Vendim nr. 4 (Q) 2026 Regj.Them., datë 26.11.2026

Për kërkesën për pezullim

Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga: Fiona Papajorgji, Kryetare, Marsida Xhaferllari, Sandër Beci, Ilir Toska, Genti Ibrahimi, Marjana Semini, Asim Vokshi, Sonila Bejtja, anëtar Anëtare në datën 26.11.2026, pasi shqyrtoi kërkesën e paraqitur nga kërkuesit Qendra "Res Publica", Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Shoqata Ornitologjike e Shqipërisë, Qendra Për Ruajtjen e Ekosistemeve Natyrore në Shqipëri, grupimi informal i interesit të studentëve "Studentët n'Protestë", grupimi informal i interesit të studentëve "Revolucioni Studentor", për pezullimin e pjesshëm të zbatimit të aktit normativ nr. 5, datë 28.10.2026 të Këshillit të Ministrave "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8773, datë 23.04.2001 "Për tubimet", deri në hyrjen në fuqi të vendimit përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*),

V Ë R E N:

1. Në datën 28.10.2026 Këshilli i Ministrave, me propozimin e ministrit të Punëve të Brendshme, bazuar në nenin 101 të Kushtetutës, ka miratuar aktin normativ nr. 5 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8773, datë 23.04.2001 "Për tubimet" (a*kti normativ nr. 5/2026*), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 232, datë 29.10.2026 dhe, sipas nenit 6 të tij, ka hyrë në fuqi menjëherë.

2. Me aktin normativ nr. 5/2026, në ligjin nr. 8773, datë 23.04.2001 "Për tubimet" (*ligji nr. 8773/2001*) janë propozuar ndryshimet si vijon: me nenin 1, pas nenit 12 janë shtuar nenet 12/1 dhe 12/2; me nenin 2 është shtuar neni 19/1; me nenin 3, në nenin 21 është shtuar pika 3; me nenin 4 janë rritur gjobat për kundërvajtjet penale të parashikuara në nenin 24; me nenin 5 është shtuar neni 24/1, i cili në pikën 1 parashikon sanksionet për kundërvajtjet administrative, ndërsa në pikën 2 parashikon sanksionin administrativ në rastet e bllokimit të rrugëve automobilistike ose të akseve rrugore gjatë zhvillimit të një tubimi, me pasojë pengimin e qarkullimit të mjeteve të transportit.

3. Në datën 05.11.2026 kërkuesit i janë drejtuar Gjykatës me kërkesë për shfuqizimin e aktit normativ nr. 5/2026 në tërësi, duke kërkuar në mbështetje të nenit 45, pika 1, të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar (*Ligji Organik i Gjykatës*), edhe pezullimin e pjesshëm të zbatimit të tij, konkretisht të: nenit 1, në pjesën që shton nenin 12/1 dhe 12/2, pikat 1,

shkronja “c” dhe 2 të ligjit nr. 8773/2001; nenit 2, që shton nenin 19/1; nenit 5, që shton nenin 24/1, pikat 1, shkronja “a” dhe 2 të ligjit nr. 8773/2001.

4. Kolegji i Gjykatës, me vendimin e datës 24.11.2026, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim paraprak në Mbledhjen e Gjyqtarëve të Gjykatës, e cila në datën 25.11.2026 vendosi kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike. Po ashtu, Mbledhja e Gjyqtarëve në datën 26.11.2026 mori në shqyrtim edhe kërkesën për pezullimin e pjesshëm të aktit normativ nr. 5/2026 deri në dhënien e vendimit përfundimtar nga Gjykata.

5. Në mbështetje të kërkesës për pezullimin e aktit normativ nr. 5/2026, kërkuesit kanë parashtruar në thelb se zbatimi i dispozitave të tij sjell pasoja të rënda e të pariparueshme mbi ushtrimin e lirisë së tubimit, pasi rreziku nuk është hipotetik, për shkak se dispozitat kanë hyrë në fuqi gjatë një lëvizjeje proteste të përditshme që nga data 31.05.2026, e cila ka vijuar edhe pas miratimit të aktit normativ nr. 5/2026. Sipas kërkuesve, urgjenca nuk zbehet nga detyrimi i miratimit të aktit nga Kuvendi brenda 45 ditëve, pasi gjatë kësaj periudhe akti zbatohet me fuqinë e ligjit. Po ashtu, kërkuesit kanë parashtruar se duke e nxjerrë aktin sipas nenit 101 të Kushtetutës dhe me hyrje të menjëhershme në fuqi, vetë Këshilli i Ministrave ka pohuar se masat synojnë të zbatohen menjëherë, ndaj nuk mund të pretendohet se zbatimi i tyre është hipotetik. Kërkuesit kanë kërkuar edhe shqyrtimin me përparësi të kësaj çështjeje.

