

**Vendim nr. 70 datë 27.12.2023**

**(V-70/23)**

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga: Holta Zaçaj, Kryetare, Marsida Xhaferllari, Fiona Papajorgji, Elsa Toska, Sonila Bejtja, Sandër Beci, Ilir Toska, Genti Ibrahim, Marjana Semini, anëtarë, me sekretare Enina Kotoni dhe Blerina Basha, në datat 17.10.2023, 08.11.2023, 14.11.2023 dhe 07.12.2023, mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen nr. 1 (Dh) 2023 të Regjistrimit Themeltar, që u përket:

**KËRKUES:** **DHOMA E AVOKATISË E SHQIPËRISË**, përfaqësuar nga kryetari Maksim Haxhia dhe avokatët Edmond Konini e Dilon Cami, me autorizim.

**KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT**, përfaqësuar nga Erida Skëndaj, me autorizim.

**SUBJEKTE TË INTERESUARA:**

**KËSHILLI I MINISTRAVE**, përfaqësuar nga Herald Jonuzaj, Besmir Beja dhe avokatja e shtetit Irma Qosja, me autorizim.

**KËSHILLI I LARTË GJYQËSOR**, përfaqësuar nga Qemal Zaimi dhe gjyqtarët Florjan Kalaja dhe Engert Pëllumbi, me autorizim.

**KËSHILLI I LARTË I PROKURORISË**, përfaqësuar nga Danja Hobdari, me autorizim.

**PROKURORI I PËRGJITHSHËM**, përfaqësuar nga prokurori Arqilea Koça, me autorizim.

**OBJEKTI:** **Shfuqizimi i VKM-së nr. 495, datë 21.07.2022 “Përiorganizimin e rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave”, si e papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.**

**BAZA LIGJORE:** Nenet 11, 17, 18, 48, pika 2, 49, 131, pika 1, shkronja “c” dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (*Kushtetuta*); nenet 49, pika 3, shkronja “d”, 50 dhe 51 të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

### **GJYKATA KUSHTETUESE,**

pasi dëgjoji relatoren e çështjes Marjana Semini, shqyrtoi pretendimet e kërkuësve, Dhomës së Avokatisë të Shqipërisë (*Dhoma e Avokatisë*) dhe Komitetit Shqiptar të Helsinkit (*KSHH*), të cilët kanë kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet e subjekteve të interesuara, Këshillit të Ministrave, Këshillit të Lartë Gjyqësor (*KLJG*), Këshillit të Lartë të Prokurorisë (*KLP*) dhe Prokurorit të Përgjithshëm, të cilët kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, mendimet e Avokatit të Popullit dhe Drejtorisë së Ndhmës Juridike Falas (*DNJF*) në Ministrinë e Drejtësisë, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

### **V Ë R E N:**

#### **I**

#### **Rrethanat e çështjes**

1. Ligji nr. 98/2016, datë 06.10.2016 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar (*ligji nr. 98/2016*), ka përcaktuar parimet e përgjithshme dhe rregullat në lidhje me: a) organizimin dhe funksionimin e sistemit të gjykatave në Republikën e Shqipërisë; b) kompetencat dhe madhësitë e gjykatave; c) organizimin e brendshëm të gjykatave; ç) funksionimin e administratës së gjykatës; d) statusin e nëpunësve civilë gjyqësorë. Në nenin 13 të ligjit parashikohet procesi për caktimin e rretheve gjyqësore dhe organet kompetente për vlerësimin dhe hartimin e propozimit për organizimin e rretheve gjyqësore, kurse në nenet 14 dhe 15 të tij përcaktohen objektivat që synohen të përmbushen dhe parimet e kriteret për përcaktimin e kompetencave tokësore, ashtu si edhe numri minimal i gjyqtarëve, me qëllim rritjen e eficiencës dhe sigurimin e specializimit në gjykata.

2. Në zbatim të këtij ligji, me urdhrin nr. 78, datë 18.02.2019, të ndryshuar, KLJG-ja ka miratuar ngritjen e grupit ndërinstitucional të punës për vlerësimin dhe riorganizimin e

rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave, të përbërë nga anëtarë të KLGJ-së, përfaqësues nga Ministria e Drejtësisë dhe përfaqësues nga gjykatat e juridiksioneve dhe shkallëve të ndryshme të gjykimit. Në grupin e punës kanë marrë pjesë edhe përfaqësues të misionit EURALIUS, USAID, Këshillit të Evropës etj.

3. Në datat 29.09.2020 dhe 12.10.2021 KLGJ-ja i ka dërguar Ministrisë së Drejtësisë raportin e përgatitur nga grupi i punës për hartën e re gjyqësore. Me qëllim konsultimin e propozimit të hartës së re gjyqësore, janë zhvilluar takime me KLP-në, Prokurorin e Përgjithshëm, ministrin e Financave dhe Ekonomisë, si edhe me gjykatat, grupet e interesit dhe shoqërinë civile.

4. Me vendimin e datës 10.06.2022, KLGJ-ja ka miratuar raportin vlerësues përfundimtar të grupit ndërinstitucional të punës për riorganizimin e rretheve gjyqësore.

5. Në datën 13.07.2022 Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (*Komisioni i Ligjeve*) ka zhvilluar seancë dëgjimore, bazuar në kërkesën e datës 13.06.2022, të paraqitur nga 1/3-ta e deputetëve të opozitës parlamentare, për dëgjuesë në lidhje me projektin e hartës së re gjyqësore, ku kanë marrë pjesë përfaqësues të disa institucioneve dhe organizmave ndërkombëtarë, si dhe përfaqësues të grupeve të interesit.

6. Në datën 19.07.2022 Ministria e Drejtësisë i ka dërguar KLGJ-së projektvendimin “Për riorganizimin e rretheve gjyqësore dhe kompetencave gjyqësore të gjykatave” së bashku me relacionin shpjegues.

7. Në datën 21.07.2022 Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 495 “Për riorganizimin e rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave” (*VKM nr. 495/2022*). Vendimi është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 107, datë 21.07.2022 dhe sipas nenit 5 të tij ka hyrë në fuqi sipas këtyre përcaktimeve: a) riorganizimi i gjykatave të shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm, sipas pikës 1 të këtij vendimi, më 01.05.2023; b) riorganizimi i gjykatave të apelit të juridiksionit të përgjithshëm, sipas pikës 2 të këtij vendimi, më 01.02.2023; c) riorganizimi i gjykatave administrative të shkallës së parë, sipas pikës 3 të këtij vendimi, më 01.07.2023.

8. Në datën 02.02.2023 Dhoma e Avokatisë i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) me kërkesë për shfuqizimin e VKM-së nr. 495/2022, si të papajtueshme me Kushtetutën.

9. Kolegji i Gjykatës, në mbledhjen e datës 23.03.2023, ka vendosur kalimin e kërkesës për shqyrtim në seancë plenare publike, duke përcaktuar subjektet e interesuara që

do të thirren në gjykim, si dhe kërkimin e mendimit me shkrim nga Avokati i Popullit dhe DNJF-ja.

10. Mbi kërkesën e datës 03.05.2023, të paraqitur nga KSHH-ja, për pjesëmarrje në këtë gjykim kushtetues, Mbledhja e Gjyqtarëve, bazuar në nenin 39 të ligjit nr. 8577/2000, me vendimin e datës 09.05.2023, duke pasur parasysh misionin e kësaj organizate dhe natyrën e pretendimeve të parashtruara në kërkesën në shqyrtim, ka vlerësuar se thirrja e saj për t'u dëgjuar në cilësinë e subjektit të interesuar është në interes të këtij gjykimi kushtetues.

11. Në datën 10.10.2023 disa banorë të rrethit Mat i janë drejtuar Gjykatës me "Parashtrime, ankim popullor", ku kanë parashtruar se bashkimi i gjykatave të shkallës së parë të qyteteve Mat dhe Dibër nuk garanton aksesin fizik të qytetarëve të këtyre zonave, duke paraqitur edhe argumentet e tyre. Në datën 12.10.2023 ky peticion u është komunikuar palëve në gjykim, duke lënë në vlerësimin e tyre paraqitjen e tij në mbështetje të qëndrimeve gjatë shqyrtimit gjyqësor të kësaj çështjeje.

12. Në seancën plenare të datës 17.11.2023, subjekti i interesuar, KLGJ-ja, ka paraqitur kërkesë për thirrjen në gjykim, në cilësinë e subjektit të interesuar, të Prokurorit të Përgjithshëm, si subjekt që ka qenë drejtpërdrejt i përfshirë në procesin e riorganizimit të rretheve gjyqësore. Pasi dëgjoi edhe palët në gjykim, Gjykata vendosi rrëzimin e kësaj kërkesë, duke vlerësuar se Prokurori i Përgjithshëm ka pasur mundësi të paraqesë kërkesë për pjesëmarrjen në gjykim si subjekt i interesuar, por nuk e ka ushtruar këtë mjet, duke treguar mungesën e interesit të tij. Nga ana tjetër, në këtë fazë të shqyrtimit të çështjes, informacionet shtesë nga ky subjekt nuk do të sillnin ndonjë vlerë të shtuar për gjykimin. Në përfundim të kësaj seance Gjykata vendosi shtyrjen e saj për t'u lënë palëve kohën e mjaftueshme për paraqitjen e dokumenteve të kërkuara dhe përgjigjeve me shkrim.

13. Në datën 02.11.2023 KSHH-ja i është drejtuar Gjykatës me kërkesë me objekt shfuqizimin si të papajtueshme me Kushtetutën të VKM-së nr. 495/2022, duke kërkuar edhe bashkimin e çështjeve. Në seancën plenare të datës 08.11.2023 Gjykata, pasi informoi palët në gjykim në lidhje me kërkesën, vendosi shtyrjen e saj, me qëllim paraqitjen prej tyre të mendimit me shkrim.

14. Në datën 13.11.2023 Kolegji i Gjykatës vendosi kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike. Në zbatim të nenit 19, pika 2, të Rregullores për Procedurat Gjyqësore të Gjykatës Kushtetuese, nenit 1, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000 dhe nenit 57 të Kodit të Procedurës Civile, Mbledhja e Gjyqtarëve, me vendimin e datës 13.11.2023, vendosi

bashkimit e çështjeve në një çështje të vetme, si dhe thirrjen në gjykim, në cilësinë e subjektit të interesuar, të Prokurorit të Përgjithshëm.

15. Në seancën plenare të datës 14.11.2023 Gjykata informoi palët në lidhje me vendimet e mësipërme dhe riçeljen e hetimit gjyqësor, për shkak të bashkimit të këtyre çështjeve, duke u lënë edhe kohën e mjaftueshme për përgatitjen e parashtrimeve.

## II

### Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

16. *Kërkuesit, Dhoma e Avokatisë dhe KSHH-ja*, kanë pretenduar se VKM-ja nr. 495/2022 cenon disa liri dhe të drejta kushtetuese. Për shkak se disa nga shkaqet mbi të cilat janë mbështetur këto kërkesa janë të ndryshme, ato do të paraqiten në vijim veçmas:

16.1. *Kërkuesja, Dhoma e Avokatisë*, ka pretenduar se cenohet:

16.1.1. *Liria e veprimtarisë ekonomike*, në kundërshtim me kriteret e kufizimit sipas neneve 11 dhe 17 të Kushtetutës, sepse VKM-ja vendos kufizim të të ardhurave që mbrojtësit ligjorë mund të përfitojnë në rastet e ofrimit të shërbimit të avokatisë. Ndarja e re gjyqësore do të krijojë fenomenin e monopolizimit të tregut drejt qyteteve ku veprojnë gjykatat dhe do të cenojë veprimtarinë e avokatëve që ushtrojnë profesionin në ato rrethe gjyqësore ku është vendosur mbyllja e tyre. Cenimi lidhet si me rritjen e kostos së shërbimit të avokatisë, për shkak të largësive të gjykatave nga njësitë administrative ku kanë vendbanimin dhe ushtrojnë aktivitetin, ashtu edhe me uljen e interesit të publikut të këtyre njësive administrative për t'iu drejtuar gjykatave për shkak të distancave. Kufizimi është i paarsyeshëm, i panevojshëm dhe disproporcional, pasi nuk është arritur të argumentohet interesi shoqëror ose publik që është synuar. Harta e re është në konflikt me parimet dhe kriteret e ligjit, veçanërisht me atë të proporcionalitetit, pasi nuk merr parasysh ndarjen administrativo-territoriale, numrin e banorëve në raport me numrin e gjykatave etj. dhe ka eliminuar kriterin ligjor të përcaktuar në nenet 17 e vijues të ligjit, që lidhet me krijimin e degëve të gjykatave. Ekzistenca e një gjykate të vetme të apelit, sikurse është ajo e apelit administrativ, ka rezultuar joefektive dhe ka shkaktuar pasoja negative afatgjata në shqyrtimin gjyqësor të çështjeve në atë gjykatë.

16.1.2. *Parimi i barazisë përpara ligjit dhe ndalimi i diskriminimit*, pasi avokatët që ushtrojnë profesionin në dhomat vendore të avokatisë (14 të tilla, me përjashtim të Tiranës), për të përballuar pasojat duhet të rrisin tarifat e shërbimit, ndërkohë që avokatët e dhomës së Tiranës mbajnë të njëjtat tarifa, duke hyrë kështu në një treg të pabarabartë.

16.1.3. *E drejta e publikut për akses në gjykatë e lidhur me parimin e barazisë së armëve*, si elemente të së drejtës për proces të rregullt. Referuar standardeve ndërkombëtare, aksesit përfshin disponueshmërinë lidhur edhe me largësinë gjeografike të gjykatës, nëse vendndodhja e saj pengon palën të marrë pjesë në mënyrë efektive në procesin gjyqësor. Aksesit në drejtësi nuk është thjesht e drejta e palëve për të kërkuar zgjidhjen e konflikteve nga ana e gjykatës nëpërmjet një vendimi gjyqësor, por, para së gjithash, krijimi i kushteve dhe mundësive për t'u dëgjuar vetë ose nëpërmjet përfaqësuesve në seancat gjyqësore. Metodatat e përdorura për llogaritjen e largësisë mes qendrës së banimit dhe gjykatës nuk janë korrekte edhe nga pikëpamja shkencore dhe vënë në dyshim besueshmërinë e tyre. Aplikacionet e përdorura për këtë qëllim japin indikacione teorike dhe jo kohën reale për të mbërritur në destinacion. Po kështu, në lidhje me personat që përfitojnë ndihmë juridike falas nga shteti, shërbim që kryhet ekskluzivisht nga avokatët aktivë dhe mbi bazën e një vendimi gjyqësor juridiksional të gjykatave të shkallës së parë për përfitim të ndihmës juridike, me hyrjen në fuqi të hartës së re përfaqësimi bëhet absolutisht i pamundur, për shkak të disafishimit të kostove të transportit.

16.2. ***Kërkuesja, KSHH-ja***, ka pretenduar se cenohet e drejta e aksesit në gjykatë në kundërshtim me kriteret e kufizimit sipas nenit 17 të Kushtetutës, duke parashtruar, përveç se ka pretenduar Dhoma e Avokatisë, edhe këto shkaqe:

16.2.1. Harta e re nuk plotëson *kriterin e kufizimit me ligj* që parashikon se kufizimet e të drejtave kushtetuese nuk mund të vendosen me ndonjë akt tjetër përveç ligjit të miratuar nga Kuvendi. Ligji nr. 98/2016 ka parashikuar se riorganizimi duhet të kryhet në një klimë konsultuese dhe transparente, duke u bazuar në vlerësimin e plotë të situatës (*neni 13*) dhe duke marrë në konsideratë objektivat, parimet dhe kriteret e parashikuara në nenet 14 dhe 15 të tij. Në procesin e zhvilluar nga grupi i punës është vërejtur: mungesa e transparencës

së mbledhjeve, të cilat nuk kanë qenë të hapura për publikun dhe të interesuarit; mungesa e procesit konsultues gjithëpërfshirës; mungesa e një studimi ose vlerësimi objektiv e të plotë, me avantazhet dhe disavantazhet e riorganizimit; cikli i konsultimeve i dha ngjyrimet formale procesit dhe pamundësoi zhbërjen e metodologjisë së ndjekur për vlerësimin e nevojave të hartës, si dhe nuk pati përgjigje për sa i përket reflektimeve të komenteve dhe sugjerimeve të aktorëve të shoqërisë civile; mungesa e procesit të konsultimit me takime të dedikuara me qytetarët dhe njerëzit në nevojë, në mënyrë të veçantë me përdoruesit e gjykatave.

16.2.2. Në lidhje me distancën, si një nga kriteret e aksesit në gjykatë, edhe pse praktika ndërkombëtare jep shembuj konkretë në lidhje me kohën dhe largësinë e individit nga gjykata, hartuesit e hartës nuk kanë aplikuar asnjë referencë të tillë. Treguesi i kohës maksimale të përlllogaritur nuk është llogaritur mbi baza realiste, pasi nuk merr parasysh kohën që duhet për udhëtimin me mjete të transportit publik. Aplikacionet “*ORSM*” dhe “*Google Map*” japin të dhëna teorike për kohën dhe distancën dhe jo kohën reale. Nuk është analizuar varfëria në vend, as cilësia e rrugëve dhe e transportit rrugor, as aksesit i grupeve të disavantazuara ekonomikisht. Nuk është analizuar mjaftueshëm ngarkesa në gjykata në lidhje me çështjet e ardhura, të përfunduara dhe ato në shqyrtim. Argumentet në lidhje me kufijtë e gjykimit në apel në raportin e vlerësimit janë kundërshtuar si jorealiste dhe se nuk i përgjigjen së drejtës për mbrojtje efektive. Është në diskrecion të palëve ndërgjyqëse të vlerësojnë nëse dëshirojnë të jenë të pranishme në seancë gjyqësore, pavarësisht nëse kanë ose jo mbrojtës.

16.2.3. Ndërhyrja në të drejtën e aksesit nuk *respekton parimin e proporcionalitetit*, pasi nuk është një masë e përshtatshme dhe e domosdoshme për arritjen e objektivit të dëshiruar, por synon në mënyrë jo të ekuilibruar rritjen e eficiencës së sistemit gjyqësor dhe shpejtësisë së gjykimit, duke mos peshuar me kujdesin e duhur aksesin në drejtësi, që kërkon, mes të tjerash, afërsinë e qytetarit me gjykatën. Në lidhje me proporcionalitetin *stricto sensu*, nga monitorimi i kryer, që ka konsistuar në intervistimin e qytetarëve përdorues të gjykatave në qytetet që janë qendrat e katër prej qarqeve që preken nga riorganizimi, në përgjithësi ai nuk është mirëpritur. Qytetarët kanë vlerësuar se

hartë duhej të ishte produkt i konsultimit edhe me ta, ndërkohë që është shtuar zvarritja e proceseve gjyqësore dhe kostot. Efektet shqetësuese të hartës së re reflektohen edhe në petitionin e banorëve të Matit.

16.2.4. *Kufizimet tejkalojnë ato të parashikuara nga Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ)*, pasi objektivat dhe kriteret e ndjekura për riorganizimin gjyqësor nuk respektojnë plotësisht garancitë e ligjit nr. 98/2016, duke vënë në pikëpyetje standardet e gjykatës së caktuar me ligj dhe duke cenuar thelbin e së drejtës së aksesit për njerëzit dhe grupet në nevojë ose në pamundësi ekonomike. Harta ka sjellë vonesa dhe efekte të ngadalshme në drejtim të ofrimit të ndihmës juridike dytësore ndaj kategorive përfituese, sipas ligjit nr. 111/2017 “Për ndihmën juridike të garantuar nga shteti” (*ligji nr. 111/2017*). Referuar të dhënave të INSTAT-it ka shumë familje në pamundësi ekonomike, që edhe pse nuk janë pjesë e kësaj fashe, nuk janë në gjendje të paguajnë kostot e shtuara të përfaqësimit me avokat. Me hyrjen në fuqi të hartës së re përfaqësimi për këta persona bëhet absolutisht i pamundur, për shkak të disafishimit të kostove të transportit.

17. ***Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave***, ka prapësuar si vijon:

A) *Për juridiksionin e Gjykatës:*

17.1. Lënda e referuar për shqyrtim nga KSHH-ja nuk prek probleme të kushtetutshmërisë, por të raportit që duhet të ketë gjatë zbatimit VKM-ja me ligjin nr. 98/2016, të cilat zgjidhen nga organet administrative zbatuese dhe më tej nga gjykatat e zakonshme. Pretendimet janë me natyrë ligjore ndaj ato hyjnë në juridiksionin e gjykatës administrative.

