VENDIM
Nr.1, datë 12.1.2011

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Xhezair Zaganjori	Anëtar i " "
Petrit Plloçi	Anëtar i " "
Vitore Tusha	Anëtare e " "
Sokol Sadushi	Anëtar i " "
Sokol Berberi	Anëtar i " "
Admir Thanza	Anëtar i " "
Altina Xhoxhaj	Anëtare e " "
Vladimir Kristo	Anëtar i " "

me sekretare Blerina Çinari, më datë 9.11.2010, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore mbi bazë dokumentesh, çështjet me nr.19/4, 34/19 Akti, që u përkasin:

KËRKUES: Gjykata e Rrethit Gjyqësor të Durrësit, Gjykata e Rrethit Gjyqësor të Pogradecit, Gjykata e Rrethit Gjyqësor të Tiranës

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë

OBJEKTI: Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i nenit 90 të ligjit nr.9662, datë 18.12.2006 "Për bankat në Republikën e Shqipërisë".

BAZA LIGJORE: Nenet 134/1 shkronja d, 145/2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë".

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes, Vladimir Kristo, shqyrtoi pretendimet e kërkuesve; prapësimet e subjekteve të interesuara të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë dhe të Këshillit të Ministrave, të cilët kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës dhe, pasi e diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

Gjykatat e rretheve gjyqësore të Durrësit, Pogradecit dhe Tiranës (Kërkuesit), kanë vendosur përkatësisht pezullimin e gjykimit të çështjeve nr. 457, datë 5.2.2010, me të pandehur BSH; nr.0042-59, datë 10.3.2000, me të pandehur AS e të tjerë dhe nr. 1511, datë 31.5.2010, me të pandehur ND, të akuzuar për veprën penale të "ushtrimit pa licencë të këmbimit valutor", të parashikuar nga neni 90 i ligjit nr.9662, datë 18.12.2006 "Për bankat në Republikën e Shqipërisë".

Kërkuesit, në mbështetje të neneve 134/1, shkronja d dhe 145/2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, i janë drejtuar Gjykatës Kushtetuese, duke kërkuar shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të nenit 90 të ligjit nr.9662, datë 18.12.2006 "Për bankat në Republikën e Shqipërisë".

Gjykata Kushtetuese (Gjykata), në mbështetje të nenit 1 pika 2 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", në lidhje me nenin 57 të Kodit të Procedurës Civile, meqenëse kërkesat kanë lidhje dhe objekti është i njëjtë, vendosi bashkimin dhe shqyrtimin e tyre në një çështje të vetme. Gjykata, në mbështetje të nenit 23 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", vendosi gjithashtu shqyrtimin e çështjes në bazë të dokumenteve.

II

Pretendimet e kërkuesve

Kërkuesit pretendojnë se neni 90 i ligjit nr.9662, datë 18.12.2006 "Për bankat në Republikën e Shqipërisë", që parashikon si vepër penale "ushtrimin pa licencë të këmbimit valutor", i bie ndesh parimit të ligjshmërisë, të sanksionuar nga neni 29 i Kushtetutës. Sipas tyre është detyrim kushtetues për ligjvënësin që dispozitat penale t'i parashikojë në Kodin Penal ose dhe në ligje të tjera, me kusht që të miratohen me një shumicë të cilësuar prej tri të pestat e deputetëve. Në këtë mënyrë, sipas kërkuesve, duhet interpretuar dhe përmbajtja e nenit 1, shkronja b e Kodit Penal, ku sanksionohet se legjislacioni penal përbëhet nga ky Kod dhe ligje të tjera që parashikojnë vepra penale. Ligji "Për bankat në Republikën e Shqipërisë" bën pjesë në kategorinë e ligjeve që miratohen me shumicë të thjeshtë të deputetëve. Përfshirja në të e një dispozite penale, sipas kërkuesve, jo vetëm i bie ndesh parimit të ligjshmërisë të sanksionuar në nenin 29 të Kushtetutës, por vjen në kundërshtim dhe me nenin 81 pika 2, shkronja "d", sipas së cilës kodet miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Në mbështetje të pretendimeve të tyre, kërkuesit i referohen dhe vendimit nr.3, datë 5.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese, ku ndër të tjera thuhet se një nga parimet kryesore që përshkon Kodin Penal është dhe parimi i ligjshmërisë. Meqenëse Kodi Penal, krahas Kushtetutës, është burimi kryesor i së drejtës penale, parashikimi i krimeve dhe kundërvajtjeve penale duhet të bëhet si rregull në këtë Kod ose në ligje të barasvlefshme me të nga fuqia juridike.

