

VENDIM
Nr.23, datë 8.6.2011

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

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

me sekretare Blerina Çinari, në datën 11.1.2011 mori në shqyrtim, në seancë gjyqësore, mbi bazë dokumentesh, çështjen nr.38/23 Akti që i përket:

KËRKUES: Gjykata e Rrethit Gjyqësor të Tiranës

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar me autorizim nga Lulzim Lelçaj.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar me autorizim nga Marsida Xhaferllari.

Prokuroria e Përgjithshme, në mungesë.

OBJEKTI: Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i nenit 15/a të ligjit nr.9794, datë 23.7.2007 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8402, datë 10.9.1998 “Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit”

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

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjo i relatorin e çështjes, Bashkim Dedja, shqyrtoi pretendimet e kërkuarit; parashtrimet e subjekteve të interesuara: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë dhe Këshilli i Ministrave, të cilët kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës dhe, pasi e diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Gjykata e Rrethit Gjyqësor të Tiranës (gjykata referuese) me datë 29.9.2010, ka vendosur pezullimin e gjykimit të çështjes penale nr.1421, datë 15.4.2009 në ngarkim të të pandehurve F.I., S.D., TH.ZH., A.R., AXH., akuzuar për kryerjen e veprës penale të ndërtimit pa leje, sipas nenit 15/a të ligjit nr.9794, datë 23.7.2007 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8402, datë 10.9.1998 “Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit” dhe dërgimin e çështjes Gjykatës Kushtetuese.

Gjykata e Rrethit Gjyqësor të Tiranës i ka kërkuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) që të shfuqizojë, si të papajtueshëm me Kushtetutën, nenin 15/a të ligjit nr.9794, datë 23.7.2007 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8402, datë 10.9.1998 “Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit”.

Ky nen ka këtë përmbajtje: “Kryerja e punimeve të ndërtimit pa leje ndërtimi me pasojë krijimin e sipërfaqeve ndërtimore përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në 2 vjet. Kryerja e punimeve të ndërtimit me pasojë shtesa në sipërfaqe ndërtimore tej lejes së ndërtimit përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në 2 vjet”.

Kërkuari ka pretenduar se neni 15/a i ligjit nr.9794, datë 23.7.2007 është në kundërshtim me kriterin formal të miratimit të ligjeve bazuar në nenin 81/2, shkronja “d” të Kushtetutës, që kërkon shumicë të cilësuar për përcaktimin e veprave penale.

Kuvendi, si palë e interesuar, ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, duke parashtruar këto shkaqe:

1. Gjykata e Rrethit Gjyqësor të Tiranës nuk legjitimohet, sepse ka pasur mundësi ta zgjidhë çështjen pa iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese, duke iu referuar nenit 199/a të Kodit Penal. Kodi i

Procedurës Penale i jep mundësi gjykatës të ndryshojë cilësimin juridik të veprës penale, ndryshe nga sa ka përcaktuar Prokurori në akuzë, pa pasur nevojë të pezullojë gjykimin dhe të kërkojë kontroll incidental të normës juridike penale.

2. Gjykatat nuk kanë tagër të pakufizuar që të kërkojnë papajtueshmëri të ligjeve me Kushtetutën edhe për mosrespektim të kriterëve formale të miratimit të ligjeve, pasi shndërrohen si subjektet e tjera të pakushtëzuara, të përcaktuara në nenin 134/1 nga shkronja “a” deri te shkronja “ç” të Kushtetutës.

Këshilli i Ministrave, si palë e interesuar, ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, duke parashtruar këto shkaqe:

1. Kushtetuta si burim kryesor i së drejtës penale pranon rregullimin e aspekteve të veçanta të së drejtës penale qoftë me Kodin Penal, qoftë me ligj të cilësuar ose të thjeshtë. Koncepti “kod penal” nuk mund të njehsohet me konceptin “ligj penal” dhe këto dy koncepte nuk mund të përdoren në zëvendësim të njëri-tjetrit rast pas rasti.

