

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"
Erevan, Armeni,
5-6 tetor 2007

Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nga Avokati i Popullit

Kujtim Puto
Anëtar i Gjykatës Kushtetuese

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e krijuar në muajin prill të vitit 1992, qysh në fillim të veprimtarisë së saj ka patur si objekt shqyrtimin e ankesave të individëve për shkeljen e të drejtave të tyre themelore nga aktet e paligjshme, pasi këta të ketë shteruar të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e këtyre të drejtave, pra, pasi individët t'i jenë drejtuar gjykatave të sistemit gjyqësor.

Megjithatë ndihej nevoja që përpara se çështja të bëhej konflikt gjyqësor të sigurohej një mbrojtje paraprake e kualifikuar e të drejtave, lirive dhe interesave të individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike.

Kushtetuta e miratuar në 28 nëntor 1998 parashikoi jo vetëm krijimin e Avokatit të Popullit, si organ me rëndësi kushtetuese por, parashikoi edhe raportin e tij me Gjykatën Kushtetuese duke i dhënë të drejtën ndërmjet të tjerëve të vërë në lëvizje këtë të fundit.

Duke u ndalur në raportin kushtetues që ka Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë me Avokatin e Popullit do të përqendrohemi tek neni 134 i Kushtetutës, i cili përcakton organet që vënë në lëvizje këtë gjykatë për shfuqizimin si antikushtetues të akteve normative si dhe tek interpretimet që gjyqtarët i kanë bërë nenit 60 të Kushtetutës për kufijtë e të drejtës që ka Avokati i Popullit në këtë drejtim.

Neni 134 i Kushtetutës i ndan subjektet që vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese të RSH në subjekte apo autoritete publike siç janë organet më të larta të pushtetit qendror dhe atij vendor, Presidenti i Republikës, Kryeministri, jo më pak se 1/5 e deputetëve, Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit e organet e qeverisjes

vendore dhe në subjekte të rëndësishme të jetës publike si Avokati i Popullit, partitë politike e organizatat e tjera, organet përfaqësuese të bashkësisë fetare dhe individët. 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 dhe si rrjedhojë interesi ligjor që kërkohet të mbrohet nuk është individual, por në radhë të parë për mirëfunksionimin e shtetit.

Neni 134 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë i ka dhënë të drejtën për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese edhe një grupi subjektësh të rëndësishme të jetës publike njëri prej të cilëve është Avokati i Popullit, por në këtë rast e kushtëzon këtë të drejtë me interesin e këtyre subjekteve. Pikërisht ky kushtëzim, pra kuptimi dhe interpretimi i fjalës interes i Avokatit të Popullit për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese është shoqëruar gjithmonë, pothuajse në çdo kërkesë të Avokatit të Popullit, me pikëpamje e qëndrime të ndryshme të gjyqtarëve të kësaj gjykate. Gjykata Kushtetuese (shumica), ndërsa e ka legjitimuar gjithmonë Avokatin e Popullit për kërkesat për shfuqizimin si të papajtueshme me Kushtetutën të akteve normative nënligjore të administratës shtetërore dhe për ligjet që kanë të bëjnë me organizimin e funksionimin e institucionit të Avokatit të Popullit, nuk e ka legjitimuar atë në çdo rast për shfuqizimin e ligjeve të tjera, duke e arsyetuar se çështja nuk lidhet me interesat e tij.

Kështu në një çështje me kërkues Avokatin e Popullit, megjithëse ky i fundit kërkoi shfuqizimin e dispozitave të ligjit, të cilat nuk lejonin ankimin e individëve në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave dhe në gjykatë pa u paguar gjoba, Gjykata Kushtetuese në vendimin e vet arsyeton se dispozita e ligjit që kërkohet të shfuqizohet nuk kanë lidhje me organizimin dhe funksionimin e institucionit të Avokatit të Popullit dhe nuk e prekin atë. Prandaj (po sipas këtij vendimi) Avokati i Popullit nuk legjitimohet për të vënë në lëvizje Gjykatës Kushtetuese.¹ Gjykata Kushtetuese shprehet se "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".

