

Vendim nr. 34 datë 24.04.2024

(V-34/24)

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga : Holta Zaçaj, Kryetare, Marsida Xhaferllari, Fiona Papajorgji, Elsa Toska, Sandër Beci, Ilir Toska, Genti Ibrahim, Marjana Semini, Sonila Bejtja, anëtarë, me sekretare Enina Kotoni, në datat 15.06.2023, 11.07.2023, 04.10.2023, 13.11.2023, 30.11.2023 dhe 21.03.2024 mori në shqyrtim në seancë plenare publike dhe mbi bazë të dokumenteve çështjen nr. 8 (Nj) 2022 të Regjistrimit Themeltar, që u përket:

KËRKUES: **JO MË PAK SE NJË E PESTA E DEPUTETËVE TË KUVENDIT TË SHQIPËRISË**, përfaqësuar nga deputetja Ina Zhupa dhe avokatët Rudina Jasini, Agron Alibali, Franci Nuri, Ivi Kaso dhe Ledio Nuraj, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

PRESIDENTI I REPUBLIKËS, në mungesë.

KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Mimoza Arbi dhe Erind Merkuri, me autorizim.

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga Herald Jonuzaj, Irma Qosja, Entela Çipa dhe Sonila Kora, me autorizim.

KONTROLLI I LARTË I SHTETIT, përfaqësuar nga Koço Sokoli dhe Qeram Cibaku, me autorizim.

FONDACIONI PËR MENAXHIMIN E BUTRINTIT, përfaqësuar nga avokatët Artan Hajdari, Eris Hysi, Fatma Muça dhe Ekflodia Leskaj, me autorizim.

AVOKATI I POPULLIT, përfaqësuar nga Alket Jaupi dhe Enio Haxhimihali, me autorizim.

OBJEKTI: **Shfuqizimi i ligjit nr. 50/2022, datë 23.05.2022 “Për miratimin e marrëveshjes për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë**

kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

Pezullimi i zbatimit të ligjit nr. 50/2022, datë 23.05.2022 “Për miratimin e marrëveshjes për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit”, deri në hyrjen në fuqi të vendimit të Gjykatës Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 3, 4, pika 1, 5, 6, 7, 11, 13, 15, 18, pika 1, 59, pika 1, shkronja “g”, 116, pika 1, 117, 118, 122, 124, 131, pika 1, shkronja “a”, 134, pika 1, shkronja “c”, 162 dhe 163 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (*Kushtetuta*); Konventa për Mbrojtjen e Trashëgimisë Kulturore dhe Natyrore Botërore (*Konventa e Parisit*), e miratuar nga UNESCO; Karta Evropiane e Autonomisë Vendore; ligji nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoji relatorin e çështjes Sonila Bejtja, mori në shqyrtim pretendimet e kërkuarit, që ka kërkuar pranimin e kërkesës, qëndrimin e subjektit të interesuar, Presidentit të Republikës (*Presidenti*), i cili e ka lënë këtë çështje në vlerësim të Gjykatës, prapësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Shqipërisë (*Kuvendi*), Këshillit të Ministrave dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit (*FMB*), që kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, parashtrimet e subjektit të interesuar, Kontrollit të Lartë të Shtetit (*KLSH*), që ka kërkuar pranimin e kërkesës, mendimin e Avokatit të Popullit, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N:

I

Rrethanat e çështjes

1. Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 27/2018, datë 17.05.2018 “Për trashëgiminë kulturore dhe muzetë” (ligji nr. 27/2018), cili ka për qëllim ruajtjen, mbrojtjen, vlerësimin dhe administrimin e trashëgimisë kulturore kombëtare, trashëgimisë kulturore muzeore, peizazhit, si kontribues në ruajtjen e kujtesës kombëtare, përfaqësimit material dhe të dukshëm të identitetit kombëtar, si shprehje e vlerave kulturore, si dhe nxitjen e zhvillimit kulturor në vend, duke siguruar dhe parandalimin e trajtimit të paligjshëm të objekteve kulturore (neni 1) dhe për objekt përcaktimin e rregullave, procedurave dhe të autoriteteve shtetërore përgjegjëse për ruajtjen, mbrojtjen, vlerësimin, administrimin e pasurive e të vlerave të trashëgimisë kulturore, trashëgimisë kulturore muzeore, si dhe vlerave kombëtare të peizazhit, pavarësisht vendndodhjes së tyre në territorin e Republikës së Shqipërisë. Në lidhje me mënyrën e administrimit të pasurive kulturore në pronësi publike, neni 171 i ligjit nr. 27/2018 ka parashikuar se ajo mund të jetë: direkte, që realizohet nëpërmjet strukturave organizative të specializuara në varësi të institucioneve shtetërore ose subjekteve të tjera publike me autonomi shkencore, organizative, financiare dhe me personel të specializuar tekniko-shkencor ose në bashkëpunim me organe të tjera të administratës publike; indirekte, që realizohet nëpërmjet: a) fondacioneve të posaçme; b) fondacioneve të krijuara nga institucionet e specializuara të trashëgimisë kulturore; c) personave fizikë apo juridikë, publikë ose privatë, të cilëve pasuria kulturore u jepet në administrim nëpërmjet procedurave publike të përcaktuara me VKM dhe vendim të Këshillit Kombëtar të Menaxhimit të Pasurive Kulturore (KKMPK), bazuar në vlerësimin krahasimor të projekteve të paraqitura.

2. Në nenin 172 të ligjit nr. 27/2018 parashikohet se administrimi i pasurive të trashëgimisë kulturore mund të kryhet edhe nga persona juridikë jofitimprurës, të bashkëthemeluar ndërmjet institucioneve shtetërore, të përfaqësuar nga ministria përgjegjëse për trashëgiminë kulturore, dhe personave fizikë ose juridikë privatë, vendas apo të huaj, sipas rregullave të parashikuara në këtë ligj dhe në legjislacionin civil në fuqi. Personi juridik i krijuar për këtë qëllim organizohet në formën e fondacionit sipas legjislacionit civil në fuqi për organizatat jofitimprurëse dhe parashikimet e këtij ligji për aq sa janë të zbatueshme, duke ruajtur pavarësinë e funksionimit dhe të respektimit të tyre nga ana e shtetit. Rregullat bazë të organizimit dhe funksionimit të fondacioneve të posaçme të trashëgimisë kulturore vendosen në bashkëpunim me ministrinë përgjegjëse për trashëgiminë kulturore, në marrëveshjen e posaçme që lidhet ndërmjet palëve. Sipas pikës 5 të këtij neni, ministria përgjegjëse për trashëgiminë kulturore lidh marrëveshje me fondacionet e posaçme të trashëgimisë kulturore për administrimin, e cila i nënshtrohet miratimit

nga ana e Këshillit të Ministrave, në rastet e administrimit të pasurive kulturore me rëndësi kombëtare dhe lokale, dhe miratimit në Kuvend, në rastet e administrimit të pasurive kulturore me rëndësi universale, sipas parashikimeve të këtij ligji.

3. Në mbështetje të nenit 12, pika 4, të ligjit nr. 27/2018, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 625, datë 04.09.2019 “Për miratimin e rregullave të administrimit të pasurive kulturore publike dhe të funksionimit të subjekteve juridike të themeluara në formën e fondacionit” (VKM nr. 625/2019), i cili ka për objekt miratimin e rregullave të administrimit të pasurive kulturore publike dhe të funksionimit të subjekteve juridike të themeluara në formën e fondacionit, me qëllim ruajtjen, mbrojtjen, vlerësimin dhe miradministrimin e pasurive kulturore publike, duke garantuar aksesin e publikut në këto pasuri dhe përmirësimin e shërbimeve në to.

4. Në datën 15.10.2019 Fondacioni Shqiptaro-Amerikan për Zhvillim (AADF), një organizatë jofitimprurëse, e organizuar dhe themeluar sipas ligjeve të shtetit të Delaware në Shtetet e Bashkuara të Amerikës, që vepron përmes degës së saj në Shqipëri, e regjistruar me vendimin nr. 359, datë 18.03.2011 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, i ka paraqitur ministrisë përgjegjëse shprehjen e interesit për krijimin e fondacionit të posaçëm për administrimin indirekt të pasurisë kulturore në nënzonat A3 të Parkut Kombëtar të Butrintit (*Parku i Butrintit*). Me vendimin nr. 3, datë 06.04.2020, KKMPK-ja ka vendosur vlerësimin si partner strategjik të AADF-së për themelimin e fondacionit të posaçëm.

5. Në datën 24.02.2021 ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe AADF-së është lidhur një marrëveshje bashkëpunimi për themelimin e fondacionit “Fondacioni për Menaxhimin e Butrintit” (*Marrëveshja për Themelimin e Fondacionit*). Sipas nenit 2 të saj, fondacioni krijohet me qëllim administrimin, ruajtjen dhe mbrojtjen e pasurisë kulturore, sigurimin e aksesit dhe shërbimet për publikun në të, promovimin e saj dhe aktivitetet studimore e kërkimore, si dhe përdorimin, qarkullimin dhe veprimtaritë arkeologjike të pasurisë kulturore, duke menaxhuar dhe zhvilluar atë në mënyrën më të mirë të mundshme, duke siguruar mjetet e nevojshme financiare dhe stafin e specializuar, me qëllim ruajtjen dhe zhvillimin e saj për të gjithë kohëzgjatjen e administrimit indirekt.

6. Në datën 11.06.2021 palët e Marrëveshjes për Themelimin e Fondacionit kanë miratuar Aktin e Themelimit, i cili është regjistruar me vendimin nr. 858, datë 21.07.2021 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Në vijim, mes Ministrisë së Kulturës dhe FMB-së është lidhur marrëveshja “Për administrimin e pasurisë kulturore të nënzonës së trashëgimisë dhe peizazhit kulturor të Parkut Kombëtar të Butrintit” (*Marrëveshja e Administrimit*), me anë të së cilës

Ministria e Kulturës, si përfaqësuese e Qeverisë së Republikës së Shqipërisë, i jep FMB-së të drejtën ekskluzive dhe detyrimin për administrimin indirekt të pasurisë kulturore dhe të të drejtave dhe detyrimeve të tjera të parashikuara në këtë marrëveshje, në përputhje me legjislacionin e zbatueshëm dhe marrëveshjen e bashkëpunimit (pika 4.1).

7. Këshilli i Ministrave, bazuar në nenet 78 dhe 83, pika 1, të Kushtetutës dhe nenin 172, pika 5, të ligjit nr. 27/2018, ka paraqitur projektligjin për miratimin e Marrëveshjes së Administrimit. Në vijim, Kuvendi, në seancën plenare të datës 23.05.2022, ka miratuar ligjin nr. 50/2022 “Për miratimin e marrëveshjes për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit” (ligji nr. 50/2022). Ligji është kthyer për rishqyrtim nga Presidenti me dekretin nr. 13703, datë 20.06.2022. Pas rrëzimit të dekretit nga Kuvendi në seancën plenare të datës 14.07.2022, ligji është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 108, datë 29.07.2022 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit.

8. Me kërkesën e datës 14.11.2022, një grup prej 36 deputetësh, në cilësinë e subjektit kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) me kërkesë për shfuqizimin e ligjit nr. 50/2022 si të papajtuësëm me Kushtetutën, duke kërkuar edhe pezullimin e zbatimit të këtij akti deri në hyrjen në fuqi të vendimit të Gjykatës.

9. Me vendimin e datës 15.12.2022, Kolegji i Gjykatës ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim paraprak në Mbledhjen e Gjyqtarëve, e cila, me vendimin e datës 22.12.2022, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike.

II

Prendimet në Gjykatën Kushtetuese

10. **Kërkuesi, jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit**, ka parashtruar në mënyrë të përmbledhur se *ligji nr. 50/2022 bie ndesh me:*

10.1. *Identitetin kombëtar dhe trashëgiminë kulturore*, pasi shteti nuk mund të heqë dorë nga detyrimi për të ruajtur, administruar e zhvilluar Parkun e Butrintit si përfaqësues i identitetit dhe trashëgimisë kombëtare, duke ia dhënë me koncesion një personi juridik privat. Neni 59 i Kushtetutës është përdorur indirekt si baza e vetme kushtetuese në mbështetje të nismës ligjvënëse, por kjo dispozitë nuk mund të merret e veçuar nga nenet 3 dhe 4 të Kushtetutës. Statuti dhe Marrëveshja për Themelimin e Fondacionit parashikojnë se shteti do të luajë rolin e tij nëpërmjet një përfaqësimi

të paqenë në Bordin e Drejtorëve, i cili përbëhet nga 5 anëtarë, ku përfaqësuesit e shtetit janë në pakicë dhe ku vetëm ministrja paraqitet në cilësi shtetërore, ndërsa përfaqësuesi tjetër nuk ka asnjë funksion shtetëror. Për më tepër, përfaqësuesi tjetër i caktuar në Bordin e Drejtorëve, konkretisht avokatja F.B., ka qenë e përfshirë më parë si eksperte ligjore për përgatitjen e studimit të fizibilitetit dhe për negocimin e marrëveshjeve për krijimin dhe funksionimin e vetë fondacionit të posaçëm, duke vënë kështu në dyshim interesin shtetëror që përfaqëson. Gjithashtu, përbërja e bordit është përcaktuar në mënyrë nominale, çka lë hapësirë që të humbë përfaqësimi i ministrit përgjegjës në të ardhmen. Nga ana tjetër, referuar pikës 9.2 të Marrëveshjes së Administrimit, FMB-ja duhet të përcaktojë edhe qasjen për zbulimet që lidhet drejtpërdrejt për nga natyra me identitetin kombëtar dhe territorin, veçanërisht kur anëtar i përzgjedhur i bordit është një figurë kontroverze, që në botime dhe leksione publike është shprehur për një “narrativë të re” për Butrintin. Duke marrë në dorë administrimin e Parkut të Butrintit, FMB-ja merr përsipër prerogativa që i takojnë si detyrim sovran dhe ekskluziv shtetit shqiptar e që nuk mund të transferohen te një subjekt privat, ndërkohë që sipas neneve 5 e 29 të Konventës së Parisit menaxhimi i drejtpërdrejtë dhe ekskluziv nga shteti i një vendi të trashëgimisë botërore është kusht i domosdoshëm për përmbushjen e detyrimeve në pajtueshmëri me këtë konventë. Parashikimet e Marrëveshjes së Administrimit përbëjnë rrezik edhe për nxjerrjen jashtë shtetit të pasurive kombëtare shqiptare, çka rrezikon tjetërsimin (humbjen) dhe pse jo shitjen e tyre për sa kohë që shteti nuk është më garant.

- 10.2. *Parimin e shtetit të së drejtës dhe të hierarkisë së akteve normative*, pasi ligji nr. 50/2022 është nxjerrë në kundërshtim me nenin 122 të Kushtetutës, për sa kohë që në Konventën e Parisit nuk ka asnjë dispozitë që lejon menaxhimin ose administrimin e pasurive kulturore kombëtare nga ente/organizata jofitimprurëse (OJF) private. Sipas neneve 4, 5, 6, 17 dhe 29 të Konventës së Parisit, menaxhimi ose administrimi i vendeve/siteve të trashëgimisë botërore të shpallura ose të marra në mbrojtje nga UNESCO është detyrim dhe përgjegjësi ekskluzive dhe e patransferueshme e shtetit palë. Për sa i takon rolit të fondacioneve, Konventa e Parisit në nenin 17 parashikon se ato kanë si qëllim “vetëm të ftojnë donacione” dhe se duhet të jenë vendase, jo të huaja. Pavarësisht miratimit të ligjit nr. 27/2018, që ka parashikuar format e administrimit të pasurive kulturore, dhe të ligjit të posaçëm nr. 50/2022, zbatimi i

drejtpërdrejtë i Konventës së Parisit nuk e zhbën fuqinë detyruese të saj në drejtim të përgjegjësisë së shtetit shqiptar. Përplasja me Kushtetutën dhe Konventën e Parisit shfaqet në momentin kur vihen në zbatim nenet 171 dhe 172 të ligjit nr. 27/2018, që kërkojnë hartimin dhe nënshkrimin e një kontrate dhe konkretizimin e një forme bashkëpunimi të përcaktuar në detaje, që duhet të miratohet sërish përmes një ligji dhe të jetë në harmoni me parashikimet konventore, qoftë për sa i përket përgjegjësisë së shtetit për të përmbushur detyrimet e tij, qoftë për sa i përket pjesëmarrjes dhe rolit të tij në fondacionin e posaçëm, të cilat nuk ofrohen në rastin konkret.

10.3. Ligji nr. 50/2022 praktikisht ka transferuar pasurinë pronë publike të një subjekti privat, i cili mund të bëjë ç` të dojë, madje të ndërtojë aty edhe objekte komerciale që nuk kanë lidhje direkte me sitin konkret. Dispozitat e marrëveshjes që parashikojnë vlerësimin e monitorimin (pika 24) dhe korrigjimin e rasteve të mospërmbushjes dhe ndërhyrjen e ministrisë (pika 28) ngrenë shqetësime serioze për zbehjen e attributeve sovraane të shtetit shqiptar për kontrollin e plotë dhe efektiv të territorit të tij, si dhe parimin e sovranitetit. Në relacionin e projektligjit nuk argumentohet arsyeja për lidhjen e marrëveshjes me një subjekt privat dhe përse shteti shqiptar nuk ka fonde të mjaftueshme apo kapacitete të tjera jofinanciare që të menaxhojë vetë një pasuri si Butrinti. Referuar jurisprudencës kushtetuese vetëm mungesa e fondeve financiare nuk përlligj interesin publik të miratimit të ligjit. Duke qenë se zhvillimi i zonave të caktuara mbart interes publik, Gjykata duhet të vlerësojë nëse kjo ndërhyrje respekton ose jo edhe parimin e proporcionalitetit. Ligji nr. 50/2022 përmban kritere favorizuese për fondacionin në raport me subjekte të tjera private potencialisht të interesuara për të konkurruar për këtë projekt zhvillimi, kritere që janë dekurajuese dhe të vështira për t`u përmbushur nga entitete të tjera.

10.4. Parimin e ligjshmërisë të parashikuar nga neni 118 i Kushtetutës, për shkak të procedurës për dhënien e statusit “partner strategjik” AADF-së, pasi ligji nr. 27/2018 nuk i ka dhënë kompetenca KKMPK-së që të vlerësojë si të tillë një subjekt që synon të marrë administrimin e një pasurie kulturore me vlera universale. Sipas nenit 40, pika 2, shkronja “a”, të ligjit nr. 27/2018 ky organ ka kompetencë të miratojë vetëm strategjitë për administrim të qëndrueshëm ekonomik dhe format e bashkëpunimit në trashëgiminë kulturore. Ky parim cenohet edhe nga kreu IV i VKM-së nr. 279, datë 02.05.2019 “Për përbërjen, mënyrën e funksionimit, kompetencat dhe shpërblimin e

anëtarëve të Këshillit Kombëtar të Menaxhimit të Pasurive Kulturore” (VKM nr. 279/2019), i cili i ka dhënë KKMPK-së më shumë kompetenca nga ato që parashikon ligji nr. 27/2018. Të njëjtin tejkalim, në shkelje të rezervës ligjore, e gjejmë edhe te VKM-ja nr. 625/2019, kreu IV, seksioni A, pika 1, e tij, që i jep KKMPK-së një kompetencë që nuk e ka sipas ligjit dhe as nuk mund ta kryejë, nisur dhe nga kriteret që përcaktojnë emërimin e anëtarëve të këtij organi. Duke qenë se AADF-ja e gëzon statusin e saj në mënyrë antiligjore, ekzistenca e fondacionit është antikushtetuese.

10.5. *Parimin e kontrollit të financave publike*, pasi shmanget tërësisht kontrolli i shtetit për të ardhurat që do të gjenerohen nga një pasuri kombëtare. Sipas nenit 5, pika 1, shkronja “o”, të aktit të themelimit të fondacionit, ai ka edhe të drejtën që pasurinë kulturore ta japë në përdorim tek të tretët, me synim rritjen e të ardhurave. Duke qenë se objekti i Marrëveshjes së Administrimit është, ndër të tjera, dhënia në administrim e pasurisë publike me qëllim rritjen e të ardhurave për ta përmirësuar atë, kurrsesi nuk mund të shmanget kontrolli i KLSH-së. Pas hyrjes në fuqi të marrëveshjes FMB-së do t’i transferohen paratë që Parku i Butrintit ka gjendje aktualisht, pra bëhet fjalë për para publike. Me krijimin e FMB-së i hiqet mundësia KLSH-së të kontrollojë se çfarë bëhet me paratë e pasurisë publike, duke qenë ai një subjekt privat që sipas pikës 26.5 të statutit nuk auditohet nga ky organ.

10.6. *Parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe atë të autonomisë vendore*, pasi në momentin e miratimit të ligjit nr. 50/2022, neni 54, shkronja “e”, i ligjit nr. 139/2015, datë 17.12.2015 “Për vetëqeverisjen vendore” (ligji nr. 139/2015) parashikonte kompetencën e këshillit bashkiak që të vendoste me shumicë të cilësuar miratimin e tjetërsimit ose dhënies në përdorim të pronave të tretëve, ndërkohë që Bashkia Sarandë nuk është konsultuar dhe nuk është shprehur me votim për kalimin në përdorim të sipërfaqeve që administroheshin prej saj. Ligji nr. 50/2022 i ka hequr asaj bashkie ushtrimin e kompetencave të saj për Butrintin dhe zhvillimet rreth tij. Shkelja e parashikimeve të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore ka të bëjë me heqjen e rolit të pushtetit vendor për planet zhvillimore të zonës dhe për mbledhjen e të ardhurave nga aktivitete të kryera në territorin e bashkisë, mungesën e konsultimit paraprakisht me autoritetet vendore duke munguar një vendimmarrje ose thjesht një diskutim në këshillin bashkiak, si dhe injorimin e opinionit të banorëve të zonës, të

cilët kanë protestuar disa herë në hyrje të parkut dhe kanë qenë pjesëmarrës në tryezat e organizuara nga shoqëria civile.

- 10.7. Raporti i misionit të përbashkët të UNESCO/ICOMOS mbështet pretendimet se ligji nr. 50/2022 nuk ruan rolin parësor të shtetit palë si garant i mbrojtjes së Vlerave të Jashtëzakonshme Universale (OUV), duke ia lëshuar atë një OJF-je private. Sipas këtij raporti është shkelur parimi i “rolit parësor” të shtetit palë sipas Konventës së Parisit, rrjedhimisht edhe Kushtetuta. Ai mbështet qëndrimin se legjislativi i miratuar, përfshirë ligji nr. 50/2022, janë raste të korrupsionit legjislativ ose ligjit të bërë me porosi (*tailor made law*) dhe se ky ligj zhvesh shtetin palë nga atributet sovrane të identifikimit, mbrojtjes, konservimit, prezantimit dhe transferimit të brezat e ardhshëm të pasurisë. Raporti del hapur kundër qasjes së FMB-së dhe ngre shqetësimin se marrëveshja mund të përkeqësojë OUV-të që janë vulnerabël dhe që mund të përkeqësohen për shkak të prioriteteve aktuale të financimit të FMB-së. Në lidhje me Qendrën e Vizitorëve raporti shprehet se nuk ka marrë informacionin e kërkuar dhe se shteti duhet të mbajë përgjegjësi për ndërtimet dhe të ruajë parametrat e OUV-ve. Raporti kritikon edhe heqjen e sipërfaqes 600 ha nga Zona B buferike, duke e konsideruar si cenim të një pjese të territorit të pasurisë, çka ka rezultuar në një ndryshim të konsiderueshëm në regjimin e mbrojtjes së kësaj zone.
- 10.8. Po në drejtim të këtij raporti, ai ngre shqetësimin për mangësitë e anëtarëve të Bordit të Drejtorëve në drejtim të njohurive të cinguar të fushës dhe thekson se menaxhimi, posedimi dhe të drejtat ekskluzive duhet t`u lihen organeve shtetërore, duke përdorur kapacitetet shkencore dhe teknike, si dhe eksperiencën e akumuluar ndër vite. Ai parashtron qëndrimin negativ të UNESCO-s ndaj propozimit për modelin hibrid të menaxhimit “indirekt” dhe nxjerr në pah mangësinë thelbësore të ligjit nr. 50/2022 dhe akteve të tij, konkretisht moskryerjen e vlerësimeve të ndikimit në trashëgimi nga ana e autorëve të planit të biznesit. Kritikata thelbësore të raportit mbështetin qëndrimin e kërkuar se Konventa e Parisit nuk ka qenë në vëmendjen e arkitektëve të modelit të administrimit indirekt të Butrintit dhe as në hartimin e ligjit nr. 27/2018. Raporti evidenton si mangësi mungesën e pushtetit vendor dhe vë theksin në rëndësinë e pjesëmarrjes së tij në administrimin e pasurisë, madje në Bordin e Drejtorëve, çka mbështet pretendimet e kërkuar për shkeljen e Kartës së Autonomisë Vendore. Raporti nxjerr në pah edhe korrespondencat e shumta mes

UNESCO-s dhe shtetit shqiptar që prej vitit 2015, që kanë qenë shqetësim i kërkuesit për sa kohë që këto akte janë të domosdoshme për gjykimin kushtetues dhe marrja e tyre është penguar nga subjektet e interesuara, të cilat kanë fshehur edhe vetë këtë raport.

11. **Subjekti i interesuar, Presidenti**, me shkresën nr. 411/1 prot., datë 04.05.2023, ka informuar se e ka të pamundur të mbajë një qëndrim në lidhje me këtë çështje, duke e lënë atë në vlerësim të Gjykatës.

12. **Subjekti i interesuar, Kuvendi**, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar si vijon:

12.1. *Për legjitimimin*

12.1.1. Pretendimi për cenimin e identitetit kombëtar dhe të trashëgimisë kulturore lidhet me përbërjen e Bordit të Drejtorëve të FMB-së, që rregullohet nga akti i themelimit, i cili nuk është objekt i këtij gjykimi. Vlerësimi dhe dhënia e statusit “investitor strategjik” AADF-së është bërë në përputhje me ligjin nr. 27/2018 dhe VKM-në nr. 625/2019. Shteti nuk zhvishet në asnjë moment nga përgjegjësia e tij për ruajtjen dhe zhvillimin e pasurisë kulturore të Butrintit, pasi ai, nëpërmjet Ministrisë së Kulturës, është edhe administrues, edhe kontrollues.

12.1.2. Në lidhje me pretendimin për cenimin e parimit të ligjshmërisë, kërkuesi nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi ka paraqitur argumente për antikushtetutshmërinë e ligjit nr. 27/2018 dhe të VKM-ve nr. 279/2019 e nr. 625/2019, për rrjedhojë ai është paraqitur jashtë afatit ligjor 2-vjeçar të përcaktuar nga neni 50, pika 1, i ligjit nr. 8577/2000.

12.1.3. Kërkuesi nuk legjitimohet edhe për pretendimin për cenimin e parimit të kontrollit të financave publike, pasi ai u referohet akteve të themelimit të një OJF-je (statutit), të cilat nuk janë objekt kontrolli kushtetues. Pretendimi për cenimin e nenit 163 të Kushtetutës është i pabazuar, pasi mënyra e administrimit të të ardhurave të FMB-së rregullohet sipas ligjit nr. 8788, datë 07.05.2001 “Për organizatat jofitimprurëse” (ligji nr. 8788/2001). As ligji nr. 50/2022, as neni 26 i statutit të FMB-së nuk e pengojnë KLSH-në të ushtrijë kontroll në pjesën e fondeve që kanë burim buxhetin e shtetit.

12.2. *Për themelin e çështjes*

12.2.1. Pretendimi për cenimin e parimit të shtetit të së drejtës dhe të hierarkisë së akteve normative është i pabazuar, pasi FMB-ja merr vetëm administrimin e pasurisë

kulturore dhe jo pronësinë e saj, ndërkohë që kërkuksi nuk ka sjellë asnjë argument konkret për të mbështetur këtë pretendim dhe nuk ka referuar në asnjë dispozitë konkrete kushtetuese të cenuar. Në lidhje me parimin e proporcionalitetit kërkuksi nuk përmend asnjë të drejtë ose vlerë kushtetuese që të jetë prekur për shkak të themelimit dhe funksionimit të një fondacioni nga shteti në bashkëpunim me një organizatë joqeveritare për administrimin e një pjese të trashëgimisë kulturore.

12.2.2. Në lidhje me pretendimin për *papajtueshmërinë me Konventën e Parisit*, në nenin 17 të saj parashikohet krijimi i fondacioneve për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore dhe detyrimi i vendeve anëtare për të kontribuar në ekzistencën e tyre. Krijimi i fondacionit dhe modeli i zgjedhur për administrimin e tij kanë për qëllim rritjen e donacioneve dhe financimeve në fushën e trashëgimisë kulturore. Kjo bën të mundur që të ardhurat e realizuara nga administrimi të përdoren ekskluzivisht për mbrojtjen e pasurisë kulturore me vlera universale. Për rrjedhojë, nuk kemi të bëjmë me asnjë konflikt kushtetues dhe as mes legjislacionit të brendshëm dhe atij ndërkombëtar. Përkundër sa pretendon kërkuksi, neni 17 i Konventës së Parisit nuk vendos kufizime për formën, mënyrën ose subjektin të cilit duhet t'i kalojë ose jo në administrim një pasuri e tillë. As neni 4 i Konventës së Parisit nuk vendos ose imponon ndonjë ekskluzivitet të autoriteteve shtetërore dhe përjashtimin absolut të subjekteve private në detyrën për të garantuar identifikimin, mbrojtjen, konservimin, prezantimin dhe transmetimin e vlerave të trashëgimisë kulturore. Ministria mbetet përgjegjëse dhe ruan rolin e saj kryesor në menaxhimin e të gjithë trashëgimisë botërore të vendit, si dhe vijon të veprojë si pika qendrore për të gjitha këto çështje dhe për raportimin periodik pranë UNESCO-s. Ky rol i saj garantohet nga ligji nr. 50/2022 përmes monitorimit të vazhdueshëm, kontrollit fizik, si dhe kontrollit përmes lejeve, licencave dhe autorizimeve që duhet të marrë FMB-ja për çdo aktivitet në administrimin e pasurisë kulturore.

12.2.3. Pretendimi për *cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe të autonomisë vendore* është i pabazuar, pasi për shkak të rëndësisë së tij si pasuri kulturore universale, Parku i Butrintit nuk ka qenë asnjëherë në administrim të pushtetit lokal, por të Ministrisë së Kulturës.