6. Sipas nenit 45, pika 1, të Ligjit Organik të Gjykatës, Gjykata, kryesisht ose me kërkesë të palëve, kur vlerëson se zbatimi i ligjit ose aktit mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërorë, shoqërorë ose të individëve, sipas rastit, me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve ose në seancë plenare urdhëron pezullimin e tij. Sipas kësaj dispozite, *së pari*, subjekti që kërkon pezullimin e një akti duhet të provojë prekjen e interesave shtetërorë, shoqërorë ose të individëve, si dhe pasojat e pariparueshme që do të sjellë zbatimi i aktit. *Së dyti*, shqyrtimi i kërkesës mund të bëhet nga Gjykata përpara ose në seancë plenare. Në kushtet kur pezullimi është një masë e jashtëzakonshme, vendosja e tij lidhet me vlerësimin e pasojave ose efekteve të zbatimit të aktit. Këto pasoja jo vetëm duhet të jenë reale, pra në realizim e sipër, por edhe të rënda, në atë masë që shkojnë tej masës normale të kufizimit, në veçanti në pikëpamje të urgjencës. Gjykata ka theksuar edhe se, në varësi të rrethanave faktike të rastit dhe pasojave eventuale, masa e pezullimit mund të vendoset në çdo moment kohor, përfshirë momentin kur sapo është vendosur kalimi i çështjes për shqyrtim në seancë plenare. Kjo do të thotë se kur rrethanat faktike të rastit tregojnë për pasoja urgjente të pariparueshme, Mbledhja e Gjyqtarëve mund të vendosë pezullimin e aktit edhe vetëm mbi bazën e akteve të paraqitura nga kërkuesi, pa pritur shpjegimet nga subjektet e interesuara (*shih vendimet nr. 66, datë 03.11.2025; nr. 5, datë 13.02.2024; nr. 2, datë 18.01.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

7. Në kuptim të sa më sipër, Mbledhja e Gjyqtarëve, pasi mori në shqyrtim kërkesën për pezullimin e pjesshëm të aktit normativ nr. 5/2026 dhe vlerësoi shkaqet e parashtruara nga kërkuesit në mbështetje të saj, çmon se ajo është e bazuar pjesërisht.

8. Mbledhja e Gjyqtarëve vëren se dispozitat e aktit normativ nr. 5/2026 që ndryshojnë dhe plotësojnë ligjin nr. 8773/2001 duket se kanë për qëllim të rregullojnë situata specifike, të përcaktuara, duke iu referuar grumbullimeve ose tubimeve të cilat mund të cenojnë rendin publik ose të sjellin, për shkak të dhunës, pasoja në dëm të shtetasve të tjerë ose pronës private ose publike. Në këto kushte, Mbledhja e Gjyqtarëve çmon se argumentet e kërkuesve në mbështetje të kërkesës për pezullimin e nenit 1, që shton nenet 12/1 dhe 12/2, pikat 1, shkronja "c" dhe 2 të ligjit nr. 8773/2001; nenit 2, që shton nenin 19/1 dhe nenit 5, që shton nenin 24/1, pika 1, shkronja "a", të ligjit nr. 8773/2001, nuk mjaftojnë për të provuar, në këtë fazë të procedurës, ardhjen e pasojave të rënda ose të pariparueshme në të drejtat ose liritë kushtetuese të shtetasve, në këtë rast ajo e lirisë së tubimit paqësor, e cila ushtrohet në përputhje me parashikimet ligjore. Për më tepër, Mbledhja e Gjyqtarëve ka vendosur të shqyrtojë me përparësi themelin e pretendimeve të kërkuesve në lidhje me kushtetutshmërinë e masave kufizuese të miratuara me aktin normativ nr. 5/2026. Për rrjedhojë, Mbledhja e Gjyqtarëve, me shumicë votash, vlerësoi se, në lidhje me këto dispozita, shkaqet e parashtruara nga kërkuesit nuk arrijnë të provojnë ekzistencën e kushteve që lejojnë, sipas nenit 45 të Ligjit Organik të Gjykatës, pezullimin e tyre *medio tempore*[1].

