

VENDIM
Nr. 43, datë 26.6.2015

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja kryetar i Gjykatës	Kushtetuese
Sokol Berberi	anëtar i “ “
Vitore Tusha	anëtare e “ “
Altina Xhoxhaj	anëtare e “ “
Fatmir Hoxha	anëtar i “ “
Gani Dizdari	anëtar i “ “
Besnik Imeraj	anëtar i “ “
Fatos Lulo	anëtar i “ “
Vladimir Kristo	anëtar i “ “

me sekretare Blerina Basha, në datën 4.3.2015 mori në shqyrtim në seancë plenare me dyer të hapura çështjen me nr. 69/36 Akti, që i përket:

KËRKUES: Një grup deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (jo më pak se një e pesta e deputetëve), përfaqësuar nga zoti Ivi Kaso dhe zoti Gazmend Bardhi, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga zoti Alban Brati, zonja Mimoza Arbi dhe zoti Geldjon Hysolli, me autorizim.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga zoti Sokol Pashko dhe zoti Artur Micko, me autorizim.

OBJEKTI: Shpalljen si të papajtueshëm me Kushtetutën, të kreut VI “Byroja Kombëtare e Hetimit” (nenet 27-36) dhe nenit 49 të ligjit nr. 108, datë 31.7.2014, “Për Policinë e Shtetit”.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 7, 42, 116, 124, 131/a, 134/1/c dhe 148 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe ligji nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes, Vladimir Kristo; përfaqësuesin e kërkuarit, jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, që kërkoji pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjektit të interesuar, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë; përfaqësuesit e Këshillit të Ministrave, që kërkuan rrëzimin e kërkesës, si dhe bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë *(në vijim Kuvendi)* në datën 31.7.2014 ka miratuar ligjin nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit” *(ligji nr. 108/2014)*. Ky ligj është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 137, datë 1.9.2014. Sipas nenit 145 të tij, ligji hyn në fuqi 6 muaj pas botimit në Fletoren Zyrtare, pra në datën 1.3.2015.

2. Referuar titullit, objektit të rregullimit të dispozitave, si dhe përmbajtjes së ligjit nr. 108/2014, në thelb, ai ka si qëllim përcaktimin e misionit, organizimin, funksionimin, detyrat, të drejtat dhe statusin e Policisë së Shtetit në Republikën e Shqipërisë, si dhe rregullimin e veprimtarisë, të marrëdhënieve të punës, garantimin e karrierës, të mirëqenies dhe vazhdimësisë në detyrë të punonjësit të Policisë.

II

3. **Kërkuesi, jo më pak se 1/5-ta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë**, në datën 9.10.2014 i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) me kërkesë për shfuqizimin e neneve 27-36 dhe 49 të ligjit nr. 108/2014 si antikushtetuese. Në mënyrë të përmblodhur kërkuesi ka parashtruar:

3.1 Për sa i përket legjitimitetit në paraqitjen e kërkesës për shfuqizimin si antikushtetuese të neneve të lartpërmendura të ligjit nr. 108/2014, plotësohet kriteri numerik i parashikuar nga neni 134, pika 1, shkronja “c”, sipas të cilit “*Gjykata vihet në lëvizje vetëm me kërkesë të [...] jo më pak se një së pestës së deputetëve*”. Po ashtu, sipas kërkuesit, grupi i deputetëve plotëson edhe kriterin tjetër që ka të bëjë me pasjen e qëllimit dhe të nxitjes konkrete për të kërkuar kontrollin abstrakt të normës, e cila buron nga e drejta e pakicës parlamentare për të kërkuar mbrojtjen e parimit të shtetit të së drejtës e të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, si dhe respektimin e përgjegjësisë kushtetuese të institucioneve të pavarura.

3.2 Lidhur me themelin e kërkesës, ligji objekt kundërshtimi në pjesën ku parashikon krijimin dhe kompetencat e Byrosë Kombëtare të Hetimit, bie ndesh me nenin 148 të Kushtetutës, pasi përcakton mbivendosje të kompetencave të kësaj strukture, në varësi të ministrit të Brendshëm, me ato të organit të Prokurorisë, si i vetmi organ i parashikuar nga Kushtetuta që ushtron ndjekjen penale.