2. Neni 116 i Kushtetutës në hierarkinë e normave përcakton ligjet si burime të së drejtës, pa bërë një kategorizim të llojit të ligjeve. Rrjedhimisht, koncepti “ligj”, i përmendur në këtë dispozitë, nënkupton çdo lloj ligji të miratuar nga Kuvendi, pavarësisht procedurës, lëndës e strukturës së tij.

3. Neni 81/2 i Kushtetutës përcakton një listë shteruese, për ligjet të cilat miratohen me tre të pestat e të gjithë anëtarëve, përfshirë dhe kodet, që nënkupton se pjesa tjetër e ligjeve miratohen me shumicë të thjeshtë. Ky nen njeh rezervën e përforcuar për përmbajtjen dhe rezervën e përforcuar për procedurën. Shkronja “d” e nenit 81/2 të Kushtetutës, ku bëhet fjalë për kodet, njeh rezervën e përforcuar për procedurën (3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit) pa përcaktuar përmbajtjen.

II

A. Për legjitimitimin e kërkesit

Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka parashtruar se Gjykata e Rrethit Gjyqësor të Tiranës nuk legjitimohet, sepse zgjidhja e kësaj çështjeje mundësohej nga kërkuesi edhe pa iu drejtuar Gjykatës. Sipas Kuvendit, lidhja e drejtpërdrejtë mes ligjit objekt i kërkesës dhe zgjidhjes së çështjes konkrete, kërkon që gjykata, duke gjykuar një çështje konkrete, të mos ketë mundësi të përdorë një normë tjetër ligjore për zgjidhjen e saj. Në rastin konkret gjykata ka pasur mundësi ta zgjidhë çështjen duke iu referuar nenit 199/a të Kodit Penal.

Gjykata thekson se neni 145, pika 2 e Kushtetutës i njeh të drejtën gjyqtarëve, që në çdo fazë të gjykimit, kur ata çmojnë se ligjet vijnë në kundërshtim me Kushtetutën, të mos i zbatojnë ato. Në këtë rast, ata pezullojnë gjykimin dhe ia dërgojnë çështjen Gjykatës Kushtetuese.

Gjykata është shprehur në vazhdimësi për aspektet e legjitimitimit të gjykatave, të cilat e vënë në lëvizje atë nëpërmjet kontrollit incidental. Sipas kësaj Gjykate: ... ligji nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, në nenin 68, përcakton disa kushte, të cilat duhet të respektohen nga gjykata ose gjyqtari për të kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjit përpara Gjykatës Kushtetuese. *Së pari*, gjykata ose gjyqtari, gjatë një procesi gjyqësor duhet të përcaktojë/identifikojë ligjin që zbatohet për zgjidhjen e çështjes konkrete; *së dyti*, duhet të parashtrojë arsye serioze për jokushtetutshmërinë e këtij ligji (të një ose të disa dispozitave të ligjit) duke referuar në normat ose parimet konkrete të Kushtetutës. (...) Në mënyrë që të ekzistojë lidhja e drejtpërdrejtë duhet të ketë një raport të domosdoshëm mes vendimit të Gjykatës Kushtetuese dhe zgjidhjes së çështjes kryesore nga gjyqtari apo gjykata, subjekt iniciues i gjykimit incidental, në kuptimin, që gjykimi nga gjykata e zakonshme nuk mund të përfundojë në mënyrë të pavarur nga gjykimi në Gjykatën Kushtetuese”. (shih vendimet: nr.30/2010; nr.18/2010; nr.12/2010; nr.2/2010; nr.13/2009; nr.5/2009; nr.14/2008; nr.11/2008; nr.3/2008; nr.21/2007; nr.33/2007; nr.3/2006 të Gjykatës Kushtetuese).