12.2.4. Në lidhje me raportin e misionit të përbashkët UNESCO/ICOMOS, shpjegimet e këtij organi kanë fuqi rekomanduese dhe nuk përbëjnë të drejtë ndërkombëtare të

detyrueshme, ndaj nuk mund të shërbejnë për kontrollin e ligjit të kundërshtuar. Raporti nuk ka ngritur shqetësime në lidhje me mënyrën e menaxhimit të nënzonës A3 apo nëse zgjidhja e dhënë nga Kuvendi cenon Konventën e Parisit. Ai, pavarësisht shqetësimeve, nuk e vendos Parkun e Butrintit në pasuritë e rrezikuara dhe konfirmon nevojën për kalimin sa më parë në administrim të FMB-së të pasurisë sipas marrëveshjes. Raporti nuk ngre shqetësime në lidhje me konflikte normash kushtetuese në plan të brendshëm ose ndërkombëtar. Problematika kryesore dhe rekomandimet kanë të bëjnë me zonimin e Parkut të Butrintit, çka nuk lidhet me ligjin nr. 50/2022. Raporti vë theksin në rekomandimet e mëparshme të UNESCO-s për përfshirjen e të gjithë parkut në kompetencat e Ministrisë së Kulturës dhe rekomandimet shkojnë më tej, duke sugjeruar që FMB-ja nuk duhet të kufizohet vetëm në administrimin e nënzonës A3, por të të gjithë Parkut të Butrintit. Megjithatë, kjo çështje lidhet me politikat e shtetit në administrimin e pasurisë së trashëgimisë kulturore, kurse çështjet e tjera lidhen me sipërfaqet e lëvizura nga parku, që nuk parashikohen ose rregullohen nga ligji nr. 50/2022.

13. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar si vijon:

13.1. *Për legjitimimin*

13.1.1. Pretendimi për cenimin e *identitetit kombëtar dhe të trashëgimisë kombëtare* ka të bëjë tërësisht me përbërjen e bordit, pra me dispozitat e aktit të themelimit të FMB-së, të cilat nuk janë objekt kërkesë. Për më tepër, akti i themelimit për nga natyra nuk hyn në juridiksionin e kësaj Gjykate, por në atë të gjykatave të juridiksionit të zakonshëm. Gjithsesi, ministri përgjegjës për trashëgiminë kulturore është kryetar i Bordit të Drejtorëve dhe referuar nenit 13 të statutit, emërimi i tij si kryetar lidhet me funksionin. Ministria e Kulturës, në dallim nga AADF-ja, paraqitet në funksion të dyfishtë, si bashkëthemeluese dhe si organ monitorues.

13.1.2. Në lidhje me pretendimin për cenimin e nenit 118 të Kushtetutës, kërkuuesi nuk i referohet përmbajtjes së ligjit nr. 50/2022, por akteve të tjera ligjore ose nënligjore që nuk janë objekt i këtij gjykimi kushtetues. Vlerësimi i partnerit strategjik është bërë nga KKMPK-ja në bazë të kriteve të parashikuara nga ligji nr. 27/2018 dhe aktet e tjera nënligjore. Kriteret e referuara nga kërkuuesi si antikushtetuese janë

përcaktuar nga VKM-të nr. 279/2019 dhe nr. 625/2019, të cilat nuk janë objekt kërkesë, ndaj nuk i nënshtrohen shqyrtimit kushtetues. Pavarësisht kësaj, kriteret e parashikuara nga këto VKM nuk cenojnë parime dhe të drejta kushtetuese.

13.1.3. Pretendimi për cenimin e parimit të kontrollit të financave publike i referohet nenit 5, pika 1, shkronja “o”, të aktit të themelimit të FMB-së, që nuk është objekt i këtij gjykimi kushtetues. Në asnjë dispozitë të Marrëveshjes së Administrimit apo ligjit nr. 50/2022 nuk është parashikuar përjashtimi i veprimtarisë së FMB-së nga auditimi i KLSH-së. Objekt auditimi nga KLSH-ja janë fondet e shtetit shqiptar në fondacion, si dhe veprimtaria ekonomike në menaxhimin e të ardhurave që vijnë nga Parku i Butrintit, si pasuri publike, por jo fondet që investohen nga AADF-ja.

13.1.4. Në thelb, të gjitha pretendimet e kërkesës bazohen në vlerësimin e kushtetutshmërisë së nenit 172 të ligjit nr. 27/2018, që parashikon të drejtën e administrimit të pasurive të trashëgimisë kulturore edhe nga OJF-të, si dhe procedurën për këtë qëllim. Ligji nr. 27/2018 ka prodhuar efekte që nga data 27.06.2018 dhe nuk është bërë objekt i gjykimit kushtetues.

13.2. *Për themelin e çështjes*

13.2.1. Në lidhje me pretendimin për cenimin e identitetit kombëtar dhe të trashëgimisë kulturore, modeli i administrimit të nënzonës së trashëgimisë dhe peizazhit kulturor të Parkut të Butrintit nëpërmjet administrimit indirekt përmes krijimit të një fondacioni të dedikuar, erdhi si nevojë e gjetjes së vlerave të reja të administrimit në funksion të ruajtjes, mbrojtjes dhe rritjes së vlerave të trashëgimisë kulturore. Kjo, pasi sistemi aktual i menaxhimit nuk garantonte në perspektivë mbrojtjen dhe ruajtjen e vlerave kulturore e natyrore të sitit dhe zhvillimin e integruar të tij, si dhe nuk siguronte të ardhura sipas pritshmërive që duhet të ketë një pasuri me vlera kaq të rëndësishme kombëtare universale.

13.2.2. Pretendimi për cenimin e parimit të shtetit të së drejtës dhe të hierarkisë së akteve normative është i pabazuar, pasi ligji nr. 50/2022 ka miratuar Marrëveshjen e Administrimit në përputhje me parashikimet e ligjit nr. 27/2018. Në asnjë rast dhe në asnjë dispozitë të marrëveshjes nuk parashikohet kalimi i pronësisë së Parkut, e cila i mbetet shtetit përgjatë gjithë kohëzgjatjes së saj. Qëllimi i FMB-së është mirëmenaxhimi i aseteve të Parkut, pasuri botërore nën mbrojtjen e UNESCO-s,

dhe në rastin konkret respektohen të gjitha rekomandimet e rëndësishme të mirëcaktuara dhe mirëkoordinuara me këtë të fundit që në fazën e planit të menaxhimit të integruar. Për sa i takon pretendimit për cenimin e parimit të proporcionalitetit, përzgjedhja e formës së administrimit të një prone shtetërore, qoftë edhe të një pasurie që përbën vlerë të trashëgimisë kulturore, është kompetencë që i takon vetë shtetit, ndaj nuk mund të klasifikohet si shkelje e të drejtave dhe lirive themelore sipas nenit 17 të Kushtetutës.

- 13.2.3. Neni 4 i Konventës së Parisit nuk trajton mjetet dhe mënyrat se si shtetet palë do të realizojnë detyrimet në nivel të brendshëm, por përcakton vetëm pozicionin e shtetit në raport me UNESCO-n dhe komunitetin ndërkombëtar. Neni 17 i konventës nuk ndalon ngritjen, bashkëpunimin dhe përfshirjen e fondacioneve në administrimin e pasurive kulturore, përkundrazi inkurajon shtetet të rrisin financimet për mbrojtjen e këtyre pasurive. As nenet 5, 6 dhe 29 të konventës nuk parashikojnë ndonjë ndalim për modelin e administrimit të pasurisë kulturore nga një fondacion. Pavarësisht nga forma e administrimit, funksionet e ruajtjes, mbrojtjes, kontrollit teknik, inspektimit dhe mbikëqyrjes ushtrohen nga Ministria e Kulturës në përputhje me ligjin nr. 27/2018.
- 13.2.4. Pretendimi për cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe të autonomisë vendore është i pabazuar, pasi sipas ligjit nr. 8743, datë 22.02.2001 “Për pronat e paluajtshme të shtetit”, Parku i Butrintit ka qenë gjithnjë në pronësi dhe në administrim të pushtetit qendror dhe nuk i është transferuar asnjëherë njësisë së qeverisjes vendore. Për sa kohë nuk gëzon titull pronësie për këtë pasuri asaj nuk i është cenuar asnjë e drejtë. Për sa u përket veprimeve me karakter ndërtimor, ato kryhen në përputhje me përcaktimet e legjislacionit në fuqi, dhe Marrëveshja e Administrimit nuk parashikon heqjen e këtyre kompetencave apo shmangien e këtyre organeve. Ajo nuk përmban as ndonjë dispozitë që të cenojë të drejtën e bashkisë për të arkëtuar taksat dhe tarifat vendore sipas legjislacionit në fuqi. Përpara miratimit të marrëveshjes është kryer një proces i gjatë konsultimi, janë zhvilluar tryeza, takime me palë të interesuara, ekspertë, si dhe konsultimi publik sipas parashikimeve ligjore në fuqi. Ministria e Kulturës është konsultuar edhe me profesionistë e grupe interesi, si dhe ka mbajtur komunikim të vazhdueshëm me Qendrën e Trashëgimisë Botërore pranë UNESCO-s.

13.2.5. Raporti i misionit të përbashkët UNESCO/ICOMOS nuk ka sjellë asnjë ndikim ose implikim në gjykimin e kushtetutshmërisë së ligjit nr. 50/2022 dhe Marrëveshjes së Administrimit. Përmbajtja e raportit ka të bëjë me elemente fakti dhe jo ligji dhe opinionet e shprehura në të përbëjnë vlerësime të rrafshit të dobishmërisë dhe jo të natyrës juridike.

14. **Subjekti i interesuar, KLSH-ja**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar si vijon:

14.1. Marrëveshja e Administrimit bie ndesh me *nenin 162 të Kushtetutës*. Pasuria objekt i marrëveshjes së miratuar me ligjin nr. 50/2022, për nga natyra, është brenda fushës së kompetencës së KLSH-së, ndërkohë që ky ligj e anashkalon këtë, duke penguar KLSH-në në ushtrimin e funksionit dhe kompetencave të saj. Përmbajtja e nenit 26, pika 5, të statutit të FMB-së dhe e nenit 18 të Marrëveshjes për Themelimin e Fondacionit cenon sferën e kompetencave dhe pavarësinë e KLSH-së dhe ato janë pjesë integrale e vetë Marrëveshjes së Administrimit.

14.2. Ligji nr. 50/2022 bie ndesh me parimin e *shtetit të së drejtës* dhe të *hierarkisë së akteve juridike*, pasi cenon kompetencat e një organi kushtetues, KLSH-së, duke bërë që një akt ligjor i miratuar me shumicë të thjeshtë të ketë epërsi mbi ligjin organik të këtij organi, i miratuar me shumicë të cilësuar.

15. **Subjekti i interesuar, FMB-ja**, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar si vijon:

15.1. *Për legjitimimin*

15.1.1. Pretendimet për mënyrën e krijimit, statutin, organizimin e brendshëm, si dhe procedurën e shpalljes së tij partner strategjik i perkasin juridiksionit të zakonshëm gjyqësor, për rrjedhojë nuk mund të shqyrtohen nga Gjykata.

15.1.2. Pretendimi për cenimin e *parimit të kontrollit të financave publike* nuk rezulton të jetë ngritur për kundërshtimin e ligjit nr. 50/2022, për rrjedhojë del jashtë juridiksionit kushtetues. Marrëveshja e Administrimit nuk ndalon ushtrimin e kontrollit nga KLSH-ja dhe parashikimet e nenit 26.5 të statutit të FMB-së nuk e pengojnë KLSH-në të ushtrojë kontroll të fondeve që kanë burim buxhetin e shtetit. Kjo dispozitë parashikon se fondet e financuara nga AADF-ja nuk janë objekt i KLSH-së, pasi ato nuk janë fonde publike të shtetit shqiptar.

15.1.3. Kërkuesi nuk legjitimohet *ratione temporis* për pretendimin për cenimin e *parimit të ligjshmërisë*, pasi ai ka të bëjë me përmbajtjen e ligjit nr. 27/2018 dhe të VKM-

ve nr. 279/2019 e nr. 625/2019, për rrjedhojë është paraqitur jashtë afatit 2-vjeçar të përcaktuar nga neni 50, pika 1, i ligjit nr. 8577/2000.

15.2. *Për themelin e çështjes*

15.2.1. Pretendimi për cenimin e *identitetit kombëtar* dhe të *trashëgimisë kulturore* është i pabazuar. Sipas raportit të KLSH-së të datës 30.04.2021, Ministria e Kulturës dhe institucionet e specializuara në fushën e trashëgimisë kulturore kanë shfaqur dobësi në marrjen e masave për ruajtjen dhe mbrojtjen e trashëgimisë kulturore të parqeve arkeologjike, ndaj administrimi nga vetë shteti ka pasur probleme dhe nuk ka rezultuar efektiv. Administrimi indirekt i pasurive kulturore, bazuar në nenet 171 dhe 172 të ligjit nr. 27/2018, konsiston në krijimin e një subjekti jofitimprurës të posaçëm. Në këtë kuptim, është përgjegjësi e vetë shtetit të ruajë trashëgiminë kulturore, por pa e kufizuar atë në ushtrimin e detyrave të tij vetë ose nëpërmjet bashkëpunimit me palë private. Qëllimi i FMB-së është mbrojtja, ruajtja, zhvillimi, promovimi dhe menaxhimi më i mirë i pasurisë kulturore, ndërsa shteti mbetet pronar i vetëm i kësaj pasurie. Ky model administrimi është përdorur edhe nga vende të tjera. Për sa u përket pretendimeve për përbërjen e Bordit të Drejtorëve, ky organ nuk parashikohet në marrëveshjen e miratuar me ligjin nr. 50/2022, por në aktet e themelimit, të cilat nuk janë objekt i juridiksionit kushtetues, për më tepër as objekt kërkese. Gjithsesi, pjesëmarrja dhe vendimmarrja në atë bord është e balancuar dhe ndryshimi i numrit të anëtarëve bëhet vetëm me shumicë të cilësuar, ndërsa përcaktimi i anëtarëve në mënyrë nominale buron nga ligji nr. 8788/2001.

15.3. I pabazuar është edhe pretendimi për cenimin e parimit të *shtetit të së drejtës* dhe të *hierarkisë së akteve normative*, pasi FMB-ja merr në administrim dhe jo në pronësi pasurinë kulturore. Në lidhje me kriterin e proporcionalitetit kërkuesi nuk përmend asnjë të drejtë ose vlerë kushtetuese që të jetë prekur për shkak të themelimit dhe funksionimit të një fondacioni nga shteti në bashkëpunim me një OJF. Qëllimi i Konventës së Parisit është përcaktimi i rregullave për krijimin e një sistemi kolektiv të mbrojtjes së trashëgimisë botërore që nuk synon të zëvendësojë shtetet palë dhe as të përcaktojë rregulla administrimi apo menaxhimi që duhet të zbatohen për ruajtjen e trashëgimisë kulturore dhe natyrore botërore. Parashikimet e nenit 4 të Konventës së Parisit nuk vendosin apo imponojnë asnjë ekskluzivitet

të autoritetit shtetëror të një shteti dhe përjashtimin absolut të subjekteve private në detyrën për të garantuar identifikimin, mbrojtjen, konservimin, prezantimin dhe transferimin e vlerave të trashëgimisë kulturore. Mënyra se si shtetet palë organizojnë administrimin e pasurive është një çështje e brendshme që i përket sovranitetit shtetëror. Ligji nr. 50/2022 është në përputhje me Konventën e Parisit, pasi Ministria e Kulturës mbetet përgjegjëse dhe ruan rolin e saj kryesor në menaxhimin e trashëgimisë botërore të Shqipërisë, si dhe vijon të veprojë si pika qendrore për të gjitha këto çështje dhe raportimin në UNESCO. Edhe neni 5 i Konventës së Parisit nuk vendos asnjë detyrim menaxherial të autoritetit shtetëror për pasuritë kulturore. Kurse neni 17 i saj inkurajon shtetet palë që të krijojnë fondacione për mbledhjen e donacioneve dhe financimeve në fushën e trashëgimisë kulturore.

- 15.4. Pretendimi për cenimin e *parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe të autonomisë vendore* është i pabazuar, pasi Parku i Butrintit nuk ka qenë asnjëherë në administrim të pushtetit lokal, por të Ministrisë së Kulturës për shkak të rëndësisë si pasuri kulturore universale. Gjithsesi, duke marrë në konsideratë rekomandimet e UNESCO-s, ministria ka zhvilluar disa seanca konsultimesh në nivel vendor dhe qendror.
- 15.5. Raporti i misionit të përbashkët UNESCO/ICOMOS nuk ka shprehur asnjë shqetësim për kapërcim të kufijve të Kushtetutës dhe ligjit apo mospërputhje me konventat ndërkombëtare në fushën e trashëgimisë kulturore. Ai konfirmon nevojën për kalimin sa më parë të pasurisë në administrim të FMB-së. Raporti është një dokument me fuqi rekomanduese dhe që hartohet në kuadër të monitorimit të pasurisë trashëgimi botërore dhe ai nuk shpreh rezerva për krijimin e FMB-së, por e referon si rekomandim të përmbushur nga plani i menaxhimit të integruar të Parkut të Butrintit. Raporti pranon administrimin indirekt dhe e njeh FMB-në si institucion të ligjshëm, duke lënë rekomandime dhe duke i dhënë përgjigje shqetësimeve të kërkuarit. Problematika kryesore dhe rekomandimet kanë të bëjnë me zonimin e Parkut që nuk parashikohet nga ligji nr. 50/2022, por me akte nënligjore.

16. ***Subjekti i interesuar, Avokati i Popullit***, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar si vijon:

- 16.1. Në lidhje me pretendimin *për cenimin e identitetit kombëtar dhe të trashëgimisë kulturore*, nëpërmjet Marrëveshjes së Administrimit i janë dhënë FMB-së kompetenca mjaft të gjera, pasi ajo mund të vendosë vetë për kryerjen e kërkimeve arkeologjike, miratimin e të gjitha llojeve të ndërhyrjeve dhe aktiviteteve në pasurinë kulturore apo për kufizime të përkohshme të hyrjes në Park të përfaqësuesve të institucioneve shtetërore (përfshirë punonjësit e Institutit të Arkeologjisë). Kjo situatë pasigurie juridike (në kushtet kur do të duhej të parashikohej me ligj dhe jo me protokolle bashkëpunimi garantimi i të drejtave të Institutit Arkeologjik), në aspektin praktik mund të krijojë probleme për gërmimet arkeologjike në të ardhmen, ndërkohë që në aspektin juridik nuk është në harmoni me parimin e shtetit të së drejtës, sipas nenit 4 të Kushtetutës.
- 16.2. Me miratimin e ligjit nr. 50/2022 situata e zbatimit të planeve të menaxhimit mund të komplikohet, pasi duket sikur FMB-ja do të marrë kompetenca për zbatimin e planeve të hartuara nga ajo vetë. Bashkëhartimi dhe miratimi i planeve të menaxhimit të pasurive të përfshira në listën e UNESCO-s nga institucionet shtetërore është standard i pranuar si nga konventat ndërkombëtare, ashtu edhe nga manualët e UNESCO-s në zbatim të tyre. Për arritjen e një standardi, në kuadër të ruajtjes dhe mbrojtjes sa më të mirë të identitetit dhe trashëgimisë kombëtare, rekomandohet harmonizimi në përputhje me legjislacionin e fushave të kulturës dhe mjedisit. Gjithashtu, edhe zbatimi i detyrimeve ndërkombëtare për territorin e Parkut dhe zonën rreth tij ka nevojë për parashikime ligjore specifike para se të kalohet në forma të reja administrimi, siç parashikon ligji nr. 50/2022. Rekomandohet, gjithashtu, rishikimi e përmirësimi i bazës rregullatore të krijimit të marrëdhënies me fondacionin, me qëllim ofrimin e garancive të plota për përmbushjen e funksioneve dhe detyrimeve themelore të shtetit që rrjedhin nga konventat dhe Kushtetuta, sikurse edhe mbajtjen nën kontroll të vazhdueshëm të veprimtarisë së fondacionit për verifikimin e respektimit të detyrimeve kombëtare dhe ndërkombëtare mjedisore, me qëllim që të mos preket niveli i mbrojtjes mjedisore në këtë pasuri botërore dhe zonë Ramsar. Rekomandohet të saktësohet, gjithashtu, lloji i përgjegjësisë që mbajnë përfaqësuesit e AADF-së në fondacion.
- 16.3. Në marrëveshjen e miratuar me ligjin nr. 50/2022 konstatohen një sërë çështjesh që nuk janë në harmoni me parashikimet e akteve ndërkombëtare dhe me nenet 3

dhe 59, shkronja “g”, të Kushtetutës, pasi mund të përbëjnë premisa për cenimin e identitetit dhe të trashëgimisë kulturore. Këto konsistojnë në uljen e nivelit të kontrollit për miradministrimin e Parkut dhe mungesën e parashikimit të garancive konkrete dhe masave reale në rast të shkeljes së marrëveshjes. Sipas aktit të themelimit, por edhe Marrëveshjes së Administrimit, të gjitha kontrollet e ushtruara më parë nga Ministria e Kulturës dhe KLSH-ja nuk do të ushtrohen më dhe strukturat e kontrollit që më parë ishin në varësi të Ministrisë së Kulturës do të zëvendësohen me Njësinë e Monitorimit të Fondacionit, ndërsa kontrolli financiar do të kryhet nëpërmjet një shoqërie auditimi të jashtme, çka nuk garanton parimin e parashikuar në nenin 5, shkronja “g”, të Konventës së Parisit.

- 16.4. Disa parregullsi të tjera, jo të nivelit kushtetues, kanë të bëjnë me pjesëmarrjen e Ministrisë së Kulturës në FMB, pasi legjislacionet që rregullojnë veprimtarinë e institucioneve shtetërore dhe fondacioneve janë të ndryshme. Përfshirja e dy neneve në ligjin nr. 27/2018 dhe nxjerrja e një akti nënligjor të ministrit të Kulturës në zbatim të tyre, janë të pamjaftueshme për të rregulluar pjesëmarrjen e institucioneve shtetërore publike në fondacione. Kuvendi, në tejkallim të parashikimeve ligjore, ka miratuar një marrëveshje të ndryshme nga ajo që parashikon neni 172, pika 5, i ligjit nr. 27/2018, pra një marrëveshje tjetër nga ajo që kanë nënshkruar palët.

III

Procesi në gjykimin kushtetues

17. Në mbledhjen e datës 22.12.2022, Mbledhja e Gjyqtarëve mori në shqyrtim kërkesën për pezullimin e ekzekutimit të ligjit nr. 50/2022. Sipas nenit 45, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, Gjykata, kryesisht ose me kërkesë të palëve, kur vlerëson se zbatimi i ligjit ose aktit mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërore, shoqërore ose të individëve, sipas rastit, me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve ose në seancë plenare urdhëron pezullimin e tij. Duke pasur parasysh përmbajtjen e kësaj dispozite, si edhe referuar argumenteve të kërkuarit në mbështetje të këtij kërkit, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi rrëzimin e kësaj kërkesë si të pabazuar, duke vlerësuar se kërkuari nuk ka arritur të provojë ardhjen e pasojave të rënda ose të pariparueshme nga përmbajtja e aktit të kundërshtuar, çka përbën edhe kriterin thelbësor për të vendosur pezullimin e ekzekutimit të dispozitës/aktit të kundërshtuar.

18. Në datën 12.01.2023 Aleanca për Mbrojtjen e Butrintit ka paraqitur kërkesë për të marrë pjesë në gjykimin kushtetues, në cilësinë e subjektit të interesuar, kërkesë që në aspektin formal është paraqitur nga disa individë që janë identifikuar si përfaqësues dhe themelues të kësaj shoqate. Mbledhja e Gjyqtarëve, pasi vlerësoi interesin e tyre referuar tri cilësi juridike të prezantuara, pra: *i) si organizatë; ii) si grup interesi; iii) si individë*, me vendimin e datës 22.02.2023 vendosi rrëzimin e kërkesës.

19. Në datën 23.01.2023 kërkuesi ka paraqitur përpara Gjykatës kërkesat për thirrjen në gjykim të disa ekspertëve dhe dëshmitarëve, si edhe për kërkimin, administrimin dhe më pas vënien në dispozicion të dokumentacionit të përcaktuar prej tij nga disa organe shtetërore. Me vendimin e datës 31.01.2023, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi rrëzimin e këtyre kërkesave. Sipas saj, referuar natyrës së gjykimit kushtetues dhe fakteve të parashtruara, ato nuk vlerësohet se janë të tilla që të kërkojnë sqarim apo njohuri të posaçme në fusha të caktuara, pra të imponojnë thirrjen në këtë gjykim të dëshmitarëve ose ekspertëve të fushës. Për sa i përket administrimit të dokumentacionit të kërkuar nga kërkuesi, u vlerësua se ai mund ta ushtrojë lirisht këtë të drejtë në institucionet përkatëse.

20. Me kërkesën e datës 27.01.2023 kërkuesi ka kërkuar thirrjen në gjykim, në cilësinë e subjekteve të interesuara, të Presidentit dhe Avokatit të Popullit. Me vendimin e datës 31.01.2023, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi pranimin e kërkesës, duke vlerësuar se thirrja e këtyre subjekteve është në interes të gjykimit kushtetues.

21. Në datën 16.03.2023 Akademia Alternative Shkencore Rrënjët Tona ka paraqitur kërkesë për të marrë pjesë në gjykim në cilësinë e subjektit të interesuar, kurse me kërkesën e datës 17.03.2023 kërkuesi i është drejtuar Gjykatës për: *“Dhënien e kohës së arsyeshme/mjaftueshme për studimin e parashtrësive të palëve të interesuara, si dhe përgatitjen e qëndrimeve dhe/apo kundërshtimeve mbi to, si dhe kërkesa të tjera procedurale”*, duke kërkuar: *i) për shkak të kompleksitetit të çështjes dhe akteve voluminoze të saj, t'i japë kohën e arsyeshme/mjaftueshme për studimin e parashtrimeve të palëve të interesuara dhe për përgatitjen e qëndrimeve dhe kundërshtimeve në lidhje me to; ii) kundërshtimin e thirrjes si subjekt të interesuar të FMB-së; iii) thirrjen në gjykim të disa ekspertëve dhe dëshmitarëve*. Pas shqyrtimit të kërkesave të mësipërme, me vendimin e datës 05.04.2023, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi rrëzimin e kërkesës së Akademisë Alternative Shkencore Rrënjët Tona, duke vlerësuar se ky subjekt nuk legjitimohet për të ndërhyrë në këtë çështje në cilësinë e subjektit të interesuar. Në lidhje me kërkesën e paraqitur nga kërkuesi, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi pranimin e saj pjesërisht, duke i lënë atij kohën e

nevojshme për paraqitjen e prapësimeve për parashtrimet e subjekteve të interesuara, ndërkohë që vendosi rrëzimin për pjesën tjetër.

22. Në seancën plenare publike të zhvilluar në datën 11.07.2023 kërkuesi ka parashtruar disa kërkesa paraprake: *i)* detyrimin e subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, për të vendosur në dispozicion informacionin që lidhet me komunikimet zyrtare ndërmjet Këshillit të Ministrave/Ministrit të Kulturës dhe UNESCO-s për menaxhimin e Butrintit, duke filluar nga viti 2019 e në vijim, procesverbalet e takimeve midis përfaqësuesve të UNESCO-s dhe përfaqësuesve të shtetit shqiptar për menaxhimin e Parkut, si dhe procedurën e ndjekur për zgjedhjen e shtetasit R.H., si anëtar i Bordit të Drejtorëve të FMB-së; *ii)* thirrjen e 5 dëshmitarëve me njohuri specifike që ndihmojnë në gjykimin kushtetues; *iii)* thirrjen si subjekt të interesuar të AADF-së; *iv)* përjashtimin si subjekt të interesuar të FMB-së; *v)* pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 50/2022 deri në vendimmarrjen e Gjykatës. Me vendim të po kësaj date, Gjykata vendosi pranimin vetëm të kërkesës për vënien në dispozicion të komunikimeve zyrtare ndërmjet Këshillit të Ministrave/Ministrit të Kulturës dhe UNESCO-s prej vitit 2019 e në vijim. Gjykata i la kohë kërkuesit deri më 25.07.2023 për t'u njohur me to dhe për t'i bërë me dije nëse ka nevojë për dokumentacion tjetër shtesë për sa i përket këtij kërkimi, ndërkohë që Këshillit të Ministrave i la kohë deri më 25.07.2023 për të vënë në dispozicion të kërkuesit, duke i depozituar pranë Gjykatës, dy shkresat e identifikuarat prej tij në seancë plenare. Në lidhje me kërkesat e tjera paraprake Gjykata vendosi rrëzimin e tyre.

23. Në datën 24.07.2023 Këshilli i Ministrave ka paraqitur në Gjykatë komunikimet e mbajtura mes tij dhe UNESCO-s, materiale të cilat i janë komunikuar kërkuesit me shkresën e datës 25.07.2023. Në datën 28.07.2023 kërkuesi i është drejtuar sërish Gjykatës, duke pretenduar se materialet e paraqitura nga Këshilli i Ministrave nuk janë të plota dhe se ky subjekt nuk ka paraqitur asnjë nga materialet e kërkuara në seancën plenare të datës 11.07.2023. Mbledhja e Gjyqtarëve, me vendimin e datës 31.07.2023, bazuar në nenin 42 të ligjit nr. 8577/2000, vlerësoi t'i shqyrtojë këto pretendime në seancën plenare të radhës, më 21.09.2023.

24. Me kërkesën e datës 11.09.2023 kërkuesi ka kërkuar shtyrjen e seancës së radhës, duke kërkuar paraqitjen e kopjeve të përkthyer në gjuhën shqipe e të certifikuar sipas ligjit të disa prej dokumenteve të paraqitura në gjuhën angleze nga subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave. Mbledhja e Gjyqtarëve, me vendimin e ndërmjetëm të datës 12.09.2023, vendosi rrëzimin e kërkesës dhe detyrimin e subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, që të paraqesë, në afatin e

caktuar, të përkthyer zyrtarisht në gjuhën shqipe dhe në formën e kërkuar nga ligji, aktet dhe dokumentet e përcaktuara nga kërkuesi.