9. Në ndryshim nga sa më sipër, Mbledhja e Gjyqtarëve vëren se për sa i përket nenit 5 të aktit normativ nr. 5/2026, në pjesën që shton nenin 24/1, pika 2, në ligjin nr. 8773/2001, ai ka parashikuar sanksionin administrativ për bllokimin e rrugëve automobilistike ose të akseve rrugore gjatë zhvillimit të një tubimi, me pasojë pengimin e qarkullimit të mjeteve të transportit. Referuar përmbajtjes së kësaj dispozite, Mbledhja e Gjyqtarëve vëren se, pa paragjykuar vendimmarrjen e Gjykatës për kushtetutshmërinë e saj, ajo rezulton të jetë formuluar në terma të përgjithshëm dhe nuk bën dallim nëse ky sanksion zbatohet ndaj pjesëmarrësve në çdo lloj tubimi, pra edhe në ato për të cilat është dhënë autorizimi përkatës.

[1] Gjyqtarja Marjana Semini ka votuar edhe për pezullimin e zbatimit të shkronjës "c" të pikës 1 të nenit 12/2 të ligjit nr. 8773, datë 23.04.2001 "Për tubimet", i shtuar me aktin normativ nr. 5, datë 28.10.2026 të Këshillit të Ministrave, dispozitë që përcakton si zona të mbrojtura, përveç atyre të parashikuara në shkronjat "a" dhe "b", edhe zona të tjera, të cilat caktohen me vendim të këshillit bashkiak. Në vlerësimin e kësaj gjyqtareje, duke pasur parasysh natyrën e të drejtave që vihen në diskutim dhe shkaqet e parashtruara në mbështetje të kërkesës për pezullim, ky parashikim, i cili në mënyrë të paspecifikuar synon të kufizojë hapësirën dhe perimetrin në të cilin mund të organizohet ose zhvillohet një tubim, për shkak të natyrës joshteruese të tij dhe për shkak të diskrecionit që i është dhënë këshillit bashkiak, duket sikur ngre dyshime në lidhje me mundësinë e kufizimit të vet thelbit të lirisë kushtetuese të tubimit. Në këto kushte, pezullimi i zbatimit të kësaj dispozite deri në gjykimin në themel të çështjes kushtetuese do të shtynte/pengonte nxjerrjen *medio tempore* të akteve përkatëse nga ana e këshillit bashkiak.

Për këtë shkak ky formulim është i tillë që lejon paqartësi gjatë zbatimit, për rrjedhojë mund të sjellë edhe pasoja serioze dhe të pariparueshme në ushtrimin e lirive dhe të drejtave kushtetuese. Dispozita ka hyrë në fuqi menjëherë, për rrjedhojë ajo është menjëherë e zbatueshme ndaj çdo individi që merr pjesë në tubime, duke pasur parasysh edhe se në situatën aktuale dhe bazuar në pretendimet e kërkuesve tubimet janë duke u zhvilluar në mënyrë të vazhdueshme. Për këtë arsye, Mbledhja e Gjyqtarëve çmon se zbatimi i saj deri në dhënien e vendimit përfundimtar është i tillë që sjell pasoja të drejtpërdrejta dhe të rënda, të cilat justifikojnë pezullimin e zbatimit deri në dhënien e vendimit përfundimtar nga Gjykata. Për rrjedhojë, Mbledhja e Gjyqtarëve, me shumicë votash, çmon të pranojë pjesërisht kërkesën për pezullim vetëm për zbatimin e nenit 5 të aktit normativ nr. 5/2026, në pjesën që ka shtuar nenin 24/1, pika 2, të ligjit nr. 8773/2001.

10. Për sa i përket kërkesës tjetër të kërkuesve, Mbledhja e Gjyqtarëve, bazuar në natyrën e kësaj çështjeje dhe të pretendimeve të parashtruara në kërkesë, vendosi shqyrtimin e saj me përparësi.

