



Kazus Administrativ 7

I. Rrethanat e çështjes:

Paditësi A.Sh në vitin 1976 është aksidentuar në ushtri dhe për pasojë është shtruar urgjent në spitalin e Vlorës, ku është trajtuar për një muaj. Si pasojë e këtij aksidenti ai vuan edhe sot nga fraktura kompresave posttraumatike e L2 Claudikation intermitent. Duke filluar që nga ajo kohë dhe deri në vitin 2015 paditësi është trajtuar si invalid me KEMP. Me vendimin nr. 625, datë 16.12.2015, paditësi është trajtuar si i aftë për punën që ka bërë.

Ndodhur në këto rrethana, paditësi i është drejtuar sërish KMCAP Epror për rikomisionim në vitin 2016. KMCAP Epror, me vendimin nr. 226, datë 30.05.2017 ka vendosur të mos e marrë në shqyrtim për rikomisionimin, duke arsyetuar se gjendja e tij shëndetësore është e njëjtë me atë që ka pasur në vitin 2015.

Paditësi i është drejtuar me padi Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë duke kundërshtuar aktin administrativ, vendim nr. 226, datë 30.05.2017, nga KMCAP Epror si dhe detyrimin e KMCAP Epror për të rishqyrtuar kërkesën e paditësit për rikomisionim.

Në seancën përgatitore të zhvilluar më 27.03.2018, përfaqësuesi i palës së paditur Instituti i Sigurimeve Shoqërore ka kërkuar nxjerrjen e çështjes jashtë juridiksionit gjyqësor. Këtë kërkesë ai e ka argumentuar me përmbajtjen e pikës 3, të nenit 39/1, të ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993, "Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë", sipas të cilës vendimi i KMCAP (Komisioni Epror) është i formës së prerë.

Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, me vendimin e datës 11.04.2018, ka vendosur: "Nxjerrjen jashtë juridiksionit gjyqësor të çështjes administrative". Në marrjen e këtij vendimi gjykata ka arsyetuar se, referuar përmbajtjes së pikës 3, të nenit 39/1, të ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993, "Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë", vendimi i KMCAP (Komisioni Epror) është i formës së prerë.

Kundër këtij vendimi ka paraqitur ankim të veçantë në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë pala paditëse, e cila ka kërkuar prishjen e këtij vendimi dhe kthimin e çështjes për rishqyrtim, për arsye se gjykata i është referuar në mënyrë të gabuar nenit 39/1, shkronja c) të ligjit nr. 7703/1993 "Për sigurimet shoqërore" dhe një vendimi të vitit 2017 të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, pasi në rastin në shqyrtim nuk kemi të bëjmë me një vendimarrje në themel të Komisionit Epror por mosmarrje në shqyrtim të kërkesës për rikomisionim.

II. Çështjet që duhen analizuar për rastin konkret.

1. Në kuptimin të parashikimeve ligjore të lartëcituarra, standardeve të vendosura nga GEDNJ në çështjen "Dauti kundër Shqipërisë dhe standardeve kushtetuese të gjykatës së caktuar me ligj a përmbush KMCAP Epror tiparet e një organi quazi gjyqësor ? (12 pikë)
2. Si duhet interpretuar dhe zbatuar 39/1 i ligjit nr. 7703/1993 konkretisht pika 3, në pjesën ku parashikon se: "..Vendimi i Komisionit Epror është i formës së prerë" dhe si qëndron kjo dispozitë në raport me dispozitat e tjera të ligjore, konventore, dhe kushtetuese, që parashikojnë të drejtën e përgjithshme të ankimit si një e drejtë themelore? (13 pikë)

Abudot

[Signature]