B) *Për legjitimitimin:*

17.2. Në aspektin substancial Dhoma e Avokatisë nuk legjitimohet për pretendimin e cenimit të së drejtës për akses në gjykatë, pasi referuar aktit të themelimit dhe statutit ajo nuk ka mision mbrojtjen e të drejtave të individëve, por vetëm të avokatëve. Në aspektin procedural kërkesa është paraqitur nga kryetari i Dhomës, por mungon vendimmarrja e Këshillit të Përgjithshëm të saj, sipas nenit 27, shkronja “F”, të ligjit nr. 55/2018, datë 23.07.2018 “Për profesionin e avokatit në Republikën e Shqipërisë” (*ligji nr. 55/2018*).

C) *Për themelin e pretendimeve:*



- 17.3. *Pretendimi se procesi i konsultimit ka qenë formal dhe jo real* është i pabazuar, pasi KLGJ-ja dhe Ministria e Drejtësisë kanë kryer një proces të gjatë diskutimi, prezantimi dhe konsultimi të projektit të hartës së re gjyqësore. Në fillim të vitit 2022 është kryer cikli i konsultimeve publike, përmes tetë takimeve me grupet e interesit që ushtronin veprimtarinë në juridiksionet e gjykatave të apeleve dhe dy takimeve me përfaqësues të shoqërisë civile dhe komunitetin e biznesit. Po kështu është zhvilluar edhe seanca dëgjimore në Komisionin e Ligjeve. Opinionet dhe sugjerimet e këtyre takimeve i janë nënshtruar një procesi vlerësimi, për të vijuar më pas me rishikimin e projektpropozimit dhe finalizimin e hartës. Megjithatë, në thelb, ky pretendim ka natyrë ligjore.
- 17.4. Në lidhje me *pretendimin për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike*, VKM-ja nr. 495/2022 nuk prek rregullimet që lidhen me ushtrimin e profesionit të avokatit, të parashikuara në ligjin nr. 55/2018 dhe statutin e Dhomës së Avokatisë dhe as të drejtën për të lidhur kontrata e për të ndërtuar marrëdhënien avokat-klient. Sipas nenit 6, pika 1, të ligjit nr. 55/2018, avokati e ushtron profesionin në të gjithë territorin, pavarësisht se cilës dhome vendore i përket. Harta e re nuk ndikon në licencat e fituara, as nuk ndalon ushtrimin e së drejtës së mbrojtësve për të lidhur marrëveshje sipas ligjit për shpërblimin e tyre. *Pretendimi për cenimin e parimit të proporcionalitetit në drejtim të mungesës së interesit shoqëror ose publik* nuk gjen mbështetje në parashikimet kushtetuese. Nisma është ndërmarrë në një kohë kur harta gjyqësore në fuqi nuk përmbushte objektivat, parimet dhe kriteret e parashikuara nga nenet 14 dhe 15 të ligjit nr. 98/2016. Parimi “*një gjykatë një qark*”, aty ku është e mundur, ka siguruar balancimin e kriterëve, duke shërbyer si garanci për ndarjen e rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore. Akti ndjek një qëllim legjitim, është proporcional dhe është hartuar në bazë të standardeve ndërkombëtare.
- 17.5. Në lidhje me *pretendimin për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit* Dhoma e Avokatisë nuk ka paraqitur fakte dhe argumente të nivelit kushtetues. Profesionin e avokatit është publik, i rregulluar me ligj dhe nuk mund të konsiderohet një veprimtari e mirëfilltë ekonomike dhe fitimprurëse, pra veprimtari tregtare. Kërkesja duhet të argumentojë dëmin real dhe të

drejtpërdrejtë që VKM-ja sjell në veprimtarinë e anëtarëve të saj dhe në çfarë mënyre e mase preken ata. Në lidhje me pretendimin se duhet të aplikohen tarifa të ndryshme, ato përcaktohen në marrëveshjen avokat-klient, ndërsa VKM-ja nuk ndërhyt në diskrecionin e avokatëve dhe nuk mund të krijojë diferencim tek ata. Por edhe nëse konkludohet se ka diferencim, nuk ka diskriminim, pasi arsyet objektive, qëllimet dhe efektet në drejtim të interesit publik për një shërbim cilësor në dhënien e drejtësisë përbëjnë arsye legjitime dhe objektive për konfigurimin e hartës së re gjyqësore.

- 17.6. *Pretendimi për cenimin e së drejtës së aksesit në gjykatë* nuk mund të reduktohet vetëm në elementin e distancës me gjykatën, por lidhet edhe me elemente të tjera, si afati i arsyeshëm, cilësia dhe profesionalizmi, eficienta e gjykatave etj. Propozimi për hartën e re, parë në këndvështrimin financiar dhe të uljes së kostove, nga njëra anë, dhe rritjes së cilësisë së shërbimeve gjyqësore, nga ana tjetër, përbën zgjidhjen më të ekuilibruar që i përgjigjet realitetit shqiptar. Juridiksioni rishikues është i ndryshëm nga ai fillestar, pasi ndryshimet procedurale kanë rikonceptuar kufijtë e gjykimit në gjykatën e apelit, duke e kufizuar vetëm për shkaqet e ankimit. Për më tepër, gjykimi në atë gjykatë, si rregull, përfundon me një seancë, pasi kërkon përfaqësim të specializuar, duke mos e bërë të domosdoshme praninë e vetë palës. Për të garantuar akses të barabartë të qytetarëve, në gjykata funksionojnë zyrat e shërbimit gjyqësor që garantojnë vijimësinë e marrjes së shërbimeve në të njëjtin vend.
- 17.7. VKM-ja plotëson kriteret e nenit 118, pika 1, të Kushtetutës, pasi autorizimi buron nga pika 5 e nenit 13 të ligjit nr. 98/2016 dhe në çështjet e rregulluara nga akti nënligjor përfshihen vetëm ato që lidhen me autorizimin ligjor. Në lidhje me *parimin e proporcionalitetit*, harta e re ka pasur qëllim shmangien e problematikave, pasi harta në fuqi nuk përmbushte objektivat, kriteret dhe parimet e parashikuara nga ligji nr. 98/2016. Ajo ka një qëllim të përligjur, që është riorganizimi i rretheve gjyqësore dhe i kompetencave tokësore për të krijuar një ekuilibër të objektivave të përcaktuara në nenin 14 të ligjit.
- 17.8. Në lidhje me *ndihmën juridike falas nga shteti*, referuar informacionit të DNJF-së, interesi i avokatëve për të qenë pjesë e listës së ndihmës juridike dytësore është rritur, sipas të dhënave për vitet 2022-2023. Ndihma juridike dytësore

jepet nga avokatët e përfshirë në listën e miratuar nga Dhoma e Avokatisë, në bazë të kërkesës së personit dhe shpërblimi e shpenzimet mbulohen nga buxheti i shtetit. Për rrjedhojë, ky pretendim jo vetëm nuk është ngritur në nivel kushtetues, por nuk është bazuar mbi asnjë fakt, studim ose statistikë.

18. **Subjekti i interesuar, KLGJ-ja**, ka prapësuar si vijon:

*A) Për legjitimimin:*

18.1. Dhoma e Avokatisë nuk ka legjitimitet aktiv për t'iu drejtuar Gjykatës, pasi referuar statutit të saj dhe ligjit nr. 55/2018 asnjë prej rregullave të përcaktuara në VKM-në nr. 495/2022 nuk lidhet me cenimin e pavarësisë së këtij subjekti përballë shtetit, lirinë e ushtrimit të profesionit etj., pra nuk prek ose cenon asnjë prej qëllimeve publike dhe ligjore që ai është ngarkuar apo angazhuar të mbrojë. Kërkesa është paraqitur në Gjykatë në datën 02.02.2023, kohë në të cilën VKM-ja kishte prodhuar pasoja vetëm pjesërisht, ndaj për atë pjesë që lidhet me organizimin e gjykatave të shkallës së parë kërkesja nuk provon interesin e saj aktual. Edhe në lidhje me të drejtën e aksesit në gjykatë, kërkesja nuk ka interes të drejtpërdrejtë dhe vetjak, pasi nuk mund të bëjë të vlefshme, në emër dhe për llogari të saj, të drejta kushtetuese të qytetarëve. *Pretendimet për cenimin e parimit të proporcionalitetit dhe barazisë përpara ligjit* do të përbënin lëndë gjykimi vetëm nëse Dhoma e Avokatisë do të kishte legjitimitet aktiv. Kjo kërkuese nuk ka as legjitimitet procedural, pasi kërkesa është ushtruar përmes vendimmarrjes së kryetarit dhe jo të Këshillit të Përgjithshëm të saj, në kuptim të nenit 27, shkronja “F”, të ligjit nr. 55/2018.

*B) Për themelin e pretendimeve:*

18.2. *Pretendimi për mungesën e konsultimit* është i pabazuar, pasi KLGJ-ja është konsultuar jo vetëm me organet shtetërore, por edhe me palët e interesuara. Në gjashtë takimet publike të zhvilluara në nivel gjykate apeli, Dhoma e Avokatisë ka qenë e pranishme dhe është ftuar të marrë pjesë aktivisht në diskutime, por ajo jo vetëm nuk ka qenë e harmonizuar dhe e unifikuar në qëndrimin e saj, por nuk ka bërë ndonjë propozim serioz, me qëllim rishikimin e aspekteve të caktuara të riorganizimit. Edhe KSHH-ja është ftuar në tryezat konsultative, por përveç vlerësimeve negative, nuk ka kontribuar për përmirësimin e hartës në aspektet që konsideronte negative. Edhe gjatë diskutimeve në Komisionin e Ligjeve, kërkuessit kanë përsëritur pretendime me natyrë të përgjithshme dhe

nuk kanë paraqitur propozime për ato pretendime. Bërja e dëgjesave publike nuk nënkupton se çdo pretendim duhet të gjejë patjetër pasqyrim në formën e ndryshimeve të projektit, por synon thithjen e mendimeve ndryshme që i nënshtrohen vlerësimit nga organet përgjegjëse. Ky pretendim, në thelb, ka natyrë ligjore, ndaj del jashtë juridiksionit kushtetues.

- 18.3. *Pretendimi për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike* është i pabazuar dhe pjesërisht nuk ka të bëjë me parashikimet e VKM-së nr. 495/2022, por të ligjit nr. 98/2016. Kufizimet në këtë liri mund të bëhen me ligj dhe për interes publik dhe një nga arsyet është mirëmenaxhimi i sistemit gjyqësor nëpërmjet ofrimit të një drejtësie efektive dhe profesionale. Rritja e kostove financiare për ofrimin e shërbimit nuk përballohet nga avokati, por çon në rritjen e tarifave të shërbimit që paguhet nga klienti. Në lidhje me pretendimin për rritjen e kohës për shkak të distancave, në shërbimin e avokatisë kostoja përcaktohet nga disa faktorë, që në fund përkthehen në një vlerë të caktuar. Edhe kohëzgjatja e çështjes dhe distanca mund të çojnë në një kosto të caktuar për klientin, por kjo nuk ka të bëjë me lirinë e veprimtarisë ekonomike. I pabazuar është edhe pretendimi i lidhur me ndihmën juridike falas, pasi ndikimi, edhe nëse do të provohej, për sa kohë mbetet teorik, nuk do të jetë mbi avokatët, por përfituesit e kësaj ndihme.
- 18.4. *Pretendimi për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit* është i pabazuar dhe pretendimi se avokatët që ushtrojnë aktivitetin në Tiranë do të jenë me të avantazhuar është teorik dhe nuk mban në konsideratë shumë faktorë. Gjykimi në apel nuk kërkon domosdoshmërisht pjesëmarrjen e palës ose të përfaqësuesit, duke qenë se përqendrohet në shkaqet e ankimit. Gjykimi rishikues, si rregull, përfundon me një seancë, çka nuk përbën rritje të ndjeshme të kostos së mbrojtjes. Veprimtaria gjyqësore nuk është shërbim primar, por fundor për qytetarin dhe mjeti i fundit kur mjetet e tjera janë shteruar dhe nuk kanë dhënë rezultatin e kërkuar. Afërsia e shërbimit duhet të jetë në balancë të drejtë me eficiencën dhe profesionalizmin e ofrimit të tij. Edhe nëse do të kishte disa gjykata apeli, sërish do të kishte qytetarë që nuk do kishin gjykatë në njësinë e tyre administrative dhe do të kishte avokatë që do duhej të përshkonin distanca gjeografike. Përcaktimi i kostos, duke u bazuar vetëm në distancën fizike të gjykatës, është i pasaktë, pasi ajo varet nga

faktorë të tjerë si kompleksiteti i çështjes, kohëzgjatja e saj, kualifikimi i avokatit etj.

- 18.5. Në lidhje me *pretendimin për cenimin e së drejtës së aksesit në gjykatë*, kufizimi është bërë me ligj, pasi VKM-ja nr. 495/2022 ka dalë në zbatim të ligjit nr. 98/2016 dhe ai ka ndjekur një qëllim të ligjshëm, që është ofrimi i një drejtësie efektive dhe profesionale, që do të sjellë edhe uljen e numrit të mosmarrëveshjeve në gjykatë për shkak të konsolidimit të praktikave dhe krijimit të pritshmërive të individëve për mënyrën e zgjidhjes. Kufizimi është proporcional me gjendjen që e ka ndikuar, nevojën për të krijuar barazi në standardin e trajtimit të çështjeve nga gjykatat, dhe ai nuk tejkalon kufizimet që parashikon KEDNJ-ja. Në lidhje me gjykatat e shkallës së parë, në numrin e tyre Këshilli i Ministrave ka zbatuar kriteret e ligjit, të cilat më pas janë zbërthyer në shifra konkrete nga studimi i KLGJ-së dhe Ministrisë së Drejtësisë në bashkëpunim edhe me partnerët ndërkombëtarë. Bazuar në nenet 17-20 të ligjit nr. 98/2016, me normalizimin e situatës KLGJ-ja mund të vendosë hapjen e degëve të gjykatave, të përhershme ose të përkohshme, ku përparësi do të kenë njësitë administrative në të cilat ka pasur më parë gjykatë të shkallës së parë. Për sa i përket aksesit në gjykatën e apelit, ky gjykim, në dallim nga ai fillestar, është rishikues dhe mbrojtja kufizohet vetëm në shkaqet e ankimit. Prania e individit ose e mbrojtësit në atë gjykim nuk është e domosdoshme dhe mosparaqitja nuk sjell pasoja procedurale dhe as cenim të së drejtës së mbrojtjes, pasi të gjitha parashtrimet mund të depozitohen me shkrim. Po kështu, një pjesë e çështjeve shqyrtohen në dhomën e këshillimit pa praninë e palëve. Edhe pse nuk është argumenti kryesor, me mungesat e theksuara të gjyqtarëve të apelit zgjidhja e vetme e pranueshme ishte krijimi i një gjykate të vetme për të çuar në reduktimin e çështjeve të prapambetura dhe për të sjellë barazi në dhënien e drejtësisë. Harta gjyqësore nuk është përfundimtare dhe e parikthyeshme, pasi sipas nenit 13 të ligjit nr. 98/2016 KLGJ-ja bën vlerësimin të paktën çdo 5 vjet, ndaj nëse ajo nuk do t'u përgjigjet pritshmërive mund të rishikohet.
19. ***Subjekti i interesuar, KLP-ja***, ka prapësuar si vijon:
- 19.1. *Në lidhje me pretendimin për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike*, VKM-ja nr. 495/2022 nuk cenon të drejtën e avokatëve për të lidhur kontrata

me klientët e tyre në asnjë aspekt dhe riorganizimi nuk e bën të pamundur ushtrimin e profesionit të avokatit. Në lidhje me *pretendimin për cenimin e parimit të proporcionalitetit*, sipas nenit 17 të Kushtetutës, harta e re merr në konsideratë kriteret e ligjit nr. 98/2016 që kanë të bëjnë me zhvillimin demografik, numrin e banorëve në raport me numrin e gjykatave, ndarjen administrativo-territoriale, zhvillimin ekonomik, infrastrukturën rrugore dhe kushtet e transportit për në gjykatë dhe midis gjykatave, si dhe karakteristikat gjeografike, ngarkesën në gjykata, eficiencën e gjykatave dhe gjyqtarëve, burimet njerëzore, vendndodhjen dhe përmasat e institucioneve të ekzekutimit të vendimeve penale. Krijimi i degëve të gjykatave, sipas nenit 17, pika 1, të ligjit nr. 98/2016, nuk është kriter ligjor, por një mundësi alternative nëse shihet e domosdoshme.

19.2. *Pretendimi për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit* është i pabazuar, pasi VKM-ja nr. 495/2022 nuk ka përcaktuar trajtim të diferencuar të avokatëve të Dhomës Vendore Tiranë në raport me ata të dhomave të tjera, sepse të gjithë avokatët janë në kushtet që mund ta ushtrojnë lirisht profesionin e tyre. Por edhe nëse Gjykata konsideron se ka kufizim, qëllimet që synon harta e re dhe mjeti i përdorur justifikojnë diferencimin për arsye legjitime dhe objektive.

19.3. *Për pretendimin e cenimit të së drejtës së aksesit*, VKM-ja nr. 495/2022 ka vlerësuar situatën aktuale dhe ka marrë në konsideratë objektivat, parimet dhe kriteret e përcaktuara në nenet 14 dhe 15 të ligjit nr. 98/2016, si dhe nevojën për vazhdimësinë e shërbimeve gjyqësore, transferimin e personelit dhe organizimin e logjistikës. E drejta e aksesit nuk u mohohet dhe as nuk u kufizohet qytetarëve. Veprimtaria e vetme që largon deri diku qytetarin nga vendbanimi është seanca gjyqësore, që përgjithësisht ndiqet nga përfaqësuesi ligjor, kurse në raste të tjera prania e palëve nuk është e domosdoshme, pasi një pjesë e madhe e çështjeve, sidomos në gjykatën e apelit, zhvillohen mbi bazën e dokumenteve, pasi juridiksioni rishikues është rikonceptuar vetëm për shkaqet e ngritura në ankim. Harta e re është në përputhje dhe përshtatet me qëllimin e ligjit dhe me nevojën që e ka diktuar atë.

20. ***Subjekti i interesuar, Prokurori i Përgjithshëm***, ka paraqitur, në thelb, të njëjtat prapësime që ka parashtruar edhe subjekti i interesuar, KLGJ-ja, në lidhje me legjitimitimin e

kërkueses, Dhomës së Avokatisë, si dhe thelbin e pretendimeve të kërkuesve për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, parimit të barazisë përpara ligjit e mosdiskriminimit dhe të drejtës së aksesit.

### III

#### Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

##### A. Për juridiksionin e Gjykatës

21. Gjykata vëren se sipas nenit 131, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës ajo vendos për pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare. Në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “c”, të Kushtetutës, vetëm aktet normative mund të jenë objekt i kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, ndërkohë që aktet individuale i nënshtrohen kontrollit të sistemit të zakonshëm gjyqësor. Karakteri normativ i aktit të kundërshtuar është elementi përcaktues që ndan juridiksionin kushtetues nga ai i gjykatave të zakonshme (*shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 86, datë 30.12.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Nga ana tjetër, po në drejtim të juridiksionit të saj për kontrollin e akteve normative, Gjykata ka theksuar se natyra e pretendimeve të ngritura është një nga elementet përcaktuese të juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e një çështjeje konkrete (*shih vendimin nr. 4, datë 15.02.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

22. Për sa i përket natyrës së aktit të kundërshtuar, Gjykata, edhe pse palët në proces nuk kanë ngritur pretendime në këtë drejtim, vlerëson të ndalet paraprakisht në vlerësimin e juridiksionit të saj për kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të VKM-së nr. 495/2022.

23. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se akti normativ vendos norma të përgjithshme sjelljeje me karakter abstrakt, që rregullojnë marrëdhënie të caktuara juridike, të cilat i shtrijnë efektet e tyre për një kategori të pacaktuar subjektesh. Ai është vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, që rregullon marrëdhënie të përcaktuara me ligj, duke vendosur rregulla të përgjithshme sjelljeje dhe që nuk është shterues në zbatimin e tij. Kurse akti individual është vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, ndaj një ose disa subjekteve individualisht të përcaktuara të së drejtës, që krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete. Ai i referohet një fakti konkret, jo një numri faktesh të mundshme ose hipotetike dhe i jep zgjidhje një çështjeje konkrete me natyrë teknike dhe jo normative (*shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 86, datë 30.12.2016; nr. 59, datë 23.12.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata ka identifikuar

tre kritere që përcaktojnë ndarjen e aktit nëligjor në individual ose normativ: i) sipas subjekteve të cilave u drejtohet akti - subjekte individualisht të përcaktuara të së drejtës/një grup personash të përcaktuar në bazë të karakteristikave të përgjithshme ose subjekte të papërcaktuara të së drejtës; ii) sipas objektit - krijimi, ndryshimi ose shuarja e një marrëdhënieje juridike konkrete e së drejtës administrative ose përcaktimi i normave të përgjithshme të sjelljes me karakter abstrakt; iii) sipas karakterit shterues/joshterues - efektet shtrihen te subjekte të përcaktuara dhe në mënyrë të njehershme ose te subjekte të papërcaktuara të së drejtës në mënyrë të vazhdueshme dhe jo të njehershme (*shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 86, datë 30.12.2016; nr. 14, datë 21.03.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

24. Duke iu referuar kritereve të mësipërme, Gjykata vlerëson se VKM-ja nr. 495/2022: (i) zbatohet në të gjithë territorin dhe u drejtohet të gjithë përdoruesve të sistemit gjyqësor, qoftë aktualë ose potencialë, pra një kategori që nuk është e përcaktuar dhe e përcaktueshme nominalisht, por që shihet në mënyrë abstrakte dhe në tërësinë e saj; (ii) ajo përcakton kompetencat territoriale të gjykatave, duke parashikuar kështu rregulla të përgjithshme me karakter normativ; (iii) efektet e saj nuk janë shteruese. Në këtë kuptim, Gjykata vëren se KLGJ-ja ka miratuar aktet e nevojshme për zbatimin e hartës së re gjyqësore. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se VKM-ja nr. 495/2022 ka karakter normativ dhe, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, shqyrtimi i pajtueshmërisë së saj me Kushtetutën përfshihet në juridiksionin kushtetues.

25. Për sa i përket natyrës së pretendimeve të parashtruara, Gjykata vëren se subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se lënda e referuar për shqyrtim nga kërkuesja, KSHH-ja, nuk prek probleme të kushtetutshmërisë, por të raportit që duhet të kenë gjatë zbatimit VKM-ja dhe një akt me fuqi më të lartë juridike (ligji nr. 98/2016), çështje të cilat zgjidhen nga organet administrative zbatuese dhe më tej nga gjykatat e zakonshme. Sipas këtij subjekti, pretendimet e ngritura nga KSHH-ja janë me natyrë ligjore, pasi kanë të bëjnë me mosrespektimin e kritereve të përcaktuara në ligjin nr. 98/2016 dhe jo me kushtetutshmërinë e aktit, ndaj ajo duhet t'i drejtohej Gjykatës Administrative të Apelit në kuptim të neneve 7 dhe 10 të ligjit nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, të ndryshuar. Edhe subjekti i interesuar, KLGJ-ja, ka vënë në dyshim juridiksionin e Gjykatës për shkak të natyrës ligjore të pretendimeve që kanë të bëjnë, në thelb, me respektimin e parashikimeve të ligjit nr. 98/2016.



26. Gjykata, referuar natyrës dhe përmbajtjes së pretendimeve të parashtruara në kërkesën në shqyrtim, vëren se ato kanë të bëjnë me respektimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, parimit të barazisë përpara ligjit dhe së drejtës së aksesit në gjykatë, për rrjedhojë, si pretendime me natyrë kushtetuese, i nënshtrohen kontrollit të kësaj Gjykate. Në përfundim, Gjykata vlerëson se shqyrtimi i VKM-së nr. 495/2022 bën pjesë në juridiksionin kushtetues në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës.

#### *B. Për legjitimitimin e kërkuësve*

27. Çështja e legjitimitimit (*locus standi*) është një ndër aspektet kryesore që lidhet me nisjen e një procesi kushtetues. Sipas neneve 131, pika 1, shkronja “c” dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, si dhe nenit 49, pika 3, shkronja “d”, të ligjit nr. 8577/2000, të drejtën për të vënë në lëvizje Gjykatën për pajtueshmërinë e akteve normative me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare e kanë edhe organizatat, të cilat, si subjekte të kushtëzuara, duhet të justifikojnë interesin e tyre për çështjen e parashtruar.

28. Vlerësimi nëse një subjekt i kushtëzuar ka interes bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Subjekti i kushtëzuar që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë së tij dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar 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. Vetëm fakti se dispozitat e kundërshtuara mund të kenë ose kanë pasur një efekt çfarëdo për kërkuësin, nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar nëse ai legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, por është e nevojshme të provohet se dispozita e kundërshtuar rregullon marrëdhënie që përfshihen në qëllimin e veprimtarisë së kërkuësit, sipas përcaktimeve të bëra në Kushtetutë, në ligje ose, në rastin e subjekteve të së drejtës private, në statut (*shih vendimet nr. 37, datë 01.12.2022; nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 1, datë 16.01.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

29. Kërkuësja, Dhoma e Avokatisë, ka pretenduar se është e vetmja organizatë ku marrin pjesë detyrimisht të gjithë personat që ushtrojnë profesionin e avokatit. Duke qenë se harta gjyqësore ka krijuar pabarazi sociale jo vetëm ndaj publikut lidhur me aksesin në drejtësi, por edhe në raportet midis avokatit dhe klientit, ajo justifikon interesin e saj për t'iu drejtuar Gjykatës. Këshilli i Përgjithshëm i Dhomës së Avokatisë, me vendim unanim, por edhe pas konsultimeve me anëtarët në të gjitha dhomat vendore, ka vendosur bojkotin total të

seancave gjyqësore dhe protestë paqësore para godinës ku ushtron veprimtarinë KLGJ-ja. Në këtë kuptim, kërkuesja ka pretenduar se ajo ka shteruar edhe mjetet juridike në dispozicion dhe në momentin që VKM-ja ka hyrë në fuqi i është drejtuar Gjykatës.

30. Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave, KLGJ-ja dhe Prokurori i Përgjithshëm, kanë kundërshtuar si legjitimimin procedural, ashtu edhe atë substancial të kërkueses, Dhomës së Avokatisë. Sipas tyre, kërkesa është paraqitur nga kryetari, por mungon vendimmarrja e Këshillit të Përgjithshëm sipas nenit 27, shkronja “f”, të ligjit nr. 55/2018. Në lidhje me legjitimimin substancial ato kanë pretenduar se referuar statutit dhe ligjit nr. 55/2018, VKM-ja nr. 495/2022 nuk lidhet drejtpërdrejt dhe as domosdoshmërisht me ndonjë prej detyrave ligjore ose statutore që ushtron ky subjekt dhe ky akt nuk ka vendosur asnjë rregull për mënyrën se si duhet të organizohen dhomat e avokatisë. Po kështu, kërkesa është paraqitur në Gjykatë në datën 02.02.2023, kohë në të cilën VKM-ja nr. 495/2022 kishte prodhuar pasoja vetëm pjesërisht, ndaj për atë pjesë që lidhet me organizimin e gjykatave të shkallës së parë, kërkuesja nuk ka provuar interesin e saj aktual. Edhe në lidhje me të drejtën e aksesit në gjykatë, sipas këtyre subjekteve të interesuara, Dhoma e Avokatisë nuk ka interes të drejtpërdrejtë dhe vetjak, pasi nuk mund të bëjë të vlefshme në emër dhe për llogari të saj të drejta kushtetuese të qytetarëve.

31. Gjykata vëren se kërkuesja, Dhoma e Avokatisë, është subjekt juridik i regjistruar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë me vendimin nr. 1, datë 08.05.2008. Sipas statutit, ajo është bashkim i anëtarëve aktivë dhe pasivë të dhomave vendore të avokatisë (*neni 1*) dhe ka për objekt të veprimtarisë garantimin e ushtrimit të profesionit dhe forcimin e pavarësisë së avokatit si një profesionist i lirë etj. Sipas nenit 26 të ligjit nr. 55/2018, organet drejtuese të Dhomës janë Këshilli i Përgjithshëm, Komiteti Drejtues dhe Kryetari. Këshilli i Përgjithshëm është organi më i lartë vendimmarrës i Dhomës dhe, mes të tjerash, sipas nenit 27, pika 3, shkronja “f”, të ligjit ushtron kompetencat për garantimin dhe mbrojtjen me të gjitha mjetet ligjore të të drejtave dhe interesave të avokatëve dhe të dhomave vendore të avokatisë, në raport me njëra-tjetrën dhe ndërmjet tyre e gjykatave, prokurorive dhe organeve publike. Kurse sipas nenit 29 të po këtij ligji, kryetari i Dhomës është autoriteti më i lartë përfaqësues në marrëdhëniet me të tretët, brenda dhe jashtë vendit, si edhe midis dhomave vendore të avokatisë dhe është njëkohësisht edhe kryetar i organeve drejtuese të saj. Referuar dispozitave të statutit, neni 30, pika 1, i tij parashikon se kryetari, përveç kompetencave që i jep ligji, ka të drejtë të përfaqësojë subjektin përpara çdo organi publik ose privat, si dhe përpara organeve gjyqësore apo proceduese që operojnë në të gjithë territorin, kurse sipas

nenit 31, pika 2, kryetari detyrohet të ushtrojë të drejtën e përfaqësimit të avokatëve përpara të gjitha organeve shtetërore dhe atyre gjyqësore e proceduese, me qëllim krijimin e raporteve të drejta e ligjore midis tyre dhe avokatëve në ushtrimin e profesionit.

32. Bazuar në këto parashikime, kryetari i Dhomës së Avokatisë, si një nga organet drejtuese të saj, është ai që e përfaqëson në marrëdhënie me të tretët, ndërkohë që këto akte nuk përmbajnë ndonjë parashikim të shprehur në lidhje me mënyrën ose formën për kundërshtimin e akteve në Gjykatën Kushtetuese. Edhe në praktikën e saj Gjykata nuk e ka vënë në dyshim legjitimitetin procedural të këtij subjekti, pavarësisht se cili nga organet drejtuese ka marrë nismën për t'iu drejtuar asaj (*shih vendimin nr. 37, datë 01.12.2022 të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, edhe në rastin konkret, Gjykata vlerëson se në aspektin formal kryetari i Dhomës legjitimohet t'i drejtohet asaj pa qenë e nevojshme paraqitja e ndonjë akti të organeve të tjera të këtij subjekti për të provuar vullnetin për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues.

33. Në lidhje me legjitimitimin substancial të Dhomës së Avokatisë, Gjykata vëren se ajo i ka lidhur pretendimet për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe të parimit të barazisë përpara ligjit me pasojat që sjell zbatimimi i hartës së re gjyqësore në ushtrimin e veprimtarisë së avokatëve, duke e kufizuar deri në pamundësinë e ushtrimit të saj, të cilat përfshihen në ato çështje që ajo legjitimohet të mbrojë në gjykimin kushtetues. Për sa i përket pretendimit për cenimin e aksesit në drejtësi, sipas kërkuësës, ai nuk ka të bëjë thjesht me të drejtën e palëve për të kërkuar zgjidhjen e konflikteve nga gjykata, por edhe me krijimin e kushteve dhe mundësive për t'u dëgjuar pala vetë ose nëpërmjet përfaqësuesit ligjor në seancat gjyqësore. Në lidhje me këtë pretendim, Gjykata vlerëson se ushtrimi i veprimtarisë së avokatit është i lidhur drejtpërdrejt me aksesin e individit në gjykatë, duke qenë se ai vepron me kërkesë dhe për llogari të palëve që vënë në lëvizje gjykatën. Në këto kushte, për sa kohë që aksesin e individit në gjykatë prek në mënyrë të drejtpërdrejtë edhe veprimtarinë e avokatëve, Dhoma e Avokatisë legjitimohet edhe në lidhje me këtë pretendim.<sup>1</sup> Për rrjedhojë, çështja e parashtruar përpara Gjykatës përfshihet në qëllimet e veprimtarisë së kërkuësës, Dhomës së Avokatisë.

34. Subjekti i interesuar, KLGJ-ja, ka pretenduar se në momentin e paraqitjes së kërkesës nga Dhoma e Avokatisë, VKM-ja nr. 495/2022 kishte prodhuar pasoja vetëm pjesërisht.

---

<sup>1</sup> Gjyqtarët Elsa Toska, Genti Ibrahimimi dhe Marjana Semini votuan kundër legjitimitetit të kërkuësës, Dhomës së Avokatisë, për pretendimin për cenimin e së drejtës së aksesit në gjykatë.

35. Gjykata vëren se VKM nr. 495/2022 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 107, datë 21.07.2022 dhe sipas nenit 5 të saj ka hyrë në fuqi sipas këtyre përcaktimeve: a) riorganizimi i gjykatave të shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm, sipas pikës 1 të këtij vendimi, më 01.05.2023; b) riorganizimi i gjykatave të apelit të juridiksionit të përgjithshëm, sipas pikës 2 të këtij vendimi, më 01.02.2023; c) riorganizimi i gjykatave administrative të shkallës së parë, sipas pikës 3 të këtij vendimi, më 01.07.2023. Gjykata vëren se pas miratimit të VKM-së nr. 495/2022 organet e përcaktuara prej saj, konkretisht KLGJ-ja dhe KLP-ja, kanë filluar të marrin masat për zbatimin e hartës së re gjyqësore, duke miratuar aktet e nevojshme nënligjore, ndaj VKM-ja është pjesë e rendit juridik për sa kohë ka filluar të zbatohet dhe të sjellë efekte në këtë drejtim, duke bërë të sigurtë edhe ardhjen e pasojave të tjera të pritshme.

36. Kërkuesja tjetër, KSHH-ja, është regjistruar si person juridik me vendimin nr. 17/1, datë 12.01.1991 të ministrit të Drejtësisë dhe më pas me vendimin nr. 2/1, datë 19.07.2002 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Sipas këtyre vendimeve dhe përmbajtjes së nenit 2 të statutit, KSHH-ja është një organizatë jofitimprurëse që ka për qëllim dhe objekt të veprimtarisë, mes të tjerash, vëzhgimin e gjendjes së të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, të minoriteteve dhe të komuniteteve të tjera, zbatimin e parimeve të shtetit ligjor, denoncimin e çdo shkeljeje që bie ndesh me legjislacionin shqiptar dhe normat e së drejtës ndërkombëtare të njohura përgjithësisht etj. Për rrjedhojë, pretendimi i parashtruar nga ky subjekt në drejtim të kufizimit të së drejtës së aksesit të individit në gjykatë ka të bëjë me ato çështje që përfshihen në objektin e veprimtarisë së tij, ndaj provon interesin për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues.

37. Kërkuesit legjitimohen edhe *ratione temporis*, bazuar në nenin 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, pasi kërkesa është paraqitur brenda dy vjetëve nga hyrja në fuqi e VKM-së nr. 495/2022.

38. Në lidhje me legjitimitimin *ratione materiae*, për sa i përket pretendimit për procesin e konsultimit publik për shkak se nuk plotësohet kushti ligjor i këshillimit, kërkuesit e kanë lidhur me mosrespektimin e nenit 13, pika 3, të ligjit nr. 98/2016, por pa arritur të provojnë në nivel kushtetues cenimin për shkak të mënyrës se si është zbatuar ky kriter ligjor nga organet zbatuese të tij, në këtë rast KLGJ-ja dhe Ministria e Drejtësisë, gjatë procesit të hartimit dhe miratimit të hartës së re. Në lidhje me pretendimet e tjera për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, parimit të barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit, të garantuara respektivisht nga nenet 11 dhe 18 të Kushtetutës, si dhe së drejtës së aksesit, si element i së drejtës për proces të rregullt, të garantuar nga neni 42 i Kushtetutës, që kanë të

bëjnë me respektimin e kriterëve kushtetuese që lejojnë kufizimin e tyre, Gjykata vlerëson se hyjnë në juridiksionin kushtetues, prandaj në vijim do të shqyrtojë bazueshmërinë e tyre në themel.

### *C. Për themelin e pretendimeve*

#### *C.1. Për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike*

39. Sipas kërkueses, Dhomës së Avokatisë, harta e re vendos kufizim të të ardhurave që mbrojtësit ligjorë mund të përfitojnë në rastet e ofrimit të shërbimit të avokatisë, krijon fenomenin e monopolizimit të tregut drejt qyteteve ku veprojnë gjykatat, si dhe cenon veprimtarinë e avokatëve që ushtrojnë profesionin në ato rrethe gjyqësore ku është vendosur mbyllja e tyre. Cenimi lidhet si me rritjen e kostos së shërbimit të avokatisë për shkak të largësive të gjykatave nga njësitë administrative ku kanë vendbanimin dhe ushtrojnë aktivitetin, ashtu edhe me uljen e interesit të publikut të këtyre njësive administrative për t'iu drejtuar gjykatave po për shkak të këtyre distancave. Ekzistenca e një gjykate të vetme të apelit, sikurse është ajo e apelit administrativ, ka rezultuar joefektive dhe ka shkaktuar pasoja negative afatgjata në shqyrtimin gjyqësor të çështjeve në atë gjykatë. Draftimi është bërë në kushtet e emergjencës dhe nuk merr në konsideratë asnjë prej kriterëve të përcaktuara në ligjin nr. 98/2016, ndërkohë që ndarja e re gjyqësore ka eliminuar kriterin ligjor të përcaktuar në nenin 17 e vijues të ligjit, që lidhet me krijimin e degëve të gjykatave. Zbatimi i këtij kriteri do të ruante balancat proporcionale të trajtimit të çështjeve gjyqësore, do të lehtësonte problemet sociale dhe shoqërore që ka krijuar hartimi i reformës ligjore dhe do të bënte të mundur zhvillimin e proceseve gjyqësore pranë qendrave të qyteteve që nuk kanë gjykata të përhershme nëpërmjet trupave gjyqësore/gjyqtarëve me seli të përhershme pranë gjykatave të shkallës së parë me juridiksion të përgjithshëm.

40. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se VKM-ja nr. 495/2022 nuk prek rregullimet në lidhje me ushtrimin e profesionit të avokatit që parashikohen në ligjin nr. 55/2018 dhe statutin e Dhomës, pasi ajo nuk prek të drejtën për të lidhur kontrata dhe për të ndërtuar marrëdhënien avokat-klient. Avokatët e kanë zgjedhur tashmë profesionin dhe harta e re nuk ka asnjë ndikim në licencat e fituara dhe as nuk ndalon ushtrimin e së drejtës së mbrojtësve për të lidhur marrëveshje sipas ligjit për shpërblimin e caktuar, i cili mund të vendoset lirisht nga palët. Kufizimet në lirinë e veprimtarisë ekonomike mund të bëhen me ligj dhe për interes publik dhe një nga arsyet është mirëmenaxhimi i sistemit gjyqësor nëpërmjet ofrimit të një drejtësie efektive dhe profesionale. Riorganizimi nuk e bën të

pamundur ushtrimin e profesionit të avokatit, por ai synon garantimin e ngarkesës së barabartë në punë të gjyqtarëve që i përkasin të njëjtit juridiksion dhe nivel. Argumenti për rritjen e kostove është i pabazuar, pasi kostot e avokatit nuk përballohen prej tij dhe me rritjen e tyre do të rritet tarifa, por ky është një pretendim që nuk mund ta ngrenë avokatët.

41. Neni 11 i Kushtetutës parashikon parimin themelor se sistemi ekonomik bazohet në pronën private e publike, si dhe në ekonominë e tregut dhe lirinë e veprimtarisë ekonomike. Kjo liri nënkupton, kryesisht, të drejtën për të lidhur kontrata, individualisht ose kolektivisht, lirisht dhe mbi bazën e vullnetit personal, të drejtën për të zgjedhur aktivitetin që dëshiron të ushtrojë individi, të drejtën për të zgjedhur një punë sipas preferencës etj. (*shih vendimet nr. 16, datë 01.03.2017; nr. 33, datë 08.06.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Ajo përfshin edhe detyrimin e shtetit që nëpërmjet legjislacionit të ndërhyjë në rregullimin e saj, me qëllim që krahas saj të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i së mirës së përbashkët (*shih vendimet nr. 37, datë 01.12.2022; nr. 60, datë 31.07.2017; nr. 33, datë 08.06.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Sipas pikës 3 të nenit 11 të Kushtetutës, kufizime të lirisë së veprimtarisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike. Po ashtu, duke qenë se liria e veprimtarisë ekonomike është sa parim themelor kushtetues, aq edhe e drejtë subjektive e individëve, i nënshtrohet edhe testit kushtetues të kufizimeve sipas nenit 17 të Kushtetutës.

