

Gjykata Kushtetuese dhe pozicioni i saj si ligjvënës negativ

Kosovë – 24 tetor 2023

Të nderuar kolegë e të ftuar,

Më lejoni fillimisht që edhe në emër të Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë të përgëzoj Kryetaren dhe Gjyqtaret e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës për këtë organizim të shkëlqyer, si dhe të shpreh kënaqësinë dhe vlerësimin për marrëdhëniet e shkëlqyera dhe bashkëpunimin e veçantë mes dy gjykatave tona.

Roli i Gjykatave Kushtetuese

Roli më i rëndësishëm dhe i përbashkët i Gjykatave Kushtetuese është zhvilluar në lidhje me legjislacionin, gjatë kontrollit abstrakt të pajtueshmërisë së tij me normat dhe parimet kushtetuese. Pushteti për të eliminuar nga rendi juridik dispozitat ligjore që nuk janë të pajtueshme me Kushtetutën përcakton edhe pozicionin e kësaj gjykate si ligjvënës negativ (në kuptimin kelsenian) duke i njohur ligjvënësit pozitiv (Parlamentit) detyrat e tjera që kanë të bëjnë me vënien në zbatim të parimeve kushtetuese, duke pajtuar legjislacionin me to e duke vepruar në përputhje me vendimin e Gjykatës.

Megjithatë, edhe për shkak të rolit në rritje të gjykatave kushtetuese jo vetëm si garante të supremacisë së Kushtetutës, por si interpretueset përfundimtare të normës kushtetuese përmes vendimeve që kanë efekte detyruese për gjykatat e zakonshme, institucionet publike dhe individët, është fakt se binomi *jokushtetutshmëri- pavlefshmëri/nulitet* që konfirmoi veprimtarinë fillestare si “ligjvënës negativ” është kapërcyer. Gjatë kësaj periudhe kompetencat e gjykatave kushtetuese janë zgjeruar në mënyrë progresive, duke marrë një rol më aktiv në interpretimin e Kushtetutës, dhe të vetë ligjeve të miratuara në bazë dhe zbatim të kësaj të fundit, në mënyrë që jo vetëm t’i shfuqizojë ose moszbatojë ato kur janë jokushtetuese, por me qëllimin e mbrojtjes së veprimtarisë së ligjvënësit dhe të akteve normative të miratuara prej tij, t’i interpretojë ato, nëse është e mundur, duke i dhënë kuptimin që është në harmoni me Kushtetutën.

Ligjvënësi si interpretues i normës kushtetuese

Bazuar në parimin e prezumimit të kushtetutshmërisë së ligjit, në jurisprudencën e saj Gjykata ka mbajtur qëndrimin në jurisprudencën e saj se ajo nuk ka autoritet të kontrollojë synimet

dhe drejtësinë e zgjidhjeve të aplikuara nga ana e ligjvënësit. Kjo do të thotë se, lidhur me jokushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrihen argumente bindëse për t'i dhënë mundësi asaj që të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të aplikuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese. Kuvendi, si organi më i lartë përfaqësues dhe mbartës i sovranitetit të popullit, është padyshim organi qendror dhe më i rëndësishëm i pushtetit shtetëror dhe në ushtrimin e këtij funksioni ai shfaqet edhe si interpretues i normës kushtetuese pasi në kuadër të zbatimit të politikave të caktuara në procesin e hartimit dhe miratimit të ligjeve duhet të ketë parasysh se ato nuk duhet të vijnë në kundërshtim me dispozitat e Kushtetutës.¹

Gjykata në rolin kontrollues duke ruajtur funksionin si ligjvënës negativ

Gjykata Kushtetuese, në mënyrë të vazhdueshme, ka theksuar në jurisprudencën e saj pozicionin si ligjvënës negativ.

P.sh në çështjen me objekt interpretimin e shprehjes “*akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën*” në disa nene të Kushtetutës, Gjykata është shprehur se për interpretimin e këtyre normave ajo nuk merr përsipër të kryejë rolin e legjislatorit pozitiv, duke parashikuar një për një të gjitha rastet që mund të përfshihen në këto shkaqe kushtetuese, sepse do të ishte e pamundur një gjë e tillë ndërkohë që Kushtetuta, ligjet, apo edhe vendimet gjyqësore nuk mund të kodifikojnë me saktësi akte e sjellje të tilla. Në kushtet kur në Kushtetutë, apo edhe në ligjet e tjera elementet thelbësore të një procedure nuk gjejnë rregullim të hollësishëm, ato nuk mund të plotësohen nëpërmjet vendimit të saj interpretues, pasi 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 i cili i përket organit ligjvënës.²