3. *A i lejohet gjykatës, në zgjidhjen e mosmarrëveshjes, të refuzojë apo të shmangë zbatimin e ligjit, kur vlerëson se ky i fundit vjen në kundërshtim me të drejtën ndërkombëtare, në veçanti me KEDNJ, duke kërkuar zbatimin e drejtpërdrejtë të kësaj të fundit?(15 pikë)*
4. *Mbi përgjigjet e dhëna në tre pyetjet e para si mendon se duhet të disponojë Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë për vendimin e gjykatës administrative të shkallës së parë që ka vendosur të nxjerrë e cështjes jashtë juridiksionit gjyqësor? (10 pikë)*

III. Dispozita ligjore të zbatueshme për çështjen:

- 1) **Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993, “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar**

Neni 39/1 “Ankimi në Komisionin Epror”

1. *Kundër vendimit të Komisionit Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë të nivelit të parë, personi mund të bëjë ankim brenda 30 ditëve në Komisionin Epror Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë (më poshtë Komisioni Epror);*
2. *Ankimi paraqitet në formën e parashikuar me Vendim të Këshillit të Ministrave;*
3. *Vendimi i Komisionit Epror është i formës së prerë.*

Neni 39/2 “Përbërja e Komisioneve Eprorë”

1. *Komisionet Eprorë përbëhen nga 5 anëtarë secili, të cilët zgjidhen në detyrë me Vendim të Këshillit të Ministrave;*
2. *Kryetari dhe 3 anëtarët e Komisionit Epror zgjidhen me propozim të përbashkët të Ministrit të Financave, ministrit që mbulon fushën shëndetësore dhe ministrit që mbulon çështjet sociale. Ministrat propozojnë dy kandidatura për çdo vend të anëtarit të Komisionit Epror. Anëtari i pestë i Komisionit Epror propozohet nga Ministri i Drejtësisë, me kandidaturë alternative, me profesion jurist dhe me përvojë në fushën gjyqësore.*
3. *Anëtar i Komisionit Epror mund të emërohet shtetasi që përmbush këto kriterë:*
 - a) *të jetë me gradë shkencore “Profesor”, “Profesor i asociuar” ose “Doktor shkencash”;*
 - b) *të ketë përvojë profesionale prej jo më pak se 10 vjet punë në fushën e vet të ekspertizës;*
 - c) *të mos jetë i dënuar penalisht;*
 - ç) *të ketë një figurë të pastër morale.*

4. *Rregullat e detajuara për organizimin dhe funksionimin e Komisioneve Eprorë, si dhe masa e shpërblimit mujor të tyre përcaktohen me Vendim të Këshillit të Ministrave.*

Neni 39/3: “Mandati i anëtarit të Komisionit Epror”

1. *Anëtari i Komisionit Epror ka mandat 4-vjeçar me të drejtë rizgjedhjeje;*
2. *Anëtari i Komisionit Epror e ushtron këtë detyrë me kohë jo të plotë;*
3. *Anëtari i Komisionit Epror e ushtron funksionin në mënyrë të pavarur dhe në përputhje me bindjen e tij profesionale;*
4. *Përpara fillimit të detyrës, anëtari i Komisionit Epror kryen betimin në një ceremoni publike, të organizuar nga Ministri i Financave, Ministri që mbulon fushën e shëndetësisë dhe Ministri që mbulon fushën e çështjeve sociale;*
5. *Teksti i betimit përcaktohet me Vendim të Këshillit të Ministrave.*

- 2) **Çështja “Dauti kundër Shqipërisë”, Ap. nr. 19206/05, Vendim i GJEDNJ datë 03.02.2009.**
- 3) **Vendimi njehsues i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë nr. 00-2021-1630, datë 25.10.2021.**

Budoti

[Signature]

1) Përgjigje e Pyetjes I:

Një organ për t'u kualifikuar si një gjykatë apo tribunal i krijuar me ligj duhet të plotësojë standardet e nenit 6/1 të KEDNJ si një organ i pavarur dhe i paanshëm. Referuar standardeve të vendosura nga GJEDNJ në çështjen "Dauti kundër Shqipërisë" me qëllim që të përcaktohet nëse një gjykatë konsiderohet e pavarur, *vëmendje duhet ti kushtohet mënyrës së emërimit të anëtarëve, mandatit në detyrë, ushtrimit të garancive ndaj presioneve të jashtme, dhe çështjes nëse organi ka shprehje të pavarësisë*. Gjithashtu GJEDNJ vëren që në bazë të nenit 6 § 1 të Konventës, është e nevojshme që vendimet e organeve administrative që nuk përmbushin vetë kërkesat e këtij neni duhet t'i nënshtrohen kontrollit pasues të një "organi gjyqësor që ka juridiksion të plotë".

Pra, thelbi i vendimmarrjes së GJEDNJ-së në çështjen "Dauti kundër Shqipërisë", ishte se sipas nenit 6 të KEDNJ-së, shtetet kontraktuese, duke përfshirë këtu edhe Republikën e Shqipërisë, kanë hapësirë për të krijuar edhe organe alternative "për shqyrtimin e të drejtave dhe detyrimeve civile", që nuk janë gjykata në kuptimin formal, por që materialisht dhe në mënyrë ekuivalente, *plotësojnë të gjitha elementët e organit të caktuar me ligj, të paanësisë dhe pavarësisë*.

Në të njëjtën linjë me GJEDNJ, sipas jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese të RSH, e drejta për t'iu drejtuar gjykatës, sipas nenit 42 të Kushtetutës është një nga aspektet e të drejtës për gjykim dhe se kjo e drejtë kushtetuese, ndër të tjera, ka për qëllim të garantojë shtetasit nga çdo veprim që u shkakton cenim të të drejtave të tyre, pa përjashtuar rastet kur cenimi vjen nga ndonjë akt i administratës shtetërore. Shteti i së drejtës presupozon që çdo ndërhyrje e autoriteteve ekzekutive në të drejtat e individit apo të personave juridikë, duhet të jetë objekt i një kontrolli efektiv nga një organ që ofron garantimin e *pavarësisë dhe paanësisë* gjatë procesit të shqyrtimit të procesit. Pra edhe sipas Gjykatës Kushtetuese *pavarësia dhe paanësia* janë dy kushte themelore për kualifikimin e organit si organ *quasi gjyqësor*.

Ligji nr. 7703/1993, i ndryshuar në vitin 2011, nuk është në përputhje me të gjitha standardet e vendosura nga GJEDNJ, në çështjen "Dauti kundër Shqipërisë" dhe standardet kushtetuese të gjykatës së caktuar me ligj, sipas nenit 6 të KEDNJ-së dhe nenit 42 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Dispozitat në fjalë nuk parashikojnë garancitë e nevojshme në funksion të pavarësisë dhe patundshmërinë të anëtarëve të KMCAP Epror, si edhe ndalimit të presioneve të jashtme.

Për rrjedhojë, konkludohet se KMCAP Epror, sipas rregullimit që i ka bërë ky ligj, nuk është formësuar si një organ *quasi gjyqësor*. Përderisa nuk plotëson këtë kusht thelbësor, nuk mundet që paditë kundër vendimeve të KMCAP Epror të mos i nënshtrohen kontrollit gjyqësor dhe këto vendime nuk mund të përcaktohen nga ligji si akte administrative të pakundërshtueshme.

2) Përgjigje e Pyetjes II:

Referuar jurisprudencës së GJEDNJ-së, nëse organi administrativ i krijuar me ligj për shqyrtimin e "të drejtave dhe detyrimeve civile", nuk plotëson elementet material të gjykatës, atëherë mosparashikimi i kontrollit gjyqësor passjell shkelje të nenit 6 të KEDNJ.

Neni 39/1 i këtij ligji, pas ndryshimeve në vitin 2011, ka parashikuar se:

....