42. Profesionit i avokatit është i lirë, i pavarur, i vetërregulluar dhe i vetëdrejtuar në funksion të mbrojtjes së interesave individualë dhe kolektivë të subjekteve që ai përfaqëson. Sipas nenit 3 të ligjit nr. 55/2018, ky profesion udhëhiqet nga parimet bazë të profesionalizmit, etikës, besnikërisë, integritetit dhe konfidencialitetit. Avokati ushtron veprimtarinë e tij, mes të tjerash, përmes përfaqësimit në procesin penal, civil, administrativ, ose të ndonjë natyre tjetër që mund të mos përfshihet në këto tri kategori, në çdo shkallë të gjyqësorit, brenda ose jashtë vendit, pranë gjykatave ndërkombëtare (*neni 4*). Për sa u përket mënyrave të shpërblimit të avokatit, neni 16 i ligjit parashikon se ato caktohen, mes të tjerash, edhe me marrëveshje ndërmjet avokatit dhe klientit. Në drejtim të respektimit të parimit të vetërregullimit ligjvënësi i ka dhënë të drejtën Këshillit të Përgjithshëm të Dhomës së Avokatisë që, mes të tjerash, të përcaktojnë numrin e dhomave vendore të avokatisë dhe shpërndarjen territoriale të tyre në territorin e Republikës së Shqipërisë, në raport me numrin e avokatëve që bëjnë pjesë në to.

43. Gjykata vëren se me hartën e re gjyqësore, të miratuar me VKM-në nr. 495/2022, gjykatat e shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm janë ulur në 13, nga numri i

mëparshëm i tyre që ishte 22, gjykatat e apelit, gjashtë të tilla, janë bashkuar në një të vetme me seli në Tiranë, ndërsa gjykatat administrative të shkallës së parë, nga gjashtë të tilla, janë riorganizuar në dy gjykata me seli në Tiranë dhe Lushnjë. Ky riorganizim është një masë që ka sjellë një ulje të konsiderueshme të numrit të gjykatave. Sipas mendimit me shkrim të paraqitur nga Avokati i Popullit, kjo është ulja më e thellë në vitet e fundit, e parë edhe në raport me situatën në vendet e tjera të rajonit.

44. Gjkata vëren se VKM-ja nr. 495/2022, *prima facie*, nuk ka për qëllim të përcaktojë ose ndryshojë rregullat për ushtrimin e profesionit të avokatit dhe as të rregullojë apo ndryshojë rregullat e funksionimit të tregut ku veprojnë këto profesione të lira. Gjkata vlerëson të theksojë se në parim, në lidhje me profesionet e lira, shteti nuk ka detyrimin të sigurojë vendet e punës, me qëllim ushtrimin e veprimtarisë, por duhet të mbetet garant i premisave që sigurojnë aksesin e tyre në një treg të lirë, duke minimizuar barrierat kufizuese dhe penguese. Pavarësisht sa më sipër, për nga masa dhe shtrirja e tyre, ndryshimet që ka sjellë riorganizimi janë të tilla që kanë sjellë kufizim në ushtrimin e veprimtarisë nga ana e avokatëve, pavarësisht mënyrës se si janë organizuar ata në dhomat vendore të avokatisë. Për rrjedhojë, Gjkata do të vlerësojë nëse ky kufizim respekton kriteret kushtetuese të ndërhyrjes, pra nëse është bërë vetëm me ligj, për interes publik ose për arsye të rëndësishme publike dhe nëse respekton kriterin e proporcionalitetit.

45. Në lidhje me *kriterin e parë të kufizimit*, “*vetëm me ligj*”, qëllimi i tij është ofrimi i garancive sa më të plota në rastin e kufizimeve dhe për këtë shkak 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 çmim vetëm të ligjvënësit dhe jo të organeve të tjera. 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 (*shih vendimet nr. 21, datë 18.04.2023; nr. 4, datë 21.02.2022; nr. 11, datë 09.03.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

46. Për rrjedhojë, Gjkata vlerëson nëse kufizimi është bërë me ligj dhe, në këtë kuptim, nëse materializimi në VKM-në nr. 495/2022 është bërë në përputhje me rezervën ligjore relative, sipas nenit 118 të Kushtetutës, nëpërmjet të cilit kufizohet ose orientohet pushteti normativ i organeve ekzekutive për të rregulluar marrëdhënie të caktuara me akte nënligjore. Ashtu sikundër kjo Gjykatë ka theksuar, rezerva ligjore krijon mundësinë që çështja konkrete e rregulluar pjesërisht me ligj të mund të detajohet më tej nga aktet

nënligjore, duke iu përmbajtur parimeve dhe kufijve të përcaktuar nga ligji. Vetëm në këtë mënyrë autorizimi i ligjvënësit për nxjerrjen e akteve nënligjore mund të konsiderohet i realizuar brenda kufijve të kushtetutshmërisë (*shih vendimet nr. 11, datë 09.03.2021; nr. 60, datë 16.09.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

47. Për sa më sipër, Gjykata çmon se në rastet kur objekt i kontrollit kushtetues janë akte nënligjore vlerësohet nëse vetë ligji e ka kufizuar të drejtën dhe, më pas, nëse këto akte nënligjore e kanë detajuar kufizimin sipas kushteve dhe parashikimeve të nenit 118 të Kushtetutës.

48. Ligji nr. 98/2016 ka parashikuar objektivat, parimet dhe kriteret për përcaktimin e rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave. Sipas nenit 15 të tij këto kriterë kanë të bëjnë me ndarjen administrativo-territoriale të vendit, zhvillimin demografik, numrin e banorëve në raport me numrin e gjykatave, zhvillimin ekonomik, infrastrukturën rrugore dhe kushtet e transportit, si dhe ngarkesën në gjykata, eficiencën e tyre dhe të gjyqtarëve, burimet njerëzore, vendndodhjen e përmasat e institucioneve të ekzekutimit të vendimeve penale. Bazuar në këto kriterë, ligji ka parashikuar se KLGJ-ja bën vlerësimin e organizimit të rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave të paktën çdo pesë vjet dhe së bashku me ministrin e Drejtësisë hartojnë një propozim të përbashkët, që miratohet më pas me vendim të Këshillit të Ministrave (*neni 13*). Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se kufizimi në ushtrimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike është vendosur nga ligji nr. 98/2016 dhe se VKM-ja nr. 495/2022 është miratuar në përputhje me delegimin ligjor për të bërë të zbatueshme parashikimet e mësipërme të ligjit nr. 98/2016. Në këto kushte është respektuar kriteri i parë i kufizimit, “vetëm me ligj”, sipas nenit 17 të Kushtetutës.

49. Për sa i përket *kriterit të dytë të kufizimit, për interes publik ose arsye të rëndësishme publike*, Gjykata ka theksuar se është e vështirë të radhiten në mënyrë shteruese çështjet që përbëjnë interes publik ose të arsyen publike që çojnë në kufizimin e një të drejte themelore, pasi interesi publik duhet kuptuar në sensin relativ, në varësi të situatave të ndryshme që krijohen. Ato mund të renditen vetëm negativisht, pra në aspektin e kufizimit të çdo rasti konkret. Në praktikën kushtetuese është pranuar tashmë se ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë (*shih vendimet nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 16, datë 01.03.2017; nr. 1, datë 16.01.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

50. Gjykata vëren se sipas raportit të vlerësimit të grupit të punës të ngritur nga KLGJ-ja, si edhe referuar parashtrimeve të subjekteve të interesuara, harta e re ka synuar të



japë zgjidhjen më të mirë në situatën me të cilën përballej sistemi, veçanërisht në drejtim të kohëzgjatjes së proceseve tej afateve të arsyeshme, ngarkesës jo të barabartë në punë të gjyqtarëve dhe mungesës së specializimit të tyre në fushat përkatëse të së drejtës, për t'iu përgjigjur nevojave të qytetarëve për një drejtësi efektive dhe profesionale. Mungesa e numrit të nevojshëm të gjyqtarëve në gjykata, si pasojë e procesit të rivlerësimit kalimtar, solli nevojën e ndërhyrjes për shfrytëzimin eficient dhe maksimal të burimeve njerëzore. Qëllimi i miratimit të hartës së re ishte përballja me situatën aktuale, duke zgjidhur problematikat e evidentuara, si dhe sigurimi i një sistemi gjyqësor eficient që ofron drejtësi brenda afateve të arsyeshme. Krijimi i gjykatave me numër më të madh gjyqtarësh është konsideruar se do të sjellë normalizimin e ngarkesës së punës në gjykata, shpërndarjen e drejtë të çështjeve dhe rritjen e produktivitetit dhe eficiencës. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se përmbushet edhe kriteri i dytë i kufizimit, ai për interes publik ose arsye të rëndësishme publike, që në rastin konkret qëndron në rritjen e efikasitetit dhe eficiencës së sistemit të drejtësisë dhe cilësisë së gjykimeve, si dhe garantimin e afateve të arsyeshme për zhvillimin e proceseve gjyqësore.

51. Në kushtet kur janë përmbushur dy kriteret e mësipërme të kufizimit, Gjykata vlerëson të analizojë edhe kriterin tjetër, atë të *proporcionalitetit të ndërhyrjes*, në thelb të të cilit qëndron ekuilibrimi i drejtë i interesave, vlerësimi objektiv, si dhe shmangia e konfliktit nëpërmjet përzgjedhjes së mjeteve të duhura për realizimin e tyre (*shih vendimet nr. 30, datë 05.07.2021; nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 16, datë 01.03.2017 të Gjykatës Kushtetuese*). Për vlerësimin e proporcionalitetit të ndërhyrjes merret në shqyrtim balanca ndërmjet dëmit të shkaktuar individit dhe së mirës së përgjithshme të shoqërisë, masa e mbrojtjes nga arbitrariteti që ofrojnë procedurat ligjore, si dhe mundësia e shtetit për të përdorur mënyra a mjete të tjera për të arritur qëllimin. Shteti, brenda mundësive, duhet të kufizojë ndërhyrjen në minimum, duke kërkuar zgjidhje alternative dhe, përgjithësisht, duke u përpjekur t'i arrijë qëllimet në mënyrë sa më pak të dëmshme nga pikëpamja e të drejtave të njeriut (*shih vendimin nr. 17, datë 23.04.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Masat mund të jenë të shumëllojshme, por ajo që ka rëndësi në këtë rast është që thelbi i këtij aktiviteti të individit të mos cenohet deri në atë masë sa të bëhet i pamundur ushtrimi i tij (*shih vendimet nr. 37, datë 01.12.2022; nr. 52, datë 05.12.2012; nr. 18, datë 14.05.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

52. Parimi i proporcionalitetit imponon evidentimin e nevojës reale të ndërhyrjes në të drejtat individuale në një situatë konkrete (*shih vendimet nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 1, datë 16.01.2017 të Gjykatës Kushtetuese*). Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, çka do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera.

Domosdoshmëria lidhet edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Po kështu, ndërhyrja për kufizimin e një të drejte ose lirie të bëhet me mjete të përshtatshme që i përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet (*shih vendimet nr. 30, datë 05.07.2021; nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 16, datë 01.03.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

53. Gjykata ka evidentuar se për vlerësimin e proporcionalitetit duhen mbajtur në konsideratë disa nënkritere: (i) nëse objektivi i ligjvënësit është mjaftueshmërisht i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës; (ii) nëse masat e marra janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektivin, ato nuk mund të jenë arbitrare, të padrejta ose të bazuara mbi vlerësime alogjike; (iii) nëse mjetet e përdorura nuk janë më të ashpra se sa duhet për të arritur objektivin e kërkuar, sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës së përzgjedhur, aq më tepër duhet të jetë i rëndësishëm objektivi për t'u arritur, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme (*shih vendimet nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 11, datë 09.03.2021; nr. 33, datë 08.06.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

54. Gjykata konstaton se sipas kërkueses, Dhomës së Avokatisë, liria e veprimtarisë ekonomike është kufizuar për shkak të rritjes së kostove dhe shpenzimeve, çka ka sjellë edhe rritjen e tarifave të shërbimit, duke e bërë të vështirë, thuajse të pamundur, vijimin e ushtrimit të kësaj veprimtarie për një pjesë të avokatëve, veçanërisht të atyre në qytetet ku janë shkrirë gjykatat.

55. Gjykata, për të vlerësuar proporcionalitetin e kësaj ndërhyrjeje çmon se duhet të vihen në balancë interesat e avokatëve, të përfaqësuar nga Dhoma e Avokatisë, nga njëra anë, dhe interesat për të siguruar, për individin, dhënien e një drejtësie eficiente dhe profesionale, nga ana tjetër. Në këtë drejtim duhet të vlerësohet nëse këto subjekte janë ngarkuar me një barrë ose peshë individuale tej masës apo shkallës së duhur, sado i rëndësishëm të jetë interesi publik apo arsyeja publike.

56. Në analizë të nënkritereve të sipërcituara, Gjykata vëren se objektivat e përcaktuar nga ligjvënësi në ligjin nr. 98/2016 për caktimin e kompetencave tokësore të gjykatave janë garantimi i aksesit në drejtësi, ulja e kostove, si dhe rritja e cilësisë dhe përshtatshmërisë së shërbimit. Ligji ka ngarkuar KLGJ-në si organin përgjegjës për vlerësimin e situatës aktuale, rivlerësim që kryhet çdo pesë vjet dhe ky organ propozon edhe rishikimin e organizimit gjyqësor nëse është i nevojshëm, pra nëse ai nuk respekton objektivat dhe parimet e përcaktuara nga ligjvënësi. Bazuar në këto parashikime ligjore, organet kompetente sipas këtij ligji kanë synuar që përmes hartës së re gjyqësore të zgjidhin problematikat e evidentuara në

situatën aktuale në vendin tonë. Për rrjedhojë, në vlerësimin e Gjykatës, objektivi i synuar ka krijuar një nevojë mjaftueshmërisht të rëndësishme për të justifikuar kufizimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike.

57. Duke e lidhur riorganizimin me objektivin e synuar, Gjykata vlerëson se masa e marrë në rastin konkret është e domosdoshme. Referuar provave të paraqitura nga palët në gjykim dhe parashtrimeve të subjekteve të interesuara, organizimi i ri gjyqësor rezulton të jetë mjeti me të cilin mund të arrihet përmbushja e kërkesës për eficiencë dhe efikasitet të sistemit të drejtësisë. Gjykata çmon të theksojë se kërkesja, Dhoma e Avokatisë, nuk ofroi ndonjë alternativë masash që të ishte më efikase, por edhe e mundshme dhe e arritshme, duke u mjaftuar vetëm me parashtrimin e propozimeve të bëra gjatë procesit të hartimit të hartës gjyqësore.

58. Po në këtë drejtim, Gjykata vlerëson se u arrit të provohej në këtë gjykim se qëllimi i synuar nuk mund të arrihej me mjete të tjera. Për sa i përket ashpërsisë së këtyre mjeteve, Gjykata vëren se sipas nenit 6 të ligjit nr. 55/2018 avokati ushtron profesionin e tij në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë, pavarësisht nga dhoma vendore e avokatisë në të cilën bën pjesë, përpara çdo gjykate, prokurorie, gjykate arbitrazhi apo organi publik, në mënyrë individuale ose në bashkëpunim me avokatë të tjerë të organizuar në studio avokatie. Gjykata konstaton se pavarësisht organizimit të avokatisë në dhoma rajonale, çdo avokati i njihet e drejta që të ofrojë shërbimin, të përfaqësojë e mbrojë çështje edhe jashtë dhomës rajonale në të cilën ai bën pjesë dhe ushtron veprimtarinë. Hapësirat ligjore dhe mënyra e organizimit dhe funksionit të shërbimit të avokatisë ndikojnë në zbutjen e efekteve që vijnë nga riorganizimi i gjykatave në një numër më të vogël se sa ai që ka qenë më parë. Për më tepër, zhvillimet e infrastrukturës rrugore, digjitalizimi dhe thjeshtimi i procedurave ligjore, si edhe mënyra e caktimit të tarifave të përfaqësimit që bëhet me vullnetin e lirë të palëve, janë faktorë të rëndësishëm që ndikojnë në zbutjen e pasojave të kësaj mase në drejtim të ushtrimit të veprimtarisë së avokatit. Kjo mënyrë organizimi në 13 gjykata të shkallës së parë dhe një gjykatë apeli të juridiksionit të zakonshëm, si dhe dy gjykata të shkallës së parë të juridiksionit administrativ nuk duket si një masë më e ashpër se sa është e nevojshme për arritjen e qëllimit të synuar.

59. Ndërsa për sa i përket nënkriterit të përshtatshmërisë, Gjykata vlerëson se, sikundër u theksua edhe më sipër, në gjykim nuk u paraqitën argumente në drejtim të mosefektivitetit të riorganizimit gjyqësor si masë kufizuese. Për më tepër, Gjykata do ta

analizojë në vijim këtë nënkriter të lidhur me pretendimin për kufizimin e së drejtës së aksesit të individit në gjykatë.

60. Për sa i përket pretendimit për ofrimin e shërbimit nga avokatët që përfshihen në skemën e ndihmës juridike falas, sipas mendimit me shkrim të paraqitur nga DNJF-ja, ata kanë të drejtën e mbulimit të shpenzimeve të shërbimit dhe kompensimi bëhet në përputhje me legjislacionin në fuqi, duke u trajtuar me tarifa të njëjta si punonjësit e administratës publike kur shkojnë me shërbim jashtë qendrës së punës. Sipas këtij institucioni, për shkak të riorganizimit synohet hapja edhe e disa qendrave të reja të ndihmës juridike falas me qëllim lehtësimin e aksesit dhe të shërbimit.

61. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se pavarësisht se për shkak të reduktimit të numrit të gjykatave ushtrimi i veprimtarisë ekonomike nga avokatët mund të bëhet më i vështirë, e lidhur kjo me rritjen e distancave fizike dhe të kohës, çka ndikon në rritjen e shpenzimeve dhe tarifave të shërbimit, këto pasoja nuk janë të tilla që të vendosin një barrë të tepruar për këto subjekte. Ndërhyrja në rastin konkret nuk cenon në mënyrë joproporcionale ushtrimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike.

62. Në përfundim, Gjykata vlerëson se në kushtet që kufizimi në lirinë e veprimtarisë ekonomike është bërë në përputhje me kriteret e kufizimit, pra është bërë me ligj, për interes publik, si dhe nuk ka cenuar parimin e proporcionalitetit të ndërhyrjes, pretendimi i kërkuësës, Dhomës së Avokatisë, është i pabazuar.

### *C.2. Për cenimin e parimit të barazisë para ligjit<sup>2</sup>*

63. Sipas kërkuësës, Dhomës së Avokatisë, avokatët që ushtrojnë profesionin në dhomat vendore të avokatisë (14 të tilla, me përjashtim të Tiranës) për të përballuar pasojat duhet të rrisin tarifat e shërbimit, ndërkohë që avokatët e dhomës së Tiranës mbajnë të njëjtat tarifa, duke hyrë kështu në një treg të pabarabartë. Për shkak të ndryshimit të tarifave ata do të përballen edhe me humbjen e klientelës dhe të besimit të këtyre të fundit, i cili është parimi bazë i një marrëdhënieje avokat-klient.

64. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se nuk është provuar dëmi real dhe i drejtpërdrejtë që VKM-ja sjell në veprimtarinë tregtare të anëtarëve të Dhomës së Avokatisë dhe se në çfarë mënyre dhe mase preken ata. Në lidhje me pretendimin se duhet të aplikohen tarifa të ndryshme, që aktualisht përcaktohen me udhëzim të përbashkët të ministrit të

---

<sup>2</sup> Gjyqtarja Marsida Xhaferllari votoi që ky pretendim të shihet i lidhur me pretendimin e cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike.