Shumica e gjyqtarëve kushtetues e ka bazuar arsyetimin e vet për mospranimin e kërkesave për shfuqizim ligji në faktin që Avokati i Popullit është një institucion i krijuar për mbrojtjen e të drejtave të individit në fushën e veprimtarisë së administratës publike dhe jo të Kuvendit (parlamentit) prandaj mund të legjitimohet të kërkojë vetëm shfuqizimin e akteve nënligjore, pra akteve të

¹ Vendimin nr.2 dt.3.02.2004 i Gjykatës Kushtetuese të RSH

administratës. Edhe neni 60/1 i Kushtetutës shprehet se 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, pra të administratës dhe jo të Kuvendit.

Prandaj në një vendim tjetër² Gjykata Kushtetuese, duke mos pranuar kërkesën e Avokatit të Popullit për "mungesë legjitimiteti" shprehet se: Avokati i Popullit kërkon shfuqizimin e një ligji që dihet se nuk është akt i organeve të administratës publike. Prandaj Gjykata Kushtetuese duke iu referuar përmbajtjes së nenit 134 pika 2 dhe nenit 60 të Kushtetutës ... arrin në përfundimin se në kushtet kur objekt i kësaj kërkesë është shfuqizimi i një ligji për të cilin Avokati i Popullit nuk ka interes dhe jo shfuqizimi i një akti të organeve të administratës publike, atij i mungon legjitimiteti.

Por lidhur me këto konkluzione, pra lidhur me moslegjitimitimin e Avokatit të Popullit për të kërkuar antikushtetutshmërinë e një ligji, dalin disa probleme.

Del problemi që, ndërsa ndaj akteve apo veprimeve të kundraligjshme të administratës, Avokati i Popullit mund të reagojë qoftë edhe duke ngritur kërkesë në Gjykatën Kushtetuese, nuk mund të bëjë një reagim të tillë ndaj ligjeve antikushtetuese, megjithëse ligjshmëria në kuptimin e gjerë përfshin edhe kushtetutshmërinë.

Sipas Kushtetutës, kur Avokati i Popullit konstaton se janë shkelur të drejtat e individëve nga veprimet e paligjshme të administratës publike, ai duhet të ndërhyjë. Ky është thelbi i veprimtarisë së tij. Për këtë ai duhet të dallojë paligjshmërinë apo parregullsinë në veprimet e organeve të administratës nga paligjshmëria apo pakushtetutshmëria që nuk buron nga veprimet e administratës, por nga vet ligji. Në këtë rast të fundit funksioni i Avokatit të Popullit do të quhet i realizuar kur veprimet e tij ballafaqohen vetëm me ligjet apo edhe kur i ballafaqon edhe me Kushtetutën? Si do të veprojë Avokati i Popullit kur ai bindet se paligjshmëria e aktit administrativ që ka cenuar individin rrjedh nga antikushtetutshmëria e ligjit të zbatuar? Në këtë rast ai do të heshtë apo duhet të ndërhyjë që shtetasit të mos dhunohen në të drejtat e tyre?

Problemi tjetër që shtrohet është ai që ka të bëjë me mjetet e reagimit të Avokatit të Popullit dhe në këtë kuadër del pyetja që këto janë kompetenca apo janë thjesht mjete juridike për realizimin e funksioneve e kompetencave.

