

KONTROLLI I KUSHTETUTSHMERISE SE LIGJEVE

MODELI SHQIPTAR

Hyrje

Prej 220 vitesh tashmë, demokracitë e vjetra dhe të reja kanë përqaftuar idenë e kontrollit gjyqësor të kushtetutshmërisë së ligjeve. Siç e dini, ideja e kontrollit gjyqësor mbi kushtetutshmërinë e ligjeve e ka gjenezën në vendimin e famshëm të Gjykatës së Lartë të SHBA *Marbury vs. Madison*. Në themel të asaj zbulose qëndronte vetëdija se kontrolli nga gjykatat nëse një ligj i kontestuar është ose jo në pajtim me Kushtetutën është më se i natyrshëm nëse besojmë se Kushtetuta është akti më lartë në rendin juridik të një vendi.

Kontributi i dytë më i madh në artikulumin e idesë së lartpërmendur erdhi pothuaj 120 vjet më vonë kur Hans Kelsen skicoi prototipin e një gjykate kushtetuese evropiane në vitin e largët 1920. Qysh nga ajo kohë sistemet juridike të vendeve demokratike janë përpjekur të gjejnë një mënyrë praktike për të garantuar supremacinë e Kushtetutës në mënyrë që rendi juridik të jetë funksional dhe garantues për të drejtat e njeriut. Sepse thënë ndryshe, të pranosh që Kushtetuta është supreme, por të mos parashikosh një mënyrë praktike për të garantuar supremacinë e saj, është si ta lësh punën përgjysmë.

Duke e zbritur tani diskutimin në nivelin e zgjidhjeve institucionale për garantimin e kontrollit, duhet thënë se edhe nëse pranohet supremacia e Kushtetutës dhe nevoja që dikush apo diçka të verifikojë nëse ligjet e miratuara nga ligjvënësit janë ose jo në përputhje me Kushtetutën, nuk është e thënë që të jenë gjyqtarët rojtarët e Kushtetutës. A nuk do të ishte më e natyrshme që vetë ligjbërësi ta mbajë parasysh Kushtetutën në procesin e miratimit të ligjeve? Në fakt demokraci të shkëlqyera si Franca dhe Holanda, të paktën deri në vitin 2008, duket se i kanë përkur pikërisht kësaj mënyre të menduarit.

Ndërsa në rrafshin procedural dilemat/zgjedhjet mund të përmblihen si më poshtë: (i) kontroll abstrakt *përkundrejt* kontroll konkret; (ii) kontroll *ex ante* përkundrejt kontroll *ex post*; dhe (iii) sistem i centralizuar kontrolli *përkundrejt* sistem i decentralizuar kontrolli.

Në cilat nga këto kategori klasifikohet modeli shqiptar i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve?

Përpara se t'i jap përgjigje të drejtpërdrejtë pyetjes që ngrita më lejoni një retrospektivë të shkurtër në historikun e institutit të kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve në Shqipëri. Në Shqipëri nuk ka pasur një debat të mirëfilltë doktrinar lidhur me nevojën e kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve. Pas eksperiencës traumatike nën komunizëm Shqipëria e pranoi idenë pothuaj si një *dogmë* bazuar në rezultatet e dukshme që ajo (ideja) kishte dhënë në vendet demokratike. Ky pohim (që nuk ka pasur debat doktrinar) vlen edhe për zgjidhjen e madhe institucionale që iu dha kësaj çështjeje. E kam fjalën për zgjidhjen që kontrolli t'i besohet një gjykatë të posaçme.

Këto zgjidhje themelore u bënë në Shqipëri me Kushtetutën tranzitore të vitit 1992. Për rrjedhojë, qysh prej vitit 1992 Shqipëria ka një Gjykatë Kushtetuese. Qysh prej vitit 1992 Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë ka ushtruar, midis të tjerash, edhe kompetencën e kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve të miratuara nga parlamenti.

Kushtetuta aktuale, e miratuar me referendum në vitin 1998 i konfirmoi zgjedhjet themelore të Kushtetutës tranzitore lidhur me kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjeve. Ndryshe nga Kushtetuta tranzitore e vitit 1992, Kushtetuta aktuale e miratuar në vitin 1998 u parapri nga një debat serioz doktrinar dhe politik lidhur me mënyrën e organizimit të kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve në Shqipëri. Asokohe, opsionet në tryezën e negociatave ishin nëse Shqipëria do t'i qëndronte modelit të kontrollit të centralizuar, të përqendruar rreth Gjykatës Kushtetuese, apo do të adoptonte modelin e kontrollit të decentralizuar ku të gjitha gjykatat, në kontekstin e zgjidhjes së konflikteve konkrete, do të merrnin rol në kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjeve.