25. Me shkresën nr. 1177/10 prot., datë 13.09.2023, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka parashtruar para Gjykatës se ai ka zbatuar detyrën e lënë në seancën plenare të datës 11.07.2023, duke paraqitur, në formën që ai gjendet (në gjuhën angleze), dokumentacionin e plotë të cilësuar si “provë” nga kërkuesi. Sipas tij, dokumentacionin e kërkuar nga kërkuesi nuk e konsideron si “provë” dhe element i nevojshëm dhe i domosdoshëm për procesin gjyqësor dhe kërkuesi ka qenë në dijeni të plotë të faktit se dokumentacioni i paraqitur me kërkesën e tij është në gjuhë të huaj, duke pasur kohën e nevojshme për të paraqitur pranë Gjykatës prova që konsideron të vlefshme, në formën e parashikuar nga ligji. Mbledhja e Gjyqtarëve, duke konstatuar se subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, nuk ka përmbushur, brenda afatit të caktuar, detyrën e caktuar dhe duke vlerësuar se zhvillimi efektiv i seancës plenare të planifikuar për datën 21.09.2023 bëhej i pamundur, me vendimin e datës 18.09.2023 vendosi shtyrjen e saj për në datën 04.10.2023, duke i rikërkuar këtij subjekti të interesuar të përmbushë detyrën e caktuar deri më 27.09.2023.

26. Në seancën plenare publike të datës 04.10.2023 kërkuesi ka kërkuar marrjen e mendimit *amicus curia* nga Komiteti Juridik i UNESCO-s në lidhje me përputhshmërinë e ligjit nr. 50/2022 me Konventën e Parisit dhe në alternativë ose njëkohësisht të kërkohet nga Qendra e Trashëgimisë Botërore e UNESCO-s vënia në dispozicion e Raportit të Misionit të UNESCO-s sapo të finalizohet dhe të jetë e mundur të shpërndahet (*kërkesa e parë*). Në përfundim të kësaj seance, Gjykata u la palëve kohë deri në datën 06.10.2023 për të paraqitur me shkrim edhe kërkesat për marrje të provave, në formën e kërkuar nga ligji.

27. Në datën 06.10.2023 kërkuesi ka paraqitur para Gjykatës kërkesa: për të mos marrë në konsideratë, në cilësinë e provës, dokumentin “Mendim ligjor ekspert”, të dy profesorëve të Universitetit të Gjenevës, i paraqitur nga subjekti i interesuar, FMB-ja (*kërkesa e dytë*); për vënien në dispozicion në cilësinë e provave për të gjitha palët në procesin kushtetues të dokumenteve të referuara gjatë parashtrimeve të tyre nga subjektet e interesuara, si dhe të disa provave të rikërkuara, konkretisht: 1) vendimi për ndryshimin e Bordit të Drejtorëve të FMB-së dhe procesi dokumentar i bërë për këtë vendim; 2) dosja përzgjedhëse e kandidatit R.H. nga Ministria e Kulturës; 3) shkresa e znj. Elva Margariti drejtuar KLSH-së, ku shpreh garancitë se ajo mund të auditojë Butrintin; 4) marrëveshja e vitit 2002 ose 2003 midis qeverisë shqiptare dhe AADF-së, që lidhet me përfshirjen e saj në Butrint; 5) kontrata e datës 06.09.2023 midis FMB-së dhe

arkitektit japonez për projektin e Qendrës së Vizitorëve; 6) raporti i Misionit të UNESCO-s në Shqipëri i tetorit 2023; 7) procesverbali i takimit të datës 15.02.2023 mes Kryeministrit dhe drejtoreshës së përgjithshme të UNESCO-s që lidhet me Butrintin dhe/ose çdo komunikim tjetër që lidhet me këtë takim; 8) procesverbali i takimit të datës 15.02.2023 mes ministres së Kulturës dhe drejtoreshës së përgjithshme të UNESCO-s që lidhet me Butrintin dhe/ose çdo komunikim tjetër që lidhet me këtë takim; 9) komunikimet mes organizmave të UNESCO-s, gjegjësisht të Misionit Këshillimor të UNESCO-s për Butrintin, me përfaqësues të shtetit shqiptar gjatë periudhës kohore 20-30 tetor 2022 (Misioni i UNESCO-s për Butrintin i përbërë nga përfaqësues të World Heritage Center dhe ICOMOS) (*kërkesa e tretë*); për zbatimin e vendimit të ndërmjetëm të Mbledhjes së Gjyqtarëve të datës 11.07.2023 dhe marrjen e materialeve (provave) të domosdoshme për gjykimin kushtetues, duke argumentuar që të evidentohet nga subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, se cila shkresë apo e-mail zyrtar përmban informacionet e dërguara UNESCO-s dhe komentet e kësaj të fundit për disa pika thelbësore në lidhje me zbatimin e Konventës së Parisit, duke identifikuar edhe informacionin përkatës (*kërkesa e katërt*); për zëvendësimin e subjektit të interesuar, FMB-së, me AADF-në (*kërkesa e pestë*).

28. Në lidhje me këto kërkesa, Gjykata, me vendimin e ndërmjetëm të datës 10.10.2023, në lidhje me kërkesën e parë dhe pikën 6 të kërkesës së tretë, rezervoi të drejtën të shprehet në një moment të mëvonshëm. Gjykata gjeti të bazuar pikën 3 të kërkesës së tretë, duke i kërkuar subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, të vërë në dispozicion të Gjykatës shkresën e znj. Elva Margariti drejtuar KLSH-së, ndërkohë që vendosi rrëzimin për pjesën tjetër. Kurse për t'i dhënë përgjigje kërkesës për marrjen e një opinionimi *amicus curia* nga organizmat e UNESCO-s, Gjykata vlerësoi të kërkojë informacion nga UNESCO nëse ky organ jep opinione ligjore *amicus curiae* për gjykatat kushtetuese të shteteve anëtare të Konventës së Parisit në lidhje me pajtueshmërinë e masave/legjislacionit kombëtar me këtë konventë, si dhe informacion në lidhje me kohën kur raporti i UNESCO-së për vitin 2023 do të jetë publik. Me shkresën e datës 25.10.2023 Zyra e Standardeve Ndërkombëtare dhe Çështjeve Ligjore të UNESCO-s ka kthyer përgjigje se Konferenca e Përgjithshme e UNESCO-s do të mbahej në datat 7-22 nëntor 2023 dhe se “Komiteti Ligjor i Konferencës së Përgjithshme nuk është i mandatuar të japë opinione ligjore “amicus curiae” për gjykatat kushtetuese të shteteve anëtare të Konventës së Trashëgimisë Botërore”. Për rrjedhojë, me vendimin e datës 30.10.2023, Gjykata vendosi rrëzimin e kësaj kërkesë për sa kohë që ajo është ligjërish e pamundur.

29. Në datën 27.10.2023 kërkuesi i është drejtuar Gjykatës me kërkesë për vënien në dispozicion nga subjekti i interesuar të shkresës nr. 1827 prot., datë 19.04.2023 të Këshillit të Ministrave drejtuar Ministrisë së Kulturës, duke pretenduar se ka shërbyer si zanafillë e ndryshimit thelbësor të qëndrimit të KLSH-së në seancë plenare dhe se ndodhemi përpara një rrethane të re për të cilën ai nuk ka pasur dijeni. Gjykata, me vendimin e datës 30.10.2023, vendosi pranimin e kërkesës, duke i kërkuar subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, që për nevoja të këtij gjykimi kushtetues të paraqesë të gjithë praktikën që lidhet me shkresën nr. 1827 prot., datë 19.04.2023 brenda datës 02.11.2023.

30. Me vendimin e datës 02.11.2023 Gjykata ka vendosur të pranojë kërkesën e paraqitur nga kërkuesi për shtyrjen e seancës plenare të caktuar për t'u zhvilluar në datën 08.11.2023. Në seancën plenare të datës 13.11.2023 kërkuesi paraqiti kërkesë për përjashtimin nga gjykimi të tre anëtarëve të trupit gjykues, për të cilat Gjykata, pasi dëgjoi edhe palët e tjera në gjykim, vendosi rrëzimin e tyre, duke vlerësuar se asnjë nga këta gjyqtarë nuk gjendet në kushtet e parashikuara nga neni 36 i ligjit nr. 8577/2000. Në vijim Gjykata, pasi mori në shqyrtim edhe disa kërkesa të tjera të paraqitura nga kërkuesi gjatë seancës, vendosi mbylljen e hetimit gjyqësor dhe administrimin e provave, përveç atyre të refuzuara me vendim të ndërmjetëm dhe caktimin e seancës plenare në datën 30.11.2023 për paraqitjen e konkluzioneve përfundimtare dhe për t'i dhënë mundësinë kërkuesit që në rast të miratimit të raportit të UNESCO-s të paraqesë pretendimet e tij në lidhje me të brenda kësaj date.

31. Në datën 22.12.2023 kërkuesi, përmes postës elektronike, i është drejtuar Gjykatës duke e informuar për *e-mail*-in e po kësaj date të Zyrës së UNESCO-s, në përgjigje të informacionit të kërkuar nga ky subjekt dhe në datën 29.12.2023 ka paraqitur kërkesë për të kërkuar Gjykata, zyrtarisht, nga Ministria e Kulturës, si organi përgjegjës i Institutit Kombëtar të Trashëgimisë Kulturore (IKTK), raportin e misionit të UNESCO-s dhe ICOMOS-it të tetorit të vitit 2022 dhe vënien e tij në dispozicion të palëve. Për këtë arsye, kërkuesi ka kërkuar riçeljen e seancës plenare në mbështetje të nenit 44 të ligjit nr. 8577/2000.

32. Në përgjigje të shkresës së Gjykatës nr. 133 prot., datë 25.01.2024, IKTK-ja, me shkresën nr. 114/1 prot., datë 26.01.2023, ka informuar se në datat 14.09.2023 dhe 02.10.2023, përmes postës elektronike dhe materialit shkresor, është përcjellë pranë këtij institucioni raporti final i misionit të përbashkët UNESCO/ICOMOS për Qendrën e Pasurisë Botërore Butrint. Në këto kushte, Gjykata, në mbështetje të nenit 44, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, duke vlerësuar se administrimi i këtij raporti është i nevojshëm për sqarimin e aspekteve të kësaj çështjeje dhe

shqyrtimin e saj, me vendimin e datës 30.01.2024, vendosi riçeljen e seancës plenare dhe zhvillimin e saj mbi bazë të dokumenteve.

33. Me shkresën e datës 01.02.2024, Gjykata i është drejtuar IKTK-së për vënien në dispozicion të një kopjeje të këtij raporti, i cili i është përcjellë nga kjo e fundit me shkresën e datës 02.02.2024, në gjuhën angleze. Me shkresën e datës 07.02.2024, Gjykata ka informuar palët në gjykim për përcjelljen e raportit dhe se ai është në proces përkthimi, kurse me shkresën e datës 12.02.2024 u ka vënë në dispozicion kopje të tij në gjuhën angleze dhe të përkthyer në gjuhën shqipe.

34. Në datën 13.02.2024 kërkuesi i është drejtuar Gjykatës me kërkesë për marrjen e dokumentacionit të plotë në lidhje me komunikimin e IKTK-së me UNESCO-n. Sipas kërkuetit, nevojitej të administrohej edhe raporti i gjendjes së konservimit të Butrintit që do të shqyrtohet në sesionin e 46 të Komitetit të Trashëgimisë Botërore, i përmendur në seancën e datës 30.11.2023 nga subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, si me rëndësi dhe i domosdoshëm për gjykimin kushtetues. Në lidhje me këtë kërkesë, me vendimin e ndërmjetëm të datës 14.02.2024, Gjykata vendosi rrëzimin e saj si të pabazuar.

35. Me kërkesën e datës 19.02.2024 kërkuesi i është drejtuar sërish Gjykatës, duke e vënë në dijeni për një dokument të UNESCO-s të datës 04.10.2023, të nënshkruar nga drejtori i Qendrës së Trashëgimisë Botërore, drejtuar Ambasadores së Delegacionit të Përhershëm të Shqipërisë në UNESCO, duke kërkuar nga Gjykata të konfirmojë nga subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, autenticitetin dhe vërtetësinë e tij dhe nëse kjo konfirmohet, caktimin e një afati kohor të arsyeshëm, në mënyrë që kërkuesi të parashtojë analizën dhe konkluzionet lidhur me të, si dhe argumentet që sjell ky dokument në mbështetje të kërkesës. Me vendimin e ndërmjetëm të datës 20.02.2024, Gjykata vendosi rrëzimin e kërkesës.

IV

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese

36. Gjykata ka pohuar se juridiksioni kushtetues e merr përcaktimin e natyrës dhe kufijve të tij drejtpërdrejt nga neni 124 i Kushtetutës, sipas të cilit: “1. Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të saj. 2. Gjykata Kushtetuese i nënshtrohet vetëm Kushtetutës.”. Kjo dispozitë kushtetuese përcakton funksionin themelor të saj, që lidhet me dhënien e drejtësisë kushtetuese nëpërmjet interpretimit përfundimtar të normës

kushtetuese, ndërkohë që juridiksioni kushtetues detajohet në dispozitat e tjera të Kushtetutës, ku veçanërisht neni 131 parashikon kompetencën kushtetuese sipas natyrës së çështjes. Megjithatë, Gjykata vendos edhe për çështje që parashikohen shprehimisht në norma të tjera kushtetuese (*shih vendimet nr. 1, datë 23.01.2023; nr. 38, datë 09.12.2022; nr. 36, datë 04.11.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Nga ana tjetër, po në drejtim të juridiksionit të saj, Gjykata ka theksuar se natyra e pretendimeve të ngritura është një nga elementet përcaktues të juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e një çështjeje konkrete dhe se, në përputhje me kompetencat e parashikuara nga Kushtetuta, ajo e përcakton vetë juridiksionin e saj gjatë shqyrtimit të çështjeve, rast pas rasti (*shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 4, datë 15.02.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

37. Gjykata vëren se në datën 24.02.2021 ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe AADF-së është lidhur Marrëveshja për Themelimin e Fondacionit dhe, në vijim, mes Ministrisë së Kulturës dhe FMB-së është lidhur Marrëveshja e Administrimit, me anë të së cilës fondacionit i është dhënë e drejta ekskluzive dhe detyrimi për administrimin indirekt të pasurisë kulturore dhe të të drejtave e detyrimeve të tjera të parashikuara në këtë marrëveshje, në përputhje me legjislacionin e zbatueshëm dhe marrëveshjen e bashkëpunimit (pika 4.1 e marrëveshjes). Në mbështetje të nenit 172, pika 5, të ligjit nr. 27/2018, që parashikon se marrëveshja i nënshtrohet miratimit në Kuvend në rastet e administrimit të pasurive kulturore me rëndësi universale, Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 50/2022, i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 108, datë 29.07.2022. Ligji nr. 50/2022 në nenin 1 të tij parashikon: “*Miratohet marrëveshja për administrimin e nënzonave të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit, sipas tekstit që i bashkëlidhet këtij ligji*”, kurse në nenin 2 parashikon hyrjen në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare.

38. Gjykata thekson, së pari, se ligji nr. 50/2022, ashtu si edhe çdo ligj tjetër, nuk përjashtohet nga kontrolli kushtetues në kuptim të përmbajtjes së nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës. Megjithatë, duke pasur parasysh përmbajtjen e ligjit objekt kërkese, edhe pse palët në proces nuk kanë paraqitur pretendime në këtë drejtim, Gjykata vlerëson të ndalet paraprakisht në vlerësimin e juridiksionit të saj për kontrollin e akteve objekt kërkese. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson të vërë në diskutim çështjen e juridiksionit të saj për kontrollin e ligjit miratues në aspektin substancial, pra për kontrollin e Marrëveshjes së Administrimit të lidhur ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe FMB-së, bashkëlidhur ligjit nr. 50/2022.

39. I pyetur në seancë plenare në lidhje me natyrën e kësaj kontrate, subjekti i interesuar Kuvendi u përgjigj se marrëveshja e miratuar me ligjin nr. 50/2022, si akt normativ i miratuar nga

Kuvendi me procedurë parlamentare, është jashtë sferës së përkufizimeve të Kodit Civil dhe Kodit të Procedurave Administrative. Sipas këtij subjekti, çfarëdo karakteri të ketë në vetvete Marrëveshja e Administrimit (*sui generis*, hibride apo në sferën e së drejtës publike) fakt i pakundërshtueshëm është se ajo ka marrë fuqinë dhe efektin e ligjit, pra është akt normativ (ligj) i miratuar nga Kuvendi në përputhje me funksionin e tij ligjvënës.

40. Gjykata vëren se sipas jurisprudencës kushtetuese vetëm aktet normative mund të jenë objekt i kontrollit abstrakt dhe, në këtë kuptim, karakteri normativ i aktit të kundërshtuar është elementi përcaktues që ndan juridiksionin kushtetues nga ai i gjykatave të zakonshme. Për këtë qëllim, gjatë ushtrimit të kontrollit abstrakt të normës, Gjykata ndalet, paraprakisht, në natyrën e aktit të kundërshtuar, çka lidhet drejtpërdrejt me juridiksionin kushtetues për shqyrtimin substancial të tij (*shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 86, datë 30.12.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Një akt me karakter normativ vendos norma të përgjithshme sjelljeje me karakter abstrakt, i shtrin efektet mbi një kategori të pacaktuar subjektsh dhe nuk është shterues në zbatimin e tij (*shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 86, datë 30.12.2016; nr. 14, datë 21.03.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Natyra normative e aktit është e lidhur me fuqinë e përgjithshme të tij, në pikëpamje të aftësisë për të prekur situatën juridike të personave juridikë apo fizikë me anë të krijimit të të drejtave ose detyrimeve për ta (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

41. Gjykata thekson se, në parim, ligjet kanë natyrë të përgjithshme, çka është ndër tiparet tipike dhe thelbësore të akteve me natyrë normative dhe që i dallojnë ato nga aktet me natyrë individuale. Në këtë kuptim, Gjykata thekson se ajo nuk vë në diskutim natyrën jo normative të vetë Marrëveshjes së Administrimit, palë të së cilës janë një institucion publik me personalitet juridik, Ministria e Kulturës dhe një person juridik privat, FMB-ja. Qëllimi i kësaj marrëveshjeje, si një akt vullneti mes palëve, është administrimi efektiv, sipas një modeli administrimi indirekt të pasurisë së trashëgimisë kulturore, i parashikuar nga ligji, që synon konservimin, mbrojtjen dhe rritjen e vlerave të trashëgimisë kulturore të pasurisë kulturore, përmes së cilës, Ministria e Kulturës, si përfaqësuese e Qeverisë së Republikës së Shqipërisë, i jep FMB-së të drejtën ekskluzive dhe detyrimin për administrimin indirekt të pasurisë kulturore dhe të të drejtave dhe detyrimeve të tjera të parashikuara në këtë marrëveshje, duke përcaktuar të drejtat dhe detyrimet e fondacionit, por pa u kufizuar në to.

42. Si përjashtim nga rregulli i përgjithshëm i natyrës së akteve normative, ligjvënësi ka zgjedhur të parashikojë në legjislacionin e brendshëm modele të tilla që lejojnë Kuvendin të

ndërhyjë për miratimin edhe të akteve që, pavarësisht se nuk normojnë rregulla të përgjithshme sjelljeje, mbartin në vetvete interes publik ose kombëtar. Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se ruajtja e trashëgimisë kulturore dhe, kur është e mundur, administrimi i saj, kanë për qëllim, ndër të tjera, kujdesin për burimet historike, kulturore dhe artistike, mbrojtja dhe promovimi i të cilave u përket autoriteteve shtetërore dhe, në këtë drejtim, ato gëzojnë një hapësirë vlerësimi në përcaktimin e interesit të përgjithshëm të shoqërisë (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

43. Në rastin konkret rezulton se neni 53 i ligjit nr. 27/2018 ka bërë klasifikimin e pasurive kulturore të paluajtshme, për sa i përket rëndësisë së tyre kulturore, kërkimore dhe rëndësisë sociale, ku në kategorinë “me rëndësi universale” bëjnë pjesë vlerat e paluajtshme kulturore që janë në Listën e Trashëgimisë Botërore të UNESCO-s. Në vijim, në nenin 172, pika 5, të këtij ligji është parashikuar se në rastet kur administrimi i pasurive të trashëgimisë kulturore me rëndësi universale kryhet nga persona juridikë jofitimprurës, marrëveshja e lidhur nga ministria përgjegjëse për trashëgiminë kulturore me fondacionin e posaçëm për administrimin i nënshtrohet miratimit në Kuvend.

44. Në kuptim të sa më sipër, Parku Kombëtar i Butrintit përfaqëson një nga zonat e trashëgimisë kulturore, arkeologjike, mjedisore dhe turistike të vendit. Për shkak të vlerave të tij historiko-kulturore qyteti antik i Butrintit është përfshirë në Listën e Monumenteve të Mbrojtura të Pasurisë Kombëtare dhe në vitin 1992 ai është përfshirë edhe në Listën e Trashëgimisë Botërore të UNESCO-s. Për rrjedhojë, qëllimi i parashikimit përmes ligjit nr. 27/2018 të ndërhyrjes së Kuvendit në këtë rast, si përfaqësues i vullnetit të popullit, lidhet me detyrimin e shtetit, të sanksionuar në Kushtetutë dhe Konventën e Parisit, për mbrojtjen dhe ruajtjen e këtyre vlerave të pasurisë universale. Nisur nga kjo premisë, edhe pse në rastin konkret jemi para një përjashtimi nga rregulli i natyrës së përgjithshme të aktit të miratuar nga Kuvendi, natyra e pasurisë kulturore kombëtare në fjalë përcakton edhe interesin publik në rastin konkret, i cili, në vlerësimin e ligjvënësit, është i tillë që nuk mund të vlerësohet apo përcaktohet nga organe të tjera të pushtetit publik. Gjykata vlerëson se edhe pse tipikisht nuk jemi para një akti me karakter të përgjithshëm, që ka normuar rregulla të përgjithshme të sjelljeve, marrëveshja që i bashkëlidhet ligjit nr. 50/2022 ka marrë, për këtë shkak, veshje formale me ligj.

45. Megjithatë, kjo nuk është e mjaftueshme për të përcaktuar juridiksionin kushtetues në rastin konkret, për sa kohë që ai nuk aktivizohet automatikisht vetëm sepse një akt i caktuar me natyrë jo normative vishet formalisht me ligj për shkak të miratimit të tij nga Kuvendi, për sa kohë

ai është i lidhur ngushtësisht edhe me natyrën kushtetuese të pretendimeve të ngritura. Gjykata vëren se kërkuesi nuk ka ngritur pretendime në lidhje me procedurën parlamentare të miratimit të akteve objekt kërkesë, pra për anën formale, por pretendimet e parashtruara në kërkesë kanë të bëjnë me anën përmbajtësore të këtyre akteve. Kërkuesi ka pretenduar se parashikimet e marrëveshjes bien ndesh me identitetin kombëtar dhe trashëgiminë kulturore, si dhe me parimet e shtetit të së drejtës dhe të hierarkisë së akteve normative, të ligjshmërisë, të kontrollit të financave publike, të ndarjes e balancimit të pushteteve dhe atë të autonomisë vendore, pretendime këto që, për nga natyra e tyre, bëjnë pjesë në juridiksionin kushtetues.

46. Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se ajo ka juridiksion për kontrollin e kushtetutshmërisë së akteve objekt kërkesë, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, për sa kohë që jo vetëm që marrëveshja e miratuar me ligjin nr. 50/2022 dhe që i bashkëlidhet atij për këtë shkak ka marrë veshje formale me ligj, por edhe bazuar në natyrën kushtetuese të pretendimeve të parashtruara në kërkesë, që janë elementet përcaktuese të juridiksionit kushtetues.

B. Për legjitimitimin e kërkuetit

B.1. Për legjitimitimin racione personae

47. Çështjen e legjitimitimit (*locus standi*) Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhet me vënien në lëvizje të një procesi kushtetues. Në lidhje me subjektin kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, të parashikuar në nenin 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenin 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, Gjykata ka theksuar se interesi publik i këtyre funksionarëve publikë është i prezumuar, pasi një kërkesë e tyre vë në lëvizje një kontroll abstrakt e objektiv të aktit normativ dhe interesi që kërkohet të mbrohet lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e rregullt të shtetit të së drejtës (*shih vendimet nr. 35, datë 15.06.2023; nr. 18, datë 07.07.2022; nr. 55, datë 27.07.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

48. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se kërkuesi legjitimohet *racione personae* si në aspektin formal, në kushtet kur kërkesa është paraqitur nga një numër prej 36 deputetësh të Kuvendit, ashtu edhe substancial për vënien në lëvizje të kontrollit abstrakt të pajtueshmërisë me Kushtetutën të akteve objekt kërkesë.

B.2. Për legjitimitimin racione temporis

49. Sipas subjekteve të interesuara, Kuvendit dhe FMB-së, në lidhje me pretendimin për cenimin e *parimit të ligjshmërisë* kërkuesi nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi argumentet kanë të bëjnë me antikushtetutshmërinë e ligjit nr. 27/2018 dhe VKM-ve nr. 279/2019 e nr. 625/2019, për rrjedhojë është paraqitur jashtë afatit ligjor 2-vjeçar të përcaktuar nga neni 50, pika 1, i ligjit nr. 8577/2000.

50. Sipas nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, afati për paraqitjen e kërkesës për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjit ose të akteve të tjera normative me Kushtetutën është 2 vjet nga hyrja në fuqi e aktit. Ligji nr. 50/2022 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 108, datë 29.07.2022 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit, kurse kërkesa është paraqitur në Gjykatë më 14.11.2022, pra brenda afatit ligjor. Për rrjedhojë, kërkuesi legjitimohet edhe *ratione temporis*.

51. Gjykata vëren, gjithashtu, se edhe pse nuk janë objekt i kërkesës në shqyrtim, në përmbajtje të saj janë ngritur pretendime që kanë të bëjnë me përmbajtjen dhe zbatimin e neneve 171 dhe 172 të ligjit nr. 17/2018. Po kështu, kërkuesi ka kundërshtuar edhe përmbajtjen e parashikimeve të VKM-ve nr. 279/2019 dhe nr. 625/2019, pasi në kundërshtim me nenin 118 të Kushtetutës i kanë dhënë KKMPK-së, organi që ka vendosur dhënien e statusit “partner strategjik” AADF-së, kompetenca përtej atyre të dhëna me ligj, duke cenuar kështu rezervën ligjore. Gjykata konstaton se ligji nr. 27/2018 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 86, datë 12.06.2018 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit, kurse VKM-të janë botuar në Fletoret Zyrtare nr. 64, datë 06.05.2019 dhe nr. 132, datë 25.09.2019, çka përcakton edhe momentin e hyrjes në fuqi të këtyre akteve dhe nga i cili fillon edhe afati 2-vjeçar për të kërkuar kontrollin abstrakt të pajtueshmërisë me Kushtetutën. Për rrjedhojë, kërkuesi nuk legjitimohet *ratione temporis* për kundërshtimin e këtyre akteve normative, pasi pretendimet e tij janë paraqitur jashtë afatit ligjor 2-vjeçar.

B.3. Për legjitimimin ratione materiae

52. Gjykata, referuar thelbit të kërkesës në shqyrtim, vëren se kërkuesi ka pretenduar se ligji nr. 50/2022 ka cenuar *identitetin kombëtar* dhe *trashëgiminë kulturore*, pasi shteti ka hequr dorë nga detyrimi për të ruajtur, administruar e zhvilluar Parkun si përfaqësues i identitetit dhe trashëgimisë kombëtare, duke ia dhënë me koncesion një personi juridik privat edhe pse këto prerogativa i takojnë si detyrim sovran dhe ekskluziv shtetit shqiptar dhe nuk mund të transferohen te një subjekt privat. Po në këtë drejtim, kërkuesi ka pretenduar se statuti dhe Marrëveshja për Themelimin e Fondacionit parashikojnë se shteti do të luajë rolin e tij nëpërmjet një përfaqësimi të paqenë në Bordin e Drejtorëve, i cili përbëhet nga 5 anëtarë, të përcaktuar në mënyrë nominale,

ku përfaqësuesit e shtetit janë në pakicë dhe ku vetëm ministrja paraqitet në cilësi shtetërore, ndërsa përfaqësuesi tjetër nuk ka asnjë funksion shtetëror. Po sipas kërkuessit, është cenuar edhe *parimi i shtetit të së drejtës dhe i hierarkisë së akteve normative*, pasi ligji nr. 50/2022 është nxjerrë në kundërshtim me nenin 122 të Kushtetutës, për sa kohë që në Konventën e Parisit nuk ka asnjë dispozitë që lejon menaxhimin ose administrimin e pasurive kulturore kombëtare nga ente/OJF private, ndërkohë që ky është detyrim dhe përgjegjësi ekskluzive dhe e patransferueshme e shtetit palë.

53. Sipas subjekteve të interesuara, Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave, pretendimi për cenimin e *identitetit kombëtar* dhe të *trashëgimisë kulturore* lidhet me përbërjen e Bordit të Drejtorëve të FMB-së, parashikime që nuk janë pjesë e Marrëveshjes së Administrimit, por e aktit të themelimit të fondacionit, i cili nuk është objekt i këtij gjykimi. Sipas këtyre subjekteve, shteti nuk zhvishet në asnjë moment nga përgjegjësia e tij për ruajtjen dhe zhvillimin e pasurisë kulturore të Butrintit, pasi ai, nëpërmjet Ministrisë së Kulturës, është edhe administrues, edhe kontrollues.

54. Sipas subjektit të interesuar, FMB-së, pretendimet për mënyrën e krijimit, statutin, organizimin e brendshëm, si dhe procedurën e shpalljes së tij partner strategjik i përkasin juridiksionit të zakonshëm gjyqësor, për rrjedhojë nuk mund të shqyrtohen nga Gjykata.

55. Gjykata, duke pasur parasysh thelbin e këtyre pretendimeve të kërkuessit, vlerëson se ato kanë të bëjnë në thelb me përmbushjen e detyrimit nga ana e shtetit për respektimin dhe mbrojtjen e pasurisë kulturore universale e lidhur kjo me identitetin kombëtar, si detyrime që burojnë nga Kushtetuta dhe Konventa e Parisit, e cila si një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar që ka epërsi mbi ligjet e vendit, përcakton detyrimin e shtetit që në miratimin e kuadrit ligjor të brendshëm të ruajë dhe mbrojë rolin parësor të shtetit për mbrojtjen dhe konservimin e pasurisë së trashëgimisë kulturore. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se këto pretendime me natyrë kushtetuese do të shqyrtohen në vijim së bashku, në këndvështrim të parimit të identitetit kombëtar dhe të trashëgimisë kulturore të lidhur me parimin e shtetit të së drejtës dhe të hierarkisë së akteve ligjore. Kurse për sa u përket pretendimeve të kërkuessit, po në drejtim të identitetit kombëtar dhe trashëgimisë kulturore, që kanë të bëjnë me raportin e përfaqësimit të shtetit në Bordin e Drejtorëve sipas statutit dhe Marrëveshjes për Themelimin e Fondacionit, Gjykata vlerëson se ato nuk mund të merren në shqyrtim prej saj për sa kohë që aktet e formimit dhe organizimit të brendshëm të FMB-së nuk janë objekt kërkesë dhe nuk i nënshtrohen kontrollit kushtetues.