Drejtësisë dhe ministrit përgjegjës për financat, ato përcaktohen në marrëveshjen avokat-klient dhe jo nga akti i kundërshtuar, i cili nuk ndërhyt në diskrecionin e avokatëve dhe nuk ka se si të krijojë diferencim tek ata. Po kështu, gjykimi në apel nuk kërkon domosdoshmërisht pjesëmarrjen e palës ose përfaqësuesit dhe gjykimi rishikues në apel, si rregull, përfundon me një seancë, çka nuk përbën rritje të ndjeshme të kostos së mbrojtjes. Veprimtaria gjyqësore nuk është shërbim primar, por fundor për qytetarin dhe mjete të fundit kur mjetet e tjera janë shteruar dhe nuk ka marrë rezultatit e kërkuar. Ndaj afërsia e shërbimit duhet të jetë në balancë të drejtë me eficiencën dhe profesionalizmin e ofrimit të tij. Përcaktimi i kostos duke u bazuar vetëm në distancën fizike të gjykatës është i pasaktë, pasi kostoja varet nga faktorë të tjerë, si kompleksiteti i çështjes, kohëzgjatja e saj, kualifikimi i avokatit etj. VKM-ja nr. 495/2022 nuk ka përcaktuar trajtim të diferencuar të subjekteve, pra të avokatëve të Dhomës Vendore Tiranë në raport me ata të dhomave të tjera, pasi të gjithë janë në kushtet kur mund ta ushtrojnë lirisht profesionin. Sipas subjekteve të interesuara, edhe nëse Gjykata konsideron se ka diferencim, përsëri nuk ka diskriminim, pasi arsyet objektive, qëllimet dhe efektet në drejtim të interesit publik për një shërbim cilësor në dhënien e drejtësisë përbëjnë arsye legjitime dhe objektive për konfigurimin e hartës së re gjyqësore.

65. Sipas jurisprudencës kushtetuese parimi i barazisë, i parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, synon që të gjithë të jenë të barabartë në/përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjllota për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Ky parim presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta dhe vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive mund të përliqjet trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë. Për të vlerësuar nëse një ligj është diskriminues, në kuptim të nenit 18 të Kushtetutës, Gjykata shqyrtton nëse ligji ka përcaktuar trajtim të diferencuar të subjekteve dhe, në rast se e konstaton këtë fakt, vlerëson nëse diferencimi ka qenë i përliqur dhe për një arsye objektive. Kjo përliqje vlerësohet e lidhur me qëllimet dhe efektet e masave të marra. Gjithashtu, nuk mjafton vetëm diferencimi i përliqur, por edhe që mjete të përzgjedhur për arritjen e qëllimit të ligjvënës të jetë i arsyeshëm dhe i përshtatshëm (*shih vendimet nr. 27, datë 29.06.2021; nr. 10, datë 29.02.2016; nr. 48, datë 15.11.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

66. Me qëllim që të arrijë në një përfundim të drejtë në lidhje me këtë pretendim, Gjykata vëren, së pari, se në rastin konkret interesat që vihen përballë janë ato të avokatëve që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në ato qytete ku gjykatat janë shkrire sipas hartës së re, me të avokatëve në qytetet e tjera ku ka ende gjykata të shkallëve dhe juridiksioneve të ndryshme, veçanërisht me ata që ushtrojnë veprimtarinë në qytetin e Tiranës, ku ka tashmë selinë gjykata e vetme e apelit. Harta e re gjyqësore, e miratuar me VKM-në nr. 495/2022, ka riorganizuar gjykatat e shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm në 13 të tilla, ato administrative të shkallës së parë në vetëm 2 të tilla, si dhe gjykatat e apelit të juridiksionit të përgjithshëm në vetëm një të tillë, me seli në qytetin e Tiranës. Në këtë mënyrë, për shkak të shkrirjes së disa gjykatave të shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm dhe atij administrativ, ashtu edhe për shkak të shkrirjes së gjykatave të apeleve të juridiksionit të përgjithshëm në një të vetme, avokatët që ushtrojnë veprimtarinë në ato qytete/bashki vendosen në një situatë të ndryshme nga avokatët e tjerë që ushtrojnë veprimtarinë në qytetet/bashkitë ku ndodhen selitë e gjykatave, për shkak të largësisë mes tyre dhe gjykatave, çka sjell pasoja në rritjen e shpenzimeve të përfaqësimit, pra në kostot dhe tarifat e shërbimit. Këto grupime, që para miratimit të hartës së re kanë qenë në kushte të njëjta, aktualisht janë vendosur në kushte jo të barabarta, çka ka krijuar një trajtim të diferencuar mes tyre, i bazuar mbi shkaqe ekonomike, që lidhet me vështirësitë ose situatën ekonomike me të cilën përballen ata avokatë që ushtrojnë profesionin dhe organizohen në qytetet ku janë shkrire gjykatat. Për rrjedhojë, duhet të vlerësohet nëse në rastin konkret ka një përlligje të arsyeshme dhe objektive që justifikon këtë trajtim të diferencuar të këtyre subjekteve.

67. Gjykata ka theksuar më sipër, në drejtim të pretendimit për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, se harta e re gjyqësore është miratuar me qëllim përmbushjen e objektivave dhe kriterëve të ligjit nr. 98/2016 dhe për interes publik, i identifikuar në nevojën për të garantuar eficiencën e sistemit të drejtësisë. Pavarësisht se kjo masë sjell një diferencim mes avokatëve, në varësi të qytetit ku ata ushtrojnë veprimtarinë, duke e parë atë të lidhur me qëllimin që synohet të arrihet, konsiderohet se në rastin konkret ka një përlligje të arsyeshme dhe objektive, që ka si qëllim garantimin jo vetëm të rritjes së cilësisë, por edhe respektimin e afateve ligjore të shqyrtimit të çështjeve, në përputhje me të drejtën për proces të rregullt, çka ka qenë nga problematikat kryesore që ka synuar të zgjidhë harta e re gjyqësore. Kjo masë është objektivisht e justifikuar, për sa kohë që diferenca në trajtim ndjek edhe një raport të drejtë mes mbrojtjes së interesit të përgjithshëm dhe respektimit të lirisë

individuale, dhe mjetet e përdorura në këtë rast janë proporcionale me qëllimin që është synuar të arrihet.

68. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkueses, Dhomës së Avokatisë, për cenimin e parimit të barazisë para ligjit është i pabazuar.

### *C.3. Për cenimin e së drejtës së aksesit në gjykatë*

69. Sipas kërkuësve, është cenuar e drejta e aksesit në kundërshtim me kriteret e ndërhyrjes sipas nenit 17 të Kushtetutës. Në rastin konkret nuk respektohet kriteri i kufizimit me ligj, pasi edhe pse VKM-ja ka dalë në bazë dhe për zbatim të ligjit nr. 98/2016, nuk ka respektuar garancitë e parashikuara në nenet 13-15 të tij. Vlerësimi i hartës së re nuk analizon varfërinë në vend, cilësinë e rrugëve dhe transportit rrugor, aksesin e grupeve të disavantazuara ekonomikisht dhe as ngarkesën në gjykata në lidhje me çështjet e ardhura, të përfunduara dhe ato në shqyrtim. Gjykata e apelit vepron në raste të caktuara edhe si gjykatë e shkallës së parë, ndërkohë që mungojnë statistikave për numrin e çështjeve që janë shqyrtuar vetëm në dhomën e këshillimit ose bazuar në një ose disa seanca apo për pjesëmarrjen e palëve. Është në diskrecion të palëve ndërgjyqëse të vlerësojnë nëse dëshirojnë të jenë të pranishme në seancë gjyqësore, pavarësisht nëse kanë ose jo mbrojtës. Kufizimi nuk respekton parimin e proporcionalitetit, pasi nuk është një masë e përshtatshme dhe e domosdoshme për arritjen e objektivit të dëshiruar. Ajo synon në mënyrë jo të ekuilibruar rritjen e eficiencës së sistemit gjyqësor dhe shpejtësisë së gjykimit, duke mos peshuar me kujdesin e duhur aksesin në drejtësi, që kërkon, mes të tjerash, afërsinë e qytetarit me gjykatën. Harta e re bazohet në numrin faktik të gjyqtarëve, ndërkohë që neni 15, pika 4, i ligjit nr. 98/2016 vendos kufij minimalë të numrit të gjyqtarëve, të kushtëzuar nga nevoja për eficiencë dhe specializim në gjykata. Ajo ka sjellë vonesa dhe efekte të ngadalshme në drejtim të ofrimit të ndihmës juridike detyësore ndaj kategorive përfituese, sipas ligjit nr. 111/2017. Po kështu, kufizimet e së drejtës së aksesit tejkalojnë ato të parashikuara nga KEDNJ-ja, pasi objektivat dhe kriteret e ndjekura nga KLGJ-ja dhe Ministria e Drejtësisë për riorganizimin gjyqësor nuk respektojnë plotësisht garancitë e ligjit nr. 98/2016, duke vënë në pikëpyetje standardet e gjykatës së caktuar me ligj dhe duke sjellë cenimin e thelbit të së drejtës së aksesit për njerëzit dhe grupet në nevojë apo pamundësi ekonomike.

70. KSHH-ja ka paraqitur edhe një dokument që përmban të dhënat e monitorimit të kryer prej saj në disa qytete ku më parë ka pasur gjykata të apelit, sipas të cilit, nga analiza e të dhënave statistikore ka rezultuar se kostot e proceseve gjyqësore janë rritur ndjeshëm.

Sipas këtij monitorimi, reformimi nuk është mirëpritur nga qytetarët për shkak të pasojave negative si në plan financiar, në rritjen e ndjeshme të kostove, ashtu edhe për shkak të distancës, kushteve infrastrukturore të papërshtatshme dhe një sërë efektesh të tjera negative që ndikojnë në mungesën e aksesit në drejtësi. Në vijim të ankesës së paraqitur nga disa banorë të rrethit të Matit, KSHH-ja ka ndërmarrë një mision monitorimi në këtë zonë, ku ka evidentuar problematikat e transportit për mbulimin e të gjithë zonës, nga fshatrat dhe njësitë administrative në drejtim të qendrës së qytetit dhe anasjelltas, mungesën e infrastrukturës së përshtatshme rrugore, kostot e larta të transportit, si dhe problematikat me demokracinë sociale dhe çështjet e rendit e sigurisë publike. Kërkuesja ka konstatuar, nga verifikimi në terren i distancës dhe kohës së udhëtimit, kushteve dhe mjeteve të transportit, se përlogaritja për distancat dhe kohën maksimale të udhëtimit nuk është e saktë.

71. Gjykata vëren, gjithashtu, se Avokati i Popullit në mendimin e tij me shkrim është shprehur se zbatimi i hartës së re nuk e përmirëson aksesin, por e cenon atë, duke sjellë rritjen e kostove për qytetarët dhe uljen e cilësisë së shërbimeve të ofruara. Harta e re nuk ka marrë në konsideratë dhe nuk ka adresuar nevojat e qytetarëve, veçanërisht të kategorive vulnerabel, shtetasve të privuar nga liria etj., për të garantuar aksesin e tyre në drejtësi, çka do të ndikojë në uljen e mëtejshme të besimit në drejtësi, ndaj duhet të rishikohet.

72. Subjektet e interesuara, kanë prapësuar mbi të njëjtat argumente, se aksesin në drejtësi nuk mund të reduktohet vetëm në një element që lidhet me distancën me gjykatën, por ai lidhet edhe me elemente të tjera, si afati i arsyeshëm, cilësia dhe profesionalizmi, eficienta e gjykatave etj. Në lidhje me parimin e proporcionalitetit, harta e re ka pasur qëllim shmangien e problematikave të hasura, pasi harta në fuqi nuk përmbushte objektivat, kriteret dhe parimet e parashikuara nga nenet 14 dhe 15 të ligjit nr. 98/2016. Ajo ka një qëllim të përligjur, që është riorganizimi i rretheve gjyqësore dhe i kompetencave tokësore për të krijuar një ekuilibër të objektivave të përcaktuar në nenin 14 të ligjit. Krijimi i një gjykate apeli mundëson evadimin sa më të shpejtë të çështjeve gjyqësore dhe trajtimin me profesionalizëm, çka do të sjellë edhe unifikim të praktikave gjyqësore. Edhe pse nuk është argumenti kryesor, me mungesat e theksuara të gjyqtarëve të apelit zgjidhja e vetme e pranueshme ishte krijimi i një gjykate të vetme për reduktimin e çështjeve të prapambetura dhe për të sjellë barazi në dhënien e drejtësisë. Në gjykatat e mëparshme të apelit do të funksionojnë zyrat e shërbimit për qytetarët, në mënyrë që ata të marrin informacion, të paraqesin kërkesa me shkrim dhe çdo dokument tjetër të nevojshëm për gjykimin, si dhe të marrin kopje të vendimeve dhe akteve gjyqësore. Sipas subjekteve të interesuara, harta



gjyqësore nuk është përfundimtare dhe e parikthyeshme, pasi sipas nenit 13 të ligjit nr. 98/2016, KLGJ-ja bën vlerësimin e organizimit të paktën çdo 5 vjet, ndaj nëse ajo nuk do t'u përgjigjet pritshmërive mund të rishikohet. Kurse në lidhje me ndihmën juridike falas nga shteti, interesi i avokatëve për të qenë pjesë e listës së ndihmës juridike dytësore është rritur, sipas të dhënave për vitet 2022 dhe 2023.

73. Gjykata thekson se, sipas standardeve të saj jurisprudenciale, ajo mban në konsideratë prezumimin e pajtueshmërisë së aktit normativ me Kushtetutën, derisa palët t'i provojnë asaj të kundërtën. Kjo do të thotë se lidhur me jokushtetutshmërinë e pretenduar argumentet e parashtruara duhet të jenë bindëse, për t'i dhënë mundësi kësaj Gjykate të vlerësojë nëse zgjidhjet e aplikuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimet nr. 30, datë 02.11.2022; nr. 5, datë 27.01.2017; nr. 52, datë 26.07.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

74. Gjykata vëren se administrimi i mirë i drejtësisë fillon me garancinë që një individ të ketë akses në gjykatë për t'i siguruar atij të gjitha aspektet e një forme gjyqësore të shqyrtimit të çështjes. Në rast se mohohet kjo e drejtë procesi konsiderohet i parregullt, sepse aksesit në gjykatë është, para së gjithash, një kusht kryesor për të realizuar mbrojtjen e të drejtave të tjera të individit. Shteti i së drejtës nuk mund të konceptohet pa u njohur individëve të drejtën dhe mundësinë për t'iu drejtuar gjykatës (*shih vendimet nr. 19, datë 01.04.2021; nr. 3, datë 23.02.2016; nr. 52, datë 14.11.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Rregullat që disiplinojnë hapat formalë për paraqitjen e një ankimi, synojnë të sigurojnë miradministrimin e drejtësisë. Thelbi i së drejtës së aksesit në gjykatë cenohet kur rregullat procedurale pushojnë së shërbyeri qëllimit të administrimit të duhur të drejtësisë dhe formojnë një lloj barriere që pengon palën ndërgjyqëse që çështja e tij/saj të vendoset në themel nga gjykata kompetente. Çështja e administrimit të duhur të drejtësisë është element kryesor për të bërë dallimin midis formalizmit të tepruar dhe zbatimit të pranueshëm të formaliteteve procedurale (*shih vendimet nr. 31, datë 03.11.2022; nr. 6, datë 22.02.2022 të Gjykatës Kushtetuese*). Në shqyrtimin e proporcionalitetit të një kufizimi të aksesit në gjykatë merret në konsideratë nëse rregullat procedurale e pengojnë individin të gëzojë një akses të tillë dhe nëse për këtë shkak ai është detyruar të mbajë një barrë të tepruar.

75. Sipas GJEDNJ-së, natyra praktike dhe efektive e së drejtës së aksesit mund të cenohet, mes të tjerash, nga kostot e procedurave të lidhura me aftësinë financiare të individit (*shih García Manibardo kundër Spanjës, datë 15 shkurt 2000, §§ 38-45*); tarifat gjyqësore të larta (*shih Georgel dhe Georgeta Stoicescu kundër Rumanisë, datë 26 korrik 2011, §§ 69-*

70); çështjet që kanë të bëjnë me afatet kohore (*shih Melnyk kundër Ukrainës, datë 28 mars 2006, § 26*); çështjet që kanë të bëjnë me juridiksionin (*shih Association Burestop 55 dhe të tjerë kundër Francës, datë 01 korrik 2021, § 71*); pengesat procedurale që ndalojnë ose kufizojnë mundësitë për t'iu drejtuar gjykatës (*shih Lupaş dhe të tjerë kundër Rumanisë, datë 14 dhjetor 2006, §§ 64-67*).

76. Gjykata vlerëson, fillimisht, nëse në rastin konkret riorganizimi gjyqësor ka sjellë një kufizim në të drejtën e aksesit të individit në gjykatë.

77. Gjykata konstaton se riorganizimi i rretheve gjyqësore, duke ulur numrin e gjykatave të juridiksionit të zakonshëm dhe atij administrativ të shkallës së parë dhe duke shkruar gjykatat e apelit në një të vetme, është një masë që sjellë pasoja të drejtpërdrejta edhe në drejtim të së drejtës për akses në gjykatë. Kjo reflektohet si në drejtim të rritjes së distancës mes gjykatës dhe individit, ashtu edhe në drejtim të mundësisë së tij për të vënë në lëvizje gjykatën, për shkak të rritjes së shpenzimeve dhe kostove të përfaqësimit me avokat, pra të procesit gjyqësor, të cilat u ngarkohen palëve në proces. Në këtë mënyrë harta e re gjyqësore përbën kufizim të aksesit të individit në gjykatë, qoftë në mënyrë të drejtpërdrejtë, qoftë përmes përfaqësuesit ligjor të zgjedhur ose të caktuar.

78. Për rrjedhojë, Gjykata do të ndalet, në vijim, në vlerësimin nëse ky kufizim plotëson kriteret kushtetuese të ndërhyrjes, sipas nenit 17 të Kushtetutës, duke iu referuar të njëjtave standarde kushtetuese të cituara më sipër në analizën e pretendimit për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike. Në këtë drejtim, për sa kohë që më sipër është arritur në përfundimin se masa e kundërshtuar plotëson kriteret e kufizimit vetëm me ligj dhe të interesit publik që justifikon ndërhyrjen, Gjykata do e vlerësojë çështjen vetëm në drejtim të respektimit të parimit të proporcionalitetit.

79. Duke pasur parasysh testin që analizohet sipas jurisprudencës kushtetuese për të vlerësuar proporcionalitetin e ndërhyrjes, Gjykata do të ndalet në vijim në vlerësimin e nënkritereve të nevojës, domosdoshmërisë dhe përshtatshmërisë së kësaj mase në drejtim të së drejtës së aksesit. Gjithsesi, Gjykata thekson se ajo nuk ka kompetencë të analizojë nëse masa e ndërhyrjes është më e drejta dhe më e duhura për arritjen e qëllimit të synuar, por detyrë e saj është të vlerësojë nëse kufijtë e jashtëm të hapësirës vlerësuese të ekzekutivit janë kapërcyer ose jo në nxjerrjen e aktit normativ nënligjor.

80. Për sa i përket nënkriterit të nevojës, në rastin konkret duhet të ketë një lidhje të arsyeshme mes kufizimit dhe gjendjes që kërkon ndërhyrje. Gjykata ka konstatuar edhe më sipër se efektet e reformës në drejtësi sollën një problematikë të përgjithshme të lidhur me

uljen e numrit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, numrin e madh të çështjeve në pritje për t'u shqyrtuar, ashtu edhe vonesave të paarsyeshme në gjykim, në tejkalim të çdo afati ligjor dhe në mungesë të mekanizmave zhblllokues të kësaj situatë. Kjo solli nevojën e ndërhyrjes për të siguruar një sistem funksional, rritjen e efikasitetit përmes menaxhimit dhe shpërndarjes së burimeve, ashtu si edhe garantimin e aksesit në gjykatë, që, mes të tjerash, në aspektin substancial, i garanton individit edhe të drejtën për t'iu drejtuar gjykatës dhe për të marrë një përgjigje përfundimtare prej saj, të arsyetuar, për pretendimet e ngritura. Për rrjedhojë, situata faktike e evidentuar në kohën e miratimit të kësaj mase bën të qartë ekzistencën e nevojës për të vepruar edhe me një lloj urgjence për mbrojtjen e interesit të përgjithshëm të evidentuar tashmë prej saj. Riorganizimi gjyqësor ka qenë dhe i diktuar nga rrethana të jashtëzakonshme, situatë që kishte nevojë të rregullohej dhe zgjidhej me një masë të po kësaj natyre.