² Vendim nr.178 d.08.11.2001 i Gjykatës Kushtetuese të RSH

Funksioni kryesor i Avokatit të Popullit është mbrojtja e të drejtave dhe lirive themelore të individit. Mjetet juridike që ai përdor për të realizuar funksionin e tij si kërkesa në organet e administratës e gjykata, raportimi në Kuvend etj, nuk janë kompetenca lëndore, por mjete juridike për realizimin në radhë të parë të funksionit dhe si rrjedhojë edhe të së drejtës së legjitimitimit që si koncept juridik lidhet me interesin. Neni 134/2 i Kushtetutës kërkon një lidhje të drejtpërdrejtë midis ligjit të kontestuar për antikushtetutshmëri dhe interesit të subjektit përkatës. Dhe interesi i Avokatit të Popullit që parashikohet në këtë dispozitë kushtetuese duhet të interpretohet në radhë të parë me mbrojtjen e lirive e të drejtave themelore të individit, pra të funksionit. Në realitet konstatohet, sipas Kushtetutës që kërkesa apo ankesa për të vendosur në vend ligjin e shkelur nuk i ndalohe për t'i përdorur një individ kur atij i cenohet interesi dhe i kufizohet Avokatit të Popullit, për më tepër edhe subjektet e tjera publike si psh. shoqatat janë legjitimuar për kërkesat për shfuqizim ligji, mjafton që të provojnë para saj se kanë një lidhje me ligjin objekt shqyrtimi psh. të mbrojnë të drejtat e anëtarëve në drejtime të caktuara që ato të konsiderohen të legjitimuara.

Konstatohet se qëndrimi i mbajtur, pra ai i moslegjitimitit të Avokatit të Popullit e ka lënë pa efektivitet veprimtarinë e këtij të fundit në rastet kur aktet e organeve të administratës publike shkelin të drejtat themelore të shtetasve, por këto akte bazohen në ligje antikushtetuese pra burimi i antikushtetutshmërisë është vetë ligji. Nga ana tjetër kërkesa që Avokati i Popullit ushtron për papajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën nuk përbën pushtet kontrolli të mirëfilltë ndaj veprimtarisë së Kuvendit sepse qëllimi kryesor i asaj kërkesë është mbrojtja e të drejtave themelore të individit dhe bëhet për realizimin e këtij qëllimi. Këto raste mund të mos jenë të pakta në kushtet kur neni 118/1 i Kushtetutës sanksionon një lidhje të domosdoshme midis kërkesave të ligjit dhe aktit nënligjor sepse ka vendosur rregullin se është ligji ai që duhet të autorizojë shprehimisht për nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.

Duke u bazuar në problemet që ndeshen sot në raportin shtet-individ dhe ndihmesa që jep Avokati i Popullit të Republikës së Shqipërisë për mbrojtjen e kualifikuar që i bën të drejtave e lirive të shtetasve, po përforcohet pikëpamja se neni 60 i Kushtetutës duhet të interpretohet në mënyrë të zgjeruar dhe ai duhet të legjitimohet për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për shfuqizimin e një.

Prandaj në një çështje të fundit Gjykata Kushtetuese legjitimoi Avokatin e Popullit në kërkesën e tij për shfuqizimin si antikushtetues të një dispozite të Kodit Zgjedhor me arsyetimin se kjo dispozitë cenon të drejtën themelore të shtetasit për të zgjedhur.

Problemet e shqetësimet që ndeshim për mbrojtjen e të drejtave të njeriut nga një anë dhe nevoja e përmirësimit të veprimtarisë së organeve të shtetit demokratik nga ana tjetër, kanë bërë që të ndihet nevoja e efikasitetit të mjeteve të reagimit të Avokatit të Popullit. Prandaj Kuvendi (Parlamenti) i Republikës së Shqipërisë me ligjin nr.9398 datë 12.05.2005 ka bërë disa shtesa e ndryshime duke i dhënë të drejtë Avokatit të Popullit që në raport me Gjykatën Kushtetuese të mos kufizohet vetëm me rekomandimet për shfuqizimin e një ligji për papajtueshmëri me Kushtetutën, siç ishte më parë por të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me kërkesë për shfuqizim ligji.

Kjo është e nevojshme edhe se në Republikën e Shqipërisë, Kushtetuta e ka të kufizuar numrin e subjekteve që e vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, dhe se nuk i ka dhënë të drejtë kësaj të fundit të vihet në lëvizje me nismën e vet.