Për arsyet e mësipërme, kërkuesit kanë kërkuar nga Gjykata shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të nenit 90 të ligjit nr.9662, datë 18.12.2006 "Për bankat në Republikën e Shqipërisë".

III

Pretendimet e subjekteve të interesuar

Kuvendi i Republikës (Kuvendi)

Kuvendi ka kërkuar rrëzimin e kërkesës duke paraqitur argumentet e mëposhtme:

Kodi Penal në nenin 1/a, parashikon se legjislacioni penal përbëhet nga ky Kod dhe ligje të tjera që parashikojnë vepra penale. Në interpretim të këtij neni ligjvënësi ka çmuar se jo detyrimisht çdo vepër penale duhet të parashikohet si e tillë në Kodin Penal, duke lënë hapësirë që disa lloj veprash penale të parashikohen edhe në ligje të tjera.

Pretendimi i kërkuesve se në rastin konkret është prekur parimi i kushtetutshmërisë, sepse janë cenuar shtetasit në të drejtat e tyre, nuk qëndron pasi është në kompetencën e ligjvënësit që nëpërmjet akteve ligjore të rregullojë me hollësi të drejtat dhe liritë e parashikuara në Kushtetutë. Në nenin 17 të saj thuhet se kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në Kushtetutë janë të justifikuara nëse ato bëhen me ligj për interes publik ose për mbrojtjen e të tjerëve. Neni 90 i ligjit nr.9262, datë 18.12.2006 "Për bankat në Republikën e Shqipërisë" i përmbush këto kritere.

Këshilli i Ministrave

Këshilli i Ministrave, duke e konsideruar kërkesën të pabazuar, ka parashtruar prapësimet e mëposhtme:

Në nenin 116 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë përcaktohen aktet normative me fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë, ndër to edhe ligjet. Nuk është e rastit që në këtë nen nuk bëhet ndonjë kategorizim i llojit të ligjeve, që do të thotë se ky koncept nuk bën ndonjë dallim midis fuqisë të ligjeve, pavarësisht mënyrës së miratimit të tyre me shumicë të thjeshtë ose të cilësuar. Nga analiza e nenit 81/2 të Kushtetutës nxirret përfundimi se kushtetutëbërësi, nëse do të kishte dëshiruar që veprat penale të përcaktoheshin me ligj të cilësuar, do ta kishte cituar shprehimisht sipas lëndës me anë të një rezerve të përforcuar lidhur me përmbajtjen.

Kodi Penal në përmbajtjen e tij përdor dy terma: "Kod Penal" dhe "ligj penal", duke bërë dallimin midis tyre. Rrjedhimisht, vetë Kodi Penal njeh parashikimin e veprave penale në ligje të tjera që miratohen me shumicë të thjeshtë. Edhe qëllimi i kushtetutëbërësit, duke iu referuar nenit 29 të

Kushtetutës nuk është parashikimi i veprave penale vetëm në Kodin Penal ose në ligje të barasvlefshme me të për nga procedura e miratimit, por edhe në ligje të veçanta të miratuara me shumicë të thjeshtë.

Neni 90 i ligjit nr.9662, datë 18.12.2006 "Për bankat në Republikën e Shqipërisë" nuk cenon parimin e kushtetutshmërisë, pasi Kushtetuta, në nenin 17 të saj, pranon se të drejtat dhe liritë e individit mund të kufizohen me një ligj të miratuar me shumicë të thjeshtë. Të pambështetura janë, gjithashtu, argumentet që japin kërkuesit për të justifikuar pretendimin e tyre për cenim të parimit të ligjshmërisë në të drejtën penale. Përfshirja e dispozitave të caktuara ligjore në një Kod është çështje që i përket vullnetit të legjislatorit, me përjashtim të rregullimit juridik të mënyrës së fitimit të pronës, për të cilën Kushtetuta në nenin 41 shprehet se bëhet nga Kodi Civil.