Sa i takon asimilimit socio politik të kësaj ideje - *të idesë që një Gjykatë mund të kontrollojë kushtetutshmerinë e një ligji të miratuar nga parlamenti* - nga shoqëria e gjerë dhe institucionet politike në këto 30 vite nga prezantimi i kontrollit gjyqësor të kushtetutshmërisë së ligjeve, vlerësimi im personal është që sot në Shqipëri ky rol i Gjykatës konsiderohet "*normal*" dhe "*i pranueshëm*". Do kisha dashur të përdorja fjalën "*i natyrshëm*" por druaj se nuk do të kisha bërë përshkrimin e saktë.

Për sa më sipër, modeli shqiptar i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve i përket qartësisht modelit Kelsenian në bazë të të cilit qëndron *mantra* se kontrolli kushtetues i ushtruar nga një gjykatë e posaçme është mjeti më efikas për të garantuar në praktikë supremacinë e Kushtetutës.

Në këto 30 vite eksperiencë pakkush në Shqipëri e vë në dyshim se kontrolli i kushtetutshmërisë së ligjeve nga Gjykata Kushtetuese ka qenë një instrument jetik për konsolidimin e konstitucionalizmit në vendin tonë (jo vetëm në kuptimin juridik që është supremacia normative e Kushtetutës por edhe në një kuptim më të gjerë socio – politik).

Kontrolli Abstrakt i Kushtetutshmërisë së Ligjeve

Gjykata kushtetuese shqiptare kombinon elementë të kontrollit abstrakt me kontrollin konkret të kushtetutshmërisë së ligjeve. Kështu nga njëra anë është i mundur kontrolli abstrakt mbi papajtueshmërinë hipotetike të ligjit me Kushtetutën pa qenë nevoja e një konflikti konkret kushtetues. Sipas Kushtetutës shqiptare, të drejtën për të kërkuar kontroll abstrakt të kushtetutshmërisë së ligjeve nga Gjykata Kushtetuese e kanë vetëm një kategori subjektësh të cila quhen subjekte të pakushtëzuara. Në listën e subjekteve të pakushtëzuara Kushtetuta përfshin: (i) Presidentin e Republikës; (ii) Kryeministrin; (iii) një të pestën e deputetëve; dhe (iv) Avokatin e Popullit (ombudspersonin shqiptar).

Në jurisprudencën e saj Gjykata ka sqaruar se subjektet e pakushtëzuara kanë të drejtë të vënë në lëvizje kontrollin nga Gjykata Kushtetuese për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret. Gjykata Kushtetuese ka theksuar se interesi i këtyre funksionarëve publikë për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtet-formuese, si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj., të shpalosura në Kushtetutë, nuk mund të kushtëzohet në asnjë rast.

Një kategori tjetër aktesh, të cilat i nënshtrohen kontrollit të kushtetutshmërisë nga ana e Gjykatës Kushtetuese janë edhe të ashtuquajturat akte normative me fuqinë e ligjit të cilat miratohen nga Këshilli i Ministrave në kushtet e *Nevojës* dhe *Urgjencës*, dhe konvertohen më vonë në ligj nga parlamenti. Po ashtu, kontrolli kushtetues shtrihet edhe mbi ligjin që miraton Kuvendi për të konvertuar aktin normativ në ligj formal.

Në jurisprudencën e saj Gjykata ka qartësuar se objekt i kontrollit të kushtetutshmërisë është edhe raporti ligjeve të thjeshta me ligjet e përforcuara. Kushtetuta ka veçuar disa ligje si p.sh. kodet, ligjet organike etj. për të cilat kërkon një shumicë të cilësuar për miratimin e tyre nga parlamenti. Në lidhje me këtë çështje Gjykata ka theksuar se fakti që Kushtetuta rregullon drejtpërdrejt mënyrën e miratimit të ligjeve organike, u jep atyre (ligjeve organike) fuqi të veçantë juridike në krahasim me ligjet e zakonshme. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ata renditen pas

