shqiptar, mendojmë se ndoshta do të pritej me interes qëndrimi që mund të mbante në të ardhmen mbi këtë çështje Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut.

2) Cenimi i parimit “Gjykatë e paanshme” – Gjykata Kushtetuese ka theksuar në mjaft vendime rëndësinë që ka në shoqërinë demokratike respektimi i parimit “Gjykatë e paanshme” në të gjitha gjykimet, përfshirë këtu edhe gjykimet që zhvillon Gjykata e Lartë. Sigurisht që në këtë rast, Gjykata Kushtetuese është përqendruar në respektimin e elementit objektiv të paansisë, që nënkupton dhënien e garancive të mjaftueshme nga gjykata për gjykimin e çështjes në mënyrë të paanshme, duke shmangur për këtë qëllim çdo lloj dyshimi të përligjur njëanshmërie të trupit gjykues. Prandaj është theksuar se në shtetin e së drejtës ka rëndësi të veçantë krijimi i besimit tek palët dhe publiku në tërësi në dhënien e drejtësisë, gjë që nënkupton jo vetëm faktin që ajo duhet të jepet në bazë të bindjes që krijon trupi gjykues, por njëkohësisht që drejtësia duhet të shihet dhe vlerësohet objektivisht nga të gjithë se është e paanshme. Në këtë kuadër është kërkuar mënjanimi nga gjykimi i çështjes së gjyqtarëve, që për shkaqe të ndryshme, nuk japin garanci për paanshmëri në kuptimin objektiv, sepse kështu do të cenoheshin edhe parime të tjera të rëndësishme të procesit të rregullt ligjor, si ai i objektivitetit të gjykimit, barazisë së armëve, e të tjerë. Për këtë qëllim, padyshim që pikë referimi kanë qenë dhe mbeten kriteret e paansisë të përcaktuara si pjesë integrale të procesit të rregullt ligjor në kuptim të nenit 42/2 të Kushtetutës si dhe nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.³⁷²

372) Shih Vendimet e GJK Nr. 16/2003; 7/2008; 21/2008; 23/2008; 4/2009; 23/2009; 30/2009; 32/2009; 1/2010; 10/2010, etj.

Në fakt, çështja e respektimi të parimit të paanësisë në Gjykatën e Lartë është shtruar kryesisht në dy plane: a) në planin vertikal, që do të thotë mënjanimi nga gjykimi i çështjes i gjyqtarit të Gjykatës së Lartë që në një mënyrë apo një tjetër mund të jetë shprehur për të njëjtën çështje në një shkallë të mëparshme gjykimi, dhe b) në planin horizontal, që do të thotë shmangia nga gjykimi i çështjes i gjyqtarit të Gjykatës së Lartë që në një mënyrë apo një tjetër është shprehur edhe më parë për të njëjtën çështje, po për shkak të funksionit të tij si gjyqtar i kësaj Gjykate (Gjykatës së Lartë).

Në rastin e parë, çështja paraqitet relativisht e thjeshtë. Gjykata Kushtetuese ka theksuar disa herë se përbën shkelje të parimit të paanësisë fakti që një apo disa anëtarë të kolegjit përkatës të Gjykatës së Lartë, të mbledhur në seancë apo edhe në dhomën e këshillimit për një çështje konkrete, janë shprehur po për këtë çështje në një shkallë të mëparshme gjykimi, duke qenë në detyrën e gjyqtarit apo ndoshta edhe në një funksion tjetër (si për shembull në detyrën e prokurorit, avokatit, ekspertit, e të tjerë). Rastet më tipike kanë qenë ato kur gjyqtari i shkallës së parë apo Gjykatës së Apelit, është emëruar më pas në Gjykatën e Lartë dhe duke mos e vlerësuar si duhet apo pa e vënë re, ka marrë pjesë në kolegjin që ka trajtuar të njëjtën çështje, me të cilën ka qenë i angazhuar edhe më parë.

Rasti i dytë paraqitet më i vështirë dhe më i ndërlikuar në praktikë. Kjo kryesisht për shkak të numrit të kufizuar të anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe mundësisë që në raste dhe rrethana të caktuara, e njëjta çështje të mund të vijë më shumë se një herë në këtë Gjykatë. Fillimisht, nisur edhe nga natyra e trajtimit të çështjes në Gjykatë të Lartë, si në kolegjin seleksionues (verifikim i shkaqeve për kalim ose jo në seancë) ashtu edhe në seancë të rregullt plenare (kontrolli i mënyrës së zbatimit të ligjit material dhe procedural nga gjykatat më të ulëta), çështja e respektimit të parimit të paanësisë në këtë Gjykatë në planin horizontal është “toleruar” disi nga Gjykata Kushtetuese (shih Vendimin 16/2003). Më pas, veçanërisht pas vendimit të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen Driza kundër Shqipërisë, Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se pavarësisht problemeve apo vështirësive që mund të krijohen në praktikë, çështja e paanshmërisë në Gjykatën e Lartë edhe në këtë plan (pra planin horizontal) kërkon vëmendjen dhe kujdesin e duhur. Mbi këtë

bazë, ajo ka shfuqizuar disa vendime të kësaj Gjykate, përfshirë këtu edhe vendime të marra në dhomë këshillimi. Sigurisht që respektimi i standardit të kërkuar në këtë plan është lënë të vlerësohet rast pas rasti, në varësi të shkallës së angazhimit të mëparshëm për të njëjtën çështje të një apo disa anëtarëve të Kolegjit të Gjykatës së Lartë. Nga ana tjetër, është pasur parasysh edhe respektimi i parimit të funksionimit të institucionit të Gjykatës së Lartë. Mund të ndodhë që një çështje të vijë më shumë se dy herë në Gjykatën e Lartë apo të shqyrtohet në Kolegjet e Bashkuara, të rigjykohet në një shkallë më të ulët, e më pas të vijë sërish në Gjykatën e Lartë. Padyshim që në këto raste, respektimi strikt i parimit të paanshmërisë mund të çonte edhe në bllokim institucional. Megjithatë, tashmë është konsoliduar një praktikë e qëndrueshme, përmes së cilës vetë Gjykatës së Lartë i kërkohet të shmangë në maksimum angazhimin e gjyqtarëve të saj për të njëjtën çështje, qoftë edhe në kolegjin seleksionues.

Duhet theksuar gjithashtu se kohët e fundit, Gjykata Kushtetuese ka kërkuar zbatimin e parimit Gjykatë e paanshme edhe në shqyrtimin e kërkesave për rishikim në dhomën e këshillimit të Gjykatës së Lartë, veçanërisht kur bëhet fjalë për vlerësimin e provës së re, e cila mund të përbëjë shkak për rihapjen e procesit gjyqësor. Kështu për shembull, duke shfuqizuar vendimin e Gjykatës së Lartë për shkelje të parimit të paanshmërisë, Gjykata Kushtetuese është shprehur ndër të tjera se në rastin konkret, megjithëse kemi të bëjmë me një proces të veçantë të shqyrtimit të kërkesës për rishikim që bën Kolegji i Gjykatës së Lartë i mbledhur në dhomë këshillimi, në fund të fundit, gjyqtarët do të shprehen për rihapjen ose jo të të njëjtës çështje, për të cilën kanë vendosur qartësisht dhe përfundimisht vete më parë. Ajo ka shtuar më tej se:

.. pavarësisht nga forma dhe referenca ligjore e paraqitjes së pretendimeve të kërkuarit në të dy gjykimet (pra në Gj. Lartë), ato lidhen me shqyrtimin në fakt të së njëjtës çështje gjyqësore. Pjesëmarrja e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë në dy vendime të dhëna për të njëjtat rrethana të pretenduara (ndërkohë që objektivisht kanë ekzistuar mundësitë për shmangien e tyre nga gjykimi), ka krijuar një dyshim të justifikuar tek kërkuari se vendimi i dhënë ka qenë produkt i një procesi të dyshuar si të njëanshëm”.³⁷³

373) Shih Vendimet e GjK Nr. 1/2010, 21/2010, etj

Sigurisht që edhe në këto raste, verifikimin e respektimit të parimit të paanshmërisë duhet ta bëjë vetë kolegji përkatës i mbledhur në dhomë të këshillimit, pasi palët, në këtë fazë të shqyrtimit të kërkesës për rishikim, nuk janë të pranishme.

3) Cenimi i të drejtës së aksesit në Gjykatë – Një problem mjaft i debatuar por edhe interesant në raportet ndërmjet Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, ka qenë edhe çështja e vlerësimit të të drejtës së aksesit në Gjykatë, si një element shumë i rëndësishëm i procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues (neni 42 i Kushtetutës) dhe procesit të drejtë në kuptim të nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Për më tepër, Gjykata Kushtetuese ka theksuar se:

...e drejta për t'iu drejtuar Gjykatës nuk përfshin vetëm të drejtën për të hapur një proces, por edhe të drejtën për të pasur nga ana e Gjykatës një zgjidhje përfundimtare lidhur me mosmarrëveshjen objekt gjykimi, pas aksesit në Gjykatë duhet të jetë substantive dhe jo thjeshtë formal. Mohimi i të drejtës për t'ju 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, parashikuar nga neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDrNj³⁷⁴

Megjithatë, është vënë në dukje gjithashtu se ashtu si edhe mjaft të drejta dhe liri të tjera themelore, edhe kjo e drejtë nuk ka karakter absolut. Në kushte e rrethana të caktuara ajo mund t'i nënshtrohet kufizimeve, por këto kufizime, ndër të tjera duhet të bëhen me ligj, nuk duhet të cenojnë vetë thelbin e të drejtës, duhet të ndjekin një qëllim legjitim dhe mjetet e përdorura duhet të jenë në përpjesëtim me qëllimin që kërkohet të arrihet.³⁷⁵

Në disa raste, Gjykata Kushtetuese ka konstatuar se vendime të ndryshme të kolegjeve të Gjykatës së Lartë, të marra në seancë gjyqësore apo në dhomë këshillimi, kanë cenuar të drejtën e aksesit. Si standarde të rëndësishme në këtë drejtim, mund të përmenden:

a) Llogaritja e gabuar e afateve: Gjykata Kushtetuese ka konsideruar në ndonjë rast si mohim të të drejtës së aksesit në Gjykatën e Lartë llogaritjen e gabuar nga ana e kësaj Gjykate të afatit të paraqitjes së padisë, ankimit apo rekursit. Kështu për

374) Shih Vendimet e GjK nr. 14/2009; nr. 5/2011; etj.

375) Shih Vendimin e GjK Nr. 30/2010, etj.

shembull, në vendimin 4/2005 të Gjykatës Kushtetuese thuhet ndër të tjera se:

...Duke e konsideruar padrejtësisht paraqitjen e padisë jashtë afatit ligjor, Kolegji i Gjykatës së Lartë ka zhvilluar një proces të parregullt në kuptimin kushtetues,pasi ka marrë një vendim të paligjshëm e arbitrar, duke shkelur të drejtën kushtetuese të palës për t'ju drejtuar Gjykatës.

Të njëjtin përfundim Gjykata Kushtetuese ka arritur edhe në vendimin e saj nr. 22/2006. Po në këtë kuadër mund të përmendet gjithashtu se Gjykata Kushtetuese ka konsideruar si mohim të aksesit në Gjykatën e Lartë edhe mos njoftimin e rekursit personit të tretë në gjykimin civil, i cili, sipas nenit 195 të KPCivile, ka të gjitha tagrat e palëve në proces.

Megjithatë, rëndësi të veçantë në këtë drejtim paraqesin rastet kur Gjykata Kushtetuese ka konstatuar se Gjykata e Lartë u kishte mohuar individëve të veçantë të drejtën për t'ju drejtuar kësaj Gjykate me kërkesë për rishikim, me argumentin se kjo kërkesë ishte paraqitur tej afatit ligjor 1 vjeçar të përcaktuar në nenin 445 të Kodit të Procedurës Civile (afatet prekluzive). Me këtë rast, duke evidentuar njëkohësisht edhe praktikën jo unike të vetë Gjykatës së Lartë, Gjykata Kushtetuese ka theksuar ndër të tjera se e afati i paraqitjes së këtyre kërkesave duhet të bazohet kryesisht tek dispozitat e KPCivile që rregullojnë shprehimisht institutin e rishikimit (nenet 494 – 498), marrë së bashku me nenin 445 të po këtij Kodi. Mbi këtë bazë është vënë në dukje se neni 445 përcakton vetëm afatin një vjeçar të ankimit nga shpallja e vendimit, ndërsa neni 496 përcakton afatin një vjeçar të paraqitjes së kërkesës për rishikim, nga dita që ka lindur vetë shkaku i rishikimit. Në këtë kuptim, Gjykata Kushtetuese arrin në konkluzionin se afati i kërkesës për rishikim duhet të fillojë nga marrja formë të prerë e vendimit që përmban shkakun e rishikimit dhe se interpretimi ndryshe i dispozitave përkatëse të KPCivile, do t'i mohonte kërkesit të drejtën për t'ju drejtuar Gjykatës, duke shkelur kështu edhe një nga standardet e rëndësishme të procesit të rregullt ligjor në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës (vendimi nr. 20/2008, e të tjerë). Me këtë rast, Gjykata Kushtetuese ka treguar kujdes për të sqaruar gjithashtu se në fakt, interpretimi i ligjit normalisht bëhet nga gjykatat

e juridiksionit të zakonshëm, por kur cenohen të drejtat themelore, siç është në rastin konkret e drejta e aksesit në Gjykatë, atëherë padyshim që çështja i nënshtrohet edhe juridiksionit kushtetues.

Vlen të theksohet se ky interpretim dhe vendosja e këtij standardi është mirëpritur dhe është reflektuar më pas menjëherë në vendimmarrjen e Kolegjeve të Gjykatës së Lartë.

b) Nxjerrja e çështjes jashtë juridiksionit gjyqësor: Sigurisht që në këtë drejtim, numri i çështjeve është shumë i pakët. Në kuptimin literal, juridiksion do të thotë “aty ku flet ligji” (*speaking the law*). Prandaj normalisht gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, përfshirë këtu edhe Gjykatën e Lartë, kanë detyrimin që pasi të kontrollojnë elementet esenciale të juridiksionit (*ratione materiae, ...ratione temporis...*), të zgjidhin çështjen e paraqitur për gjykim. Për më tepër, sipas nenit 1 të Kodit të Procedurës Civile, “[g]jykata nuk mund të refuzojë të shqyrtojë dhe të japë vendime për çështjet që i paraqiten për shqyrtim, me arsyetimin se ligji mungon, nuk është i plotë, ka kundërthënie ose është i paqartë”. Pra gjykata, si rregull, kërkon të gjejë brenda rendit juridik shqiptar normën konkrete që rregullon rastin e paraqitur para saj. E në rast se një normë e tillë nuk ekziston, ajo duhet të gjejë norma të tjera që rregullojnë raste analoge.³⁷⁶ Nga ana tjetër, problemet lidhur me juridiksionin që mund të lindin që në shkallën e parë të gjykimit, i dërgohen për vendimmarrje drejtpërsëdrejti Gjykatës së Lartë.

Rasti më interesant në raportet ndërmjet vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë mbi problemin e juridiksionit është ai me kërkues shoqërinë “Albanian International Investment – Development” sh.p.k, me seli në Shqipëri.³⁷⁷ Shoqëria në fjalë është përfshirë nga Komiteti i Sanksioneve Smart të OKB-së në listën e subjekteve të lidhura me terrorizmin. Për këtë arsye, Rezoluta përkatëse e Këshillit të Sigurimit, në bazë të listës në fjalë, urdhëron bllokimin e llogarive bankare dhe sekuestrimin e pasurive edhe të kësaj shoqërie. Në zbatim të kësaj

376) Shih Vendimin e GjK nr. 28/2008, në <http://www.gjk.gov.al/>

377) Shih Vendimin e GjK nr. 10/200, në <http://www.gjk.gov.al/>

rezolute, me vendim të Ministrisë të Financave, në dhjetor 2004 u vendos sekuestrimi i pasurive dhe llogarive bankare që ka në Shqipëri shoqëria “Albanian International Investment – Development”. Shoqëria kundërshton këtë vendim në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë, e cila, me kërkesën e Avokatit të Shtetit e përcjell çështjen në Gjykatën e Lartë për t’u shprehur në mënyrë përfundimtare lidhur me juridiksionin gjyqësor. Në mars 2006, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë nxjerrjen e çështjes jashtë juridiksionit gjyqësor. Më pas shoqëria ju drejtua Gjykatës Kushtetuese, duke kërkuar shfuqizimin e vendimit të Gjykatës së Lartë për shkak të cenimit të të drejtës për akses në Gjykatë, si element i procesit të rregullt ligjor në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës. Duke pranuar kërkesën, Gjykata Kushtetuese theksoi ndër të tjera se:

Sipas nenit 42/2 të Kushtetutës, kushdo mund t’i drejtohet Gjykatës për të mbrojtur një të drejtë, liri apo interes kushtetues e ligjor... ” dhe se “Shteti i së drejtës presupozon, që çdo ndërhyrje e autoriteteve ekzekutive në të drejtat e individit apo të personave juridikë, duhet të jetë objekt i një kontrolli efektiv nga një organ që ofron garantimin e pavarësisë dhe paanësisë gjatë procesit të shqyrtimit të konfliktit”.³⁷⁸

Prandaj, sipas Gjykatës Kushtetuese, në rastin konkret gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, bazuar në nenin 42 të Kushtetutës si dhe në nenet 324 – 325 të KPCivile që garantojnë të drejtën e padisë për të kërkuar shfuqizimin ose ndryshimin e një akti administrativ, kanë juridiksion për shqyrtimin e kërkesës së shoqërisë “Albanian International Investment – Development” sh.p.k.

Është shumë interesant të theksohet se në të njëjtin përfundim me atë të Gjykatës Kushtetuese, do të arrinte rreth një vit më vonë edhe Gjykata e Shkallës së Parë (CFI) si dhe Gjykata Evropiane e Drejtësisë (ECJ) të Bashkimit Evropian në çështjen Al Kadi dhe Al Barakat. Edhe kjo çështje kishte për objekt cenimin e të drejtës për proces të rregullt si dhe të drejtës së pronës, nga Rregulloret e Këshillit të Ministrave të BE-së që ishin miratuar në zbatim të rezolutave të Këshillit të Sigurimit për sekuestrimin e pasurive dhe bllokimin e llogarive bankare të personave të lidhur me terrorizmin. Për më tepër, Al Kadi është edhe një nga aksionerët kryesorë të shoqërisë “Albanian International Investment – Development” me aktivitet në Shqipëri. Të dy gjykatat

³⁷⁸) *Po aty.*

argumentojnë se në bazë të neneve 230/4 dhe 308 të Traktatit të Komunitetit Evropian kanë juridiksion për gjykimin e çështjes, pasi objekt kontrolli në këto raste nuk është rezoluta e Këshillit të Sigurimit (në bazë të neneve 25 dhe 103 të Kartës së OKB, aktet e OKB-së kanë prioritet mbi çdo akt tjetër ndërkombëtar), por Rregulloret përkatëse, përmes të cilave kjo rezolutë është zbatuar në hapësirën komunitare (ECJ përdor si argument edhe parimin e shtetit të së drejtës që përmend neni 6/1 i Traktatit të Komunitetit Evropian).

c) Mungesa e firmës së mbrojtësit në rekursin drejtuar Gjykatës së Lartë: Në disa vendime të marra kohët e fundit (viti 2010), Gjykata Kushtetuese ka konsideruar gjithashtu si mohim të të drejtës së aksesit në Gjykatën e Lartë edhe rastet kur kjo Gjykatë ka refuzuar shqyrtimin e rekursit, me argumentin se ai nuk ka qenë i firmosur nga mbrojtësi, ashtu siç kërkon neni 435/2 i KPPenale. Në këtë dispozitë theksohet shprehimisht se *“Rekursi dhe memoriet nënshkruhen, me pasojë mospranimin, nga mbrojtësi...”*. Në funksion të mbrojtjes sa më efektive të individit në procesin penal, këtë kërkesë të ligjit, Gjykata Kushtetuese e ka parë edhe si një detyrim të administratës së Gjykatës së Lartë për të verifikuar nga ana formale firmosjen e rekursit në kohën e paraqitjes së tij ose njoftimin e të pandehurit për plotësimin e këtij detyrimi ligjor nga ana e mbrojtësit. Kështu për shembull, në vendimin nr. 5/2011 cituar edhe më sipër,³⁷⁹ Gjykata Kushtetuese ka vënë në dukje se:

... në vështrim të garantimit të standardit të aksesit në Gjykatë, neni 435/2 i KPPenale nuk mund të interpretohet nga Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë në një mënyrë të tillë të ngushtë, që cenon thelbin e të drejtës se një individ për t’ju drejtuar asaj Gjykate. Mbrojtja me avokat e të pandehurit.....në Gjykatën e Lartë në bazë të nenit 437/3,5 të KPPenale, është kërkesë e nevojshme në funksion të garantimit të një mbrojtje efektive dhe profesionale që është në interes të drejtësisë. Në këtë këndvështrim, ... neni 435/2 i KPPenale, i cili parashikon se rekursi dhe memoriet që i drejtohen Gjykatës së Lartë duhet të nënshkruhen nga mbrojtësi i të pandehurit, ka për qëllim të garantojë mbrojtjen me avokat të të pandehurit, në rastin kur ai ushtron rekurs...Qëllimin e ligjvënësit për të garantuar mbrojtës në këtë proces [pra në Gjykatën e Lartë], e shpreh edhe

³⁷⁹⁾ Shih vendimin në <http://www.gjk.gov.al/>

detyrimi që kjo normë i ngarkon kryetarit të kolegjit për të caktuar një mbrojtës kryesisht për të pandehurin, i cili nuk ka mbrojtës të zgjedhur...

Pasi bën vëzhgimin e mësipërm, Gjykata Kushtetuese thekson se në rastet e këtij lloji, pra për të garantuar të drejtën e individit për t'ju drejtuar Gjykatës së Lartë, neni 435/2 i KPPenale duhet të vlerësohet në raport me dispozitat e tjera të këtij kodi që bëjnë fjalë për paraqitjen e ankimit (nenet 407-421 i KPPenale) si dhe ato që bëjnë fjalë për paraqitjen e rekursit (nenet 431 – 435 i KPPenale). Mbi këtë bazë, vihet në dukje se:

Në situatën në të cilën kërkuesi ka ushtruar rekursin në përmbushje të detyrimeve të tij formale.... dhe rekursi nuk është nënshkruar nga mbrojtësi i zgjedhur prej tij, ai nuk mund të privohet nga e drejta që rekursi i tij të vlerësohet sipas përcaktimeve të nenit 432 të KPPenale. Një interpretim i ndryshëm që mund t'i bëhet përmbajtjes së nenit 435/2, nuk i shërben rritjes së standardit në favor të garancive për të mos humbur të drejtën e gjykimit, përkundrazi sjell si pasojë cenimin e të drejtës së të pandehurit për akses në Gjykatën e Lartë (citohet edhe vendimi i GjK 38/2010)...E drejta e ankimit, ashtu si edhe ajo e aksesit në Gjykatë , nuk mund t'i cenohen kërkuesit për shkaqe që rrjedhin nga mangësitë ose gabimet në veprimtarinë e vetë organeve shtetërore...Në këtë vështrim, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë, përpara se të vendosë mospranimin e rekursit për shkak të mos nënshkrimit të tij nga mbrojtësi, duhet të verifikojë nëse sekretaria gjyqësore ka zbatuar detyrimin ligjor për vënien në dijeni të të pandehurit për të plotësuar rekursin me nënshkrimin nga mbrojtësi....

Në të njëjtin përfundim, bazuar në të njëjtat argumente, ka arritur Gjykata Kushtetuese edhe në vendimet e saj nr. 8/2011; 10/2011, e të tjerë.

4) Çështja e arsytimit të vendimeve të Kolegjit të Gjykatës së Lartë – Gjykata Kushtetuese ka vënë në dukje disa herë se arsyetimi i vendimeve gjyqësore është padyshim element i rëndësishëm i procesit të rregullt ligjor dhe se ky detyrim përmendet shprehimisht edhe në nenin 142/1 të Kushtetutës. Për këtë qëllim është theksuar se vendimet gjyqësore që japin gjykatat e të gjitha niveleve në përfundim të gjykimit, përfshirë këtu edhe vendimet e Kolegjeve të Gjykatës së Lartë, përbejnë

aktin procedural kryesor të të gjithë procesit gjyqësor. Ato përmbledhin dhe finalizojnë përfundimisht qëndrimet që mban gjykata lidhur me çështjen në gjykim (shih vendimin nr. 33/2005). Duke ju referuar për këtë qëllim edhe jurisprudencës se GjEDNj, është saktësuar më tej se shtetet palë në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut:

...gëzojnë liri të konsiderueshme në përzgjedhjen e mjeteve të përshatshme, të cilat do të garantonin që sistemi i tyre juridik të jetë në përputhje me kërkesat e nenit 6 të Konventës. Megjithatë, gjykatat kombëtare duhet të tregojnë me qartësi të mjaftueshme arsyet mbi të cilat mbështetet vendimi i tyre....³⁸⁰

Megjithatë, në raport me Gjykatën e Lartë, problem në këtë drejtim mbetet arsyetimi i vendimeve të moskalimit të çështjes në seancë që marrin Kolegjet seleksionuese të saj në dhomën e këshillimit. Referuar rasteve të Shqipërisë, edhe GjEDNj, indirekt ka theksuar nevojën që edhe vendimet që merren në kolegjet seleksionuese si të Gjykatës së Lartë ashtu edhe të Gjykatës Kushtetuese për moskalimin e çështjes në seancë, duhet të kenë si rregull një minimum arsyetimi, dhe jo të vendosin thjeshtë vetëm moskalimin për shkak të mungesës së shkaqeve ligjore për një gjë të tillë. (çështja Balliu kundër Shqipërisë, e të tjerë). Sidoqoftë, është vënë në dukje se sigurisht që në këto raste nuk mund të kërkohej arsyetim i detajuar për çdo pretendim të palëve ndërgjyqëse dhe se detyrimi për të arsyetuar vendimin varet nga natyra e vendimit në fjalë.³⁸¹ Mbi këtë bazë, GjEDNj ka theksuar se sipas rastit dhe rrethanave, mund të konsiderohet si arsyetim edhe një formulim *de plano* i marrë në dhomën e këshillimit të Gjykatës së Lartë apo kolegjin seleksionues të Gjykatës Kushtetuese. Megjithatë, mendojmë se një arsyetim i mjaftueshëm edhe në këto raste duhet të kërkohej si për shkak të bërjes efektive të mekanizmit përkatës që shqyrton ankimin (kërkesë edhe e nenit 13 të KEDNj), ashtu edhe për shkak të mundësisë së vazhdimit të procedurës së mëtejshme të shqyrtimit të çështjes në një instancë tjetër të radhës (nga Gjykata e Lartë në Gjykatën Kushtetuese apo GjEDNj, ose nga Gjykata Kushtetuese në GjEDNj).

Në fakt, Gjykata Kushtetuese ka reaguar qartësisht ndaj këtij standardi dhe që prej

³⁸⁰) *Citohen çështja Haxhianastasiu kundër Greqisë Apl.12945, dt. 16.12.1992 dhe çështja Balani kundër Spanjës, Apl.18064, dt. 09.12.1994.*

³⁸¹) *Çështja Marini kundër Shqipërisë, dt. 18 dhjetor 2007.*

3-4 vitesh arsyeton mjaftueshëm vendimet e moskalimit që merren në kolegjin seleksionues me tre gjyqtarë. Ndërkaq, Kolegjet e Gjykatës së Lartë ende në mjaft raste vazhdojnë të arsyetojnë *de plano* në dhomën e këshillimit vendimet e moskalimit të rekurseve. Sigurisht që natyra e shqyrtimit të çështjes në dhomë këshillimi, numri shumë i madh i çështjeve që trajtohen në tërësi në Gjykatën e Lartë si dhe vështirësitë që mund të krijohen natyrshëm nëse do ju kthehej përgjigje e plotë pretendimeve të kërkuarit në vendimin e moskalimit që merr Kolegji në këto raste, janë pengesa serioze në drejtim të realizimit sa më mirë të standardit të kërkuar.

Megjithatë, pavarësisht problemeve të mësipërme, vlen të theksohet se së fundi, Gjykata Kushtetuese ka konsideruar si të domosdoshme arsyetimin e vendimeve të moskalimit të kërkesave për rishikim që merr sipas rastit Kolegji i Gjykatës së Lartë në dhomën e këshillimit. Kjo është vlerësuar veçanërisht e rëndësishme në rastet e paraqitjes së pretendimeve për ekzistencë e provës së re të panjohur më parë. Sipas Gjykatës Kushtetuese, thjeshtë arsyetimi se nuk ka shkaqe të mjaftueshme për kalimin e çështjes në seancë, pa ju referuar dhe pa mbajtur qëndrim për provën e re të pretenduar, përbën cenim të procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues. Me këtë rast është theksuar se duke pasur parasysh rolin dhe natyrën e rishikimit, si mjet i veçantë ankimi, për Gjykatën e Lartë lind detyrimi që në përputhje me dispozitat e KPCivile, të japë një vendim të arsyetuar për sa i përket shkaqeve që kanë çuar në mospranimin e kërkesës, pavarësisht se ky vendim mund të merret nga kolegji përkatës në dhomën e këshillimit.

Theksojmë së fundi se në kuadër të detyrimit kushtetues për arsyetimin e vendimeve gjyqësore, Gjykata Kushtetuese ka theksuar edhe nevojën e domosdoshme që këto vendime të jenë logjike në përmbajtje dhe të qartë e të saktë në konkluzionet përfundimtare që arrihen nga gjykata përkatëse, përfshirë këtu sigurisht edhe vendimet e Gjykatës së Lartë. Padyshim që raste të tilla janë shumë të pakta në praktikë. Megjithatë, duke konstatuar një rast të tillë ku pjesa arsyetuese e vendimit të Gjykatës së Lartë nuk përkonte me dispozitivin e tij, në vendimin 33/2005, Gjykata Kushtetuese ka theksuar ndër të tjera që vendimi gjyqësor në tërësinë e tij duhet të jetë një unitet, në të cilin pjesët përbërëse janë të lidhura ngushtësisht mes tyre:

...Ato duhet të jenë në shërbim dhe funksion të njëra-tjetrës. Argumentet e pjesës

arsyetuese duhet të jenë të bazuara dhe të lidhura logjikisht, duke respektuar rregullat dhe ligjet e mendimit të drejtë. Ato duhet të formojnë një përmbajtje koherente brenda vendimit, i cili përjashton çdo kundërthënie apo kontradiksion të hapur ose të fshehtë. Këto argumente duhet të jenë gjithashtu të mjaftueshëm për të mbështetur dhe pranuar pjesën urdhëruese. Konkluzionet e pjesës arsyetuese duhet të bazohen jo vetëm në aktet ligjore, por edhe në parimet dhe rregullat që karakterizojnë mendimin e shëndoshë e logjik... Një arsyetim i saktë i vendimit është një mënyrë e sigurt që gjeneron legjitimitet në sytë e të interesuarve. Ky efekt do të jetë akoma më i madh nëse palët do ta përjetojnë këtë vendim si pasojë normale e një procesi të rregullt në të gjithë komponentët e tij... Vendimi që përmban ose lejon kontradiktën logjike, cenon rëndë dhënien e drejtësisë. Ai nuk mund të jetë i kuptueshëm dhe bindës dhe për pasojë nuk mund të zbatohet në praktikë....³⁸²

Së fundi, në kuadër të kërkesës së rëndësishme që vendimi gjyqësor në tërësi duhet të jetë logjik, Gjykata Kushtetuese ka vënë në dukje edhe nevojën që edhe në vendimet e Gjykatës së Lartë, përfshirë edhe vendimet e dhomës së këshillimit, nuk duhet të jepen argumente që në thelbin e tyre përjashtojnë njëri-tjetrin. Kështu për shembull, në vendimin nr. 5/2011, kjo Gjykatë ka shfuqizuar vendimin e Kolegjit të Gjykatës së Lartë të marrë në dhomën e këshillimit, pasi si shkaqe për moskalimin e çështjes në seancë përmenden njëkohësisht si mungesa e nënshkrimit të rekursit nga mbrojtësi, ashtu edhe mungesa e shkaqeve që parashikon neni 432 i KPPenale. Me këtë rast, Gjykata Kushtetuese, pasi përsërit argumentet që jepen në vendimin 33/2005 të cituar më sipër që vendimi gjyqësor duhet të jetë i strukturuar e logjik, bën konstatimin e rëndësishëm se:

...Kolegji i Gjykatës së Lartë nuk duhej e nuk mund të vijonte arsyetimin për thelbin e së drejtës, ndërkohë që kishte konstatuar mosrespektimin e kërkesës procedurale për mos nënshkrimin e mbrojtësit, gjë që e bënte rekursin ultra vires.