3.3 Ligji, duke i njohur Byrosë Kombëtare të Hetimit të drejtën për të kryer veprime gjurmuese dhe hetimore, nuk parashikon në asnjë dispozitë raportet e varësisë të saj nga organi i Prokurorisë. Heqja e ekskluzivitetit organit të Prokurorisë në drejtimin e hetimeve të veprës penale, përbën shmangie të këtij organi nga ushtrimi i veprimtarisë së tij kushtetuese. Në këtë mënyrë cenohet edhe parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve, i sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës.

3.4 Kompetencat e Byrosë Kombëtare të Hetimit bien ndesh edhe me dispozitat (nenet 30, 277, 293 dhe 304) e Kodit të Procedurës Penale (KPP-së), të cilat përcaktojnë kompetencat e prokurorit në ndjekjen e veprës penale. Për pasojë, përplasjet midis dispozitave të ligjit të kundërshtuar dhe KPP-së, ky i fundit i miratuar me shumicë të cilësuar, nuk respektojnë edhe nenin 116 të Kushtetutës. Në këtë këndvështrim, në respekt të parimit të hierarkisë së akteve normative, ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet treguar kujdes i veçantë që ato të mos jenë në kundërshtim edhe me ligjet me shumicë të cilësuar.

3.5. Veprimtaria gjurmuese dhe hetimore, që ligji sanksionon të kryhet nga Byroja Kombëtare e Hetimit, cenon të drejtën kushtetuese të çdo individi për një proces të rregullt ligjor, të garantuar nga neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, si dhe nuk respekton parimin e ligjshmërisë.

3.6 Disponimet e nenit 49 të ligjit në fjalë lidhur me rikthimin në strukturat e Policisë së Shtetit, të cilat duke përkeqësuar gjendjen e mëparshme të punonjësit të policisë, cenojnë pozitën e një kategorie të gjerë punonjësish, cenojnë parimin e sigurisë juridike.

4. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, së bashku me ministrin e Punëve të Brendshme kanë prapësuar në mënyrë të përmblodhur, se:

4.1 Për pranueshmërinë e kërkesës, në prapësimet me shkrim dërguar kësaj Gjykate para zhvillimit të seancës gjyqësore, subjekti i interesuar ka parashtruar se neni 145 i ligjit të kundërshtuar përcakton se ligji hyn në fuqi 6 muaj pas botimit në Fletoren Zyrtare. Ligji është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 137, datë 1.9.2014 dhe prandaj hyn në fuqi në datën 1.3.2015. Për pasojë, në momentin e depozitimit të kërkesës rezultonte se ligji nuk kishte hyrë akoma në fuqi. Neni 50 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese” e lidh të drejtën e subjekteve për të kundërshtuar një ligj në Gjykatën Kushtetuese edhe me momentin e hyrjes në fuqi të tyre. Sipas subjektit të interesuar, përderisa ligji i kundërshtuar nuk ka hyrë ende në fuqi, nuk mund të përbëjë objekt kontrolli kushtetues.

4.2 Për sa i përket themelit të kërkesës, veprimtaria gjurmuese dhe hetimore që do të kryejë Byroja Kombëtare e Hetimit, sipas nenit 27, pika 2, të ligjit nr. 108/2014, është në përputhje me legjislacionin penal dhe procedural penal. Kjo strukturë nuk ka si qëllim të krijojë paralelizma apo të suprimojë veprimtarinë e organit të Prokurorisë dhe Policisë Gjyqësore, por të ndihmojë në luftën kundër korrupsionit. Krijimi i saj është diktuar nga nevojat imediate që ka vendi në parandalimin dhe hetimin e veprave penale në fushën e korrupsionit.

4.3 Ligji nr. 108/2014 ka përcaktuar një raport llogaridhënie të Byrosë Kombëtare të Hetimit para drejtorit të Policisë së Shtetit për veprimtarinë gjurmuese dhe para Prokurorit për veprimtarinë hetimore procedurale. Në këtë mënyrë kontrolli i hetimeve përsëri i mbetet organit të Prokurorisë. Prokuroria mbikëqyr punën e kësaj byroje me anën e kontrollit të hetimit, të formulimit dhe të ngritjes së aktakuzës.

4.4 Në hartimin e ligjit nr. 108/2014 është treguar kujdes i veçantë që ai mos të bjerë ndesh as me ligjet me shumicë të cilësuar, as me ligjet e tjera të thjeshta, duke respektuar nenin 116 të Kushtetutës. Gjithashtu, gjatë fazës së draftimit të tij ligji ka kaluar në një proces të gjatë konsultimi me ministritë e linjës dhe institucionet e pavarura kushtetuese, përfshirë Prokurorinë.