Kushtetutës dhe para ligjeve të zakonshme të Kuvendit. Sipas jurisprudencës kushtetuese raporti midis ligjeve të përforcuara dhe atyre të zakonshme duhet të shihet nga dy këndvështrime: (i) si marrëdhënie midis burimeve të së drejtës, të vendosura në nivele të ndryshme në hierarkinë e normave - ligjet që miratohen me shumicë të cilësuar qëndrojnë më lart se ato të miratuara me shumicë të thjeshtë; ose (ii) si një marrëdhënie e bazuar mbi parimin e shpërndarjes së kompetencës legjislativë. Këto arsyetime të Gjykatës kanë konsoliduar qëndrimin e saj se rendi juridik nuk përbëhet nga norma juridike të barasvlershme apo me të njëjtën fuqi juridike, përkundrazi ai është një sistem i shkallëzuar, ku normat e së drejtës renditen në bazë të fuqisë juridike që kanë. Ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet treguar kujdes i veçantë që ata të mos prekin rregullimet që përfshihen natyrshëm në sferën ekskluzive të ligjeve organike.

Në një rrafsh më përmbajtësor Gjykata ka theksuar në mënyrë të vazhdueshme se kontrolli i pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën nuk shtrihet mbi mënyrën e të kuptuarit, e të zbatuarit të ligjit dhe harmonizimit ndërmjet dispozitave të tij me ligje të tjera, pasi këto janë çështje që i përkasin kontrollit nga juridiksioni i zakonshëm.

Krahas sa më sipër, me qëllim realizimin e kontrollit të kushtetutshmërisë të dispozitës ligjore të kundërshtuar, Gjykata Kushtetuese përfshin në analizën e saj edhe qartësinë, rrjedhshmërinë, koherencën dhe mungesën e kontradiksionit logjik ndërmjet dispozitave ligjore. Sipas Gjykatës ekzistenca e paqartësisë, e pasaktësisë, e kontradiksionit logjik ose e pazbatueshmërisë të normave ligjore shërben si argument i mjaftueshëm për t'i konsideruar ato si të papajtueshme me Kushtetutën. Gjykata ka theksuar se 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.

Së fundi, duhet sqaruar se edhe ligjet me të cilat parlamenti ratifikon marrëveshjet ndërkombëtare (ndonëse tipikisht ato nuk kanë përmbajtje) i nënshtrohen verifikimit të kushtetutshmërisë nga ana e Gjykatës kushtetuese sa i takon procedurave të miratimit të tyre.

Konrolli konkret i kushtetutshmërisë së ligjeve bazuar në kërkesat e individëve

Kushtetuta e Shqipërisë ua njeh edhe individëve të drejtën për të ngritur pretendime për antikushtetutshmërinë e ligjeve përpara Gjykatës Kushtetuese¹. Vetëm se në këtë rast kontrolli që

¹ Neni 131, pika 1, shkronja "F"; Neni 134, pika 1, shkronja "I" dhe pika 2 të Kushtetutës.

ushtrohet nga Gjykata nuk është abstrakt por i referohet shkeljes konkrete të një të drejte kushtetuese të individit që rrjedh nga zbatimi i ligjit të kontestuar. E drejta e individëve për të kërkuar shfuqizimin e ligjeve është detajuar në ligjin Për Gjykatën Kushtetuese.

Ligji për Gjykatën Kushtetuese dhe jurisprudenca e kësaj të fundit ndër vite kanë sqaruar tashmë se kur objekt i ankimit kushtetues individual është një ligj, kërkuesi legjitimohet nëse plotësohen bashkërisht këto kritere: (i) kërkuesi provon se është bartës i së drejtës kushtetuese të pretenduar të cenuar (*ratione personae*); (ii) kërkuesi ka shteruar mjetet juridike efektive për mbrojtjen e së drejtës kushtetuese të pretenduar të cenuar ose provon se akti i kundërshtuar është drejtpërdrejt i zbatueshëm; (iii) kërkuesi ka paraqitur ankim jo më vonë se 4 muaj nga konstatimi i cenimit (*ratione temporis*); dhe (iv) kërkuesi provon interesin në lidhje me çështjen, pra cenimin e drejtpërdrejtë dhe real të së drejtës kushtetuese (*ratione materia*).