5) Çështja e shkeljes së standardit “Gjykatë e caktuar me ligj” - Teorikisht, problemet më të mëdha në raportin që krijohet mes vendimmarrjes së Gjykatës së

³⁸² Citohet edhe: Engel Ch., *Inconsistency in the Law: In Search of a Balanced Norm*, MPI Collective Goods Preprint No. 2004/16.

Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese e zë çështja e konstatimit nga kjo e fundit në disa raste, ndonëse shumë të pakta në praktikë, të cenimit të procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues, për shkak të mosrespektimit të standardit “Gjykatë e caktuar me ligj”. Konkretisht, Gjykata Kushtetuese ka arritur në këtë konkluzion (gjithnjë me shumice votash dhe jo unanimisht) me arsyetimin se në çështjen që ka pasur në shqyrtim, Kolegji përkatës i Gjykatës së Lartë ka treguar një lloj njëanshmërie në vlerësimin e provave, “duke ju dhënë kuptim apo duke bërë interpretimin e tyre në kundërshtim me konkluzionet që mbi të njëjtat prova kanë arritur gjykata e shkallës së parë dhe gjykata e apelit”. Në themel të këtij arsyetimi ka qenë mendimi se Gjykata e Lartë është Gjykatë ligji, dhe si e tillë, ajo kontrollon vetëm mënyrën e zbatimit të ligjit material dhe procedural nga gjykatat më të ulëta, pa pasur të drejtë të marrë prova të reja apo të interpretojë ose t’u japë kuptim të ndryshëm vlerësimeve që ju kanë bërë të njëjtave prova gjykatat më të ulëta. Kështu për shembull, në Vendimin e GJK nr. 31/2005, theksohet ndër të tjera se gjykimi i çështjes nga një “gjykata e caktuar me ligj” është një element i procesit të rregullt ligjor sipas nenit 42 të Kushtetutës dhe nenit 6 të KEDNj dhe se neni 485 i KPCivile nuk i ka dhënë të drejtën Gjykatës së Lartë “... që mbi bazën e vlerësimit të provave të prishin të dy vendimet (të Gjykatës shkallës së parë dhe apelit) dhe të rrëzojnë kërkesë padinë dhe as t’i ndryshojnë ato, duke vendosur rrëzimin e padisë...”. Po kështu, në vendimin 17/2007 vihet në dukje ndër të tjera se:

Nxjerrja e konkluzionit për provat në të kundërt me vlerësimin e dy gjykatave të shkallëve më të ulta nuk pajtohet me natyrën e gjykimit në Gjykatën e Lartë... Në çështjen në shqyrtim jo vetëm është bërë një rivlerësim i provave..., por për më tepër ky rivlerësim është bërë duke ndërhyrë në kompetencën që kishin gjykatat e faktit për të nxjerrë konkluzione juridike mbi bazën e mendimeve të ekspertëve

Në të njëjtin përfundim ka arritur Gjykata Kushtetuese edhe në vendimet e saj nr. 7/2009 dhe nr. 32/2009.

6) Çështja e respektimit të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese nga ana e Gjykatës së Lartë - Sigurisht që në parim problemi duket i thjeshtë. Të gjithë organet dhe

mekanizmat kushtetues, autoritetet publike dhe gjykatat, janë të detyruar të zbatojnë vendimet e Gjykatës Kushtetuese, pasi në thelb ato kane efektet e vetë Kushtetutës. Me këtë rast, mjafton të përmenden dispozitat kushtetuese që përcaktojnë qartë se “Gjykata Kushtetuese garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj”,³⁸³ se “vendimet e Gjykatës Kushtetuese kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare”³⁸⁴, dhe se “vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë të detyrueshme për të gjitha gjykatat”.³⁸⁵

Megjithatë, ndodh që në praktikë të lindin probleme apo vështirësi në zbatimin e vendimeve të caktuara të Gjykatës Kushtetuese nga ana e Kolegjeve të Gjykatës së Lartë. Kjo vihet re veçanërisht në rastet kur Gjykata Kushtetuese interpreton dispozita të caktuara ligjore, sidomos ato me karakter procedural, në funksion të garantimit të standardeve të caktuara të procesit të rregullt ligjor në kuptimin kushtetues, në një kohë që për të njëjtat dispozita janë mbajtur qëndrime të tjera nga ana e Kolegjeve të Gjykatës së Lartë, detyrë e të cilave është pikërisht kontrolli i mënyrës së zbatimit të ligjit material dhe procedural nga gjykatat më të ulëta. Sidoqoftë, duhet ritheksuar së përgjithësisht ka pasur dhe ka mirëkuptim të plotë mes dy gjykatave (Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë) dhe se vendimet e Gjykatës Kushtetuese në tërësi janë përshëndetur e vlerësuar pozitivisht nga ana e Gjykatës së Lartë. Edhe kur është pasur ndonjë rezervë, normalisht vendimi i Gjykatës Kushtetuese dhe standardet e vendosura prej saj janë respektuar nga ana e Gjykatës së Lartë. Nga ana tjetër, probleme të ndryshme lidhur me vendimmarrjen e të dy gjykatave janë diskutuar shpesh edhe në seminare, konferenca apo tryeza të rrumbullakëta mes tyre, gjithnjë me bindjen dhe në funksion të realizimit të objektivit të përbashkët, që është garantimi sa më mirë në jetën e përditshme i vlerave kushtetuese si dhe i të drejtave dhe lirive themelore të individit.

Pavarësisht nga vlerësimet e mësipërme, të paktën në 3 raste, Kolegjet e Gjykatës së Lartë kanë insistuar fillimisht të mbajnë qëndrimin e tyre të mëparshëm edhe pas vendimit të dhënë për çështjen konkrete nga ana e Gjykatës Kushtetuese. Duke shqyrtuar çështjen për herë të dytë, Gjykata Kushtetuese nuk ka nguruar që edhe në këto raste të vërë në dukje natyrën dhe karakterin e detyrueshëm të vendimeve të saj

383) Neni 124/1 i Kushtetutës.

384) Neni 132/1 i Kushtetutës.

385) Fjalja e tretë e nenit 145/2 të Kushtetutës.

nga të gjithë, përfshirë këtu edhe Gjykatën e Lartë.

a) Kështu për shembull, në vendimin nr. 5/2001,³⁸⁶ duke rikonfirmuar standardin e vendosur prej saj në vendimin 17/2000,³⁸⁷ se në bazë të nenit 410/2 të KPPenale edhe mbrojtësi i caktuar kryesisht nga gjykata apo i zgjedhur nga familjaret e të pandehurit të gjykuar në mungesë ka të drejtën e ankimit (standard që nuk ishte respektuar serish nga Gjykata e Lartë në vendimin e saj nr. 371/2000,³⁸⁸ Gjykata Kushtetuese thekson ndër të tjera se:

Vendimet e Gjykatës Kushtetuese kane fuqi detyruese të përgjithshme. Ato përbëjnë jurisprudencën kushtetuese dhe për rrjedhojë kane efektet e formës së prerë.....Asnjë organ tjetër nuk ka të drejtë të vërë në diskutim vendimet e Gjykatës Kushtetuese dhe aq më tepër të mos pranojë t'i zbatojë ato, gjë që do të përbënte një precedent të rrezikshëm...

Vlen të theksohet se te njëjtat argumente për të njëjtin debat do të përdorte Gjykata Kushtetuese edhe në vendimin e saj nr. 15/2003 të cituar më sipër, në shfuqizimin e shtesës së fjalës “nga i pandehuri” në nenin 410/2 të KPPenale, të bërë me ligj të veçantë në qershor 2002. Për më tepër, në këtë rast vihet në dukje edhe detyrimi i vetë organit ligjvënës për të respektuar standardin e vendosur nga Gjykata Kushtetuese në vendimet e saj nr. 17/2000 dhe nr. 5/2001.³⁸⁹

b) Po kështu, në vendimin nr. 14/2009,³⁹⁰ duke pranuar kërkesën e Drejtorisë së Doganës Vlorë për mohim të aksesit në Gjykatën e Lartë dhe mosrespektimin prej saj të vendimit të Gjykatës Kushtetuese nr. 22/2006³⁹¹ që konsideronte paraqitjen e rekursit brenda afatit ligjor, Gjykata Kushtetuese vë në dukje se:

Roli i Gjykatës Kushtetuese qëndron pikërisht në fuqinë detyruese të vendimeve të saj. Formulimi që i ka dhënë Kushtetuta ... fuqisë detyruese të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese përcakton autoritetin e këtij organi dhe është e vetmja

386) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të RSh, 2000-2001, Shtypshkronja Mihal Duri e Re, Tiranë 2002, f. 156.

387) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të RSh, 2000-2001, Shtypshkronja Mihal Duri e Re, Tiranë 2002, f. 46.

388) Po aty.

389) Shih vendimet në: Vendime të Gjykatës Kushtetuese të RSh, 2000-2001, Shtypshkronja Mihal Duri e Re, Tiranë 2002.

390) Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

391) Po aty.

mënyrë e pranueshme për zgjidhjen e drejtë dhe përfundimtare të çështjeve me natyrë kushtetuese. Ky efekt detyrues ka të bëjë si me pjesën urdhëruese, ashtu edhe me pjesën arsyetuese të vendimit...Ndikimi i padiskutueshëm i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese është i tillë që iu imponon të gjithë organeve shtetërore, duke mos përjashtuar as gjykatat, fuqinë detyruese të arsytimit të vendimit të saj.

c) Së fundi, theksojmë se mjaft interesant në drejtim të respektimit të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese nga ana e Gjykatës së Lartë, paraqitet edhe çështja Xheraj. Kjo çështje në thelb ka të bëjë me zbatimin e vendimeve të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut në realitetin shqiptar. Konkretisht, në vendimin përfundimtar që ka marrë me dt. 1 dhjetor 2008 mbi këtë çështje GjEDNj, ka theksuar ndër të tjera se proceset gjyqësore të zhvilluara ndaj kërkuesit në Shqipëri, kanë cenuar neni 6/1 të Konventës (është cenuar parimi i sigurisë juridike, duke pranuar kërkesën e prokurorit për rivendosjen në afat të të drejtës së ankimit). Mbi këtë bazë, GjEDNj rekomandon në këtë vendim që mënyra më e përshtatshme për rivendosjen në vend të të drejtës së shkelur të kërkuesit Xheraj, do të ishte rikonfirmimi nga autoritetet përkatëse shqiptare të vendimit të 14 dhjetorit 1998 të Gjykatës së Rrethit Durrës, që ka pushur çështjen në ngarkim të tij. Pas këtij vendimi, kërkuesi ju drejtua Gjykatës së Lartë, e cila, me vendimin 417/2010 të marrë në dhomë të këshillimit, vendosi moskalimin e çështjes në seancë për shkak se KPPenale nuk parashikon si shkak rishikimi edhe vendimet e GjEDNj.

Kërkuesi iu drejtua më pas Gjykatës Kushtetuese, e cila, me vendimin 22/2010 të Mbledhjes së Gjyqtareve vendosi moskalimin e çështjes në seancë, por duke theksuar njëkohësisht në pjesën arsyetuese se ishte pikërisht Gjykata e Lartë ajo që në zbatim të vendimit të dhënë nga GjEDNj në favor të kërkuesit Xheraj, duhet të rihapte procesin për të rishikuar vendimet gjyqësore të dhëna në ngarkim të tij, përmes të cilëve ai ishte dënuar për krimin e vrasjes me dashje të parashikuar nga neni 76 i Kodit Penal. Për më tepër, në pjesën arsyetuese të këtij vendimi, Gjykata Kushtetuese i rekomandonte Gjykatës së Lartë të shfrytëzonte për analogji ndryshimet e bëra në nenin 494 të Kodit të Procedurës Civile rreth dy vjet më parë,

në të cilat parashikohen tashmë si shkak rishikimi i vendimeve gjyqësore të formës së prerë edhe vendimet e GjEDNj.³⁹² Megjithatë, edhe pas këtij vendimi të Gjykatës Kushtetuese, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë, me vendimin 1042/2010 vendosi sërish mospranimin e kërkesës për rishikim të paraqitur nga kërkuesi Xheraj. Pra në thelb, Gjykata e Lartë, në vendimin 1042/2010, nuk merr parasysh vendimin 22/2010 të Gjykatës Kushtetuese dhe rekomandimin e saj për gjetjen e mjetit më të përshtatshëm procedural për rihapjen e çështjes Xheraj në Shqipëri, duke zbatuar kështu edhe vendimin e GjEDNj. Aktualisht çështja është sërish për vendimmarrje në Gjykatën Kushtetuese.

392) *Shih Ligji nr. 10052 “Për disa ndryshime dhe shtesa në Kodin e Procedurës Civile të Republikës së Shqipërisë”, dt. 29.12.2008, i ndryshuar.*

VII. AVOKATI I POPULLIT

Avokati i Popullit është organ i pavarur kushtetues i krijuar për herë të parë me Kushtetutën e vitit 1998 në Republikën e Shqipërisë. Gjatë debateve për hartimin e Kushtetutës ky institucion u prezantua si një institucion themelor për vendin që duhej përfshirë në Kushtetutë.³⁹³ Ky organ u krijua me qëllim që të mbrojë *‘të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike.’*³⁹⁴ Ai u krijua nga Kushtetuta si një organ individual me disa tipare themelore:

- i pavarur në ushtrimin e detyrës së tij (N. 60 i Kushtetutës)
- me buxhet të veçantë: e propozon sipas ligjit dhe e administron vetë (N. 60 i Kushtetutës)
- që zgjidhet dhe shkarkohet nga Kuvendi (N. 60 dhe 61 i Kushtetutës)
- me një mandat 5 vjeçar ripërtëritës (N. 61 i Kushtetutës)
- që gëzon imunitet - të gjyqtarit të Gjykatës së Lartë (N. 61 i Kushtetutës)
- jo politik dhe me një sërë papajtueshmëri në ushtrimin e veprimtarive të tjera (N. 61 i Kushtetutës)
- që raporton para Kuvendit (N. 63 i Kushtetutës)
- rekomandues ndaj organeve të administratës publike (N. 63 i Kushtetutës)
- që vë në lëvizje Gjykatën Kushtuese për mbrojtje të ‘interesave të tij’. (N. 134 i Kushtetutës)

Avokati i Popullit u miratua si një organ që plotësonte sistemin e garancive për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, dhe si një sfidë kundër situatave që krijojnë

393) *Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Debati Kushtetues, Pjesa I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006.*

394) *Kushtetuta përcakton rregullimet e saj për këtë organ në N. 60 - 63.*

atmosfera arbitrariteti në administratën publike.³⁹⁵ Ai është një mekanizëm jashtë atyre gjyqësore dhe paraqitet si plotësues në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut. Ai është një mekanizëm kushtetues të cilin individët mund ta vënë në lëvizje për të kërkuar mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut si dhe të interesave legjitimë: ai paraqitet kështu si një ‘ndërmjetës’ mes individit dhe administratës publike, një mekanizëm i nevojshëm ky, konsideruar pozicionimin jo të barabartë që kanë individët përkundrejt administratës publike.³⁹⁶ Kështu, Avokati i Popullit prezantohet si një organ që ndihmon drejtpërsëdrejti në forcimin e demokracisë dhe të mirëqeverisjes së një vendi.³⁹⁷

Avokati i Popullit paraqitet me një sërë avantazhesh në ushtrimin e veprimtarisë: të qenit i pavarur e bën ushtrimin e veprimtarisë së tij të jetë larg ndikimeve të shumicës (qeverisë), të qenit jo politik bën që kjo veprimtari të jetë si rregull larg ndikimit politik, të qenit organ individual sjell lehtësisë (operativitet) në ushtrimin e detyrës, pra lehtësi edhe në reagimin ndaj kërkesave të individëve. Një çështje e diskutuar në lidhje me efektshmërinë e mbrojtjes së të drejtave dhe lirive themelore të njeriut nga ky organ ka qenë në vijimësi ajo që lidhet me efektshmërinë e përfundimit të procesit hetimor nga ky organ në reagim të kërkesave për mbrojtjen e të drejtave e lirive dhe interesave legjitimë të individëve, duke qenë krijuar nga Kushtetuta si organ thjesht rekomandues e propozues i marrjes së masave dhe jo detyrues përkundrejt organeve të administratës publike. Edhe pse karakteri i vendimmarrjes së këtij institucioni është jo detyrues,³⁹⁸ duhet thekuar se kjo qasje ndaj administratës publike ka rëndësinë e saj: dihet se, kur mungon forca detyruese, ajo që kushtëzon fitoren në çdo rast është forca argumentuese.³⁹⁹ Nëse ky argumentim i vendimmarrjes së këtij institucioni është i bazuar në ligj, nga formalisht “jo detyrues” shndërrohet në thelb “bindës për t’u pranuar e për t’u zbatuar”. Efektshmëria e tij si mekanizëm

395) Omari L, *Shteti i së Drejtës, Shtypshkronja LILO, Tiranë, 2002, f. 307.*

396) *Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Debatit Kushtetues, Pjesa I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006, f. 178.*

397) *Shih raportet e Avokatit të Popullit në Kuvendin e RSh. në http://www.avokatipopullit.gov.al/?page_id=259*

398) *Ermir Dobjani, “E drejta administrative 1”, Shtypshkronja ‘Perlat Voshtina’, Tiranë 2007.*

399) *Puto K., Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nga Avokati i Popullit, Konferenca e 12-të Ndërkombëtare me temë: “Përvoja ndërkombëtare e bashkëpunimit ndërmjet Gjykatave Kushtetuese dhe institucioneve të Ombudsmanit në fushën e sigurimit dhe mbrojtjes së të Drejtave të Njeriut” Jerevan, Armeni, 5-6 tetor 2007, Shih në <http://www.gjk.gov.al/>*

garantues për mbrojtjen e të drejtave e lirive themelore nuk duhet të shihet vetëm e lidhur me karakterin rekomandues të vendimmarrjeve të tij, ajo duhet analizuar në kuadër të të gjithë kompetencave që Kushtetuta së pari i ka njohur këtij institucioni. Mundësia e AP për të hetuar (mos)mosveprime të administratës publike në rastet kur individët kanë ankesa ndaj këtyre (mos)veprimeve të këtyre të fundit është një mundësi më shumë për transparencë të veprimtarisë së administratës publike. Transparenca realizohet jo vetëm nëpërmjet hetimit, por edhe nëpërmjet ushtrimit të kompetencave të tjera, si p.sh. ajo e raportimit në Kuvend të veprimtarisë së AP, pra edhe të hetimeve ndaj administratës publike. Ndër kompetencat e tjera me rëndësi të veçantë për t'u theksuar dhe që është tregues i efektiviteti të këtij organi, është edhe ajo e vënies në lëvizje të Gjykatës Kushtetuese për mbrojtjen e interesave të tij. Interpretimi i vetë Gjykatës Kushtetuese në lidhje me *'interes i tij'* ka lidhur ngushtë *'interesin'* e Avokatit të Popullit me mbrojtjen e të drejtave e lirive themelore si dhe interesave legjitimë të individëve, pra me ushtrimin e kompetencës themelore të këtij institucioni. Edhe vetë Gjykata Kushtetuese ka theksuar për këtë institucion se roli i tij është ai një *'..... mekanizmi efektiv në mbrojtje të të drejtave kushtetuese të shtetasve, të drejta të cilat përbejnë bazën e rendit juridik'*.⁴⁰⁰

Konsideruar sa më sipër, mund të thuhet se detyra e Avokatit të Popullit është të shqyrtojë ankesat që rrjedhin nga veprimtaria e administratës publike dhe të reagojë në lidhje me to në mënyra të ndryshme, qofshin këto drejtpërdrejt ndaj vetë organeve të administratës publike, qofshin edhe duke iu drejtuar institucioneve të tjera që mund të ndërmarrin veprime apo vendime ndaj administratës publike direkt apo indirekt. Nëpërmjet rekomandimeve, kërkesave apo propozimeve, si dhe nëpërmjet propozimeve për ndryshime legjislative kërkesave për rishikime të legjislacionit, apo edhe raportimeve, synohet që Avokati i Popullit të sjellë përmirësime në standardet dhe cilësinë e shërbimeve si dhe të promovojë ligjshmërinë e rregullsinë në veprimtarinë e administratës publike. Kjo do të thotë që ky organ ndihmon që individët të realizojnë të drejtat dhe liritë e tyre sa më shumë të jetë e mundur që në marrëdhëniet e tyre me administratën publike pa qenë nevoja që çështja e tyre t'i nënshtrohet rrugës gjyqësore për zgjidhje, me qëllim që dhënia e drejtësisë administrative të realizohet me sa më shumë efikasitet.

⁴⁰⁰) Shih Vendimin e GjK Nr. 40, datë 16.11.2007.

Në një shoqëri të shtetit të së drejtës parashikohet se, sistemi gjyqësor i pavarur, luan rolin e mbrojtësit kryesor e të pazëvendësueshëm të të drejtave të individit. Ndërkaq, edhe Avokati i Popullit me funksionet që ka si një institucion ekstra-gjyqësor vepron në ndihmë të qytetarëve kur këta ndeshin vështirësi me administratën apo autoritetet publike. Avokati i Popullit ka juridiksion mbi të gjithë administratën publike. Kjo do të thotë që veprimtaria e tij është gjithëpërfshirëse.⁴⁰¹ Një ndër çështjet që mund të diskutohet në këtë drejtim është që tashmë në RSh janë krijuar një sërë organesh të ngjashme me Avokatin e Popullit, si Avokati i Prokurimeve,⁴⁰² Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi,⁴⁰³ apo Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale.⁴⁰⁴ A do të thotë kjo që ka një mbivendosje të kompetencave të këtyre institucioneve me Avokatin e Popullit? Institucionet që përmenden janë institucione të krijuara për të adresuar respektimin ose jo të një çështje apo tërësie çështjesh të posaçme si p.sh.: Avokati i Prokurimeve për të mbrojtur të drejtat e ofertuesve duke monitoruar dhe hetuar procedurat e prokurimit publik dhe të dhënies me koncesion në Shqipëri,⁴⁰⁵ apo Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi siguron mbrojtjen efektive nga diskriminimi dhe nga çdo formë sjelljeje që nxit diskriminimin⁴⁰⁶ ose Komisioneri për mbrojtjen e të Dhënave personale për të monitoruar në përputhje me ligjin mbrojtjen e të dhënave personale, duke respektuar dhe garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut.⁴⁰⁷ Sigurisht që krijimi i këtyre institucioneve të posaçme do të thotë që Avokati i Popullit ka një sërë ‘aleatësh’ në realizimin e të

401) Gjatë diskutimeve për krijimin e Avokatit të Popullit gjatë hartimit të kushtetutës u paraqitën modele të ndryshme të vendeve të ndryshme: ai Italian me Ombudsman rajonal, ai anglez me një sërë komisionerësh (ombudsmanë) për fusha të ndryshme të veprimtarisë administrative, etj. U theksua se Avokati i Popullit në Shqipëri është unik dhe i shtrirë në të gjithë vendin dhe trajton çdo çështje, pavarësisht natyrës material të saj, e cila konsiderohet se është cenim i të drejtave e lirive themelore dhe të drejtave legjitime nga (mos) veprime të administratës publike, pra si një organ që mbulon të gjithë veprimtarinë e administratës publike. Shih Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Debati Kushtetues, Pjesa I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006.

402) Krijuar me Ligjin nr. 9643, datë 20.11.2006, "Për Prokurimin Publik". Sipas Ligjit të ligjit "Për Prokurimin Publik", si dhe ligjit nr. 9663, datë 18.12.2006, "Për Koncesionet". Avokati i Prokurimeve monitoron procedurat administrative në prokurimin publik dhe në dhënien me koncesion dhe heton veprimet e jashtëligjshme dhe të parregullta, ose mungesën e veprimeve nga autoritetet kontraktore në bazë të ankesave të paraqitura ose me iniciativën e tij. Avokati i Prokurimeve ka thjeshtë kompetence të rekomandojë masa korrigjuese dhe të propozojë ndryshime në legjisllacionin dhe rregulloret përkatëse. Në çdo rast, ankimesit mund të përdorin rezultatet e hetimit nga Avokati i Prokurimeve si bazë për ta çuar çështjen në gjyq, nëse vendosin të zgjedhin këtë mundësi.

403) Ligji Nr. 10 221, datë 04.02.2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi".

404) Ligji Nr. 9887, datë 10.3.2008 "Për mbrojtjen e të dhënave personale".

405) <http://www.avp.gov.al/ppadv/>

406) Shih N. 21 të Ligji Nr. 10 221, datë 04.02.2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi".

407) Shih <http://www.kmdp.al/>

kompetencës themelore të tij, atë të mbrojtjes së të drejtave themelore e lirive dhe interesave legjitime të individëve, por nuk duhet harruar që secili prej tyre ofron nivele dhe mundësi komplementare në mbrojtje të individëve. Kështu për shembull, Komisioneri për Mbrojtjen e të dhënave personale ka të drejtë edhe të urdhërojë fshirjen e të dhënave të regjistruar apo mbajtura jo sipas ligjit apo marrjen e masave për të respektuar mbrojtjen e të dhënave personale, për realizimin e të cilave madje Komisioneri ka të drejtë të vërë gjoba sipas parashikimit të ligjit.⁴⁰⁸ Prandaj, individët, duke marrë mbrojtje në këndvështrime të ndryshme nga këto institucione, duhet t'i shohin këto institucione si komplementare të njëra-tjetrës dhe mundësi për të vënë në lëvizje mekanizma juridikë në përputhje me maturën e shqetësimit të tyre. Pavarësisht kësaj duhet thënë që krijimi i organeve të tilla të shumta e të ndryshme, bën që individit të ketë më shumë mundësi, edhe pse kjo mund të sjellë çoroditje, sidomos për faktin që Avokati i Popullit nuk është përjashtuar aspak nga adresimi i shkeljeve edhe në rastet e prokurimeve publike, edhe kur çështja ka të bëjë me të dhënat personale (privatësinë) apo me barazinë para ligjit, pra mosdiskriminim.

Avokati i Popullit është një institucion kushtetues, i cili rregullohet dhe ligji nr. 8454 datë 4.02.1999 "Për Avokatin e Popullit". Në bazë të nenit 60 të kushtetutës Avokati i Popullit mbron të drejtat, liritë, dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet dhe mosveprimet e parregullta të organeve të administratës publike. Si në kushtetutë dhe në ligjin "Për Avokatin e Popullit" janë parashikuar disa kushte që duhet të përmbushë personi që të zgjidhet Avokat i popullit. Kështu Avokati i Popullit mund të jetë çdo person që përmbush kushtet e mëposhtme:

1. shtetas shqiptar
2. ka njohuri veprimtari të shquara në fushën e lirive dhe të drejtave të njeriut dhe të ligjit;
3. shquhet për aftësi profesionale dhe figure të pastër etiko-morale;
4. nuk është dënuar penalisht;
5. nuk është deputet në legjislaturën e Kuvendit që bën propozimin a zgjedhjen e tij.

Avokati i Popullit zgjidhet nga tri të pestat e gjithë anëtarëve të Kuvendit për një periudhë 5 vjeçare me të drejtë rizgjedhjeje. Me propozim të këtij të fundit, Parlamenti

⁴⁰⁸ Shih N. 30 dhe 39 të Ligjit për Mbrojtjen e të dhënave personale'.

zgjedh edhe 3 Komisionarët e Avokatit të Popullit për një periudhë 3-vjeçare, me të drejtë rizgjedhje. Avokati i Popullit është organ monokratik, gjë që reflekton një operativitet më të lartë në realizimin e punës së këtij institucioni. Sipas Kushtetutës Avokati i Popullit është i pavarur në ushtrimin e detyrës së tij. Gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tij, duhet të udhëhiqet nga parimet e paanësisë, konfidencialitetit, profesionalizmit dhe pavarësisë. Elementët tregues të pavarësisë kanë të bëjnë me emërimin, shkarkimin, mandatin, aspektin financiar si dhe llogaridhënien. Pavarësia e këtij institucioni reflektohet pra në faktin që këto elementë për Avokatin e popullit nuk janë të lidhur me ekzekutivin, por vetëm me Kuvendin e RSH.

Avokati i Popullit mund të shkarkohet nga funksioni i tij në rastet kur dënohet me një vendim gjykatë të formës së prerë, kur bëhet i paafte mendërisht apo fizikisht për të ushtruar funksionin e tij, kur nuk paraqitet në detyrë për më shumë se tre muaj ose kur kryen veprimtari tjetër politike, shtetërore apo profesionale në kundërshtim me detyrën e tij. Procedura për shkarkimin e tij mund të fillojë me mocionin e bërë për shkarkim së paku nga 1/3 e deputetëve të Kuvendit, kurse vendimi për shkarkimin nga funksioni i Avokatit të Popullit, merret me 3/5 e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit. Avokati i Popullit gëzon imunitetin e anëtarit të Gjykatës së Lartë.

Avokati i Popullit e reflekton pavarësinë edhe në lidhje me të drejtën e tij si institucion për t'u organizuar në respektim të ligjit dhe përcaktuar vetë numrin e personelit si dhe adresuar çështje të tjera që kanë të bëjnë me organizimin e institucionit. Në rastet kur e sheh të arsyeshme, Avokati i Popullit mund të emërojë një përfaqësues të tij vendor për një çështje dhe kohë të caktuar. Organet e pushtetit vendor kanë për detyrë të pajisin këtë përfaqësues me zyrë, si dhe t'i krijojnë kushtet e nevojshme të punës. Sipas strukturës organizative të miratuar, Zyra e Avokatit të Popullit përbëhet nga tre seksione të specializuara, në krye të të cilave qëndrojnë tre komisionerë. Seksioni i parë shqyrton ankesat ndaj organeve të administratës qendrore, pushtetit vendor dhe të tretëve që veprojnë për llogari të tyre. Seksioni i dytë shqyrton ankesat për policinë, shërbimin sekret, burgjet, Forcat e Armatosura dhe pushtetin gjyqësor. Seksioni i tretë trajton ankesat që nuk përfshihen në dy seksionet e para, bashkëpunon me organizatat joqeveritare dhe bën studime në fushën e zbatimit të të drejtave dhe lirive të njeriut.

7.1. Juridiksioni dhe kompetencat e Avokatit të Popullit

Avokati i Popullit mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike ose të tretëve që veprojnë për llogari të saj. Pra, juridiksioni i këtij institucioni përfshin qeverinë, ministritë, institucionet e tjera qendrore siç janë Shërbimi Informativ Shtetëror, Banka Kombëtare dhe Bankat me pjesëmarrje kapitali shtetëror etj; organet e pushtetit vendor ku përfshihen prefektët, qarqet, bashkitë dhe komunat si dhe ato Institucione apo autoritete publike që veprojnë për llogari të këtyre organeve të administratës publike dhe institucionet në varësi të tyre në qendër dhe rrethe. Nga kompetencat e Avokatit të popullit përjashtohen, në bazë të nenit 25 të ligjit “Për Avokatin e Popullit” :

1. Presidenti i Republikës
2. Kryetari i Këshillit të Ministrave.

Ndërsa si akte të cilat do të mbeten jashtë juridiksionit të Avokatit të Popullit, në bazë të nenit 25 të ligjit “Për Avokatin e Popullit”, janë:

1. ligjet dhe aktet e tjera normative
2. urdhrat me karakter ushtarak të forcave të armatosur
3. vendimet e gjykatave, edhe pse pa cenuar këtë fakt Avokati i Popullit pranon ankesa, kërkesa apo njoftime për shkelje të të drejtave të njeriut, që rrjedhin nga administrata e pushtetit gjyqësor dhe procedurat gjyqësore. Ky hetim i bërë në këtë rast nga ana e këtij institucioni nuk prek pavarësinë e gjykatës në marrjen e vendimit.