56. Kërkuessi ka pretenduar cenimin e *parimit të ligjshmërisë* të parashikuar nga neni 118 i Kushtetutës, për shkak të procedurës për dhënien e statusit “partner strategjik” AADF-së. Sipas

tij, ligji nr. 27/2018 nuk i ka dhënë kompetenca KKMPK-së që të vlerësojë si të tillë një subjekt që synon të marrë administrimin e një pasurie kulturore me vlera universale dhe ky organ ka kompetencë të miratojë vetëm strategjitë për administrim të qëndrueshëm ekonomik dhe format e bashkëpunimit në trashëgiminë kulturore. Sipas kërkuarit, ky parim cenohet edhe nga përmbajtja e VKM-së nr. 279/2019, me të cilën Këshilli i Ministrave ka autorizuar KKMPK-në me më shumë kompetenca nga ato që i ka dhënë Kuvendi me ligjin nr. 27/2018 dhe VKM-në nr. 625/2019, duke i dhënë KKMPK-së një kompetencë që nuk e ka sipas ligjit dhe as nuk mund ta kryejë, nisur dhe nga kriteret që përcaktojnë emërimin e anëtarëve të këtij organi. Sipas kërkuarit, duke qenë se AADF-ja e gëzon statusin në mënyrë antiligjore, ekzistenca e FMB-së është antikushtetuese.

57. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, argumentet e kërkuarit në lidhje me parimin e ligjshmërisë lidhen me akte ligjore ose nënligjore që nuk janë objekt i këtij gjykimi kushtetues. Sipas këtij subjekti, vlerësimi i partnerit strategjik është bërë nga KKMPK-ja në bazë të kriterëve të parashikuara nga dispozitat e ligjit nr. 27/2018 dhe aktet e tjera nënligjore dhe kriteret e referuara nga kërkuari si antikushtetuese janë përcaktuar në VKM-të nr. 279/2019 dhe nr. 625/2019, të cilat për sa kohë nuk janë pjesë e objektit të kërkesës nuk mund t'i nënshtrohen shqyrtimit kushtetues.

58. Gjykata vëren se në mbështetje të parashikimeve të ligjit nr. 27/2018, AADF-ja, një organizatë jofitimprurëse, e organizuar dhe themeluar sipas ligjeve të shtetit të Delaware, SHBA, që vepron përmes degës së saj në Shqipëri, e regjistruar me vendimin nr. 359, datë 18.03.2011 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, në datën 15.10.2019 i ka paraqitur ministrisë përgjegjëse shprehjen e interesit për krijimin e fondacionit të posaçëm për administrimin indirekt të pasurisë kulturore në nënzonat A3 të Parkut të Butrintit. Me vendimin nr. 3, datë 06.04.2020, KKMPK-ja ka vendosur vlerësimin si partner strategjik të AADF-së për themelimin e fondacionit të posaçëm. Në datën 24.02.2021 ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe AADF-së është lidhur Marrëveshja për Themelimin e Fondacionit dhe, në vijim, mes Ministrisë së Kulturës dhe FMB-së, është lidhur Marrëveshja e Administrimit, që është objekt i këtij gjykimi.

59. Gjykata vëren se pretendimet e kërkuarit në këtë drejtim kanë të bëjnë me statusin që i është njohur AADF-së si partner strategjik, pra në thelb me përmbajtjen e vendimit të KKMPK-së, i cili, jo vetëm që nuk është pjesë e këtij gjykimi, por për nga natyra e tij është një akt individual, për rrjedhojë Gjykata nuk ka juridiksion *ratione materiae* për shqyrtimin e tij.

60. Kërkuari ka pretenduar edhe cenimin e parimit të kontrollit të financave publike, pasi shmanget tërësisht kontrolli i shtetit për të ardhurat që do të gjenerohen nga një pasuri kombëtare.

Kërkuesi ka pretenduar se duke qenë se objekti i Marrëveshjes së Administrimit është, ndër të tjera, dhënia në administrim e pasurisë publike, me qëllim rritjen e të ardhurave për ta përmirësuar atë, kurrësi nuk mund të shmanget kontrolli i KLSH-së. Sipas tij, me krijimin e FMB-së i hiqet mundësia KLSH-së të kontrollojë se çfarë bëhet me paratë e pasurisë publike, sepse ajo është subjekt privat dhe nuk auditohet nga ky organ, ndalim ky i shprehur në pikën 26.5 të statutit.

61. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit, pretendimi për cenimin e nenit 163 të Kushtetutës është i pabazuar, pasi fondacioni është një OJF, për rrjedhojë mënyra e administrimit të të ardhurave rregullohet sipas ligjit nr. 8788/2001. Sipas këtij subjekti, neni 26 i statutit të FMB-së nuk e pengon KLSH-në të ushtrojë kontroll në pjesën e fondeve që kanë burim buxhetin e shtetit dhe as ligji nr. 50/2022 nuk përmban ndonjë ndalim që fondet e buxhetit të shtetit të kontrollohen nga ky organ.

62. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, ky pretendim i referohet nenit 5, pika 1, shkronja “o”, të aktit të themelimit të FMB-së, që nuk është objekt i këtij gjykimi kushtetues dhe në asnjë dispozitë të Marrëveshjes së Administrimit ose ligjit nr. 50/2022 nuk është parashikuar përjashtimi i veprimtarisë së FMB-së nga auditimi i KLSH-së. Sipas këtij subjekti, objekt auditimi nga KLSH-ja është përdorimi i fondeve të transferuara në fondacion nga shteti shqiptar, si dhe veprimtaria ekonomike në tërësi e tij në menaxhimin e të ardhurave që vijnë nga Parku, si pasuri publike, por jo fondet që investohen nga AADF-ja.

63. Sipas subjektit të interesuar, FMB-së, Marrëveshja e Administrimit nuk ndalon ushtrimin e kontrollit nga KLSH-ja dhe parashikimet e nenit 26.5 të statutit nuk pengojnë kontrollin e fondeve që kanë burim buxhetin e shtetit. Sipas tij, fondet e financuara nga AADF-ja nuk janë objekt i KLSH-së, pasi ato nuk janë fonde publike të shtetit shqiptar, duke qenë AADF-ja subjekt i kontrollit nga autoritetet përkatëse të përcaktuara në statutin e themelimit.

64. Subjekti i interesuar, KLSH-ja, në prapësimet e tij drejtuar Gjykatës, është shprehur se Marrëveshja e Administrimit bie ndesh me nenin 162 të Kushtetutës, pasi për nga natyra e saj juridike pasuria që jepet në administrim është brenda fushës së kompetencës së KLSH-së, ndërkohë që ligji e pengon këtë organ në ushtrimin e funksionit dhe kompetencave të tij. KLSH-ja ka pretenduar se përmbajtja e pikës 5 të nenit 26 të statutit të FMB-së dhe e nenit 18 të Marrëveshjes për Themelimin e Fondacionit cenojnë sferën e kompetencave dhe pavarësinë e KLSH-së dhe ato janë pjesë integrale e vetë Marrëveshjes së Administrimit, duke cenuar edhe parimin e shtetit të së drejtës dhe të hierarkisë së akteve juridike, pasi me një ligj të miratuar me shumicë të thjeshtë cenohen kompetencat e miratuara me shumicë të cilësuar. Në seancën plenare

publike të datës 30.11.2023, përfaqësuesi i KLSH-së ndryshoi qëndrim në lidhje me këtë pretendim, duke kërkuar interpretim pajtues të dispozitave të ligjit nr. 50/2022 dhe të kuadrit ligjor të auditimit të jashtëm në sektorin publik, me qëllim sqarimin e kompetencave që ka KLSH-ja për auditimin e mënyrës së përdorimit, administrimit dhe mbrojtjes së fondeve publike që lidhen me Parkun e Butrintit.

65. Sipas nenit 162, pika 1, të Kushtetutës, KLSH-ja është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar. Ajo u nënshtrohet vetëm Kushtetutës dhe ligjeve dhe sipas nenit 163 të saj, KLSH-ja kontrollon: a) veprimtarinë ekonomike të institucioneve shtetërore e të personave të tjerë juridikë shtetërorë; b) përdorimin dhe mbrojtjen e fondeve shtetërore nga organet e pushtetit qendror dhe atij vendor; c) veprimtarinë ekonomike të personave juridikë, në të cilët shteti ka më shumë se gjysmën e pjesëve ose të aksioneve, ose kur huatë, kreditë dhe detyrimet e tyre garantohen nga shteti. Në kuptim të këtyre kompetencave, Gjykata, referuar përmbajtjes së akteve të kundërshtuara, vëren se ato nuk përmbajnë parashikime që të mos lejojnë ushtrimin e kompetencës kushtetuese të këtij organi për kontrollin e përdorimit të fondeve publike në kundërshtim me parashikimin kushtetues. Bazuar edhe në aktet e administruara gjatë këtij gjykimi, ashtu si edhe në qëndrimet e vetë palëve, Gjykata konstaton se në rastin konkret nuk vihet në diskutim e drejta e KLSH-së për ushtrimin e kompetencës së saj për kontrollin e fondeve publike të administruara nga FMB-ja, për sa kohë që ushtrimi i kësaj kompetence është i lidhur me natyrën e fondeve (burimin e tyre) dhe jo të entitetit që i administron ato, ndërkohë që nga ky kontroll përjashtohen vetëm kontributet financiare që vijnë nga burime të tjera jopublike dhe që i nënshtrohen parashikimeve të legjislacionit në fuqi dhe të vetë marrëveshjes. Për rrjedhojë, në vlerësimin e Gjykatës ky pretendim është haptazi i pabazuar.

66. Kërkuesi ka pretenduar edhe cenimin e *parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe atë të autonomisë vendore*, pasi në momentin e miratimit të ligjit nr. 50/2022, neni 54, shkronja “e”, i ligjit nr. 139/2015 parashikonte kompetencën e këshillit bashkiak që të vendoste me shumicë të cilësuar miratimin e tjetërsimit ose dhënies në përdorim të pronave të tretëve, ndërkohë që Bashkia Sarandë nuk është konsultuar dhe nuk është shprehur me votim për kalimin në përdorim të sipërfaqeve që administroheshin prej saj. Sipas kërkuesit, shkelja e parashikimeve të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore ka të bëjë me heqjen e rolit të pushtetit vendor për planet zhvillimore të zonës, por edhe për mbledhjen e të ardhurave nga aktivitete të kryera në territorin e asaj bashkie, mungesën e konsultimit paraprakisht me autoritetet vendore, duke munguar një vendimmarrje ose thjesht një diskutim në këshillin bashkiak, si dhe injorimin e opinionit të

banorëve të zonës, të cilët kanë protestuar disa herë në hyrje të Parkut të Butrintit dhe kanë qenë pjesëmarrës në tryezat e organizuara nga shoqëria civile. Kërkuesi ka pretenduar se nëpërmjet ligjit nr. 50/2022, Bashkisë së Sarandës po i hiqet ushtrimi i kompetencave të saj për Butrintin dhe zhvillimet rreth tij, siç janë ato të infrastrukturës mbështetëse.

67. Sipas subjekteve të interesuara, Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave, ky pretendim është i pabazuar, pasi kjo pasuri nuk ka qenë asnjëherë në administrim të pushtetit lokal, por të Ministrisë së Kulturës, për shkak të rëndësisë së saj si pasuri kulturore universale. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, për sa u përket veprimeve me karakter ndërtimor, ato kryhen në përputhje me përcaktimet e legjislacionit në fuqi, në rastin konkret atij për planifikimin dhe zhvillimin e territorit, në bazë të të cilit organet vendore janë ato që miratojnë aktet në funksion të zhvillimit të territorit. Sipas këtij subjekti, Marrëveshja e Administrimit nuk parashikon heqjen e këtyre kompetencave dhe as shmangien e këtyre organeve, si dhe nuk përmban asnjë dispozitë që të cenojë të drejtën e bashkisë për të arkëtuar taksat dhe tarifat vendore sipas legjislacionit në fuqi. Po sipas tij, përpara miratimit të marrëveshjes është kryer një proces i gjatë konsultimi, janë zhvilluar një sërë tryezash e takimesh me palë të interesuara, ekspertë, si dhe konsultimi publik sipas parashikimeve ligjore në fuqi.

68. Sipas subjektit të interesuar, FMB-së, Parku i Butrintit nuk ka qenë asnjëherë në administrim të pushtetit lokal, por në administrim të Ministrisë së Kulturës, për shkak të rëndësisë si pasuri kulturore universale. Sipas tij, duke marrë në konsideratë rekomandimet e UNESCO-s, ministria ka zhvilluar disa seanca konsultimesh në nivel vendor dhe qendror.

69. Gjykata vëren se në përgjigje të informacionit të kërkuar nga Gjykata, Bashkia e Sarandës, me shkresën nr. 4/1 prot., datë 23.01.2023, ka informuar Gjykatën se bazuar në VKM-të nr. 531, datë 31.10.2002, nr. 495, datë 22.07.2014 dhe nr. 82, datë 02.03.2000, Parku Kombëtar i Butrintit është shpallur në mbrojtje të shtetit dhe për administrimin e tij është ngarkuar Zyra e Administrimit dhe Koordinimit (ZAK), njësi nën juridiksionin e Ministrisë së Kulturës. Gjykata vëren, gjithashtu, se sipas VKM-së nr. 450, datë 01.07.1998 “Për administrimin e qytetit antik të Butrintit”, ky i fundit, si pjesë e trashëgimisë kulturore kombëtare dhe asaj botërore, vihet tërësisht në konservimin e Ministrisë së Kulturës (pika 1). Për arsye të administrimit të Parkut Kombëtar të Butrintit është krijuar dhe ZAK-ja, e cila është në varësinë e Ministrisë së Kulturës (pika 2). Në këtë kuptim, Gjykata evidenton se Parku Kombëtar i Butrintit në momentin e miratimit të ligjit nr. 50/2022 ka qenë në administrim të pushtetit qendror, konkretisht të Ministrisë së Kulturës. Për rrjedhojë, kjo pasuri nuk bën pjesë në atë kategori që kërkon pëlqimin ose vendimmarrjen e

organeve të njësisë së qeverisjes vendore për tjetërsimin e administrimit të saj. Gjithsesi Gjykata, bazuar edhe në rekomandimet e raportit të misionit të përbashkët UNESCO/ICOMOS të vitit 2022, thekson se palët gjatë zbatimit të marrëveshjes duhet të zhvillojnë mekanizmat për pjesëmarrjen e komuniteteve lokale në administrimin e Parkut të Butrintit, brenda parashikimeve të planit strategjik të menaxhimit të integruar.

70. Megjithatë, bazuar në thelbin e këtyre pretendimeve të kërkuarit në këtë drejtim, Gjykata vlerëson se ato kanë të bëjnë me përplasje mes akteve ligjore në fuqi, konkretisht mes përmbajtjes së ligjit nr. 50/2022 dhe ligjit nr. 139/2015 që parashikon kompetencat e këshillit bashkiak për miratimin e tjetërsimit ose dhënies në përdorim të pronave që janë në pronësi të bashkisë për të tretët. Për rrjedhojë, në rastin konkret gjendemi para një konflikti ndërmjet normave ligjore të të njëjtit nivel, çështje që del jashtë juridiksionit kushtetues për sa kohë që nuk është detyrë e kësaj Gjykate shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes dy akteve normative të të njëjtit nivel dhe as mënyra e të kuptuarit, e të zbatuarit të akteve normative dhe e harmonizimit ndërmjet dispozitave të tyre me akte normative të tjera (*shih vendimet nr. 35, datë 15.06.2023; nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 5, datë 05.02.2015 të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, ky pretendim nuk përfshihet në juridiksionin kushtetues, ndaj nuk mund të merret në shqyrtim nga Gjykata.

71. Për sa më sipër, Gjykata do të shqyrtojë në vijim, në lidhje me bazueshmërinë e tij në themel, pretendimin e kërkuarit për cenimin e identitetit kombëtar dhe të trashëgimisë kulturore të lidhur me parimin e shtetit të së drejtës dhe të hierarkisë së akteve ligjore.

C. Për themelin e pretendimeve

C.1. Për cenimin e identitetit kombëtar dhe trashëgimisë kulturore të lidhur me parimin e shtetit të së drejtës dhe të hierarkisë së akteve ligjore

72. Kërkuari ka pretenduar se shteti ka hequr dorë nga detyrimi për të ruajtur, administruar e zhvilluar Parkun e Butrintit, si përfaqësues i identitetit dhe trashëgimisë kombëtare, duke ia dhënë atë me koncesion një personi juridik privat, për rrjedhojë FMB-ja ka marrë prerogativa që i takojnë si detyrim sovran dhe ekskluziv shtetit, në kundërshtim me nenet 3 dhe 4 të Kushtetutës dhe nenet 5 e 29 të Konventës së Parisit. Sipas tij, ligji nr. 50/2022 është nxjerrë në kundërshtim me nenin 122 të Kushtetutës, për sa kohë që në Konventën e Parisit nuk ka asnjë dispozitë që lejon menaxhimin ose administrimin e pasurive kulturore kombëtare nga ente/OJF private. Kurse për sa i takon rolin të fondacioneve, Konventa e Parisit në nenin 17 parashikon se ato kanë si qëllim “vetëm të ftojnë donacione” dhe se duhet të jenë vendase, jo të huaja. Kërkuari ka pretenduar se

në relacionin e projektligjit nuk argumentohet arsyeja se përse duhej lidhur patjetër marrëveshja me një subjekt privat dhe përse shteti shqiptar nuk paska fonde të mjaftueshme apo kapacitete të tjera jofinanciare që të menaxhojë vetë një pasuri si Parku i Butrintit, duke pasur në konsideratë se zhvillimi i zonave të caktuara mbart interes publik. Sipas kërkesit, kriteret e parashikuara në ligjin nr. 50/2022 përbëjnë trajtim favorizues të fondacionit në raport me subjektet e tjera private potencialisht të interesuara për të konkurruar për këtë projekt zhvillimi, pasi kriteret kanë qenë dekurajuese dhe të vështira për t'u përmbushur nga entitete të tjera. Kërkuesi ka pretenduar edhe se raporti i misionit të përbashkët UNESCO/ICOMOS mbështet pretendimet e tij se ligji nr. 50/2022 nuk ruan rolin parësor të shtetit palë si garant i mbrojtjes së OUV-ve, por e zhvesh atë nga atributet sovrane të identifikimit, mbrojtjes, konservimit, prezantimit dhe transferimit të brezat e ardhshëm të pasurisë.

73. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se FMB-ja merr vetëm administrimin e pasurisë kulturore dhe jo pronësinë e saj, ndërkohë që neni 17 i Konventës së Parisit parashikon krijimin e fondacioneve për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore dhe nuk vendos kufizime për formën, mënyrën ose subjektin të cilit duhet t'i kalojë ose jo në administrim një pasuri e tillë. Sipas tij, modeli i zgjedhur bën të mundur që të ardhurat e realizuara nga administrimi të përdoren ekskluzivisht për mbrojtjen e pasurisë kulturore me vlera universale, duke realizuar qëllimin e rritjes së burimeve financiare në dispozicion të mbrojtjes së saj, Sipas këtij subjekti, neni 4 i Konventës së Parisit nuk vendos ose imponon asnjë ekskluzivitet të autoriteteve shtetërore për të garantuar identifikimin, mbrojtjen, konservimin, prezantimin dhe transmetimin e vlerave të trashëgimisë kulturore, ndërkohë që ministria mbetet përgjegjëse dhe ruan rolin e saj kryesor në menaxhimin e të gjithë trashëgimisë botërore të vendit dhe qenies si pika qendrore për këto çështje dhe raportimin periodik pranë UNESCO-s. Ky rol garantohet përmes monitorimit të vazhdueshëm, kontrollit fizik, kontrollit përmes lejeve, licencave dhe autorizimeve që duhet të marrë fondacioni për çdo aktivitet në administrimin e pasurisë kulturore. Sipas këtij subjekti, raporti i misionit të përbashkët UNESCO/ICOMOS ka fuqi rekomanduese dhe nuk përbën të drejtë ndërkombëtare të detyrueshme dhe ai nuk ka ngritur shqetësime për mënyrën e menaxhimit të nënzonës A3 apo pajtueshmërinë me Konventën e Parisit.

74. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se modeli i administrimit të Parkut të Butrintit përmes administrimit indirekt, ka ardhur si nevojë e gjetjes së vlerave të reja të administrimit në funksion të konservimit, mbrojtjes dhe rritjes së vlerave të trashëgimisë kulturore, pasi sistemi aktual i menaxhimit nuk garantonte në perspektivë mbrojtjen dhe ruajtjen e tyre, si

dhe nuk siguronte të ardhura sipas pritshmërive që duhet të ketë kjo pasuri me vlera universale. Sipas tij, në asnjë dispozitë të marrëveshjes nuk parashikohet kalimi i pronësisë së Parkut të Butrintit, e cila i mbetet shtetit përgjatë gjithë kohëzgjatjes së saj, ndërkohë që qëllimi i FMB-së është mirëmenaxhimi i aseteve të pasurisë. Këshilli i Ministrave ka prapësuar se përzgjedhja e formës së administrimit, qoftë të një pasurie që përbën vlerë të trashëgimisë kulturore, është kompetencë që i takon vetë shtetit ndaj nuk mund të klasifikohet si shkelje e të drejtave dhe lirive themelore sipas nenit 17 të Kushtetutës. Sipas tij, Konventa e Parisit nuk trajton mjetet dhe mënyrat se si secili shtet në nivelin e brendshëm do të realizojë detyrimet e tij, ndërkohë që neni 17 i saj nuk ndalon ngritjen, bashkëpunimin dhe përfshirjen e fondacioneve në administrimin e pasurive kulturore dhe as nenet 5, 6 dhe 29 të konventës nuk parashikojnë ndonjë ndalim për modelin e administrimit të pasurisë kulturore nga një fondacion. Sipas këtij subjekti, raporti UNESCO/ICOMOS nuk sjell asnjë ndikim në gjykimin e kushtetutshmërisë së ligjit nr. 50/2022.

75. Subjekti i interesuar, FMB-ja, ka prapësuar se ai merr në administrim dhe jo në pronësi pasurinë kulturore dhe qëllimi i tij është mbrojtja, ruajtja, zhvillimi, promovimi dhe menaxhimi më i mirë i pasurisë kulturore. Sipas tij, kërkuesi nuk përmend asnjë të drejtë ose vlerë kushtetuese që të jetë prekur dhe Ministria e Kulturës mbetet përgjegjëse dhe ruan rolin e saj kryesor në menaxhimin e trashëgimisë botërore, si dhe vijon të veprojë si pika qendrore për të gjitha këto çështje dhe raportimin të UNESCO. Sipas tij, neni 5 i Konventës së Parisit nuk vendos asnjë detyrim menaxhial të autoritetit shtetëror për pasuritë kulturore, por përcakton detyrimet që duhet të ndërmerret shteti palë, nëpërmjet burimeve të brendshme, për të garantuar mbrojtjen, konservimin dhe ruajtjen e pasurive kulturore, kurse neni 17 i saj inkurajon shtetet palë që të krijojnë fondacione për mbledhjen e donacioneve dhe financimeve në fushën e trashëgimisë kulturore. Po sipas FMB-së, raporti UNESCO/ICOMOS, që ka fuqi rekomanduese, nuk ka shprehur shqetësime për kapërcimin e kufijve të Kushtetutës dhe ligjit ose mospërputhjen me konventat ndërkombëtare.

76. Subjekti i interesuar, Avokati i Popullit, ka parashtruar se përmes Marrëveshjes së Administrimit i janë dhënë FMB-së kompetenca mjaft të gjera, pasi ajo mund të vendosë vetë për kryerjen e kërkimeve arkeologjike, miratimin e të gjitha llojeve të ndërhyrjeve dhe aktiviteteve në pasurinë kulturore ose edhe për kufizime të përkohshme të lejimit të hyrjes në Park të përfaqësuesve të institucioneve shtetërore. Avokati i Popullit ka rekomanduar harmonizimin në përputhje me legjislacionin e fushave të kulturës dhe mjedisit për arritjen e një standardi në kuadër të ruajtjes dhe mbrojtjes sa më të mirë të identitetit dhe trashëgimisë kombëtare, si dhe rishikimin

e përmirësimit e bazës rregullatore të krijimit të marrëdhënies së shtetit me fondacionin, me qëllim ofrimin e garancive të plota për përmbushjen e funksioneve dhe detyrimeve themelore të shtetit që rrjedhin nga konventat dhe Kushtetuta, sikurse edhe mbajtjen nën kontroll të vazhdueshëm të veprimtarisë së fondacionit. Sipas këtij subjekti, në marrëveshje konstatohen një sërë çështjesh që nuk janë në harmoni me parashikimet e akteve ndërkombëtare dhe me nenet 3 dhe 59, shkronja “g”, të Kushtetutës, pasi mund të përbëjnë premisa për cenimin e identitetit dhe të trashëgimisë kulturore dhe konsistojnë në uljen e nivelit të kontrollit për miradministrimin e Parkut të Butrintit dhe mungesën e parashikimit të garancive konkrete dhe masave reale në rast të shkeljeve.

77. Gjykata konstaton, fillimisht, se pretendimet e kërkuarit shtrihen si në drejtim të respektimit të parimeve dhe vlerave kushtetuese, ashtu edhe në drejtim të respektimit të së drejtës ndërkombëtare të detyrueshme. Gjykata vëren se shteti shqiptar është palë e Konventës së Parisit, e miratuar në vitin 1972 në Konferencën e Përgjithshme të UNESCO-s (hyrë në fuqi në vitin 1975). Ajo është ratifikuar nga shteti shqiptar në datën 10.07.1989 dhe ka hyrë në fuqi në datën 10.10.1989, duke u bërë kështu pjesë e sistemit të brendshëm juridik. Për rrjedhojë, Gjykata do të verifikojë pretendimet e kërkuarit si në aspektin kushtetues, ashtu edhe atë konventor.

78. Gjykata ka theksuar se rëndësia dhe roli i identitetit kombëtar në rendin juridik rrjedh nga fakti se ai garantohet që në Preambulën e Kushtetutës, e cila formulon qëllimet e kushtetutëbërësit dhe është shprehje e vullnetit të popullit. Trashëgimia kombëtare përbën një nga bazat e shtetit, respektimi dhe mbrojtja e saj përbëjnë vlerë kushtetuese, ndaj është detyrë e shtetit të miratojë dhe përcaktojë mënyrat e format për garantimin dhe mbrojtjen e saj, si dhe të sigurojë ruajtjen për brezat e ardhshëm. Ajo është pjesë e trashëgimisë së popullit, përbën kujtesën e prekshme dhe të paprekshme të asaj që njeriu ka krijuar (dhe vazhdon të krijojë) për pasardhësit e tij, si dhe një formë të veçantë të shprehjes së kulturës së popullit dhe përfshin çdo gjë që konsiderohet vendimtare për identitetin e një shoqërie ose vendi. Për këtë arsye identiteti kombëtar dhe trashëgimia kombëtare parashikohen në nenin 3 të Kushtetutës, që përcakton se shteti ka për detyrë të mbrojë dhe të respektojë bazat e përcaktuara në të, të cilat nuk janë gjë tjetër veçse vlera themelore, pra që qëndrojnë në themel të organizimit shtetëror. Për më tepër që trashëgimia kombëtare dhe kulturore, sipas nenit 59, pika 1, shkronja “g”, të Kushtetutës, përbën një nga objektivat sociale, që shteti, brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon, si dhe në plotësim të nismës dhe të përgjegjësisë private, synon të mbrojë (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

79. Duke mbajtur parasysh se shteti ka për detyrë respektimin dhe mbrojtjen e bazave (vlerave themelore) të përcaktuara shprehimisht në Kushtetutë, organet shtetërore në aktet që miratojnë dhe në veprimet që kryejnë, nga njëra anë, duhet të frymëzohen nga këto vlera themelore (neni 3), por, nga ana tjetër, ato njëkohësisht duhet të respektojnë shtetin e së drejtës, pra që veprimtaria e tyre të jetë e bazuar tek e drejta në kuptimin e gjerë (*latu sensu*), e cila përfshin jo vetëm Kushtetutën, por edhe kuadrin ligjor respektiv (neni 4) (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Parimi i shtetit të së drejtës, i parashikuar në nenin 4, pika 1, të Kushtetutës, sipas të cilit e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit është një nga parimet më themelore e më të rëndësishme në shtetin dhe shoqërinë demokratike (*shih vendimin nr. 34, datë 20.12.2005 të Gjykatës Kushtetuese*). Ai i detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese (*shih vendimet nr. 60, datë 16.09.2016; nr. 25, datë 28.04.2014; nr. 23, datë 08.06.2011 të Gjykatës Kushtetuese*). Për garantimin e këtij parimi të gjitha organet, të parashikuara ose jo në Kushtetutë, duhet t'i nënshtrohen parimit të kushtetutshmërisë dhe atij të ligjshmërisë. Parimi i shtetit të së drejtës shërben për të përvijuar dhe kontrolluar veprimtarinë e organeve shtetërore, ndërsa bazat (vlerat themelore), ku përfshihen edhe identiteti e trashëgimia kombëtare, shërbejnë për të interpretuar normat kushtetuese dhe atë veprimtari (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

80. Në drejtim të parimit të *hierarkisë së akteve ligjore*, si një nga elementet e parimit të shtetit të së drejtës, Gjykata ka theksuar se normat juridike duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material. Piramida e akteve normative, e parashikuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përfshirë kështu edhe fuqinë e caktuar juridike (*shih vendimet nr. 35, datë 15.06.2023; nr. 5, datë 05.02.2014; nr. 3, datë 20.02.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). Në lexim të kombinuar të neneve 116 dhe 122 të Kushtetutës, aktet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj bëhen pjesë e rendit të brendshëm juridik dhe kanë epërsi ndaj ligjeve që nuk pajtohen me të.

81. Nisur nga sa më sipër, Gjykata vëren se Konventa e Parisit përmban parashikime të zbatueshme në rastin konkret, pasi e shtrin fushën e zbatimit dhe mbrojtjes së saj ndaj pasurive kulturore dhe natyrore të një vlere të jashtëzakonshme, çka u jep atyre një rëndësi universale duke

i përfshirë në pasurinë e përbashkët të njerëzimit. Kjo nuk ndryshon statusin juridik të këtyre pasurive, të cilat vijnë të mbeten nën sovranitetin e shtetit në territorin e të cilit ndodhen dhe nuk ndryshon as pronësinë e tyre, por përcakton, përveç interesit kombëtar, një interes të përgjithshëm të komunitetit ndërkombëtar për ruajtjen dhe mbrojtjen jo vetëm të dimensionit material, por edhe të identitetit kombëtar e kulturor që ato mbartin. Konventa e Parisit bazohet në parimin e pasurisë botërore të njerëzimit si një e tërë, pra përdor elementin e universalitetit, në bazë të të cilit ekzistojnë pjesë të pasurisë kulturore dhe natyrore, që për shkak të karakteristikave të tyre të jashtëzakonshme dhe domethënies që mbartin kanë një rëndësi të tillë që shtyn komunitetin ndërkombëtar të bashkëpunojë për të garantuar mbrojtjen dhe ruajtjen në interes jo vetëm të shtetit palë të cilit i përkasin, por të të gjithë njerëzimit.