Për sa i përket kriterit të *shterimit të mjeteve juridike efektive*, duke qenë se si rregull, ligji zbatohet përmes akteve të organeve publike ose vendimeve gjyqësore, tipikisht, kërkesat e individëve që kërkojnë konstatimin e papajtueshmërisë së një ligji me Kushtetutën janë të kombinuara me kërkesat edhe për shfuqizimin e këtyre akteve publike ose vendimeve gjyqësore (ndonëse ka pasur raste kur është kërkuar drejtpërdrejt shfuqizimi i normës ligjore). Prandaj individi duhet, së pari, t'i kundërshtojë ato para gjykatave kompetente, duke shteruar të gjitha mjetet juridike që parashikon sistemi ynë juridik. Kjo ka rëndësi edhe për të provuar se kërkuesi është prekur personalisht, drejtpërdrejt dhe realisht.

Megjithatë, ligji ka parashikuar edhe rastet kur përmbushja e këtij kriteri është e pamundur (legjislacioni nuk parashikon mjete juridike ose ato janë joefektive). Meqenëse mjete juridik mund të jetë i ndryshëm, në varësi të llojit të ankimit, efektiviteti i tij vlerësohet jo thjesht nga fakti që është parashikuar me ligj, por edhe nga zbatueshmëria e tij.

Tipikisht në raste të tilla Gjykata priret të shqyrtojë në fillim bazueshmërinë e pretendimeve për antikushtetutshmërinë e vendimit të organit publik ose të gjykatës. Vetëm në rast se Gjykata konstaton se nuk ka shkelje në mënyrën sesi organi publik ose gjykata kanë interpretuar dhe zbatuar ligjin e kontestuar, i hapet rruga shqyrtimit të pretendimeve për antikushtetutshmërinë e ligjit. Në rast se në përfundim të shqyrtimit Gjykata arrin në përfundimin se ligji është antikushtetues ajo shfuqizon si vendimin e gjykatës apo të organit publik ashtu edhe ligjin.

Kontrrolli konkret i kushtetutshmërisë së ligjeve bazuar në kërkesat e organizatave

Kushtetuta ua njeh të drejtën për të ngritur pretendime për antikushtetutshmërinë e ligjeve përpara Gjykatës Kushtetuese edhe grupimeve të strukturuar të individëve (organizatave). Për legjitimimin e organizatave, si subjekte që e vënë në lëvizje, Gjykata ka tashmë një jurisprudencë të konsoliduar, sipas së cilës, ato legjitimohen për t'iu drejtuar Gjykatës për pajtueshmërinë e normës me Kushtetutën vetëm nëse argumentojnë “interesin e tyre” në një “çështje të veçantë”. Gjykata ka theksuar se ky interes duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premisat teorike për antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit.

Gjykata ka theksuar se në çështje të kontrollit kushtetues të normës organizata duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të veprimtarisë së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë dhe normës që kundërshton. Vetëm fakti se akti i kundërshtuar mund të ketë ose ka pasur një efekt çfarëdo për organizatën, nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar nëse ajo legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, por është e nevojshme të provohet se dispozita e kundërshtuar rregullon marrëdhënie që përfshihen në qëllimin e veprimtarisë së saj, sipas përcaktimeve të bëra në statutin e organizatës.

Po kështu, sipas Gjykatës, vlerësimi nëse një subjekt i kushtëzuar ka ose jo mjaftueshëm interes për vënien në lëvizje të saj për kontrollin e kushtetutshmërisë së normës, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë.

Në përgjithësi Gjykata është prirur që të mos legjitimojë organizatat *ratione personae* për të drejta substanciale si p.sh. e drejta e pronës, jeta private, liria e shprehjes etj. sepse këto të drejta tipikisht ushtohen në mënyrë individuale (jo kolektive).

Kontrrolli konkret i kushtetutshmërisë së ligjeve bazuar në referimet nga gjykatat e zakonshme

Modeli shqiptar i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve mundëson vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve edhe nga gjykatat e zakonshme në kontekstin e mosmarrëveshjeve gjyqësore konkrete që shtrihen për zgjidhje përpara tyre. Arsyeja që qëndron në themel të kësaj

zgjidhjeje, siç rezulton nga *travaux preparatoires* të Kushtetutës së 1998, është se në këtë mënyrë “shtohen forcat dhe burimet” në funksion të kauzës së konstitucionalizmit.