Pa cenuar pavarësinë e Gjykatës, Avokati i Popullit pranon ankesa, kërkesa apo njoftime për shkelje të të drejtave të njeriut, që rrjedhin nga administrata e pushtetit gjyqësor dhe procedurat gjyqësore. Hetimi i Avokatit të Popullit nuk prek pavarësinë e Gjykatës në marrjen e vendimit.

Në lidhje me kompetencat që ushtron ky institucion në mbrojtje të të drejtave dhe lirive të individëve si dhe interesave të tyre legjitime, që janë shkelur nga një akt, veprim ose mosveprim i organeve të administratës qendrore e vendore apo të ndonjë organi tjetër të veshur me autoritet publik, një çështje me rëndësi ka të bëjë me pyetjen

se kush mund të paraqesë të tilla kërkesa pranë Avokatit të Popullit. Sipas ligjit, në mbrojtje të këtyre të drejtave mund të paraqesë kërkesë çdokush që është i interesuar, por edhe vetë Avokati i Popullit mund të nisë hetimin me iniciativën e tij:

- Së pari, ligji me termin ‘individ’ nënkupton:
 - çdo individ, shqiptar, i huaj apo pa shtetësi
 - çdo grup individësh ose organizatë jo qeveritare (jofitimprurëse)⁴⁰⁹
- Së dyti, me iniciativën e vet Avokati i Popullit mund ta fillojë hetimin:
 - pasi ka marrë pëlqimin e personit të interesuar
 - përjashtohet nga detyrimi për të marrë pëlqim vetëm kur cenimi i është bërë një të mituri apo të paafti mendërisht apo me aftësi të kufizuara ose për mbrojtjen e të drejtave të një numri të madh të individëve.⁴¹⁰

Ka pasur diskutime nëse Avokati i Popullit mund të veprojë në mbrojtje të interesave të personave juridikë dhe sidomos personave juridikë privatë. Duhet theksuar se të drejtat dhe liritë themelore sipas Kushtetutës i njihen po njësoj individëve, apo personave juridikë për aq sa është e mundur.⁴¹¹ Kështu, Kushtetuta ka konsideruar të rëndësishme që mbrojtjen e të drejtave themelore të njeriut të mos ia garantojë vetëm individëve por edhe personave juridikë, të cilët janë sa publikë, aq edhe privatë. Duke konsideruar që juridiksioni i Avokatit të Popullit është të mbrojë personat juridikë që hyjnë në marrëdhënie me administratën publike, qëndrimi i përgjithshëm, i reflektuar edhe nga Gjykata Kushtetuese, është që Avokati i Popullit adreson interesat jo të personave juridikë publikë, pra jo të administratës publike, por nuk ka asnjë përjashtim për të adresuar edhe interesat e personave juridikë privatë. Në një interpretim të zgjeruar, në reflektim të frymës së vetë N. 60-63 të Kushtetutës, ky institucion nuk ka pse të mbetet vetëm në adresimin e ankesave të individëve apo grupeve të tyre apo OJF-ve, por të adresojë edhe kërkesat e personave juridikë privatë.⁴¹² Për shkak të qëndrimeve të ndryshme në lidhje me këtë çështje, mendojmë që ka nevojë për qëndrim të qartë të legjislatorit në lidhje me këtë.

409) N. 12 i Ligjit “Për Avokatin e Popullit”.

410) N. 13 i i Ligjit “Për Avokatin e Popullit”.

411) Shih N. 16 i Kushtetutës.

412) Njohja e të drejtave e lirive themelore për personat juridikë sipas N. 16 të Kushtetutës, do të ishte e paplotë nëse nuk do shoqërohej me garantimin e mekanizmave me anë të të cilave të drejtat e liritë garantoohen.

Procedura e adresimit të Avokatit të Popullit reflekton një sërë lehtësish dhe elementësh mbrojtës të individit, si p.sh. ruan të fshehtë identitetin e kërkuesit nëse kërkohet apo shihet e arsyeshme, është pa pagesë, nuk ka tipare formale, nis me plotësimin e një formulari të thjeshtë. Po ashtu, hetimi është i plotë, madje përfshin edhe hetimin e informacioneve apo dokumenteve të klasifikuara si sekret shtetëror (duke ruajtur konfidencialitetin e tyre), për të cilat personat e interesuar nuk do të mund të merrnin informacion sipas legjislacionit shqiptar, mund të thërrasë e të marrë në pyetje çdo person ose ekspert për të dhënë sqarime lidhur me çështjen në shqyrtim. Në përfundim të hetimeve të tij Avokati i Popullit kryen këto veprime:

1. i shpjegon ankuesit mbi shkeljen apo jo të të drejtave të tij;
2. paraqet rekomandime për të vënë në vend të drejtën e shkelur tek organi administrative që, sipas tij ka shkaktuar shkeljen;
3. paraqet rekomandime për marrje masash për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi epror i organit që ka shkaktuar shkeljen;
4. i rekomandon prokurorisë të fillojë hetime në qoftë se vëren se është konsumuar figura e një vepre penale;
5. i propozon, për shkelje të rënda të vëna re, çdo organi si dhe Kuvendit, shkarkimin e funksionarëve që janë kompetencë e tyre;
6. për shkelje të të drejtave nga organet e pushtetit gjyqësor, pa ndërhyrë në procedurën që ato zbatojnë, Avokati i Popullit i bën të ditur shkeljet organit kompetent;
7. u rekomandon personave të paraqesin padi në gjykatë.⁴¹³

Kur Avokati i Popullit vëren se është vetë përmbajtja e ligjit ose e akteve të tjera normative, dhe jo zbatimi i tyre, shkak që krijon premisa për shkelje të të drejtave të njeriut, të njohura nga Kushtetuta ose ligjet e tjera, ai ka të drejtë t'u rekomandojë organeve që kanë të drejtën ligjvënëse, të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve ose t'u propozojë organeve të administratës ndryshimin ose përmirësimin e akteve nënligjore, ose t'i kërkojë Gjykatës Kushtetuese shfuqizimin e akteve të tilla.

413) Shih kryesisht N. 21 të Ligjit "Për Avokatin e Popullit".

7.2. Mjetet e reagimit të Avokatit të Popullit

Avokatit të Popullit është krijuar për të mbrojtur të drejtat dhe liritë themelore, si dhe interesat legjitime të individit. Kushtetuta dhe ligji i kanë dhënë një tërësi mjetesh juridike këtij institucioni për të reaguar për realizimin e funksionit themelor kushtetues të tij. Mjetet juridike që përdor për të realizuar funksionin e tij përfshijnë: kërkesa në organet e administratës e gjykata, raportime në Kuvend apo bërje e transparencës në mënyra të ndryshme, rekomandimi për ndryshime të akteve normative, rekomandimi për marrjen e masave nga ana e organit administrativ në raste konkrete dhe vendimmarrje individuale, por edhe e drejta për të vënë në lëvizje Prokurorinë, si dhe Gjykatën Kushtetuese për interesat e veta.

Neni 24 i Ligjit “Për Avokatin e Popullit” parashikon të drejtën e Avokatit të Popullit për rekomandime legislative. Në këtë dispozitë përcaktohet se:

Kur Avokati i Popullit verën se është vetë përmbajtja e ligjit ose e akteve të tjera normative dhe jo zbatimi i tyre shkaku që krijon premisa për shkelje të të drejtave të njeriut, të njohura nga Kushtetuta ose ligjet e tjera, ka të drejtë:

- a. *t’u rekomandojë organeve që kanë të drejtën ligjvënëse të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve;*
- b. *t’u propozojë organeve të administratës ndryshimin ose përmirësimin e akteve nënligjore; mosshqyrtimi i propozimit brenda 30 ditëve sjell si pasojë pezullimin e fuqisë së akteve nënligjore që shkaktojnë shkelje të të drejtave dhe lirive.*
- c. *të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me kërkesën për shfuqizimin e akteve të tilla.*

Konsideruar problemet që gjithmonë ndeshen e mund të ndeshen mes administratës publike dhe shtetit, pa dyshim që ndihma e Avokatit të Popullit për mbrojtjen e të drejtave e lirive të njeriut si dhe interesave të tyre legjitime është e nevojshme. Jo vetëm për faktin që dikush tjetër vihet ndërmjet tyre për të mbështetur individin, por edhe për faktin që kjo mbështetje e Avokatit të Popullit konsiderohet si e specializuar: një mbështetje profesionale është gjithmonë më e efektshme. Gjithashtu, konsideruar nevojën për konsolidimin e demokracisë, njohja e garantimi me ligj i këtyre mjeteve juridike, mund të konsiderohet si mundësi për një mbrojtje më të mirë të individit përballë administratës publike, por edhe si një nevojë për përmirësimin e vetë veprimtarisë së shtetit në tërësi.

7.3. Avokati i Popullit dhe Kuvendi i RSH

Marrëdhënia mes AP dhe Kuvendit të RSh-së lidhet ngushtë sa me organizimin, aq edhe me funksionimin e Avokatit të Popullit. Së pari, duhet theksuar se funksionimi i këtij të fundit dhe rregullat e funksionimit të tij janë të përcaktuara me Kushtetutë e Ligjin përkatës Nr. 8454, datë 4.2.1999, “Për Avokatin e Popullit”⁴¹⁴ mbi organizimin dhe funksionimin e këtij institucioni: ato më themeloret janë të përfshira në Kushtetutë, përndryshe gjithçka tjetër adresohet në ligjin përkatës të miratuar nga Kuvendi. Kështu, Kuvendi me miratimin e ligjit bëhet përcaktuesi i kuadrit normativ sipas të cilit kryen veprimtarinë e tij Avokati i Popullit. Gjithashtu, Kuvendi emëron dhe shkarkon kreun e institucionit sipas kushteve të përcaktuara nga Kushtetuta, por edhe Komisionerët e AP, të cilët janë struktura të rëndësishme për kryerjen e funksionit të Avokatit të Popullit. Emërimi nga Kuvendi i tyre paraqet sidomos rëndësi konsideruar që në mungesë të Avokatit të Popullit, sidomos për shkak të mbarimit të mandatit të tij, komisioneri më i vjetër në detyrë kryen funksionet e Avokatit të Popullit.⁴¹⁵ Një rregull i tillë është plotësues i boshllëqeve apo kohëzgjatjes së mosemërimit në detyrë të Avokatit të ri të Popullit pas mbarimit të mandatit të paraardhësit. Konsideruar që sipas Kushtetutës Avokati i Popullit zgjidhet me 3/5 e të gjithë deputetëve të Kuvendit (i vetmi organ kushtetues që zgjidhet me një shumicë të tillë të cilësuar të lartë), problemet që shfaqen me (mos)arritjen e këtij kuorumi potencialisht bëjnë që edhe zëvendësimi i kreut të institucionit të jetë i domosdoshëm.⁴¹⁶ Pavarësisht këtij problemi juridik që lidhet me shumicën e cilësuar të lartë të vendosur në Kushtetutë për emërimin e Avokatit të Popullit, emërimi dhe shkarkimi i tij nga Kuvendi janë dy elementë thelbësorë që tregojnë për pavarësinë e këtij institucioni. Jo vetëm kaq, por edhe shumica e lartë prej 3/5 e kërkuar për emërimin e tij është një element që reflekton emërimin e këtij organi me një konsensus të gjerë të Kuvendit.

Kushtetuta, e në mënyrë më të detajuar ligji mbi AP, parashikon se Avokati i Popullit duhet t’i paraqesë Kuvendit të paktën një herë në vit një raport vjetor për punën e

414) Ndryshuar me Ligjin nr. 8600, dt. 10.04.2000 dhe me ligjin nr. 9398, datë 12.05.2005.

415) Shih N. 9 i Ligjit Nr. 8454 "Për Avokatin e Popullit", datë 4.2.1999.

416) Shumica prej 3/5 e 140 deputetëve është një shumicë e lartë të cilën nuk e ka të lehtë ta arrijë një shumicë vetëm në parlament. Aktualisht kemi më shumë se një vit që nuk kemi të zgjedhur Avokatin e Popullit, por institucioni drejtohet nga Komisioneri më i vjetër në detyrë, pra nga një Avokat Popullit në detyrë.

tij. Gjithashtu, Avokati i Popullit mund të raportojë para Kuvendit kur i kërkohet prej këtij, si dhe ai vetë mund t'i kërkojë Kuvendit të dëgjohet për çështje që i çmon të rëndësishme. Është nisma e tij ose kërkesa me shkrim e Kryetarit të Kuvendit apo e një grupi deputetësh që passjell raportimin e AP. Përveç raportit, Avokati i Popullit njofton komisionet e Kuvendit herë pas here përgjatë punës së tij.⁴¹⁷ Raporti vjetor përmbledh rastet e shkeljeve të të drejtave dhe lirive të njeriut, shpjegon si është bërë mbrojtja e këtyre të drejtave si dhe përshkruan qëndrimin e organeve të administratës ndaj rekomandimeve që ka dhënë zyra e Avokatit të Popullit, ndërsa raportet e veçanta adresojnë çështje të posaçme të cilat mendohen si me rëndësi nga AP. Kështu, deri më tani janë paraqitur katër raporte të veçanta në Kuvend për aktet normative në vend, shëndetin mendor, të drejtat e fëmijëve si dhe për të drejtat e komunitetit rom në vend.⁴¹⁸

Kuvendi i RSh-së miraton rezoluta me anë të të cilave jo vetëm bën një vlerësim të punës së AP por edhe i rekomandon këtij të fundit të adresojë apo reflektojë në punën e tij çështje që Kuvendi i konsideron me rëndësi. Kështu, jo vetëm që raportimi realizon llogaridhënien e Avokatit të Popullit ndaj Kuvendit, por edhe mundëson dhënien e orientimeve nga ky i fundit për veprimtarinë e Avokatit të Popullit. Këto Rezoluta paraqesin rëndësi edhe për shkak të ushtrimit të një tjetër funksioni që Kushtetuta ia ka njohur Kuvendit, shkarkimin e Avokatit të Popullit. Ato mund të bëhen bazë për reflektimin e problemeve të cilat mund të çojnë deri në shkarkimin e Avokatit të Popullit.

Avokati i Popullit është organ buxhetor, gjë që do të thotë që ai harton dhe përdor vetë mjetet e tij financiare. Megjithatë është me rëndësi të theksohet se buxheti i Avokatit të Popullit, miratohet nga Kuvendi i RSH. Kuvendi ka parashikuar që funksionimi i Avokatit të Popullit dhe realizimi i kompetencave themelore të AP në lidhje me individët, adresimi i ankesave të tyre të bëhet pa pagesë, pra të përballohet nga buxheti i shtetit. Përcaktimi i masës së këtij buxheti nga Kuvendi kështu reflekton drejtpërdrejtë në kryerjen me më shumë efektivitet (ose jo) të funksioneve të këtij institucioni.

417) Kërkesë kjo e ardhur edhe nga vetë Kuvendi me Rezolutën e tij datë 07.03.2005, 'Për vlerësimin e veprimtarisë së institucionit të Avokatit të Popullit për vitin 2004'.

418) Shih http://www.avokatipopullit.gov.al/?page_idë301

7.4. Avokati i Popullit dhe Gjykata Kushtetuese

Kushtetuta përfshin ndër kompetencat e Avokatit të Popullit edhe të drejtën për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese - Neni 134 i Kushtetutës. Ndërsa Kushtetuta parashikon se këtë të drejtë e ushtrojnë një sërë organesh apo subjektesh, disa prej të cilave të pakushtëzuara në realizimin e legjitimitetit të tyre për vënien në lëvizje të GJK, kjo sepse qasja e tyre bëhet me qëllim adresimin e mirëfunksionimit të shtetit, për Avokatin e Popullit (dhe disa subjekte të tjera si individët, ojf-të, partitë politike, etj,...) parashikohet një kushtëzim në ushtrimin e kësaj të drejte.⁴¹⁹ Sipas Kushtetutës, që AP të paraqesë një kërkesë në GJK ajo duhet të jetë e justifikuar me ekzistencën e ‘interesit’ të këtij institucioni. Ky test që vendos Kushtetuta, me përcaktimin e përgjithshëm në N. 134, ka qenë objekt diskutimesh e analizash në të gjitha vendimet e GJK të vëna në lëvizje nga AP. Gjykata Kushtetuese shqyrton çështjen e paraqitur para saj në çdo rast së pari në lidhje me ‘legjitimitimin e kërkuarit’, pra duke analizuar këto elementë:

- *ratione personae*: a është apo jo subjekt që mund të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, dhe në rastin e Avokatit të Popullit, edhe a është çështja për të cilën ky subjekt ka vënë në lëvizje GJK në interes të këtij subjekti?
- *ratione tempora*: a e ka paraqitur subjekti çështjen në kohën e duhur, pra brenda afatit 3 vjeçar kërkuar nga ligji?, si dhe
- *ratione materiae*: a është çështja një çështje për të cilën mund të vihet në lëvizje GJK?

Një analizë e tillë çon drejt pranimin apo jo të kërkesës së AP, pra në konkluzionin nëse AP ka plotësuar kushtin themelor për të vënë në lëvizje GJK, që objekti i kërkesës së paraqitur prej tij të jetë në interes të vetë Avokatit të Popullit. Që në fillimet e krijimit të tij, në vitin 2000, Avokati i Popullit iu drejtua Gjykatës Kushtetuese për t’i kërkuar një interpretim të vetë N. 134/f të Kushtetutës, pra për të marrë një interpretim në lidhje me ‘ç’do të quhet ‘interesi i vetë Avokatit të Popullit’. Në Vendimin nr. 49/2000,⁴²⁰ Gjykata Kushtetuese arsyetoi se interesi i Avokatit të Popullit duhet të shqyrtohet rast pas rasti, dhe se interesi i Avokatit të Popullit në kuptim të N. 134/2 të Kushtetutës do të konsiderohen çështje që lidhen me

419) N. 134 i Kushtetutës.

420) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 49/2000, botuar në Fletore Zyrtare nr. 2/2000.

funksionin e tij në mbrojtje të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshme të individit, kur këto janë shkelur nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike e të konstatuara nga Avokati i Popullit, si dhe kur janë cenuar rregullat kushtetuese për organizimin dhe funksionimin e institucionit të tij, sipas këtij arsytimi të detajuar:

..... Në bazë të paragrafit të parë, të nenit 60 të Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë, Avokati i Popullit ka për funksion të tij “të mbrojë të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike”. Në këtë kuptim, me çështje që lidhen me interesat e Avokatit të Popullit do të jenë pikërisht ato çështje, që lidhen me këtë funksion kushtetues të ngarkuar Avokatit të Popullit, kur si rrjedhojë e zbatimit të ligjit, e aktit normativ nënligjor, nga veprimet ose mosveprimet e organeve të administratës publike, këto interesa janë cenuar duke shkelur të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individëve, shkelje këto, të konstatuara në procesin e veprimitarisë së Avokatit të Popullit, gjatë shqyrtimit të ankesave, kërkesave dhe njoftimeve që i paraqiten atij...

Gjithashtu, GJK shtoi se:

..... me interesa të Avokatit të Popullit do të konsiderohen edhe rastet e cenimit të këtyre rregullave kushtetuese, që kanë të bëjnë me organizimin dhe funksionimin e institucionit të Avokatit të Popullit, pavarësisht, nëse janë vërtetuar ose jo pasojat.

Gjithashtu, GJK theksoi se AP në reflektim të këtyre interesave të tij, ka të drejtë të parashtojë kërkesë në Gjykatën Kushtetuese:

.... për pajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera normative me kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare (neni 49), për pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me kushtetutën (neni 52) dhe për interpretimin e Kushtetutës (neni 71), gjithnjë kur çështja lidhet me interesat e tij.

Në reflektim të sa më sipër, që kërkesa të pranohet nga Gjykata Kushtetuese duhet të jetë:

a- një kërkesë për pajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera normative e

marrëveshjeve ndërkombëtare me kushtetutën që sjellin shkelje të një të drejte, lirie, dhe interesi të ligjshëm të individit nga (mos)veprime të një organi të administratës publike

- b- për një çështje ku *pasoja e ardhur të jetë e hetuar nga Avokati i Popullit dhe në përfundim të këtij hetimi ky i fundit të ketë konkluduar se ka pasur shkelje*
- c- një kërkesë për *papajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera normative e marrëveshjeve ndërkombëtare me kushtetutën që cenon de facto ose potencialisht organizimin dhe funksionimin e Avokatit të Popullit.*
- d- një kërkesë me të cilën AP kërkon interpretimin përfundimtar të Kushtetutës për çështje që lidhen me të drejte, lirie, dhe interesi të ligjshëm të individit dhe me organizimin dhe funksionimin e tij.

Deri më sot Avokati i Popullit i është drejtuar 15 herë Gjykatës Kushtetuese⁴²¹ me kërkesa natyra e të cilave lidhet me:

- *interesat e vetë institucionit*, si për shembull ç’do të konsiderohet interes i AP (Vendim Nr. 49/2000) apo në lidhje me pagat e institucioneve të pavarura (Vendim Nr. 19, datë 03.05.2007), *dhe me*
- *me të drejtat e liritë themelore si dhe të drejtat legjitime të individëve*, si për shembull të tilla si e drejta e pronës (Vendim i GJK Nr. 27/2010 apo 31/2010, 23/2010, Vendim i GJK Nr. 24/2010 Nr. 26/2001), e sigurimit shoqëror suplementar për kategori të ushtarakëve apo punonjësve të institucioneve të rëndësishme të mbrojtjes së rendit dhe sigurisë territoriale e të rendit në vend (Vendimi i GJK Nr. 24/2010) e të drejtës për të zgjedhur (Vendim i GjK Nr. 23/2002), për të zgjedhur lirisht profesionin (Vendim i GjK Nr. 20/2006), etj.

Gjykata Kushtetuese në disa raste ka pranuar kërkesën, në disa raste nuk ka pranuar për shqyrtim kërkesën, dhe në disa të tjera ka rrëzuar kërkesën e AP me arsyetimin se nuk ka pasur legjitimitimin për të vënë në lëvizje GJK, pra nuk ka pasur interes sipas kuptimit të shpjeguar më lart tashmë, siç Kushtetuta kërkon.

Në lidhje me rrëzimin e kërkesës për shkak të mospasjes legjitimim Avokati i Popullit, mund të përmenden rastet dhe arsyetimet si më poshtë:

Në rastin kur Avokati i Popullit kërkoi nga GJK shfuqizimin si antikushtetues

421) Shih <http://www.avokatipopullit.gov.al/Gjykata%20Kushtetuese/Gjykata%20Kushtetuese.htm>

të Ligjit nr. 8377, datë 22.7.1998 “Për shpalljen e moratoriumit për detyrimet e pashlyera të ish-ndërmarrjeve të Tregtisë së jashtme të Republikës së Shqipërisë kundrejt kreditorëve të huaj”, për shkak se ai sillte pasoja në procesin e gjykimit të konfliktit të një kompanie tregtare, Gjykata Kushtetuese arsyetoi se AP nuk legjitimohej të vinte në lëvizje GJK. Sipas Gjykatës Kushtetuese:

.....Asnjë normë e këtij ligji nuk del të ketë prekur strukturën organizative të institucionit që ai drejton, të ketë cenuar sadopak statusin e tij si person ose të punonjësve të tjerë të këtij institucioni, apo ta ketë penguar atë në ushtrimin e kompetencave që kanë lidhje me funksionin e tij.....

dhe, konsideruar që çështja që ngrinte Avokati i Popullit arsyetohej se sillte pasoja në një proces gjyqësor konkret për të cilin ishte bërë ankim pranë AP, pra vinte prej gjyqësori, GJK theksoi se:

.... të drejtën për t'i kundërshtuar këto akte të pushtetit legjislativ dhe atij gjyqësor në Gjykatën Kushtetuese nuk e ka Avokati i Popullit...

Në një tjetër rast, kur Avokati i Popullit kërkoi shfuqizimin e një neni të Kodit Doganor, me Vendimin Nr. 2/2004, Gjykata Kushtetuese rrëzoi kërkesën sepse: *Dispozitat e ligjit që kërkohet të shfuqizohen trajtojnë çështje të fushës së doganave. Ato nuk kanë lidhje me organizimin dhe funksionimin e institucionit të Avokatit të Popullit dhe nuk e prekin atë. Në këto kushte, Avokati i Popullit, në kuptim të nenit 134 pika 2 të Kushtetutës, nuk legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, sepse ajo nuk ka lidhje me interesat e tij.*

si dhe, sepse Avokati i Popullit po kërkonte të shfuqizonte një ligj të Kuvendit, gjë që shkon përtej ushtrimit të kompetencës së tij si mbrojtjes së të drejtave themelore të njeriut në fushën e veprimtarisë së administratës publike. Shprehimisht GJK theksoi se:

..... Avokati i Popullit është një institucion i krijuar për mbrojtjen e të drejtave të individit në fushën e veprimtarisë të administratës publike dhe jo të Kuvendit. Kjo del edhe nga përmbajtja e nenit 25 të ligjit organik “Për Avokatin e Popullit”, ku ligjet dhe disa akte të tjera janë lënë jashtë juridiksionit të tij.

Në këtë vendim GJK bën edhe një dallim mes dy kompetencave të AP: të drejtës së tij për të vënë me kërkesë në lëvizje GJ, dhe të drejtës e tij për rekomandime

për shfuqizimin e akteve ligjore. GJK theksoi se ka dallim të madh mes këtyre kompetencave, kjo e dyta nuk është një kompetencë e cila duhet barazuar me kërkesën për të vënë në lëvizje GJK. Gjithashtu, duhet theksuar se ky vendim duhet kuptuar drejt. Kjo sepse, Gjykata Kushtetuese ka pranuar kërkesa të Avokatit të Popullit me anë të të cilave është kërkuar shfuqizimi i neneve të ligjeve të caktuara. Në Vendimin Nr. 40/2007, u mor në shqyrtim kërkesa për shfuqizimin e një pike të një neni të Ligjit nr. 9676, dt. 13.01.2007 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”. Gjykata Kushtetuese theksoi se:

...kërkesa lidhet me përmbajtjen e aktit normativ, i cili, sipas tij, sjell pasoja direkte në një të drejtë kushtetuese themelore siç është e drejta e votës. Gjithashtu, cenimi është aktual dhe jo potencial, pasi, sipas kërkuarit, të burgosurit janë penguar realisht të ushtrojnë të drejtën e votës si rrjedhim i përmbajtjes së dispozitës së nenit 63/3 të Kodit Zgjedhor. Edhe elementi i tretë, pra lidhja e drejtpërdrejtë me subjektin, ekziston, pasi, siç u shpreh më lart, është në funksionin e Avokatit të Popullit të mbrojtë interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e administratës publike.

Në kërkesën para kësaj Gjykate kërkuar se ai është vënë në lëvizje për këtë shkelje nga vetë të burgosurit, të cilët nuk kanë pasur mundësi të ushtrojnë të drejtën e tyre të votës. Avokati i Popullit, në ushtrim të kompetencave të veta, ka krijuar mendimin se shkak për mos ushtrimin e kësaj të drejte është përmbajtja e dispozitës së Kodit Zgjedhor, eliminimi i së cilës mund të sjellë si pasojë vendosjen në vend të së drejtës së shkelur. Gjykata Kushtetuese çmon se vënia në lëvizje nga Avokati i Popullit është në përputhje me funksionin e tij kushtetues dhe me filozofinë e krijimit të këtij institucioni, si një mekanizëm efektiv në mbrojtje të të drejtave kushtetuese të shtetasve, të drejta të cilat përbëjnë bazën e rendit juridik’

Në një tjetër rast, Kolegji i Gjykatës Kushtetuese, datë 18.07.2005, nuk e kaloi çështjen për shqyrtim kërkesën e AP për ‘Shfuqizimin si antikushtetues i vendimeve nr. 31, datë 14.04.2003 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë; nr. 673, datë 13.04.2004 të Gjykatës së Apelit Tiranë dhe nr. 1798, datë 15.10.2004 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë’. Kolegji i GJK bëri një ndarje mes Vendimit Unifikues dhe dy vendimeve të tjera të Gjykatës së Lartë. Nuk e legjitimoi AP në lidhje me

kërkesën për të shfuqizuar si antikushtetues vendimin unifikues me arsyetimin se:

. . . kërkuesi nuk legjitimohet në kundërshtimin e këtij vendimi sepse nuk ka qenë palë në atë gjykim.....

Në lidhje me dy vendimet e tjera, përkatësisht të Gjykatës së Apelit dhe asaj të Lartë, theksoi se:

..... duke pasur parasysh kërkesën dhe dokumentet bashkëlidhur, dhe brenda kompetencave të saj në njohjen e deklarimeve të paraqitura, Kolegji i Gjykatës Kushtetuese nuk konstatoi aspekte të shkeljes të së drejtës për një proces të rregullt ligjor, parashikuar në nenin 42 të Kushtetutës si dhe në nenin 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Pretendimet e ngritura në kërkesë janë të tilla që mund të merren në shqyrtim nga gjykatat e juridiksionit të zakonshëm.....

Në një tjetër Vendim të saj, nr. 17/2010,⁴²² Gjykata Kushtetuese thekson së Avokati i Popullit nuk mund të ngrejë para Gjykatës Kushtetuese pretendime të cilat janë jashtë interesave të tij siç është për shembull ‘cenimi i parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve’. Shprehimisht GjK thekson se:

*. . . Në lidhje me legjitimitimin *ratione materiae*, Gjykata vlerëson, se *prima facie* pretendimet e kërkuetit, në tërësinë e tyre janë në juridiksionin e saj, përjashtimisht pretendimit për cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Kërkuesi ka pretenduar se dhënia e drejtësisë është e ndarë nga organet që marrin vendime me karakter politik, qofshin të pushtetit ekzekutiv apo legjislativ dhe, për rrjedhojë, fshirja e regjistrimit të pronës nuk mund t’i delegohet një organi administrativ. Gjykata çmon se në funksion të qëndrimeve të mbajtura në jurisprudencën e saj, në rastin konkret, Avokati i Popullit nuk e lidh pretendimin e tij me cenimit e të drejtës, por me subjektin shtetëror, që e kryen këtë shkelje. Parë nga ky këndvështrim, Gjykata vlerëson se kërkuesi nuk legjitimohet *ratione materiae* për të ngritur një pretendim të tillë, për arsye se nuk bën pjesë në interesat e Avokatit të Popullit fakti se cilit organ i është caktuar apo i përket kompetenca ligjore përkatëse.*

422) Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 374.

Pra, në arsyetimin e kërkesave të tij Avokati i Popullit nuk mund të shkojë përtej dhënies së arsyeve e argumenteve të cilat nuk lidhen me të drejtat e liritë themelore apo interesat legjitimë të individëve apo pa dyshim nëse nuk lidhen me vetë çështje të organizimit dhe funksionimit të këtij institucioni, edhe nëse këto argumente adresojnë çështje të rëndësishme të shtetit të së drejtës apo rendit juridik në RSH.

Në reflektim të të gjithë elementëve të përcaktuar nga GjK në tërësinë e vendimeve të saj në lidhje me AP, mund të thuhet që:

- GjK ka bërë një dallim mes legjitimitit të Avokatit të Popullit për kërkesat për shfuqizimin si të papajtueshme me Kushtetutën të akteve normative nënligjore të administratës shtetërore gjithmonë, dhe legjitimitit për shfuqizimin e ligjeve, duke qasur një interpretim jo shumë të zgjeruar të kësaj të dytës, por aspak duke e mohuar atë. GjK sidomos kur argumentimi ka qenë i lidhur me rregullime ligjore të çështjeve që kanë të bëjnë me organizimin e funksionimin e institucionit të Avokatit të Popullit, apo edhe me çështje të të drejtave e lirive themelore si dhe interesave legjitimë të individëve të argumentuara nga Avokati i Popullit gjithmonë ka pranuar kërkesën.