4.5 Nuk cenohet e drejta për një proces të rregullt ligjor, pasi çdo hetim që do të kryejë Byroja Kombëtare e Hetimit do të jetë i njëjtë me hetimet që kryhen për veprat e tjera penale dhe do t'i nënshtrohet parimit të ligjshmërisë dhe zbatimit të të drejtave të njeriut.

4.6 Parashikimi në ligj i kriterëve të reja për rikthimin në punë të punonjësit të Policisë së Shtetit ka funksion garantues për të shmangur lëvizjet e shumta të personelit, të kushtëzuara nga hyrjet e daljet në Polici. Ai ka si qëllim që rikthimi në punë i këtyre punonjësve të jetë proces i bazuar në kriterë objektive në funksion të garantimit të profesionalizmit dhe respektimit të kriterëve të bazuara në ligj.

5. ***Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë,*** ka prapësuar në mënyrë të përmbledhur, se:

5.1 Nenet 27-36 të ligjit nr. 108/2014, që parashikojnë dhe rregullojnë organizimin dhe funksionimin e Byrosë Kombëtare të Hetimit, nuk cenojnë pavarësinë organizative të organit të Prokurorisë, pasi Byroja funksionon si një strukturë e veçantë e Policisë së Shtetit. Varësia e saj nga ministri i Brendshëm nuk nënkupton varësinë funksionale të saj prej këtij ministri, pasi ajo ka të bëjë vetëm me nxjerrjen e akteve nënligjore përkatëse për funksionimin administrativ dhe aspektin menaxheral të burimeve njerëzore. Byroja Kombëtare e Hetimit nga përmbajtja e kreut VI të ligjit të kundërshtuar rezulton se ka varësi të dyfishtë, në aspektin procedural nga Prokurori dhe për sa i përket organizimit dhe funksionimit të strukturës, nga ministri i Brendshëm.

5.2 Krijimi i Byrosë Kombëtare të Hetimit është diktuar nga nevojat imediate në parandalimin dhe hetimin e veprave penale në fushën e korrupsionit, për shkak të evidentimit të rasteve të shumta të korrupsionit në fushën e gjyqësorit, doganave, tatimeve, policisë, shëndetësisë, arsimit etj. Modeli i kësaj strukture është huazuar nga vende të zhvilluara demokratike, si p.sh., Sllovenia.

5.3 Në aspektin e pavarësisë funksionale të organit të Prokurorisë, Byroja Kombëtare e Hetimit nuk e dublon dhe nuk e zëvendëson atë në ushtrimin e funksionit kushtetues të ndjekjes penale. Roli i Prokurorisë në ushtrimin e këtij funksioni gjendet i pasqyruar edhe në përmbajtjen e nenit 27, pika 2, të ligjit nr. 108/2014, i cili parashikon se veprimtaria gjurmuese dhe hetimore e Byrosë do të jetë në përputhje me legjislacionin penal dhe procedural penal. Pikërisht ky nen përcakton vartësinë procedurale të Byrosë nga organi i Prokurorisë. Edhe neni 36 i ligjit parashikon se punonjësit e Byrosë kryejnë veprimtarinë e tyre në përputhje me legjislacionin në fuqi.

5.4 Mbledhja dhe grumbullimi i të dhënave, që përbën një nga detyrat e punonjësve të Byrosë Kombëtare të Hetimit, edhe pse cenon aspekte të jetës private, respekton nenet 17 dhe 35 të Kushtetutës, pasi është e parashikuar me ligj dhe kryhet për një interes publik, parandalimi dhe goditja e veprave penale në fushën e korrupsionit.

5.5 Krijimi dhe funksionimi i Byrosë Kombëtare të Hetimit ka të bëjë me efikasitetin e

organizimit të Policisë së Shtetit në realizimin dhe përmbushjen e misionit të saj. Ky rregullim ligjor, përderisa nuk shkel parimet kushtetuese, nuk mund të konsiderohet si çështje e juridiksionit kushtetues, pasi bie brenda hapësirës që ka Kuvendi në ushtrimin e funksionit të tij ligjvënës.