82. Përmes nënshkrimit të kësaj konvente shtetet palë marrin përsipër jo vetëm të ruajnë sitet e pasurisë botërore që ndodhen në territorin e tyre, por edhe që të mbrojnë pasurinë kombëtare. Sipas nenit 4 të Konventës së Parisit, cilido shtet palë i saj pranon se detyra e identifikimit, mbrojtjes, konservimit, prezantimit dhe transmetimit të brezat e ardhshëm të trashëgimisë kulturore dhe natyrore të referuar në nenet 1 dhe 2 të saj e që ndodhet në territorin e tij, i përket në radhë të parë atij shteti. Ai do të bëjë gjithçka që mundet për këtë qëllim, në maksimum të burimeve të veta dhe, ku është e përshtatshme, me çdo ndihmë dhe bashkëpunim ndërkombëtar, në veçanti, financiar, artistik, shkencor dhe teknik, që mund të jetë në gjendje të marrë. Në kuptim të kësaj dispozite detyrimi i shtetit është në thelb mbrojtja dhe konservimi i kësaj pasurie, pa përcaktuar konventa mekanizmat dhe mënyrat se si zbatohet nga shtetet palë ky detyrim. Për këtë arsye, në nenin 29 parashikohet se shtetet palë, në raportet që i paraqesin Konferencës së Përgjithshme të UNESCO-s, do të japin informacion për dispozitat ligjore dhe administrative që kanë miratuar dhe për veprime të tjera që kanë marrë për zbatimin e kësaj konvente, së bashku me detajet e përvojës së fituar në këtë fushë, raporte që i vihen në vëmendje Komitetit të Trashëgimisë Botërore.

83. Në nenin 5 të Konventës së Parisit janë përcaktuar veprimet që shtetet palë duhet të kryejnë për të garantuar marrjen e masave efikase dhe aktive për mbrojtjen, konservimin dhe prezantimin e trashëgimisë kulturore dhe natyrore që ndodhet në territorin e tyre dhe që përfshijnë: miratimin e një politike të përgjithshme, e cila ka si synim t'i japë trashëgimisë kulturore dhe natyrore një funksion në jetën e komunitetit; ngritjen, brenda territorit, të shërbimeve për mbrojtjen, konservimin dhe prezantimin e trashëgimisë kulturore dhe natyrore të pajisura me stafin dhe mjetet e përshtatshme; zhvillimin e studimeve dhe kërkimeve shkencore që lejojnë përmirësimin e metodave dhe teknikave të ndërhyrjes së shtetit për të përballuar rreziqet që

kërcënojnë pasurinë kulturore ose natyrore; marrjen e masave ligjore, shkencore, teknike, administrative dhe financiare të nevojshme për identifikimin, mbrojtjen, konservimin, prezantimin dhe rehabilitimin; themelimin ose zhvillimin e qendrave kombëtare dhe rajonale për kërkime shkencore dhe trajnim në mbrojtjen, konservimin dhe prezantimin e trashëgimisë kulturore dhe natyrore.

84. Ndërsa Konventa e Parisit respekton plotësisht sovranitetin e shteteve në territorin e të cilave ndodhet trashëgimia kulturore dhe natyrore e përmendur në nenet 1 dhe 2 të saj, dhe pa paragjykim ndaj së drejtës së pronësisë e garantuar edhe nga legjislacioni kombëtar, shtetet palë pranojnë se kjo trashëgimi përbën një trashëgimi botërore për mbrojtjen e së cilës është detyrë e komunitetit ndërkombëtar si një i tërë që të bashkëpunojë (neni 6 i konventës). Kurse në kreun IV të Konventës së Parisit, që parashikon krijimin e fondit për mbrojtjen e pasurisë botërore kulturore dhe natyrore, përfshihet edhe neni 17, sipas të cilit shtetet palë marrin në konsideratë ose inkurajojnë themelimin e fondacioneve kombëtare publike dhe private ose shoqatave, qëllimi i të cilave është të ftojnë donacionet për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore dhe natyrore siç përcaktohet në nenet 1 dhe 2 të saj.

85. Detyrimet e shteteve palë sipas Konventës së Parisit kanë gjetur trajtim edhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese të Italisë, e cila ka vlerësuar se nenet 4 dhe 5 të kësaj konvente vendosin detyrime për shtetet palë, mes të cilave për të garantuar “identifikimin, mbrojtjen, ruajtjen, përmirësimin dhe kalimin të brezave të ardhshëm të trashëgimisë kulturore dhe natyrore”, që ndodhen në territorin e tyre, por edhe i lënë shtetet të lira që të identifikojnë “masat juridike, shkencore, teknike, administrative dhe financiare të përshtatshme për identifikimin, mbrojtjen, konservimin, vlerësimin dhe ringjalljen e kësaj trashëgimie”. Në këtë kuptim, i rezervohet ligjvënësit vlerësimi i mundësisë së një mbrojtjeje më bindëse dhe më specifike të pasurive në fjalë dhe të mënyrave të artikullimit të kësaj mbrojtjeje (*shih vendimin nr. 22 të vitit 2016 të Gjykatës Kushtetuese të Italisë*).

86. Gjykata vlerëson të theksojë sërish qëndrimin e saj se detyrimi kushtetues i shtetit për mbrojtjen dhe respektimin e identitetit kombëtar dhe të trashëgimisë kombëtare, i parë i lidhur me parimin e shtetit të së drejtës, ka të bëjë si me marrjen e masave nga ana e ligjvënësit, ashtu dhe me zbatimin në praktikë nga institucionet përkatëse të procedurave ligjore për këtë qëllim (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, ligjvënësi ka lirinë dhe hapësirën e veprimit, brenda kornizës kushtetuese dhe asaj konventore dhe me qëllim përmbushjen e këtij detyrimi, që të vlerësojë dhe të përcaktojë me ligj masat që janë të nevojshme

dhe që sigurojnë respektimin e vlerave kushtetuese, ashtu edhe formën e tyre, duke garantuar rolin ruajtës dhe mbrojtës të shtetit.

87. Në zbatim të këtyre parashikimeve, me ligjin nr. 27/2018 ligjvënësi ka përkufizuar “trashëgiminë kulturore” si tërësinë e pasurive kulturore, materiale dhe jomateriale të një individi, grupi ose shoqërie të trashëguar nga e kaluara që ruhet në të tashmen për t’u përçuar brezave në të ardhmen si pjesë të pasurisë kombëtare të një vendi, të cilat shprehin vlerat, identitetin, njohuritë, traditat, besimet, si dhe pasuritë kulturore të peizazhit (neni 5, pika 59). Në kuptim të këtij ligji pasuritë kulturore përbëjnë pronë shtetërore publike (neni 4), mbrojtja e të cilave konsiston në ndërmarrjen e një sistemi masash me natyrë administrative, juridike, financiare dhe fizike, me qëllim ruajtjen e vlerave të trashëgimisë kulturore, në interesin më të mirë të komunitetit (neni 5, pika 31). Ligji nr. 27/2018 ka parashikuar edhe disa modele të administrimit të pasurive kulturore në pronësi publike, që mund të jenë direkte dhe indirekte (neni 171). Administrimi direkt realizohet nëpërmjet strukturave organizative të specializuara në varësi të institucioneve shtetërore ose subjekteve të tjera publike me autonomi shkencore, organizative, financiare dhe me personel të specializuar tekniko-shkencor, ose edhe në bashkëpunim me organe të tjera të administratës publike, kurse ai indirekt realizohet nëpërmjet: a) fondacioneve të posaçme; b) fondacioneve të krijuara nga institucionet e specializuara të trashëgimisë kulturore; c) personave fizikë apo juridikë, publikë ose privatë, të cilëve pasuria kulturore u jepet në administrim. Kurse sipas nenit 172, administrimi mund të kryhet edhe nga persona juridikë jofitimprurës, të krijuar në formën e fondacionit, të bashkëthemeluar ndërmjet institucioneve shtetërore, të përfaqësuar nga ministria përgjegjëse për trashëgiminë kulturore, dhe personave fizikë ose juridikë privatë, vendas apo të huaj, sipas rregullave të parashikuara në këtë ligj dhe në legjislacionin civil në fuqi. Sipas pikës 9 të këtij neni, edhe pse pasuria i kalon në administrim fondacionit sipas marrëveshjes përkatëse, titulli i pronësisë në çdo rast i mbetet shtetit.

88. Gjykata, bazuar në dispozitat e mësipërme kushtetuese dhe konventore, si dhe jurisprudencën e gjykatave kushtetuese homologe, vëren se ato kanë në themel të tyre garantimin e *rolit parësor të shtetit* në mbrojtjen dhe konservimin e pasurive kulturore dhe natyrore që ndodhen në territorin e tij. Nenet 3 dhe 4 të Kushtetutës, ashtu si edhe parashikimet e Konventës së Parisit, kanë përcaktuar detyrimin e shtetit për të garantuar mbrojtjen dhe konservimin e pasurisë kulturore duke ruajtur ai rolin parësor në këtë drejtim, pra duke ruajtur atributet sovrane mbi këto pasuri që përbëjnë bazat dhe vlerat e vetë shtetit. Mbështetur në rekomandimet e raportit të misionit të përbashkët UNESCO/ICOMOS të vitit 2022, si dhe në vlerësimin e bërë pas rishikimit të vitit

2019 nga ICOMOS, i cili ka dalë në përfundimin se plani i menaxhimit të integruar është një bazë e shkëlqyer për menaxhimin e ardhshëm të Parkut Kombëtar të Butrintit (*shih faqen 16 të raportit në gjuhën angleze*), Ministria e Kulturës, në kuadër në administrimit, mbetet përgjegjësjë kryesore për mbrojtjen e vlerave të trashëgimisë kulturore dhe në këtë kuadër, në përmbushje të detyrimeve të marrëveshjes, përfshihet në përgatitjen e planeve të investimit, të konservimit, të inventarit kulturor të objekteve të trashëgimisë kulturore, ruajtjen dhe mbrojtjen e pasurive të listuara në të, si dhe në ngritjen e grupit kërkimor të Butrintit me personalitete shkencore nga fusha e kërkimeve arkeologjike, me qëllim miratimin e çdo veprimi me natyrë zbuluese, kërkimore dhe konservuese për çdo objekt të pasurisë kulturore të zbuluar dhe ekspozuar në Parkun e Butrintit.

89. Në analizë të dispozitave kushtetuese dhe konventore Gjykata konstaton se, ndonëse në thelb ato ndalojnë zhveshjen e shtetit nga këto attribute, nuk parashikojnë në mënyrë të shprehur formën se si ato ushtrohen, pra nuk parashikojnë ndonjë formë ekskluziviteti në administrimin e pasurive kulturore dhe natyrore dhe as nuk ndalojnë forma të ndryshme të mbrojtjes dhe konservimit. Konventa e Parisit ka identifikuar se masat e nevojshme për këtë qëllim kanë natyrë juridike, shkencore, teknike, administrative dhe financiare, por ajo ka lënë në vlerësimin e shteteve palë formën dhe mënyrën në të cilën do të ushtrohet kjo mbrojtje dhe masat e nevojshme për përmbushjen e rolit të shtetit. Nga ana tjetër, edhe pse neni 17 i Konventës së Parisit parashikon se shtetet palë mund të inkurajojnë themelimin e fondacioneve kombëtare publike dhe private ose organizatave me qëllim ftimin e donacioneve për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore dhe natyrore, kjo në vetvete është tregues se përfshirja e të tilla fondacioneve jo vetëm nuk përjashtohet, por inkurajohet në administrimin e pasurisë, për sa kohë që ruhet në çdo rast roli parësor i shtetit sipas kësaj konvente.

90. Gjykata vlerëson të theksojë se ajo nuk vë në dyshim natyrën e pasurisë kulturore objekt i Marrëveshjes së Administrimit (Parku Kombëtar i Butrintit) dhe vlerat që ka kjo pasuri në drejtim të identitetit dhe trashëgimisë kulturore, ashtu edhe vlerat e jashtëzakonshme universale të saj, dhe as detyrimin e shtetit për të garantuar dhe mbrojtur këto vlera të jashtëzakonshme, si në kuptim të nenit 3 të Kushtetutës, për sa kohë që ato përfaqësojnë bazat e shtetit, ashtu edhe në kuadër të detyrimeve ndërkombëtare. Po kështu, bazuar në sa më sipër, Gjykata nuk vë në dyshim as skemën e administrimit indirekt të miratuar nga ligji nr. 27/2018, për sa kohë që ky model rezulton të jetë i lejueshëm nga neni 3 i Kushtetutës dhe parashikimet e Konventës së Parisit, pasi në përmbushje të delegimit kushtetues ligjvënësi ka ndërhyrë për parashikimin e regjimeve të posaçme për përdorimin dhe shfrytëzimin e këtyre pasurive, me qëllimin që të sigurohen format

më të mira të realizimit të synimeve për mbrojtjen dhe ruajtjen e tyre, duke përcaktuar si një nga format e administrimit edhe atë indirekt. Kjo formë administrimi nënkupton mostransferimin e përgjegjësisë dhe detyrimeve kushtetuese të shtetit, pra të atyre kompetencave sovrane që nuk mund të delegohen ose zëvendësohen. Në këtë kuptim, miratimi i Marrëveshjes së Administrimit është bërë në zbatim të modelit të administrimit indirekt të parashikuar nga dispozitat e ligjit nr. 27/2018.

91. Në këto kushte, Gjykata do të ndalet në vijim në verifikimin nëse mënyra se si është zbatuar ky model administrimi dhe/ose mënyra se si është zbrëthyer koncepti i administrimit indirekt në aktet objekt gjykimi dhe nëse vetë Marrëveshja e Administrimit respekton rolin parësor të shtetit në këtë administrim. Për këtë qëllim Gjykata, për të verifikuar nëse në rastin në shqyrtim është garantuar roli parësor i shtetit, do e shqyrtojë çështjen në dy drejtime. *Së pari*, ajo do të verifikojë natyrën e të drejtave dhe detyrimeve që ka FMB-ja sipas Marrëveshjes së Administrimit, si dhe të drejtave, detyrimeve dhe kompetencave që ka shteti, i përfaqësuar nga Ministria e Kulturës, çka do e ndihmojë Gjykatën për të verifikuar vetë natyrën e administrimit që është synuar të rregullohet nga marrëveshja objekt kërkesë. *Së dyti*, Gjykata do të verifikojë nëse parashikimet e Marrëveshjes së Administrimit i kanë njohur FMB-së një status të ndryshëm, më të privilegjuar në krahasim me subjekte të tjera të së drejtës, në kuptim të përjashtimit ose jo të ndjekjes së procedurave ligjore dhe atyre administrative apo të kontrollit shtetëror në kuadër të realizimit dhe zbatimit të administrimit indirekt. Nëpërmjet këtij verifikimi, Gjykata do të analizojë nëse shteti vazhdon të ruajë funksionet e tij në lidhje me identifikimin, mbrojtjen, konservimin, prezantimin dhe transferimin e vlerave të trashëgimisë kulturore.

92. Për sa u përket të drejtave dhe detyrimeve të FMB-së sipas Marrëveshjes së Administrimit, Gjykata vëren se fondacioni merr të drejtën ekskluzive dhe detyrimin për administrimin indirekt të pasurisë kulturore (pika 4.1) që ka të bëjë me posedimin, përdorimin, shfrytëzimin dhe gëzimin (por jo pronësinë) dhe të drejtën e administrimit pa asnjë barrë, detyrim ose kufizim, përveç atyre të parashikuara nga legjislacioni i zbatueshëm, marrëveshja dhe protokollin i bashkëpunimit; të drejtën për kalim mbi dhe nën, si dhe hyrjen dhe daljen nga dhe në çdo vend të pasurisë kulturore, pa ndërhyrje të panevojshme nga ndonjë palë e tretë për qëllimin e zbatimit të marrëveshjes (pika 7.1, shkronjat “a” dhe “b”). FMB-ja harton aktet dhe rregulloret e brendshme për administrimin dhe operimin e saj, si dhe planet e konservimit e të investimit, kryen procedurat për rekrutimin e stafit, si dhe përcakton tarifat për shërbimet e ofruara sipas planit të biznesit (pika 6.5); harton dhe zbaton strategjitë, politikat, programet dhe/ose planet e zhvillimit,

procedurat dhe rregulloret e saj të brendshme për kryerjen e veprimtarive për zhvillimin, mirëmbajtjen, koordinimin, menaxhimin dhe promovimin e vlerave të pasurisë kulturore në përputhje me planin e menaxhimit dhe planin e zbatueshëm; miraton planet vjetore të veprimtarisë ekonomike dhe/ose kulturore, artistike, turistike, edukative dhe kërkimore, në përputhje me planin e menaxhimit dhe ua komunikon ministrive përgjegjëse sipas fushës së kompetencës; siguron ekspertizën e nevojshme për mbarëvajtjen e administrimit të pasurisë; siguron qëndrueshmëri në financiare për zhvillimin e pasurisë kulturore; mbështet, nxit, koordinon dhe mbikëqyr kërkimet shkencore në bashkëpunim me institucionet e tjera për promovimin, ruajtjen, pasurimin dhe ekspozimin e trashëgimisë kulturore për menaxhimin e mirë të pasurisë kulturore; bashkëpunon dhe informon autoritetet kompetente nëse vihet në dijeni për zhvillime të ndryshme që kryen jashtë territorit, por që mund të kenë ndikim në të; bashkëpunon me autoritetet kompetente rajonale të zonave të mbrojtura; bashkëpunon me persona të tretë për njohjen, publikimin dhe tërheqjen e financimeve dhe donacioneve për ruajtjen, mbrojtjen, zhvillimin dhe përmirësimin e vlerave të pasurisë kulturore; informon autoritetet kompetente për planet e sipërpërmendura, në bazë të kërkesës së tyre, në përputhje me fushën e përgjegjësisë (pika 9).

93. Po sipas Marrëveshjes së Administrimit, FMB-ja do të financojë studime, kërkime dhe analiza për mjedisin, infrastrukturën dhe shërbime të ndryshme që do të ofrohen në kuadër të administrimit; do të kryejë vetë ose nëpërmjet nënkontraktorëve, studime, kërkime dhe monitorime periodike për qëllime të ndryshme (pikat 12.1 dhe 12.2). Në kuadër të funksioneve ruajtëse, FMB-ja harton dhe miraton planin e detajuar të konservimit; merr vendim për projektin e ndërhyrjeve ruajtëse dhe preventivin përkatës që kryhet nga subjektet e licencuara; kryen vetë ose kontraktin persona të licencuar për kryerjen e punimeve të konservimit dhe ndërhyrjeve të tjera ruajtëse; informon institucionet e specializuara të trashëgimisë kulturore për çdo dëmtim, zbulim ose çdo veprim të parashikuar në ligjin nr. 27/2018; koordinon punën me institucionet e specializuara të trashëgimisë kulturore dhe mbulon shpenzimet për projektimin, zbatimin, mbikëqyrjen dhe kolaudimin e punimeve të ndërhyrjes ruajtëse; mban informacion për pasurinë kulturore (pika 13.4). Kurse në kuadër të ndërhyrjeve mbrojtëse, FMB-ja kontraktin subjekte të licencuara për kryerjen e restaurimeve ose ndërhyrjeve mbrojtëse dhe kryen procedurat për marrjen e miratimeve ose lejeve për këtë qëllim, si dhe garanton sigurinë fizike të pasurisë (pika 13.5).

94. Gjykata vëren se Marrëveshja e Administrimit përcakton edhe detyrimet e FMB-së për mbrojtjen dhe ruajtjen e pasurisë, promovimin e saj, si edhe raportimin në lidhje me ushtrimin e veprimtarisë së administrimit dhe gjendjen e pasurisë kulturore, pra mënyrën e ushtrimit dhe

hapësirën brenda së cilës ajo ushtron tagrat e dhëna përmes kësaj marrëveshjeje, në kuptim dhe në kufij të parashikimeve të ligjit nr. 27/2018. Sipas marrëveshjes, pasuria kulturore e paluajtshme nuk do të përdoret nga fondacioni për ndonjë qëllim tjetër, të ndryshëm nga sa parashikohet në të (pika 7.5) dhe ai është përgjegjës për ruajtjen dhe mbrojtjen e kësaj pasurie (pika 13.1), si dhe nuk mund ta transferojë administrimin në palë të treta, edhe pse mund të kontrakttojë të tilla për kryerjen e punëve dhe shërbimeve në kuadër të administrimit (pika 26.2). FMB-ja garanton sigurinë dhe ruajtjen fizike të pasurisë kulturore, duke marrë masa konkrete dhe duke lidhur marrëveshje e protokolle bashkëpunimi për këtë qëllim (pika 15), si dhe mban e përditëson rregullisht inventarin e saj (22.1). FMB-ja do të ndërmarrë veprimtari për vlerësimin dhe promovimin e pasurisë kulturore (pika 18) dhe do të krijojë grupin shkencor të Butrintit, si një organ këshillimor për çështjet tekniko-shkencore, që do të përfshijë ekspertë të fushave të ndryshme që mbulojnë veprimtaritë e administrimit të pasurisë kulturore (pika 21.1).

95. Për sa u përket të drejtave dhe detyrimeve të shtetit, të përfaqësuar nga Ministria e Kulturës, sipas Marrëveshjes së Administrimit rezulton se ajo ngre njësinë e monitorimit dhe brenda muajit qershor të çdo viti FMB-ja dorëzon pranë saj raportin për administrimin e pasurisë kulturore gjatë vitit kalendarik të mëparshëm. Ministria vlerëson dhe monitoron administrimin e pasurisë kulturore në bazë të këtij raportimi dhe ajo mund të ushtrojë kontroll në vend për vlerësimin e gjendjes së konservimit të raportuar nga fondacioni (pika 24). Ministria jep miratimin për lëvizjen me qëllim ekspozimin e pasurive kulturore të luajtshme jashtë pasurisë kulturore (pika 8.1), si dhe për kryerjen nga FMB-ja dhe/ose subjektet e përzgjedhura prej saj të veprimtarive ekonomike në pasuritë kulturore në kuptim të neneve 100 dhe 102 të ligjit nr. 27/1018, që kanë të bëjnë me organizimin dhe zhvillimin e aktiviteteve artistike, kulturore dhe tregtare në ambientet e pasurive kulturore ose zonat e mbrojtura si pasuri kulturore (pikat 14.9 dhe 14.15). Për sa u përket hulumtimeve arkeologjike, mes FMB-së dhe Institutit të Arkeologjisë lidhet protokoli i bashkëpunimit dhe pa cenuar të drejtat e këtij instituti, FMB-ja ka të drejtë të lidhë marrëveshje bashkëpunimi me persona të tretë të licencuar ose me institute ndërkombëtare me qëllim ruajtjen, konservimin dhe promovimin me qëllim edukativ të Parkut të Butrintit (pikat 16.1- 16.3). Po kështu, për ndërtimin e qendrës së vizitorëve FMB-ja i dorëzon ministrisë draftin e planit të zbatimit, ku kjo e fundit ka të drejtë të bëjë komentet ose ndryshimet dhe gjatë ndërtimit i dorëzon ministrisë në mënyrë periodike raporte progresi për punimet, ndërkohë që ministria ka të drejtë të mbikqyrë ndërtimin e kësaj qendre (pika 20). Marrëveshja e Administrimit parashikon edhe masat që mund të merren nga ministria në rast mospërbushjeje nga ana e FMB-së, siç janë ushtrimi i

së drejtës së ndërhyrjes duke marrë pjesërisht ose plotësisht administrimin apo njoftimin për zgjidhjen e marrëveshjes në rast se mospërmbushja nuk korrigjohet brenda periudhës së njoftuar (pika 28). Gjykata mban në konsideratë në këtë drejtim se pavarësisht pretendimeve të kërkuesit në drejtim të përfaqësimit të shtetit në Bordin e Drejtorëve dhe pavarësisht se jemi para një entiteti të së drejtës private, ky përfaqësim i jep mundësinë atij të kontrollojë edhe në këtë aspekt mënyrën e ushtrimit të veprimtarisë në drejtim të administrimit indirekt.

96. Bazuar në sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se parashikimet e Marrëveshjes së Administrimit, që vijnë në zbatim të modelit të administrimit indirekt, garantojnë rolin parësor të shtetit, pasi ato nuk parashikojnë dhe nuk lejojnë kalimin e pronësisë mbi pasurinë universale, duke mos e zhveshur shtetin nga pronësia dhe tagrat e saj, pra nga çdo e drejtë që i lind atij si pronari i vetëm i kësaj pasurie. Të drejtat dhe kompetencat që i janë dhënë FMB-së nga shteti përmes Marrëveshjes së Administrimit në zbatim të kësaj skeme administrimi, në çdo rast nuk tejkalojnë ato të një administrimi të zakonshëm të pasurisë dhe nuk përmbajnë elemente të kompetencave sovrane të shtetit në ushtrimin e funksionit të ruajtjes dhe mbrojtjes së pasurisë. Për më tepër, Gjykata vëren se kjo mënyrë administrimi përmes një fondacioni të së drejtës private, respekton edhe kërkesën e Konventës së Parisit për mbledhjen e donacioneve, për sa kohë sipas Marrëveshjes së Administrimit FMB-ja financohet nga partneri strategjik nëpërmjet grantit në vlerën 4,985,000 dollarë (pika 23.3). Nga ana tjetër, po sipas Marrëveshjes së Administrimit, FMB-ja ka të drejtën të ndërmarrë nisura dhe zbatojë projekte me synim vlerësimin dhe promovimin e pasurisë kulturore, duke përfshirë çdo formë reklamimi dhe/ose sponsorizimi, si dhe të lidhë marrëveshje sponsorizimi në formën e kontributeve financiare të drejtpërdrejta ose në natyrë (pika 18.2).

97. Kurse për sa i takon *statusit të FMB-së*, e lidhur kjo me privilegjet dhe funksionet e kontrollit të shtetit mbi veprimtarinë e saj sipas Marrëveshjes së Administrimit, Gjykata vëren se çdo akt i FMB-së është subjekt i kontrollit të drejtpërdrejtë të organeve shtetërore sipas fushës së kompetencës të përcaktuar me ligj. Në këtë drejtim Gjykata, siç theksoi më sipër, vëren se çdo fond dhe e ardhur e krijuar me natyrë publike nuk përjashtohet nga kontrolli i KLSH-së, ndërkohë që FMB-ja nuk përjashtohet as nga marrja e lejeve ose licencave përkatëse nga autoritetet kompetente për fillimin e punimeve ndërtimore apo ndërhyrjet ruajtëse dhe mbrojtëse në këtë pasuri, sipas marrëveshjes. Gjykata vëren se FMB-ja deklaron dhe garanton se do të ketë, mbajë dhe përmbushë kërkesat e të gjitha lejeve dhe licencave për të cilat ka përgjegjësinë për t'i siguruar dhe mbajtur dhe se do të administrojë pasurinë kulturore në përputhje me legjislacionin e

zbatueshëm dhe këtë marrëveshje (pika 5.3). Po kështu, FMB-ja do të aplikojë dhe marrë lejet dhe licencat përkatëse për punime dhe veprimtari që lidhen me, por pa u kufizuar në: leje zhvillimore; leje ndërtimi; vlerësim të ndikimit në mjedis; leje të peizazhit kulturor; leje për ndërhyrje në pasuritë kulturore të paluajtshme dhe të luajtshme; licencë për veprimtari ndërhyrëse në pasuritë kulturore materiale (projektim, zbatim, mbikëqyrje, kolaudim); licencë për qarkullimin e përkohshëm të pasurive të luajtshme kulturore; licencë importi të pasurive kulturore; çdo leje, licencë ose miratim të nevojshëm sipas legjislacionit të zbatueshëm (pika 19).

98. Bazuar në sa më sipër, në vlerësimin e të drejtave, detyrimeve dhe kompetencave të secilës palë, në kuptim të termave të administrimit që përcaktohen në Marrëveshjen e Administrimit objekt gjykimi, Gjykata arrin në përfundimin se, nga njëra anë, për nga natyra e tyre, të drejtat e FMB-së nuk tejkalojnë ato të një administrimi të zakonshëm dhe, nga ana tjetër, marrëveshja nuk e zhvesh shtetin nga roli i tij parësor në drejtim të identifikimit, mbrojtjes, konservimit, prezantimit dhe transferimit të vlerave të trashëgimisë kulturore, por ruan dhe garanton këtë rol, i cili ushtrohet përmes formave të ndryshme të kontrollit të veprimtarisë së administrimit indirekt, për sa kohë që FMB-së nuk i është njohur ndonjë status i privilegjuar ligjor, duke iu nënshtruar ky entitet parashikimeve ligjore të zbatueshme, ashtu si çdo entitet tjetër i së drejtës.

99. Edhe pse pasuria objekt i Marrëveshjes së Administrimit i ka kaluar në administrim fondacionit të posaçëm, titulli i pronësisë i mbetet shtetit, ndërkohë që termat e administrimit dhe përdorimit të pasurisë në administrim janë në përputhje me destinacionin e tyre dhe përcaktohen brenda kufijve dhe qëllimit të marrëveshjes së lidhur mes palëve. Forma e kalimit në administrim indirekt të Parkut të Butrintit një subjekti të së drejtës private, FMB-së, e cila është e lejueshme nga parashikimet kushtetuese dhe ato konventore, është realizuar në përputhje me parashikimet ligjore të miratuara në zbatim të atyre dispozitave dhe nuk prek ose nuk cenon rolin parësor të shtetit në këtë administrim.