Neni 122 i Kushtetutës parashikon se çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit juridik të brendshëm. Ligjet, me të cilat ratifikohen marrëveshjet ndërkombëtare, në të cilat mund të përfshihen dhe dispozita penale, sipas nenit 123 të Kushtetutës, miratohen me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

IV

Lidhur me legjitimimin e kërkuesve

Gjykata konsideron se gjykatat e të gjitha shkallëve, në përputhje me nenet 134/1, shkronja "d" dhe 145 pika 2 të Kushtetutës, mund të ushtrojnë kontrollin e kushtetutshmërisë së normave që çmojnë si antikushtetuese, duke pasur si parakusht që kushtetutshmëria e normës së referuar të ketë lidhje të drejtpërdrejtë me zgjidhjen e çështjes konkrete.

Në përputhje me parimin e drejtësisë efektive, gjykata referuese ka për detyrë të shohë në tërësi pozitat procedurale dhe materiale të palëve dhe gjendjen e tyre pas zgjidhjes se çështjes konkrete. Nëse gjykata ka bazë të arsyeshme të vlerësojë se zgjidhja e çështjes nga ana e saj mund të çojë në cenimin e të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve, atëherë ajo është plotësisht e autorizuar që të referojë çështjen për zgjidhje të problemit të kushtetutshmërisë pranë Gjykatës Kushtetuese.

Në rastin në shqyrtim, kërkuesit kanë pretenduar se parashikimi i një vepre penale në një ligj të miratuar me shumicë të thjeshtë dhe jo sipas procedurave të parashikuara nga neni 81/2 i Kushtetutës, lidhur me miratimin e Kodit Penal, cenon parimin e ligjshmërisë të përcaktuar në nenin 29 të Kushtetutës.

Gjykata çmon se një konstatim i tillë nga ana e kërkuesve ngre pri*ma facie* probleme kushtetutshmërie, në lidhje me parimin e mosdënimit pa ligj ose të rezervës ligjore, të parashikuar në nenin 29 të Kushtetutës.

Për sa më sipër, kërkuesit legjitimohen të paraqesin ligjin e sipërcituar para kësaj Gjykate me qëllim kontrollin e kushtetutshmërisë së nenit 90 të tij.

V

Lidhur me themelin e kërkesës

Gjykata i shqyrton pretendimet e kërkuesve në përputhje me parimet kushtetuese të shtetit të së drejtës dhe me jurisprudencën e saj. Gjykata ka tashmë një jurisprudencë të konsoliduar lidhur me respektimin e parimeve bazë të shtetit të së drejtës, në të cilat parimi i ligjshmërisë zë një vend të rëndësishëm.

Gjykata është shprehur se 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 (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 29/2005, nr.19/2007*).

Gjykata vëren se, sipas nenit 78 të Kushtetutës, Kuvendi si rregull miraton ligjet me shumicën

e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon një shumicë të cilësuar. Në nenin 81, pika 2 të Kushtetutës parashikohet një listë e gjatë e ligjeve, të cilat duhet të miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Gjykata thekson se marrëdhëniet midis ligjeve organike të miratuara me shumicë të cilësuar të Kuvendit dhe ligjeve të zakonshme, të miratuara sipas rregullit të përgjithshëm, mund të shihen në dy mënyra të ndryshme, si: marrëdhënie midis burimeve të së drejtës të vendosura në nivele të ndryshme në hierarkinë e normave ose si një marrëdhënie e bazuar mbi parimin e shpërndarjes të kompetencave (*vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr.9/2010*) .