3. Vendimi i Komisionit Epror është i formës së prerë."

Abuhot



Por, Ligji nr. 7703/1993 përmban edhe një tjetër formulim, ku në nenin 86, pika 3, parashikohet se *ankimet e zgjidhura në mënyrë të pafavorshme, bëhen në gjykatë, vendimi i të cilës është përfundimtar*. Pra, cilësisë së vendimit të formës së prerë, sipas këtij ligji, i shtohet edhe cilësia e vendimit përfundimtar, duke konkluduar se kjo zgjidhje administrative është finale dhe e pamundur të kontestohet gjyqësisht. Nisur nga këto forma të interpretimit të ligjit, koncepti “formë e prerë”, e përdorur nga ligjvënësi në nenin 39/1, pika 3 të ligjit nr. 7703/1993, pa ekuivok dhe pa dyshim është i njëjtë me konceptin e vendimit përfundimtar dhe të paankimueshëm gjyqësisht.

Me këtë zgjidhje ligjvënësi ka konkluduar se çështja konsiderohet e përfunduar në procedurën administrative, pa asnjë mundësi ankimi në gjykatë. Nëse ligjvënësi do të kishte pasur të konsoliduar si qëllim të këtij ligji se cilësia “formë e prerë” e vendimeve të KMCAP Epror, nuk është e njëjtë me cilësinë e “vendimit përfundimtar, të paankimueshëm gjyqësisht”, nuk do të ishte e nevojshme angazhimi i Kuvendit, në vitin 2011, që nëpërmjet ndryshimeve të ligjit nr. 7703/1993, të kërkonte përbushjen e standardeve të GJEDNJ-së, për ta konturuar KMCAP Epror si *quazi* gjykatë. Synimi i ligjvënësit, pavarësisht se nuk e ka përbushur tërësisht këtë detyrim të GJEDNJ-së, për ta formatuar KMCAP Epror si një organ *quazi* gjyqësor, përputhet me konceptin për të mos lejuar kundërshtimin në gjykatë të këtyre vendimeve.

Neni 39/1, pika 3 i ligjit nr. 7703/1993, në pjesën ku parashikon se “...Vendimet e KMCAP Epror janë të formës së prerë”, vjen në kundërshtim me Vendimin e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”. Sipas nenit 6 të KEDNJ-së, shtetet kontraktuese, duke përfshirë këtu edhe Republikën e Shqipërisë, kanë hapësirë për të krijuar edhe organe alternative “*për shqyrtimin e të drejtave dhe detyrimeve civile*”, që nuk janë gjykata në kuptimin formal, por që materialisht dhe në mënyrë ekuivalente, plotësojnë të gjitha elementët e organit të caktuar me ligj, të paanësisë dhe pavarësisë. Në të kundërt, duhet domosdoshmërisht të njihet ankimi dhe aksesimi në gjykatë, ndaj vendimarrjes së tyre. Si rrjedhojë, neni 39/1 mbetet i pazbatueshëm, për aq sa rregullimi ligjor për KMCAP nuk arrin të plotësojë kushtet e një organi *quazi* gjyqësor. Në rastet ku kundërshtohet një vendim i KMCAP Epror, sipas këtij ligji, do të zbatohet drejtpërdrejtë ky vendim i GJEDNJ-së, dhe dispozitat kushtetuese dhe ligjore të përgjithshme që garantojnë kontrollin gjyqësor mbi aktin administrativ.

Përgjigje e Pyetjes III:

Një nga parimet bazë në marrëdhëniet ndërshtetërore, të sanksionuar edhe në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë është ai i zbatueshmërisë së detyrueshme të marrëveshjeve ndërkombëtare (*pacta sunt servanti*) sipas neneve 5, 116, 122, ku marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara i është dhënë një status i veçantë. Sipas Kushtetutës, aktet ndërkombëtare të ratifikuara, *së pari*, kanë efekt normues, duke i rradhitur pas Kushtetutës, *së dyti*, janë pjesë e sistemit të brendshëm juridik, *së treti*, i bën të zbatueshme në mënyrë të drejtpërdrejtë, *së katërti*, i klasifikon me epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të.