- kontrolli abstrakt i normës është i mundshëm, por jo në çdo rast (shih më lart vendimet)

- GjK ka ravijëzuar të paktën tre elementë thelbësore për legjitimin e AP:

- të jenë cenuar të drejtat e liritë themelore dhe interesat legjitimë të individit nga aktet normative për të cilat kërkohet shfuqizimi si antikushtetuese;
- cenimi të ketë qenë konkret dhe të jetë hetuar nga AP; dhe
- të ketë apo të mund të ketë cenim të rregullave të organizimit dhe funksionimit të AP nga një akt normativ për të cilin kërkohet shfuqizimi si antikushtetues

Në përfundim, mund të thuhet se kërkesat e AP ndaj GjK kanë sjellë shfuqizimin e disa rregullimeve ligjore apo nënligjore lidhur me të drejtat e liritë njeriut, të cilat janë konsideruar nga GjK si antikushtetuese. Kështu, në përputhje me kërkesën e AP, GjK ka theksuar apo forcuar mbrojtjen e të drejtave të tilla të njeriut si:

- e drejta e votës: në vendimin Nr. 40, datë 16.11.2007 u theksua e drejta e të burgosurve për të votuar si një e drejtë themelore
- e drejta për të zgjedhur lirisht profesionin: një e drejtë themelore e njeriut që

nuk mund të cenohet me akte nënligjore, siç ishte rasti i rregullimit me vendime të Këshillit të Ministrave të nepotizmit në administratën publike të vendit (Vendim Nr.20, datë 11.07.200)

- e drejta e pronësisë: e drejtë e cila nuk duhet cenuar nëpërmjet ndërhyrjeve jo në përputhje me Kushtetutën siç ishte rasti i rregullimit normativ të fshirjeve në regjistrat e Zyrës së Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme të mbajtësve të tagrës së pronësisë (Vendimi nr. 17, datë 23.04.2010, edhe pse duhet thënë që në këtë vendim anëtarët e GJ janë ndarë 5 me 4)

- e drejta për mbrojtje shoqërore e një kategorie punonjësish të shtetit si policët apo policët në lirim (Vendimi nr. 33, datë 24.06.2010).

Të gjitha këto janë shfaqje e drejtpërdrejtë e një ndërhyrje efektive të Avokatit të Popullit për garantimin e një mbrojtje sa më të mirë të të drejtave e lirive themelore të njeriut në vend.

VIII. KONTROLLI I LARTË I SHTETIT

Kushtetuta e vitit 1998 përcakton në pjesën e 14, nga nenet 162 deri 165, organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit. Kështu, Kontrolli i Lartë i Shtetit krijohet si një institucion kushtetues.⁴²³ Në Kushtetutë përcaktohet se KLSH është organi më i lartë i kontrollit ekonomik-financiar të pasurisë dhe fondeve publike.⁴²⁴ KLSH i nënshtrohet Kushtetutës dhe ligjeve. Në krye është Kryetari (Presidenti), të cilin e cakton dhe shkarkon Parlamenti, me mandat kohor 7 vjet, me të drejtë rizgjedhje me propozim të Presidentit të Republikës. Objekti kryesor i KLSH-së është kontrolli i buxhetit, kontrolli i institucioneve të administratës së Lartë, qendrore e lokale shtetërore, shoqërive tregtare me kapital tërësisht shtetëror, ose ku shteti ka më shumë se 50% të aksioneve. KLSH i raporton Kuvendit në mënyrë periodike,⁴²⁵ por edhe për kontrole të ndryshme sa herë që kërkohet. Për buxhetin dhe kontrollet e ndryshme KLSH i paraqet Kuvendit edhe raporte të veçanta vjetore. Kryetari i KLSH gëzon imunitet.

8.1. Rregullimi ligjor në fuqi i Kontrollit të Lartë të shtetit

KLSH krijohet si institucion i administratës publike, varësia e të cilit është vetëm nga Kushtetua dhe ligjet.⁴²⁶ Disa prej rregullave të organizimit dhe funksionimit të KLSH përcaktohen në Kushtetutë, ndërkohë që më në detaje ai rregullohet nga Ligji

423) Në lidhje me karakteristika të organeve kushtetuese shih *Vendimin e GjK nr. 61, datë 22.11.1999, në: Vendime të GjK 1997-1999, QPZ, Shtypshkronja Edlor, Tiranë 2000, f. 300.*

424) Neni 162 i Kushtetutës.

425) Neni 164 i Kushtetutës.

426) *Kjo rikonfirmohet edhe nga formula e betimit të Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, e cila është: "Betohe se gjatë kryerjes së detyrave të mia do t'i qëndroj kurdohërë besnik Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë dhe ligjit". Neni 13 i Ligjit 8270.*

Nr. 8270 (Ligji mbi KLSH), datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”.⁴²⁷

KLSH është një organ i pavarur, drejtuesi i të cilit zgjidhet e shkarkohet nga Kuvendi. Si i tillë, Kontrolli i Lartë i Shtetit ushtron një sërë kompetencash të cilat janë të lidhura ngushtë me Kuvendin: raporton para Kuvendit për zbatimin e buxhetit të shtetit, i jep këtij të fundit mendim për raportin e Këshillit të Ministrave për shpenzimet e vitit të kaluar financiar para se të miratohet nga Kuvendi, dhe informon Kuvendin sa herë kërkohet prej tij për rezultatet e kontrolleve që kryen. Po ashtu, Kontrolli i Lartë i Shtetit i paraqet Kuvendit raportin vjetor të veprimtarisë së tij. Pa dyshim që pavarësia e këtij organi nuk reflektohet vetëm në marrëdhënien me Kuvendin e RSh, por edhe në aspekte të tilla si p.sh organizimi i brendshëm, përcaktimi i strukturës, përcaktimi i buxhetit dhe menaxhimi i tij pa ndërhyrje. Jo vetëm kaq, por edhe kompetencat themelore të këtij organi janë ato të përcaktuara në Kushtetutë dhe nuk duhet të ushtrohen prej organeve të tjera. Këtë qëndrim ka mbajtur GjK në lidhje me kuptimin e rëndësisë që kanë organet e pavarura të përcaktuara në Kushtetutë të tilla si Avokati i Popullit, KLSH, Gjykata Kushtetuese, etj në vendimin e saj Nr. 19/2007 në të cilin asaj iu kërkua nga Avokati i Popullit⁴²⁸ dhe KLSH⁴²⁹ që të shfuqizonte si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë disa nene të Ligjit nr. 9584, datë 17.07.2006 “Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj” për sa ato përfshijnë edhe institucionet e pavarura kushtetuese. GjK në këtë vendim të saj in përcaktoi se:⁴³⁰

. . . ligjet organike zërthejnë më tej dhe konkretizojnë më qartë dhe më mirë pavarësinë e organeve dhe institucioneve kushtetuese që garantojnë sipas rastit dispozita të veçanta të Kushtetutës. Kjo pavarësi nuk është thjesht një privilegj i tyre, por një prerogativë e vërtetë dhe e domosdoshme, e cila u jep më shumë siguri, qëndrueshmëri dhe efikasitet organeve dhe institucioneve kushtetuese në ushtrimin e detyrave të tyre. Nocioni i pavarësisë nuk ka dhe nuk mund të ketë të njëjtën përmbajtje apo kuptim referuar në tërësi të gjithë

427) Ligj i ndryshuar me Ligjin Nr. 8599, datë 10.04.2000 “Për disa shtesa e ndryshime në Ligjin Nr. 8270, datë 23.12.1997, “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”.

428) Në bazë të N. 134, dh. të Kushtetutës, Avokati i Popullit ka të drejtë të vërë në lëvizje GjK për mbrojtjen e interesave të tij.

429) Në bazë të N. 134, ç. të Kushtetutës, KLSH ka të drejtë të vërë në lëvizje GjK.

430) Vendimi i GjK nr. 19, datë 3.5.2007, në <http://www.gjk.gov.al/>

organeve apo institucioneve kushtetuese. Ai ndryshon në varësi të natyrës së organit, detyrave dhe funksioneve e tij kushtetuese. Megjithatë, marrë në tërësi, duhet vënë në dukje se pavarësia e tyre e garantuar me Kushtetutë dhe me ligjet organike përkatëse, ka si përbërës apo elementë të qenësishëm të saj pavarësinë organizative, pavarësinë funksionale dhe pavarësinë financiare.⁴³¹

Kontrolli i Lartë i Shtetit është institucion me kompetenca të posaçme. Gjendja e tij juridike, e përcaktuar në mënyrë të përgjithshme nga Kushtetua, është e tillë që ky institucion vepron vetëm për të kontrolluar:

- veprimtarinë ekonomike të institucioneve shtetërore e të personave të tjerë juridikë shtetërorë; - përdorimin dhe mbrojtjen e fondeve shtetërore nga organet e pushtetit qendror dhe atij vendor;
- veprimtarinë ekonomike të personave juridikë, në të cilët shteti ka më shumë se gjysmën e pjesëve ose të aksioneve, ose kur huat, kreditë dhe detyrimet e tyre garantohen nga shteti.⁴³²

Ky institucion pra kontrollon administrimin e pronës shtetërore dhe zbatimin e buxhetit të shtetit. Kontrolli i Lartë i Shtetit në këtë mënyrë pra funksionon si një prej institucioneve që realizon kontrollin administrativ të specializuar të administratës publike nga këndvështrimi ekonomik-financiar. Jo më kot, përgjegjshmëria në burimet publik, zberthyer në elementët efikasitet,⁴³³ efektivitet,⁴³⁴ ekonomikitet⁴³⁵ dhe respektim i ligjit, konsiderohen nga KLSH në ushtrimin e veprimtarisë së vet, si mjaft të rëndësishëm në procesin e administrimit dhe element kyç për një demokraci të shëndoshë.⁴³⁶ Kontrolli që kryhet nga KLSH është në përputhje me standardet ndërkombëtare të zhvilluara në këtë fushë si Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Kontrollit (INTOSAI), Federata Ndërkombëtare e Kontabilistëve (IFAC), Instituti i Kontrollorëve të Brendshëm (IIA), ‘Udhëzuesit

431) Shih për më shumë analizën e zhvilluar në Kreun 2 të këtij botimi.

432) Neni 163 i Kushtetutës dhe neni 7 i Ligjit mbi KLSH.

433) Lidhja ndërmjet rezultatit, në kuptimin e mallrave, shërbimeve ose produkteve të tjera dhe burimeve të përdorura për t'i prodhuar ato

434) Niveli në të cilin janë arritur objektivat dhe lidhja ndërmjet impaktit (efektit) të parashikuar dhe impaktit faktik të veprimtarisë

435) Minimizimi i kostos së burimeve të harxhuara për një veprimtari, duke pasur parasysh cilësinë e kërkuar

436) STANDARDET e KONTROLLIT të KLSH-së, dhjetor 2005.

Shih <http://www.klsh.org.al/doc/20070406101707StandardeteKLSH.pdf>

evropianë për zbatimin e standardeve të kontrollit të INTOSAI-t’ të BE hartuar nga Gjykata Europiane e Kontrollorëve “dhe Zyra e Përgjegjshmërisë së Qeverisë (GAO) të SHBA. Ky kontroll është sa për anën financiare (kontroll rregullshmërie financiare) aq edhe për performancën (auditimi vlerësues dhe i drejtimit),⁴³⁷ dallimi mes të cilëve i dhënë nga vetë KLSH është tregues i orientimit të kontrollit që ushtron KLSH edhe drejt aspekteve të operativitetit përtej atij thjesht financiar.

Në ushtrim të këtij funksioni kontrollues Kontrolli i Lartë i Shtetit nëse konstaton akte në kundërshtim me ligjet bazë mund të kërkojë ndryshimin ose shfuqizimin e tyre nga organet që i kanë nxjerrë. Madje, iniciativa e këtij institucioni shtrihet edhe më gjerë. Kontrolli i Lartë i Shtetit mund t’i drejtohet edhe organeve të tjera të përcaktuara me ligj, pra organeve më të larta hierarkike dhe atyre gjyqësore⁴³⁸ për akte të tilla në kundërshtim me ligjin.⁴³⁹

KLSH është krijuar si një institucion i cili realizon transparencën e administratës shtetërore. Kështu neni 6 i ligjit 8270 përcakton si një nga objektet kryesore të këtij institucioni komunikimin dhe dhënien e informacioneve autoriteteve publike si dhe publikut në përgjithësi, nëpërmjet publikimit të raporteve të paanshme. Gjithashtu ligji parashikon si një prej detyrave të këtij institucioni botimin rregullisht të një buletini ku të përmbledhen raportet vjetore, konkluzionet e kontrollit të një rëndësie të veçantë, rregullat dhe procedurat e Kontrollit të Lartë të Shtetit, dhe llogaritë vjetore të Kontrollit të Lartë të Shtetit, duke përfshirë edhe opinionin e kontrollorëve.

Për sa i përket buxhetit, KLSH është institucion buxhetor, mjetet financiare të të cilit përballohen nga buxheti i shtetit, ku Kontrolli i Lartë i Shtetit ka një kapitull të veçantë. Në fakt është vetë KLSH e cila propozon projektbuxhetin e saj. Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet çdo vit të përgatisë llogaritë e tij në përputhje me ligjin për buxhetin. Llogaritë e tij kontrollohen nga një organizëm i pavarur, i caktuar nga Kuvendi dhe raporton te ky.⁴⁴⁰

Për sa i përket organizimit dhe strukturës së tij, Kontrolli i Lartë i Shtetit është

437) *K Kontrolli i Lartë i Shtetit, MANUALI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS, Tiranë 2009, Shih <http://www.klsh.org.al/doc/20100107115634ManualPerformances.pdf>*

438) *Neni 16 i Ligjit 8270 përcakton shprehimisht këtë kompetencë të KLSH-së.*

439) *Neni 9 i Ligjit 8270.*

440) *Neni 3 i Ligjit 8270.*

organ qendror. Qendra e tij ndodhet në Tiranë. Gjithsesi, ky organ ka degë të vetat rajonale që vendosen nga vetë institucioni.⁴⁴¹ Kontrolli i Lartë i Shtetit drejtohet nga Kryetari, i cili zgjidhet dhe shkarkohet nga Kuvendi me propozimin e Presidentit të Republikës. Ai qëndron në detyrë 7 vjet, me të drejtë rizgjedhje. Është kryetari i cili vendos për: (a) strukturën , organikën dhe emërtimin e funksioneve të Kontrollit të Lartë të Shtetit; (b) kompetencat dhe detyrat e drejtorëve dhe njësisve organizative; (c) strukturën drejtorëve të departamenteve dhe të kontrollorëve në qendër dhe në rajone. Punonjësit e Kontrollit të Lartë të Shtetit nuk bëjnë pjesë në asnjë organizatë ose parti politike, si edhe nuk duhet të marrin pjesë në veprimtari politike ose me karakter tregtar. Administrimi i shërbimit civil në Kontrollin e Lartë të Shtetit, ngritja në detyrë, lëvizja paralele, vlerësimi, transferimi, lirimi, pezullimi si dhe masat disiplinore, bëhen në përputhje me ligjin Nr. 8549 datë 11.11.1999 “Statusi i nëpunësit civil”.

8.2. Disa çështje të organizimit dhe funksionimit të KLSH-së në vendimet e Gjykatës Kushtetuese

Disa prej çështjet e gjykuara nga Gjykata Kushtetuese në lidhje me KLSH kanë pasur të bëjnë me organizimin e këtij institucioni, dhe më konkretisht me mandatin e kryetarit të KLSH, me shtirjen e ushtrimit të kompetencave të tij si në rastin e kontrollit ndaj partive politike, si dhe me kuptimin e gjendjes juridike të tij si organ i pavarur. Në lidhje me gjykimin për çështjen e fundit, konkretisht Vendimi i GjK Nr. 19, datë 3.5.2007, tashmë analiza është parashtruar në këtë punim (shih më lart), e paraqitu qarë tre dimensionet themelore të gëzimit të pavarësisë, funksionale, organizative dhe financiare, në lidhje me dy çështjet e tjera, GjK ka ofruar këto arsyetime:

Së pari, GjK në Vendimin Nr. 33/2001⁴⁴² mori në shqyrtim kërkesën nëse KLSH mund të kontrollojë edhe dhuratat dhe ndihmat e përfituara në rrugë të tjera nga partitë politike.⁴⁴³ Gjykata Kushtetuese arsyetoi se:

441) Neni 10 i Ligjit 8270.

442) Vendime të Gjykatës Kushtetuese të RSh 2000-2001, Shtypshkronja Mihal Duri e Re, Tiranë 2002, f. 211.

443) Fjalja e dytë të nenit 23 të ligjit nr. 8580, datë 17.02.2000 “Për partitë politike” parashikonte se: Kontrolli i Lartë i Shtetit është organi kompetent i ngarkuar me funksionin e kontrollit financiar mbi partitë. Ky kontroll nuk do të kufizohet vetëm në pjesën e buxhetit të partive që sigurohen nga fondet publike, por do të mbulojë edhe dhuratat dhe ndihmat e përfituara në rrugë të tjera. Kontrolli i Lartë i Shtetit ka të drejtë

Kontrollit i Lartë i Shtetit, si institucioni më i lartë i kontrollit ekonomiko-financiar, e shtrin veprimtarinë e tij mbi një rreth të caktuar subjektesh juridike . . . institucione shtetërore apo persona juridikë shtetërorë.

. . . Partitë politike, duke qenë bashkime vullnetare të shtetasve mbi bazën e bindjeve, pikëpamjeve e interesave të përbashkëta politike, në aspektin kushtetues dhe ligjor, nuk mund të njësohen me institucionet shtetërore apo me personat e tjerë juridikë shtetërorë.

Kështu, GjK konkludoi se partitë politike mbeten jashtë . . . ‘ grupimit të këtyre subjekteve juridike për t’u kontrolluar për veprimtarinë e tyre ekonomike dhe financiare.’ GjK theksoi edhe kompetencën e KLSH për të kontrolluar përdorimin efektiv të fondeve publike, dhe për këtë arsye:

. . . meqë KLSH, sipas kuptimit që i ka dhënë Kushtetuta dhe vetë ligji i tij organik, është konceptuar si një organ që ka si objekt kryesor kontrollin e përdorimit efektiv dhe të dobishëm të fondeve publike, zhvillimin e mirëadministrimit financiar, si dhe kontrollin e zbatimit të ligjshmërisë në fushën ekonomike dhe financiare . . .

. . . ndihmat dhe dhuratat që partitë politike përfitojnë nga donatorë të ligjshëm dhe që nuk kanë të bëjnë me fondet publike, të analizuara edhe në këtë aspekt, dalin jashtë objektit të këtij kontrolli të specializuar.

Në këtë vendim GjK arsyetoi edhe se gjithsesi partitë politike nuk e kanë të pakontrollueshme veprimtarinë e tyre ekonomiko-financiare, sepse N. 9/3 i Kushtetutës i detyron ato që burimet financiare dhe shpenzimet e tyre t’i bëjnë kurdoherë publike. Në këtë kuptim, GjK konkludoi gjithashtu se mosrespektimi i këtij detyrimi kushtetues, në kuptim edhe të nenit 131 shkronja, “d” të Kushtetutës, përbën juridiksion kushtetues dhe njërën nga kompetencat e Gjykatës Kushtetuese për të vendosur për kushtetutshmërinë e veprimtarisë së partive politike. Duke arritur në këtë konkluzion, një çështje e cila gjithashtu u adresua nga GjK ishte edhe ajo nëse kjo e fundit mbivendos apo sponstion KLSH në ushtrimin e kompetencave të saj. Në po të njëjtin Vendim Nr. 33/2001, GjK argumentoi se:

. . . ushtrimi i kësaj kompetence të karakterit kushtetues, sigurisht, që nuk bie

të ushtrorë kontroll financiar mbi partitë politike para dhe pas fushatave elektorale.

ndesh me konceptin që Kushtetuta ka krijuar për Kontrollin e Lartë të Shtetit, si dhe njëkohësisht nuk mund të prekë as pavarësinë e këtij institucioni të lartë të kontrollit ekonomik e financiar, vartësia e vetme e të cilit, në kuptim të nenit 162, është Kushtetuta dhe ligji.

Në një tjetër vendim, nr. 212/2002,⁴⁴⁴ GjK shqyrtoi çështjen e mbarimit para kohe të mandatit të Kryetarit të KLSH, por edhe atë të imunitetit që gëzon sipas Kushtetutës. Kushtetuta parashikon në N. 162/2 se kryetari i KLSH, shkarkohet me propozim të Presidentit nga Kuvendi i RSh. Kjo kompetencë e këtyre dy organeve të larta konsiderohet si një reflektim i balancimit të pushteteve e organeve në rendin juridik të RSh. GjK në lidhje me këtë përcakton qartë se:

. . . Pavarësia e Kontrollit të Lartë të Shtetit nuk duhet të kuptohet si pavarësi absolute pa lidhje e ndërvarësi nga organet e tjera. Ky organ, sipas nenit 161/1 të Kushtetutës, i nënshtrohet vetëm kësaj të fundit e ligjeve dhe ka kompetenca të kontrollit ekonomik e financiar në institucionet shtetërore e personat e tjerë juridikë shtetërore, në organet e pushtetit qendror e atij vendor. Për të kryer këto detyra ai është i pavarur nga Këshilli i Ministrave, por sipas nenit 164 i raporton Kuvendit jo vetëm për zbatimin e buxhetit të shtetit por edhe për veprimtarinë e vet.⁴⁴⁵

Kushtetuta, gjithsesi, nuk përcakton rastet për të cilat Kuvendi (me propozim të Presidentit) mund të shkarkojë apo mbarojë para kohe mandatit e Kryetarit të KLSH. Pavarësisht kësaj, GjK theksoi se në ligje mund të përcaktohen më në detaje çështjet, por me to:

. . . nuk mund të kufizohet vullneti i organeve që kanë prerogativën e shkarkimit të drejtuesve të organeve të tjera kushtetuese.

. . . Sa i përket funksioneve kushtetuese të organeve, atë që nuk ka dashur ta bëjë Kushtetuta nuk mund ta bëjë ligji. Prandaj, nuk mund të pranohet se ajo ka ometuar pa përmendur raste të tilla si “shkelja e Kushtetutës, kryerja e një krimi, akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën etj.”, atje ku nuk është shprehur. Si rrjedhojë edhe në çështjen në shqyrtim ligji për Kontrollin e Lartë të Shtetit duke kufizuar rastet e shkarkimit të Kryetarit të Kontrollit

444) Shih Vendimin në <http://www.gjk.gov.al/>

445) Vendimi i GjK nr. 212, dt. 29.10.2002, në <http://www.gjk.gov.al/>

të Lartë të Shtetit apo të mbarimit para kohe të mandatit pa u shprehur në Kushtetutë, ka kapërcyer caqet e kësaj të fundit.⁴⁴⁶

Pra, GjK mbajti qëndrimin se rastet e shkarkimit të Kryetarit të KLSH i vlerësojnë Presidenti duke bërë propozimin dhe Kuvendi duke vendosur për këtë propozim.

Së fundi, në të njëjtin vendim, GjK analizoi kuptimin e imunitetit që gëzon Kryetari i KLSH duke e dalluar atë qartë nga palëvizshmëria në detyrë. GjK theksoi se:

*. . . ka një ndarje të qartë midis konceptit të imunitetit dhe atij të palëvizshmërisë në detyrë. Imuniteti ka të bëjë me mbrojtjen e një kategorie të caktuar zyrtarësh (pra, imuniteti *ratione personae*) nga juridiksioni i gjykatave penale dhe ka si element papërgjegjshmërinë për veprat penale si dhe paprekshmërinë nga ndjekja penale. Palëvizshmëria në kuptimin kushtetues është element i garantimit të pavarësisë së organit dhe jo i imunitetit. . . . Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 165/2, . . . flet vetëm për imunitetin e Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe për këtë të referon tek norma kushtetuese për imunitetin e anëtarit të Gjykatës së Lartë. Vetë Kushtetuta imunitetin e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë e trajton në nenin 137/2, ndërsa shkarkimin e tij nga detyra e trajton në nenin 140 të saj.*

Ky argumentim do të thotë që:

. . . Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, . . . gëzon vetëm paprekshmërinë nga ndjekja penale (me disa përjashtime të nenit 137/2 të Kushtetutës).

⁴⁴⁶) Po aty.

IX. PROKURORIA SI ORGAN KUSHTETUES DHE INSTITUCION I PAVARUR

Kushtetuta parashikon prokurorinë si një organ kushtetues me funksion të pavarur, pa e përfshirë atë konkretisht në ndonjërin nga pushtetet. Për këtë bindemi jo vetëm kur konstatojmë se Kushtetuta rregullon në vija të përgjithshme funksionin dhe organizimin e prokurorisë në një pjesë të veçantë të saj, por edhe kur thekson se, në ushtrimin e kompetencave të tyre, prokurorët u nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve. Ky sanksionim e bën prokurorinë një organ të ngjashëm me gjykatat, por jo të njëjtë me to. Nga ana tjetër, ajo vepron si një organ i centralizuar, me një Prokuror të Përgjithshëm, në krye. Edhe pse, ky tipar e bën të ngjashme me pushtetin ekzekutiv në mënyrën e organizimit dhe të funksionimit, nuk do të thotë se ajo përbën një organ ekzekutiv.

E vendosur pranë pushtetit gjyqësor, Prokuroria konfirmohet si organ ndihmës në dhënien e drejtësisë. Ajo ushtron ndjekjen penale dhe përfaqëson akuzën në gjyq, në emër të shtetit. Një sërë detyrash të tjera i caktohen asaj me ligj. Kryesisht, ato përcaktohen nga legjislacioni procedural penal, por edhe nga ligjet që parashikojnë ndërhyrjen e Prokurorit në procesin civil. Në këtë kuadër, vlen të përmenden Kodi i Familjes dhe Ligji “Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare”.⁴⁴⁷

9.1. Prokuroria, organ i pavarur

Në lidhje me pozitën juridiko-kushtetuese të organit të prokurorisë, kanë ekzistuar dhe ekzistojnë opinione të ndryshme. “Ka nga ata që mendojnë se Prokuroria

447) Ligj nr. 9669, dt. 18.12.2006, “Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare”.

duhet të përfshihet në pushtetin gjyqësor, ka të tjerë që thonë se ajo është pjesë e ekzekutivit, të tjerë arsyetojnë se ajo nuk përfshihet në asnjërin nga këto pushtete, por është një organ i një lloji të veçantë⁴⁴⁸. Këtu u përqendrua edhe debati kushtetues në prag të hartimit dhe miratimit të Kushtetutës së vitit 1998. “Praktikisht, për pozitën e Prokurorit të Përgjithshëm në debatin Kushtetues, shihen të përvijuara qartë dy qëndrime: i pari që kërkonte ta shihte prokurorin më të lidhur me figurën e Kryeministrit, për shkak të natyrës ekzekutive që paraqet herë pas here veprimtaria e prokurorisë, si dhe për shkak se veprimtaria kundër kriminalitetit është e ndërthurur me atë të Qeverisë; si dhe qëndrimi i dytë, sipas të cilit lidhja më e ngushtë e Kryeministrit me Prokurorin, çon në nënshtrimin e të dytit nga i pari, me fjalë të tjera në nënshtrimin e veprimtarisë së prokurorisë nga politika’⁴⁴⁹. Përfundimisht, u gjykua se në rastin e Shqipërisë ishte më e arsyeshme që prokuroria të kishte pozitën e një organi të pavarur Kushtetues me funksion të pavarur. Kjo diktohej sidomos nga mësimet e nxjerra prej përvojës së hidhur e viteve të regjimit monist, kur Prokuroria u shndërrua në një organ të nënshtruar ndaj vullnetit të partisë në pushtet. Ndoshta ky ka qenë mesazhi që ka dashur të japë Gjykata Kushtetuese kur në vendimin *Sollaku kundër komisionit hetimor të Kuvendit*, ka bërë një analizë të konsiderueshme me karakter historik, si rrallë në ndonjë rast tjetër, për organin e Prokurorisë në Shqipëri. Kjo gjykatë në të njëjtin vendim i ka dhënë përgjigje edhe debateve të mësipërme duke analizuar pozitën kushtetuese të Prokurorisë:

... organi i prokurorisë ka disa veçori, të cilat janë përcaktuar në Kushtetutë dhe në ligj, të cilat e vendosin këtë organ në një pozitë të dallueshme nga pushtetet e tjera, dhe veçanërisht si: **a)** organi i vetëm në vend që ushtron ndjekjen penale; **b)** organ që përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit, që disponon mbi çështjet që ndodhen në gjykim dhe i lirë në kërkimet për llojin dhe masën e dënimit ndaj personave që i rezultojnë fajtorë; **c)** organ me pavarësi të plotë në ushtrimin e funksioneve, duke iu nënshtruar vetëm Kushtetutës dhe ligjeve, gjë që do të thotë që fillimi i procedimit penal, vënia para përgjegjësisë penale, pushimi, pezullimi i çështjeve dhe dërgimi në gjyq, janë attribute të prokurorisë; **d)** organ i centralizuar, që vepron sipas rregullit, që urdhrat dhe udhëzimet e prokurorit më të lartë janë të detyrueshme për prokurorët më të

448) Shih: H. Islami, A. Hoxha, I. Panda, *Procedura Penale- Komentar*, Tiranë, 2003, f. 89.

449) *Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Debati Kushtetues, Pjesa II, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006.*

ulët, ndërsa ligjshmëria e vendimeve dhe e veprimeve si dhe rregullshmëria dhe plotësia e hetimeve të kryera nga prokurorët më të ulët kontrollohen vetëm nga prokurori më i lartë ... me përjashtim të rasteve kur ligji procedural ia njeh gjykatës një të drejtë të tillë. Vlerësohet, gjithashtu, se Prokurori i Përgjithshëm si drejtues i organit të prokurorisë, në kuptimin kushtetues, nuk ka përgjegjësi politike para Kuvendit. Një zgjidhje e tillë kushtetuese, ka për qëllim krijimin e një organi prokurorie që bazohet në profesionalizëm. Prokurori i Përgjithshëm është drejtues profesional e jo politik i prokurorisë, karakteristika këto, që sigurojnë pavarësinë profesionale të këtij organi.⁴⁵⁰

9.2. Aspekte të organizimit dhe funksionimit të Prokurorisë

Aspektet kryesore të organizimit dhe funksionimit të Prokurorisë, vendosen nga vetë Kushtetuta, por në mënyrë më të detajuar, Prokuroria funksionon mbi bazën e një ligji organik.⁴⁵¹ Prokurori i Përgjithshëm emërohet dhe shkarkohet nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit, kurse prokurorët e tjerë emërohen dhe shkarkohen nga Presidenti i Republikës me propozimin e Prokurorit të Përgjithshëm.

Ndryshimet kushtetuese të vitit 2008⁴⁵² u shtrinë edhe mbi dispozitat e Kushtetutës për Prokurorinë. Megjithatë, ajo ruajti karakterin e saj, si organ kushtetues i pavarur, *organ i një lloji të veçantë*, pranë pushtetit gjyqësor. Sidoqoftë, ndryshimet kushtetuese krijojnë një raport më të ndërvartësuar midis Kuvendit dhe organit të Prokurorisë, pasi Prokurori i Përgjithshëm raporton në Kuvend për gjendjen e kriminalitetit. Ndërkohë, në bazë të redaktimit të parë të Kushtetutës ai kishte vetëm detyrimin për ta informuar Kuvendin mbi gjendjen e kriminalitetit, gjë që nuk e lidhte detyrimisht, me qëndrimin e Kuvendit për informacionin e tij. Ndryshimi i kësaj terminologjie, të shpie në një funksion kontrollues të Kuvendit, mbi Prokurorinë.

Gjithashtu, këto ndryshime kushtetuese, vendosën rishtazi një mandat 5-vjeçar me të drejtë riemërimi për Prokurorin e Përgjithshëm. Vendosja e mandatit përbën

⁴⁵⁰) Vendim i GJK, nr. 75, dt. 19.04.2002, në <http://www.gjk.gov.al/>

⁴⁵¹) Ligj Nr. 8737, dt. 12.2.2001, "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në RSh", i ndryshuar.

⁴⁵²) Ligji Nr. 9904, dt. 21.04.2008, "Për disa ndryshime në ligjin nr. 8417, dt. 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar.

një garanci për mbarëvajtjen dhe pavarësinë e detyrës së Prokurorit, pasi mund të shërbejë për të disiplinuar deri diku marrëdhëniet e tij, me organet e emërtesës, Parlamentin, maxhorancat parlamentare dhe Presidentin e Republikës. Në fakt, po shndërrohej në një rregull të zakonshëm, që prokurorët të largoheshin nga detyra përmes procedurave kushtetuese për shkarkimin e tyre. Sa herë që ndodhte krizë në raportet midis prokurorisë dhe institucioneve të tjera, rruga e zgjidhjes ishte gjetur përmes shkarkimit të prokurorëve të përgjithshëm. Ky fenomen ndodhte periodikisht, aq shpesh, sa që po krijohej përshtypja se shkarkimi nga detyra, përbënte rrugën normale të largimit të Prokurorit.