81. Gjykata vlerëson se organizimi i ri i rretheve gjyqësore dhe kompetencave territoriale ka synuar arritjen e objektivave të ligjit nr. 98/2016, që nuk arriheshin nga organizimi i mëparshëm dhe që kanë të bëjnë me garantimin e aksesit në drejtësi, në kuptimin e afërsisë së qytetarëve me gjykatat, uljen e kostove, me qëllim përdorimin efikas të burimeve, si dhe përmirësimin e cilësisë dhe performancës së duhur të shërbimeve. Sipas raportit të vlerësimit të grupit të punës, harta e re është propozuar bazuar mbi të dhëna statistikore dhe metodologjia e ndjekur ka konsistuar në studimin e popullsisë, ngarkesës së çështjeve për gjyqtarë dhe distancës midis qytetarëve dhe gjykatave. Ajo është vlerësuar se përmbush objektivat e synuar në drejtëm të uljes së numrit të çështjeve të pashqyrtuara, përfundimin e proceseve gjyqësore në kohë më të shpejtë, ngarkesën e njëjtë mes gjyqtarëve, specializimin e gjyqtarëve, si dhe unifikimin e praktikave gjyqësore. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se edhe në lidhje me të drejtën e aksesit, ky objektivi ka krijuar nevojën mjaftueshmërisht të rëndësishme për të justifikuar kufizimin.

82. Në drejtëm të kriterit të domosdoshmërisë, në vlerësimin e Gjykatës kufizimi është jokushtetues nëse provohet se ka mjete të tjera të disponueshme që do të ishin në mënyrë të qartë efektive për arritjen e qëllimit, por, në të njëjtën kohë, edhe më pak kufizuese të të drejtave dhe lirive themelore. Gjatë gjykimit, subjektet e interesuara arritën të provojnë se morën në konsideratë disa alternativa dhe, në analizë përfundimtare, kjo formë organizimi gjyqësor ishte mënyra më e mirë për të zgjidhur situatën me të cilën po përballlej sistemi dhe vetë përdoruesit e tij, nga njëra anë, dhe për të garantuar objektivat dhe parimet e ligjit, nga ana tjetër. Në lidhje me mundësitë reale për të miratuar modele të tjera të organizimit, siç janë

trupat lëvizës/shëtites apo krijimi i më shumë gjykatave të apelit të juridiksionit të përgjithshëm, nga subjekti i interesuar, KLGJ-ja, u parashtrua para Gjykatës se jo vetëm që burimet njerëzore e bënin të pamundur një zgjidhje të ndryshme nga ajo e miratuar, por kjo nuk do të ishte as një masë efiçente dhe nuk do të garantonte përmbushjen e objektivave që synoheshin të arriheshin. Për rrjedhojë, referuar akteve të administruara në proces dhe të dhënave e informacioneve që ato përmbajnë, nuk u evidentua ndonjë zgjidhje tjetër e organizimit gjyqësor që të mund të ishte në të njëjtën mënyrë efektive për përmbushjen e qëllimit të synuar. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se masa e kundërshtuar plotëson edhe kërkesën e të qenit e domosdoshme.

83. Ndërsa për sa i përket nënkriterit të përshtatshmërisë, masa e ndërmarrë si kufizuese e së drejtës duhet të sjellë efektin e duhur dhe të realizojë synimin për të cilin është përzgjedhur. Në këtë kontekst merr rëndësi analiza e procesit në tërësi dhe e fakteve konkrete. Gjykata, referuar të dhënave të disponueshme nga palët në gjykim, vlerëson se nuk vërehet dekurajimi i përdoruesve për t'iu drejtuar sistemit gjyqësor dhe nuk është provuar që riorganizimi i rretheve gjyqësore të ketë qenë barrierë në këtë drejtim, pavarësisht pretendimit të kërkuësve për rritjen e tarifave në atë masë që e cenon në thelb aksesin e qytetarit në gjykatë. Të dhënat statistikore të paraqitura në gjykim nga subjekti i interesuar, KLGJ-ja, që i referohen së njëjtës periudhë kohore përpara dhe pas zbatimit të hartës së re gjyqësore, janë të krahasueshme dhe tregojnë se nuk ka pasur regres në drejtim të aksesit në gjykatë, pra në drejtim të kërkesave të paraqitura (padi apo ankime në gjykatat më të larta). Këto të dhëna janë tregues të faktit se kjo mënyrë organizimi, pavarësisht kohës së nevojshme për ristrukturimin, nuk ka sjellë pengesa në drejtim të aksesit efektiv, ashtu edhe në drejtim të zhvillimit të proceseve gjyqësore dhe gjykimit të çështjeve. Edhe pse koha së cilës i referohen këto të dhëna statistikore nuk është shumë e gjatë, ato janë të mjaftueshme për Gjykatën për të arritur në përfundimin se nuk ka të dhëna për dekurajimin e individit për t'iu drejtuar sistemit gjyqësor.

84. Për më tepër, Gjykata vëren se, me qëllim sigurimin e aksesit, janë parashikuar edhe masa lehtësuese, të tilla si: krijimi i degëve të gjykatave, që sipas nenit 2, shkronja “ç”, të ligjit nr. 98/2016, i referohet nëndarjes gjeografike të gjykatës së shkallës së parë me juridiksion të përgjithshëm, e cila përbën një njësi administrative me gjykatën; funksionimi i Zyrrave të Shërbimit. Degët e përhershme e ushtrojnë funksionin në mënyrë të përhershme jashtë selive kryesore të gjykatave të shkallës së parë me juridiksion të përgjithshëm, kurse ato të përkohshme në intervale kohore të rregullta jashtë selive kryesore të gjykatave të

shkallës së parë me juridiksion të përgjithshëm. Degët e gjykatave gjykojnë çështje civile dhe penale që gjykohen nga një gjyqtar i vetëm. Ndonëse këto degë të gjykatave ende nuk janë funksionale dhe sipas subjektit të interesuar, KLGJ-së, me normalizimin e situatës mund të vendoset hapja e tyre me përparësi në ato njësi administrative në të cilat ka pasur më parë gjykatë të shkallës së parë, parashikimi ligjor për krijimin e tyre është një element që vlerësohet se rrit aksesin në gjykatë. Ndërkohë, Zyrat e Shërbimit janë struktura të ngritura dhe që funksionojnë pranë godinave të disa prej gjykatave të suprimuara, me qëllim ofrimin e shërbimeve administrative. Pranë tyre mund të paraqiten kërkesa të ndryshme, si kërkesëpadi dhe akte të tjera procedurale, ankime e kundërankime, rekruse e kundërrekruse, kërkesa për informacion për çështjet e regjistruara në gjykatë, kërkesa për përsheptim etj. Përdorimi i godinave ekzistuese dhe detyrat që ushtrojnë nëpunësit e këtyre zyrave, që janë ato të sekretarit gjyqësor për veprime që lidhen me administrimin e dosjeve gjyqësore, i kanë mundësuar individit qasje më të lehtë drejt informacionit dhe marrje të ndihmës së nevojshme për këto veprime administrative.

85. Në drejtim të ndihmës juridike falas, Gjykata vëren se sipas DNJF-së interesi i avokatëve që të jenë pjesë e listës së ndihmës juridike falas nuk ka rënë, përkundrazi është në rritje vit pas viti. Kurse për sa u përket viktimave të dhunës, Gjykata vëren se ligji nr. 9669, datë 18.12.2006 “Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare”, të ndryshuar, ka parashikuar hapësirat dhe mundësitë në drejtim të mjeteve ligjore, përfshirë edhe kërkesëpadinë, që sigurojnë mbrojtjen e viktimave të kësaj kategorie, ashtu edhe aksesin në çdo organ/institucion, përfshirë gjykatën, pavarësisht vendbanimit ose vendqëndrimit të vetë viktimës.

86. Në lidhje me aksesin në gjykatën e apelit, Gjykata vëren se edhe pse sipas organizimit të ri gjyqësor gjykatat e apelit janë shkrire nga gjashtë ekzistuese në një të vetme, ajo e gjen të drejtë pretendimin e subjekteve të interesuara se në këtë gjykim, sipas parashikimeve të reja procedurale, kufijtë e shqyrtimit të çështjes janë vetëm brenda kufijve të ankimit dhe në të nuk mund të paraqiten kërkitime të reja, të shtohen apo të ndryshohen elementet e padisë (*neni 465, pikat 1 dhe 4, i KPC-së*). Ankimi i njoftohet palës tjetër në mënyrë që ajo të paraqesë kundërankim, ndërkohë që referuar dispozitave procedurale që rregullojnë gjykimin në apel, paraqitja e palëve është fakultative dhe gjykata mund ta shqyrtojë çështjen në mungesë të tyre, përveç rasteve të parashikuara nga neni 461 i KPC-së, pa sjellë mosparaqitja pasoja që kufizojnë aksesin në gjykim. Në këtë kuptim, Gjykata

vlerëson se aksesit i individit në këtë gjykim, për shkak të natyrës së tij, mund të sigurohet edhe përmes paraqitjes së dokumenteve.

87. Gjykata vlerëson të theksojë se sistemi gjyqësor ka nevojë për më shumë kohë për të mundësuar evidentimin e efekteve të zbatimit të hartës së re gjyqësore. Në këtë situatë, një qëndrim i ndryshëm, në mungesë të të dhënave që provojnë se kufizimi në të drejtën e aksesit është më negativ se sa pasojat pozitive të pritshme, do të sillte efekte më të rënda në të drejtat e qytetarëve, pasi do i përballte ata sërish me një sistem drejtësie jo funksional të shkaktuar nga periudha tranzitore e nevojshme për riorganizimin. Edhe kërkesja KSHH-ja, e pyetur nga Gjykata në seancë plenare për hipotezën e shfuqizimit të hartës në këtë moment që ajo ka filluar të zbatohet tërësisht dhe ka sjellë efekte, është shprehur se me qëllim që të mos përkeqësohet situata si rezultat i shfuqizimit tërësor, do të duhej të parashikohej që vendimi të mos prodhojë pasojat në mënyrë të menjëhershme, por të hyjë në fuqi në një datë të mëvonshme.

88. Gjykata vëren se ligji ka parashikuar edhe mekanizma mbrojtës për të evituar impaktin e kundërt me atë që kërkohet të arrihet dhe që ka të bëjë me shtrirjen e kufizimeve që mund të sjellë organizimi i rretheve gjyqësore. Ligji e ka kufizuar kohëzgjatjen e masës duke lejuar rishikimin e saj, duke lejuar ndryshimin në varësi të analizës dhe kriterëve mbi të cilat miratohet ajo. Për rrjedhojë, harta e re gjyqësore ka në vetvete efekte të kufizuara në kohë. Sipas pikës 1 të nenit 13 të ligjit nr. 98/2016, KLGJ-ja bën vlerësimin e organizimit të rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave të paktën çdo pesë vjet. Afati dhe mundësia e rishikimit të saj të paktën çdo pesë vjet bën që vendimi për organizimin gjyqësor të mos konsiderohet i pandryshueshëm. I takon KLGJ-së, si organi që bën vlerësimin sipas ligjit, që pas kalimit të afatit të nevojshëm për evidentimin e efekteve të riorganizimit të gjykatave, të verifikojë dhe analizojë mundësinë e kalimit në një skemë jo me një gjykatë të vetme apeli ose me më shumë gjykata administrative të shkallës së parë, ose për vendosjet e tyre nga pikëpamja gjeografike, duke marrë masat e nevojshme që kjo të mos afektojë dhe prekë situatën e të drejtave të individëve. KLGJ-ja ka detyrën të ndjekë në mënyrë të vazhdueshme pasojat dhe efektet e këtij riorganizimi, duke vlerësuar mundësinë e riformatimit të hartës gjyqësore edhe në një afat më të shpejtë, nëse kjo konsiderohet e nevojshme dhe e domosdoshme.

89. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se në balancimin e interesave është respektuar interesi publik i së mirës së përgjithshme, nga njëra anë, me kufizimin e së drejtës së aksesit, nga ana tjetër. Duke vënë në balancë pasojat që synon zbatimin e hartës së re gjyqësore, që

lidhen me të drejtën e individit për eficiencë, efikasitet dhe cilësi në dhënien e shërbimit të drejtësisë, me pasojat në të drejtën e aksesit efektiv në gjykatë, Gjykata arrin në përfundimin se kjo ndërhyrje nuk cenon parimin e proporcionalitetit. Në krahasimin e këtyre pasojave është veçanërisht e rëndësishme të theksohet se individët kanë mundësinë të ushtrojnë të drejtën kushtetuese për akses në gjykatë pavarësisht efekteve të riorganizimit gjyqësor, të cilat, në thelb, nuk e kanë bërë të pamundur ushtrimin e kësaj të drejte.

90. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkuësve për cenimin e së drejtës së aksesit në gjykatë është i pabazuar.

91. Në përfundim, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuësve për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, parimit të barazisë para ligjit dhe së drejtës së aksesit në gjykatë janë të pabazuara, sipas arsyetimit të mësipërm të këtij vendimi, ndaj kërkesa rrëzohet.

### **PËR KËTO ARSYE,**

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “c” dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, si dhe neneve 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, me shumicë votash,

### **V E N D O S I:**

1. Rrëzimin e kërkesës.

Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

**Marrë më 27.12.2023**

**Shpallur më 06.02.2024**

### **MENDIM PARALEL**

1. Në gjykimin kushtetues të çështjes me kërkuës Dhomën e Avokatisë dhe KSHH-në, me objekt shfuqizimin e VKM-së nr. 495/2022 si të papajtueshme me Kushtetutën, edhe pse ndaj të njëjtin qëndrim me shumicën për rrëzimin e kërkesës, qasja ime është e ndryshme

nga shumica, pasi në vlerësimin tim kërkesa duhet të ishte rrëzuar për shkak të mungesës së juridiksionit të Gjykatës për gjykimin e saj. Për rrjedhojë, në vijim, do të parashtroj argumentet mbi të cilat mbështes qëndrimin tim.

2. Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se një akt me karakter normativ vendos norma të përgjithshme sjelljeje me karakter abstrakt, që rregullojnë marrëdhënie të caktuara juridike, të cilat i shtrijnë efektet e tyre mbi një kategori të pacaktuar subjektsh. Akti normativ është vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, që rregullon marrëdhënie të përcaktuara me ligj, duke vendosur rregulla të përgjithshme sjelljeje dhe që nuk është shterues në zbatimin e tij. Për sa i përket aktit individual, ai është vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, ndaj një ose disa subjekteve individualisht të përcaktuara të së drejtës që krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete. Ai i referohet një fakti konkret, jo një numri faktesh të mundshme ose hipotetike dhe i jep zgjidhje një çështjeje konkrete me natyrë teknike dhe jo normative (*shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 86, datë 30.12.2016; nr. 59, datë 23.12.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

3. Shumica ka vlerësuar se Gjykata ka juridiksion për shqyrtimin e këtij akti, pasi VKM-ja nr. 495/2022: (i) zbatohet në të gjithë territorin dhe u drejtohet të gjithë përdoruesve të sistemit gjyqësor, qoftë aktualë ose potencialë, pra një kategorie që nuk është e përcaktuar dhe e përcaktueshme nominalisht, por që shihet në mënyrë abstrakte dhe në tërësinë e saj; (ii) ajo përcakton kompetencat territoriale të gjykatave, duke parashikuar kështu rregulla të përgjithshme me karakter normativ; (iii) efektet e kësaj VKM-je nuk janë shteruese dhe në këtë kuptim, KLGJ-ja ka miratuar aktet e nevojshme për zbatimin e hartës së re gjyqësore (*shih paragrafin 24 të vendimit*).

4. Në ndryshim nga qëndrimi i arritur nga shumica vlerësoj se VKM-ja nr. 495/2022 nuk plotëson kriteret që përcaktojnë natyrën normative të aktit, përkundrazi është një akt me karakter individual, shqyrtimi i të cilit nuk përfshihet në juridiksionin kushtetues.

5. Fillimisht dua të vë në dukje se deri në miratimin e ligjit nr. 98/2016, i cili ka parashikuar se organizimi i rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave bëhet me vendim të Këshillit të Ministrave mbi propozimin e përbashkët të KLGJ-së dhe ministrit të Drejtësisë, organizimi i gjykatave dhe i kompetencave tokësore të tyre caktoheshin me dekret të Presidentit të Republikës. Vetëm fakti që kjo kompetencë i është kaluar tashmë Këshillit të Ministrave, për shkak të mënyrës se si është konceptuar dhe organizuar sistemi i drejtësisë dhe organet e tij, nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar



natyrën e aktit. Edhe Gjykata ka theksuar se në shqyrtimin e natyrës së aktit nuk duhet ta analizojë atë duke iu referuar thjesht emërtimit zyrtar (VKM, VKB, urdhër apo udhëzim) ose bazës juridike të referuar, por duke shqyrtuar objektin dhe përmbajtjen e aktit (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

6. Për sa u përket kriterëve që përcaktojnë natyrën e aktit të kundërshtuar, vlerësoj se VKM-ja nr. 495/2022, për nga objekti dhe çështjet që rregullon, nuk përmban rregulla të përgjithshme me natyrë normative, por synon të rregullojë një situatë konkrete, që është mënyra e organizimit të rretheve gjyqësore, duke qenë shteruese edhe në drejtim të efekteve të saj. Ajo rregullon një marrëdhënie konkrete (riorganizimin e rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave) dhe ka qëllim krijimin e një marrëdhënieje juridike konkrete të së drejtës dhe jo përcaktimin e normave të përgjithshme të sjelljes me karakter abstrakt. Riorganizimi i rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave nuk përcakton subjektet të cilave u drejtohet, por përcakton vetëm aspektet organizative të pushtetit gjyqësor për të ardhmen. Pavarësisht se rrethet gjyqësore janë të shpërndara në të gjithë territorin e vendit, ajo nuk sjell rregulla të përgjithshme të sjelljes, të cilat rregullohen nga aktet ligjore në fuqi që përcaktojnë të drejtat dhe detyrimet e çdo personi që synon dhe që vendos t'i drejtohet gjykatës, pavarësisht se ku ndodhet ajo, për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve konkrete. Edhe në drejtim të efekteve VKM-ja nr. 495/2022 ka karakter shterues, pasi efektet e saj kanë përfunduar tashmë dhe ajo nuk sjell më pasoja. Fakti që për shkak të kësaj VKM-ja për organe të tjera si KLGJ-ja apo KLP-ja kanë lindur detyrime për miratimin e akteve përkatëse nuk lidhet me natyrën normative të aktit të kundërshtuar, por me detyrimet që këto organe, secili prej tyre, kanë nga ligji nr. 98/2016.

7. Në vlerësimin tim, VKM-ja nr. 495/2022 i drejtohet në mënyrë të drejtpërdrejtë vetëm disa subjekteve individualisht të përcaktuara; i referohet një fakti konkret dhe jo një numri faktesh të mundshme ose hipotetike, pra i jep zgjidhje një çështjeje konkrete dhe përbën bazë për një veprimtari specifike/konkrete; efektet e saj janë shteruese me rregullimin e çështjes konkrete që ka për objekt.

8. Një argument tjetër po kaq i rëndësishëm ka të bëjë me natyrën e përkohshme të hartës gjyqësore, në kushtet që sipas nenit 13 të ligjit nr. 98/2016 parashikohet se vlerësimi i organizimit të rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave bëhet nga KLGJ-ja të paktën çdo pesë vjet. Edhe vetë shumica ka pranuar jo vetëm karakterin e përkohshëm të hartës gjyqësore, por ka vënë theksin në detyrimin e KLGJ-së që të ndjekë zbatimin e saj dhe të marrë masa për rishikim edhe para përfundimit të këtij afati (*shih paragrafin 88 të*

*vendimit*). Parimi i sigurisë juridike, si një ndër elementet më thelbësore të parimit të shtetit të së drejtës, kërkon që rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre (*shih vendimin nr. 9, datë 26.02.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). Në kuptim të këtij parimi, Gjykata nuk mund të niset nga prezumimi se një rregullim me karakter normativ është i paqëndrueshëm dhe të pranojë rishikimin e tij periodikisht, përkundrazi ajo niset nga prezumimi i pandryshueshmërisë së akteve normative dhe stabilitetit të sistemit, ndërkohë që ndryshimet janë të pranueshme vetëm nëse arrihet të argumentohet në nivel kushtetues se ato kanë synuar përmirësimin e gjendjes juridike.