100. Gjykata thekson se, në kuptim të standardeve kushtetuese dhe konventore, roli i shtetit për mbrojtjen dhe garantimin e pasurive kombëtare dhe atyre universale nuk ushtrohet përmes administrimit të tyre vetëm nga institucione/organe shtetërore, por edhe përmes gjetjes së atyre formave dhe modeleve të administrimit që garantojnë ruajtjen e konservimin dhe ndalojnë degradimin ose dëmtimin e këtyre pasurive. Parashikimet e Marrëveshjes së Administrimit, në vlerësimin e Gjykatës, garantojnë ushtrimin e rolit parësor të shtetit dhe mbështesin qëndrimin se veprimtaria e FMB-së dhe kompetencat e saj lidhen me funksionin e administrimit të pasurisë

kulturore, pa tejkualuar dhe pa ndryshuar këto kompetenca, për sa kohë që FMB-ja nuk përjashtohet nga përmbushja e çdo detyrimi ligjor që ka sipas legjislacionit çdo entitet tjetër, qoftë ai shtetëror ose publik. Nga ana tjetër, në vlerësimin e Gjykatës, FMB-ja, në këndvështrim të nenit 17 të Konventës së Parisit, ushtron edhe rolin për mbledhjen e donacioneve, me qëllim mbrojtjen e trashëgimisë kulturore dhe natyrore.

101. Për sa më sipër, Gjykata, referuar standardeve kushtetuese dhe konventore, si dhe parashikimeve të ligjit nr. 27/2018, të miratuar në zbatim të tyre, arrin në përfundimin se të drejtat dhe kompetencat që i transferohen FMB-së janë me natyrë administrative (menaxhuese) dhe se shteti vijon të ruajë atributet e tij sovrane për sa kohë që jo vetëm ruan pronësinë mbi këtë pasuri, por ushtron edhe të drejtat dhe kompetencat e tij përmes administrimit indirekt të Parkut të Butrintit.

102. Në përfundim, Gjykata çmon se pretendimi i kërkuesit për cenimin e identitetit kombëtar dhe trashëgimisë kulturore të lidhur me parimin e shtetit të së drejtës dhe të hierarkisë së akteve ligjore është i pabazuar, sipas arsytimit të mësipërm të vendimit, ndaj kërkesa rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “c”, 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 24.04.2024

Shpallur më 30.05.2024

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të vënë në lëvizje nga 36 deputetë të Kuvendit (jo më pak se një e pesta), me objekt: “*Shfuqizimi i ligjit nr. 50/2022, datë 23.05.2022 “Për miratimin e marrëveshjes për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë*”, jam kundër qëndrimit të shumicës për rrëzimin e kërkesës, pasi çmoj se kërkesa duhej të ishte pranuar, duke u shfuqizuar ky ligj si i papajtueshëm me Kushtetutën dhe Konventën e Parisit. 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, parashtroj në vijim argumentet që mbështesin qëndrimin tim kundër.

2. Në vlerësimin tim, ligji i kundërshtuar bie ndesh me Kushtetutën dhe Konventën e Parisit (e ratifikuar dhe pjesë e sistemit të brendshëm juridik) për këto dy arsye kryesore: (i) *nga ana formale*, ai nuk respekton parimet kushtetuese që lidhen me funksionet e Kuvendit dhe sistemin normativ; (ii) *nga ana substanciale*, ai nuk garanton vlerën themelore të identitetit dhe trashëgimisë kombëtare, pasi organet shtetërore nuk ruajnë rolin parësor në administrimin e Parkut të Butrintit.

(i) Për cenimin e funksioneve të Kuvendit dhe të sistemit normativ

3. Lidhur me rolin dhe funksionet e Kuvendit, Gjykata ka pohuar se demokracia kushtetuese e vendosur në Kushtetutë, bazohet në shtetin e së drejtës, parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe respektimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Kuvendi është një nga organet e autoritetit të shtetit, kompetencat e të cilit dhe, për pasojë, sfera e veprimtarisë së tij, është përcaktuar në Kushtetutë dhe në ligje. Kuvendi gëzon, brenda këtyre limiteve, një autonomi të konsiderueshme për vendimet që lidhen me ligjvënien. Brenda kësaj sfere, shkalla e autonomisë së Kuvendit është më e madhe se në sfera të tjera të kompetencave të tij, për shkak të faktit, se ai është organi ligjvënës i shtetit (*shih vendimet nr. 22, datë 05.05.2010; nr. 18, datë 14.05.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

4. Në ushtrim të kompetencave të tij kushtetuese Kuvendi kryen funksione legjislative, kontrolluese, emëruese dhe buxhetore. Në rastin në gjykim, është e nevojshme analiza e funksionit legjislativ, që ka të bëjë me miratimin e ligjeve dhe i funksionit kontrollues. Ky i fundit, siç ka

theksuar jurisprudenca kushtetuese, është i rëndësishëm në një shoqëri demokratike sepse ai materializohet pikërisht në rolin e deputetëve, që, nga njëra anë, miratojnë ligjet dhe, nga ana tjetër, ushtrojnë kontrollin mbi pushtetet e tjera deri në atë masë që ky pushtet zbatohet. Në këtë drejtim, *kontrolli parlamentar* nënkupton të drejtën e pushtetit legjislativ për t'u informuar dhe për të realizuar mbikëqyrjen për zbatimin e ligjeve nga organet e pushtetit publik, me qëllim marrjen e masave të domosdoshme për parandalimin e paligjshmërisë, si dhe nxjerrjen e përgjegjësive, sipas rasteve konkrete. Gjithashtu, nëpërmjet këtij kontrolli, krijohet mundësia e kontrollit publik të funksionimit të administratës shtetërore (*shih vendimet nr. 22, datë 05.05.2010; nr. 18, datë 14.05.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

5. Kuvendi me ligjin nr. 50/2022 ka miratuar Marrëveshjen e lidhur ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe FMB-së për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit. Ligji, në pjesën hyrëse, tregon si bazë juridike të miratimit nenet 78 e 83, pika 1, të Kushtetutës dhe nenin 172, pika 5, të ligjit nr. 27/2018.

6. Neni 83, pika 1, i Kushtetutës është pjesë e kreut IV, që i dedikohet procesit ligjvënës. Në zbatim të kësaj dispozite, rezulton se ligji nr. 50/2022 është votuar në Kuvend tre herë: në parim, nen për nen dhe në tërësi. Duke iu referuar dokumenteve parlamentare, ligji është miratuar në Kuvend në datën 23.05.2022, pasi ishte diskutuar më parë në katër komisione parlamentare (Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, si dhe Komisioni i Ligjeve, Komisioni për Edukimin dhe Komisioni për Politikën e Jashtme, në cilësinë e komisioneve për dhënie mendimi). Pas miratimit të tij, Presidenti i Republikës, me dekretin nr. 13703, datë 20.06.2022, ka ushtruar veton pezulluese ndaj ligjit nr. 50/2022, por Kuvendi në datën 14.07.2022 ka vendosur rrëzimin e dekretit, duke e miratuar përfundimisht ligjin. Në vijim, ligji është botuar në Fletoren Zyrtare të datës 29.07.2022 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë më pas.

7. Ndërsa neni 172, pika 5, i ligjit nr. 27/2018, që gjithashtu ka shërbyer si bazë juridike për miratimin e ligjit nr. 55/2022, parashikon se “*Ministria përgjegjëse për trashëgiminë kulturore lidh marrëveshje me fondacionet e posaçme të trashëgimisë kulturore për administrimin, sipas këtij neni. Kjo marrëveshje i nënshtrohet miratimit nga ana e Këshillit të Ministrave në rastet e administrimit të pasurive kulturore me rëndësi kombëtare dhe lokale, dhe miratimit të saj në Kuvend, në rastet e administrimit të pasurive kulturore me rëndësi universale, sipas parashikimeve të këtij ligji...*”. Miratimi në Kuvend i marrëveshjeve të administrimit të pasurive kulturore me rëndësi universale është tregues i qartë i rëndësisë publike që këto lloj pasurish paraqesin, të cilat janë drejtpërdrejt të lidhura me identitetin dhe trashëgiminë kulturore, të klasifikuara nga neni 3 i

Kushtetutës ndër vlerat themelore që shteti ka për detyrë t'i respektojë dhe mbrojë. Megjithatë, detyrimi ligjor për miratimin e këtyre lloj marrëveshjeve në Kuvend nuk duhet interpretuar, siç ka ndodhur në rastin konkret, se Kuvendi duhet të vërë në lëvizje procesin legjislativ dhe në përfundim të nxjerrë një ligj, pra të ushtrojë funksion legjislativ. Ky përfundim bazohet në tri arsye themelore, të shpjeguara në vijim.

8. *Së pari*, në rastin e miratimit të kontratave administrative të tilla, Kuvendi duhet të ndërhyjë për të ushtruar funksionin kontrollues ndaj pushtetit ekzekutiv, për shkak të interesit të lartë publik që vihet në diskutim në procesin e respektimit dhe mbrojtjes së pasurive të identitetit dhe trashëgimisë kombëtare. Pa u zhveshur nga funksioni i tij kryesor, ai i ligjbërjes, Kuvendi ka të drejtën, gjithashtu, të miratojë edhe akte të tjera me natyrë juridike që ndjekin qëllime të ndryshme nga ai i rregullimit normativ, siç janë vendimet, të cilat janë të përshtatshme për të realizuar funksionin kontrollues. Në të kundërt, praktika e nxjerrjes së ligjeve përmes procedurës parlamentare ligjvënëse, siç ka ndodhur në rastin konkret, për të ushtruar funksion kontrollues, jo vetëm që deformon funksionin ligjvënës të Kuvendit, por e largon atë nga funksioni kontrollues në një republikë parlamentare.

9. *Së dyti*, miratimi i kontratave administrative me ligj, që duket se është një praktikë që po përdoret nga Kuvendi edhe në raste të tjera, në fakt denatyrton sistemin normativ të vendit, sepse një ligj i tillë merr tiparet e aktit individual, ai zbatohet për një marrëdhënie juridike të caktuar, ndaj subjekteve të individualizuara dhe shteron në zbatimin e tij. Një ligj i tillë i mungojnë karakteristikat e aktit normativ – ai është pa përmbajtje, nuk rregullon situata dhe sjellje në mënyrë të përgjithshme. Në këtë mënyrë, ky lloj ligji nuk lejon as interpretimin e normave të tij, proces që kryhet gjatë zbatimit të normave me karakter të përgjithshëm. Për këtë arsye, një akt miratues i Kuvendit, që emërtohet ligj dhe që vjen si rezultat i procedurës parlamentare ligjvënëse, është e pamundur që, për nga natyra e tij, të bëhet pjesë e sistemit normativ dhe të renditet në piramidën e akteve normative, sipas neneve 4 dhe 116 të Kushtetutës, duke u shndërruar, për pasojë, në një akt të pushtetit publik jashtë nomenklature.

10. *Së treti*, qasja e Kuvendit për miratimin me ligj të Marrëveshjes së Administrimit, përmes procedurës parlamentare ligjvënëse, deformon edhe procedurat e kontrollit gjyqësor të saj, si një akt të vullnetit të palëve. Kështu, për sa kohë që marrëveshja nuk përbën akt normativ, veshja e saj me ligj e përjashton nga juridiksioni i zakonshëm gjyqësor, ndërsa Gjykatën e vendos në situatën që të pranojë në juridiksionin e saj kontrollin e akteve me natyrë individuale. Një qasje e tillë nuk përputhet me parimin e shtetit të së drejtës, i cili imponon kërkesën që rendi juridik të

ketë një sistem të plotë dhe të qartë ankimesh dhe procedurash gjyqësore, të cilat bëjnë të mundur që aktet e nxjerra nga organet e pushtetit publik t'i nënshtrohen kontrollit të përputhshmërisë me Kushtetutën dhe aktet e tjera të sistemit normativ.

11. Në përmbledhje të arsyeve të mësipërme dhe bazuar në nenet 3, 4, 81-85, 116 dhe 131, shkronja "a", të Kushtetutës, vlerësoj se ligji nr. 50/2022 është i papajtueshëm me Kushtetutën në aspektin formal, për sa kohë që Kuvendi ka vepruar në kundërshtim me kompetencat dhe procedurën parlamentare ligjvënëse.

(ii) Për cenimin e identitetit dhe të trashëgimisë kombëtare

12. Identiteti kombëtar dhe kultura janë përmendur shprehimisht në Preambulën e Kushtetutës, ku përcaktohet: "*Ne, populli i Shqipërisë (...) me zotimin për (...) prosperitetin e të gjithë kombit, për paqen, mirëqenien, kulturën (...) me aspiratën shekullore të popullit shqiptar për identitetin dhe bashkimin kombëtar.*". Gjithashtu, ai, së bashku me trashëgiminë kombëtare, garantohet edhe në nenin 3 të Kushtetutës, në të cilin parashikohet, ndër të tjera se *identiteti kombëtar dhe trashëgimia kombëtare janë baza e këtij shteti, i cili ka për detyrë t'i respektojë dhe t'i mbrojë*. Gjykata ka pohuar se identiteti kombëtar ka të bëjë me veçoritë ose tiparet dhe përkatësinë në to të një bashkimi njerëzish në një komb ose në një shtet, ashtu edhe simbolet dalluese të një shteti apo kombi (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Shteti i së drejtës, i cili garantohet që në Preambulën e Kushtetutës, është një nga parimet më themelore e më të rëndësishme në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Si i tillë, ai përcakton një normë të pavarur kushtetuese, prandaj shkelja e tij përbën në vetvete bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji si antikushtetues (*shih vendimin nr. 34, datë 20.12.2005 të Gjykatës Kushtetuese*). Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se parimi i shtetit të së drejtës i detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese (*shih vendimet nr. 60, datë 16.09.2016; nr. 25, datë 28.04.2014; nr. 23, datë 08.06.2011 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata ka theksuar se bazat (vlerat themelore) e përcaktuara në nenin 3 të Kushtetutës, ku përfshihen edhe identiteti, edhe trashëgimia kombëtare, shërbejnë për të interpretuar normat kushtetuese dhe veprimtarinë e organeve shtetërore, ndërsa parimi i shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të saj, shërben për të përvijuar dhe kontrolluar veprimtarinë e këtyre organeve (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Kushtetuta në nenin 3 ka përcaktuar se identiteti dhe trashëgimia kombëtare përbën një prej vlerave themelore, të cilën shteti ka detyrë ta respektojë dhe mbrojë. Po në të njëjtën linjë, edhe Konventa e Parisit, që është pjesë e rendit të brendshëm juridik, në nenin 4 të saj parashikon se detyra e identifikimit, mbrojtjes, konservimit, prezantimit dhe transmetimit të brezave ardhshëm të trashëgimisë kulturore dhe natyrore të referuar në nenet 1 dhe 2 të saj, që ndodhet në territorin e një shteti palë, i përket, në radhë të parë, atij shteti. Neni 5 i konventës përcakton veprimet që shtetet duhet të marrin për të garantuar marrjen e masave efikase dhe aktive për mbrojtjen, konservimin dhe prezantimin e trashëgimisë kulturore dhe natyrore që ndodhet në territorin e tyre.

15. Shumica pasi ka vlerësuar, fillimisht, se skema e administrimit indirekt sipas ligjit nr. 27/2018 është e lejueshme nga neni 3 i Kushtetutës dhe parashikimet e Konventës e Parisit, ka arritur në përfundimin se Marrëveshja e Administrimit garanton rolin parësor të shtetit, pasi nuk lejon kalimin e pronësisë mbi pasurinë universale. Sipas shumicës, të drejtat dhe kompetencat që i janë dhënë FMB-së nuk tejkalojnë ato të një administrimi të zakonshëm të pasurisë dhe janë me natyrë administrative (menaxhuese), ndërkohë që shteti vijon të ruajë atributet e tij sovrane, për sa kohë që jo vetëm ruan pronësinë mbi këtë pasuri, por ushtron edhe të drejtat dhe kompetencat e tij përmes administrimit indirekt të Parkut të Butrintit (*shih paragrafët 90, 96 dhe 101 të vendimit*). Në thelb, shumica ka vlerësuar se thjesht dhe vetëm kalimi i një pasurie kombëtare me vlera universale në administrim të një treti, nuk është i mjaftueshëm, në aspektin kushtetues, për të vënë në dyshim rolin parësor të shtetit.

16. Ndaj qëndrim të ndryshëm me shumicën, pasi vlerësoj se roli parësor i shtetit nuk është garantuar në rastin konkret për këto dy arsye: *së pari*, administrimi i pasurisë kombëtare me vlera universale është fragmentarizuar, që sjell rrezik të qenësishëm në konservimin e integruar të saj; *së dyti*, për një pjesë ai është lejuar të kryhet nga një entitet i së drejtës private.

17. Është e qartë se fragmentarizimi i administrimit të pasurisë krijon pasiguri në përmbushjen e përgjegjësisë dhe të roleve në procesin e konservimit, që prek cilësinë dhe eficientë e procesit të konservimit. Nga pikëpamja faktike, fragmentarizimi i administrimit të Parkut Kombëtar të Butrintit u vërtetua gjatë këtij gjykimi kushtetues nga gjetjet dhe rekomandimet e raportit të misionit të përbashkët këshillimor UNESCO/ICOMOS të vitit 2022. Në parantezë, më duhet të theksoj shqetësimin për vështirësinë e Gjykatës për marrjen në shqyrtim të këtij raporti, në kushtet kur ai jo vetëm që nuk u paraqit nga Këshilli i Ministrave edhe pse u kërkua disa herë nga kërkuesi, por madje u pengua paraqitja e tij nga subjektet e interesuara duke u bërë shkak për shtyrjen disa herë të seancës plenare. Kjo sjellje, në vlerësimin tim, krijon

dysshimin e arsyeshëm se autoritetet publike, të cilat u provua se ishin informuar dhe u ishte komunikuar ky dokument në kohën e duhur, jo vetëm që kanë qenë në dijeni të problematikave të modelit të administrimit të Parkut të Butrintit, por edhe se ato kanë kuptuar pasojat antikushtetuese të tyre.

18. Për sa i përket përmbajtjes së këtij raporti, ai ka evidentuar një sërë problematikash referuar modelit të administrimit të Parkut të Butrintit, duke ngritur shqetësime edhe në lidhje me zbatimin e rekomandimeve të mëparshme të misioneve të UNESCO/ICOMOS, duke evidentuar dhe theksuar rolin që duhet të kryejë shteti përmes ministrisë përgjegjëse për administrimin dhe zbatimin e planeve të menaxhimit. Në mënyrë të përmbledhur, këto problematika, që paraqesin rëndësi për gjykimin kushtetues për sa kohë lidhen me rolin parësor të shtetit, janë: (i) parcelizimi i pasurisë së trashëgimisë botërore dhe nevoja që Ministria e Kulturës të mbajë në mbikëqyrje të gjithë pasurinë dhe jo një pjesë të saj (*faqet 9 dhe 107*), modifikimet e kufijve të pasurisë dhe dobësimi i funksionit të zonës buferike (*faqe 69*) dhe mungesa e arsyeve për të mos marrë në konsideratë menaxhimin e të gjithë pasurisë nga një autoritet i vetëm (*faqet 32-33*); (ii) mungesa e garancive për zbatimin e një plani të integruar menaxhimi (*faqe 8*); (iii) vulnerabiliteti i Vlerave të Jashtëzakonshme Universale, mungesa e menaxhimit të fokusuar në terren dhe mostrajtimi i çështjeve urgjente të konservimit, përfshirë paqartësinë e Bordit të Drejtorëve për kërkesat për menaxhimin dhe mbrojtjen në kontekstin e trashëgimisë botërore (*faqet 37-39*); dhe (iv) nevoja për një ekip menaxhimi të integruar të natyrës/kulturës që të punojë në nivel vendor për të mbikëqyrur të gjitha aspektet e menaxhimit të zonës dhe mbrojtjes së Vlerave të Jashtëzakonshme Universale së pasurisë (*faqe 107*), si dhe për një mekanizëm për bashkëpunimin dhe ndarjen e informacionit dhe planifikimin e menaxhimit në terren (*faqe 57*).

19. Për sa i takon administrimit të pasurisë kombëtare nga një entitet i së drejtës private, duhet vënë në dukje se edhe pse shteti merr pjesë në të përmes përfaqësimit në Bordin e Drejtorëve, kjo nuk ndryshon as statusin, as të drejtat e FMB-së. Administrimi i një pasurie kombëtare përmes krijimit të një subjekti të së drejtës private nuk garanton urdhërimin kushtetues dhe as detyrimet e marra përsipër ndërkombëtarisht nga shteti shqiptar. Jo pa qëllim në nenin 17 të saj Konventa e Parisit ka parashikuar krijimin e fondacioneve vetëm me qëllimin e mbledhjes së donacioneve dhe financimeve, duke pasur në vëmendje jo vetëm shpenzimet dhe kostot e nevojshme për administrimin dhe mirëmbajtjen e ruajtjen e këtyre pasurive por edhe me synimin për të thithur të ardhura edhe nga burime të tjera përveç atyre shtetërore. Në vlerësimin tim, modeli i zgjedhur në rastin konkret ka zhveshur shtetin nga kompetencat dhe tagrat e tij, duke i kaluar një subjekti të së

drejtës private ushtrimin e një funksioni publik siç është ai për mbrojtjen dhe konservimin e pasurive të trashëgimisë kulturore me vlerë universale pjesë e identitetit tonë kombëtar. Fondacioni i krijuar sipas Marrëveshjes së Administrimit ushtron veprimtarinë sipas së drejtës private ndërkohë që as ligji nr. 27/2018, as marrëveshja nuk i njohin ndonjë kompetencë, procedurë ose të drejtë sipas së drejtës publike.

20. Në këtë drejtim, më duhet të theksoj se nisma dhe përgjegjësia private luan rol thelbësor në sistemin e ekonomisë së tregut që ka vendosur Kushtetuta, ndaj sipas nenit 11 të saj prona private dhe publike mbrohen njëjloj. Rëndësia e nismës dhe përgjegjesisë private konfirmohet edhe nga neni 59 i Kushtetutës, ku parashikohet se ajo është burim plotësues i kompetencave dhe mjeteve që disponon shteti në përmbushjen e objektivave socialë. Megjithatë kur flitet për identitetin dhe trashëgiminë kombëtare, bëhet i zbatueshëm neni 3 i Kushtetutës, i cili përgjegjësinë për respektimin dhe mbrojtjen e vlerave themelore ia ngarkon shtetit. Kështu, duke iu referuar pikërisht vlerave të tjera themelore të listuara shprehimisht në këtë dispozitë kushtetuese, siç janë pavarësia, tërësia territoriale, dinjteti, të drejtat dhe liritë themelore, drejtësia shoqërore, rendi kushtetues, pluralizmi, bashkëjetesa fetare, si dhe bashkëjetesa e mirëkuptimi i shqiptarëve me pakicat, është e pamundur të mendohet që përgjegjësia e shtetit për mbrojtjen e tyre t'i kalojë nismës dhe përgjegjesisë private. Në këtë pikëpamje, respektimi dhe mbrojtja e identitetit dhe trashëgimisë kombëtare është dhe duhet të jetë përgjegjësi publike, që përmbushet nga organet e pushtetit publik. Ky i fundit, në ndryshim nga nisma dhe përgjegjësia private, e merr legjitimitetin e tij nga mekanizmat e demokracisë përfaqësuese dhe njëkohësisht është subjekt kontrolli i vazhdueshëm nga qytetarët, të cilëve iu përket sovraniteti në Republikën e Shqipërisë.

21. Në vlerësimin tim asnjë konsideratë nuk është e mjaftueshme për delegimin e këtij funksioni të shtetit sipas të drejtës publike në një entitet që vepron sipas të drejtës private, duke mos përmbushur rolin parësor të shtetit. Gjykata ka theksuar se mungesa e fondeve financiare nuk përlligj interesin publik të miratimit të një ligji (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Nga ana tjetër, Konventa e Parisit parashikon në nenin 4 të saj se shteti duhet të bëjë të gjitha përpjekjet për përmbushjen e detyrimit për identifikimin, mbrojtjen, konservimin, prezantimin dhe transmetimin tek brezat e ardhshëm të trashëgimisë kulturore dhe natyrore që ndodhet në territorin e tij, deri në fund të burimeve të tij dhe, atje ku është e përshtatshme, me ndonjë ndihmë dhe bashkëpunim ndërkombëtar, në veçanti, financiare, artistike, shkencore dhe teknike.

22. Në këtë kuptim mungesa e fondeve buxhetore nuk përlligj këtë model administrimi për sa kohë që nuk u arrit të provohej nga subjektet e interesuara se forma direkte e administrimit nuk do të sillte pasojat e pritshme dhe të dëshiruara dhe se krijimi i FMB-së vetëm me qëllimin e mbledhjes së fondeve dhe donacioneve, sipas nenit 17 të Konventës së Parisit, nuk do të ishte një model i suksesshëm në drejtim të rezultatit të pritshëm.

23. Në përmbledhje të arsyeve të mësipërme, çmoj se ligji nr. 50/2022 është i papajtueshëm me Kushtetutën në aspektin formal, për sa kohë ka cenuar funksionet e Kuvendit dhe të sistemit normativ dhe atë substancial, për sa sa kohë nuk ruan dhe garanton rolin parësor të shtetit në mbrojtjen e pasurisë kombëtare, Parkut Kombëtar të Butrintit. Për rrjedhojë, Gjykata duhej të kishte pranuar kërkesën dhe të vendoste shfuqizimin e ligjit objekt kërkesë.

Anëtare: Marsida Xhaferllari

MENDIM PAKICE

1. Unë, gjyqtarja Elsa Toska, në çështjen me kërkues jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit dhe objekt: “*Shfuqizimi i ligjit nr. 50/2022, datë 23.05.2022 “Për miratimin e marrëveshjes për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë*”, kam votuar për pranimin e pjesshëm të kërkesës dhe shfuqizimin e nenit 1 të ligjit nr. 50/2022, ndaj në vijim do të paraqes argumentet e detajuara për këtë qëndrim, duke filluar me juridiksionin kushtetues.

A- Për juridiksionin kushtetues të lidhur me ligjin nr.50/2022

2. Në lidhje me juridiksionin kushtetues për shqyrtimin e kësaj çështjeje, Gjykata është vënë në lëvizje për ushtrimin e kompetencës së parashikuar në nenin 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës që është zbërthyer në nenin 51 të ligjit nr. 8577/2000, sipas të cilit ajo shqyrton përmbajtjen e ligjeve dhe të akteve normative, formën e tyre, si dhe procedurën për miratimin, shpalljen dhe hyrjen në fuqi të tyre.

3. Kërkuesi ka kundërshtuar ligjin nr. 50/2022, me të cilin Kuvendi ka miratuar marrëveshjen për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit. Po kështu nga përmbajtja e kërkesës rezulton se kërkuesi kundërshton edhe marrëveshjen e administrimit, duke e konsideruar si pjesë përmbajtësore të ligjit nr. 50/2022.

4. Konkretisht, ligji objekt kundërshtimi ka vetëm dy nene, nenin 1, i cili parashikon miratimin e marrëveshjes dhe nenin 2, i cili parashikon hyrjen në fuqi të ligjit (*referuar në këtë Mendim Pakice si “ligj miratues”*). Ndërsa, teksti i marrëveshjes për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit”, i është bashkëlidhur ligjit.

5. Shumica, për të argumentuar qëndrimin e saj për juridiksionin dhe mbi marrëveshjen e administrimit ka analizuar se: “(...) edhe pse në rastin konkret jemi para një përjashtimi nga rregulli i natyrës së përgjithshme të aktit të miratuar nga Kuvendi, natyra e pasurisë kulturore kombëtare në fjalë përcakton edhe interesin publik në rastin konkret, i cili në vlerësimin e ligjvënësit, është i tillë që nuk mund të vlerësohet apo përcaktohet nga organe të tjera të pushtetit publik. Sipas saj,

edhe pse tipikisht nuk jemi para një akti me karakter të përgjithshëm, që ka normuar rregulla të përgjithshme të sjelljeve, marrëveshja që i bashkëlidhet ligjit nr. 50/2022 ka marrë, për këtë shkak, veshje formale me ligj” (shih paragrafin 44 të vendimit). Shumica ka arritur në përfundimin se gjykata ka juridiksion për kontrollin e kushtetutshmërisë së akteve objekt kërkesë, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, për sa kohë që jo vetëm që marrëveshja e miratuar me ligjin nr. 50/2022 dhe që i bashkëlidhet atij për këtë shkak ka marrë veshje formale me ligj, por edhe bazuar në natyrën kushtetuese të pretendimeve të parashtruara në kërkesë, që janë elementet përcaktuese të juridiksionit kushtetues (shih paragrafin 46 të vendimit). Në vijim, me qëllim analizën e themelit të pretendimeve, shumica ka ushtruar kontroll kushtetues edhe mbi marrëveshjen bashkëlidhur ligjit, për të vlerësuar nëse vetë Marrëveshja e Administrimit respekton rolin parësor të shtetit në këtë administrim indirekt të trashëgimisë kulturore, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit (shih paragrafët 91 e vijues të vendimit).

6. Për sa më lart, në mënyrë të përmbledhur, rezulton se shumica edhe pse është shprehur se gjykata ka juridiksion për shqyrtimin e pretendimeve të parashtruara në kërkesë në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, duke shqyrtuar parashikimet e marrëveshjes në fakt ka ushtruar kontroll ndaj një kontrate tipike administrative dhe duket se ka konsideruar përmbajtjen e marrëveshjes së administrimit si përmbajtje të ligjit.

7. Në vlerësimin tim, në ndryshim nga sa ka arsyetuar shumica, ligji miratues nuk përthith edhe përmbajtjen e neneve të kontratës, duke i konsideruar këto të fundit si pjesë përmbajtësore të ligjit, ndaj në këtë kuptim nuk mund të konsiderohet kontrolli kushtetues ndaj neneve të marrëveshjes si kontroll ndaj ligjit miratues nr. 50/2022. Pavarësisht se marrëveshja e lidhur mes palëve është miratuar me ligj, ajo nuk bëhet pjesë e ligjit, për rrjedhojë nuk mund të përfshihet në juridiksionin kushtetues vetëm për shkak të formës me të cilën ajo hyn në fuqi dhe fillon të prodhojë efekte mes palëve kontraktuese. Shqyrtimi i marrëveshjes së administrimit, si pjesë përmbajtësore e ligjit, nga Gjykata Kushtetuese, krijon një denatyrizim të kontrollit kushtetues mbi kontratat të cilat në thelb janë marrëveshje mes palëve kontraktuese, dhe për shqyrtimin e të cilave ekzistojnë tre shkallët e gjyqësorit të zakonshëm, sipas nenit 135, pika 1 të Kushtetutës. Në këtë kontekst, as vetë Gjykata Kushtetuese nuk përjashtohet nga respektimi i ndarjes së juridiksioneve. Po në këtë drejtim, ruajtja e ballancës mes kreativitetit gjyqësor dhe qëllimit të parashikimeve kushtetuese është detyrim i Gjykatës Kushtetuese, të cilin ajo e ka shprehur edhe përmes parimit të vetëpërmbajtjes gjyqësore, (*judicial self restraint*).

8. Për rrjedhojë, objekt i kontrollit kushtetues në rastin konkret është ligji miratues nr. 50/2022, pra forma dhe përmbajtja e dispozitave të tij, dhe jo marrëveshja për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës.