5.6 Kufizimi i vendosur në nenin 49, të ligjit nr. 108/2014, nuk cenon parimin e sigurisë juridike, sepse ky kufizim është diktuar nga interesi publik i mbrojtjes së misionit të Policisë së Shtetit, që është ruajtja e rendit dhe sigurisë juridike, çka mund të sigurohet vetëm nëpërmjet garantimit të një policie të aftë.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Mbi legjitimitimin e kërkesës

6. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 134/1 ka përcaktuar në mënyrë shteruese rrethin e subjekteve kushtetuese, të cilat legjitimohen të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues. Kriteri kushtetues i “detyrimit për të justifikuar interesin”, i përcaktuar në paragrafin 2 të nenit të mësipërm, është interpretuar nga jurisprudenca kushtetuese si përcaktues në ndarjen e rrethit të subjekteve kushtetuese në dy kategori: subjekte të kushtëzuara dhe subjekte të pakushtëzuara. Në këtë kuptim, subjektet e parashikuara në shkronjat “dh”, “e”, “ë”, “f” dhe “g”, të paragrafit 1, të nenit 134, të cilat mund të bëjnë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre, janë subjekte të kushtëzuara. Parashikimi i këtij kriteri kushtetues vetëm për një numër të kufizuar subjektësh kushtetuese, në një interpretim *a contrario*, do të thotë se ai nuk është i zbatueshëm për subjektet e tjera të parashikuara në shkronjat “a”, “b”, “c” dhe “ç”, të pikës 1, të nenit 134 të Kushtetutës, të cilat nuk kanë detyrimin për të justifikuar interesin në rast se i drejtohen me kërkesë Gjykatës Kushtetuese.

7. Çështja e legjitimitimit (*locus standi*) të një të pestës së deputetëve ka qenë objekt i shqyrtimit nga kjo Gjykatë edhe në raste të tjera, në të cilat ajo në mënyrë të vazhdueshme ka vlerësuar se një e pesta e deputetëve përfaqëson një nga subjektet e parashikuara në nenin 134/1, shkronja “c”, të Kushtetutës, të cilat kanë të drejtë të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret (*shih vendimin nr. 9, datë 23.3.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Interesi i këtyre funksionarëve publikë për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtetformuese, si: konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj., të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar (*shih vendimin nr. 18, datë 29.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

8. Nga sa më sipër, Gjykata në asnjë rast nuk e ka vënë në dyshim legjitimitimin e një të pestës së deputetëve kur ata i janë drejtuar kësaj Gjykate për kontrollin abstrakt të normës juridike. Për pasojë, edhe në rastin në shqyrtim, në referim të nenit 134/1, shkronja “c”, Gjykata çmon se jo më pak se 1/5-ta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë përfaqëson një subjekt me legjitimitet të pakushtëzuar dhe si i tillë legjitimohet të kërkojë kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së një ligji.

B. Për juridiksionin e Gjykatës

9. Gjykata, paraprakisht konstaton se në prapësimet me shkrim, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka pretenduar mungesën e juridiksionit të Gjykatës pasi ligji i kundërshtuar në momentin e paraqitjes së kërkesës nuk kishte hyrë ende në fuqi. Gjatë seancës gjyqësore, duke qenë se ndërkohë ligji hyri në fuqi, Këshilli i Ministrave hoqi dorë nga ky pretendim. Për pasojë, në vijim, Gjykata do t’u japë përgjigje pretendimeve të palëve mbi themelin e kërkesës.

C. Për cenimin e neneve 4, 7 dhe 148 të Kushtetutës

10. Kërkuesi pretendon se ligji objekt kundërshtimi në pjesën ku parashikon krijimin dhe kompetencat e Byrosë Kombëtare të Hetimit, bie ndesh me nenin 148 të Kushtetutës, pasi përcakton mbivendosje të kompetencave të kësaj strukture, në varësi të ministrit të Brendshëm, me

ato të organit të Prokurorisë, si i vetmi organ i parashikuar nga Kushtetuta që ushtron ndjekjen penale. Gjithashtu, sipas kërkesit dispozitat e ligjit, duke i njohur Byrosë Kombëtare të Hetimit të drejtën për të kryer veprime gjurmuese dhe hetimore, nuk parashikojnë asnjë varësi të saj nga organi i Prokurorisë. Heqja e ekskluzivitetit organit të Prokurorisë në drejtimin e hetimeve të veprës penale përbën shmangie të këtij organi nga ushtrimi i veprimtarisë së tij kushtetuese. Në këtë mënyrë cenohet edhe parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve, i sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës.

11. Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i Shqipërisë, prapësojnë se veprimtaria gjurmuese dhe hetimore që do të kryejë Byroja Kombëtare e Hetimit, sipas nenit 27, pika 2, të ligjit nr. 108/2014, është në përputhje me legjislacionin penal dhe procedural penal. Kjo strukturë nuk ka si qëllim të krijojë paralelizma apo të suprimojë veprimtarinë e organit të Prokurorisë dhe Policisë Gjyqësore, por të ndihmojë në luftën kundër korrupsionit. Krijimi i saj është diktuar nga nevojat imediate që ka vendi në parandalimin dhe hetimin e veprave penale në fushën e korrupsionit. Ligji nr. 108/2014 ka përcaktuar një raport llogaridhënie të Byrosë Kombëtare të Hetimit para drejtorit të Policisë së Shtetit për veprimtarinë gjurmuese dhe para Prokurorit për veprimtarinë hetimore procedurale. Në këtë mënyrë kontrolli i hetimeve përsëri i mbetet organit të Prokurorisë. Prokuroria mbikëqyr punën e kësaj Byroje me anën e kontrollit të hetimit, të formulimit dhe të ngritjes së aktakuzës.

12. Gjykata në jurisprudencën e saj, duke iu referuar nenit 7 të Kushtetutës, që parashikon parimin e ndarjes së pushteteve, ka theksuar se ky parim në demokraci si formë e qeverisjes synon kryesisht të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi apo 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 përputhen/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. 24, datë 9.6.2011 dhe nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Gjithsesi, parimi i ndarjes së pushteteve nuk duhet kuptuar që çdo pushtet është i mbyllur dhe i pakontrolluar nga askush. Ndarja e pushteteve midis tri degëve të qeverisjes garantohej vetëm nëpërmjet sistemit të kontrolleve dhe ekuilibrave. Në këtë mënyrë, sipas Kushtetutës, aq sa flitet për ndarje bëhet fjalë edhe për ekuilibër të pushteteve. Qëllimi i një koncepti të tillë kushtetues siguron që të parandalojë çdo degë të qeverisjes për të ushtruar një pushtet të pakufizuar. Kontrollat dhe ekuilibrat që njeh Kushtetuta i japin secilës degë pushtete që kompensojnë apo zbusin ato të degëve të tjera (*shih vendimin nr. 11, datë 27.5.2004 të Gjykatës Kushtetuese*). Ndonëse renditen njëri pas tjetrit, tri pushtetet e përmendura nuk qëndrojnë në varësi hierarkike nga njëri-tjetri dhe as nuk dominojnë apo i nënshtrohen ndikimeve reciproke *extra ligjore* (*shih vendimin nr. 11, datë 6.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Gjithashtu, Gjykata ka theksuar se krijimi i raporteve të balancuara ndërmjet pushteteve, si dhe organeve të tjera kushtetuese duhet të orientohet nga standardi kushtetues i bashkëpunimit. Parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe fryma e Kushtetutës pranojnë bashkëpunim dhe bashkëveprim ndërmjet tyre, por kjo duhet të organizohet në mënyrë të tillë që parimet e lartpërmendura të mos shkelen (*shih vendimet nr. 10, datë 6.3.2014 dhe nr. 20, datë 9.7.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Për parimin e sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës, Gjykata është shprehur se ai shtrihet jo vetëm ndaj tri degëve të pushtetit, ekzekutiv, legjislativ dhe gjyqësor, por edhe ndaj organeve të tjera kushtetuese të pavarura, kompetencat e të cilave janë të parashikuara nga dispozitat e Kushtetutës. Sipas këtij parimi, asnjë organ, në përbërje ose jo të një prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që, sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese (*shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve gjen

zbatim edhe në raportin ndërmjet organit të Prokurorisë dhe Byrosë Kombëtare të Hetimit.

16. Gjykata po ashtu ka theksuar se normat kushtetuese nuk mund të interpretohen si norma të izoluar, por duhen parë në harmoni me normat e tjera kushtetuese. Një qëndrim i tillë bazohet në faktin se asnjë dispozitë e Kushtetutës nuk mund të nxirret jashtë kontekstit të saj dhe të interpretohet më vete, pasi çdo dispozitë kushtetuese duhet të interpretohet në mënyrë që të jetë e pajtueshme me parimet themelore kushtetuese, kjo për arsye se të gjitha normat dhe parimet kushtetuese formojnë një sistem harmonik pa kontradikta të brendshme (*shih vendimin nr. 25, datë 24.7.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Nga sa më lart, si dhe bazuar në parashtrimet e palëve, Gjykata çmon se pretendimi i kërkuarit për cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve duhet të shqyrtohet në përputhje me parimin kushtetues të shtetit të së drejtës, të sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, që përcakton se “*E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë. Dispozitat e Kushtetutës zbatohen drejtpërsëdrejti, përveç rasteve kur Kushtetua parashikon ndryshe*”, si dhe me nenin 148 të Kushtetutës, sipas të cilit ndjekja penale është atribut ekskluziv i organit të Prokurorisë.