9. Për sa më sipër, VKM-ja nr. 495/2022 është një akt individual dhe, si i tillë, nuk i nënshtrohet kontrollit kushtetues, sipas nenit 131, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, ndaj duhej të ishte vendosur rrëzimi i kërkesës për këtë shkak.

**Anëtar: Ilir Toska**

## **MENDIM PAKICE**

1. Në gjykimin kushtetues të vënë në lëvizje nga Dhoma e Avokatisë dhe KSHH-ja, me objekt shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të VKM-së nr. 495/2022, jam kundër qëndrimit të shumicës për atë pjesë që ka vlerësuar se është i pabazuar pretendimi për cenimin e së drejtës së aksesit të qytetarit në gjykatë. Në mbështetje të nenit 132, pika 3, të Kushtetutës dhe nenit 72, pika 8, të ligjit nr. 8577/2000, që parashikojnë publikimin e mendimit të pakicës së bashku me vendimin përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese, parashtroj në vijim argumentet që mbështesin qëndrimin tim.

2. Shumica ka pranuar se VKM-ja nr. 495/2022 ka kufizuar aksesin e individit në gjykatë, ndaj është ndalur në vlerësimin nëse ky kufizim plotëson kriteret kushtetuese të ndërhyrjes sipas nenit 17 të Kushtetutës. Duke qenë se kriteret e kufizimit vetëm me ligj dhe të ekzistencës së interesit publik janë konsideruar të përmbushura në analizën që i është bërë pretendimit për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, shumica ka analizuar hollësisht respektimin e parimit të proporcionalitetit (*shih paragrafin 78 të vendimit*). Në këtë drejtim,

sipas shumicës, janë plotësuar nënkriteret e nevojës, domosdoshmërisë dhe përshtatshmërisë. Ajo ka vlerësuar se situata faktike e evidentuar në kohën e miratimit të kësaj mase bën të qartë ekzistencën e nevojës për të vepruar edhe me një lloj urgjence për mbrojtjen e interesit të përgjithshëm të evidentuar tashmë prej saj. Organizimi i ri i rretheve gjyqësore dhe kompetencave territoriale ka synuar arritjen e objektivave të ligjit nr. 98/2016, që nuk arriheshin nga organizimi i mëparshëm dhe që kanë të bëjnë me garantimin e aksesit në drejtësi, në kuptimin e afërsisë së qytetarëve me gjykatat, uljen e kostove, me qëllim përdorimin efikas të burimeve, përmirësimin e cilësisë dhe performancës së duhur të shërbimeve. Në drejtim të nënkriterit të domosdoshmërisë, shumica ka vlerësuar se kjo formë organizimi gjyqësor ishte mënyra më e mirë për të zgjidhur situatën me të cilën po përballej sistemi dhe vetë përdoruesit e tij, nga njëra anë, dhe për të garantuar objektivat dhe parimet e ligjit, nga ana tjetër. Po kështu, është vlerësuar, në drejtim të përshtatshmërisë së masës, se, referuar të dhënave të disponueshme nga palët në gjykim, nuk vërehet dekurajimi i përdoruesve për t'iu drejtuar sistemit gjyqësor dhe nuk është provuar që riorganizimi i rretheve gjyqësore të ketë qenë barrierë në këtë drejtim (*shih paragrafët 80-83 të vendimit*). Shumica ka pohuar se në balancimin e interesave është respektuar interesi publik i së mirës së përgjithshme, nga njëra anë, me kufizimin e së drejtës së aksesit, nga ana tjetër, ndaj ndërhyrja nuk cenon parimin e proporcionalitetit (*shih paragrafin 89 të vendimit*).

3. Nuk pajtohem me qëndrimin e shumicës për respektimin e parimit të proporcionalitetit, pasi vlerësoj se masa e ndërhyrjes në të drejtën kushtetuese të aksesit në gjykatë të individit nuk është e nevojshme, e përshtatshme dhe as e domosdoshme për arritjen e objektivit që është synuar të arrihet - eficiencën e sistemit të drejtësisë në kuptim të ndarjes efikase dhe të drejtë të çështjeve, përdorimin efikas të burimeve, cilësinë në drejtësi, si dhe specializimin e gjyqtarëve. Me fjalë të tjera, në vlerësimin tim nuk plotësohet kriteri i baraspeshimit të kufizimit të aksesit në gjykatë me gjendjen që e ka diktuar këtë kufizim, ndërkohë që ka ekzistuar mundësia e përdorimit të mjeteve të tjera më pak të dëmshme për realizimin e interesit publik. Kjo do të thotë se harta e re gjyqësore nuk ka arritur të ruajë ekuilibrin kushtetues mes sigurimit të eficiencës së sistemit gjyqësor dhe ashpërsisë së kufizimit të së drejtës së aksesit në gjykatë.

4. Duke iu referuar kuadrit normativ pas miratimit të Kushtetutës, duhet evidentuar se me dekret të Presidentit të vitit 1998 janë krijuar 6 gjykata të apelit të juridiksionit të përgjithshëm (Tiranë, Durrës, Shkodër, Vlorë, Korçë dhe Gjirokastrë) dhe janë caktuar kufijtë tokësorë të veprimtarisë së tyre. Pas ndryshimeve ligjore dhe miratimit të ligjit të ri

për organizimin e pushtetit gjyqësor, me dekret të Presidentit të vitit 2009 janë caktuar kompetencat tokësore dhe qendra e ushtrimit të veprimtarisë së gjykatave të apelit, të cilat kanë qëndruar të njëjtat në numër dhe në seli. Ligji nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, që parashikoi organizimin e gjykatave administrative dhe kompetencat e tyre, përcaktoi se gjykatat kompetente për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve administrative janë gjykatat administrative të shkallës së parë, Gjykata Administrative e Apelit dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, ku gjykatat administrative të shkallës së parë organizohen në numër dhe për territor të barabartë me atë të gjykatave të apelit civil (*shih nenin 4*), pra duke pasur si referencë pikërisht organizimin e gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm. Pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, me dekret të Presidentit të vitit 2012 është caktuar numri i gjyqtarëve për çdo gjykatë, si dhe kompetenca tokësore e selitë qendrore të tyre, kurse organizimi i gjykatave të apelit të juridiksionit të përgjithshëm ka mbetur i pandryshuar. Për rrjedhojë, që prej vitit 1998 harta e re gjyqësore ka sjellë ndryshimin më të thellë të organizimit të pushtetit gjyqësor, pavarësisht se edhe përgjatë viteve ka pasur diskutime dhe propozime të ndryshme në lidhje me të.

5. Ligji nr. 98/2016, që përcakton rregullat e organizimit të pushtetit gjyqësor, ka parashikuar objektivat që ndiqen për caktimin e rretheve gjyqësore, kriteret për këtë qëllim, si dhe numrin minimal të gjyqtarëve për rritjen e eficiencës dhe për të siguruar specializimin në gjykata. Sipas këtyre parashikimeve, numri minimal i gjyqtarëve do të jetë: a) gjykata e shkallës së parë me juridiksion të përgjithshëm dhe administrativ, së paku shtatë gjyqtarë; b) gjykata e apelit me juridiksion të përgjithshëm dhe administrativ, së paku dhjetë gjyqtarë; c) gjykatat e posaçme për gjykimin e veprave penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar të shkallës së parë përbëhen nga së paku 16 gjyqtarë; ç) gjykatat e posaçme për gjykimin e veprave penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar të apelit përbëhen nga së paku 11 gjyqtarë.

6. Referuar relacionit të këtij projektligji, risia e tij ka të bëjë me rritjen e numrit minimal të gjyqtarëve në përbërjen e një gjykate, që duhet respektuar në rast krijimi të saj dhe ai parashikon një bazë ligjore për të kryer një reformë të gjerë e gjithëpërfshirëse të hartës gjyqësore në vitet e ardhshme. Në lidhje me madhësinë e gjykatave, relacioni shprehet se shumica e vendeve evropiane po përqendrojnë gjeografikisht funksionet gjyqësore, duke zvogëluar në këtë mënyrë numrin e gjykatave, për arsye të ndryshme. Sipas udhëzimit të CEPEJ-it për krijimin e hartave gjyqësore në shtetet anëtare të BE-së (*CEPEJ (2013) 7, 2.3.2 Madhësia e Gjykatave*), produktiviteti më i lartë në nivel evropian është arritur në gjykatat

me një numër të përafërt gjyqtarësh, ndërmjet 40 dhe 80. Raporti i CEPEJ-it “Për organizimin e gjykatave dhe kapacitetet e administratorëve të gjykatave në Shqipëri, 2016”, rekomandon një madhësi minimale të gjykatave nga 12 deri 14 gjyqtarë, për të mbështetur ndarjen efikase dhe të drejtë të çështjeve, përdorimin efikas të burimeve, cilësinë në drejtësi dhe të lejojë specializimin (*shih faqet 2-4 të relacionit shoqërues të projektligjit*).

7. Për sa më sipër, qëllimi i ligjvënësit në përcaktimin e parimeve për caktimin e rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave ka qenë përdorimi i kujdesshëm i burimeve publike, si dhe efikasiteti dhe cilësia e sistemit të drejtësisë, me synimin final që aksesit i qytetarit në gjykatë të garantohet jo vetëm formalisht, por edhe në substancë, në kuptimin e cilësisë së drejtësisë. As nga përmbajtja e dispozitave ligjore, as nga relacioni shoqërues i projektligjit nuk është e mundur të konkludohet se ato kanë imponuar formulën aktuale të organizimit, me fokus veçanërisht në drejtim të juridiksionit rishikues, edhe pse rezultati i pritshëm në kohën e miratimit të hartës së re gjyqësore ka qenë edhe një reduktim i numrit të rretheve gjyqësore ekzistuese në atë kohë. Ndryshimi aktual në organizimin e rretheve gjyqësore më shumë se sa një masë që ka synuar të sigurojë plotësimin e objektivave të ligjvënësit, ka qenë një zgjidhje emergjente e situatës me të cilën po përballlej sistemi i drejtësisë për shkak të uljes domethënëse të numrit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, në përpjesëtim të zhdrejtë me rritjen e volumit të çështjeve në gjykata. Për rrjedhojë, analiza që i është bërë kësaj formule organizimi nuk është e bazuar në numrin e gjyqtarëve të miratuar nga KLGJ-ja, por në numrin faktik të tyre në detyrë, duke synuar shpërndarjen e tyre në atë mënyrë që të mundësohej numri i nevojshëm për formimin e trupave gjyqësore dhe zhvillimin e proceseve gjyqësore.

8. Me vendimin nr. 553, datë 29.12.2022, KLGJ-ja ka përcaktuar numrin e gjyqtarëve në gjykatën e apelit, i cili është 78 gjyqtarë, ndërkohë që sipas ligjit numri minimal i gjyqtarëve në gjykatat e apelit me juridiksion të përgjithshëm dhe administrativ është së paku dhjetë gjyqtarë. Numri i gjyqtarëve i miratuar nga KLGJ-ja përkon me numrin e përgjithshëm të gjyqtarëve të apelit edhe pse faktikisht ky numër është shumë më i vogël, por gjithsesi shumë më i lartë se minimumi prej 10 gjyqtarësh. Në këtë drejtim, krijimi i vetëm një gjykate të apelit me një numër kaq të lartë gjyqtarësh duket se nuk është në logjikën e ligjvënësit dhe qëllimin e tij.

9. Sipas GJEDNJ-së e drejta e aksesit në gjykatë duhet të jetë praktike dhe efektive, dhe ajo mund të dëmtohet, mes të tjerash, edhe për shkak të rritjes së kostove të procedurave (*shih García Manibardo kundë Spanjës, 2000, §§ 38-45*). Neni 14 i ligjit nr. 98/2016

përcakton se ndarja e kompetencave tokësore synon, ndër të tjera, edhe garantimin e aksesit në drejtësi, që lidhet me afërsinë e individit me gjykatën. Ky element qartazi nuk është analizuar me saktësi dhe bazuar në të dhëna të matshme e reale nga grupi i punës. Për sa u përket treguesve për distancën dhe kohën e udhëtimit, raporti vlerësues i grupit të punës për hartimin e hartës gjyqësore rezultoi t'u jetë referuar kodeve gjeografike për çdo vendndodhje (*google maps API*), si dhe distancës e kohës së udhëtimit ndërmjet kodeve gjeografike të identifikuara, duke përdorur sistemin OSMR, që mbështetet në burime të disponueshme publikisht, por nuk rezultoi nëse është verifikuar saktësia e llogaritjeve që kanë rezultuar përmes këtyre sistemeve, duke pasur parasysh specifikat e vendit tonë, përfshirë rrugët dhe trafikun, si edhe gjendjen aktuale të shërbimit të transportit publik.

10. Më duhet të evidentoj se pretendimi për cenimin e së drejtës së aksesit të qytetarit në gjykatë është paraqitur nga KSHH-ja në cilësinë e një organizate të shoqërisë civile. Organizatat e shoqërisë civile, si shprehje e lirisë kushtetuese të organizimit të qytetarëve, kanë një rol kyç në demokratizimin e shoqërisë. Ato monitorojnë vullnetarisht mënyrën se si ushtrohet pushteti publik dhe krijojnë forume për debatimin e politikave publike dhe shpërndarjen e informacionit për çështjet që prekin interesat e grupeve të ndryshme ose të shoqërisë në përgjithësi. Në këtë mënyrë, veprimtaria e organizatave civile është e domosdoshme në funksionimin e shtetit të së drejtës, pasi jo vetëm nxit debatin publik dhe ndërgjegjëson qytetarët për çështje me interes të gjerë, por ato shërbejnë edhe si mekanizma të dialogut konstruktiv midis qytetarëve dhe autoriteteve publike. Organizatat e shoqërisë civile, duke qenë të pavarura, janë partnere jetike të shtetit demokratik. Ato kanë aftësinë që me veprimtarinë e tyre vullnetare dhe të pavarur ta bëjnë shtetin në të gjitha nivelet më të përgjegjshëm, llogaridhënës, gjithëpërfshirës dhe efektiv, duke i forcuar atij legjitimitetin dhe besimin e qytetarëve. Në kuptim të këtij roli thelbësor në një shtet demokratik, shoqëria civile, duke nxitur pjesëmarrjen aktive të qytetarëve dhe vlerat themelore, bën që autoritetet publike të të gjitha niveleve të jenë më të përgjegjshme, më reaguese, efektive dhe gjithëpërfshirëse, pra më legjitime e më të përgjegjshme në ushtrimin e pushtetit në raport me qytetarin.

11. Në ushtrim të këtij funksioni dhe roli, KSHH-ja ka paraqitur para Gjykatës disa monitorime të kryera prej saj në disa qytete ku janë mbyllur gjykatat dhe nga të dhënat e analizuar ka rezultuar se harta e re nuk është mirëpritur dhe se për përdoruesit e gjykatave, për shkak të rritjes së distancave mes qendrës ku ata jetojnë dhe gjykatës kompetente, rriten në mënyrë të menjëhershme edhe kostot dhe shpenzimet e procesit gjyqësor. Sipas saj, kjo

ndikohet nga rritja e kostos së transportit dhe shpenzimeve të tjera të nevojshme për të bërë të mundur aksesin në gjykatë. Po kështu, KSHH-ja paraqiti bashkëlidhur jo vetëm petitionin e banorëve të Mat-it, duke e bërë pjesë të mbrojtjes së saj, por edhe rezultatet e monitorimit të kryer me nismë në atë zonë, duke evidentuar situatën faktike referuar gjendjes ekonomike, si edhe gjendjes së infrastrukturës rrugore e të shërbimit publik të transportit. Këto të dhëna nuk u morën parasysh dhe nuk u vlerësuan nga shumica, edhe pse ato janë përfutur nga monitorimet në disa qytete ku janë shkrirë gjykatat dhe janë bazuar në intervistimin e qytetarëve dhe përdoruesve të gjykatave. Në vlerësimin tim ato duhej të ishin marrë parasysh, të ishin vlerësuar dhe analizuar jo vetëm për shkak të informacionit që përcjellin, por edhe për shkak se paraqiten nga një organizatë e shoqërisë civile, që përbën mekanizëm komunikimi midis autoriteteve publike dhe qytetarëve. Për më tepër, vetë KSHH-ja, siç është pranuar në mënyrë konstante në jurisprudencën e Gjykatës, është një organizatë me përvojë tashmë të gjatë në mbrojtjen e të drejtave themelore të njeriut, si një nga qëllimet kryesore të veprimtarisë së saj.

12. Edhe Avokati i Popullit, mandati kushtetues i të cilit është mbrojtja e lirive themelore të njeriut nga veprimet e parregullta të administratës publike, në mendimin e tij me shkrim para Gjykatës, është shprehur se në fazat e para të propozimit të hartës së re, pra përpara miratimit të VKM-së nr. 495/2022, ka ndjekur me vëmendje diskutimet dhe debatet publike dhe ka kërkuar të marrë pjesë aktive në takime, dhe në ato ku është thirrur ka parashtruar mendimet e tij. Në përfundim të procesit të konsultimit Avokati i Popullit i ka adresuar organeve përgjegjëse për hartimin dhe miratimin e hartës gjyqësore rekomandimin për rishikimin e projektit, me qëllim garantimin e aksesit në drejtësi të qytetarëve në kuadër të së drejtës për proces të rregullt. Ky rekomandim nuk rezultoi të jetë pranuar nga Ministria e Drejtësisë, kurse nga KLGJ-ja nuk ka pasur përgjigje në lidhje me të. Avokati i Popullit ka mbajtur para Gjykatës të njëjtin qëndrim se zbatimi i hartës së re nuk e përmirëson aksesin, por e cenon atë, duke sjellë rritjen e kostove për qytetarët dhe uljen e cilësisë së shërbimeve të ofruara.

13. Ndërkohë që për sa i përket argumentit të parashtruar nga subjektet e interesuara dhe të pranuar nga shumica se në gjykimin në apel nuk është e domosdoshme prania e palës ose edhe e vetë mbrojtësit, pasi gjykimi zhvillohet edhe mbi bazën e akteve, vlerësoj se ai nuk është i tillë që të justifikojë kufizimin e së drejtës së aksesit, për sa kohë që shqyrtimi gjyqësor në atë gjykatë bëhet, si rregull, në seancë gjyqësore me praninë e palëve dhe është vetëm në vullnetin e palëve ndërgjyqëse pjesëmarrja në gjykim personalisht ose përmes

përfaqësuesit ligjor. Për rrjedhojë, formula e zgjedhur për hartën e re gjyqësore, duke parashikuar vetëm një gjykatë të apelit të juridiksionit të përgjithshëm, uljen e thellë të numrit të gjykatave, përfshi ato të juridiksionit administrativ, nuk rezulton të jetë masë e përshtatshme dhe proporcionale, për sa kohë që nuk ka arritur të balancojë interesin që synohet me të drejtat kushtetuese të shtetasve që kufizohen.

14. Në vlerësimin tim, edhe pse qëllimi i ligjvënësit ka qenë përmirësimi dhe garantimi i aksesit në drejtësi për qytetarët, harta e re gjyqësore ka sjellë efekte të kundërta si në lidhje me gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, ashtu edhe ato të juridiksionit administrativ të shkallës së parë, pasi dukshëm e ka larguar qytetarin jo vetëm fizikisht nga gjykata, por duke cenuar edhe aksesin substancial për shkak të rritjes së kostove dhe shpenzimeve që duhet të përballojë, çka mund të çojë deri në pamundësi të ushtrimit të kësaj të drejte, pra në mohim të saj. Duke pasur parasysh se aksesit në gjykatë është kusht kryesor për të realizuar mbrojtjen e të drejtave të tjera të individit (*shih vendimet nr. 16, datë 23.03.2023; nr. 11, datë 21.04.2022; nr. 9, datë 07.02.2017; nr. 52, datë 14.11.2014; nr. 17, datë 19.06.2009 të Gjykatës Kushtetuese*), çmoj se zgjidhja e miratuar e organizimit gjyqësor përmes hartës së re nuk u provua të jetë proporcionale, e përshtatshme dhe e domosdoshme në drejtim të efektit të synuar nga ligjvënësi, por ka qenë një zgjidhje që ka synuar vetëm rregullimin e një situatë problematike akute me të cilën po përballej sistemi gjyqësor.