9. Për sa i përket legjitimitit, kërkuesi legjitimohet *ratione personae* vetëm për ligjin nr. 50/2022, ndryshe nga shumica, e cila e legjitimon për aktet objekt kërkesë, dhe *ratione temporis*, pasi kërkesa është paraqitur brenda afatit ligjor 2-vjeçar për kundërshtimin e ligjit. Ndërsa, për sa i përket legjitimitit *ratione materiae*, kërkuesi, edhe pse nuk i ka ngritur pretendimet në kontekst të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, për shkak të miratimit të marrëveshjes së administrimit me ligj miratues, nisur nga qëndrimi që kam mbajtur lidhur me juridiksionin e Gjykatës vetëm për ligjin nr. 50/2022, do të analizoj në themel cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve e për rrjedhojë edhe shtetin e së drejtës.

B- Për papajtueshmërinë e ligjit nr. 50/2022 me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, si dhe shtetit të së drejtës

10. Parimi i shtetit të së drejtës, i cili garantohet që në Preambulën e Kushtetutës sonë, është një nga parimet më themelore e më të rëndësishme në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Si i tillë, ai përbën një normë të pavarur kushtetuese, prandaj shkelja e tij përbën në vetvete bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji si antikushtetues (*shih vendimin nr. 34, datë 20.12.2005 të Gjykatës Kushtetuese*). Ky parim, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, ndërvepron edhe me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, të përcaktuar nga neni 7 i Kushtetutës, që parashikon parimin e ndarjes së pushteteve dhe synon të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi ose të personave të caktuar, gjë që praktikisht mbart me vete rrezikun e shpërdorimit të tij. Nëpërmjet këtij parimi kushtetutëbërësi ka përcaktuar për secilin nga organet që përfaqësojnë këto pushtete kompetencat që i përgjigjen qëllimit të tij. Për sa kohë këto kompetenca janë të përcaktuara nga normat kushtetuese, është e palejueshme që një organ tjetër t'i marrë ose t'i anashkalojë ato me vullnetin e tij (*shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 24, datë 09.06.2011; nr. 19, datë 03.05.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

11. Po sipas nenit 4, pika 1, të Kushtetutës, e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. Parimi i shtetit të së drejtës detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese. Aktet juridike që nxirren

nga këto organe duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material. Respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor (*shih vendimet nr. 23, datë 08.06.2011; nr. 1, datë 12.01.2011; nr. 2, datë 03.02.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Piramida e akteve normative, e parashikuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përfshirë edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimet nr. 5, datë 05.02.2014; nr. 3, datë 20.02.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Nën dritën e këtyre standardeve kushtetuese të sipërpërmendura, do të ndalem në analizën e rastit konkret, duke iu përgjigjur pyetjes kryesore kushtetuese, nëse Kuvendi duhej ta miratonte me ligj marrëveshjen objekt kundërshtimi, pra nëse kjo formë e përzgjedhur, bie ndesh me parimet dhe parashikimet kushtetuese.

13. Ligji nr. 50/2022 në thelb ka miratuar një kontratë administrative mes dy palëve, nga njëra anë një organ publik (Ministria e Kulturës) dhe nga ana tjetër një subjekt i së drejtës private (FMB-ja). Kjo kontratë, si shprehje e vullnetit të dy palëve të saj, ka për objekt dhënien e shërbimeve publike që lidhen me administrimin e pasurisë kulturore të Parkut të Butrintit. Përmes kësaj kontrate shteti transferon disa të drejta një subjekti privat (fondacioni), ndërkohë që ky i fundit ushtron disa kompetenca në kuptim të modelit të administrimit indirekt të pasurisë në fjalë. Për rrjedhojë, kontrata përcakton të drejtat dhe detyrimet konkrete të secilës palë dhe ka për objekt rregullimin e situatës juridike të një pasurie të identifikuar, Parkut Kombëtar të Butrintit. Nisur nga objekti i kësaj marrëveshjeje, ajo përfshihet në ato akte që kanë të bëjnë me menaxhimin e një pasurie publike, përcaktimin e modelit të përzgjedhur dhe modalitetet specifike të dakordësuara mes palëve.

14. Për sa më lart, qëllimi thelbësor i një marrëveshjeje (kontrate) është të vendosë raporte juridike mes palëve, të drejta dhe detyrime, si dhe synon të prodhojë efekte vetëm për sa u takon këtyre palëve, ndërsa qëllimi i ligjbërjes, në çfarëdo rendi kushtetues, nuk është të bëjë të vlefshme marrëveshje të lidhura mes organeve publike dhe personave juridikë të së drejtës private. Nga kjo perspektivë, miratimi i një marrëveshjeje (kontrate) me ligj nuk i korrespondon qëllimit kushtetues të veprimtarisë ligjbërëse si veprimtari nëpërmjet së cilës ushtrohet pushteti legjislativ i shtetit.

15. Në këtë mënyrë, me miratimin me ligj të kësaj kontrate, Kuvendi ka tejkaluar kompetencat e tij në kundërshtim me nenin 7 të Kushtetutës, duke cenuar parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve. Nga ana tjetër, pikërisht për këtë shkak, pra se marrëveshja është miratuar me ligj, duket se ky instrument i miratimit pengon edhe ushtrimin e plotë të kontrollit nga gjykatat administrative mbi (pa) vlefshmërinë e saj. Edhe nga seanca plenare rezultoi se për shkak të veshjes me ligj, këto lloj kontratash nuk kontrollohen në gjykata administrative. Subjekti i interesuar, Kuvendi, nuk arriti të sjellë asnjë rast para kësaj gjykate, shembuj ku kontrata administrative të miratuara me ligj të kontrolloheshin për (pa) vlefshmëri prej gjykatave të zakonshme, ndryshe nga kontratat e miratuara me vendim të Këshillit të Ministrave për të cilat ka tashmë praktikë gjyqësore (*shih procesverbalet e seancës gjyqësore*). Në këtë aspekt, Kuvendi nuk provoi se praktika gjyqësore e gjykatave administrative kishte qëndrime të tilla, ku këto kontrata, edhe pse të miratuara me ligj, i nënshtroheshin kontrollit gjyqësor administrativ.

16. Në vlerësimin tim, natyra e pretendimeve të parashtruara nga kërkuesi nuk përjashton dhe nuk zhvendos juridiksionin gjyqësor për kontrollin e kontratave nga gjykatat e zakonshme në Gjykatën Kushtetuese, për sa kohë që në rastin konkret kontrolli i plotë i kontratës, edhe në lidhje me ato pretendime që kanë natyrë kushtetuese, pra identiteti kombëtar dhe trashëgimia kulturore, si dhe respektimi i detyrimeve që vijnë nga Konventa e Parisit, i përket juridiksionit gjyqësor administrativ, që bazuar në parimin e kushtetutshmërisë dhe hierarkisë së normave juridike, ka pushtetin kushtetues për të verifikuar dhe kontrolluar pajtueshmërinë e marrëveshjes me këto parime kushtetuese dhe konventore, për të vendosur për (pa) vlefshmërinë e saj. Në kuptim të nenit 7 të ligjit nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, të ndryshuar, gjykata administrative ka në kompetencë lëndore shqyrtimin e mosmarrëveshjeve që lindin nga (...) kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik.

17. Në vështrim të sa më sipër, nëse një ligj miratues ka efekt dhe synim kufizimin e kontrollit gjyqësor të aktit të miratuar, kjo do të passillte cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, si dhe të së drejtës për ankim efektiv nga kushdo palë e interesuar për ankimin gjyqësor.

18. Në këtë kontekst, referuar çështjes konkrete, edhe pse në nenin 172, pika 5, të ligjit nr. 27/2018 është parashikuar se në rastet kur administrimi i pasurive të trashëgimisë kulturore me rëndësi universale kryhet nga persona juridikë jofitimprurës, marrëveshja e lidhur nga ministria përgjegjëse për trashëgiminë kulturore me fondacionin e posaçëm për administrimin, i nënshtrohet

miratimit në Kuvend, kjo dispozitë vë në diskutim mënyrën e ushtrimit të kompetencave legislative nga Kuvendi për një kategori të caktuar marrëveshjesh ose kontratash, ku referuar legjislacionit përkatës Kuvendi mund të ushtrojë kompetenca administrative me ligj miratues, duke e shndërruar këtë *modus operandi* në model legjislativ. Ashtu sikundër Gjykata ka theksuar, nëpërmjet interpretimit që u bën normave ose termave konkretë të Kushtetutës, Gjykata përcakton standardet kushtetuese mbi të cilat duhet të mbështetet veprimtaria e organeve kushtetuese dhe kërkesat në ushtrimin e veprimtarisë së tyre vendimmarrëse (*shih vendimet nr. 36, datë 04.11.2021; nr. 29, datë 30.06.2011; nr. 29, datë 21.10.2009 të Gjykatës*). Ndaj, në vlerësimin tim, kjo çështje do të duhej të shërbente edhe me qëllimin që praktika legislative të rishikohej për të ardhmen, në mënyrë që të ndryshohet modeli i miratimit të marrëveshjeve/kontratave me ligj.

19. Po në këtë drejtim, nuk pajtohem me shumicën për sa i përket argumentit se qëllimi i parashikimit përmes ligjit nr. 27/2018 të ndërhyrjes së Kuvendit në këtë rast, si përfaqësues i vullnetit të popullit, lidhet me detyrimin e shtetit, të sanksionuar në Kushtetutë dhe Konventën e Parisit, për mbrojtjen dhe ruajtjen e këtyre vlerave të pasurisë universale (*shih paragrafin 44 të vendimit*). Ky qëndrim i shumicës duket se nuk merr në konsideratë parimin kushtetues të parashikuar në nenin 7 të Kushtetutës, sipas të cilit sistemi i qeverisjes bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve, ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor. Për më tepër, në vështrim të nenit 48/2 të ligjit nr.8577/2000 të ndryshuar, ku parashikohet se përjashtimisht kur ka lidhje midis objekti të kërkesës dhe akteve të tjera normative, vendos për çdo rast Gjykata Kushtetuese, për sa kohë që neni 172, pika 5, i ligjit nr. 27/2018 ka lidhje me ligjin nr.50/2022, atëherë dhe kjo dispozitë do duhej të vlerësohej në këtë kontekst.

20. Në përfundim, për të gjitha argumentet e lartpërmendura, vlerësoj se neni 1 i ligjit nr. 50/2022 që ka miratuar marrëveshjen e administrimit të nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit (kontratën e lidhur mes Ministrisë së Kulturës dhe FMB-së) duhej shfuqizuar, për rrjedhojë kërkesa duhej pranuar pjesërisht.

Anëtare: Elsa Toska

MENDIM PAKICE

1. Në shqyrtimin e çështjes nr. 8 (Nj) 2022 që i përket kërkesës së subjektit kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, me objekt shfuqizimin e ligjit nr. 50/2022, datë 23.05.2022 “Për miratimin e marrëveshjes për administrimin e nënzoneve të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, ndaj qëndrim të ndryshëm nga shumica në lidhje me zgjidhjen në themel të çështjes. Në vlerësimin tim kërkesa është e bazuar, për shkak se ligji i kundërshtuar nuk garanton rolin parësor të shtetit në mbrojtjen dhe ruajtjen e pasurisë kombëtare, ndaj duhej të ishte vendosur pranimi i saj dhe shfuqizimi i ligjit nr. 50/2022 si i papajtueshëm me Kushtetutën dhe Konventën e Parisit, ndaj, në vijim do të parashtroj argumentet e mia si gjyqtare në pakicë.

2. Kushtetuta në Preambulën e saj deklaron vetëdijen për historinë tonë, përgjegjësinë për të ardhmen ashtu edhe aspiratën e popullit shqiptar për identitetin dhe bashkimin kombëtar. Në nenin 3 të saj Kushtetuta përcakton bazat e këtij shteti, të cilat ai ka detyrën t’i respektojë dhe mbrojtë, ku përfshihen edhe identiteti kombëtar dhe trashëgimia kombëtare, ndërsa në nenin 4 të saj sanksionon parimin e shtetit të së drejtës, një nga parimet më themelore e më të rëndësishme në shtetin dhe shoqërinë demokratike, sipas të cilit e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit.

3. Gjykata në jurisprudencën e saj ka vlerësuar se trashëgimia kulturore është pjesë e trashëgimisë së popullit, si dhe përbën kujtesën e prekshme dhe të paprekshme të asaj që njeriu ka krijuar (dhe vazhdon të krijojë) për pasardhësit e tij. Gjithashtu, ajo mund të quhet edhe dëshmi materiale që ka vlerën e civilizimit dhe bën pjesë në trashëgiminë kombëtare të një shteti, duke reflektuar jetën e komunitetit, historinë dhe identitetin e tij, si dhe lidhjen e së shkuarës me të tashmen e të ardhmen, si dhe konsiston në manifestime të jetës njerëzore, që dëshmojnë për vlerat, besimet, historinë dhe traditat e vendit dhe u japin qytetarëve ndjesinë e përkatësisë në një popull, që lidhet më pas me identitetin kombëtar. Trashëgimia kulturore përbën një formë të veçantë të shprehjes së kulturës së popullit dhe përfshin çdo gjë që konsiderohet vendimtare për identitetin e një shoqërie ose vendi. Prandaj çdo ankesë ndaj cenimit të këtyre të drejtave duhet të zgjidhet duke vendosur në balancë interesat e palëve të prekura me interesin e përgjithshëm të shoqërisë, duke marrë gjithmonë në konsideratë aspektet morale, historike, kulturore, kombëtare, financiare dhe

ligjore të përfshira. Gjetja e këtyre zgjidhjeve duhet të konsistojë në shkëmbim informacioni, konsultim, dialog dhe bashkëpunim mes palëve të përfshira (shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 4, datë 15.02.2021 të Gjykatës Kushtetuese).

4. Detyrimi kushtetues për mbrojtjen dhe respektimin e identitetit kombëtar dhe trashëgimisë kombëtare e kulturore ka të bëjë me marrjen e masave nga ana e ligjvënësit për mbrojtjen e tyre, ashtu dhe me zbatimin në praktikë nga institucionet përkatëse të procedurave ligjore (shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 4, datë 15.02.2021 të Gjykatës Kushtetuese). Nga ana tjetër, parimi i shtetit të së drejtës i detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese (shih vendimet nr. 60, datë 16.09.2016; nr. 25, datë 28.04.2014; nr. 23, datë 08.06.2011 të Gjykatës Kushtetuese). Për garantimin e këtij parimi të gjitha organet, të parashikuara ose jo në Kushtetutë, duhet t'i nënshtrohen parimit të kushtetutshmërisë dhe atij të ligjshmërisë. Parimi i shtetit të së drejtës shërben për të përvijuar dhe kontrolluar veprimtarinë e organeve shtetërore, ndërsa bazat (vlerat themelore), ku përfshihen edhe identiteti e trashëgimia kombëtare, shërbejnë për të interpretuar normat kushtetuese dhe atë veprimtari (shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese).

5. Duke iu referuar përmbajtjes së Konventës së Parisit, të ratifikuar nga shteti shqiptar, që në kuptim të neneve 5, 116 dhe 122 të Kushtetutës, renditet në hierarkinë e akteve normative pas Kushtetutës dhe përbën jo vetëm një akt të detyrueshëm për zbatim, por edhe parametër të kushtetutshmërisë së akteve të zakonshme ligjore, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja "a", të Kushtetutës, ajo ka përcaktuar në nenin 4 se i takon vetëm shtetit detyra e identifikimit, mbrojtjes, konservimit, prezantimit dhe transmetimit të brezat e ardhshëm të trashëgimisë kulturore dhe natyrore që ndodhet në territorin e tij. Në këtë kuptim, i takon shtetit, që, për përmbushjen e këtij detyrimi, të bëjë gjithçka që mundet deri në fund të burimeve të tij dhe, atje ku është e përshtatshme, me ndonjë ndihmë dhe bashkëpunim ndërkombëtar, në veçanti, financiare, artistike, shkencore dhe teknike, të cilat mund të jetë në gjendje për t'i përfituar. Në vijim, neni 5 i Konventës parashikon se çfarë konsiderohen masa efikase dhe aktive që merren nga shtetet anëtare për mbrojtjen, konservimin dhe prezantimin e trashëgimisë kulturore dhe natyrore dhe konkretisht shteti duhet: a) të përshtatë një politikë të përgjithshme, e cila ka si synim t'i japë trashëgimisë kulturore dhe natyrore një funksion në jetën e komunitetit dhe të integrojë mbrojtjen e kësaj trashëgimie në programe të përgjithshme planifikuese; b) të ngrejë brenda territorit të tij, atje ku këto shërbime nuk ekzistojnë, një ose më shumë shërbime për mbrojtjen, konservimin dhe

prezantimin e trashëgimisë kulturore dhe natyrore me një staf të përshtatshëm dhe që ka mundësitë për të kryer funksionet e veta; c) të zhvillojë studime shkencore dhe teknike, kërkime, si dhe të përgatisë metoda operative të atilla që do ta bënë shtetin të aftë për t'iu kundërvënë rreziqeve që kërcënojnë trashëgiminë e tij kulturore ose natyrore; d) të marrë masat e duhura ligjore, shkencore, teknike, administrative dhe financiare të nevojshme për identifikimin, mbrojtjen, konservimin, prezantimin dhe rehabilitimin e kësaj trashëgimie; e) të nxisë themelimin ose zhvillimin e qendrave kombëtare dhe rajonale për trajnim në mbrojtjen, konservimin dhe prezantimin e trashëgimisë kulturore dhe natyrore, si dhe të inkurajojë kërkime shkencore në këtë fushë.

6. Gjithashtu, në linjë me sa më sipër, edhe sipas Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, ruajtja e trashëgimisë kulturore dhe, kur është e mundur, administrimi i saj kanë për qëllim, përveç ruajtjes së cilësisë së jetës, edhe kujdesin për burimet historike, kulturore dhe artistike të rajonit dhe banorëve të tij. Për rrjedhojë, ato kanë vlera thelbësore, mbrojtja dhe promovimi i të cilave u përket autoriteteve shtetërore (*shih Kozacioğlu kundër Turqisë, 19 shkurt 2009, § 54 dhe Kristiana LTD kundër Lituanisë, 6 shkurt 2008, § 104*). Në këtë drejtim, autoritetet kombëtare gëzojnë një hapësirë vlerësimi në përcaktimin e interesit të përgjithshëm të shoqërisë (*shih Beyeler kundër Italisë, 5 janar 2000, § 112; Ruspoli Morenes kundër Spanjës, 28 nëntor 2001, § 39*).

7. Referuar analizës së mësipërme të përmbajtjes së neneve 3 dhe 4 të Kushtetutës dhe neneve 4 dhe 5 të Konventës së Parisit, detyra për mbrojtjen e identitetit dhe trashëgimisë kombëtare e kulturore, për identifikimin, konservimin, prezantimin dhe transmetimin e saj në të ardhmen, i takon në mënyrë të qartë dhe pa asnjë ekuivok vetëm shtetit. Për rrjedhojë, nuk ndaj të njëjtin qëndrim me shumicën se këto parashikime “*nuk parashikojnë në mënyrë të shprehur formën se si ato ushtrohen, pra nuk parashikojnë ndonjë formë ekskluziviteti në administrimin e pasurive kulturore dhe natyrore dhe as nuk ndalojnë forma të ndryshme të mbrojtjes dhe konservimit... Edhe pse neni 17 i Konventës së Parisit parashikon se shtetet palë mund të inkurajojnë themelimin e fondacioneve kombëtare publike dhe private ose organizatave me qëllim fitimin e donacioneve për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore dhe natyrore, kjo në vetvete është tregues se përfshirja e të tilla fondacioneve jo vetëm nuk përjashtohet, por inkurajohet në administrimin e pasurisë, për sa kohë që ruhet në çdo rast roli parësor i shtetit sipas kësaj konvente.*” (*shih paragrafin 89 të vendimit*). Përkundër sa referon shumica, në vlerësimin tim këto parashikime kushtetuese dhe konventore kanë përcaktuar se ky rol parësor mund të ushtrohet vetëm nga shteti, edhe pse në forma të ndryshme dhe se është e palejueshme nga pikëpamja kushtetuese tjetërsimi ose delegimi i tyre në entitete jopublike që i përkasin së drejtës private. Për më tepër që Konventa e Parisit ka përcaktuar

detyrimin e çdo shteti anëtare që për përmbushjen e këtij detyrimi të bëjë gjithçka që mundet, madje deri në fund të burimeve të tij, të cilat janë njerëzore, materiale dhe financiare.

8. Në frymën dhe në përputhje me këto parashikime duket se është forma e administrimit direkt, e cila realizohet nëpërmjet strukturave organizative të specializuara në varësi të institucioneve shtetërore ose subjekteve të tjera publike me autonomi shkencore, organizative, financiare dhe me personel të specializuar tekniko-shkencor, ose edhe në bashkëpunim me organe të tjera të administratës publike. Për rrjedhojë, qasja ime ndryshon nga ajo e shumicës edhe në lidhje me mënyrën se si shumica vlerëson jo vetëm formën e administrimit indirekt sipas ligjit nr. 27/2018 por edhe vetë rangun e të drejtave dhe kompetencave që i janë dhënë sipas Marrëveshjes së Administrimit subjektit privat FMB-së.

9. Shumica, pasi ka analizuar të drejtat dhe kompetencat e FMB-së sipas Marrëveshjes së Administrimit ka arritur në përfundimin se *“në çdo rast nuk tejkalojnë ato të një administrimi të zakonshëm të pasurisë dhe nuk përmbajnë elemente të kompetencave sovrane të shtetit në ushtrimin e funksionit të ruajtjes dhe mbrojtjes së pasurisë dhe se marrëveshja nuk e zhvesh shtetin nga roli i tij parësor në drejtim të identifikimit, mbrojtjes, konservimit, prezantimit dhe transferimit të vlerave të trashëgimisë kulturore, por ruan dhe garanton këtë rol, i cili ushtrohet përmes formave të ndryshme të kontrollit të veprimtarisë së administrimit indirekt, për sa kohë që FMB-së nuk i është njohur ndonjë status i privilegjuar ligjor, duke iu nënshtruar ky entitet parashikimeve ligjore të zbatueshme, ashtu si çdo entitet tjetër i së drejtës.”* (shih paragrafët 96 dhe 98 të vendimit).

10. Në ndryshim nga shumica, në vlerësimin tim të drejtat dhe kompetencat që i janë njohur FMB-së në Marrëveshjen e Administrimit të Parkut të Butrintit në thelb kanë zhveshur shtetin nga atributet e tij sovrane në drejtim të administrimit të pasurive me vlerë kombëtare dhe universale. Edhe pse Kuvendi ia ka nënshtruar një procesi parlamentar dhe debati politik këtë marrëveshje, ai nuk ka luajtur rolin e tij si sovran të përcaktuar nga Kushtetuta. Nuk përbën synimin tim në këtë rast që të ndalem në vlerësimin e përputhshmërisë me Kushtetutën të parashikimeve të ligjit nr. 27/2018, për sa kohë ai është në rang hierarkik më poshtë se Kushtetuta dhe Konventa e Parisit dhe për sa kohë që parashikon forma të ndryshme administrimi që në rastin e pasurive universale kontrollohen nga Kuvendi. I takonte këtij të fundit të kryente rolin e tij jo vetëm si garant i kushtetutshmërisë, që në zbatim të parimit të shtetit të së drejtës është detyrim i çdo organi që i përket secilit prej tre pushteteve të shtetit, por edhe si garant i mbrojtjes së rolit parësor të shtetit në ushtrimin e këtyre kompetencave sovrane. Ky

është qëllimi se përse ligji nr. 27/2018 ka parashikuar Kuvendin në këtë proces dhe rol. Në këtë kuptim, Kuvendi kishte detyrimin që të zbatonte drejtpërdrejt Kushtetutën dhe parashikimet konventore, duke zbatuar në çdo rast aktet me fuqi më të lartë ligjore.

11. Siç vërehet edhe nga aktet e paraqitura nga palët, si dhe nga deklaratimet e tyre në seancë plenare, i vetmi justifikim i sjellë para Gjykatës për miratimin e këtij modeli administrimi të Parkut të Butrintit (administrimi indirekt) ka qenë se sistemi aktual i menaxhimit nuk ishte fleksibël. I pyetur në seancë plenare se përse nuk është arritur në konkluzionin se kjo nismë ishte e vetmja e mundshme dhe nëse ka pasur një studim paraprak të kryer nga vetë shteti ose rekomandime nga institucione të specializuara në fushën e trashëgimisë kulturore botërore, përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave u përgjigj se kjo formë nuk ishte mënyra e vetme, por është zgjedhur për shkak të problematikave në menaxhim, e evidentuar edhe në të gjitha raportet e UNESCO-s ndër vite. Ndërkohë që nga subjektet e interesuara nuk u arrit të provohej, dhe kjo nuk rezultoi as nga aktet bashkëlidhur projektligjit, se kjo formë administrimi ishte e vetmja mënyrë e mundshme për të siguruar mbrojtjen dhe ruajtjen e pasurisë kombëtare dhe se asnjë formë tjetër nuk do të realizonte qëllimin dhe detyrimin kushtetues.

12. Edhe sipas raportit të vitit 2022 të misionit të përbashkët të UNECSO/ICOMOS, përveç krijimit të FMB-së nuk janë paraqitur propozime të tjera për të garantuar zbatimin e PMI-së dhe po ashtu as që krijimi i fondacionit është forma e vetme për të përmbushur rekomandimet e misioneve të mëparshme të Komitetit të Trashëgimisë Botërore. Po sipas raportit, nga autoritetet kombëtare nuk është dhënë asnjë justifikim për të mos marrë në konsideratë një autoritet/fondacion të vetëm për të menaxhuar si pasurinë e trashëgimisë botërore, ashtu edhe zonën buferike *de facto*/Parkun Kombëtar (*shih faqet 8, 32 dhe 33 të raportit*).

13. Po kështu, edhe pse subjektet e interesuara paraqitën para Gjykatës disa modele të tjera menaxhimi të pasurive universale, duke i referuar ato si modele të ngjashme menaxhimi, në të vërtetë në asnjërin prej tyre nuk ishte e mundur të identifikoheshin pika të njëjta apo të ngjashme. Referuar edhe modelit të Pallatit të Versajës, organi përgjegjës sipas atij modeli është nën mbikëqyrjen e Ministrisë franceze të Kulturës dhe Ministrisë së Buxhetit dhe referuar përbërjes së bordit ekzekutiv dhe komisioneve përkatëse, ato kanë në përbërje të tyre, në shumicë, funksionarë publikë, përfaqësues të ministrive dhe drejtorive përkatëse përgjegjëse, të muzeve, kuratorë, përfaqësues të organeve lokale, departamenteve të artit, kulturës etj.

14. Vlen gjithashtu të theksoj se subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, nuk argumentuan se përse modeli dhe organizimi i mëparshëm i Parkut të Butrintit nuk mund të

përshitatej me modelin e administrimit direkt sipas ligjit nr. 27/2018 dhe se përse ai model nuk mund të ofronte ato garanci që janë konsideruar se mund t'i ofrojë vetëm FMB-ja. Kjo, për më tepër, kur si në drejtim të “formulës” së partnerit strategjik të zgjedhur, si në drejtim të përbërjes së organeve të FMB-së, nuk provohet asnjë ekspertizë e atij niveli që mund të zbehte sadopak dyshimet në lidhje me mënyrën se si do të realizohet mbrojtja dhe konservimi i Parkut të Butrintit.

15. Referuar nenit 17 të Konventës së Parisit inkurajohet themelimi i fondacioneve kombëtare publike dhe private ose i organizatave me qëllim që të ftojnë donacione për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore dhe natyrore. Sipas shumicës “*edhe pse neni 17 i Konventës së Parisit parashikon se shtetet palë mund të inkurajojnë themelimin e fondacioneve kombëtare publike dhe private ose organizatave me qëllim fimin e donacioneve për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore dhe natyrore, kjo në vetvete është tregues se përfshirja e të tilla fondacioneve jo vetëm nuk përjashtohet, por inkurajohet në administrimin e pasurisë, për sa kohë që ruhet në çdo rast roli parësor i shtetit sipas kësaj konvente*” (shih paragrafin 88 të vendimit). Në vlerësimin tim, në ndryshim nga shumica, edhe kjo dispozitë, ashtu si edhe nenet 4 dhe 5 të saj, në mënyrë të qartë dhe pa asnjë ekuivok përcakton se qëllimi i vetëm për ngritjen e fondacioneve publike ose private është ai për mbledhjen e fondeve, të cilat do të përdoren nga shteti, në shtesë të burimeve të tij, për administrimin e pasurisë.

16. Po sipas shumicës, “*titulli i pronësisë i mbetet shtetit, ndërkohë që termat e administrimit dhe përdorimit të pasurisë në administrim janë në përputhje me destinacionin e tyre dhe përcaktohen brenda kufijve dhe qëllimit të marrëveshjes së lidhur mes palëve. Forma e kalimit në administrim indirekt të Parkut të Butrintit një subjekti të së drejtës private, FMB-së, e cila është e lejueshme nga parashikimet kushtetuese dhe ato konventore, është realizuar në përputhje me parashikimet ligjore të miratuara në zbatim të atyre dispozitave dhe nuk prek ose nuk cenon rolin parësor të shtetit në këtë administrim.*” (shih paragrafin 99 të vendimit).

17. Nën këtë analizë vërej se pika 4.1 e Marrëveshjes së Administrimit përcakton se Ministria e Kulturës i jep fondacionit të drejtën ekskluzive dhe detyrimin për administrimin indirekt të pasurisë kulturore dhe të të drejtave dhe detyrimeve të tjera të parashikuara në këtë marrëveshje. Ndërsa pika 4.5 e saj parashikon se ministria nuk do të mbartë ose do t'i cedojë ndonjë personi të tretë, në çfarëdo forme, me ose pa shpërblim, të drejtat e fondacionit ose ndonjë prej detyrimeve të tij sipas kësaj marrëveshjeje, përveç nëse në marrëveshje është përcaktuar ndryshe, madje pika 4.6 parashikon se ministria i jep FMB-së të drejtën reale për pasurinë kulturore të paluajtshme. Më tej, pika 5.2 e Marrëveshjes së Administrimit parashikon se ministria deklaron

dhe garanton gëzimin e plotë dhe të qetë të pasurisë nga FMB-ja ndaj pretendimeve të palëve të treta, si dhe të pengojë çfarëdolloj tjetërsimi, apo dhënie në përdorim, apo administrim gjatë afatit të marrëveshjes dhe se nuk do të miratojë apo në çdo formë të pranojë ushtrimin e veprimtarive artistike, kulturore, tregtare apo çdo lloj aksesi të palëve të treta pa miratimin paraprak të FMB-së. Referuar pikës 7.1. ministria i jep FMB-së nga data e transferimit deri në përfundimin e afatit të zgjidhjes së parakohshme të marrëveshjes, këto të drejta për pasurinë: (a) të drejtën për posedimin, përdorimin, shfrytëzimin dhe gëzimin (por jo pronësinë) dhe të drejtën e administrimit pa asnjë barrë, detyrim apo kufizim, përveç atyre të parashikuara nga legjislacioni i zbatueshëm, kjo marrëveshje dhe Protokoll i Bashkëpunimit; (b) të drejtën për kalim mbi dhe nën, si edhe hyrjen dhe daljen nga dhe çdo vend të pasurisë kulturore të paluajtshme, pa ndërhyrje të panevojshme nga ndonjë palë e tretë për qëllimin e zbatimit të marrëveshjes.

