Moskë –Rusi
28-30 Tetor 2011

Disa elementë të kontrollit kushtetues sipas jurisprudencës shqiptare

Bashkim Dedja
Kryetar
Gjykata Kushtetuese Shqiptare

I nderuar Kryetar,

Të nderuar kolegë, të nderuar të pranishëm,

Tema e konferencës "*Kontrolli kushtetues: doktrina dhe praktika*" është një temë tepër interesante, me zhvillime evolutive, me debate te hapura doktrinale edhe në terrenin shqiptar.

Elementë/kritere të caktuar/a në lidhje me subjektet që vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese Shqiptare, kompetencat e saj në lidhje me kontrollin e papajtueshmërisë së akteve normative me Kushtetutën, kontrolli i procesit të rregullt ligjor dhe juridiksioni kushtetues për interpretim të Kushtetutës, reflektohen herë pas here me qëndrime të ndryshme edhe në vendimmarrjen e kësaj gjykate (shumicë- pakicë).

Kontrolli kushtetues konsiderohet i domosdoshëm, pasi Kushtetuta sado moderne të jetë nuk mund të jetë në asnjë rrethanë një dokument perfekt dhe i painterpretuar dhe nga ana tjetër organe të tilla si ligjvënësi apo gjykatat e zakonshme duhet të kontrollohen në mënyrë që mos t'i shmangen parimeve dhe vlerave kushtetuese gjatë veprimtarisë së tyre.

Nëpërmjet kësaj kumtese, dua të terheq vëmendjen e auditorit mbi tre aspekte të kontrollit kushtetues dhe problematikën lidhur me to në kontekstin shqiptar: (i) interpretimi Kushtetutës; (ii) papajtueshmëria e akteve normative me Kushtetutën; (iii) procesi i rregullt ligjor.

- **Interpretimi i Kushtetutës**

Gjykata Kushtetuese bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës (neni124/1). Interpretimi nuk është krijim i një norme të re, por jep kuptimin e saktë dhe të rregullt të normave kushtetuese, duke marre në konsideratë kuptimin e tyre gjuhësor, llogjik, historik, social, analitik si dhe qëllimin e vetë dispozitës (teleologjik). Nëpërmjet interpretimit zbërthehen dyshimet interpretuese, eliminohen kontradiksionet pa shkelur parimet kushtetuese dhe në përputhje me elementët e shtetit të së drejtës. Interpretimi, si funksion dhe 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 ligjvënësit (*vendimi nr.75/2002).* Çdo dispozitë e Kushtetutës duhet të interpretohet në mënyrë të tillë që të jetë e pajtueshme me parimet themelore kushtetuese. Çdo dispozitë është në lidhje të caktuar me dispozitat e tjera dhe së bashku ato formojnë një entitet. Për pasojë asnjë dispozitë e Kushtetutës nuk mund të nxirret jashtë kontekstit të saj dhe të interpretohet më vete (*vendimi nr.2/2005).* Interpretimi përfundimtar që bën Gjykata nuk ka si qëllim shtimin e normave të reja në sistemin e normave detyruese ligjore, por deklarimin ose pohimin e përmbajtjes së këtyre normave. Me qëllim shmangien e çdo mundësie për ndërhyrje nga Gjykata në kompetencat e pushtetit ligjvënës, Gjykata nuk merr përsipër të kryejë rolin e legjislatorit, por t'u japë jetë normave kushtetuese përmes kuptimit të drejtë të përmbajtjes dhe qëllimit të tyre. Gjykata kontrollon nëse aktet normative që miraton/nxjerr ligjvënësi janë në përputhje me normat e Kushtetutës. Kuvendi, si organi i ngarkuar me kompetencën e miratimit të ligjeve, në ushtrimin e këtij funksioni kryesor, mbështetet së pari te normat kushtetuese dhe, për rrjedhojë, shfaqet si interpretues i parë i normës kushtetuese. *(vendimet nr.18/2003; nr.1/2005; nr. 19/2007; nr.12/2010*).