15. Nga ana tjetër, për zgjidhjen e çështjes konkrete është me rëndësi të analizohet edhe efekti i shfuqizimit të menjëhershëm të VKM-së nr. 495/2022. Siç u pranua në gjykim edhe nga përfaqësuesi i KSHH-së, në situatën aktuale shfuqizimi i menjëhershëm do të krijonte probleme më të mëdha si në drejtim të aksesit, ashtu edhe të eficiencës, duke krijuar kaos në organizimin gjyqësor. Në këtë drejtim duhet evidentuar se sipas ligjit nr. 98/2016 harta gjyqësore i nënshtrohet një procesi vlerësues periodik prej KLGJ-së, me qëllim që organizimi gjyqësor t'i përshtatet si duhet zhvillimeve institucionale dhe shoqërore. Më konkretisht, KLGJ-ja ka detyrimin të vlerësojë organizimin e rretheve gjyqësore dhe kompetencave tokësore të gjykatave të paktën çdo pesë vjet nëse ai përmbush objektivat, parimet dhe kriteret ligjore. Në këtë kuptim, harta gjyqësore aktuale ka hyrë në fuqi në vitin 2023 dhe rivlerësimi i saj do të duhet të bëhet jo më vonë se viti 2028. Duke mbajtur në konsideratë nevojën për të shmangur kaosin në organizimin gjyqësor, që do të ishte një pasojë edhe më e rëndë kushtetuese në drejtim të aksesit formal dhe substancial të individit në gjykatë, vlerësoj se Gjykata duhet të kishte konstatuar cenimin e së drejtës kushtetuese të aksesit dhe të urdhëronte organet përgjegjëse të rishikonin hartën gjyqësore brenda dy viteve



nga hyrja në fuqi e vendimit. Një afat i tillë do të ishte i mjaftueshëm për të arritur objektivat e ligjvënësit dhe për garantuar të drejtën e aksesit të individit në gjykatë.

**Anëtare: Marsida Xhaferllari**

## **MENDIM PAKICE**

1. Në vlerësimin tim si gjyqtare në pakicë, kërkesa e paraqitur nga Dhoma e Avokatisë dhe KSHH-ja është e bazuar tërësisht, ndaj Gjykata duhej të kishte vendosur pranimin e saj për shkak se VKM-ja nr. 495/2022, me të cilën është miratuar harta gjyqësore, është e papajtueshme me Kushtetutën, pasi cenon lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe barazinë para ligjit të avokatëve, si edhe të drejtën e aksesit të qytetarëve në gjykatë në atë masë saqë, në thelb, e bën të pamundur ushtrimin e tyre.

2. Kufizimi i të drejtave dhe lirive themelore bëhet vetëm në kushtet e parashikuara nga neni 17 i Kushtetutës, pra: vetëm me ligj, duke iu referuar këtu burimeve parësore dhe atyre dytësore të dala me autorizim dhe në zbatim të ligjit; për interes publik ose mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve, pra për të mbrojtur ato parime, vlera, objektiva dhe të drejta të mbrojtura kushtetutshmërisht; kufizimi nuk mund të mohojë dhe cenojë natyrën dhe thelbin e së drejtës; ai duhet të jetë proporcional, në kuptim të parimit të shtetit të së drejtës, që nënkupton se masa duhet të ndjekë qëllime të ligjshme që janë të rëndësishme për shoqërinë dhe ajo nuk duhet të kufizojë të drejtën/lirinë më shumë se sa është e nevojshme për të arritur objektivat e synuar. Rastet ose situatat ekstreme, si ato të krizave apo që kërkojnë ndërhyrje urgjente ose të jashtëzakonshme, nuk nënkuptojnë përjashtimin e autoriteteve nga respektimi i kërkesave të proporcionalitetit të ndërhyrjes. Ky parim nënkupton që edhe në ato raste kur nevojitet marrja e masave që synojnë të garantojnë interesat e shoqërisë dhe ato shtetërore, këto masa nuk duhet të jenë diskriminuese, duke ruajtur, edhe në kategori apo grupe jo të njëjta, të njëjtin raport, në mënyrë uniforme, me situatën në të cilën ndodheshin para ndërhyrjes, pra nuk duhet të rëndojnë më shumë mbi një kategori të caktuar në krahasim me të tjera që preken prej saj.

3. Për sa i përket “interesit publik”, Gjykata ka pohuar se ky koncept është mjaft i gjerë dhe duhet parë në këndvështrimin e aktit konkret që paraqitet për kontroll përpara saj. Çështjet që përbëjnë interes publik ose të arsyes publike që çojnë në kufizimin e një të drejte themelore nuk renditen në mënyrë shteruese, por vetëm në sensin negativ, pra në aspektin e kufizimit të çdo rasti konkret. Gjykata ka theksuar edhe se ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë (*shih vendimet nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 16, datë 01.03.2017 të Gjykatës Kushtetuese*). Në lidhje me këtë element, pra interesin publik, në vlerësimin tim ai identifikohet në parashikimet e neneve 14 dhe 15 të ligjit nr. 98/2016, sipas të cilave kompetencat tokësore caktohen në bazë të kriterëve të identifikuar qartësisht dhe synojnë përmbushjen në mënyrë të ekuilibruar të këtyre objektivave: a) garantimin e aksesit në drejtësi, që lidhet me afërsinë e individit me gjykatën; b) uljen e kostove, me qëllim përdorimin me efektshmëri të burimeve publike; c) rritjen e cilësisë dhe përshtatshmërisë së shërbimeve të ofruara. Në hartimin e këtij ligji është parë dhe vlerësuar edhe pasoja në drejtim të zvogëlimit të gjykatave të vogla, për sa kohë që është përcaktuar një numër minimal i gjyqtarëve për çdo shkallë gjykimi. Duke përcaktuar këto kriterë dhe numrin minimal të gjyqtarëve në gjykata, ligjvënësi është kujdesur edhe për të siguruar mbrojtjen e interesit publik, i cili identifikohet i lidhur ngushtësisht me të drejtat e qytetarëve si për të pasur drejtësi eficiente, ashtu edhe për të pasur akses të plotë formal dhe substancial në gjykatë. Ndërkohë, në miratimin e hartës së re gjyqësore nuk identifikohet asnjë interes publik, përkundrazi ajo është një masë që vjen në kundërshtim me interesin publik të identifikuar nga ligjvënësi, duke synuar më shumë zgjidhjen e një situate konkrete me karakter të përkohshëm, se sa vënien në jetë të parimeve dhe objektivave të përcaktuar qartësisht nga ligji nr. 98/2016. Në vlerësimin tim nuk mund të ketë një interes publik të identifikuar në të drejtat e përdoruesve të sistemit për të pasur një drejtësi eficiente, duke cenuar të drejtat e të njëjtit grupim individësh, pra të përdoruesve të sistemit për t’iu drejtuar gjykatës me qëllim që të përfitojnë nga kjo drejtësi eficiente.

4. Sanksionimi i të drejtave dhe lirive të njeriut të pranuar në Kushtetutë dhe shoqërimi i tyre me masat për vënien në jetë, duhet të synojnë përmirësimin dhe rritjen e standardeve të të drejtave, forcimin e shtetit ligjor. Nëse masat e marra shpien në përkeqësimin në mënyrë të paarsyeshme të gjendjes ligjore të personave të tjerë, mohojnë të drejtat e fituara ose injorojnë interesat legjitimë të këtyre, atëherë do të dhunohet parimi kushtetues i barazisë së të drejtave dhe, në përgjithësi, do të rrezikohet arritja e qëllimit

madhor të ndërtimit të shtetit të së drejtës (*shih vendimin nr. 9, datë 26.02.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

5. Ajo që rezultoi gjatë procesit gjyqësor në këtë Gjykatë është se organet kompetente sipas ligjit nuk kanë bërë përpjekjet e duhura për të parashikuar forma të tjera organizimi që shkojnë në përputhje me interesin publik të identifikuar nga ligjvënësi. Në drejtim të interesit publik dhe arsyeve legjitime që e justifikojnë zgjidhjen, autoritetet publike nuk duhet të zgjedhin rrugën dhe metodën më të thjeshtë ose më të lehtë, ndërkohë që ato jo vetëm duhet të bëjnë përpjekjet maksimale, por duhet të provojnë se pavarësisht këtyre përpjekjeve ishte e pamundur që të gjendej një mjet tjetër i përshtatshëm dhe që garantonte ndërhyrje sa më të vogël në të drejtat kushtetuese. Në rastin konkret është zgjedhur mjeti më i shpejtë dhe më i lehtë për zgjidhjen e një situatë konkrete, por pa pasur kujdes që të mos shkeleshin liritë dhe të drejtat themelore. Fakti që organizimi gjyqësor është një masë që mund të ndryshojë edhe periodikisht, në varësi të vlerësimit që i bën KLGJ-ja, si organi i përcaktuar nga ligji, nuk interpretohet se shteti është i përjashtuar nga detyrimi për të gjetur ato mundësi që të sigurojnë ruajtjen e thelbit të së drejtës dhe as nuk justifikon ndërhyrje të pajustificuara në një moment të caktuar mbi argumentin se problemet apo shkeljet mund të riparohen në të ardhmen.

6. Në lidhje me proporcionalitetin e ndërhyrjes, Gjykata ka theksuar se respektimi i përmbushjes së kushteve të kufizimit kërkon një trajtim të diferencuar (njëfarë relativiteti) në varësi të të drejtave dhe lirive individuale që i nënshtrohen kufizimit (*shih vendimin nr. 16, datë 25.07.2008 të Gjykatës Kushtetuese*). Në vlerësimin tim nuk është zbatuar në ndërhyrjen e kundërshtuar as parimi i proporcionalitetit midis ndërhyrjes në të drejtat dhe liritë kushtetuese dhe nevojës që e ka diktuar atë. Harta e re gjyqësore është në kapërcim të kriterit më esencial të kufizimit, paprekshmërisë së thelbit të së drejtës përballë çdo kufizimi. Mënyra e organizimit të rretheve gjyqësore u ka mohuar tërësisht avokatëve ushtrimin e veprimtarisë ekonomike, kurse individit aksesin në gjykatë qoftë personalisht, qoftë me përfaqësues të zgjedhur.

7. Për sa i përket pretendimit për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, e gjej të padrejtë qëndrimin e shumicës se për shkak të mënyrës se si është i organizuar shërbimi i avokatisë, avokatët kanë të drejtë të ushtrojnë veprimtarinë e tyre pranë çdo gjykate, pavarësisht dhomës vendore së cilës i përkasin. Mënyra e organizimit të dhomave të avokatisë aktualisht jo më kot ka qenë e lidhur me ngritjen dhe funksionimin e tyre në ato qendra ku ka pasur gjykata të shkallëve të ndryshme të gjykimit, për sa kohë veprimtaria

kryesore e avokatit lidhet me përfaqësimin e palëve në procese gjyqësore, pra ushtrohet pranë gjykatës. Për këtë arsye, kryesisht, zyrat e avokatisë i kanë selitë e tyre sa më pranë territorit të gjykatës, në mënyrë që të sigurohet aksesimi më i shpejtë. Në organizimin aktual avokatët në ato qytete ku nuk ka më gjykata do të duhet që për shkak të largësisë me gjykatat ku ata kanë procese të iniciuara apo kërkojnë që të iniciojnë të tilla, jo vetëm të humbasin kohë fizike për të aksesuar shërbimet e nevojshme, por edhe të rrisin tarifat për këtë shkak, duke shtuar edhe shpenzimet e udhëtimit drejt dhe prej gjykatës. Përveç të dhënave që lidhen me datat e seancave gjyqësore apo listat e gjykimeve, që mund të aksesohen edhe përmes faqeve zyrtare, çdo veprim tjetër pranë gjykatës është i pamundur të bëhet me mjete të tjera përveç paraqitjes personalisht, ku përfshihet marrja apo depozitimi i akteve, paraqitja e kërkesave etj. pranë sekretarisë gjyqësore, deri te pjesëmarrja në seancë gjyqësore, pa përfshirë këtu rastet e shtyrjeve ose moszhvillimit të seancave të caktuara. Për këtë arsye praktikisht avokatët do të detyrohen të qëndrojnë për një kohë të gjatë jashtë zyrës së avokatisë, duke mos pasur mundësinë të ofrojnë shërbime të tjera ligjore, si dhe do të jenë në pamundësi të ndjekin procese të ndryshme në gjykata të ndryshme. Largësia fizike me gjykatën dhe rritja e tarifave do t'i çojë palët drejt avokatëve që i përkasin dhomave vendore që ndodhen në qendrat ku ndodhen gjykatat sipas organizimit të ri, në mënyrë që të sigurojnë informacion më të shpejtë, praninë e tyre në procese por edhe tarifa më të ulëta për procesin. Nga ana tjetër, edhe nëse pranohet se Këshilli i Përgjithshëm Dhomes së Avokatisë, sipas ligjit, mund të miratojë një organizim të ndryshëm të dhomave vendore, për ta përshtatur me organizimin gjyqësor, kjo do i detyronte avokatët të shpërnguleshin nga qytetet ku ata kanë ndërtuar jetën dhe punën e tyre, duke prekur edhe të drejtën për jetë familjare, drejt qyteteve të tjera, duke u futur sërish në një treg jo të barabartë me avokatët që tashmë ushtrojnë aty veprimtarinë prej kohësh.

8. Në drejtim të lirisë së veprimtarisë ekonomike në vlerësimin tim kjo masë është e tillë që e cenon këtë liri në thelbin e saj, duke e bërë thuajse të pamundur ushtrimin e veprimtarisë nga një pjesë e madhe e avokatëve. Për të njëjtat arsye, vlerësoj se trajtimi i pabarabartë mes avokatëve të dhomave vendore në qytetet ku nuk ka më gjykata me avokatët e tjerë në ato qytete ku ka gjykata nuk është bërë për arsye objektive dhe të përligjur. Situata e avokatëve që ushtrojnë veprimtarinë në qytetet ku janë shkrirë gjykatat është përkeqësuar dhe ata janë vendosur në situatë të disfavorshme me avokatët e tjerë, edhe pse i përkasin së njëjtës kategori dhe duhet të trajtohen në kushte të barabarta.

9. Edhe në lidhje me të drejtën e aksesit, vlerësoj se individit i është mohuar në thelb e drejta për t'iu drejtuar gjykatës, si një nga elementet përbërës të nenit 42 të Kushtetutës. Në

një shoqëri demokratike, e drejta e individit për t'u dëgjuar nga gjykata është një garanci e domosdoshme për të respektuar të drejtat dhe liritë e tjera themelore të shtetasve në një shtet të së drejtës. Kjo e drejtë është thelbësore dhe ka karakter parësor në një shoqëri demokratike për shkak të pasojave që ka në interesat legjitimë të individit (*shih vendimet nr. 5, datë 06.03.2009; nr. 26, datë 13.06.2007; nr. 21, datë 24.07.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). Në mënyrë që e drejta e aksesit të jetë efektive kërkohet që individi të ketë një mundësi të qartë dhe praktike për të kundërshtuar aktet që cenojnë të drejtat e tij të ligjshme (*shih Bellet v. France, viti 1995, § 36; Camelia Bogdan v. Romania, viti 2020, §§ 75-77*).

10. Organizimi i ri gjyqësor jo vetëm që ka larguar qytetarin nga gjykata, por ka sjellë për pasojë edhe rritjen e shpenzimeve gjyqësore për palët në proces, për shkak të rritjes së kostove dhe shpenzimeve të avokatit dhe të tarifave të përfaqësimit. Impakti ndihet jo vetëm tek ata qytetarë që jetojnë në qytetet ku janë shkrirë gjykatat, por edhe tek ata që jetojnë në zonat që kishin afërsi me to. Ndërkohë që aktualisht, si në rastin kur qytetari vendos t'i drejtohet vetë gjykatës, ashtu edhe në rastin kur ai vendos të përfaqësohet me avokat, shpenzimet dhe kostot që i ngarkohen janë rritur automatikisht qoftë edhe vetëm për shkak të rritjes së largësisë fizike, gjë që u provua në gjykim me raste konkrete edhe nga përfaqësuesi i Dhomës së Avokatisë.

11. Edhe pse ligji nr. 98/2016 është miratuar në vitin 2016, harta e re është miratuar pas gjashtë vjetësh, ndërkohë që ka hyrë në fuqi akoma më vonë, përfundimisht në korrik të vitit 2023. Përgjatë kësaj periudhe kohore nuk është paraqitur nga subjektet e interesuara asnjë veprim i ndërmarrë për të vlerësuar impaktin dhe pritshmëritë në drejtim të zbatimit të reformës në drejtësi dhe procesit të rivlerësimit kalimtar dhe ndikimit që do të kishte ai mbi administrimin e duhur të drejtësisë dhe efektivitetin e sistemit.

12. Sipas subjektit të interesuar, KLGJ-së, duke iu referuar gjykatave të apelit, ato Korçë dhe Gjirokastrë ekzistuese nuk justifikonin numrin prej 10 gjyqtarësh, kurse ajo Durrës nuk justifikonte ekzistencën për shkak të afërsisë gjeografike me Tiranën. Shkodra, për shkak të numrit të vogël të gjyqtarëve, nuk krijonte mundësinë e formimit të seksioneve, kurse Vlora nuk ofronte hapësirë të njëjtë për ndarje në seksione dhe nënseksione sikurse Tirana, duke pasjellë diferencë në trajtimin në kohë të mosmarrëveshjeve, numrin e çështjeve për gjyqtar dhe marrjen e drejtësisë në të njëjtin standard profesional. Edhe referuar parashtrimeve të këtij subjekti është e qartë se shkak dhe arsyeja e miratimit të hartës së re ka qenë vetëm zgjidhja e një situatë ngërçi e shkaktuar nga mungesat e gjyqtarëve. Duke e marrë të mirëqenë sa më sipër dhe duke konsideruar se për këtë shkak sistemi nuk ishte më

eficient dhe kishte nevojë për një masë të tillë, nuk ka asnjë argumentim se përse nuk ishte i mundur, mbi bazën e numrit të gjyqtarëve në kohën e hartimit të hartës gjyqësore, një organizim i ndryshëm. Nga ana tjetër, nuk ka asnjë analizë se përse prurjet e Shkollës së Magjistraturës, që i përkasin periudhës nga miratimi i ligjit nr. 98/2016 dhe deri në vlerësimin e organizimit gjyqësor në fuqi dhe propozimin e hartës gjyqësore, nuk ishin të mjaftueshme për të siguruar një konfigurim të ndryshëm të gjykatave. Përfaqësuesve të KLGJ-së në seancë plenare iu parashtrua edhe alternativa e deritanishme e komandimit/delegimit të gjyqtarëve në gjykata të tjera për çështje të caktuara.

13. Për sa më sipër, në vlerësimin tim, ndërsa ligji ka synuar një interes publik, që është aksesit të qytetarit në gjykatë, duke parashikuar kriteret të qarta për ta siguruar atë, harta e re gjyqësore e ka përmbysur këtë interes, duke vendosur një barrë të tepruar dhe joproporcionale mbi përdoruesit e sistemit. Qëllimi i vetëm i synuar në këtë rast është zgjidhja e një situatë të përkohshme për gjyqtarët dhe KLGJ-në dhe çdo pasojë që mund të ketë sjellë ajo në drejtim të administrimit të proceseve gjyqësore për evadimin e çështjeve apo zhvillimin e seancave gjyqësore, është më e rëndë se sa pasoja që ka ardhur në të drejtën e aksesit të qytetarit në gjykatë. Në miratimin e kësaj mase, pavarësisht se ligji e ka parashikuar si kriter, nuk është mbajtur parasysh as largësia e qytetarit nga gjykata, as gjendja e infrastrukturës rrugore, transportit publik dhe as gjendja ekonomike, të cilat u provuan nga KSHH-ja, përmes të dhënave të përfuara nga monitorimet e saj, nga peticioni i banorëve të qytetit të Matit dhe mendimi i Avokatit të Popullit, se janë faktorë të rëndësishëm që ndikojnë dhe afektojnë aksesin në gjykatë.

14. Për sa më sipër, në vlerësimin tim, harta gjyqësore nuk respekton kriteret kushtetuese të kufizimit, ndaj kërkesa duhej të ishte pranuar për të tria pretendimet e saj, lirinë e veprimtarisë ekonomike, parimin e barazisë përpara ligjit dhe të drejtën e aksesit, duke shfuqizuar në këtë mënyrë VKM-në nr. 495/2022 si të papajtueshme me Kushtetutën.

**Anëtare: Sonila Bejtja**