Kushtetuta (Neni 145, pika 2) dhe Ligji Për Gjykatën Kushtetuese (neni 68) parashikojnë se Gjykata Kushtetuese mund të vihet në lëvizje me kërkesë të gjykatave të juridiksionit të zakonshëm, kur gjyqtarët gjatë gjykimit çmojnë se ligjet të cilat duhet të zbatohen në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve konkrete bien në kundërshtim me Kushtetutën. Në këtë rast ata nuk i zbatojnë ato ligje, por pezullojnë gjykimin dhe ia dërgojnë çështjen Gjykatës Kushtetuese. Vendimi përfundimtar i mbetet gjithmonë Gjykatës Kushtetuese dhe në këtë kuptim sistemi ynë i drejtësisë kushtetuese është i qendëruar.

Ky institut i së drejtës shqiptare quhet *kontrolli incidental i kushtetutshmërisë së normës ligjore*. Natyrisht që kontrolli incidental nuk mund të jetë rutinor. Kjo do të binte ndesh, nga njëra anë, me parimin e prezumimit të kushtetutshmërisë së ligjeve dhe, nga ana tjetër, do të bëhej shkas për zvarritjen e proceseve gjyqësore. Prandaj Gjykata e ka konsideruar kontrollin incidental të një norme ligjore si një instrument fundor që duhet përdorur me kujdes nga gjykatat e juridiksionit të zakonshëm. Për këtë arsye, Gjykata Kushtetuese ka zhvilluar kritere ekzigjente dhe kumulative për legjitimitimin e gjykatës që referon çështjen në Gjykatën Kushtetuese si më poshtë:

Së pari, gjykata referuese duhet të ketë identifikuar qartë dispozitën që e vlerëson se është antikushtetuese. Gjykata referuese duhet të tregojë qartë se pikërisht kjo dispozitë duhet të zbatohet për gjykimin e mosmarrëveshjes konkrete që shtrohet për zgjidhje para saj. Gjyqtari duhet të ketë krijuar bindjen se gjykimi i mosmarrëveshjes nuk mund të përfundojë pa u zgjidhur më parë dyshimi për antikushtetutshmërinë e dispozitës nga Gjykata Kushtetuese. Me fjalë të tjera gjykata referuese duhet të arsyetojë efektin e drejtpërdrejtë që ka dispozita që dyshohet si antikushtetuese për gjykimin pranë saj, duke individualizuar se pikërisht ajo dispozitë zbatohet dhe zgjidh mosmarrëveshjen konkrete. Dispozita e kundërshtuar duhet të ketë lidhje me gjykimin në gjykatën referuese në atë masë sa që ai (gjykimi) nuk mund të përfundojë në mënyrë të pavarur pa u shqyrtuar nga Gjykata Kushtetuese kushtetutshmëria e dispozitës ligjore;

Së dyti, gjykata referuese duhet të ketë parashtruar arsye bindëse për antikushtetutshmërinë e ligjit, duke referuar qartë në normat ose parimet konkrete të Kushtetutës që, sipas saj (gjykatës referuese), janë shkelur për t'i dhënë kështu mundësi Gjykatës Kushtetuese të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të zbatuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese.

Së treti, gjykata referuese duhet të tregojë se i ka bërë të gjitha përpjekjet për të interpretuar dispozitën ligjore në përputhje me Kushtetutën dhe vetëm nëse vlerëson se të gjitha interpretimet e mundshme bien në kundërshtim me të (Kushtetutën), atëherë duhet t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese duke kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së normës ligjore të identifikuar.

Duke filluar nga viti 1998 Gjykata Kushtetuese ka marrë vendime përfundimtare mbi kushtetutshmërinë e ligjeve bazuar në referimet e gjykatave të zakonshme në 69 raste duke zhvilluar kështu një jurisprudencë të respektueshme dhe duke aktivizuar sistemin e gjykatave të zakonshme në përpjekjen e përbashkët për forcimin e shtetit të së drejtës.