Gjykata referuese ka pasur në shqyrtim çështjen penale nr.1421, datë 15.4.2009 në ngarkim të të pandehurve F.I., S.D., TH.ZH., A.R., A.XH., akuzuar për kryerjen e veprës penale të ndërtimit pa leje, sipas nenit 15/a të ligjit nr.9794, ku përcaktohet se “*Kryeja e punimeve të ndërtimit pa leje ndërtimi me pasojë krijimin e sipërfaqeve ndërtimore përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në 2 vjet. Kryerje e punimeve të ndërtimit me pasojë shtesa në sipërfaqe ndërtimore tej lejes së ndërtimit përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në 2 vjet*”. Gjykata referuese gjatë gjykimit ka vlerësuar se ky nen është i papajtueshëm me nenin 81/2

të Kushtetutës, prandaj dhe Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se ekziston lidhja e drejtpërdrejtë midis zgjidhjes së çështjes konkrete dhe dispozitës ligjore që kundërshtohet për papajtueshmëri me Kushtetutën.

B. Mbi pretendimin për mosrespektimin e kushteve të përcaktuara nga neni 81/2 i Kushtetutës

Kërkuesi ka parashtruar se neni 15/a i ligjit nr.9794, ku përcaktohet se “Kryerja e punimeve të ndërtimit pa leje ndërtimi me pasojë krijimin e sipërfaqeve ndërtimore përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në 2 vjet. Kryerja e punimeve të ndërtimit me pasojë shtesa në sipërfaqe ndërtimore tej lejes së ndërtimit përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në 2 vjet”, është antikushtetues, pasi nuk është zbatuar kriteri formal i miratimit të veprave penale me “shumicë e cilësuar” në përputhje me nenin 81/2, shkronja “d” të Kushtetutës.

Pala e interesuar, Këshilli i Ministrave ka pretenduar se kriteri kushtetues “shumicë e cilësuar” nuk duhet të zbatohet për sanksionimin e veprave penale, pasi kërkesa e nenit 81/2, shkronja “d” të Kushtetutës ka lidhje me rezervën ligjore të përforcuar, jo për shkak përmbajtjeje, por për shkak procedure. Sipas këtij subjekti, Gjykata duhet të bëjë një interpretim evolutiv të Kushtetutës për parimin e ligjshmërisë në të drejtën penale dhe me konceptet e ligjeve të thjeshta dhe të cilësuar. Kushtetuta si burim kryesor i së drejtës penale pranon rregullimin e aspekteve të veçanta të së drejtës penale qoftë me Kodin Penal, qoftë me ligj të cilësuar ose të thjeshtë. Koncepti “kod penal” nuk mund të njehsohet me konceptin “ligj penal” dhe këto dy koncepte nuk mund të përdoren në zëvendësim të njëri-tjetrit rast pas rasti.

Gjykata ka vlerësuar se Kodi Penal përbën ligjin më të rëndësishëm, ku përmbledhen 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 që nuk është parashikuar shprehimisht si krim ose kundërvajtje penale. Qëllimi i këtij parimi është jo vetëm respektimi i ligjit për çdo rast dhe për çdo vepër penale, por edhe njohja e subjekteve me të gjitha ato veprime ose mosveprime, të cilat konsiderohen të dënueshme. Duke qenë se Kodi Penal, krahas Kushtetutës, është burimi kryesor i të drejtës penale dhe në zbatim të parimit të ligjshmërisë, parashikimi i veprave penale duhet të bëhet pikërisht në këtë Kod, si ligji bazë që parashikon krimet dhe kundërvajtjet penale ose në një ligj të barasvlershëm me të nga fuqia juridike (*shih vendimin nr.3, datë 5.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

Gjykata është shprehur 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 (*shih vendimin nr.1, datë 12.1.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