PËR KËTO ARSYE,

Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, në mbështetje të nenit 45 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:

- Pranimin e pjesshëm të kërkesës.
- Pezullimin e nenit 5 të aktit normativ nr. 5, datë 28.10.2026 të Këshillit të Ministrave “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8773, datë 23.04.2001 “Për tubimet”, në pjesën që shton nenin 24/1, pika 2, të ligjit nr. 8773, datë 23.04.2001 “Për tubimet”.
- Shqyrtimin e çështjes me përparësi.

Tiranë, më 26.11.2026

MENDIM PJESËRISHT KUNDËR

1. Në shqyrtimin e kërkesës për pezullimin e pjesshëm të aktit normativ nr. 5, datë 28.10.2026 të Këshillit të Ministrave "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8773, datë 23.04.2001 "Për tubimet" deri në hyrjen në fuqi të vendimit përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese, sipas objektit të mësipërm të saj, ne, gjyqtaret Marsida Xhaferllari dhe Sonila Bejtja, jemi të qëndrimit se ajo duhej të ishte pranuar në tërësi, duke u pezulluar të gjitha dispozitat e kërkuara nga kërkuesit. Për rrjedhojë, ne i bashkohemi vetëm pjesërisht qëndrimit të shumicës që ka vendosur pezullimin e nenit 5 të aktit normativ nr. 5/2026, në pjesën që shton nenin 24/1, pika 2, në ligjin nr. 8773/2001.

2. Paraprakisht, vlerësojmë se respektimi i vlerave që qëndrojnë në themel të demokracisë dhe të shtetit të së drejtës kërkon që asnjë formë dhune gjatë tubimeve ose manifestimeve të tjera të mos tolerohet. Po këto vlera kërkojnë që shteti të garantojë ushtrimin e lirë të së drejtës për t'u tubuar në mënyrë paqësore dhe për të marrë pjesë në tubime të tilla, siç parashikon neni 47 i Kushtetutës. Liria e tubimit paqësor, e lidhur ngushtë me lirinë e shprehjes të garantuar nga neni 22 i Kushtetutës, përbën një nga themelet e shoqërisë demokratike. Liria e tubimeve paqësore nuk kufizohet nga qëllimi i tubimit, mjafton që ai të jetë paqësor (*shih vendimin nr. 24, datë 04.05.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata ka pohuar se e drejta e tubimit paqësor, e garantuar edhe nga neni 11 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, është themelore në një shoqëri demokratike, e, për rrjedhojë, nuk duhet të interpretohet në mënyrë të ngushtuar. Kjo e drejtë mbulon si mbledhjet private, ashtu edhe mbledhjet në vende publike, qofshin të palëvizshme ose në formë procesioni. E drejta e tubimit ushtrohet si nga pjesëmarrësit individualë, ashtu edhe nga personat që e organizojnë atë (*shih vendimin nr. 24, datë 04.05.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Mbrojtja e mendimeve dhe liria e shprehjes së tyre është një nga objektivat e lirisë së tubimit dhe organizimit (*shih vendimet nr. 24, datë 04.05.2021; nr.11, datë 09.03.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

3. Pikërisht detyrimi i shtetit për të garantuar ushtrimin e këtyre lirive na udhëheq në vlerësimin e kërkesës për pezullim. Duke pasur parasysh shkaqet e parashtruara në mbështetje të kësaj kërkese dhe kontekstin në të cilin janë miratuar e pritet të zbatohen dispozitat e kundërshtuara të aktit normativ nr. 5/2026, vlerësojmë se zbatimi i menjëhershëm i tyre, përpara se Gjykata të marrë vendimin përfundimtar për themelin e çështjes, rrezikon të sjellë pasoja të dëmshme dhe të pariparueshme për ushtrimin e këtyre lirive.