Gjykata ka theksuar, gjithashtu, se Kodi Penal përbën ligjin më të rëndësishëm, ku përfshihen në mënyrë të sistemuar dispozitat penalo-juridike. Një nga parimet kryesore që përshkon këtë Kod është edhe parimi i ligjshmërisë, që nënkupton parashikimin me ligj të veprave penale dhe mosdënimin për një vepër penale që nuk është parashikuar shprehimisht si krim ose kundërvajtje penale. Dispozita, që e klasifikon një veprim të caktuar si vepër penale jashtë dispozitave të Kodit Penal dhe si pjesë e një ligji të miratuar me shumicë të thjeshtë të deputetëve, bie ndesh me parimin e kushtetutshmërisë, pasi prek drejtpërdrejt shtetasit në të drejtat dhe liritë e tyre, duke mos respektuar shumicën e cilësuar për këtë qëllim, të parashikuar nga neni 81 pika 2 të Kushtetutës (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.3, datë 5.2.2010*).

Gjykata, në çështjen në shqyrtim, e sheh me vend të nënvizojë dallimin që ekziston midis ligjeve organike, që miratohen me shumicë të cilësuar, dhe ligjeve të zakonshme që miratohen me shumicë të thjeshtë. Nga pikëpamja e burimeve të së drejtës, ligjet organike ose të cilësuara qëndrojnë më lart se ligjet e zakonshme. Nga kjo pikëpamje ligjet e zakonshme nuk mund të trajtojnë çështje që janë parashikuar të trajtohen nga kodet apo ligjet organike. Nëse kushtetutëbërësi do të kishte dëshiruar një trajtim të njëjtë të tyre, neni 81 pika 2 i Kushtetutës nuk do të ekzistonte. Nga shqyrtimi i debateve të Komisionit Parlamentar për hartimin e Kushtetutës, rezulton se ekzistonte ideja që një kategori ligjesh, për shkak të rëndësisë të tyre, të miratoheshin nga Kuvendi me shumicë të cilësuar, së pari për t'i bërë ato sa më të qëndrueshme dhe, së dyti, për të shmangur mundësinë që forca politike, që do të kishte shumicën, të cenonte parime themelore për funksionimin e një shoqërie demokratike (*Shih "Debati Kushtetues 1" fq. 298 e në vijim*).

Legjislacioni penal ka për detyrë të mbrojë vlera të rëndësishme, të tilla si: pavarësinë e shtetit dhe tërësinë e tij territoriale, dinjitetin e njeriut, të drejtat dhe liritë e tij, rendin kushtetues, pronën etj. (shih nenin 1/b të Kodit Penal). Ky legjislacion është një tregues kuptimplotë për çdo vend, në kuptimin se sa ai është në gjendje të balancojë të drejtën e shtetit për të siguruar rendin publik e shoqëror nga njëra anë, me të drejtat dhe liritë e individit nga ana tjetër. Në vlerësimin e Gjykatës kjo është, gjithashtu, një arsye tjetër që e ka detyruar kushtetutëbërësin të kërkojë një konsensus më të gjerë nga forcat politike të përfaqësuara në Kuvend, me qëllim që sanksionet penale të parashikohen vetëm për ato lloj veprimesh ose mosveprimesh, të cilat, në përputhje me parimin e proporcionalitetit, të jenë të krahasueshme për nga rëndësia me vlerat që mbrojnë.

Për sa më sipër, Gjykata konsideron se miratimi i dispozitave penale parespektuar procedurën e parashikuar nga neni 81 pika 2 shkronja "d" e Kushtetutës, vjen në kundërshtim me parimet e shtetit të së drejtës dhe me qëllimet e legjislacionit penal. Sipas nenit 4 pika 1 të Kushtetutës, e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. Në këtë kuptim, miratimi i dispozitave të reja penale, ndryshimi ose plotësimi i tyre me shumicë të thjeshtë, dhe jo me tre të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, përbën një akt që i bie ndesh këtyre parimeve.