18. Bazuar në parashikimet e mësipërme, në ndryshim nga shumica, vlerësoj se titulli i pronësisë mbi pasurinë në fjalë është i vetmi tagër pronësie që i ka mbetur shtetit si pronar, pasi, në fakt, ai është zhveshur nga çdo tagër tjetër si i tillë dhe nuk ka asnjë të drejtë tjetër përveç titullit të kësaj pronësie mbi pasurinë universale, ndërkohë që as Kushtetuta, as Konventa nuk e lejojnë një formë të tillë administrimi. Dhënia e të drejtave ekskluzive dhe reale për pasurinë kulturore të paluajtshme, që përfshijnë të drejtën e posedimit, gëzimit të qetë dhe të plotë nga FMB-ja, jo vetëm që shkojnë tej kufijve të administrimit për qëllime të ruajtjes dhe mbrojtjes, por në thelb përbëjnë zhveshje të shtetit jo vetëm nga tagrat e gëzimit të pronësisë, por edhe nga atributet e tij si sovran, duke mos lejuar asnjë ndërhyrje prej tij gjatë kohës që kjo marrëveshje do të jetë në fuqi dhe duke pasur FMB-ja të drejta të plota dhe ekskluzive që të veprojë dhe të vendosë në lidhje me çdo ndërhyrje nën veshjen e “tagrave të administrimit”.

19. Sipas marrëveshjes, “administrim” nënkupton të drejtat e fondacionit, përfshirë, por *pa u kufizuar në* përdorimin, shfrytëzimin, promovimin, të drejtën për të caktuar dhe mbledhur tarifat, çmimin e biletave, dhënien në përdorim në të gjitha format, në kuptim të KC-së dhe/ose të ligjit nr. 27/2018 të pasurisë kulturore, si dhe detyrimet, përfshirë, *por pa u kufizuar në*, mbrojtjen, ruajtjen dhe promovimin e pasurisë kulturore, në përputhje me ligjin nr. 27/2018, planin e menaxhimit dhe këtë marrëveshje. Po sipas saj, “hulumtime arkeologjike” nënkupton vlerësimin e potencialit arkeologjik, vëzhgimin sipërfaqësor (sipas nocionit klasik, si dhe metodave të reja për vëzhgimin arkeologjik, si p.sh. studimet, gërmimet arkeologjike dhe me gjeoradar etj.), sondazhet arkeologjike, gërmimin arkeologjik, monitorimin, konservimin, administrimin arkeologjik, si dhe përpilimin e dokumentacionit të nxjerrë prej kësaj veprimtarie, raporteve

paraprake dhe përfundimtare deri në botimin e rezultateve. Kurse “punime” nënkupton të gjitha aktivitetet për planifikimin inxhinierik, ndërtimin dhe kolaudimin e qendrës së vizitorëve në përputhje me planin e zbatimit, ndërkohë që qendra e vizitorëve” nënkupton tërësinë e infrastrukturës së përbërë nga një ndërtesë për ofrimin e shërbimeve, informacionit dhe orientimeve për vizitorët, duke përfshirë *pa u kufizuar në*, rrethimet, parkimet dhe zyrat e stafit të parashikuara për t’u ndërtuar sipas planit të menaxhimit dhe planit të biznesit, me fonde të financuara nga fondacioni.

20. Referuar këtyre parashikimeve të Marrëveshjes së Administrimit është e qartë se kompetencat e FMB-së nuk ndalen në vetëm ato tagra që parashikohen në marrëveshje, madje nuk kufizohen në to, por mund të shtrihen edhe në të drejta të tjera që as nuk përcaktohen dhe as nuk qartësohet se çfarë përfshijnë apo nënkuptojnë. Ky parashikim “*pa u kufizuar në*”, që e gjejmë në tekstin e marrëveshjes, përveçse i paqartë në lidhje me hapësirën në të cilën shtrihen këto të drejta dhe marzhet ku vepron FMB-ja, krijon premisa për veprime abuzive të fondacionit, për sa kohë që është lënë në diskrecionin e tij të vlerësojë e të kryejë edhe veprime të tjera nën justifikimin e gëzimit të tagrave të administrimit.

21. Edhe parashikimet e marrëveshjes për marrjen e lejeve dhe autorizimeve përkatëse nuk mund të qëndrojnë si argument kushtetues i shumicës, për sa kohë ato kanë të bëjnë me plotësimin e dokumentacionit sipas legjislacionit në fuqi, por nuk japin asnjë garanci në drejtim të kontrollit të vendimmarrjes së veprimtarisë së FMB-së në administrimin e pasurisë kombëtare. Asnjë autoritet shtetëror i autorizuar për dhënien e lejeve/licencave nuk ka ndonjë tagër në vlerësimin e administrimit dhe mënyrës së ushtrimit të të drejtave nga FMB-ja, por vetëm në drejtim të verifikimit të plotësimit të dokumentacionit tekniko-ligjor të paraqitur për këtë qëllim.

22. Nga ana tjetër, roli kontrollues i shtetit nuk garantohet as në drejtim të pjesëmarrjes së tij në fondacion dhe as në drejtim të rolit të Ministrisë së Kulturës sipas marrëveshjes. Përbërja e organeve drejtuese të FMB-së ka zhveshur tërësisht përfaqësimin e shtetit në këtë entitet. Jo vetëm që pjesëmarrja e shtetit është në numër të vogël (dy përfaqësues nga pesë të tillë, pra në pakicë edhe në vendimmarrje), duke e bërë rolin e tij të dobët dhe pa asnjë të drejtë vetoje, ku, për më tepër, vetëm njëri nga anëtarët përfaqësues në bord është me veshje publike, por ajo çka është më e rëndësishme, në organet e këtij fondacioni mungojnë tërësisht kapacitetet dhe ekspertët e fushës, profesorë ose studiues, çka minimalisht mund të kishte garantuar një lloj kontrolli të këtyre ekspertëve ndaj vendimmarrjes së FMB-së. Në thelb, kjo e fundit do të ushtrojë një veprimtari tregtare që nuk ka lidhje me administrimin dhe menaxhimin e vetë pasurisë kombëtare. Anëtarësia

aktuale e FMB-së, për shkak të raportit të përfaqësimit, ka të drejtë të vendosë për çështjet e administrimit dhe menaxhimit edhe pa votat e përfaqësuesve të shtetit, ndaj ata e kanë të pamundur të përcaktojnë politikat e drejtimit ose administrimit të pasurisë kombëtare.

23. Neni 59 i Kushtetutës parashikon se shteti, brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon, si dhe në plotësim të nismës dhe të përgjegjësisë private, synon edhe mbrojtjen e trashëgimisë kombëtare, kulturore. Ndërsa edhe ky parashikim kushtetues përcakton detyrimin e shtetit mbi sa më lart, në rastin konkret vlerësoj se shteti është “dorëzuar”, duke pranuar se nuk përmbush dot detyrimet e veta dhe duke i deleguar ato te një entitet i së drejtës private, ku shteti edhe pse pjesëmarrës, nuk ka aspak rol dominues.

24. Bazuar në dispozitat kushtetuese dhe konventore përgjegjësia e administrimit të pasurive të trashëgimisë kulturore i përket vetëm shtetit, i cili nuk ka asnjë të drejtë të kalojë administrimin e tyre fondacioneve ose OJF-ve, për sa kohë që sovrani nuk ia ka njohur dhe dhënë një të drejtë të tillë. Shtetit i takon marrja e të gjitha masave brenda burimeve të tij, duke kërkuar edhe ekspertizë e ndihmë ndërkombëtare apo duke përfshirë edhe fondacione publike ose private vetëm për mbledhjen e fondeve (charity), për të ruajtur dhe zhvilluar pasurinë kulturore. Parku i Butrintit është një pasuri kulturore e paluajtshme me vlera universale, që bën pjesë në listën e trashëgimisë kulturore të UNESCO-s dhe shteti duhet ta menaxhojë dhe administrojë duke siguruar ruajtjen e vlerave universale, përfshirë ruajtjen e kushteve të integritetit dhe autenticitetit të kësaj pasurie.

25. Sipas pikës 19.1 të Marrëveshjes së Administrimit “*fondacioni merr leje zhvillimore në zonat e rëndësishme kombëtare të trashëgimisë; lejen e ndërtimit; leje peizazhi; leje për ndërhyrje në pasuritë kulturore, licenca për projektim, zbatim dhe qarkullim të pasurive të paluajtshme*”, pra FMB-ja ka edhe të drejtën për të ndërhyrë në pasuritë kulturore të luajtshme dhe të paluajtshme. Po kështu, parashikimet e marrëveshjes mbartin risk të shtuar edhe lidhur me nxjerrjen jashtë shtetit të pasurive kombëtare shqiptare (për shembull artefakte), çka rrezikon tjetërsimin (humbjen) e tyre dhe pse jo shitjen, në kushtet kur garant nuk është më shteti shqiptar. Sipas pikës 9.2 të marrëveshjes FMB-ja “*miraton planet vjetore të veprimtarive ekonomike, artistike, turistike dhe kërkimore*” dhe “*vendos veprimtari kërkimore*”, çka nënkupton, rrjedhimisht, se FMB-ja vendos dhe përcakton edhe qasjen për gërmimet e zbulimet që lidhen drejtpërdrejt për nga natyra dhe vlera që mbart pasuria Parku i Butrintit me identitetin kombëtar dhe territorin e Shqipërisë.

26. Në vlerësimin tim, në thelb, Marrëveshja e Administrimit e miratuar me ligjin nr. 50/2022 ka pasur për qëllim dhënien me koncesion të së drejtës së administrimit dhe menaxhimit

të pasurive kulturore dhe natyrore ndaj një subjekti privat vetëm për përfitime ekonomiko-financiare. Parashikimet e saj e kanë vënë në pamundësi shtetin shqiptar të ushtrojë detyrimet dhe përgjegjësitë e tij sipas Kushtetutës dhe Konventës së Parisit, duke mbartur rrezikun që Parku i Butrintit, nënzonat e trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e tij, të mos administrohet, ruhet, zhvillohet, konservohet, përmirësohet dhe shfrytëzohet, ndërkohë që për sa kam shprehur më sipër, qëllimi për të cilin është krijuar FMB-ja dhe mungesa e ekspertizës së anëtarëve të saj ngre dyshime edhe për ardhjen e pasojave të dëmshme dhe të parikthyeshme e të pariparueshme për shkak të vendimmarrjes në drejtim të administrimit dhe menaxhimit që do të kryhet sipas planeve të menaxhimit dhe të biznesit.

27. Thënë sa më sipër, në përfundim vlerësoj se ligji nr. 50/2022, për rrjedhojë Marrëveshja e Administrimit që është pjesë e tij, janë miratuar në kundërshtim me nenet 3, 4, 5, 116 dhe 122 të Kushtetutës, si dhe nenet 4, 5 dhe 17 të Konventës së Parisit për sa kohë që kanë deleguar të drejtat sovraane të shtetit ndaj një subjekti privat, edhe pse ato janë të padelegueshme dhe të patjetërsueshme, duke qenë kompetencë vetëm e shtetit menaxhimi dhe administrimi i pasurive kulturore kombëtare me vlerë universale dhe detyrë ekskluzive e tij ruajtja dhe mbrojtja e tyre, në rastin konkret Parku i Butrintit dhe zonat arkeologjike pjesë të tij.

28. Në përfundim, bazuar në argumentet e mësipërme, vlerësoj se kërkesa duhej të ishte pranuar nga Gjykata duke shfuqizuar ligjin nr. 50/2022, për rrjedhojë Marrëveshjen e Administrimit që i bashkëlidhet atij, si në kundërshtim me Kushtetutën dhe Konventën e Parisit.

Anëtare: Sonila Bejtja

MENDIM PAKICE

1. Në shqyrtimin e çështjes nr. 8 (Nj) 2022 që i përket kërkesës së subjektit kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, me objekt shfuqizimin e ligjit nr. 50/2022, datë 23.05.2022 “Për miratimin e marrëveshjes për administrimin e nënzonave të trashëgimisë kulturore dhe peizazhit kulturor, pjesë e Parkut Kombëtar të Butrintit, ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe Fondacionit për Menaxhimin e Butrintit”, si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, ndaj qëndrim të ndryshëm nga shumica si në drejtim të juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e kësaj çështjeje, ashtu edhe për sa i përket themelit të saj. Në vijim do të parashtrij edhe argumentet e mia mbi të cilat mbështes qëndrimin si gjyqtar në pakicë.

A) Për juridiksionin e Gjykatës

2. Për sa u përket akteve me natyrë normative, ashtu siç ka theksuar edhe shumica, natyra e përgjithshme e tyre është ndër tiparet tipike dhe thelbësore që i dallon nga aktet me natyrë individuale. Shumica, edhe pse nuk ka vënë në diskutim natyrën jonormative të vetë Marrëveshjes së Administrimit, palë të së cilës janë një institucion publik me personalitet juridik (Ministria e Kulturës) dhe një person juridik privat (FMB-ja), është shprehur se si përjashtim nga rregulli i përgjithshëm i natyrës së akteve normative, ligjvënësi ka zgjedhur të parashikojë në legjislacionin e brendshëm modele të tilla që lejojnë Kuvendin të ndërhyjë për miratimin edhe të akteve që, pavarësisht se nuk normojnë rregulla të përgjithshme sjelljeje, mbartin në vetvete interes publik ose kombëtar. Nisur nga kjo premisë, ajo ka vlerësuar se edhe pse jemi para një përjashtimi nga rregulli i natyrës së përgjithshme të aktit të miratuar nga Kuvendi, natyra e pasurisë kulturore kombëtare në fjalë përcakton edhe interesin publik në rastin konkret, i cili, në vlerësimin e ligjvënësit, është i tillë që nuk mund të vlerësohet ose përcaktohet nga organe të tjera të pushtetit publik. Sipas shumicës, pavarësisht se tipikisht nuk jemi para një akti me karakter të përgjithshëm, që ka normuar rregulla të përgjithshme të sjelljeve, marrëveshja që i bashkëlidhet ligjit nr. 50/2022 ka marrë, për këtë shkak, veshje formale me ligj (*shih paragrafët 42 dhe 44 të vendimit*).

3. Më tej, shumica është ndalur edhe në natyrën e pretendimeve të parashtruara, duke i konsideruar ato si përcaktuese të juridiksionit të saj, edhe pse në rastin konkret kjo nuk ka asnjë relevancë, për sa kohë qëndrimi im kundër lidhet me aspektin formal dhe jo përmbajtësor të

çështjes, pra vetëm me njohjen formalisht të natyrës normative të një akti siç është Marrëveshja e Administrimit.

4. Në rastin konkret, në vlerësimin tim, Gjykata duhej të kishte mbajtur të njëjtën qasje që ka mbajtur në rastin e shqyrtimit të pajtueshmërisë me Kushtetutën të ligjit nr. 145/2020, datë 03.12.2020 “Për ratifikimin e marrëveshjes për bashkëpunim ekonomik ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe”. Në atë rast Gjykata ka vlerësuar se ligji ratifikues përmban vetëm një nen, ku shprehet për marrëveshjen që ratifikon dhe hyrjen e saj në fuqi, ndërkohë që teksti i marrëveshjes i bashkëlidhet dhe bëhet pjesë përbërëse e tij. Për rrjedhojë, statusi i marrëveshjes ndërkombëtare të ratifikuar nuk barazohet me atë të aktit juridik që i jep asaj efektivitet në rendin e brendshëm ligjor. Për sa kohë që marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara për nga renditja e tyre në sistemin e brendshëm ligjor nuk barazohen me ligjet e zakonshme, për rrjedhojë edhe vetë ligji ratifikues është një akt juridik i mëvetshëm. Pavarësisht se marrëveshja ndërkombëtare i bashkëlidhet ligjit ratifikues dhe është pjesë përbërëse e tij, kjo nuk u jep dispozitave të saj karakterin juridik të normave të ligjit ratifikues. Anasjelltas, vetëm për shkak se akti ratifikues përmban bashkëlidhur edhe tekstin e marrëveshjes, duke e bërë pjesë të tij, ai nuk merr vlerën juridike të marrëveshjes ndërkombëtare. Ndaj akti për ratifikimin dhe vetë marrëveshja ndërkombëtare, miratimi i së cilës konfirmohet nga i pari, nuk janë i njëjti akt juridik (*shih vendimin nr. 36, datë 16.06.2023 të Gjykatës Kushtetuese*).

5. Qasja e Gjykatës në atë rast nuk lidhet vetëm me natyrën e marrëveshjes ndërkombëtare të ratifikuar dhe vendin që ajo zë në rendin juridik pas miratimit me ligj. Gjykata vlerësoi fillimisht se ajo ndodhej para dy akteve të ndryshme ligjore dhe për këtë shkak ato nuk merrnin natyrën dhe vlerën juridike të njëri-tjetrit. Në vijim, nisur nga kjo premisë, në atë çështje Gjykata arriti në përfundimin se ajo nuk shqyrton marrëveshjen ndërkombëtare, si akt i ndarë nga ligji, për shkak të ndalimit kushtetues që lejon ushtrimin e këtij kontrolli vetëm përpara ratifikimit të këtyre akteve me ligj.

6. Edhe referuar jurisprudencës kushtetuese për ushtrimin e kompetencës legjislative nga Këshilli i Ministrave për miratimin e akteve normative me fuqinë e ligjit, Gjykata ka vlerësuar se dispozitat e ligjit të konvertimit vlerësohen, në aspektin e kushtetutshmërisë së tyre, bashkë me ato të aktit normativ. Gjykata nuk i ka konsideruar këto akte si një të vetëm, që përthithin njëri-tjetrin, por si akte të ndara, duke vlerësuar për secilin prej tyre respektimin e kriterëve të nenit 101 të Kushtetutës. Kjo qasje e Gjykatës lidhet me natyrën e aktit normativ me fuqinë e ligjit, i cili është ligj në kuptimin material të termit dhe në rast të miratimit nga ligjvënësi ai kthehet në ligj edhe në

kuptimin formal. Ky është elementi përcaktues i juridiksionit kushtetues për kontrollin e kushtetutshmërisë të aktit normativ me fuqinë e ligjit, ashtu edhe të ligjit miratues të Kuvendit.

7. Po kështu, dua të sjell në vëmendje edhe rastin e ligjit nr. 37/2018 “Për përcaktimin e procedurës së veçantë për vlerësimin, negocimin dhe lidhjen e kontratës me objekt “Projektimi dhe realizimi i projektit urban dhe godinës së re të Teatrit Kombëtar””, ku juridiksioni kushtetues u vu në lëvizje në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës për sa kohë që parashikimet e kundërshtuara kishin të bënin me përmbajtjen e vetë ligjit, pra me vetë tekstin e atij ligji dhe jo ndonjë akti bashkëlidhur, pra të miratuar prej tij (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

8. Edhe pse sipas nenit 172, pika 5, të ligjit nr. 27/2018, miratimi i këtyre lloj marrëveshesh i përket Kuvendit, për shkak të rëndësisë universale të pasurisë, akti miratues ka si qëllim të vetëm bërjen efektive të marrëveshjes, duke përcaktuar momentin nga i cili fillojnë të drejtat dhe detyrimet e palëve. Kuvendi, pavarësisht se ka kompetencën të miratojë ose jo marrëveshjen, nuk merr cilësinë e palës në të dhe, si i tillë, nuk është i autorizuar të ndërhyjë për të ndryshuar ose shuar këtë marrëdhënie. Dhënia e pëlqimit dhe shfaqja e vullnetit të Kuvendit nuk ndryshojnë natyrën e kësaj kontrate, për rrjedhojë nuk e bëjnë atë pjesë të rendit juridik normativ të brendshëm. Miratimi i marrëveshjes me ligj nga Kuvendi nuk sjell asnjë efekt në përmbajtjen e saj apo të drejtat dhe detyrimet e palëve dhe efektet që prodhon për to. Ligji miratues nuk është gjë tjetër përveçse një formë ligjore e përcaktuar në mënyrë të posaçme për njohjen dhe dhënien e të drejtave dhe detyrimeve të përcaktuara, që përfshihen në fushën e së drejtës publike, por edhe asaj private. Pavarësisht miratimit të saj me ligj, ky i fundit nuk i jep dispozitave të marrëveshjes karakter normativ, që është kriteri që përcakton juridiksionin kushtetues për kontrollin abstrakt të aktit.

9. Edhe referuar Marrëveshjes së Administrimit, sipas pikës 37.4 të saj ajo ose dispozita të saj mund të ndryshohen vetëm pas miratimit me shkrim të të dyja palëve dhe duke nënshkruar instrumentin përkatës (aneksin), që bëhet pjesë e pandarë dhe përbërëse vetëm pas miratimit dhe nënshkrimit prej tyre. Po kështu, për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve mes tyre, në rast se ato nuk zgjidhen me pajtim, palët kanë përcaktuar si kompetente juridiksionin gjyqësor të zakonshëm, Gjykatën e Shkallës së Parë Tiranë, kurse në rastin e konflikteve që kanë për objekt të drejtat reale, kompetente është gjykata ku ndodhet pasuria kulturore e paluajtshme (pika 33.2). Edhe në këtë aspekt, vetë marrëveshja ka përcaktuar qartësisht juridiksionin e zakonshëm gjyqësor për kontrollin e saj, ndërkohë që qëndrimi i Gjykatës në rastin konkret ka bërë që ajo vetë, në

kundërshtim me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, të marrë prerogativa të organeve gjyqësore, duke përjashtuar juridiksionin gjyqësor të zakonshëm për kontrollin dhe vlerësimin e zbatimit dhe interpretimit të ligjit në rastin konkret, ashtu edhe të të drejtave dhe detyrimeve që burojnë nga dispozitat e marrëveshjes ose çdo akti tjetër me natyrë individuale të dalë në zbatim apo të lidhur me të.

10. Për sa më sipër, në vlerësimin tim në rastin konkret jemi para dy akteve juridike të ndryshme, ndaj, për rrjedhojë, juridiksioni kushtetues vlerësohet dhe përcaktohet në lidhje me secilin nga këto akte. Ndërsa ligji miratues, ashtu si edhe çdo ligj tjetër, nga pikëpamja formale, përbën objekt të kontrollit të kësaj Gjykate, aktet bashkëlidhur atij, për sa kohë që nuk kanë natyrë normative, përjashtohen nga juridiksioni kushtetues. Fakti se akte me natyrë jonormative, siç është marrëveshja në fjalë, një akt vullneti mes palëve të saj, pra me natyrë të pastër individuale, miratohen me ligj të Kuvendit, nuk mjafton në aspektin kushtetues për t'u dhënë atyre karakter normativ. Vetëm ndërhyrja e Kuvendit përmes ligjit për miratimin e një akti individual nuk i transformon parashikimet e këtij të fundit në norma me natyrë abstrakte dhe të përgjithshme që, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja "a", të Kushtetutës, është elementi përcaktues i juridiksionit kushtetues. Për rrjedhojë, në vlerësimin tim, qëndrimi i shumicës se një akt me natyrë individuale është veshur formalisht me ligj vetëm për shkak se është miratuar me ligj nga Kuvendi, është i papranueshëm në aspektin kushtetues. Në këto kushte, mendoj se nuk ka asnjë relevancë për çështjen konkrete natyra e pretendimeve të parashtruara në kërkesë, për sa kohë që Gjykata investohet në drejtim të natyrës së pretendimeve në çdo rast kur ajo vihet në lëvizje për shqyrtimin e një çështjeje që bën pjesë në juridiksionin kushtetues në kuptim të nenit 131, pika 1, të Kushtetutës.

11. Për sa më sipër, vlerësoj se vetëm ligji nr. 50/2022 i nënshtrohet kontrollit kushtetues, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja "a", të Kushtetutës, kurse Marrëveshja e Administrimit, për sa kohë nuk bëhet pjesë e instrumentit që e ka miratuar atë, pra e ligjit të Kuvendit, si dhe në kushtet kur është një akt që ka natyrë thelbësisht individuale, nuk mund t'i nënshtrohet juridiksionit kushtetues, por vetëm juridiksionit gjyqësor të zakonshëm.

B. Për themelin e çështjes

12. Një akt juridik i Kuvendit synon të rregullojë marrëdhënie sociale të përgjithshme, pra një sferë më të gjerë raportesh juridike në kuadër dhe interes të shoqërisë, për rrjedhojë për nga qëllimi kushtetues është një akt me zbatim të përgjithshëm. Në këtë kuptim, nëse qëllimi i lidhjes

së një marrëveshjeje/kontrate synon interesin e palëve të saj, qëllimi i ligjbërjes synon interesin e përgjithshëm të shoqërisë. Ndërsa ligji ka natyrë unilaterale, duke i dhënë shprehje vullnetit të ligjvënësit, përmbajtja dhe forma e të cilit përcaktohen nga nevoja për të rregulluar një fushë të caktuar të marrëdhënieve sociale, marrëveshja/kontrata është një akt që përcakton një marrëdhënie bilaterale, ku secila nga palët ka shprehur vullnetin e saj nëpërmjet paraqitjes së ofertës nga njëra palë dhe pranimit të saj nga pala tjetër.

13. Në vlerësimin tim, ligji nr. 50/2022 për nga natyra e tij, për shkak të çështjes që ka synuar të rregullojë, bie ndesh me parimin e ndarjes së pushteteve, të parashikuar në nenin 7, të Kushtetutës, pasi ka ndërhyrë në rregullimin e një çështjeje që nuk bën pjesë në ato që i përkasin pushtetit ligjvënës. Po kështu, vlerësoj se në rastin konkret nuk vihet në diskutim as parashikimi i nenit 172 të ligjit nr. 27/2018, që ka njohur të drejtën e miratimit të këtyre lloj marrëveshjesh nga Kuvendi, as natyra e pasurisë në fjalë apo rëndësia e mbrojtjes dhe ruajtjes së saj. Mendoj se ndërhyrja e Kuvendit përmes miratimit të Marrëveshjes së Administrimit me ligj, pra me një akt me natyrë të përgjithshme, e bën këtë veprimtari jokushtetuese, për sa kohë që në këtë mënyrë ai ka ndërhyrë për rregullimin e një çështjeje konkrete dhe të veçantë.

14. *Së pari*, pika 5 e nenit 172 të ligjit nr. 27/2018 i referohet miratimit nga ana e Kuvendit, çka nuk nënkupton se ky miratim kërkon në çdo rast miratimin me ligj, për sa kohë që Kuvendi ka të drejtë të miratojë edhe akte të tjera (vendime) që janë me natyrë të pastër individuale. Kjo është arsyeja për të cilën nuk vlerësoj se ka vend për vënien në diskutim të përmbajtjes së kësaj dispozite në aspektin e kushtetutshmërisë së saj, duke u ndalur vetëm te veprimtaria konkrete e ushtruar nga Kuvendi në miratimin e ligjit nr. 50/2022.

15. *Së dyti*, çështja e rregulluar përmes ligjit nr. 50/2022 është e tillë që i përket vlerësimit dhe miratimit të saj nga pushteti ekzekutiv, për sa kohë ka të bëjë me përcaktimin e kufijve të administrimit të një pasurie publike në pronësi të shtetit, pra është një çështje me natyrë të pastër ekzekutive dhe jo normative. Rregullimi me ligj i një çështjeje unike/të veçantë/të vetme bën që edhe vetë akti i Kuvendit të kthehet *de facto* në një akt me natyrë individuale, për sa kohë i mungojnë, në aspektin material, ato tipare karakteristike të një akti me natyrë të përgjithshme normuese, duke ndërhyrë kështu Kuvendi në kompetencat e pushtetit ekzekutiv. Marrëveshja në fjalë e lidhur ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe FMB-së, për nga natyra dhe përmbajtja e saj, është një kontratë administrative që përmban edhe elemente të së drejtës private. Vullneti i ligjvënësit në këtë rast nuk është i shprehur në cilësinë e organit përfaqësues të vullnetit të popullit,

por me synimin për t'i dhënë vlerë juridike dispozitave të një marrëveshjeje që është detyruese dhe sjell pasoja vetëm ndaj palëve të saj.

16. Karakteri normativ dhe natyra e rregullave që përmban një ligj i Kuvendit nuk pajtohet me zbatimin e tyre për një rast ose raste individuale, që është një çështje që i takon kompetencës së pushtetit ekzekutiv. Ligji nr. 50/2022 për nga titulli dhe përmbajtja ka si objekt miratimin e një marrëveshjeje të lidhur mes dy palëve, e identifikuar dhe e specifikuar në mënyrë të qartë, çka bën që fusha e veprimit të tij të jetë qartësisht e përcaktuar me natyrë individuale, duke rregulluar kështu një fushë që bie në kompetencën rregulluese të pushtetit ekzekutiv. Nuk është në kompetencën e pushtetit legjislativ që të miratojë përmes ligjit një akt vullneti të lidhur mes palëve, proces ky që kërkon jo vetëm vlerësimin e interesit në atë rast konkret, por edhe të marrëveshjes konkrete mes palëve që japin dhe marrin të drejta nga njëra-tjetra.

17. Për sa më sipër, në vlerësimin tim, miratimi i Marrëveshjes së Administrimit nga Kuvendit përmes ligjit nr. 50/2022 e veson procedurën parlamentare dhe vetë aktin nga pikëpamja e kushtetutshmërisë, për sa kohë bie ndesh me parimin e shtetit të së drejtës dhe ndarjes e balancimit ndërmjet pushteteve. Nisur nga kjo, mbajta qëndrimin se ligji në fjalë duhej të shfuqizohej si i papajtueshëm me Kushtetutën, duke theksuar se ky shfuqizim i ligjit, ndërsa nuk prek Marrëveshjen e Administrimit, do të mundësonte kontrollin e kësaj të fundit nga sistemi gjyqësor i zakonshëm, si një akt juridik me natyrë individuale i mëvetësishëm nga ligji.

Anëtar: Ilir Toska