Në lidhje me këtë kompetencë, Gjykata Kushtetuese edhe pse më parë ka patur qëndrime jokonseguente, tashmë është shprehur për domosdoshmërinë e ekzistencës së konfliktit, para se të lindë nevoja e interpretimit të Kushtetutës. Ajo ka vlerësuar se qëndrimet e mbajtura nga një organ për interpretimin e normave konkrete të Kushtetutës, që shprehen nëpërmjet vendimeve të këtij organi, janë të mjaftueshme për kryerjen e një interpretimi përfundimtar, pasi kjo krijon mundësinë e mënjanimit të mosmarrëveshjeve ose paqartësive që mund të lindin nga zbatimi në praktikë i tyre (*vendimi nr.75/2002; nr.18/2003; nr.2/2005; nr.29/2009, nr.24/2011*). Kompetenca interpretuese e saj, nuk nënkupton formulimin e interpretimeve tërësisht abstrakte të normës kushtetuese, pasi kjo do ta vinte Gjykatën në rolin e organit që jep opinione këshillimore për mënyrën se si duhet të veprojnë në të ardhmen institucionet kushtetuese. Në rast se Gjykata do të jepte vendime interpretuese *in abstracto*, duke mos u shprehur përfundimisht për kushtetutshmërinë e aktit që ka ardhur si pasojë e ushtrimit të veprimtarisë përkatëse të subjektit, ky vendim do të merrte karakteristikat e kontrollit paraprak të kushtetutshmërisë. Roli dhe funksioni i saj gjatë interpretimit përfundimtar nuk është të parashikojë të gjitha hipotezat, në të cilat mund të interpretohet norma kushtetuese, nëse ato nuk janë të lidhura me mosmarrëveshje konkrete. Për këtë arsye, ushtrimi i kompetencës së interpretimit përfundimtar të normës kushtetuese sipas Gjykatës kërkon plotësimin e kushteve: *<u>Së pari</u>*, norma që kërkohet të interpretohet

duhet të jetë e paqartë, ekuivoke, kontradiktore dhe, si pasojë e këtyre paqartësive që ajo mbart dhe kuptimit të padrejtë që i është dhënë, ka lindur një "problem/mosmarrëveshje kushtetues/e" dhe *së dyti,* kërkohet të ekzistojë një marrëdhënie e ngushtë ndërmjet normës konkrete kushtetuese dhe fakteve, mosmarrëveshjeve ose çështjeve të përcaktuara konkretisht në një ose disa akte të organit kompetente, si pasojë e zbatimit ose kuptimit të pasaktë të kësaj norme kushtetuese. *(vendimi nr.29/2011).*

- **Papajtueshmëria e akteve normative me Kushtetutën**

Kontrolli i kushtetutshmërisë së akteve normative (ligje, vendime të Këshillit të Ministrave, udhëzime, etj) i është caktuar Gjykatës Kushtetuese, e cila vendos për pajtueshmërinë e tyre me Kushtetutën (neni 131). Të drejtën e iniciimit e kontrollit te akteve normative Kushtetuta ia njeh *vetëm* një kategorie të përcaktuar subjektesh. Kushtetuta legjitimon për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së normës katër subjektet e para të listuar në nenin 134/1 të saj[1], ndërsa të gjitha subjektet e tjera, që parashikohen në nenin 134/1, shkronjat "dh", "e", "ë", "f" dhe "g", i drejtohen Gjykatës në kuptim të kontrollit konkret të kushtetutshmërisë së normës juridike[2]. Termi "interes i tyre'' është pengesa dhe barriera, sipas të cilës një kërkesë para Gjykatës Kushtetuese nuk konsiderohet si kërkesë popullore (*actio popularis*).

Sipas Kushtetutës dhe ligjit për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese, kjo e fundit gjatë kontrollit kushtetues të ligjit mund të vendosë vetëm mbi pajtueshmërinë ose jo të tij me Kushtetutën. Pra, Gjykata operon si ligjvënës negativ duke mos plotësuar vakumin ligjor që krijohet nga shfuqizimi e duke mos ndërhyrë në sferën ekskluzive të ligjvënësit *(vendim nr.1/2005; nr.33/2007).*

Gjykata ka shqyrtuar edhe pretendime për papajtueshmëri të akteve normative jo me Kushtetutën, por me Rregulloren e Kuvendit (parlamenti) për aq sa këto dispozita kanë qenë të njëjta. Gjykata ka trajtuar në vendimet e saj natyrën juridike të Rregullores së Kuvendit. Ajo ka vlerësuar se Rregullorja e Kuvendit është një akt juridik në të cilin gjejnë pasqyrim disa dispozita të nivelit kushtetues dhe ka si qëllim të vendosë rregulla mbi veprimtarinë dhe funksionimin e brendshëm të Kuvendit. Rregullorja e Kuvendit mund të jetë objekt kontrolli kushtetues vetëm nëse janë prekur dispozita të nivelit kushtetues që gjejnë pasqyrim në të.