Gjykata çmon se delegimi që ka bërë ligjvënësi në paragrafin e dytë të nenit 1 shkronja "a" të Kodit Penal për përfshirjen e dispozitave penale edhe në ligje të tjera, nuk është argument për të justifikuar miratimin e dispozitave të reja penale me ligje të thjeshta (siç quhen në doktrinën kushtetuese ligjet që kërkojnë miratim me shumicë të thjeshtë). Një delegim i tillë duhet të respektojë në çdo rast parimet e ligjshmërisë dhe të shtetit të së drejtës, të sanksionuara në nenet 4, 29, në lidhje dhe me nenin 81 pika 2 të Kushtetutës.

Subjektet e interesuara kanë pretenduar se kufizimi i lirisë të personit, krahas të drejtave dhe lirive të tjera të parashikuara në Kushtetutë, është kompetencë ekskluzive e ligjvënësit, mjafton që, në zbatim të nenit 17 të Kushtetutës, të bëhet me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave

të të tjerëve. Në përputhje me parimin e proporcionalitetit, është e vërtetë se ligjvënësi, lidhur me vlerësimin e mjetit të zgjedhur për ndëshkimin e shkelësve të ligjit dhe qëllimit që kërkohet të arrihet, ka një hapësirë të lirë dhe të gjerë veprimi, e cila mund të shqyrtohet në shkallë të kufizuar nga kjo Gjykatë. Megjithatë, Gjykata vlerëson se kur është fjala për parashikimin e dispozitave penale si "*ultima ratio*"[1] ose dhe të ligjeve të tjera organike, të parashikuara shprehimisht në nenin 81 pika 2 të Kushtetutës, kjo hapësirë është e kushtëzuar në çdo rast nga detyrimi për miratimin e tyre me tre të pestat e deputetëve të Kuvendit.

Në doktrinën kushtetuese të vendeve ku nuk ka dispozita të ngjashme me nenin 81 pika 2 të Kushtetutës shqiptare, është konsideruar si një problem serioz shpërndarja e normave penale jashtë Kodit Penal. Arsyeja qëndron në faktin se një shpërndarje e tillë ka sjellë inflacion të këtyre normave, për shkak të pasaktësive në formulim, zëvendësimit të rregullimeve juridike të sjelljeve, që mund të përbënin kundërvajtje administrative me rregullime juridike penale, duke krijuar njëkohësisht vështirësi serioze në njohjen, kuptimin dhe zbatimin e tyre.

Gjykata, në vijim të arsyetimeve të saj, e sheh me vend të theksojë se shpërndarja e normave juridiko penale në ligje të ndryshme, si dhe ndryshimet e shpeshta në legjislacionin penal, nuk i shërbejnë stabilitetit juridik të vendit, si një kusht i rëndësishëm për funksionimin e shtetit të së drejtës.

Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se neni 90 i ligjit nr.9662, datë 18.12.2006 "Për bankat në Republikën e Shqipërisë", që parashikon si vepër penale "ushtrimin pa licencë të këmbimit valutor", vjen në kundërshtim me nenet 4, 29 dhe 81 pika 2 të Kushtetutës dhe si i tillë duhet shfuqizuar.

Gjykata konsideron se shfuqizimi i dispozitës objekt shqyrtimi krijon një zbrazëti në legjislacionin penal. Për këtë arsye, në mbështetje të nenit 132 pika 2 të Kushtetutës, Gjykata çmon me vend që të vendosë një datë tjetër për hyrjen në fuqi të vendimit, me qëllim që ligjbërësit t'i jepet koha e nevojshme për zbatimin e tij.

PËR KËTO ARSYE;

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131 shkronja "a", 134 pika 1 shkronja "d" dhe 145/2 të Kushtetutës, si dhe të neneve 68, 69, 70, 72 e vijues të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", me shumicë votash,

VENDOSI:

Shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të nenit 90 të ligjit nr.9662, datë 18.12.2006 "Për bankat në Republikën e Shqipërisë".

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi me datë 1 qershor 2011.

Anëtarë pro: Bashkim Dedja (kryetar), Petrit Plloçi, Xhezair Zaganjori, Sokol Berberi, Sokol Sadushi, Vladimir Kristo, Admir Thanza

Anëtarë kundër: Vitore Tusha, Altina Xhoxhaj

[1] Në jurisprudencën kushtetuese normat juridike penale konsiderohen si mjet i fundit shtrëngues.