Shkaqet për shkarkimin e Prokurorit të Përgjithshëm janë përcaktuar shprehimisht në Kushtetutë (neni 149/2). Kjo e fundit, rendit konkretisht: shkeljen e Kushtetutës, ose shkelje të rënda të ligjit gjatë ushtrimit të funksioneve të tij, paaftësinë mendore a fizike, si dhe akte dhe sjellje që diskretitojnë rëndë pozitën dhe figurën e Prokurorit. Sidoqoftë, Gjykata ka dhënë një kontribut të rëndësishëm, veçanërisht për të respektuar të drejtën për një proces të rregullt ligjor në procedurat e ndjekura gjatë shkarkimit. Kështu p.sh., në përfundim të procedurave të ndjekura nga Parlamenti, pas një mocioni të paraqitur për shkarkimin e Prokurorit të Përgjithshëm dhe një mocioni për shkarkimin e tre anëtarëve të Gjykatës së Lartë, një grup deputetësh kërkuan nga Gjykata Kushtetuese që të bëjë interpretimin e neneve të Kushtetutës: 128 (*shkarkimi i gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese*), 140 (*shkarkimi i gjyqtarit të Gjykatës së Lartë*) dhe 149 pika 2 (*shkarkimi i Prokurorit të Përgjithshëm*).

Në përgjigje të kësaj kërkesë, Gjykata Kushtetuese ka interpretuar detyrat e organeve që kryejnë shkarkimin e Prokurorit të Përgjithshëm, si dhe e ka vënë theksin në respektimin e procedurave, me qëllim që i gjithë procesi i iniciuar nga Kuvendi, për shkarkimin e Prokurorit të Përgjithshëm, të jetë një proces i rregullt ligjor:

Standardet e gjithë pranuar demokratike, të cilat kanë gjetur vendin e tyre në Kushtetutë si dhe një sërë vendimesh të Gjykatës Kushtetuese, kanë përcaktuar dhe konsoliduar një sërë elementesh të procesit të rregullt ligjor, mungesa e të cilëve zhvlerësojnë si procedurat ashtu edhe vendimet e marra nga cildo organ. Argumentimi i shkeljeve që atribuohen, respektimi gjatë shqyrtimit i parimit të ndarjes së pushteteve, njohja paraprake e personit ndaj të cilit kërkohet të merret

masa e shkarkimit me materialet që e ngarkojnë atë me përgjegjësi, respektimi i të drejtës për t'u dëgjuar dhe mbrojtur si me anën e dhënies së sqarimeve paraprake ashtu dhe gjatë shqyrtimit të çështjes, janë disa nga elementet bazë që garantojnë të drejtën kushtetuese të cilitdo për një proces të rregullt, si një e drejtë themelore, cenimin e së cilës, jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese e ka identifikuar në çdo rast, si shkelje të Kushtetutës.⁴⁵³

Në një rast tjetër, mbi kërkesën e Prokurorit të Përgjithshëm, kundër vendimit të Kuvendit të Shqipërisë dhe dekretit të Presidentit të Republikës, Gjykata Kushtetuese ka shqyrtuar pretendimet e kërkuarit, se ishte zhvilluar një proces i parregullt ligjor për shkarkimin e tij nga detyra. Në këtë çështje Gjykata ka konstatuar se:

Kuvendi i ka konsideruar të mirëqena të gjitha akuzat e drejtuara ndaj kërkuarit duke u mbështetur vetëm në diskutimet e deputetëve, pa njoftuar rregullisht kërkuarin për përmbajtjen e materialit në ngarkim të tij, pa i dhënë kohën e nevojshme për përgatitjen e mbrojtjes dhe pa e dëgjuar atë për të parashtruar prapësimet rreth këtyre akuzave.⁴⁵⁴

Edhe në lidhje me dekretin e Presidentit për shkarkimin e Prokurorit, Gjykata është shprehur se detyra e tij është që të kryejë një “...verifikim nga pikëpamja kushtetuese të shkaqeve si dhe të procedurave të ndjekura nga Kuvendi për shkarkimin e Prokurorit të Përgjithshëm”. Në përfundim, kjo Gjykatë konkludoi se:

... procedurat e shkarkimit kanë qenë në kundërshtim me parimet kushtetuese. Prandaj, i kërkon Kuvendit të Shqipërisë të riparojë këto shkelje, duke rishqyrtuar çështjet në përputhje me parimet kushtetuese dhe normat e gjithëpranuara ndërkombëtare për një proces të rregullt ligjor.⁴⁵⁵

Sidoqoftë, ky vendim ka hyrë tashmë në radhët e atyre vendimeve që nuk kanë gjetur zbatim edhe sot në vitin 2011:

... Për sa i përket vendimit të Gjykatës Kushtetuese nr. 76, datë 25.4.2002, që lidhet me respektimin e procedurave konkrete të dëgjimit të Prokurorit të Përgjithshëm për shkak të procesit të parregullt ligjor të zbatuar nga Kuvendi

453) Vendim i GJK, nr. 75, dt. 19.04.2002 në <http://www.gjk.gov.al/>

454) Vendim i GJK nr. 76, dt. 25.04.2002, në <http://www.gjk.gov.al/>

455) Po aty.

*gjatë procedurës së shkarkimit të tij, nuk është ekzekutuar. Për më tepër, që përpara daljes së vendimit të Gjykatës Kushtetuese, u filluan dhe u përfunduan procedurat për emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm.*⁴⁵⁶

Ndryshe u veprua nga Kuvendi i Kosovës me vendimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, mbi vlerësimin e kushtetutshmërisë së Vendimit të Kuvendit të Republikës së Kosovës, procedurat e emërimit të Presidentit të Republikës.⁴⁵⁷ Në ndryshim nga përvoja shqiptare, Parlamenti kosovar zbatoi për një kohë fare të shkurtër vendimin përkatës të Gjykatës Kushtetuese, duke respektuar të gjitha parashtrirat e tij në lidhje me procesin kushtetues të zgjedhjes së Presidentit. Presidenti i Republikës dha dorëheqjen dhe u zhvillua sërish procesi në bazë të Kushtetutës dhe interpretimit që i kishte bërë asaj Gjykata Kushtetuese e Kosovës.

Çështja e respektimit të Kushtetutës është shtruar edhe me përcaktimin ligjor të procedurave të shkarkimit të prokurorëve të tjerë. Kështu, p.sh., në doktrinë është shprehur mendimi se ligji organik “Për Prokurorinë”, u siguron prokurorëve një mbrojtje ligjore më të ulët sesa çdo punonjësi tjetër të shërbimit civil.⁴⁵⁸

Një tjetër aspekt që ndeshim në jurisprudencën Kushtetuese të Shqipërisë, është edhe trajtimi i konfliktit të kompetencave midis Prokurorit të Përgjithshëm dhe Kuvendit. Kështu, Me vendimin nr. 31, datë 2.5.2006, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ngritjen e Komisionit Hetimor për shqyrtimin e kërkesës së një grupi deputetësh për “Nisjen e procedurës së shkarkimit nga detyra të Prokurorit të Përgjithshëm”, për shkelje të rënda të ligjit gjatë ushtrimit të detyrës. Kërkuesi, Prokurori i Përgjithshëm, ka kërkuar nga Gjykata Kushtetuese shfuqizimin e vendimit të mësipërm të Kuvendit, duke arsyetuar, se me këtë vendim, ka lindur një konflikt kompetencash midis Kuvendit dhe Prokurorisë, pasi në këtë rast, legjislativi ka marrë attribute që u përkasin organeve të tjera kushtetuese dhe konkretisht, prokurorisë dhe gjykatës. Duke shqyrtuar këtë çështje, Gjykata Kushtetuese, ka përsëritur qëndrimin e saj në raportin midis Prokurorit të Përgjithshëm dhe Kuvendit duke ritheksuar faktin se:

456) Qendra e Studimeve Parlamentare, “Ekzekutimi i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese dhe roli i rëndësishëm i tyre në forcimin e shtetit të së drejtës, Tiranë, 2008.

457) Vendim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës Nr: KO 29/11, 30 mars, 2011, i datës 22 shkurt 2011.

458) Myrtja Y., Funkionimi i Prokurorisë dhe garancitë kushtetuese dhe ligjore të prokurorëve në detyrë, Tribuna Juridike, Nr. 53 (2), 2005.

...e drejta për të ushtruar hetim parlamentar nuk mund të jetë e pakufizuar. Kufizimi i saj lidhet me detyrimin që objekti i hetimit, të respektojë parimet kushtetuese, si parimi i ndarjes së pushteteve, i prezumimit të pafajësisë etj. Pavarësia e gjykatave nuk pengon qëndrimet kritike të qytetarëve apo deputetëve, por vlerësimi i tyre nëpërmjet raporteve të komisioneve hetimore parlamentare, vjen në kundërshtim me parimet kushtetuese.⁴⁵⁹

Prandaj, në përfundim të gjykimit, Gjykata Kushtetuese ka vendosur:

Kuvendi i Shqipërisë nuk ka kompetencë të kontrollojë dhe të vlerësojë vendimet e prokurorëve në çështjet konkrete për mosfillimin e procedimit penal, për pezullimin e hetimeve, për pushimin e çështjeve penale, për marrjen e masave të sigurimit, si dhe të vendimeve e veprimeve të tjera që lidhen me ushtrimin e ndjekjes penale dhe përfaqësimin e akuzës në gjyq.⁴⁶⁰

Ky vendim, si dhe vendime të tjera që kanë përcaktuar pozicionin e Kuvendit si organi më i lartë ligjvënës, si dhe të komisioneve hetimore në raport me institucionet e pavarura kushtetuese, kanë ndihmuar mjaft në praktikën e mëvonshme hetimore parlamentare, për të mbrojtur parimin e ndarjes e të balancimit midis pushteteve dhe atë të shtetit të së drejtës.

⁴⁵⁹⁾ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 26, datë 4.12.2006 në <http://www.gjk.gov.al/>

⁴⁶⁰⁾ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 26, datë 4.12.2006 në <http://www.gjk.gov.al/>

X. FORCAT E ARMATOSURA

Kushtetuta e RSh në pjesën e 15 të saj parashikon rregullimin e forcave të armatosura në vendin tonë.⁴⁶¹ Në këtë pjesë të Kushtetutës parashikohet që forcat e armatosura përbëhen nga tre lloje forcash (shërbimesh): forcat tokësore, detare dhe ato ajrore. Komandant i Forcave të Armatosura në kohë paqeje është Presidenti i Republikës, i cili ushtron drejtimin e Forcave të Armatosura nëpërmjet Kryeministrit dhe Ministrit të Mbrojtjes. Në kohe lufte Presidenti i Republikës emëron dhe shkarkon Komandantin e Forcave të Armatosura me propozim të Kryeministrit.⁴⁶² Pranë Presidentit të Republikës funksionon Këshilli i Sigurimit Kombëtar si organ këshillimor i Presidentit.⁴⁶³ Kompetencat e Presidentit të Republikës si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura dhe ato të Komandantit të Forcave të Armatosura dhe varësia e tyre nga organet kushtetuese, ashtu edhe organizimi dhe funksionimi i forcave të armatosura caktohen me ligj.

Në një sërë ligjesh, si p.sh. Ligji nr. 9171, datë 22.01.2004 “Për gradat dhe karrierën ushtarake në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, Ligji nr. 9183, datë 05.02.2004 “Për disiplinën ushtarake në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, Ligjin nr. 9074, datë 29.05.2003 “Për Shërbimin Informativ Ushtarak”, Ligji nr. 8671, datë 26.10.2000 “Për pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”; Ligjin nr. 9295, datë 21.10.2004 “Për kriteret e pranimit, karrierën dhe ndërprerjen e saj në Shërbimin Informativ Ushtarak”, Ligji nr. 9210, datë 23.03.2004 “Për statusin

461) N. 166 - 169 të Kushtetutës.

462) Neni 169 i Kushtetutës.

463) Neni 168 i Kushtetutës.

e ushtarakut të Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, apo Ligji Nr. 7978, datë 26.7.1995 “Për forcat e armatosura të Republikës së Shqipërisë”, janë të rregulluara aspekte të ndryshme të organizimit dhe funksionimit të FA në RSh. Në përputhje me këtë kuadër ligjor, FA i nënshtrohen kontrollit civil demokratik dhe angazhohen për kryerjen e misionit kushtetues: ruajtjen e pavarësisë, sovranitetit dhe tërësisë territoriale të vendit e rendit kushtetues, mbrojtjen dhe mbështetjen e popullit në kohë paqeje, krize e lufte, si dhe dhënien e kontributit për paqen dhe sigurinë në rajon e më gjerë. Forcat e Armatosura konsiderohen si instrumenti ushtarak i shtetit për sigurinë e vendit dhe përbëjnë një nga tre elementet kryesore (së bashku me elementet diplomatike dhe ekonomike) të Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të Republikës së Shqipërisë.⁴⁶⁴ Ato marrin pjesë, gjithashtu, në operacione të shumëllojshme të ndihmës humanitare në raste fatkeqësish brenda territorit të Republikës së Shqipërisë, si dhe në misione ndërkombëtare jashtë vendit (me mandat kushtetues).⁴⁶⁵ Forcat e armatosura kanë një rol të rëndësishëm edhe gjatë gjendjes së jashtëzakonshme dhe asaj të luftës në vendin tonë. Në rast rreziku për rendin kushtetues dhe për sigurinë publike, dhe me shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme ndërhyrja e forcave të armatosura bëhet me vendim të Kuvendit dhe vetëm kur forcat e policisë nuk janë në gjendje të rivendosin rendin.⁴⁶⁶ Shqipëria është një vend anëtar i NATO që prej vitit 2008, si rezultat i të cilës organizimi i forcave të armatosura realizohet me qëllim krijimin e kapaciteteve përkatëse që i shërbejnë edhe pjesëmarrjes në operacionet e NATO-s në kuadër të mbrojtjes kolektive, si dhe në operacionet e drejtuara prej saj për ruajtjen e paqes dhe të sigurisë edhe jashtë zonës së saj të përgjegjësisë.

Ligji Nr. 7978, datë 26.7.1995 “Për Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar detajon rregullimin e forcave të armatosura në vend. FA në vendin tonë drejtohen nga Shefi i Përgjithshëm i Shtabit të Përgjithshëm dhe përbëhen nga forcat detare, tokësore dhe ajrore dhe drejtohen nga komanda kryesore, ajo e Forcës së Bashkuar (KFB), që mbështetet nga Komanda e Mbështetjes (KM) dhe Komanda e Doktrinës dhe e Stërviçjes (KDS).⁴⁶⁷ Një sërë organesh janë të veshura me

464) Ligj nr. 9419, datë 20.5.2005 “Për miratimin e Strategjisë Ushtarake të Republikës së Shqipërisë”

465) Pika 1 e Strategjisë Ushtarake të Republikës së Shqipërisë.

466) Neni 175 i Kushtetutës.

467) <http://www.gs.mil.al/mat.php?idr=62&idm=378&lang=AL>

kompetenca me qëllim ushtrimin e kontrollit në nivele të ndryshme apo drejtimin e FA në kohë të ndryshme, në kuadër të një skeme e cila përfshin një sërë aktorësh sa të pushtetit legjislativ, aq të atij ekzekutiv apo edhe përtej tyre për drejtimin dhe kontrollin e FA.

Në kuadër të ushtrimit të kontrollit ndaj FA, Kuvendi është organi themelor i ngarkuar me kontrollin e veprimtarisë së FA-së: ai jo vetëm përcakton pushtetet dhe autoritetin e komandimit të tyre për kohe paqeje, gjendje të jashtëzakonshme dhe kohë lufte, por edhe kontrollon veprimtarinë e tyre. Organet drejtuese gjithashtu janë disa e përfshijnë sa Presidentin e RSh aq edhe Qeverinë, Kryeministrin dhe Ministrin e Mbrojtjes. Kështu, Presidenti i Republikës së Shqipërisë është Komandanti i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura, e në kohë paqeje, ushtron drejtimin e Forcave të Armatosura nëpërmjet Kryeministrit dhe Ministrit të Mbrojtjes, ndërsa në kohë lufte drejton FA-në nëpërmjet Komandantit të FA-së. Presidenti ushtron një sërë kompetencash që përfshijnë:

- miraton strukturën organizative dhe planin e përhapjes strategjike të FA-së
- miraton planin e veprimeve të FA në kohë paqeje
- miraton planin e veprimeve të FA në rastet e vendosjes së masave të jashtëzakonshme, si dhe
- miraton vendimet e Komandantit të FA-së për përdorimin në veprimet ushtarake në kohë lufte të FA-së.

Kryeministri është përgjegjës për drejtimin, zhvillimin dhe gjendjen e Forcave të Armatosura në kohë paqeje, funksion të cilin kryesisht e ushtron nëpërmjet Ministrit të Mbrojtjes. Presidenti i Republikës, me propozim të Kryeministrit, emëron dhe shkarkon Shefin e Shtabit të Përgjithshëm, si dhe, me propozim të Ministrit të Mbrojtjes, emëron dhe shkarkon komandantët e forcave tokësore, detare dhe ajrore. Komandantët e llojeve të forcave janë drejtuesit ushtarakë më të lartë për Forcat Tokësore, Forcat Detare dhe Forcat Ajrore. Këto autoritete drejtuese të FA adresohen në Ligjin 8671, datë 26.10.2000 “Për pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të forcave të armatosura të Republikës së Shqipërisë”, ku përcaktohen si pushtetet dhe autoritetet e komandimit dhe të drejtimit strategjik të forcave të armatosura në RSh: Kuvendi, Presidenti, Këshilli i Ministrave,

Kryeministri, Ministri i Mbrojtjes, Shtabi i Përgjithshëm, dhe Shefi i Shtabit të Përgjithshëm, si dhe komandantët e forcave detare, ajrore dhe tokësore. Ligji madje përcakton edhe se Prefekti, në cilësinë e përfaqësuesit të Këshillit të Ministrave në qark, përgjigjet për organizimin e mbrojtjes së popullsisë dhe pronës nga fatkeqësitë natyrore, ekologjike dhe dëmtimet e luftës.

Së treti, aspekti i mbajtjes së përgjegjësisë institucionale si një ndër aspektet e transparencës, kontrollit dhe llogaridhënies administrative (e jo vetëm) është adresuar në nivele të ndryshme në FA. Ministri i Mbrojtjes është përgjegjës para Kuvendit, Presidentit dhe Kryeministrit për zhvillimin dhe zbatimin e politikave të mbrojtjes. Shefi i Shtabit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura është përgjegjës para Presidentit të Republikës, Kryeministrit dhe Ministrit të Mbrojtjes për përgatitjen dhe gatishmërinë luftarake të FA-së, për plotësimin me personel, si dhe drejtimin e organizimin e veprimeve ushtarake dhe joushtarake. Komandantët e llojeve të forcave, si drejtuesit ushtarakë më të lartë për Forcat Tokësore, Forcat Detare dhe Forcat Ajrore dhe janë përgjegjës për gatishmërinë operacionale për forcat e tyre përkatëse.

Kushtetuta me rregullimet e saj rregullon apo orienton rregullimin e një sërë çështjeve në lidhje me FA. Së pari, ShISH, i cili deri para vitit 1998 ka qenë pjesë e FA, me Kushtetutën në fuqi nuk është më pjesë e forcave të armatosura në RSh. Për forcat e armatosura, rolin e shërbimit të inteligjencës e luan Shërbimi Informativ Ushtarak i rregulluar me Ligjin nr. 9074, datë 29.05.2003 “Për Shërbimin Informativ Ushtarak”.

Më tej, Kushtetuta parashikon në mënyrë të shprehur ekzistencën e Ministrit të Mbrojtjes. Kjo do të thotë që ky institucion është një institucion i ekzekutivit ekzistenca e të cilit nuk mund të vihet në dyshim nga vullneti i pushtetit ekzekutiv, siç mund të ndodhë me ministrat e tjerë të cilët nuk janë të shprehur në këtë mënyrë në Kushtetutë. Nisur nga ajo që Kushtetuta parashikon në nenin 6 të saj, *‘organizimi dhe funksionimi i organeve të parashikuara në Kushtetutë rregullohet me ligj përveç kur parashikohet ndryshe.’* Kjo do të thotë që legjislatori pritet të përmbushë një detyrim të tillë kushtetues për këtë organ administrativ shtetëror, pra Ministrin e Mbrojtjes.

Kushtetuta, gjithashtu, parashikon disa papajtueshmëri për ushtarakët e shërbimit aktiv, të cilët sipas N. 167 të saj, nuk mund të zgjidhen ose të emërohen në detyra të tjera shtetërore dhe as të marrin pjesë në parti ose në veprimtari politike. Neni 167 përcakton edhe se: '*[p]jesëtarët e forcave të armatosura ose personat që kryejnë shërbim alternativ, gëzojnë të gjitha të drejtat dhe liritë kushtetuese, përveç rasteve kur ligji parashikon ndryshe*'.⁴⁶⁸

Çështja e garantimit të të drejtave e lirive themelore kushtetuese për punonjësit e forcave të armatosur në RSh është marrë në shqyrtim nga GjK në Vendimin Nr. 33/2010.⁴⁶⁹ Në këtë vendim, GjK mori në shqyrtim çështjen e disa ndryshimeve ligjore që i bëheshin fitimit të së drejtës për sigurime shoqërore suplementare të ushtarakëve të FA (si dhe të punonjësve të disa organeve të tjera si Policia e Shtetit, Garda e Republikës, ShISH, Policia e Burgjeve, Policia e Mbrojtjes nga Zjarri).⁴⁷⁰ Në këtë vendim GjK theksoi se neni (N. 14/2) i ligjit të ndryshuar mbi pensionin e parakohshëm për vjetërsi shërbimi dhe pensionin suplementar të pleqërisë ka cenuar parimin e sigurisë juridike dhe ky cenim nuk është i justifikueshëm, pasi:

. . . cenon të drejtat e fituara nga ushtarakët e Forcave të Armatosura . . . nga zbatimi i ligjeve të mëparshme dhe të vendimeve të formës së prerë të gjykatave.

. . . me rregullimin e ri të bërë nga pika 2 e nenit 14 vendoset një kufizim në masën e pensionit të parakohshëm për vjetërsi shërbimi, duke u vendosur një tavan maksimal. Gjykata vlerëson se vendosja e këtij kufizimi sjell si pasojë uljen e masës së pensionit të parakohshëm për një kategori përfituesish. Kjo ulje mund të jetë e përligjur në funksion të uljes së shpenzimeve buxhetore dhe vështirësive paguese të shtetit, por subjektet e interesuara parashtruan se shpenzimet e Buxhetit të Shtetit për këto përfitime nuk pësojnë ulje nga zbatimi i ligjit objekt gjykimi. Këto subjekte nuk paraqiten përpara Gjykatës asnjë argument bindës që kjo ulje është bërë për arsye të një interesi publik. Nisur nga funksioni dhe rëndësia e pensionit të parakohshëm për vjetërsi shërbimi, zvogëlimi i masës

468) Neni 167 i Kushtetutës.

469) Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2010, Shtypshkornja ILAR, 2011, f. 697.

470) Ligji nr. 10142, datë 15.05.2009 "Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të punonjësve të Policisë së Shtetit, të Gardës së Republikës, të Shërbimit Informativ të Shtetit, të Policisë së Burgjeve, të Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të shpëtimit e të punonjësve të shërbimit të kontrollit të brendshëm në Republikën e Shqipërisë"

së tij ose kufizimi nga neni 14/ 2 e ligjit objekt gjykimi të shumës maksimale që mund të përfitohet nuk janë veprime që mund të përligjen me interesin e rëndësishëm publik. Për këtë arsye Gjykata çmon se dispozitat e nenit 14/2 të ligjit objekt gjykimi janë në kundërshtim me parimin e sigurisë juridike dhe të shtetit të së drejtës.

Gjithashtu, GjK theksoi edhe se një nen tjetër (N. 27) i ligjit të ndryshuar cenon një tjetër parim për ushtarakët e nxjerrë në lirim për shkak të dënimit me vendim gjyqësor, kishte cenuar një tjetër parim të rëndësishëm kushtetues, atë të mos dënimit dy herë për të njëjtën vepër penale. Kështu, GjK arsyetoi se:

. . . kjo dispozitë është një sanksion me natyrë pasurore dhe që për shkak të karakterit të saj strikt, barazohet me dënimin penal. Në nenin 34 të Kushtetutës parashikohet se : “Askush nuk mund të dënohet më shumë se një herë për të njëjtën vepër penale ...”. Kjo dispozitë kushtetuese sanksionon parimin “non bis in idem”: personi nuk mund të dënohet më shumë se një herë për të njëjtën shkelje të ligjit. Pikërisht ky përjashtim nga përfitimet suplementare të përfituesve, që janë dënuar nga gjykata për kryerjen e një krimi me dashje është i barabartë me një ridënim për të njëjtën vepër dhe për pasojë bie ndesh me dispozitën kushtetuese të lartpërmendur. Gjithashtu, Gjykata vëren se zbatimi i kësaj dispozite sjell pasoja negative edhe për ata ushtarakë, të cilët pas vuajtjes së dënimit me burgim janë rehabilituar.

Me këtë vendim të saj, Gjykata Kushtetuese ritheksoi pra se të drejtat e liritë themelore të njeriut dhe parimet themelore të kushtetutshmërisë e ligjshmërisë janë të garantuara nga Kushtetuta po aq edhe për punonjësit e forcave të armatosura në RSh.

Gjykata Kushtetuese ka marrë në shqyrtim edhe disa çështje që kanë të bëjnë me forcat e armatosura. Kështu, në vitin 1997, me Vendimin 12/1997,⁴⁷¹ GjK theksoi se largimi nga puna i një ushtaraku të emëruar me Dekret të Presidentit nga Këshilli i Ministrave është konflikt interesi, për shkak se kompetenca e liritimit në bazë të ligjit në fuqi⁴⁷² i përkiste Presidentit dhe jo Këshillit të Ministrave. Sipas GjK, ‘*....marrja e kompetencës së një organi tjetër e bën Vendimin e Këshillit të Ministrave të pavlefshëm*’.

471) Vendime të Gjykatës Kushtetuese 1997-1999, QPZ, Shtypshkronja Edlor, 2000, f. 33.

472) Ligji Nr. 7978, dt. 26.7.1995 "Për Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë".

Në një tjetër vendim të saj, GjK mori në shqyrtim një kërkesë për interpretimin e Kushtetutës që kishte të bënte me ushtrimin e kompetencave të Presidentit të RSh në lidhje me forcat e armatosure. Kushtetuta e 1998 parashikon në N. 178 të saj se aktet normative zbatohen për aq sa nuk ajanë shfuqizuar. Presidenti i RSh i kërkoi GjK interpretimin pikërisht të këtij neni të Kushtetutës meqenëse ai me Ligjin nr. 7528, dt. 11.12.1991 ‘Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura’. Këshilli i Mbrojtjes nuk parashikohet nga Kushtetuta e 1998, për këtë arsye çështja që parashitroi Presidenti kishte të bënte pikërisht me rregullimin e këtij organi nga Ligji nr. 7528. Me Vendimin e saj Nr. 77/1998⁴⁷³ GjK theksoi se:

... rregulli i vendosur në atë nen [N. 178] do të zbatohet për ato organe kushtetuese që do të ekzistojnë pas hyrjes në fuqi të Kushtetutës. Rregulli i mësipërm gjithashtu do të zbatohet edhe për ato ligje apo akte normative që në tërësi apo në pjesë të veçanta të tyre nuk vijnë në kundërshtim me dispozita konkrete të Kushtetutës.

... përderisa Këshilli i Mbrojtjes, i parashikuar si organ kushtetues nga “Dispozitat Kryesore Kushtetuese” nuk ekziston më si i tillë, atëherë edhe ligji nr. 7528, datë 11.12.1991 në dispozitat që përcakton funksionet e tij nuk është i zbatueshëm.

Kështu, në reflektim të Kushtetutës, Presidenti i Republikës, si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura, ushtron të gjitha funksionet e kompetencat që kanë të bëjnë me Forcat e Armatosura që parashikohen shprehimisht nga nenet e Kushtetutës dhe ligjet që nuk vijnë në kundërshtim me Kushtetutën.

473) *Vendime të Gjykatës Kushtetuese 1997-1999, QPZ, Shtypshkronja Edlor, 2000, f. 225.*

XI. QEVERISJA VENDORE: STRUKTURA DHE FUNKSIONET

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ka parashikuar decentralizimin mbështetur mbi parimin e autonomisë vendore si një prej parimeve themelore të organizimit të shtetit shqiptar – N. 13.⁴⁷⁴ Bazuar në këtë themel, pjesa e 6të e Kushtetutës i kushtohet organizimit dhe funksionimit të qeverisjes vendore. Qeverisja Vendore funksionon edhe në përputhje me Kartën e Autonomisë Vendore të Këshillit të Evropës ratifikuar nga Republika e Shqipërisë në maj të vitit 1998.⁴⁷⁵ Rregullimi më i detajuar i saj bëhet me Ligjin Nr. 8652, datë 31.07.2000 “Për Organizimin dhe Funksionim e Qeverisjes vendore” (Ligji mbi qeverisjen vendore). Në referim të konceptit doktrinar “ndarje vertikale e pushteteve”, qeverisja vendore në këtë lloj ndarje është reflektim i ‘pushtetit vendor’⁴⁷⁶ edhe pse duhet thënë që koncepti i ndarjes vertikale duhet kuptuar në kontekstin e parimit të unitetit. Qeverisja vendore klasifikohet si një pjesë e qenësishme e pushtetit ekzekutiv. Ajo është ajo pjesë e këtij pushteti që ushtron disa të drejta dhe detyrime të caktuara në zbatim të ligjeve të miratuara nga Kuvendi i RShsë, por gjithmonë në reflektim të politikave qendrore të zhvilluara në vend. Pra, edhe pse Kushtetuta parashikon se decentralizimi është parimi mbi të cilin mbështetet qeverisja vendore në vend, gjithsesi shteti shqiptar është unitar: politikat, si të brendshme, ashtu edhe të jashtme, janë të krijuara nga një tërësi organesh dhe jo nga disa paralele. Kjo do të thotë që decentralizimi duhet kuptuar si një organizim i brendshëm i pushtetit ekzekutiv i ndarë me qëllim që disa detyra t’i kalohen disa organeve që janë vendosur politikisht e gjeografikisht më afër qytetarëve. Pra, janë krijuar një tërësi organesh që përbëjnë atë që quhet qeverisje

474) Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë miratuar me ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998.

475) Ligji Nr. 8548, datë 11.11.1999, Për ratifikimin e Kartës së Evropiane e Autonomisë Lokale.

476) Anastasi A., E Drejta Kushtetuese, Shtëpia Botuese Pegi, Tiranë, 2003.

vendore dhe që nuk është gjë tjetër veçse ushtrim i disa prej kompetencave të pushtetit ekzekutiv në vendin tonë në një mënyrë që të jetë më afër qytetarëve.