Kontrolli i kushtetutshmërisë së amendamenteve kushtetuese -

Kushtetuta e vitit 1998, e miratuar me referendum popullor, nuk rregullonte në mënyrë të shprehur nëse Gjykata Kushtetuese mund të kontrollonte kushtetutshmërinë e amendamenteve të propozuara kushtetuese. Deri në vitin 2016 kur Shqipëria bëri një reformë të thellë kushtetuese të miratuar nga parlamenti në mënyrë unanime, Kushtetuta ishte amenduar 5 herë. Disa nga amendamentet (ndryshe nga ato të vitit 2016 që ishin unanime) u kontestuan ashpër nga segmente të politikës dhe shoqërisë civile. Në atë kontekst në Shqipëri u zhvillua një debat doktrinar lidhur me këtë çështje. Vetë Gjykata nuk pati rast të zhvillonte jurisprudencë lidhur me mundësinë e kontrollit abstrakt nga Gjykata Kushtetuese të kushtetutshmërisë së amendamenteve kushtetuese. Në këto kushte nuk ishin të paktë shkollarët të cilët besonin se Gjykata duhej ta merrte vetë këtë kompetencë përmes jurisprudencës. Ky dukej si një qëndrim i arsyeshëm aq më tepër në rastet kur amendamentet nuk shtroheshin për ratifikim popullor, por miratoheshin me minimumin e mbështetjes në parlament.

Amendamentet e vitit 2016 e mbyllën përfundimisht këtë debat teksa sanksionuan se Gjykata Kushtetuese mund të kontrollojë kushtetutshmërinë e amendamenteve kushtetuese vetëm sa i takon respektimit të procedurës së parashikuar nga Kushtetuta për amendimin e saj.

Kompetenca e pastër interpretuese e Gjykatës Kushtetuese

Teksa diskutojmë prerogativën e gjykatave kushtetuese për të gjykuar rreth dyshimeve mbi papajtueshmërinë e ligjeve me Kushtetutën, natyrshëm hapet një parantezë. Kjo parantezë ka të bëjë me prerogativën tjetër të Gjykatës për të bërë interpretimin përfundimtar të Kushtetutës në

mungesë të një konflikti specifik kushtetues apo të një dyshimi për antikushtetutshmërinë e një ligji.

Mendoj se këtu është vendi për të bërë një sqarim të rëndësishëm. Natyrisht askush nuk e vë në dyshim prerogativën e një gjykate kushtetuese për të bërë interpretimin përfundimtar të Kushtetutës. Edhe në regjimet hibride ku institucionet demokratike janë më shumë fasadë sesa realitet socio - politik, për sa kohë ekziston një Gjykatë Kushtetuese nuk vihet në diskutim kompetenca e saj për të bërë interpretimin përfundimtar të Kushtetutës.

Në Shqipëri, kjo e drejtë/detyrë e Gjykatës ka qenë e sanksionuar pa asnjë ekuivok si në Kushtetutën tranzitore të vitit 1992 (*kur vendi sapo kishte nisur rrugëtimin e tij në demokraci*) ashtu edhe në Kushtetutën aktuale të vitit 1998. Amendamentet e rëndësishme që iu bënë Kushtetutës në vitin 2016 vetëm sa e përforcuan këtë parim.

Sidoqoftë vlejnjë të përmenden disa dallime midis 2 kushtetutave në mënyrën e formulimit të kësaj kompetence. Kushtetuta tranzitore e listonte kompetencën për interpretimin përfundimtar të Kushtetutës në të njëjtin nen ku jepeshin të gjitha kompetencat e tjera të Gjykatës. Ndërsa Kushtetuta aktuale e përmend atë në një nen të veçantë (*i ndryshëm nga neni ku listohen në mënyrë shteruese kompetencat e Gjykatës*). Kështu prerogativa e përgjithshme për interpretimin përfundimtar të Kushtetutës sanksionohet në nenin 124 të Kushtetutës, i cili renditet i pari ndër nenet që kanë të bëjnë me Gjykatën Kushtetuese dhe ka natyrën e një neni hyrës që përcakton fizionominë e përgjithshme të Gjykatës. Ndërsa lista shteruese e kompetencave jepet në një nen tjetër (*neni 131*).

Praktika e punës së Gjykatës ka treguar se ndryshimet në mënyrën e formulimit të dispozitës që sanksionon kompetencën e Gjykatës për të bërë interpretimin përfundimtar të Kushtetutës nuk janë një rastësi. Për fat të keq të dhënat që na vijnë nga *travaux preparatoires* lidhur me ndërmendjen e legjislatorit kushtetues nuk janë plotësisht informuese. Në këto kushte jurisprudenca e Gjykatës dhe doktrina e së drejtës kushtetuese janë munduar të hedhin dritë mbi një dilemë që, në një farë mënyre, vijon sot e kësaj dite. Në mënyrë lakonike, kjo dilemë mund të përmbliidhet si më poshtë:

“A është kompetenca e Gjykatës Kushtetuese për të bërë interpretimin përfundimtar të Kushtetutës një kompetencë e mëvetëshme, e ndryshme nga kompetencat e tjera të Gjykatës që listohen në mënyrë shteruese në nenin 131 të Kushtetutës?” Thënë ndryshe: *“A e parashikon Kushtetuta kompetencën e Gjykatës për të bërë një “deklarim” të thjeshtë interpretues të Kushtetutës jashtë*

kontekstit të një konflikti konkret? Apo, në të kundërtën” “E drejta/detyra për të bërë interpretimin përfundimtar të Kushtetutës nuk duhet të konsiderohet si kompetencë e veçantë por thjesht si një ushtrim që domosdoshmërisht bën Gjykata teksa ushtron kompetencat e tjera si p.sh. gjykimi i ankesave të individëve, zgjidhja e konflikteve të kompetencave, gjykimi i pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën etj.”.

Mbajtja e një qëndrimi përfundimtar për këtë dilemë nuk është thjesht me rëndësi teorike. Zgjidhja e saj (*dilemës*), në një mënyrë apo tjetrën, sjell ndryshime të rëndësishme në praktikën e punës së Gjykatës. Kështu p.sh. nëse pranohet se prerogativa për interpretimin dhe deklarin përfundimtar të kuptimit të Kushtetutës ËSHTË një kompetencë e mëvetëshme e Gjykatës, atëherë subjektet e ndryshme që legjitimohen për të vënë në lëvizje Gjykatën do të legjitimoheshin gjithashtu për të kërkuar nga Gjykata sqarime dhe interpretime lidhur me mënyrën sesi duhen kuptuar dhe zbatuar dispozita të caktuara të Kushtetutës në ato raste kur vetë Kushtetuta, në dukje, përmban kundërthënie. Thënë ndryshe, kjo kompetencë nuk duhet kuptuar thjesht si një mundësi për interpretimin e Kushtetutës në kontekstin e një konflikti konkret, por si një mundësi për harmonizimin dhe pajtimin e pjesëve/dispozitave të ndryshme të saj (*Kushtetutës*), pjesë të cilat zbatohen drejtpërdrejt (*p.sh. nga Parlamenti, nga Presidenti etj.*) dhe që kanë treguar nga zbatimi i tyre në praktikë që mund të krijojnë tensione ndërmjet organeve kushtetuese që i zbatojnë ato. Këto kërkesa do mund t'i drejtoheshin Gjykatës pa qenë nevoja që të ketë lindur një konflikt kompetencash midis organeve kushtetuese ose pa lindur ndonjë dyshim për papajtueshmërinë e një ligji me Kushtetutën.

Në të kundërtën, nëse do pranohej se prerogativa për interpretimin përfundimtar të Kushtetutës NUK ËSHTË një kompetencë e mëvetëshme e Gjykatës, atëherë mënyra e vetme për t'i kërkuar Gjykatës interpretimin përfundimtar të dispozitave kushtetuese do të ishte ngritja e pretendimeve për papajtueshmëri të një ligji me dispozitat kushtetuese në fjalë ose ngritja e një pretendimi për cenim të kompetencave të dhëna një organi shtetëror nga Kushtetuta si rezultat i veprimt/mosveprimt të një organi tjetër shtetëror.

Natyrisht që Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë është përballur me këtë dilemë. Në të vërtetë, duke filluar nga viti 1992 deri në vitin 2014 Gjykata ka pranuar kërkesa dhe ka dhënë vendime për interpretimin abstrakt të Kushtetutës (*pra jashtë kontekstit të një konflikti konkret*) në 15 raste. Kërkesit që vunë në lëvizje Gjykatën në ato 15 raste kanë qenë Presidenti i Republikës, Parlamenti, Avokati i Popullit etj. Pra, zyrtarisht Gjykata ka pranuar se prerogativa për interpretimin përfundimtar të Kushtetutës ËSHTË një kompetencë e mëvetëshme e Gjykatës, dhe

se është e mundur të kërkohen nga Gjykata sqarime dhe interpretime lidhur me mënyrën se si duhen kuptuar dhe zbatuar dispozita të caktuara të Kushtetutës në ato raste kur vetë Kushtetuta, në dukje, përmban kundërthënie. Në linjë me këtë qëndrim, jurisprudenca kushtetuese ka sqaruar se **Gjykata pranon dhe gjykon kërkesa që kanë të bëjnë me interpretime abstrakte të Kushtetutës vetëm nëse problemi kushtetues buron direkt nga Kushtetuta dhe jo nga ligjet që dalin në zbatim të saj. Ky është qëndrimi zyrtar i Gjykatës lidhur me këtë çështje².**