[1] Presidenti, Kryeministri, Jo më pak se një e pesta e deputetëve, Kontrolli i Lartë të Shtetit, Gjykatat.
[2] Avokati i Popullit, organet e qeverisjes vendore, organet e bashkësive fetare, partitë politike dhe organizatat e tjera.

Për çështje të tjera Rregullorja e Kuvendit nuk mund të jetë objekt i një kontrolli të tillë (*vendimi nr.33/2010; 35/2007*).

Në rastet e pretendimeve për papajtueshmëri të ligjeve me Kushtetutën kjo gjykatë ka theksuar se ajo niset nga prezumimi i pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën (interpretim pajtues). Ky interpretim është i mundur kur një ligj apo dispozitë ligjore mund të interpretohet në më shumë se një mënyrë, njëra nga të cilat është në pajtim me Kushtetutën. Kjo metodë kërkon efektet kushtetuese të rezultateve të ndryshme dhe përzgjedh rezultatin që është në pajtim me vlerat kushtetuese, duke marrë parasysh këtu të drejtat themelore të individëve. Prandaj dhe lidhur me antikushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrohen argumente bindëse për t'i dhënë mundësi Gjykatës Kushtetuese të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të aplikuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese. (*vendimi nr.16/2008; 29/2010*).

- **Procesi i rregullt ligjor**

Gjykata Kushtetuese është ndalur shpesh tek e drejta e individit për një proces të rregullt ligjor, ç'ka përbën edhe kompetencën më të ushtruar prej saj gjatë gjithë periudhës së funksionimit.

Procesi i rregullt ligjor është vetëm një nga të drejtat proceduriale të individit që lidhet me rregullsinë e gjyqit të zakonshëm dhe nuk mund të shërbeje për të siguruar të drejtat e tjera të tij. Procesi i rregullt ligjor nuk është një e drejtë universale që i mbulon të gjitha të drejtat e tjera të individit, është vetëm një procedurë e rregullt gjyqësore, në të cilën testohen të gjitha të drejtat e tjera.

Ankesat kushtetuese individuale për çështje që lidhen me shkeljen e të drejtave kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, përbëjnë një urë lidhëse midis vendimeve të gjykatave të zakonshme dhe jurisprudencës kushtetuese. Në të tilla raste, qëllimi kryesor i gjykimit kushtetues konkretizohet në eleminimin e antikushtetutshmërisë që rrjedh nga interpretimi që i bëhet normës duke garantuar mundësinë për apelim.

Ky lloj gjykimi kushtetues nuk e vendos Gjykatën Kushtetuese në pozicionin e një gjykatë të shkallës së katërt, pasi ajo fokusohet vetëm në verifikimin e shkeljeve që cënojnë parimet themelore të gjykimit dhe jo në zgjidhjen në thelb të çështjes. Gjykata Kushtetuese nuk shqyrton mënyrën e vlerësimit dhe as nuk bën analizën e provave të administruara në proceset gjyqësore, pasi ato çështje u përkasin gjykatave të zakonshme dhe nuk janë elementë të gjykimit kushtetues.

Parregullsia e procesit ligjor gjatë shqyrtimit kushtetues të kërkesave nga Gjykata Kushtetuese konsiderohet evidente në rastet kur individëve u mohohen një sërë të drejtash të

tilla si: *argumentimi i shkeljeve që i atribuohen personit, njohja paraprake me akuzat, respektimi i së drejtës për t'u dëgjuar dhe për t'u mbrojtur, barazia e armëve, kontradiktoriteti, mosgjykimi dy herë nga i njëjti trup gjykues për të njëjtën çështje, e drejta e ankimit efektiv* etj.

Megjithatë kjo kompetencë e Gjykatës në mënyrën se si është ushtruar deri tani ka duke pasur në fokus vetëm kontrollin procedural të procesit dhe jo aspektin substantiv, ka patur kritika. Formulimi i nenit 42 të Kushtetutës sipas të cilit, liria, prona dhe të drejtat kushtetuese dhe ligjore nuk mund te cenohen pa një proces te rregullt ligjor, flet për të drejtat substanciale kushtetuese, prandaj dhe individët janë të përligjur të kërkojnë mbrojtjen e të drejtave të tyre kushtetuese nëpërmjet një procesi të rregullt ligjor dhe jo thjesht e vetëm të drejtat që ofron gjykimi procedural i drejtë[3].