Kushtetuta ka krijuar bashkitë dhe komunat si njësi bazë të qeverisjes vendore dhe qarqet si njësi të harmonizimit të politikave mes disa komunave e bashkive. Kushtetuta lejon edhe krijimin e njësive të tjera në qeverisjen vendore me ligj dhe aktualisht në Shqipëri janë krijuar edhe Minibashkitë si nënndarje të Bashkisë së Tiranës. Këto njësi, qofshin bazë apo harmonizuese, kanë të krijuar në to një tërësi organesh të cilat ushtrojnë secili funksione të caktuara. Kështu, qeverisja vendore paraqitet si një tërësi institucionesh që zbatojnë ligjet e vendit dhe adresojnë çështje e nevoja të qenësishme të përditshme të komuniteteve të caktuara. Kjo tërësi institucionesh është krijuar me qëllim që të jetë më afër komunitet, të njohë më mirë nevojat e qytetarëve dhe t'i shërbejë më mirë atyre. Ligji parashikon qartë se cilat janë organet e qeverisjes vendore, ndër më kryesoret organet ekzekutive, pra kryetarët e bashkive, komunave, (minibashkive apo kryesia e qarkut) dhe ato përfaqësuese, pra këshillat bashkiakë, komunalë, minibashkiakë e të qarkut. Pjesë e njësive të qeverisjes vendore janë edhe një sërë organesh të tjera të krijuara sipas ligjit.⁴⁷⁷

Qeverisja vendore siguron një qeverisje në një nivel sa më afër shtetasve. Kjo afërsi me komunitetin realizohet si rrjedhojë e skemave të ndryshme të parashikuara nga ligji që kanë të bëjnë sa me momentin e krijimit të organeve themelore të qeverisjes vendore, apo me vendndodhjen e tyre, me kompetencat që ato ushtrojnë, apo mënyrën si ato i ushtrojnë këto kompetenca. Së pari, organet themelore të qeverisjes vendore krijohen si rezultat i votimeve të drejtpërdrejta (apo krijimit indirekt prej institucioneve të votuara në raste të caktuara, si p.sh. në rastin e qarqeve) nga populli/komuniteti i një zone të caktuar. Pra, vetë qytetarët e një zone të caktuar gjeografike zgjedhin ata që do të jenë në krye të institucioneve të qeverisjes vendore që sipas ligjit janë të veshur me të drejta dhe detyrime/përgjegjësi për të trajtuar dhe zgjidhur çështje të caktuara të komunitet. Kryetarët dhe Këshillat e njësive bazë të qeverisjes vendore zgjidhen nga populli me votim një herë në katër vjet. Së dyti,

*477) Territori i vendit është i ndarë i gjithi në 374 njësi të vogla, komuna ose bashki; njëra prej bashkive (Tirana) është e nënndarë në 11 njësi më të vogla. Të 374 njësitë bashki e komuna janë të grupuara në 12 qarqe. Për më gjërë shih: *Qeverisja vendore në Shqipëri, Botim i Shoqatës së Bashkive, Tiranë 2009.**

organet e qeverisjes vendore janë të vendosur në qendrat e ndarjeve administrativo-territoriale përkatëse, për të qenë gjeografikisht pranë komunitetit. Së treti, këto organe ushtrojnë kompetenca të tilla si p.sh. planifikojnë hapësirat territoriale, adresojnë problemet sociale duke ofruar shërbime sociale në komunitetin përkatës sipas nevojave, ushtrojnë funksione që kanë të bëjnë me ndriçimin, kanalizimet, ujësjellësin, dekorimin, etj., të territoreve përkatëse, apo me aspekte të jetës kulturore e sportive të tyre. Po ashtu, mënyra si ushtrojnë këtë kompetenca është e tillë që përfshirja e qytetarëve jo vetëm nëpërmjet votimeve, por edhe skemave të konsultimeve të tyre, pra thithjes së mendimit të grupeve të interesit përkatës është e parashikuar me ligj si pjesë e procesit funksional të tyre.

Nëse do të përmblihdhnim misionin që ka qeverisja vendore, në reflektim edhe të ligjit, ai do të ishte:

- Njohje të ekzistencës së identiteteve dhe vlerave të ndryshme të bashkësive;
- Respektim të të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve të sanksionuara në Kushtetutë ose në ligje të tjera;
- Zgjedhje e llojeve të ndryshme të shërbimeve dhe lehtësirave të tjera publike vendore në dobi të bashkësisë;
- Ushtrimi efektiv të funksioneve, kompetencave dhe realizimit të detyrave nga organet e qeverisjes vendore;
- Realizim i shërbimeve në forma të përshtatshme;
- Nxitje efektive të pjesëmarrjes së bashkësisë në qeverisjen vendore.⁴⁷⁸

Njësitë e qeverisjes vendore në vend janë komunat, bashkitë dhe qarqet, si dhe minibashkitë për Bashkinë e Tiranës. Njësitë bazë janë komunat e bashkitë, ndërsa qarqet janë harmonizuese të politikave të disa bashkive e komunave. Vendi është i ndarë në 12 qarqe, pjesë e të cilave janë disa bashki e komuna. Janë gjithsej 65 bashki dhe 309 komuna në vendin tonë.⁴⁷⁹ Vetëm bashkia e Tiranës është e nëndarë në 11 minibashki. Minibashkitë përbëjnë territore të ndara të Bashkisë ku janë ligji ka parashikuar krijimin e organeve përfaqësuese dhe ekzekutive, të zgjedhura drejtpërdrejtë nga banorët përkatës, me kompetenca të kufizuara shërbimi, pa prishur

⁴⁷⁸) Shih N. 2 të Ligjit mbi qeverisjen vendore.

⁴⁷⁹) Ligji Nr. 8653, datë 31.07.2000 "Mbi ndarjen administrative territoriale të njësisve të qeverisë vendore në Republikën e Shqipërisë."

karakterin unik të Bashkisë së Tiranës. Kjo e fundit, sipas përcaktimeve të ligjit transferon kompetenca në njësitë bashkiake.

Kjo ndarje quhet thjesht ndarje administrative-territoriale dhe ky emërtim vjen prej faktit që vendi ynë është shtet unitar, ku ka një shtet dhe jo shumë shtete në përbërje. Këto ndarje rregullohen konkretisht me ligj mbi bazën e nevojave dhe të interesave të përbashkëta ekonomike dhe të traditës historike.⁴⁸⁰ Sipas Kushtetutës – N. 108 - kufij të tyre nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to.

11.1. Njësitë e qeverisjes vendore dhe detyrat që ato kryejnë

Komuna dhe bashkia janë njësi bazë të qeverisjes vendore të cilat krijohen si unitete administrativo-territorial dhe bashkësi banorësh, e para kryesisht në zona rurale e në raste të veçanta edhe urbane, dhe e dyta si rregull në zona urbane dhe në raste të veçanta dhe zona rurale.⁴⁸¹ Shtrirja territoriale, emri dhe qendra e komunës apo bashkisë përcaktohen me ligj.⁴⁸² Nënndarjet e komunës quhen fshatra dhe në raste të veçanta qytete. Qytet, shpallet një qendër banimi, e cila ka një plan perspektiv zhvillimi urban të miratuar. Shpallja e qytetit bëhet me ligj. Përcaktimi i territorit të nënndarjeve në Komuna bëhet nga këshilli komunal, ndërsa të bashkisë në zona urbane quhen lagje. Në Bashki, lagjet krijohen në territore me mbi 15 000 banorë me vendim të këshillit bashkiak. Kur bashkia përfshin zona rurale, nënndarja quhet fshat. Fshati krijohet në një territor me mbi 200 banorë.

Qarku është njësi e nivelit të dytë të qeverisjes vendore. Ai përfaqëson një unitet administrativo-territorial, të përbërë nga disa komuna dhe bashki me lidhje gjeografike, tradicionale, ekonomike, sociale dhe interesa të përbashkët. Pra, sipas Kushtetutës qarku prezantohet si nivel i dytë i qeverisjes vendore, duke zëvendësuar kështu rrethin, që tashmë ekziston thjesht si një nënndarje e qarkut, dhe që nuk gëzon të drejtat e vetëqeverisjes. Shtrirja territoriale, emri dhe qendra e rrethit përcaktohen me ligj. Qarku është njësi ku ndërtohen e zbatohen politikat rajonale dhe ku ato

480) N. 108 i Kushtetutës.

481) N. 108 i Kushtetutës.

482) Ligji Nr. 8653, datë 31.07.2000 "Mbi ndarjen administrative territoriale të njësive të qeverisë vendore në Republikën e Shqipërisë."

harmonizohen me politikën shtetërore. Kufijtë e qarkut përputhen me kufijtë e komunave dhe të bashkive që e përbëjnë atë. Qendra e qarkut vendoset në një nga bashkitë që përfshihen në të. Shtrirja territoriale, emri dhe qendra përcaktohen me ligj.⁴⁸³

11.2. Organet e qeverisjes vendore

Njësitë e qeverisjes vendore kanë organe përfaqësuese dhe ekzekutive. Njësia është ndarja e territorit në pjesëza të vogla në hapësirën e të cilave krijohen me disa organe të administratës publike: edhe pse njësitë sipas Kushtetutës dhe legjislacionit në fuqi janë persona juridikë, brenda tyre janë të krijuara organe, të cilët gjithashtu janë persona juridikë të veshur me të drejta e detyrime të caktuara. Ndërsa njësia si person juridik paralelizohet me ‘shtetin’ (pa dyshim pa çuar nëpër mendje që kemi të bëjmë në rastin e Shqipërisë me struktura paralele shtetërore të veçanta sepse ne jemi shtet unitar), organet në to janë institucionet e krijuara për të drejtuar organizmin e jetës në atë pjesën e kufizuar të territorit. Kështu, në këto pjesë të veçanta të territorit, dhe vetëm në to, ka një organizim të institucioneve për sa i përket vendimmarrjes dhe ekzekutimit të tyre në jetën e përditshme: këto organe marrin vendime të përditshme me karakter të përgjithshëm dhe me karakter të posaçëm për çdo rast që paraqitet pranë tyre për zgjidhje dhe për të cilat ligji ka përcaktuar që ato janë kompetente. Njësitë e qeverisë vendore gëzojnë të drejta dhe pushtete vetëqeverisëse, që do të thotë organet e krijuara pranë tyre i gëzojnë këto të drejta e detyrime gjithashtu. Për komunat e bashkitë (si dhe minibashkitë e Tiranës) organet përfaqësuese dhe ekzekutive zgjidhen me zgjedhje të drejtpërdrejta, fshehta e individuale, nëpërmjet skemës së sistemit zgjedhor të miratuar në Kodin Zgjedhor, ndërsa për qarqet ato krijohen nga Këshillat komunalë e bashkiakë përkatës.

Organet përfaqësuese të njësive bazë të qeverisjes vendore (dhe minibashkive të Tiranës) janë këshillat, të cilët zgjidhen çdo katër vjet me zgjedhje të përgjithshme, të drejtpërdrejta dhe me votim të fshehtë.⁴⁸⁴ Të drejtën për t’u zgjedhur në këshillat vendorë e kanë vetëm shtetasit që janë me banim të përhershëm në territorin e njësive

⁴⁸³ Ligji Nr. 8653, datë 31.07.2000 “Mbi ndarjen administrative territoriale të njësive të qeverisë vendore në Republikën e Shqipërisë.”

⁴⁸⁴ Sqarojmë që në Kushtetutën e miratuar në vitin 1998 kohëzgjatja e zgjedhjes së tyre ishte tre vjet dhe me ndryshimet e vitit 2007, u shndërrua në katër vjet, siç aktualisht është.

vendore përkatëse. Këshillat krijohen me zgjedhje të drejtpërdrejta përmes listave të hartuara nga subjektet zgjedhore (parti politike, koalicione apo kandidatë të pavarur) dhe sistemit proporcional rajonal aktualisht në fuqi sipas Kodit Zgjedhor. Numri i anëtarëve të këshillit komunal dhe bashkiak përcaktohet sipas numrit të popullsisë. Këshilli i bashkisë e komunës (dhe minibashkive) ka të drejtë të nxjerrë urdhëresa dhe vendime me fuqi detyruese të përgjithshme përkatësisht për bashkinë, komunën (apo minibashkinë). Organet përfaqësuese të njësisë së nivelit të dytë, pra qarkut, zgjidhet me përfaqësues të organeve përfaqësuese të atyre njësisive bazë të qeverisjes vendore që janë në përbërje të qarkut sipas skemës së përcaktuar në ligj. Bashkitë dhe ko munat, pjesë përbërëse e qarkut, delegojnë anëtarë në këshillin e qarkut në përpjesëtim me popullsinë e tyre, por për çdo rast të paktën një anëtar. Kryetarët e komunave dhe të bashkive janë kurdoherë anëtarë të këshillit të qarkut. Anëtarët e tjerë të tij zgjidhen me lista përpjesëtimore ndër këshilltarët bashkiakë ose komunalë nga këshillat përkatës. Këshilli i qarkut ka të drejtë të nxjerrë urdhëresa dhe vendime me fuqi detyruese të përgjithshme për qarkun.

Këshillat komunalë, bashkiakë dhe të qarkut ushtrojnë disa kompetenca si më poshtë:

- rregullojnë dhe administrojnë në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të tyre
- ushtrojnë të drejtat e pronës, administrojnë në mënyrë të pavarur të ardhurat e krijuara, si dhe kanë të drejtë të ushtrojnë veprimtari ekonomike
- kanë të drejtë të mbledhin dhe të shpenzojnë të ardhurat që janë të domosdoshme për ushtrimin e funksioneve të tyre
- të drejtë të vendosin, në përputhje me ligjin, taksa vendore, si dhe nivelin e tyre
- caktojnë rregullat për organizimin dhe funksionimin e tyre në pajtim me ligjin
- krijojnë simbolet e qeverisjes vendore, si dhe titujt vendorë të nderit
- ndërmarrin nisma për çështje vendore përpara organeve të caktuara me ligj.

Organi ekzekutiv i bashkisë (minibashkisë) ose i komunës është kryetari, i cili zgjidhet drejtpërdrejt nga populli, gjithashtu me votim të fshehtë çdo 4 vjet me zgjedhje të përgjithshme. Të drejtën për t'u zgjedhur si kryetar bashkie (minibashkie)

ose komune e kanë vetëm shtetasit që janë me banim të përhershëm në territorin e njësisë vendore përkatëse. Funkzionet ekzekutive në qark kryhen nga kryetari dhe kryesia e këshillit të qarkut. Kryetari i komunës ose bashkisë, në kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave, ndihmohet nga një ose më shumë zëvendëskryetarë, numri i të cilëve caktohet nga këshilli përkatës, ndërsa emërimi dhe shkarkimi i tyre bëhet nga kryetari i komunës ose bashkisë. Është e rëndësishme të theksojmë se kryetari i komunës ose i bashkisë ushtron të gjitha kompetencat në kryerjen e funksioneve të komunës ose të bashkisë, me përjashtim të atyre që janë në kompetencë vetëm të këshillit përkatës. Si organ ekzekutiv ai zbaton aktet e këshillit dhe raporton sa here kërkohet nga këshilli për gjendjen ekonomike financiare ose te paktën çdo 6 muaj. Ai në të njëjtën kohe është anëtar i këshillit të qarkut. Në rast se kryetari i bashkisë ose i komunës vëren se vendimet e këshillit cenojnë interesat e bashkësisë ai mund t'ia kthejë vetëm një here këshillit këto vendime për rishqyrtim.

Kryetari i komunës, bashkisë ushtron disa kompetenca si më poshtë:

- të gjitha përveç atyre që kryen Këshilli i Komunës ose Bashkisë
- zbaton aktet e Këshillit përkatës
- merr masa për përgatitjen e mbledhjeve
- raporton për gjendjen financiare në Këshill
- raporton për probleme në Këshill
- është anëtar i Këshillit të qarkut
- emëron/shkarkon z/kryetarët e njësisë së vet
- emëron/shkarkon drejtuesit e ndërmarrjeve e institucioneve në varëse
- emëron/shkarkon punonjësit jo nëpunës civile
- ushtron te drejtat e personit juridik
- merr masa për kualifikimin e punonjësve
- kthen për rishqyrtim vetëm një here vendimet e këshillit kur ato cenojnë interesat e njësisë.

Organet e njësisë të qeverisjes vendore nxjerrin urdhëresa, vendime dhe urdhra. Të drejtat për vetëqeverisje të njësisë të qeverisjes vendore mbrohen në gjykatë. Këto të drejta qeverisja vendore i ushtron nëpërmjet vendimeve, urdhëresave dhe

urdhrave të cilat, sipas hierarkisë së akteve normative, kanë fuqinë normative të përgjithshme brenda territorit dhe sferës së juridiksionit të tyre.⁴⁸⁵

Organi i zgjedhur drejtpërdrejt i njësisë qeverisëse vendore mund të shpërndalet ose të shkarkohet nga Këshilli i Ministrave për shkelje të rënda të Kushtetutës ose të ligjeve. Organi i shpërndarë ose i shkarkuar mund të ankohet në Gjykatën Kushtetuese brenda 15 ditëve, dhe në këtë rast vendimi i Këshillit të Ministrave pezullohet. Në rastin e mos-ushtimit të së drejtës së ankimit brenda 15 ditëve, ose në rastin e lënies në fuqi të vendimit të Këshillit të Ministrave nga Gjykata Kushtetuese, Presidenti i Republikës cakton datën e zgjedhjeve në njësinë vendore përkatëse.

11.3. Parime themelore mbi të cilat duhet të organizohet e funksionojë administrata e qeverisjes vendore

Qeverisja vendore organizohet duke respektuar një sërë parimesh themelore. Kështu, së pari ajo organizohet bazuar në parimin e autonomisë vendore. Ky parim kuptohet i lidhur ngushtë me një tjetër parim në vend, atë të unitetit të shteti si dhe kushtetutshmërisë e ligjshmërisë në vend. Autonomia vendore nënkupton ushtimin e lirë të autoritetit publik nga ana e njësisë të qeverisjes vendore, në ato funksione apo kompetenca publike që u janë decentralizuar/kaluar atyre nga qeverisja qendrore. Kjo do të thotë që organet e qeverisjes vendore janë të aftë e kanë të drejtë për të vendosur vetë për çështjet publike për të cilat ato janë përgjegjëse, nëpërmjet vendimeve, urdhrave, urdhëresave të organeve të saj përfaqësuese e ekzekutive. Edhe pse e drejta e qeverisjes vendore për të vendosur vetë për çështjet në kompetencë të saj në përputhje me ligjin, është e drejta/ligji që përbën edhe bazën dhe kufijtë e autonomisë së saj, e drejtë e cila ka vendosur një sërë mekanizmash kontrolli edhe ndaj ushtimit të autonomisë. Autonomia shihet e lidhur ngushtë me aspekte të tilla si:

- qeverisja vendore gëzon një sërë të drejtash themelore të cilat i japin liri veprimi qeverisjes vendore
- qeverisja vendore gëzon një sërë funksionesh të vetat të cilat ajo i ushtron plotësisht vetë
- qeverisja vendore gëzon kompetenca shërbimi, administrimi, investimi, etj. të

485) Shih N. 116 të Kushtetutës.

cilat e ndihmojnë për të ushtruar funksionet që ia ka parashikuar ligji

- qeverisja vendore gëzon të drejtën të krijojë struktura mbrojtëse për ushtrimin e veprimtarisë së saj, etj.

Ndër të drejtat mund të përmendim atë të qeverisjes sipas së cilës organet e qeverisjes vendore përcaktojnë masa që ato i gjejnë të nevojshme për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave. Bazuar në Kushtetutë, në ligje dhe aktet nënligjore të nxjerra në bazë dhe për zbatim të tyre për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave, këto organe nxjerrin urdhëresa, vendime dhe urdhra të detyrueshme për të gjitha subjektet e përfshira në akte cilët përfshihen në juridiksionin e tyre. Gjithashtu, ato për kryerjen sa më me efektivitet të funksioneve të tyre krijojnë struktura administrative. Në të njëjtën kohë ato mund të krijojnë njësi ekonomike e institucione në varësi të tyre. Po ashtu, referuar të drejtave të tjera që gëzojnë, ai ajo e personit juridik, pronësisë, e mbledhjes së të ardhurave dhe e bërjes së shpenzimeve, e kryerjes së veprimtarive ekonomike, apo e bashkëpunimit, krijimi i strukturave të veçanta administrative është i domosdoshëm. Këto struktura që krijohen pa dyshim kërkojnë menaxhimin e drejtë nga çdo aspekt institucional, përfshirë edhe tërësinë e burimeve njerëzore. Në reflektim të gjithë këtij parashtrimi bazuar në Kushtetutë dhe ligji, Gjykata Kushtetuese në Vendimin e saj Nr. 29/2006⁴⁸⁶ theksoi se:

. . . Parimi i decentralizmit të pushtetit është parim thelbësor mbi të cilin ngrihet dhe funksionon qeverisja vendore. Ai ushtrohet nëpërmjet parimit kushtetues të autonomisë vendore dhe kushtëzon ekzistencën e një pushteti vetëqeverisës vendor, sipas koncepteve të përparuara të organizimit të shtetit demokratik. Mënyra e organizimit dhe e funksionimit të qeverisjes vendore si dhe raporti që ajo ka me pushtetin qendror varen nga kuptimi kushtetues dhe ligjor që u jepet decentralizmit të pushtetit, autonomisë vendore dhe vetëqeverisjes....

. . . Vetëqeverisja vendore paraqitet me një status kushtetues dhe pavarësia e saj është e garantuar nëpërmjet saj. Kjo pavarësi qëndron në të drejtën që kanë shtetasit për të formuar organet përfaqësuese dhe për të ushtruar funksionin e vetëqeverisjes (referendumeve) [nenet 108/4; 109, 110 të Kushtetutës; në pavarësinë organizative të institucioneve vendore (neni 113); në ushtrimin e punëve brenda juridiksionit të tyre, pa ndërhyrjen e organeve qendrore

486) Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

të pushtetit (neni 113); në ekzistencën e mjeteve financiare dhe të mjeteve të tjera, me të cilat ajo disponon në mënyrë të pavarur (nenet 111, 113/b,c,ç); në ekzistencën e administratës së pavarur pa përzjerjen e organeve qendrore (neni 113/d); në ekzistencën e normave për funksionimin e vetëqeverisjes vendore dhe mbrojtjes kushtetuese të të drejtave vetëqeverisëse, (nenet 113/, pika 2, 3) etj.].

11.4. Funksionet e kompetencat e qeverisjes vendore

Qeverisja vendore, e themeluar bazuar në parimin e autonomisë vendore, kryen një sërë funksionesh të veta, të përbashkëta, e të deleguara. Funksionet e veta të qeverisjes vendore janë ato funksione për të cilat ajo:- është përgjegjëse për realizimin; - ka lirinë dhe autoritetin të marrë vendime e të përdorë mjete për realizimin e tyre brenda hapësirës së normave, kriterëve dhe standardeve të pranuar përgjithësisht me ligj; dhe - zotëron autoritet të plotë administrativ, shërbimi, investimi dhe rregullator. Të tilla funksione dukshëm sipas ligjit kanë të bëjnë me çështje themelore për zhvillimin e jetës në një komunitet, e përfshijnë të tilla si furnizimin me ujë, ndriçimin apo kanalizimin komunitar, lëvizjen në komunitet, planifikimin territorial, ofrimin e shërbimeve sociale për grupe vulnerabël të shoqërisë apo për grupime të caktuara si fëmijët, mosha e tretë. Po ashtu, qeverisja vendore ushtron një sërë funksionesh të përbashkëta që janë në përgjegjësi të ndarë me qeverisjen qendrore si mbarëvajtja e arsimit parashkollor dhe parauniversitar, e sistemit të shërbimit shëndetësor parësor, zbutjen e varfërisë, etj. Së fundi, qeverisja vendore mund të ushtrojë edhe funksione të cilat i referohen nga qeverisja qendrore sipas ligjit apo në përputhje me ndonjë marrëveshje.

Për realizimin e funksioneve të përmendura më sipër qeverisja vendore është e pajisur me kompetenca sipas ligjit. Kompetencat e njësisve të qeverisjes vendore janë të aspekteve të ndryshme e përfshijnë: administrative, të deleguara, investimi, rregullatore, si dhe shërbimi. Kompetencat për funksionet e veta janë autoritet ekskluziv dhe i plotë që iu janë dhënë me ligj njësisve të qeverisjes vendore.⁴⁸⁷ Kjo do të thotë ndër të tjera se ato kanë kompetencë të plotë për menaxhimin e strukturave dhe personelit që do të thotë kompetencë administrative, kompetencë për planifikimin shpërndarjen dhe realizimin e investimeve që do të thotë kompetencë

487) Gjykata Kushtetuese e ka theksuar këtë qartë në vendimin e saj nr. 29 të vitit 2006.

investimi si dhe kompetencë rregullatore që do të thotë se kanë kompetencë për krijimin dhe vendosjen e rregullave (dhënie licencash, caktime oraresh, vendosje gjobash ose ne përgjithësi dhënie të drejtash ose krijim detyrimesh) dhe kompetencë shërbimi për planifikimin dhe shpërndarjen e realizimin e mirëmbajtjes së objekteve dhe shërbimeve ndihmëse. Siç shihet tërësia e funksioneve dhe kompetencave të njësisve të qeverisjes vendore të çon qoftë në nevojën ashtu edhe në të drejtën ligjore për të marrë të gjitha masat e nevojshme për të organizuar burimet njerëzore me qëllim realizimin e shërbimeve që i ngarkohen qeverisjes vendore. Pa dyshim, konsideruar që jemi një shtet unitar, kompetencat për kryerjen e funksioneve të veta, komuna dhe bashkia i ushtrojnë duke respektuar politikat kombëtare dhe rajonale, qoftë edhe në lidhje me burimet njerëzore. Në lidhje me këtë, GjK në Vendimin e saj Nr. 29/2006 theksoi se:

. . . Kushtetuta nënkupton edhe respektimin e dy kritereve të rëndësishme, ekskluzivitetin e kompetencës, - sipas të cilit, në çështjet lokale nuk mund të përzihet shteti dhe komplementaritetin, - kur njësitë vendore janë në pamundësi të zgjidhin çështjet e tyre, pushteti qendror angazhohet qoftë nëpërmjet ndihmës materiale-financiare, qoftë nëpërmjet delegimit të kompetencave të administratës shtetërore. Të gjitha këto përfundime që rrjedhin nga dispozitat kushtetuese janë shprehje e autonomisë vendore. Në këtë kuptim, autonomia është vetëqeverisje, dhe, nga ana tjetër vetëqeverisja parakupton autonomi kushtetuese.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e ka sanksionuar shumë qartë parimin e ndarjes së pushteteve në legjislativ, gjyqësor dhe ekzekutiv në nenin 7 të saj. Kjo ndarje, dhe vendi që ka Këshilli i Ministrave ndër degët e pushteteve të përmendura në Kushtetutë, por jo vetëm, është paraqitur më sipër. Kësaj ndarje i referohemi si ndarje horizontale pushtetesh. Në të njëjtën kohë, krahas kësaj ndarje klasike të pushteteve, Kushtetuta jonë ka parashikuar edhe ndarjen e pushtetit në qendror dhe vendor. Në dallim nga ndarja horizontale e pushteteve, ndarjes që bëhet mes pushtetit qendror dhe atij vendor do t' i referohem si ndarje vertikale pushtetesh.⁴⁸⁸

⁴⁸⁸ Ky është një term i përdorur gjerësisht për t'iu referuar marrëdhënies mes pushtetit qendror e atij vendor.

11.5. Ndarja vertikale e pushteteve: ushtrimi i balancës dhe kontrollit

Neni 13 i Kushtetutës parashikon që në vendin tonë qeverisja vendore rregullohet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore.⁴⁸⁹ Duhet theksuar gjithsesi që kjo ndarje pushteti vendor nga ai qendror nuk prek karakterin unitar të shtetit.⁴⁹⁰ Në Vendimin e saj Nr. 29/2006⁴⁹¹ GjK duke bërë interpretimin përfundimtar të N. 13 të Kushtetutës theksoi se:

Thelbi i nenit 13 të Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë janë parimi i decentralizimit të pushtetit dhe i autonomisë vendore. Në të vërtetë, ai që decentralizohet është ushtrimi i pushtetit në formë ndarjeje të kompetencave ndërmjet pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore. Sistemi ynë normativ nuk është i decentralizuar, por hierarkik sipas strukturës së parashikuar në nenin 116 të Kushtetutës. Në një sistem të tillë normativ bëhet pikërisht detajimi kushtetues i ndarjes së kompetencave në nivelin vendor. Normat juridike vendore nuk mund të kenë natyrë primare, për arsye se qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë konturohet në sistemin e një shteti unitar. Për shkak të unitarizimit të pushtetit shqiptar, sistemi ynë nuk bazohet në parimin e devolucionit, që nënkupton dhënie kompetencash nga pushteti qendror njësisë vendore.

Decentralizimi, apo kjo ndarje vertikale e pushteteve, në përgjithësi kuptohet si transferim i pushteteve dhe përgjegjësisë nga qeverisja qendrore në nivele më të afërta me qytetarët. Decentralizimi tregon ngushtimin e pushteteve të qeverisjes qendrore, e cila bëhet kështu më ‘e dobët’, por në të njëjtën kohë synon efikasitet qeverisjeje⁴⁹² si dhe mundësi për anëtarët e komunitetit të marrin pjesë në procesin

489) Neni 13 lexon: “Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore.” Ndërkohë, Kushtetuta në shumë nene të vetat parashikon rregullime të posaçme për qeverisjen vendore në themel të të cilave është decentralizimi, pra njëfarë autonomie nga pushteti qendror. Në themel të decentralizimit qëndron ideja se shërbimet bazë mund të ofrohen më mirë nga një nivel qeverisjeje që është më pranë zgjedhësve dhe komunitetit përkatës.

490) Neni 1 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon që “Republika e Shqipërisë është shtet unitar.”

491) Vendimi i GjK nr. 29, datë 21.12.2006, Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

492) Qeverisja vendore mendohet që të ofrojë shërbime bazë me më shumë efikasitet dhe cilësi. Shërbime të tilla përfshijnë zakonisht strehimin, shkollimin apo kujdesin shëndetësor, organizimin e veprimtarive kulturore, sociale e sportive, kujdesin për infrastrukturën apo edhe ruajtjen e rendit publik në komunitet. Pushteti vendor ka më tepër avantazhe se ai qendror në menaxhimin e mirë dhe të drejtë të këtyre shërbimeve. Ashtu siç është theksuar në një Mbledhje të Përgjithshme të Bashkive dhe Rajoneve të Evropës në qershor të vitit 2002, kjo është e lidhur ngushtë me konceptin e qeverisjes së mirë e cila nga e saj është

vendimmarrës duke bërë që demokracia në vend të jetë më e shëndoshë sepse rritet besimi i qytetarëve se ndikojnë në vendimmarrjen.⁴⁹³ Po në Vendimin e saj Nr. 29/2006,⁴⁹⁴ GjK arsyetoi se:

Decentralizmi është një proces, ku autoriteti dhe përgjegjësia për funksione të caktuara transferohet nga pushteti qendror në njësitë e qeverisjes vendore. Në themel të decentralizmit qëndron parimi i subsidiaritetit, sipas të cilit “ushtrimi i përgjegjësive publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t’i takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve.”

Decentralizmi ka përmasat e veta, politike, administrative dhe financiare, të cilat ndërveprojnë midis tyre dhe përfaqësojnë në thelb tre komponentët e pushtetit. Decentralizmi është politik dhe përfshin transferimin e autoritetit politik në nivelin vendor nëpërmjet një sistemi përfaqësimi të bazuar në zgjedhjet politike vendore. Nëpërmjet decentralizmit administrativ transferohet përgjegjësia për çështjet e administrimit të disa funksioneve publike qendrore të njësitë vendore, ndërsa decentralizmi financiar i referohet zhvendosjes së pushtetit financiar pranë nivelit vendor, me qëllim pajisjen e tij me autoritet më të madh në administrimin e të ardhurave dhe shpenzimeve.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ka përshtatur atë koncept decentralizmi që i referohet ristrukturimit ose riorganizimit të pushtetit dhe që bën të mundur krijimin dhe funksionimin sipas parimit të subsidiaritetit të një sistemi bashkëpërgjegjësie të institucioneve të qeverisjes në nivel qendror dhe vendor. Ky koncept i përgjigjet më mirë nevojës për një autonomi substanciale të qeverisjes vendore, aftësisë së kësaj të fundit për të lehtësuar pushtetin qendror si edhe dobisë për zgjidhjen e problemeve vendore.

Autonomia është një regjim i tillë juridik, në të cilin organet e njësisve vendore

në shërbim të garantimit dhe respektimit të të drejtave të njeriut. Shih Asambleja e Përgjithshme e 21-të e Bashkive dhe Rajoneve të Evropës, ‘Qeverisja e mirë në Evropë sot,’ Oulu, qershor 2002. <http://www.ccre.org>

493) Një element i rëndësishëm që duhet të jetë i pranishëm në situata të tilla është zgjedhja e organeve të nivelit qarkor, bashkiak apo komunal nga populli dhe pushteti nga niveli qendror transferohet pikërisht tek këto organe të zgjedhura nga komuniteti përkatës. Robertson W., Roli i pjesëmarrjes dhe partnershipeve në qeverisjen e decentralizuar, PNUD, Nju Jork, 2002.

494) Vendimi i GjK nr. 29, datë 21.12.2006, Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

veprojnë në pavarësi për zgjidhjen e atyre çështjeve që Kushtetuta dhe ligjet ua kanë lënë atyre në kompetencë. Aspektin e vet më të dukshëm, autonomia e pushtetit vendor e shpreh në ndarjen e kompetencave, e cila ka të bëjë me iniciativën që kanë ose duhet të kenë, në bazë të Kushtetutës dhe të ligjit, organet e qeverisjes vendore për të vendosur vetë për problemet që hyjnë në juridiksionin e tyre.