4. Në jurisprudencën kushtetuese është pohuar se pezullimi i zbatimit të aktit, sipas nenit 45 të Ligjit Organik të Gjykatës, është masë e përkohshme, për marrjen e së cilës kërkohet të provohet se zbatimi i aktit prek interesat shtetërorë, shoqërorë ose të individëve dhe rrezikon

të sjellë pasoja të pariparueshme. Në kushtet kur pezullimi është një masë e jashtëzakonshme, vendosja e tij lidhet me vlerësimin e pasojave ose efekteve të zbatimit të aktit. Këto pasoja jo vetëm duhet të jenë reale, pra në realizim e sipër, por edhe të rënda, në atë masë që shkojnë tej masës normale të kufizimit, në veçanti në pikëpamje të urgjencës (*shih vendimet nr. 66, datë 03.11.2025; nr. 5, datë 13.02.2024; nr. 2, datë 18.01.2017 të Gjykatës Kushtetuese*). Në dritën e këtij standardi dhe referuar përmbajtjes së dispozitave objekt kërkese, vlerësojmë se zbatimi i menjëhershëm i tyre paraqet, *prima facie*, rrezikun e pasojave serioze dhe të pariparueshme për ushtrimin e lirive kushtetuese të mësipërme. Për këtë arsye, ndërhyrja e Gjykatës përmes pezullimit të zbatimit të këtyre dispozitave ishte e nevojshme për të parandaluar ardhjen e këtyre pasojave deri në marrjen e vendimit përfundimtar.

5. Në vlerësimin tonë, bazuar në përmbajtjen e nenit 45 të Ligjit Organik të Gjykatës që kërkon, si kusht për pezullimin, që të provohet prekja e interesave shtetërorë, shoqërorë ose të individëve dhe pasojat e pariparueshme nga zbatimi i aktit, natyrën e kësaj mase të përkohshme, si dhe përmbajtjen e dispozitave objekt kërkese, duket se pasojat që vijnë nga zbatimi i tyre *prima facie* janë serioze dhe të pariparueshme ndaj ishte e nevojshme ndërhyrja e Gjykatës për të evituar ardhjen e tyre.

6. Për sa më sipër, ne jemi të qëndrimit se zbatimi i dispozitave të aktit normativ, pezullimi i të cilave kërkohet, përbën një ndërhyrje serioze dhe të menjëhershme në ushtrimin e lirisë së tubimit paqësor. Këto dispozita përcaktojnë një listë tepër të gjerë vendesh ku tubimet ndalohen, i japin Policisë së Shtetit kompetenca të gjera diskrecionare për ndërprerjen e tubimeve dhe për ndërhyrjen në të dhënat personale të individëve, si dhe parashikojnë gjoba në shuma të larta në raport me mundësitë ekonomike të familjeve shqiptare. Efekti i përbashkët i këtyre masave ngre, *prima facie,* dyshime serioze për respektimin e parimit të proporcionalitetit. Në veçanti, gjobat prekin drejtpërdrejt të drejtën e pronës të personave ndaj të cilëve vendosen, ndërsa vetë mundësia e gjobitjes mund t'i dekurajojë individët të marrin pjesë në tubime. Barra financiare mund të jetë veçanërisht e rëndë për studentët dhe të rinjtë, të cilët përbëjnë një pjesë të konsiderueshme të protestuesve. Në këto rrethana, vjelja e gjobave përpara vendimit përfundimtar të Gjykatës mund të sjellë pasoja të pariparueshme për personat e gjobitur.

7. Në vlerësimin e proporcionalitetit të këtyre masave merr rëndësi edhe fakti se protestat vijojnë prej më shumë se 150 ditësh dhe se një pjesë e konsiderueshme e tyre është zhvilluar në mënyrë paqësore. Gjatë kësaj periudhe janë shënuar incidente dhune si nga protestuesit, ashtu edhe nga punonjës të Policisë së Shtetit. Në këtë kontekst, përqendrimi i masave kufizuese dhe sanksionuese vetëm te protestuesit krijon, *prima facie*, përshtypjen se akti normativ synon vetëm disiplinimin e tyre. Mungesa e masave që do të konkretizonin

përgjegjësitë e Policisë së Shtetit dhe të autoriteteve të tjera në përmbushjen e detyrimit pozitiv të shtetit për të garantuar zhvillimin paqësor të tubimeve i përforcon dyshimet për proporcionalitetin e ndërhyrjes në liritë dhe të drejtat kushtetuese të individëve.

8. Për arsyet e mësipërme jemi të mendimit se kërkesa për pezullim duhej të ishte pranuar plotësisht, sipas objektit të saj.

Anëtarë: **Marsida Xhaferllari, Sonila Bejtja**