Në vitin 2010, Presidenti i Republikës, në përmbushje të kompetencës për emërimin e gjyqtarëve i dërgoi Kuvendit dekretet për plotësimin e disa vendeve vakante. Kuvendi, duke pretenduar paqartësi për çështje si kriteret që duhet të plotësojnë kandidaturat, iu drejtua juridiksionit kushtetues me kërkesë për interpretimin e disa normave kushtetuese. Gjykata në këtë rast ritheksoi rolin e saj si ligjvënës negativ, duke vlerësuar se Presidenti dhe Kuvendi, gjatë

¹ Vendimi nr. 29, datë 31.05.2010.

² Vendimi nr. 75, datë 19.04.2002.

ushtrimit të kompetencave të tyre kushtetuese janë interpretuesit e parë të normës kushtetuese, çka do të thotë se u takon atyre dhe jo Gjykatës Kushtetuese përcaktimi i kriterëve që duhet të plotësojë një kandidaturë, pasi *a contrario*, kjo Gjykatë do të ndërhynte në ushtrimin e kompetencave kushtetuese të secilit prej këtyre organeve, duke cenuar parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve.³

Zhvillimi dhe ridimensionimi i rolit të Gjykatës përmes interpretimit pajtues

Megjithatë Gjykatat Kushtetuese me kohën i janë larguar modelit kelzenian duke zhvilluar mjete dhe instrumente juridike kushtetuese që shkojnë përtej modelit të ligjvënësit negativ dhe i lejojnë Gjykatës, në një masë të konsiderueshme, të vendosë rregulla që mbyllin drejtpërsëdrejti boshllëqet e krijuara nga vendimet e saj për shfuqizimin e dispozitave ligjore.

Ideja për ta ruajtur ligjin i ka krijuar mundësinë Gjykatës Kushtetuese të shmangë shfuqizimin e tij për të mos krijuar boshllëqe ligjore, duke përzgjedhur një interpretim që i jep ligjit një kuptim të pajtueshëm me Kushtetutën. Kjo ka çuar gjykatat kushtetuese të vlerësojnë se kur një ligj mund të interpretohet në përputhje me Kushtetutën, duhen bërë të gjitha përpjekjet për të ruajtur vlefshmërinë e tij dhe duke zgjedhur këtë mënyrë interpretimi me qëllim që të rrëzojë çdo qëndrim tjetër që mund të çojë në deklarimin jokushtetues të ligjit.

E ndikuar nga zhvillimet jurisprudenciale të gjykatave kushtetuese të vendeve të tjera evropiane, Gjykata jonë Kushtetuese gjatë viteve të fundit ka aplikuar gjerësisht metodën e interpretimit pajtues të ligjit të kundërshtuar me Kushtetutën, duke vlerësuar se 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.⁴

Gjykate është shprehur p.sh se “*Metoda e interpretimit pajtues kërkon efektet kushtetuese të rezultateve të ndryshme dhe përzgjedh rezultatin që është në pajtim me vlerat kushtetuese. Bazuar në këtë metodë interpretimi, Gjykata ka arritur në përfundimin se një ligj i kundërshtuar*

³ Vendimi nr. 24, datë 09.06.2011.

⁴ Po aty.

është kushtetues, me kusht që normat e tij të interpretohen në atë mënyrë siç ka bërë Gjykata në vendimin e saj".⁵

Në vlerësimin e Gjykatës “ *një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t'i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma*”.⁶

Gjykata si konstatuese e ometimit dhe jo si plotësuese e tij

Një rol të rëndësishëm ka Gjykata Kushtetuese si në drejtim të ometimit legjislativ/normativ, që shkaktohet nga mungesa fillestare e parashikimit legjislativ, ashtu edhe atij juridik, ose të shkaktuar për shkak të shfuqizimit të ligjit nga Gjykata ose vetë ligjvënësi.

Gjykata Kushtetuese, në disa raste, edhe kur ka vendosur të shfuqizojë dispozitën ligjore/pjesë të saj, në përfundim ka theksuar edhe se ky shfuqizim nuk krijon boshllëk ligjor, ndaj nuk lind nevoja që organi ligjvënës të bëjë ndonjë plotësim.⁷ Po kështu, një mjet tjetër që përdor Gjykata është shtyrja në kohë e efekteve të vendimit, edhe pse kjo lejon vazhdimin e efekteve juridike të ligjit ekzistues, për t'i dhënë kohë ligjvënësit që të reagojë dhe për të evituar cenimin e të drejtave kushtetuese për shkak të boshllëkut ligjor⁸.