Pra, ajo që ndodh është ngushtim i sferës së veprimit të organeve të tilla si Këshilli i Ministrave apo ministrive e organeve të tjera të pushteti qendror, të cilët heqin dorë nga disa kompetenca të tyre. Nga ana tjetër pushteti duke u decentralizuar tenton të jetë më afër interesave të qytetarëve. Edhe pse ka një ndarje të tillë kompetencash, të cilat përcaktohen me ligj nga Kuvendi i RSh, parimi i kontrollit e balancës, si dhe unitarizmi i shtetit shqiptar, kërkon përshtatjen e disa mekanizmave me anë të të cilëve të realizohet balanca edhe mes organeve të qeverisjes qendrore e atyre vendore. Kështu, sipas Kushtetutës, Këshilli i Ministrave është organi që përcakton politikat e vendit,⁴⁹⁵ si dhe mund të shpërndajë të zgjedhurit drejtpërdrejtë të qeverisjes vendore.⁴⁹⁶

11.6. Kompetencat që ushtrojnë Këshilli i Ministrave dhe qeverisja vendore – problemet potenciale

Së pari, Kushtetuta parashikon që Këshilli i Ministrave ushtron çdo funksion⁴⁹⁷ shtetëror që nuk i është dhënë organeve të pushteteve të tjera shtetërore ose qeverisjes vendore - Neni 95 i Kushtetutës.⁴⁹⁸ Pra, Këshilli i Ministrave mund të ushtrojë funksione, apo ‘kompetenca’, të cilat mund të kenë të bëjnë edhe me pushtetin vendor. Kjo sepse, së pari, Këshillit të Ministrave vetë Kushtetuta i jep

495) N. 100 i Kushtetutës.

496) N. 115 i Kushtetutës.

497) Fjala funksion nënkupton një detyrë, punë apo veprimtari.

498) Çështja që mendoj ka nevojë për pak vëmendje në këtë pikë është se çfarë kuptohet me funksion. Legjislacioni përshkruan se shteti ushtron funksion gjyqësor, legjislativ, ekzekutiv dhe administrativ, duke mos barazuar domosdoshmërisht funksionin me pushtetet. Nëse do të bazohemi në këtë përcaktim, mund të themi që Këshilli i Ministrave nuk ushtron aspak funksion gjyqësor, apo legjislativ, me përjashtimet e diskutuara tashmë në këtë punim, dhe sigurisht ushtron funksion ekzekutiv i cili në Kushtetutë nuk i është lënë asnjë dege tjetër të pushtetit si dhe ushtron funksion administrativ i cili nënkupton organizmin e punës për ushtrimin e kompetencave. Kjo nuk duhet kuptuar si ushtrim ekskluziv i këtyre funksioneve nga Këshilli i ministrave, sepse sigurisht këto funksione i ushtrojnë edhe organe të degëve të njëjta apo të tjera të pushteteve.

një diskrecion⁴⁹⁹ shumë të gjerë në ushtrimin e veprimtarisë së tij, pra ushtrim të funksioneve (që sigurisht do të përkthehet në veprime konkrete) për të arritur një qëllim të ligjshëm edhe pa autorizimin e shprehur nga legjislacioni. Pse paraqet rëndësi kjo çështje? Sepse historikisht pushteti qendror ka drejtuar edhe marrëdhëniet e jetës në pushtetin vendor, pra Këshilli i Ministrave tradicionalisht ka ushtruar kompetenca të cilat mund edhe mund të mos i jenë kaluar shprehimisht pushtetit vendor. Pra, natyrshëm mund të ketë një tendencë ushtrimi kompetencash për të rregulluar marrëdhëniet në nivel vendor. Po ashtu, ligji mbi qeverisjen vendore parashikon që organet e qeverisjes vendore ushtrojnë funksione të vetat, të deleguara dhe të përbashkëta.⁵⁰⁰ Më tej, ligji mbi qeverisjen vendore parashikon që njësitë e qeverisjes vendore ndërmarrën nisma me interes publik vendor për çdo çështje që nuk i ndalohet me ligj e që nuk i është dhënë ekskluzivisht me ligj një organi tjetër shtetëror.⁵⁰¹ Duke pasur një legjislacion i cili i jep organeve që janë subjekt diskutimi i kësaj pjese të punimit kompetenca diskrecionale, dhe duke i shtuar këtij legjislacioni, edhe traditën e ushtrimit të kompetencave, potencialisht ekziston si risku i tejkalimit të kufijve brenda të cilëve Këshilli i Ministrave mund të veprojë në lidhje me pushtetin vendor, ashtu edhe neglizhenca si nga Këshilli i Ministrave ashtu edhe nga organet e qeverisjes vendore për të ushtruar autoritetin e tyre për të rregulluar çështje të cilat jo qartësisht janë në kompetencë të njërit apo tjetrit. E nëse ndodh kjo e fundit rrezikohet që qëllimi i decentralizimit, pra shërbimi shumë më mirë e më afër i interesave të qytetarëve, të mos ndodhë në të vërtetë. Pra, ushtrimi i kësaj kompetence nga Këshilli i Ministrave mund të pasjellë konflikte të lidhura ngushtë me kuptimin e decentralizimit dhe kufijtë e tij.

Nuk mund të mos pasohen nga argumente e kundër-argumente veprimet e balancimit të pushtetit, sidomos në një situatë të tillë kur diskrecionaliteti duket të

499) Neni 7 -Pushteti diskrecial (diskrecioni) - i Kodit të Procedurave Administrative lexon:

Me pushtet diskrecial të administratës publike do të kuptohet e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizim të shprehur të ligjit.

500) Neni 9 i Ligjit nr. 8652, datë 31.7.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore" (ligji 8652) lexon: "Komuna, bashkia dhe qarku, kryejnë funksione të veta, të përbashkëta dhe funksione të deleguara." Neni 10, 11, e 12 sqaron se ç'kuptohet me secilën prej këtyre kompetencave, duke parashikuar që funksione të përbashkëta janë ato që komuna, bashkia ose qarku kryen veçmas ose së bashku me pushtetin qendror.

501) Neni 7, paragrafi 1 i Ligji nr. 8652 lexon: "Organet e njësitë të qeverisjes vendore mund të ndërmarrin nisma me interes publik vendor për çdo çështje që nuk u ndalohet me ligj ose që nuk i është dhënë ekskluzivisht me ligj një organi tjetër shtetëror."

jetë parashikuar për të dy nivelet e qeverisjes. Në këtë kuptim, me përjashtim të disa kompetencave që qartësisht i janë lënë njërit apo tjetrit pushtet, nuk ka një recetë në bazë të së cilët të jetë shumë e qartë ku do të jetë kufiri i ushtrimit të pushtetit qendror apo ai vendor.⁵⁰² Gjykata Kushtetuese gjithsesi në jurisprudencën e saj i është referuar vazhdimisht interpretimit të decentralizimit dhe balancimit të pushtetit vendor nga ai qendror duke e zbatuar interpretimin e saj teorik në raste të posaçme. Ndër këto vendime, më i rëndësishmi është vendimi nr. 29, datë 21.12.2006 në të cilin kërkohej zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet qeverisjes vendore dhe pushtetit qendror, interpretimi përfundimtar i nenit 13 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe shfuqizimi i disa neneve të ligjit nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën,” dhe të ligjit nr. 8408, datë 25.09.1998 “Për Policinë e Ndërtimit”. Ky vendim është themelor në lidhje me çështjen e diskutuar. Ai ka përcaktuar qartë që jemi përpara rasteve të konflikteve të kompetencave kur:

- një ligj u atribuon të njëjtën kompetencë dy a më shumë institucioneve;
- e njëjta kompetencë u atribuohet sipas ligjesh të ndryshëm dy institucioneve; si dhe
- kur ligji parashikon kompetencën, por nuk ka saktësuar organin që duhet ta ushtrojë.⁵⁰³

Në lidhje me këtë çështje, pakica në vendim thekson se me konflikt kompetencash do të kemi kur në ushtrim të ligjeve kemi divergjencë mendimi apo veprimi të të dy organeve që pretendojnë ose jo të njëjtën kompetencë, dhe përqendrohet në rastet konkrete të cilat janë konkretizuar në akte konkrete të nxjerra nga vetë subjektet në konflikt. Kështu pra, perceptimi i konflikteve të mundshme të kompetencave për shkak të ushtrimit të kompetencave nga pushteti qendror apo vendor do të ishte mjaft i debatueshëm. Gjithsesi, duhet thënë që vendimi i Gjykatës Kushtetuese tashmë e ka dhënë një përcaktim për kuptimin e konfliktit të kompetencave.

Vendimi 20 i Gjykatës Kushtetuese është thelbësor për të përcaktuar kuptimin e decentralizimit, pra në fund të fundit edhe të shtyllave kryesore të ushtrimit të

502) Gjykata Kushtetuese e ka përcaktuar qartë në vendimin e saj Nr. 29, datë 21.12.2006 se ndarja e pushteteve në thelb nuk është gjë tjetër veçse ndarje kompetencash. Kompetenca është tagra që i jepet juridikisht një organi ose një pushteti për të vendosur mbi çështje të caktuara.

503) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 29, datë 21.12.2006.

kompetencave të Këshillit të Ministrave ndaj qeverisjes vendore. Kështu, qeverisja vendore në bazë të kushtetutës gëzon autonominë që përkthehet në të drejtën që kanë shtetasit për të formuar organet përfaqësuese dhe për të ushtruar funksionin e vetëqeverisjes (referendumeve) [nenet 108/4; 109, 110 të Kushtetutës; në pavarësinë organizative të institucioneve vendore (neni 113); në ushtrimin e punëve brenda juridiksionit të tyre, pa ndërhyrjen e organeve qendrore të pushtetit (neni 113); në ekzistencën e mjeteve financiare dhe të mjeteve të tjera, me të cilat ajo disponon në mënyrë të pavarur (nenet 111, 113/b,c,ç); në ekzistencën e administratës së pavarur pa përzierjen e organeve qendrore (neni 113/d); në ekzistencën e normave për funksionimin e vetëqeverisjes vendore dhe mbrojtjes kushtetuese të të drejtave vetëqeverisëse, (nenet 113/, pika 2, 3) etj.]. Po kështu sipas Gjykatës Kushtetuese qeverisja qendrore duhet të respektojë *ekskluzivitetin e kompetencës*, sipas të cilit, në çështjet lokale nuk mund të përzihet shteti, dhe *komplementaritetin, pra* kur njësitë vendore janë në pamundësi të zgjidhin çështjet e tyre, pushteti qendror duhet të angazhohet qoftë nëpërmjet ndihmës materiale-financiare, qoftë nëpërmjet delegimit të kompetencave të administratës shtetërore.⁵⁰⁴ Të gjitha këto përfundime që rrjedhin nga dispozitat kushtetuese janë shprehje e autonomisë vendore (aspak të vetëqeverisjes) që edhe Këshilli i Ministrave, sikurse çdo organ tjetër i qeverisjes qendrore duhet ta respektojë.

11.6.1 Qeverisja vendore dhe politikat kryesore të vendit të hartuara nga Këshilli i Ministrave

Një çështje e rëndësishme është edhe ajo e marrëdhënies mes Këshillit të Ministrave dhe qeverisjes vendore në lidhje me hartimin dhe zbatimin e politikave kryesore të vendit. Neni 100 i Kushtetutës përcakton Këshillin e Ministrave si organin që përcakton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore. A nënkupton kjo politika të cilat do të vlejnjë si për qeverisjen qendrore ashtu edhe për atë vendore? Po. Neni 100 i Kushtetutës nuk është përjashtues, pra nuk lë jashtë qeverisjen vendore, e jo vetëm kaq, por RSh është shtet unitar dhe politikat e vendit janë një.

Më tej, neni 13 i ligjit për qeverisjen vendore parashikon që “[f]unksionet e . . . qarkut janë ndërtimi dhe zbatimi i politikave rajonale dhe harmonizimi i tyre me politikat

⁵⁰⁴) *po aty*.

shtetërore në nivel qarku . . .”⁵⁰⁵ Edhe pse neni 113 i Kushtetutës parashikon që këshillat e njësisve të qeverisjes vendore rregullojnë dhe administrojnë në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të tyre, përsëri detyrë kryesore e qarkut është që këto rregullime t’i sjellë në një linjë të përbashkët politike dhe të sigurojë gjithashtu që kjo linjë politike të jetë e njëjtë me politikat shtetërore. Jo më kot në ligjin mbi qeverisjen vendore përcaktohet parimi i subsidiaritetit⁵⁰⁶ si një parim bazë i funksionimit që qeverisjes vendore. Ky parim kërkon që qeverisja vendore jo vetëm jetë më afër qytetarëve por edhe të bashkëpunojë veprimtarinë me qeverisjen qendrore.

Çështja e harmonizimit të politikave lidhet ngushtë me politikat e përkthyer në akte normative të detyrueshme për t’u zbatuar. Këto politika lidhen si me zbatimin ligjeve në fuqi ashtu edhe me zbatimin e strategjive të ndryshme të miratuara nga qeveria apo edhe akteve të tjera normative me karakter nënligjor të detyrueshme për t’u zbatuar edhe nga qeverisja vendore. Një element që do ta lidhja ngushtë me këtë pikë është edhe aspekti financiar. Kjo sepse qeverisja vendore një pjesë të të ardhurave të saj e merr nga buxheti i shtetit duke u mbështetur në harmonizimin që i bën kësaj çështje qeveria por edhe në transfertat që pushteti qendror mundëson sa herë përcakton kompetenca të deleguara apo të përbashkëta.

11.6.2 Prefekti, përfaqësues i Këshillit të Ministrave në qark

Marrëdhënia mes Këshillit të Ministrave dhe qeverisjes vendore sigurisht reflekton edhe parimin e kontrollit të pushteteve, në bazë të të cilit Këshilli i Ministrave ushtron kontroll mbi qeverisjen vendore. Kushtetuta parashikon disa mekanizma për ushtrimin e këtij kontrolli. Neni 114 i Kushtetutës parashikon që Prefekti është përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave në qark. Prefekti kujdeset madje merr edhe masa që organet e qeverisjes vendore të plotësojnë detyrat e tyre ligjore, kontrollon veprimtarinë e këtyre organeve duke u kujdesur për të bashkërenduar këtë veprimtari me atë të organeve të qeverisjes qendror dhe ajo që përkthehet në kontroll të përditshëm e konkret është verifikimi i ligjshmërisë së akteve të organeve të qeverisjes vendore,

505) Ligji 8652 parashikon që “Qarku është tërësi e disa bashkive e komunave, të cilat janë njësitë bazë të qeverisjes vendore dhe ai funksionon më shumë pra si bashkërendues i politikave mes njësisve që e përbëjnë atë.”

506) Neni 3 i Ligjit mbi organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore.

madje edhe ushtron kontroll me karakter financiar aq sa e lejon ligji. Kompetencat e Prefektit caktohen me Ligjin nr. 8927, datë 25.7.2002 “Për Prefektin”.⁵⁰⁷ Ky ligj, përcakton në mënyrë të detajuar misionin e Prefektit, detyrat dhe të drejtat e tij në marrëdhënie me administratën shtetërore dhe me organet e qeverisjes vendore që veprojnë në qark.⁵⁰⁸ Në marrëdhëniet me organet e qeverisjes vendore, kontrolli i ligjshmërisë së akteve të marra nga këto organe është detyra parësore e Prefektit. Sigurisht këto kompetenca nuk duhen kuptuar si marrëdhënie varësie, sepse parimi bazë mbi të cilin vendosen marrëdhëniet mes qeverisjes vendore e asaj qendrore është ai i decentralizimit, gjë që tregon për mungesë varësie. Gjithashtu vetë ligji mbi Prefektin në nenin 13 të tij shprehimisht sqaron që marrëdhëniet mes Prefektit, si përfaqësues i Këshillit të Ministrave në qark, dhe qeverisjes vendore nuk janë marrëdhënie varësie.

Kontrolli i ligjshmërisë është një kompetencë e rëndësishme që evidenton rolin e rëndësishëm të Prefektit dhe të administratës së tij për të mos lejuar kalimin e akteve që bien në kundërshtim me ligjin. Sigurisht që ky kontroll nuk duhet të tejkalojë kufijtë e parashikuar nga ligji. Kjo nënkupton që Prefekti vetëm mund të kthejë një akt të organeve të qeverisjes vendore dhe madje mund ta ushtrojë këtë kompetencë vetëm njëherë, sepse nëse organet e qeverisjes vendore vendosin të miratojnë aktin përsëri, Prefekti nuk mund të ushtrojë më asnjë kompetencë vetë në lidhje me të përveçse t’i kërkojë gjykatës të shqyrtojë këtë akt. Pra, Prefekti ushtron njëfarë vetoje pezulluese mbi aktet e organeve të qeverisjes vendore dhe asgjë më shumë. Së dyti, Prefekti mund të ushtrojë këtë veto pezulluese vetëm për arsye të ligjshmërisë së aktit, pra vetëm nëse ai bie në kundërshtim me ligjin dhe jo nëse e konsideron

507) Botuar në Fletoren Zyrtare Nr. 47, datë 10.8.2002.

508) Neni 6 - Misioni i prefektit - i ligjit për prefektin lexon:

Prefekti:

- a) kujdeset, ndjek dhe merr masa për plotësimin nga të gjitha institucionet në nivel qarku të detyrimeve që ata kanë për të garantuar sovranitetin, rendin kushtetues dhe shëndetin publik;
- b) mbikëqyr, kontrollon dhe bashkërendon veprimtarinë e institucioneve qendrore në nivel vendor;
- c) drejton veprimtarinë e strukturave administrative shtetërore, të cilat, me akte ligjore e nënligjore të veçanta, janë caktuar në varësinë e tij të drejtpërdrejtë;
- ç) bashkërendon veprimtarinë e institucioneve qendrore në nivel vendor, si dhe të këtyre me organet e qeverisjes vendore në komuna, bashki e qark;
- d) është i vetmi institucion administrativ që verifikon ligjshmërinë e akteve të miratuara nga organet e qeverisjes vendore në komuna, bashki e qark, në përputhje me dispozitat e kreut III të këtij ligji. Prefekti ushtron kontroll financiar mbi këto organe në mënyrën dhe limitet e përcaktuara me ligj.

aktin si të parregullt apo të papërshtatshëm apo jo të leverdishëm. Kjo do të thotë që kufijtë e shqyrtimit të aktit nga Prefekti janë mjaft të kufizuara, thënë kjo me gjuhën e teorisë së të drejtës administrative, kufijtë e këtij kontrolli shkojnë deri në paligjshmërinë e juridiksionit dhe jo në themelin e juridiksionit, pa u keqkuptuar aspak ky paralelizëm. Me këtë sigurisht nuk dua të them aspak që Prefekti mund të shfuqizojë apo ndryshojë një akt të qeverisjes vendore.⁵⁰⁹ Nëse Prefekti dëshiron të shfuqizojë, anulojë, ndryshojë një akt të qeverisjes vendore do duhet t'i drejtohet gjykatës për këtë.⁵¹⁰

Ka pasur jo pak diskutime në lidhje me kontrollin që ushtron Prefekti ndaj qeverisjes vendore. Një rast ka pasur të bëjë me kontrollin financiar që ushtron Prefekti. Kështu, Prefekti, në zbatim të ligjit, Prefektit i lind e drejta e kontrollit të dhuratave dhe kredive të akorduara në kuadrin e marrëveshjeve të qeverisë me organizmat ndërkombëtare për parandalimin dhe shmangien e pasojave që vijnë nga situatat emergjente ose fatkeqësitë natyrore. apo edhe fondeve që vihen në dispozicion që pushtetit vendor për realizimin e funksioneve të deleguara. Kjo kompetencë nuk duhet ngatërruar me kompetencën e Kontrollit të Lartë të Shtetit për të kontrolluar përdorimin e të gjitha fondeve nga qeverisja vendore. Kontrolli financiar që ushtrohet nga Prefekti ndaj qeverisjes vendore është rregulluar me një vendim të Këshillit të Ministrave – VKM nr. 217, datë 05.05.2000 “Për kontrollin financiar”, i ndryshuar. Vendimi i Këshillit të Ministrave, si akt normativ, ka përcaktuar rregullat, për kontrollin financiar në njësitë e Qeverisjes Vendore. Në lidhje me këtë vendim ka pasur një kërkesë nga Shoqata e Kryetarëve të Bashkive për antikushtetushmëri të disa neneve të tij për shkak të papajtueshmërisë së tyre me parimin e decentralizimit dhe Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore.⁵¹¹ Gjykata Kushtetuese me Vendimin e sa nr. 47, datë 28.07.2000 e rrëzoi këtë kërkesë.⁵¹² Sipas Gjykatës Kushtetuese:

. . . asnjë nga pikat e kërkuara nuk është në kundërshtim me Kushtetutën e Shqipërisë dhe me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore. Vetë neni 8 i

509) Për një kuptim më të gjerë të këtij diskutimi, pra të çështjes së rishikimit të aktit administrativ, shih Sadushi S., *E Drejta Administrative 2, Shtëpia Botuese 'Ora, Tiranë, 2005, fq. 238-239.*

510) Neni 14 i ligjit mbi prefektin.

511) Konkretisht kërkohej shfuqizimi si antikushtetues i pikave 2.2/4, 2.2/5 dhe 2.3/6 të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 217, datë 05.05.2000 “Për kontrollin financiar”. Shih <http://www.gjk.gov.al/vendim00.html#47>

512) Shih <http://www.gjk.gov.al/vendimi00.html#47>

Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore parashikon mundësinë për kontroll administrativ të bashkësive vendore. Sipas nenit 3 të Kartës së Autonomisë vendore, autonomia vendore konceptohet si e drejtë dhe aftësi efektive e bashkësive vendore për të rregulluar e për të drejtuar nën përgjegjësinë e tyre dhe në të mirë të popullsisë të tyre një pjesë të mirë të çështjeve publike. Kusht themelor është, që kjo veprimtari të ushtrohet sipas ligjit dhe brenda kufijve që parashikon ligji. Kontrolli që ushtrohet nga qendrori nëpërmjet Prefektit në bazë të vendimit për kontrollin financiar është një kontroll i lejueshëm e brenda kufijve të parashikuar nga Karta. Ai është një kontroll që parashikohet me ligj dhe që, Gjykata Kushtetuese e ka shprehur shumë qartë, synon të mbrojë vetë subjektet nga dëmtimet e humbjet financiare.⁵¹³

Gjithashtu, Gjykata Kushtetuese vuri në dukje se:

. . . vetë akti nënligjor ka qenë i kujdesshëm të theksojë që kontrolli duhet ushtruar duke respektuar autonomë e pushteti vendor. Në bazë të atij akti nënligjor, gjithashtu, kontrolli financiar i Ministrisë së Pushtetit Lokal kufizohet vetëm në atë pjesë të buxhetit të shtetit që i është transferuar pushtetit lokal nga pushteti qendror dhe vetëm, për probleme të veçanta. Është përjashtuar në këtë vendim e drejta e organeve të kontrollit të hyjnë në kontrollin e pjesës të buxhetit të pavarur dhe në vendimmarrjen e pushtetit vendor, çka del qartë nga togfjalëshi i fundit i pikës së lartpërmendur.

Kontrolli nga prefekti, kështu, do të ushtrohet në rastet dhe sipas kriterëve ligjore që u përmendën më lart vetëm për anën financiare pa përfshirë anë të tjera të veprimtarisë së subjektit vendor dhe vetëm, për fondet e transferuara nga pushteti qendror në pushtetin lokal. Me rëndësi të theksohet është edhe se organet e kontrollit, nuk marrin vendime përfundimtare, veçse ndërpresin për një periudhë kohe, ato veprime që vijnë në kundërshtim me ligjet dhe që dëmtojnë interesat shtetërore.

Është e rëndësishme që të përcaktohet se deri ku do të shkojnë kompetencat e prefektit si përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave në nivel vendor. Ligji mbi prefektin është përgjigja bazë e kësaj çështjeje. Por, përveç këtij ligji kompetenca të prefektit në lidhje me qeverisjen vendore mund të përcaktohen edhe në ligje të tjera. Madje,

⁵¹³) po aty.

Këshilli i Ministrave mund të propozojë ose edhe të miratojë akte që përcaktojnë të tilla kompetenca. Tërësia e kompetencave që duhet t'i jepen Prefektit duhen vlerësuar me kujdes në dritën e Kushtetutës. Pa dyshim do të ishte e udhës që të tilla kompetenca meqë kanë të bëjnë me parimin e ndarjes së pushteteve të mund të përcaktohen në ligje të menduara mirë e me kujdes dhe jo si rrjedhojë e nevojave të shpejta të qeverisjes qendrore. Kështu, raste të tilla se shtimi i kompetencave të tilla me akte normative të Këshillit të Ministrave duhet të mënjanohen apo përdoren me shumë kujdes. Këshilli i Ministrave e ka përdorur këtë mekanizëm, siç ishte rasti i aktit normativ me fuqinë e ligjit të Këshillit të Ministrave nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën” që i njihte të drejtën prefektit të mbledhë Këshillin e Rregullimit të Territorit pranë bashkisë. Edhe pse ky akt normativ e humbi fuqinë e tij juridike për arsye se Kuvendi nuk e shqyrtoi brenda 45 ditëve siç Kushtetua kërkon, pati jo pak debate në lidhje me të. Gjykata Kushtetuese, me vendimin nr. 24, datë 10.11.2006, vlerësoi pikërisht humbjen e fuqisë juridike për këtë shkak të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 4, datë 13.12.2005, edhe pse thjesht konstatoi që ai nuk ka më fuqi juridike.⁵¹⁴ Do të kishte qenë me rëndësi vlerësimi nga Gjykata Kushtetuese i kushtetutshmërisë së një akti të tillë normativ me parimin e decentralizimit, të unitarizmit, apo ndarjes e balancimit të pushteteve. Duke konsideruar që Prefekti është një organ që vlerëson vetëm ligjshmërinë në thelb të vendimmarrjes së qeverisjes vendore dhe koordinon politikat rajonale e vendore me ato qendrore, një shtim i kompetencave të tij ashtu siç parashikohej në Me vendimin nr. 24, datë 10.11.200, si e drejta e thirrjes së një organi të qeverisjes vendore nga një organ përfaqësues i Këshillit të Ministrave, do të ishte përtej përcaktimeve të autonomisë vendore.

11.6.3 Këshilli i Ministrave shkarkon të zgjedhurit drejtpërdrejt të qeverisjes vendore

Neni 115 i Kushtetutës parashikon që organet e zgjedhura në mënyrë të drejtpërdrejtë si njësi të qeverisjes vendore mund të shpërndahen apo të shkarkohen nga Këshilli i

514) Me vendimin nr. 24, datë 10.11.2006, Gjykata Kushtetuese ka vendosur konstatimin e pafuqisë juridike të këtij akti normativ me fuqinë e ligjit. Në këto kushte, kërkesa për nenin 21 të ligjit nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”, nuk merret në shqyrtim për shkak të mungesës së objektit konkret të çështjes: [http://www.gjk.gov.al/vendimi06.html#Vendimi%20nr.%2024,%20datë%2010.10.112006%20\(V%20-%2024/06\)](http://www.gjk.gov.al/vendimi06.html#Vendimi%20nr.%2024,%20datë%2010.10.112006%20(V%20-%2024/06))

Ministrave për shkelje të rënda të Kushtetutës dhe të ligjeve. Kjo kompetencë është një ndërhyrje e pastër e Këshillit të Ministrave në qeverisjen vendore, madje nuk mund të mos vihet që dukje që këtu ka një problem në lidhje me parime e koncepte të rëndësishme të organizimit të një shteti. Një organ i zgjedhur drejtpërdrejt ka gjithmonë më shumë legjitimitet se një organ i zgjedhur nga organe të tjera të cilat janë ose jo të zgjedhura drejtpërdrejt nga populli. Në këtë këndvështrim, organet e qeverisjes vendore të zgjedhura drejtpërdrejt gëzojnë shumë më tepër legjitimitet se Këshilli i Ministrave, i cili zgjidhet në mënyrë të përzier nga Presidenti dhe Kuvendi. Duket pra se Kushtetuta pavarësisht se pranon decentralizmin, për hir të unitetit të vendit dhe një qëndrimi të njëjtë të qeverisjes qendrore me atë vendore, ka pranuar edhe të ‘*deformojë*’ parimin e ushtrimit të sovranitetit, duke na lënë të mendojmë se jo gjithmonë sovraniteti i drejtpërdrejtë është më legjitimi.

Duket se Këshilli i Ministrave në marrëdhënie me qeverisjen vendore paraqitet si garant i Kushtetutës e i ligjeve. Pushteti qendror kontrollon funksionimin e organeve të pushtetit vendor për të siguruar që këto organe kryejnë detyrat e tyre në bazë dhe për shërbim të ligjeve dhe Kushtetutës dhe nuk abuzojnë me pushtetin që kanë. Kjo do të thotë që parimi i kontrollit sigurisht i shërben edhe më shumë e më mirë respektimit dhe garantimit të të drejtave të njeriut edhe në pushtetin vendor, ashtu si edhe për çdo institucion tjetër.⁵¹⁵ Kjo zgjidhje e Kushtetutës është në të njëjtën linjë edhe me zgjidhje të tjera që Kushtetuta ka pranuar në lidhje me Këshillin e Ministrave duke e bërë atë hartuesin dhe zbatuesin e politikave të përgjithshme, duke i dhënë atij kompetenca edhe në degë të tjera të pushtetit, sidomos atë legjislativ, pra duke e shndërruar atë, për të përdorur termin e QAAKAPP, në një Këshill Ministrash me një Kryeministër ‘të fortë’.⁵¹⁶ Edhe pse ne jemi republikë parlamentare, ka shumë argumente të cilat mbështesin tezën e një sistemi parlamentar ku ekzekutivi ka një pozitë të forcuar dhe ku parlamenti nuk paraqitet si suprem absolut.⁵¹⁷

Në ushtrimin e kësaj kompetence Këshilli i Ministrave është i balancuar nga Gjykata Kushtetuese. Neni 115 parashikon që organet e qeverisjes vendore mund të ankohen pranë Gjykatës Kushtetuese brenda 15 ditëve në lidhje me vendimin e Këshillit të

515) Kontrolli i Këshillit të Ministrave nuk është absolut. Gjykata Kushtetuese jep vendimin përfundimtar në rast ankimi kundër vendimit të Këshillit të Ministrave. Neni 115 i Kushtetutës.

516) Shih QAAKAPP, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Tiranë 1999.

517) Për më shumë mbi këtë shih Omari L., Shteti i së Drejtës, Shtypshkronja LILO, Tiranë 2002.

Ministrave për shpërndarjen apo shkarkimin e tyre. Kushtetuta madje është treguar e kujdesur të shprehet edhe në lidhje me efektin që sjell ankimi, pra atë të pezullimit të vendimit të Këshillit të Ministrave për shkarkim apo shpërndarje. Gjykata Kushtetuese kështu është organi që thotë fjalën e fundit në lidhje me shkarkimin apo shpërndarjen e organeve të zgjedhura drejtpërdrejt të qeverisjes vendore, edhe pse sigurisht kjo Gjykatë nuk është aspak kompetente të iniciojë një vendim të tillë. Thënë ndryshe, Gjykata Kushtetuese shërben si mekanizëm për të mënjeluar abuzimet e mundshme në ushtrimin e kësaj kompetence nga Këshilli i Ministrave. Kjo e fundit madje ka mbajtur në një sërë vendimesh të saj qëndrime interpretuese në lidhje me arritjen e konkluzionit nëse është respektuar Kushtetuta nga Këshilli i Ministrave në ushtrimin e kësaj kompetence. Kështu për shembull, në Vendimin e saj Nr. 25/2000, GjK arsyetoi se:

. . . Nisur nga përmbajtja e nenit 115, pika 1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, sipas të cilës Këshilli i Ministrave mund të shkarkojë organin e njësisë së qeverisjes vendore të zgjedhur drejtpërdrejt, Gjykata Kushtetuese çmon se kuptimi i saktë dhe i drejtë i konceptit shkelje e rëndë e ligjit të përdorur në këtë dispozitë kushtetuese vlerësohet në tërësinë e saj nga disa faktorë që kanë të bëjnë me rëndësinë e ligjit të shkelur, pasojat e ardhura nga shkelja e tij, kohëvazhdimin e këtyre pasojave, si dhe vetë qëndrimin subjektiv që mban personi konkret ndaj shkeljes së kryer.