KEDNJ, gëzon një status të privilegjuar në rendin kushtetues shqiptar kundrejt të gjitha marrëveshjeve të tjera. Neni 17/2 të Kushtetutës, konstitucionalizon shprehimisht statusin e kufizimeve të të drejtave të parashikuara nga KEDNJ, e parë kjo nën dritën e praktikës së GJEDNJ-së.

Neni 46 i KEDNJ-së ka parashikuar fuqinë detyruese të vendimeve të GJEDNJ-së dhe jurisprudencës së saj, e cila është cilësuar si “konventa në veprim”. Në pikën 1 të kësaj dispozite është parashikuar: “*Palët e Larta Kontraktuese marrin përsipër të respektojnë vendimin e formës së prerë të Gjykatës në çdo çështje ku ato janë palë...*” Gjykata Kushtetuese ka pranuar standardin e zbatimit të drejtpërdrejtë

Abubak

[Signature]

të vendimeve të GJEDNJ, sipas të cilit gjyqtarët e çdo niveli zbatojnë drejtpërdrejtë vendimet e GJEDNJ, kur dispozitat e brendshme ligjore bien ndesh me KEDNJ, në përputhje me nenin 122 të Kushtetutës, dhe nenet 19 dhe 46 të KEDNJ.

Në kushtet ku KMCAP Epror nuk plotëson të gjitha elementët e gjykatës në kuptimin material, sipas standarteve të nenit 6 të KEDNJ-së, të trajtuara në çështjen "Dauti kundër Shqipërisë", parashikimi i nenit 39/1, pika 3 se vendimet e KMCAP Epror janë të formës së prerë, përbëjnë mohim të pajustificuar të aksesit në gjykatë dhe, për rrjedhojë, shkelje të nenit 6 të KEDNJ-së. Në raste të tilla gjen zbatim drejtpërdrejtë vendimi i GJEDNJ-së, në çështjen "Dauti kundër Shqipërisë", se në rast se KMCAP Epror nuk plotëson kushtet për t'u konsideruar *quazi* gjykatë, atëherë duhet të njihet kontrolli dhe juridiksioni gjyqësor mbi vendimmarrjen e këtij organi. Neni 39/1, pika 3 i ligjit nr. 7703/1993 do të mbetet i pazbatueshëm, në raport me vendimin e GJEDNJ-së, si më sipër, dhe në raport me dispozitat e tjera me natyrë procedurale, ligjore dhe kushtetuese, që njohin të drejtën e ankimit gjyqësor ndaj aktit administrativ.

Përgjigje e pyetjes IV:

Duke i'u rikthyer çështjes konkrete, për të gjitha argumentet e dhëna më sipër, në kushtet ku KMCAP Epror nuk plotëson të gjitha elementët e një organi *quazi* gjyqësor, sipas standarteve të nenit 6 të KEDNJ-së, të trajtuara në çështjen "Dauti kundër Shqipërisë", parashikimi i nenit 39/1, pika 3 se vendimet e KMCAP Epror janë të formës së prerë, përbën mohim të pajustificuar të aksesit në gjykatë dhe, për rrjedhojë, shkelje të nenit 6 të KEDNJ-së. Për rrjedhojë, pretendimet e palës paditëse janë të bazuara në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në vendimin "Dauti kundër Shqipërisë" të GJEDNJ dhe në dispozitat e tjera ligjore që njohin të drejtën e ankimit gjyqësor ndaj këtij akti administrativ. Për këto arsye, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë bazuar në nenin 9 të ligjit nr. 49, datë 03.05.2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", i ndryshuar vendos: "Prishjen e vendimit datë 11.04.2018 Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë dhe dërgimin e çështjes po asaj gjykate për vazhdimin e gjykimit".

Albina Noshaj

Arbok Basha

Arbok