Natyrisht që ky ka qenë një vendim i vështirë. Duke i njohur vetes të drejtën për të interpretuar Kushtetutën jashtë kontekstit të një konflikti konkret, Gjykata rrezikon të uzurpojë territorin e legjislatorit kushtetues. Pakica e gjyqtarëve (4 nga 9 syresh) i qëndroi mendimit se Kushtetuta nuk ka parashikuar një kompetencë të mëvetëshme për interpretimin e Kushtetutës jashtë kontekstit të një konflikti real³.

E vetëdijshme për rëndësinë e këtij qëndrimi të saj, Gjykata, ndër vite, përmes një serie vendimesh, ka përvijuar një kuadër rregullash dhe kriteresh për ushtrimin e kompetencës interpretuese duke akomoduar në një masë të madhe edhe qëndrimin e pakicës. Ky kuadër rregullash dhe kriteresh mund të përmbledhet si më poshtë:

Së pari, Gjykata mund dhe duhet të investohet për interpretimin abstrakt të Kushtetutës vetëm nëse interpretimi që i kërkohet është i lidhur me një mosmarrëveshje konkrete, që ka lindur si pasojë e zbatimit ose kuptimit të ndryshëm/gabuar të normës kushtetuese. Në të kundërtën vendimet e Gjykatës do kishin natyrën e një opinioni për mënyrën se si duhet të sillen, në të

² *Tagrat që i jep neni 124 i Kushtetutës, roli dhe funksioni i Gjykatës Kushtetuese 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 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 neni 4 i Kushtetutës parashikon se Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë”.*

³ *“Neni 124 nuk rregullon kompetencat konkrete që Kushtetuta i ngarkon Gjykatës Kushtetuese por, si dispozitë e parë e bllokut të dispozitave që rregullojnë pozitën e saj si organ kushtetues, qëllimi i saj është të përcaktojë në esencë funksionin themelor të kësaj Gjykate - garantimi i respektimit të Kushtetutës dhe interpretimi përfundimtar i saj – ndërsa rastet se kur kjo Gjykatë investohet për të realizuar funksionin e saj interpretues, specifkohen në dispozita të tjera... Kushtetuta, duke numëruar rastet se kur investohet Gjykata për interpretim, ka “nënkuptuar” se një gjë e tillë nuk mund të bëhet pa lindur nevoja e interpretimit. Nga ana tjetër, interpretimet e llojit të nenit 124, mund të jenë jashtë kontekstit të nevojave që shtron praktika. Duke qenë të tilla, këto lloj interpretimesh janë të vështira dhe mund të çojnë edhe në qëndrime jokohërente. Përkundrazi, interpretimi i Kushtetutës, i nxitur nga nevoja, mund ta bënte këtë edhe më të lehtë”.*

ardhmen, institucionet shtetërore ose do të përfundonte duke ushtruar një kontroll *ex ante* të veprimtarisë së këtyre institucioneve, pa pasur një mosmarrëveshje konkrete.

Së dyti, kërkohet që organet, të cilat zbatojnë normën kushtetuese, të kenë mbajtur qëndrimin e tyre për kuptimin/interpretimin e kësaj norme. Në jurisprudencën e saj Gjykata 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 nga ana e Gjykatës.

Së treti, Gjykata e ushtron këtë kompetencë nëse vlerëson se problemi kushtetues ka ardhur si pasojë e paqartësive në zbatimin e vetë normës kushtetuese dhe jo nëse për zgjidhjen e tij nevojitet ndryshimi i ligjeve të zakonshëm, sepse në të kundërt ajo do të merrte kompetencat e organeve të tjera, në këtë rast të legjislatorit.

Në vështrim të sa më sipër, mund të thuhet se Gjykata ia ka dalë që të përcaktojë qartë kufijtë e ushtrimit të kontrollit abstrakt të normës kushtetuese duke ruajtur, nga njëra anë, rolin e saj si një interpretuese supreme e Kushtetutës dhe, nga ana tjetër, duke iu shmangur rrezikut të shndërrimit në një organ këshillimor të pushteteve të tjera ose në një organ ligjvënës pozitiv.

Gent Ibrahimi

Tiranë më 01.09.2023