Në lidhje me boshllëkun e shkaktuar nga mungesa e veprimit të ligjvënësit, ligji organik i gjykatës⁹ në përputhje me nenin 132 të Kushtetutës, parashikon se kur gjatë shqyrtimit të çështjes konstatohet se ka boshllëk ligjor nga i cili kanë ardhur pasoja negative në të drejtat dhe liritë themelore të individit, Gjykata, veç të tjerash, vendos detyrimin e ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor brenda një afati të caktuar. Në këtë rast kompetencë e Gjykatës nuk është formulimi pozitiv i normës që mungon, por vetëm konstatimi se ometimi ekziston dhe ka pasoja kushtetuese, pra se mosveprimi i vetë ligjvënësit që e ka shkaktuar atë është jokushtetues.

Në çështjen e vënë në lëvizje nga një organizatë, për konstatimin e cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet e përgjithshme të vitit 2021, Gjykata konstatoi se

⁵ Vendimet nr. 29, datë 31.05.2010; nr. 30, datë 17.06.2010; nr. 33, datë 24.06.2010; nr. 5 datë 16.02.2012; nr.2, datë 18.01.2017; nr. 34 datë 10.04.2017.

⁶ Vendimi nr. 43, datë 26.06.2015.

⁷ Vendimi nr. 15, datë 17.04.2003.

⁸ Vendimet nr. 1, datë 12.01.2011; nr. 3, datë 05.02.2010; nr. 12, datë 14.04.2010.

⁹ Neni 76, pika 5, i ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

për shkak të mosmiratimit të akteve nënligjore nga KQZ-ja, ditën e zgjedhjeve u kufizua e drejta aktive e votës për shqiptarët me banim jashtë territorit të Shqipërisë. Për rrjedhojë, e drejta kushtetuese e votës e kësaj kategorie për shkak të boshllëkut ligjor mbeti thjesht një parashikim deklarativ, i pazbatueshëm efektivisht në praktikë, duke mbetur në thelbin e saj iluzive.¹⁰

Shembull tjetër vjen në rastin e ligjit për procesin e trajtimit të pronave¹¹, një histori kjo që ë ka shoqëruar Shqipërinë që prej ndryshimit të regjimit, dhe ku janë prodhuar një sërë aktesh ligjore që kanë pësuar ndryshime të vazhdueshme në kohë si pasojë edhe e ndërhyrjes së Gjykatës Kushtetuese ashtu edhe të GJEDNJ-së, Gjykata konstatoi kufizimin e së drejtës së pronës private edhe për shkak të mungesës së rregullimit ligjor për situatën e ndryshimit që ka pësuar zëri kadastral i pronës ndër vite. Nga ky boshllëk ligjor kanë ardhur pasoja negative në të drejtën e pronës, duke i mohuar kompensimin e drejtë kësaj kategorie subjektesh.

Për rrjedhojë, në të dyja këto raste, Gjykata i la kohë ligjvënësit për të miratuar rregullat e reja ligjore në përputhje me vendimin e saj.

Në konkluzion duhet thënë se kur ushtron kontroll kushtetutshmërie Gjykata nuk kufizohet domosdoshmërisht tek norma ligjore ekzistuese, por ajo mund të ushtrojë ndikim juridik në krijimin dhe në përmbajtjen e normave ligjore të ardhshme. Megjithatë ushtrimi kësaj veprimtarie kërkon veprimin dhe zgjidhjen nga organi kompetent përmes miratimit, nëse është nevoja e strategjive për të adresuar çështjet që ka evidentuar Gjykata Kushtetuese.

Edhe pse këto teknika të ndërhyrjes nuk synojnë të ndërhyjnë në prerogativat e ligjvënësit, instrumentet në dispozicion të gjykatave kushtetuese dhe zgjedhja për ta karakterizuar Kushtetutën si një dokument të primeve dhe vlerave që hap një gamë të gjerë mundësish në mbrojtjen e të drejtave të lirive themelore duket sikur e ka superuar konceptin e gjykatës kushtetuese si ligjvënës negativ.

Faleminderit!

¹⁰ Vendimi nr. 38, datë 09.12.2022.

¹¹ Vendimi nr. 4, datë 15.02.2021.