Çështjet shqiptare shkojnë në GJEDNJ dhe atje skanohen për të drejtat substanciale kushtetuese, për dhunimin e të cilave Gjykata Kushtetuese nuk shprehet. Duke u anashkaluar një filtër i rëndësishëm si Gjykata Kushtetuese për shkak të vetë interpretimit që ajo i ka bërë kompetencave të saj, ndodh që shteti shqiptar të penalizohet për shkelje që mund të ndreqeshin brenda sistemit shqiptar nëpërmjet kësaj Gjykate.[4]

Vlen të theksoj se me proces ligjor kjo gjykatë nuk ka kuptuar vetëm procesin gjyqësor. Sipas saj e drejta e individit për një proces të rregullt ligjor nuk është e kufizuar vetëm në procesin gjyqësor, por edhe në atë me karakter disiplinor administrativ (*vendimi nr.76/2002*) apo *quasi* gjyqësor (*vendim nr.21/2008*).

Konkluzione

Roli dhe funksioni i Gjykatës është që nëpërmjet vendimeve të transformojë dispozitat kushtetuese nga abstrakte-metafizike, në substanciale dhe konkrete, duke i garantuar mbrojtje kushtetuese situatave juridike në të cilat ndodhen individët. Për shkak të vetë formës ekstremisht konçize që kanë dispozitat kushtetuese, nëpërmjet vendimeve, pra interpretimit që bën Gjykata, bëhet e mundur që Kushtetuta të jetë "e gjallë", që do të thotë se Gjykata i përshtatet evolucionit që bëjnë vlerat në vendin tonë, duke garantuar që vlera të reja, të cilat ndoshta nuk ishin në vëmendje të hartuesve të Kushtetutës, të marrin dinjitet, njohje dhe, mbi të gjitha, mbrojtje kushtetuese. Për vetë faktin se norma kushtetuese bëhet

[3] Traja Kristaq, ish -gjyqtar në GJEDNJ, "Procesi i rregullt ligjor".
[4] Traja Kristaq, ish -gjyqtar në Gjykatën Europiane për të Drejtat e Njeriut, "Papajtueshmëria e praktikës gjyqësore shqiptare me standardet minimale të Konventës''.

realitet gjatë interpretimit, pra gjatë procesit vendimmarrës të Gjykatës, e bën këtë të fundit pa diskutim burim të së drejtës, për më tepër e bën atë një burim parësor të saj, duke pasur parasysh se Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë.

Gjykata ka dy funksione themeltare: atë *shtytës-evolutiv, i* cili shpesh është rrjedhojë e vlerës që kanë vendimet e GJEDNJ-së, dhe faktit se Gjykata mund të përdorë në mbështetje të arsyetimeve të veta qëndrimet që kanë mbajtur Gjykatat homologe europiane dhe më gjerë dhe, nga ana tjetër, funksionin *mbrojtës-konservativ,* duke garantuar pandryshueshmërinë e mbrojtjes kushtetuese për ato vlera që konsiderohen si kryesore nga populli i Republikës së Shqipërisë, vullnetin e të cilit interpreton Gjykata. Të dyja këto funksione janë njëherazi të rëndësishme dhe të barasvlefshme.

Gjykata nëpërmjet dhënies së drejtësisë kushtetuese, siguron epërsinë/supremacinë e Kushtetutës në sistemin ligjor. Drejtësia është dicka që nuk varet dhe nuk buron nga ligjet me domosdoshmëri shkaksore. Përkundrazi ligjet që të jenë të drejta e për rrjedhojë edhe zbatimi i tyre të bëhet i drejtë duhet të respektojnë kërkesat e drejtësisë. Drejtësia është e drejta më e lartë dhe referimi në të bëhet si ndaj një vlere të përbashkët që qëndron mbi të gjithë dhe që duhet ta respektojnë të gjithë. Drejtësia qëndron dhe mbi vetë Kushtetutën. Interpretimi i Kushtetutës nga Gjykata Kushtetuese në frymën e drejtësisë, mbetet sfidë, ashtu siç mbetet sfidë për cdo shoqëri cuarja përpara e standardit të respektimit të të drejtave themelore të njeriut si dhe respektimi i parimeve kushtetuese në një shtet të së drejtës.

Falemnderit për vëmendjen!