Gjykata ka theksuar se Kushtetuta u jep ligjeve të përforcuara fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ligjet e përforcuara renditen para ligjeve të zakonshme të Kuvendit (*shih vendimet nr.9, datë 23.3.2010 dhe nr.19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). Në nenin 4/2 të Kushtetutës deklarohet: “Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë”. Deklarimi i epërsisë së Kushtetutës, duke e vendosur në majë të piramidës së normave juridike, është një aspekt thelbësor i parimit të shtetit të së drejtës. Ky parim 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 me të larta, si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material (*shih vendimet: nr.19, datë 3.5.2007; nr.3, datë 20.2.2006; nr.29, datë 9.11.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

Gjykata vëren se sipas nenit 81/2 të Kushtetutës miratohen me tre të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit (ligj i përforcuar): a) ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta; b) ligji për shtetësinë; c) ligji për zgjedhjet e përgjithshme dhe vendore; ç) ligji për referendumet; d) kodet; dh)...

Sipas kësaj Gjykate, kushtetutbërësi nëpërmjet nenit 81/2, shkronjat “a”, “b”, “c” “ç”, “dh”, “e”, “ë”, “f” ka përcaktuar ligjet që kërkojnë shumicë të cilësuar sipas objektit dhe përmbajtjes së tyre (p.sh. shtetësia, zgjedhjet, referendumet), por ka lënë jashtë këtij përcaktimi shkronjën “d” të nenit ku bëhet fjalë për kodet. Për kuptimin e nenit 81/2, shkronja “d” të Kushtetutës, Gjykata çmon t’i referohet interpretimit historik, logjik, teleologjik të kësaj dispozite, duke pasur parasysh kontekstin në të cilin është miratuar. Praktika e deriatëhershme legjislativë ishte e tillë që veprat penale të përmbledheshin në mënyrë të kodifikuara. Kushtetuta është miratuar në vitin 1998, periudhë kur veprat

penale i kishim të sanksionuara në kodin penal, por edhe para viteve '90 sanksionimi i veprave penale ishte realizuar në kodet penale përkatësisht të viteve 1952 dhe 1977. Për rrjedhojë, për shkak të kësaj tradite legislative në vijimësi, pas fjalës “kode”, në shkronjën “d” të nenit 81/2 të Kushtetutës, objekti ose përmbajtja nuk është specifikuar ashtu si për të gjitha rastet e tjera nga shkronja “a” në shkronjën “f” të kësaj dispozite.

Gjykata çmon se Kuvendi nuk mund të miratojë një ligj të ri ose shtesa në një ligj të mëparshëm, të cilat kërkojnë “shumicë të cilësuar”, me “shumicë të thjeshtë”, sepse në këtë mënyrë ligjet që kërkojnë “shumicë të cilësuar” mund ta humbasin rëndësinë e tyre.

Për më tepër, Gjykata vlerëson se respektimi i kriterit kushtetues “shumicë e cilësuar”, për sanksionimin e veprave penale në Kodin Penal, është edhe në funksion të parimit të sigurisë juridike. Ky parim ka si kërkesë të domosdoshme faktin që ligjet në tërësi duhet të garantojnë qartësi, parashikueshmëri dhe kuptueshmëri për individin, prandaj dhe praktika e përqendrimit të veprave penale vetëm në kod do të ishte një orientim i mirë për informimin e individëve për veprimet ose mosveprimet e tyre, të cilat mund të konsiderohen të kundërligjshme në fushën e së drejtës penale.

Si përfundim, Gjykata vlerëson se neni 15/a i ligjit nr.9794, datë 23.7.2007 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8402, datë 10.9.1998 “Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit”, nuk është miratuar sipas kushteve të kërkuara nga neni 81/2 i Kushtetutës, prandaj dhe kërkesa e paraqitur nga kërkuesi, në kuptim të nenit 145/2 të Kushtetutës, duhet pranuar.

PËR KËTO ARSYE:

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të nenit 145/2 të Kushtetutës dhe nenit 68 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Shpalljen si të papajtueshëm me Kushtetutën të nenit 15/a të ligjit nr.9794, datë 23.7.2007 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8402, datë 10.9.1998 “Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit””.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletore Zyrtare.

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

Anëtare kundër: Vitore Tusha