Këshilli i Ministrave e ka ushtruar disa herë deri tani këtë kompetencë. A mund të lidhim shpeshësinë e ushtrimit të kësaj kompetence me ndonjë konkluzion të caktuar? Disa mund ta mendonin si një tregues të një tendence të Këshillit të Ministrave për të pasur nën kontroll qeverisjen vendore, disa si tregues i një Këshilli Ministrash që synon të jetë garant i zbatimit të ligjeve e Kushtetutës për t'u treguar kështu mbrojtës për qytetarët ndaj një veprimtarie jo në përputhje me Kushtetutën e ligjet, sidomos kur qeverisja vendore drejtohet nga forca politike të ndryshme nga ato që qeverisin në qendër. Nuk mund të lihej mënjane edhe mendimi që mund të jetë tregues edhe i një qeverisjeje vendore që nuk respekton e zbaton ligjet e Kushtetutën. Ushtrimi i kësaj kompetence kushtetuese do të thotë zbatim i ligjit më të lartë të vendit, Kushtetutës e asgjë tjetër. për sa kohë Kushtetuta vendos garanci të tilla në ushtrimin e pushteteve në vendin tonë, ushtrimi i tyre është një respektim i kësaj kërkesë.

Më poshtë vijojnë disa shembuj të ushtrimit të kësaj kompetence nga Këshilli i Ministrave:

- Me vendimin nr. 24, datë 04.05.2000 Gjykata Kushtetuese shqyrtoi rastin e Kryetarit të Komunës Kurian.⁵¹⁸ Argumentet për shkarkimin e tij ishin tejkalim kompetencash nga ana e Kryetarit duke urdhëruar transferimin e administratës së fshatit Vlosh në fshatin Kurian - Neni 14/1 dhe neni 14 pika 7 e 13 e ligjit për qeverisjen vendore parashikon që kompetenca për këtë është e Këshillit të Komunës. Si pasojë, këshilli i komunës nuk ish mbledhur prej disa muajsh. Madje kish pasur edhe protesta nga ana e banorëve. Gjykata Kushtetuese arsyetoi se rasti në fjalë prek raporte të rëndësishme siç është ai i kompetencës së organeve vendore dhe si i tillë përbën shkelje të rëndë të ligjit, në kuptim të nenit 115 pika 1 e kushtetutës. Po kështu, ajo theksoi se ndërprerja e veprimtarisë së Këshillit të Komunës është shkelje e rëndë e ligjit.⁵¹⁹

- Me vendimin nr. 25, datë 04.05.2000, Gjykata Kushtetuese shqyrtoi rastin e Kryetarit të Komunës së Helmasit të rrethit Kavajë. Në këtë rast veprimtaria e organeve të pushtetit vendor ka qenë e bllokuar për një periudhë të gjatë kohe, duke sjellë edhe çrregullime në këtë njësi të qeverisjes vendore. Kjo për arsye të veprimeve të vazhdueshme të kryera në kundërshtim me ligjin nga Kryetari, si: nuk ka raportuar tek Këshilli i Komunës së paku 2 herë në vit, siç e kërkon neni 34, pika 1 e ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit lokal; nuk ka përgatitur dhe paraqitur projektbuxhetin për miratim në këshill. Pra ka spostuar dhe paralizuar punën e Këshillit të Komunës, duke mos përfillur për veprimtarinë e këtij organi të zgjedhur nga populli; ka shkarkuar kryetarin e këshillit të komunës në një mbledhje që nuk është thirrur dhe nuk është mbajtur sipas kërkesave ligjore dhe ka emëruar në këtë detyrë zëvendëskryetarin e Këshillit të Komunës. Të gjitha këto veprime në kuptim të Gjykatës Kushtetuese janë shkelje e rëndë të ligjit.

- Ndërkohë një tjetër vendim të saj, Nr. 32/.2000, Gjykata Kushtetuese shqyrtoi rastin

518) Me vendimin nr. 46, datë 17.02.2000, Këshilli i Ministrave ka vendosur shkarkimin nga detyra të Kryetarëve të Komunave Ksamil, Helmës dhe Kurjan, me arsyetimin se kanë kryer shkelje të rëndë të ligjit nr. 7572, datë 10.06.1992 “Për organizimin dhe funksionimin e Pushtetit Lokal”, dhe të vendimit nr. 253, datë 28.05.1999 të Këshillit të Ministrave, “Për ndryshimin e qendrës së komunës Kurian”, duke paralizuar veprimtarinë e Këshillit. Gjykata Kushtetuese vendosi rrëzimin e kërkesës së Kryetarëve të Komunave Helmës dhe Kurjan dhe pranimin e kërkesës së Kryetarit të Komunës Ksamil.

519) Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2000-2001, Shtypshkronja Mihal Duri e re, Tiranë 2002, f.63.

e Kryetarit të Komunës Ksamil. Gjykata Kushtetuese gjeti që arsyetimi i shkarkimit të këtij Kryetari ishte moszbatimi i një Vendimi të Këshillit të Ministrave i cili nuk ishte në fuqi, pra nuk mund të sillte pasoja juridike dhe kështu detyrimin për zbatim. GjK qartazi konkludoi se Kryetari i Komunës Ksamil nuk ka shkelur nenin 115/1 të Kushtetutës, për rrjedhojë Vendimi i Këshillit të Ministrave për shkarkimin e kryetarit të komunës Ksamil nga detyra duhet të shfuqizohet.

- Në një tjetër Vendim të GjK, Vendimi nr. 302006, u shqyrtua vlefshmëria e Vendimit të KM nr. 375, datë 14.06.2005 për shkarkim të kryetarit të bashkisë, me arsyetimin se KM nuk ka respektuar elementët e procesit të rregullt ligjor, duke mos njoftuar kryetarin e bashkisë përkatëse për nisjen e procedimit administrativ, dhe duke mos respektuar procedurat e marrjes së vendimit. Gjykata Kushtetuese nga gjykimi i çështjes arsyetoi se:

kërkuesi ka qenë i pranishëm gjatë kontrolleve të ushtruara nga organet e mësipërme të kontrollit dhe ka paraqitur edhe kundërshtimet e veta rreth shkeljeve të përmendura në to. Mbi bazën e këtyre shkeljeve, Ministri i Brendshëm ka hartuar relacionin dhe propozimin përkatës për shkarkimin e tij, por kërkuesi nuk është dëgjuar nga Këshilli i Ministrave, si organ i cili ka vendosur shkarkimin.

E drejta për t'u dëgjuar, si pjesë e së drejtës së mbrojtjes, garantohet edhe në procesin administrativ përpara çdo organi, pavarësisht nga instanca dhe rëndësia e tij. Kjo realizohet nëpërmjet pjesëmarrjes së vetë individit në proces dhe nëpërmjet parashtrimin të argumenteve prej tij, ose avokatit të zgjedhur prej tij.

Megjithatë, sipas nenit 96/2 i Kodit të Procedurave Administrative, organi që zhvillon procedurën mund të mos i lejojë palët të shprehen kur këto kanë pasur rast t'i japin mendimet e tyre për çështje që kanë rëndësi për marrjen e vendimit. Në rastin në shqyrtim masa e marrë bazohet vetëm në rezultatet e kontrolleve të bëra në Bashki, për të cilat kërkuesi ka paraqitur argumentet e veta.

11.7. Qeverisja vendore dhe Kuvendi

Një ndër kompetencat e parashikuara në Kushtetutë është edhe ajo e krijimit të komisioneve hetimore - N. 77 i Kushtetutës.⁵²⁰ Ushtrimi i këtij funksioni kushtetues nga ana e Kuvendit duhet konsideruar në kuadrin e përgjithshëm të demokracisë kushtetuese të përcaktuar nga Kushtetua e RSh. Parime të tilla themelore si ndarja e balancimi i pushteteve kërkojnë që asnjë organ apo institucion, në përbërje ose jo të njërit prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve, që sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese.⁵²¹ Kështu, edhe pse funksionet klasike të Kuvendit sipas Kushtetutës është ai legjislativ, edhe ushtrimi funksionit të kontrollit (*ad hoc*), emërues e ai financiar janë të tilla për Kuvendin. Ushtrimi i funksionit të kontrollit realizohet në përputhje me Ligjin nr. 8891, datë 02.05.2002 “Për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit”. Në lidhje me ushtrimin e kësaj kompetence të Kuvendit, GjK në Vendimin e saj Nr. 18/2003⁵²² ka theksuar se:

. . . kontrolli parlamentar nënkupton të drejtën e pushtetit legjislativ për t’u informuar dhe për të realizuar mbikëqyrjen për zbatimin e ligjeve nga organet e pushtetit publik, me qëllim marrjen e masave të domosdoshme për parandalimin e paligjshmërisë si dhe nxjerrjen e përgjegjësive, sipas rasteve konkrete. Gjithashtu, nëpërmjet këtij kontrolli, krijohet mundësia e kontrollit publik të funksionimit të administratës shtetërore.

Funksionin e kontrollit, Kuvendi e ushtron kryesisht ndaj organeve të ekzekutivit por jo vetëm. Ky kontroll nga ana e Kuvendit nuk mund të konsiderohet se kontroll i një super-organi të pushtetit të shtetit dhe kështu duhet ushtruar brenda hapësirës kontrolluese që Kushtetuta i njeh Kuvendit⁵²³ e në respektim të kërkesave ligjore. Sipas Ligjit nr. 8891, komisioni hetimor ka të drejtë të mbledhë të dhëna që mund

520) Neni 77 - Kushtetuta - lexon:

1. Kuvendi zgjedh nga gjiri i tij komisione të përhershme, si dhe mund të caktojë komisione të posaçme.
2. Kuvendi ka të drejtë dhe, me kërkesë të një së katërtës së të gjithë anëtarëve të tij, është i detyruar të caktojë komision hetimi për të shqyrtuar një çështje të veçantë. Përfundimet e tyre nuk janë detyruese për gjykatat, por mund t’i njoftohen prokurorisë, e cila i vlerëson sipas procedurës ligjore.
3. Komisionet e hetimit veprojnë sipas procedurës së parashikuar me ligj.

521) Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 12, dt. 20.5.2008, në <http://www.gjk.gov.al/>

522) Shih në <http://www.gjk.gov.al/>

523) Po aty.

të jenë informacione zyrtare dhe jozyrtare, administrojnë dokumente zyrtare si dhe të dhëna të tjera, thërret dëshmitarë, thërret ekspertë, thërret titullarë institucionesh për pyetje si dhe kërkon nga ata informacione ose dokumente zyrtare.⁵²⁴

Në ushtrim të kësaj kompetence Kuvendi mund të ngrejë komisione hetimore edhe për veprimtarinë e organeve të qeverisjes vendore. Kështu, ky mekanizëm shndërrohet në një tjetër të mundshëm për ushtrimin e parimit të balancimit mes pushteteve. Me Vendimin nr. 249, Kuvendi ka përcaktuar si objekt të punës të komisionit hetimor, hetimin e praktikave dhe procedurave të dhënies së lejeve të ndërtimit në Bashkinë e Tiranës nga viti 2007 e në vijim. Kushtetutshmëria e këtij Vendimi u mor në shqyrtim nga Gjykata Kushtetuese në Vendimin e saj Nr. 22/2010,⁵²⁵ në të cilin ritheksoi qëndrimin se ‘...objekti i hetimit duhet të jetë i përcaktuar në mënyrë të mjaftueshme, kusht ky që kërkohet për respektimin e parimit të shtetit të së drejtës, respektimin e të drejtave themelore, të parimit të ndarjes së pushteteve si dhe kompetencave të kufizuara që disponon një komision hetimor..⁵²⁶, dhe konkludoi se ‘. . . Kuvendi i Shqipërisë ka tejkaluar kompetencat e tij.’. GjK arsyetoi se kontrolli i një komisioni hetimor nuk duhet të shkaktojë konflikt kompetencash e të sjellë si pasojë pengimin e ushtrimit të kompetencave të qeverisjes vendore. Kjo, është shkelje e Kushtetutës dhe e qëllimeve për të cilat mund të ushtrohet funksioni i kontrollit nga Kuvendi përkundrejt qeverisjes vendore.

524) Shih edhe Vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 12, dt. 20.05.2008 në <http://www.gjk.gov.al/>

525) Vendime të Gjykatës Kushtetuese 2010, Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011, f. 462.

526) Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.20, datë 04.05.200, në <http://www.gjk.gov.al/>

BIBLIOGRAFIA

A. Botime e Artikuj

- Abdiu F., *10 vjet Gjykatë Kushtetuese*, në '10-vjet Gjykatë Kushtetuese (1992-2002), Shtypshkronja Klean, Tiranë 2003.
- Anastasi A., *Institucionet politike dhe e drejta kushtetuese në Shqipëri 1912-1939*.
- Anastasi A., *E Drejta Kushtetuese*, Shtëpia Botuese Pegi, Tiranë 2007.
- Anastasi A. dhe Omari L., *E Drejta Kushtetuese*, Shtëpia Botuese Pegi, Tiranë 2010.
- Anneli Albi, *EU enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 2005.
- Albanian Institute for International Studies, *Rethinking EU Integration. Perceptions and realities*, Tirana, 2007.
- Asambleja e Përgjithshme e 21-të e Bashkive dhe Rajoneve të Evropës, "Qeverisja e mirë në Evropë sot", Oulu, qershor 2002.
- Badura P., *Staatsrecht*, Mynih, 1996.
- Ballanca Z., *E Drejta Administrative e RPSSH, Dispensa I + II*, Shtypshkronja e Kombinatit Poligrafik, Tiranë, 1984.
- Biba D., *Gjykata Kushtetuese përballë gjykatave të zakonshme*, në "E Drejta Parlamentare dhe Politikat Ligjore", Nr. 46 (5), Tiranë, 2008.
- Biba D. dhe Zaganjori Xh., *Implementing the rule of law in Albania*, në "Political Thought", Nr. 32, Shkup, 2010.
- Bross S., *Reflections on the importance and the position of a Constitutional Court in a modern democratic state under the rule of law - Taking into account the position of the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany*, Center on Constitutional Justice, Council of Europe, botuar në: Venice Commission, Conference on "Execution of the decisions of Constitutional Courts: a cornerstone of the process of implementation of constitutional justice", Azerbaijan, July 2008, Strasbourg, 27 January 2009.
- Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, Duke University Press, London, 2008.
- Chantal Millon-Delsol, *Idetë politike në shekullin e XX-të*, Tiranë, Onufri, 2000.

- Charles de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Libre II, Chap.II, cituar në Zaganjori Xh., *Demokracia dhe shteti i së Drejtës*.
- Çani (Methasani) E., *Këshilli i Ministrave, organ Kushtetues: organizimi dhe funksionimi i tij në Republikën e Shqipërisë*, Disertacion për marrjen e gradës shkencore doktor depozituar pranë bibliotekës së Fakultetit të Drejtësisë, UT, 2008.
- Dobjani E., *Hapësirat dhe instrumentet e Avokatit të Popullit*, Tribuna Juridike, 2002.
- Dobjani E., “E drejta administrative I”, Shtypshkronja “Perlat Voshtina”, Tiranë 2007.
- Elezi I., *Aparati Administrativ Shtetëror në R.P.S. të Shqipërisë*, Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Shkencave Politike e Juridike, Tiranë 1987.
- Engel Ch., *Inconsistency in the Law: In Search of a Balanced Norm*, MPI Collective Goods Preprint No. 2004/16.
- European Commission, *Analytical Report*, SEC (2010) 1335, 9.11.2010.
- Favoreu L., *Kontrolli Kushtetues në Evropë*, në “E Drejta Parlamentare dhe Politikat Ligjore, Nr. 46(5), Tiranë, 2008.
- Ferrero G., *Il potere*, Milano, Comunità 1947, f. 217, cituar sipas Omari L., *Shteti i së Drejtës*, Tiranë, 2002.
- Greer S., *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, Kembrixh, 2006.
- Grup autorësh Spanjë-Shqipëri, *Çështje të së Drejtës Administrative në vështrim krahasues*, botim i Agjencisë Spanjolle AECID në Shqipëri, Tiranë 2010.
- Gustavo Zagrebelsky, *Fjala përshëndetëse e mbajtur me rastin e 50-vjetorit të Krijimit të Gjykatës Kushtetuese Italiane*.
- Hamilton A., Medison Xh. dhe Xhej Xh., *Letrat e Federalistit, Pjesa e parë (Letrat 1 - 45)* përkthyer nga Kristaq Traja.
- Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2 Auflage 1960.
- Hoxha A., *Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe garantimi i Pavarësisë së pushtetit gjyqësor*, kumtesë, botuar në proceedings book, *Studime Juridike. Sistemi kushtetues dhe sfidat e tij*, Tiranë 2011.
- Ibrahim G., *Njohje me legjislacionin e ri: mendime lidhur me Ligjin nr. 8811, dt. 17.5.2001 ‘Për organizimin dhe funksionimin e Këshilli të Lartë të Drejtësisë’*, Jeta Juridike, Shkolla e Magjistraturës, Nr. 2, nëntor 2002.
- Islami H., Hoxha A., dhe Panda I., *Procedura Penale*, Komentar, Tiranë, 2003.
- Kellerman A., *Efektet ligjore të Marrëveshjeve të Asociimit me BE-në për shtetasit e vendeve joanëtare*, Revista “E drejta parlamentare dhe politikat ligjore”, Nr. 41, viti 2008.
- Lloha E., *Koncepti i sovranitetit dhe pasqyrimi i tij në Kushtetutën e Kosovës*, botuar në “Gjeopolitika”, Nr. 4, mars, 2010.

- Longley D. dhe James R., *Administrative Justice: Central issues in UK and European Administrative Law* [Drejtësi administrative: çështje kryesore në të drejtën administrative të Britanisë së Madhe dhe Evropë], Shtëpia Botuese Cavendish, Londër.
- Loloçi K., *E drejta Kushtetuese*, Tiranë, 1997.
- Loloci K., *Kushtetuta e re dhe nevoja për një mentalitet të ri*, Shtëpia Botuese Horizont, Tiranë, 2002.
- “Manuali i auditivitet të performancës”, Kontrolli i Lartë i Shtetit, Tiranë 2009,
- Martines T., *Diritto Costituzionale*, Giufre Editore, Itali, 2010.
- Methasani E., *Enti Publik: risi e legjislacionit të vendit tonë*, Trajtime Juridike, Shkolla e Magjistraturës, Mars 2003.
- Myrtja Y., *Funksionimi i Prokurorisë dhe garancitë kushtetuese dhe ligjore të prokurorëve në detyrë*, Tribuna Juridike, Nr.53 (2), 2005.
- Omari L., *Sistemi Parlamentar, Lindja dhe evolucioni i parlamentarizmit. Parlamenti në Shqipëri (vështrim historiko-juridik)*, Shtëpia Botuese Elena Gjika, Tiranë, 2000.
- Omari L., *Shteti i së Drejtës*, Akademia e Shkencave e Shqipërisë, Shtypshkronja LILO, Tiranë, 2002.
- Omari L., *Ndarja e pushteteve dhe pavarësia e institucioneve kushtetuese*, botim i Akademisë së Shkencave të Shqipërisë, Tiranë, 2011.
- Panda I., *Organizimi gjyqësor sipas Kushtetutës së Republikës së Kosovës*, kumtesë e botuar në “Gjeopolitika”, botim i Institutit kërkimor shkencor Barleti, nr. IV, Tiranë, 2010.
- Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, *Debati Kushtetues*, Pjesa I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006.
- Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, *Debati Kushtetues*, Pjesa II, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë, 2006.
- Puto E., *Konferenca gjyqësore kombëtare si organi garant për mbrojtjen e pavarësisë së gjyqësorit. Garantimi i qëndrueshmërisë dhe problematikat që e shoqërojnë*, kumtesë, botuar në proceedings book, “*Studime Juridike. Sistemi kushtetues*”, Tiranë 2010.
- Puto K., *Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nga Avokati i Popullit*, Konferenca e 12-të Ndërkombëtare me temë: “Përvoja ndërkombëtare e bashkëpunimit ndërmjet Gjykatave Kushtetuese dhe institucioneve të Ombusmanit në fushën e sigurimit dhe mbrojtjes së të Drejtave të Njeriut” Jerevan, Armeni, 5-6 tetor 2007.
- Qendra e Studimeve Parlamentare, “*Ekzekutimi i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese dhe roli i rëndësishëm i tyre në forcimin e shtetit të së drejtës*”, Tiranë, 2008.
- *Qeverisja vendore në Shqipëri*, Botim i Shoqatës së Bashkive, Tiranë 2009.

- Robertson W., *Roli i pjesëmarrjes dhe partnershipeve në qeverisjen e decentralizuar*, PNUD, Nju Jork, 2002.
- Sadushi S., *Teoria e Aktit Administrativ*, Shtëpia Botuese Iliria, Tiranë 1999.
- Sadushi S., *Kontrolli Kushtetues*, Shtëpia Botuese BOTIMPEX, Tiranë, 2004.
- Sadushi S., *E Drejta Administrative 2*, Shtëpia Botuese 'Ora, Tiranë, 2005.
- Sartori G., *Edhe një herë për teorinë e demokracisë*, Shtëpia Botuese Dituria, Tiranë, 1993.
- Schmitt C., *Constitutional Theory*, Duke University Press, London, 2008.
- "Standardet e kontrollit të KLSH-së", dhjetor 2005.
- Topalli J., *Roli i Parlamentit Kombëtar në procesin e integritimit në BE*, Disertacion, depozituar pranë bibliotekës së Fakultetit të Drejtësisë, UT.
- Stone G., Seidman L., Sunstein C., Tushnet M., *Constitutional Law*, 6th ed. Aspen, Little, Brown and Company, Boston, 2009.
- Traja K., *Drejtesia Kushtetuese*, Tiranë, 2000.
- Traja K., *Kushtetuta dhe sistemi i mbrojtjes së të drejtave të njeriut*, botuar në "Kushtetuta e re shqiptare sfida e së ardhmes euroatlantike të Shqipërisë", Luarasi, Tiranë, 2002.
- Traja K., *Konventa Evropiane për të drejtat e Njeriut dhe procesi i rregullt ligjor sipas Kushtetutës shqiptare*, botuar në "10 vjet Gjykatë Kushtetuese", Botim i Gjykatës Kushtetuese, Tiranë, 2003.
- Thimjo Kondi, *Shqyrtimi gjyqësor i ligjshmërisë së akteve administrative*, Trajtime Juridike, Tiranë, 2002.
- Vorpsi A., *Ç'është akti normativ me fuqinë e ligjit?*, Revista E Drejta Parlamentare dhe Politikat Ligjore, Qendra e Studimeve Parlamentare, Nr. VII, Viti 2006.
- Zaganjori Xh, *Demokracia dhe Shteti i së Drejtës*, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 2002.
- Zhan-Zhak Ruso: *Kontrata Sociale*, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë, 1998.

B. Dokumente e akte normative

- Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë"
- Ligji nr. 9675, datë 13.1.2007 "Për disa ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë"
- Ligji nr. 9904, datë 21.04.2008, "Për disa ndryshime në ligjin nr. 8417, dt. 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar
- Kodi Zgjedhor i RSh i vitit 2003
- Kodi i Procedurave Administrative
- Ligj nr. 10019, datë 29.12.2008, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë"
- Ligji 8270, datë 23.12.1997 "Për Kontrollin e Lartë të Shtetit"
- Ligji 7561, dt. 29.4.1992, "Për disa ndryshime dhe plotësime në ligjin nr. 7491,

- dt. 29.4.1991, "Për dispozitat kryesore kushtetuese"*
- Ligji nr. 7572, datë 10.06.1992 *"Për organizimin dhe funksionimin e Pushtetit Lokal"*
 - Ligji nr. 8257, datë 19.11.1997 *"Për një plotësim në ligjin nr. 7561, datë 29.4.1992 "Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr. 7491, datë 29.4.1991 "Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese"*
 - Ligji nr. 8405, datë 17.09.1998 *"Për Urbanistikën"*
 - Ligji nr. 8454, datë 4.2.1999 *"Për Avokatin e Popullit"*
 - Ligji nr. 8449, datë 27.01.1999 *"Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë"*, i ndryshuar
 - Ligji nr. 8548, datë 11.11.1999, *"Për ratifikimin e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore"*
 - Ligji nr. 8550, datë 18.11.1999 *"Statusi i deputetit"*
 - Ligji nr. 8560, datë 22.12.1999 *"Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë"*, i ndryshuar
 - Ligji nr. 8577, dt. 10.02.2000 *"Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë"*
 - Ligji nr. 8588, datë 15.3.2000 *"Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë në Republikën e Shqipërisë"*
 - Ligji Nr. 8599, datë 10.04.2000 *"Për disa shtesa e ndryshime në Ligjin Nr. 8270, datë 23.12.1997, "Për Kontrollin e Lartë të Shtetit"*
 - Ligji nr. 8600, dt. 10.04.2000. *"Për një shtesë në ligjin nr. 8454, datë 4.2.1999, "Për Avokatin e Popullit"*
 - Ligji nr. 8580, datë 17.02.2000 *"Për partitë politike"*
 - Ligji nr. 8652, datë 31.7.2000, *"Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore"*
 - Ligji Nr. 8653, datë 31.07.2000 *"Mbi ndarjen administrative territoriale të njësisve të qeverisë vendore në Republikën e Shqipërisë"*
 - Ligji Nr. 8737, datë 12.2.2001, *"Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë"*, i ndryshuar
 - Ligj, nr. 8811, datë 17.05.2001, *"Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë"*
 - Ligji nr. 9049, datë 10.04.2003 *"Për deklarinimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë"*
 - Ligji nr. 9000, datë 30.1.2003 *"Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave"*
 - Ligji nr. 9367, datë 07.04.2005 *"Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike"*
 - Ligjin nr. 9398, datë 12.05.2005 *"Për disa shtesa e ndryshime në ligjin nr. 8454, datë 4.2.1999 "Për avokatin e popullit"*, ndryshuar me ligjin nr. 8600, datë

10.4.2000”

- Ligji nr. 9643, datë 20.11.2006, *“Për Prokurimin Publik”*
- Ligji nr. 9663, datë 18.12.2006, *“Për Koncesionet”*
- Ligji nr. 9669, dt. 18.12.2006, *“Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare”*
- Ligji Nr. 9887, datë 10.3.2008 *“Për mbrojtjen e të dhënave personale”*
- Ligji nr. 10052, dt. 29.12.2008 *“Për disa ndryshime dhe shtesa në Kodin e Procedurës Civile të Republikës së Shqipërisë”*, të ndryshuar
- Ligji nr. 10100, dt. 26.3.2009 *“Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në Traktatin e Atlantikut të Veriut”*
- Ligji nr. 9590, datë 27.7.2006 *“Për ratifikimin e “Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane e shteteve të tyre anëtare”*
- Ligji nr. 10221, datë 04.02.2010 *“Për mbrojtjen nga diskriminimi”*
- Vendimi nr. 253, datë 28.05.1999 të Këshillit të Ministrave, *“Për ndryshimin e qendrës së komunës Kurian”*
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 217, datë 05.05.2000 *“Për kontrollin financiar”*
- Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 43, datë 27.01.2006 *“Për shmangien e nepotizmit dhe ndikimin e pushtetit në rekrutimin dhe karrierën e personelit të administratës publike”*
- Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 44, datë 27.01.2006 *“Për shmangien e nepotizmit në administratën publike”*
- Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 48, datë 27.01.2006 *“Për disa shtesa në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 205, datë 13.04.1999 “Për miratimin e dispozitave zbatuese të Kodit Doganor në Republikën e Shqipërisë””*
- Rezoluta e Kuvendit datë 07.03.2005, *“Për vlerësimin e veprimtarisë së institucionit të Avokatit të Popullit për vitin 2004”*
- Vendimi nr. 166, datë 16.12.2004 të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, *“Rregullore e Kuvendit të Shqipërisë”*, i ndryshuar
- Vendimi i Kuvendit nr. 89, datë 24.2.2011 *“Për kufizimin e imunitetit të deputetit dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale”*

C. Vendime të Gjykatës Kushtetuese e të gjykatave të vendit e të huaja

- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (1992-1996), Shtypshkronja Edlor, Tiranë 2001.
- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (1997-1999), Qendra e Publikimeve Zyrtare, Shtypshkronja Edlor, Tiranë 2000.
- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (2000-2001),

Shtypshkronja Mihal Duri e Re, Tiranë 2002.

- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (2002), Tiranë 2003.
- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (2003), Tiranë 2004.
- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (2004), Shtypshkronja Dita 2000, Tiranë 2005.
- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (2005), Tiranë 2006.
- Mungon viti 2006
- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (2007), Tiranë 2008.
- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (2008), Tiranë 2009.
- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (2009), Tiranë 2010.
- Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (2010), Shtypshkronja ILAR, Tiranë 2011.
- Vendim i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë datë 06/2002/2009
- Vendim nr. 6, dt. 14.09.2009, i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë
- *Vendime të përzgjedhura të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane*, Botimi Jubilar, Konrad Adenauer Stiftung
- Vendime të Gj. Kushtetuese të RFGjermane 2374/1999 datë 18/5/2004 dhe 581/2001, dt. 12/4/2005
- Vendim 15312/89 i GjEDrNj, datë 27/9/1995, në çështjen G. kundër Francës.
- Vendim i Gj. Kushtetuese të RFGjermane BVerfGE, 105, 17
- Çështja Kalkar I, BverfGE 49, 89
- Çështja Ausländische Einkünfte, BverfGE 48, 210
- Çështja “*Klass kundër Gjermanisë*”, datë 6.09.1978, Seria A. nr. 28.
- Vendimi i BVerfGE 1, 184 Normenkontrolle I
- Vendimi i Gjykatës Evropiane të Drejtësisë: Komisioni kundër Republikës së Francës, nr. 167/73, datë 4.4.1974
- Vendimi i Gjykatës Evropiane të Drejtësisë: Komisioni kundër Republikës së Italisë, nr. 48/71, datë 13.7.1972
- Vendimi i Gjykatës Evropiane të Drejtësisë: Factortame, nr. 213/89, datë 19.6.1990
- Çështja “*Qufaj kundër Shqipërisë*”, Vendim i GjEDNj (Ankimi nr. 54268/00), datë 18.11.2004
- Çështja “*Nikolaus dhe Jurgen Treska kundër Shqipërisë dhe Italisë*”, GJEDNJ, (Ankimi nr. 26937/04), datë 29.06.2006

- Çështja “*Marini kundër Shqipërisë*”, Vendim i GjEDNj (Ankimi nr. 3738/02), datë 18.12.2007
- Çështja “*Gjyli kundër Shqipërisë*”, Vendim i GjEDNj (Ankimi nr. 32907/07), datë. 29.09.2009
- Çështja “*Haxhianastasiu kundër Greqisë*” Apl.12945/ datë 16.12.1992
- Çështja “*Balani kundër Spanjës*”, Apl.18064/ datë 09.12.1994

D. Adresa Interneti

<http://www.constitution.org/eng/magnacar.htm>

<http://www.qpz.gov.al/doc.jsp?doc=docs/Marreveshje%20Nr%20588-1%20Dat%C3%AB%2007-05-2008.htm>

<http://www.gjk.gov.al>

<http://www.gjk.gov.al/vendimi00.html#47>

[http://www.gjk.gov.al/vendimi06.html#Vendimi%20nr.%2024,%20datë%2010.11.2006%20\(V%20-%2024/06\)](http://www.gjk.gov.al/vendimi06.html#Vendimi%20nr.%2024,%20datë%2010.11.2006%20(V%20-%2024/06))

http://www.albic.net/Shqip/InfoShqiperia/institucione/adresar-inst/adr_ qeveria.htm

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/dociments/Rec\(2000\)10Expl.Memo_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/dociments/Rec(2000)10Expl.Memo_EN.pdf)

[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)005-e.asp)

http://www.avokatipopullit.gov.al/?page_id=259

http://www.avokatipopullit.gov.al/?page_id=301

<http://www.avp.gov.al/ppadv/>
<http://www.avokatipopullit.gov.al/Gjykata%20Kushtetuese/Gjykata%20Kushtetuese.htm>

<http://www.kmdp.al/>

<http://www.klsh.org.al/doc/20070406101707StandardeteKLSH.pdf>

<http://www.klsh.org.al/doc/20100107115634ManualPerformances.pdf>

<http://www.ccre.org>