18. Në këtë drejtim, Gjykata në jurisprudencën e saj tashmë të konsoliduar 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 nr. 5, datë 5.2.2014 dhe nr. 1, datë 12.1.2011 të Gjykatës 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 (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2014 dhe nr. 23, datë 8.6.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Për sa i përket nenit 148/1 të Kushtetutës, funksioni i organit të Prokurorisë, si përfaqësues i akuzës në emër të shtetit, bën që ky organ të ketë të drejtën ekskluzive të vendosë ndjekjen penale ose jo, d.m.th., të shpjerë ose jo një çështje në gjyq, ta pushojë ose jo një çështje në fazën e gjykimit. Lidhur me këtë organ Gjykata ka vlerësuar se ai ka disa veçori, të cilat janë përcaktuar në Kushtetutë e në ligj dhe që e vendosin këtë organ në një pozitë të dallueshme nga pushtetet e tjera, dhe veçanërisht: a) si organi i vetëm në vend që ushtron ndjekjen penale; b) si organi që përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit, që disponon mbi çështjet që ndodhen në gjykim dhe që është i lirë në kërkimin e llojit dhe të masës së dënimit ndaj personave që i rezultojnë fajtorë; c) si organ me pavarësi të plotë në ushtrimin e funksioneve, duke iu nënshtruar vetëm Kushtetutës dhe ligjeve, gjë që do të thotë se fillimi i procedimit penal, vënia para përgjegjësisë penale, pushimi, pezullimi i çështjeve ose dërgimi në gjyq janë attribute të Prokurorisë; d) si organi i centralizuar që funksionon sipas rregullit, se urdhrat dhe udhëzimet e prokurorit më të lartë janë të detyrueshme për prokurorët më të ulët, ndërsa ligjshmëria e vendimeve ose e veprimeve, si dhe rregullsia ose plotësia e hetimeve të kryera nga prokurorët më të ulët kontrollohen vetëm nga prokurori më i lartë (neni 24/4/5 i KPP-së), me përjashtim të rasteve kur ligji procedural ia njeh gjykatës një të drejtë të tillë (*shih vendimet nr. 26, datë 4.12.2006 dhe nr. 12, datë 20.5.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Nën frymën e dispozitave kushtetuese, edhe Kodi i Procedurës Penale ka përcaktuar parimet kryesore të procedimit penal, subjektet e procedimit penal dhe kompetencat e tyre, si dhe raportet ndërmjet këtyre subjekteve. Këto parime, gjithashtu, gjejnë pasqyrim në ligjin nr. 8737, datë 12.2.2001, “Për organizmin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, si dhe në ligjin nr. 8677, datë 2.11.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Policisë Gjyqësore”.

21. Konkretisht, neni 277 i KPP-së ka përcaktuar se organet e ngarkuara për hetimet paraprake janë prokurori, i cili drejton hetimet, dhe Policia Gjyqësore në dispozicion të tij. Policia Gjyqësore me marrjen e njoftimit për një vepër penale, pa vonesë, i referon prokurorit, me shkrim, elementet thelbësore të faktit dhe elementet e tjera që janë mbledhur (neni 293 i KPP-së). Ajo kryen çdo veprim hetimor që i është urdhëruar ose deleguar nga prokurori (neni 30/2 i KPP-së). Po në këtë drejtim, neni 33/1 i KPP-së sanksionon se seksionet e Policisë Gjyqësore varen nga drejtuesit e

prokurorive të rretheve.

22. Neni 4 i ligjit nr. 8677, datë 2.11.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Policisë Gjyqësore” parashikon: “Në ushtrimin e detyrave dhe të funksioneve të saj, Policia Gjyqësore është në varësi dhe drejtohet e kontrollohet nga prokurori”. Ndërsa ligji nr. 8737, datë 12.2.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë” në nenin 56/a të tij përcakton marrëdhëniet e prokurorit me Policinë Gjyqësore: “1. Prokurorët drejtojnë dhe kontrollojnë veprimtarinë hetimore të Policisë Gjyqësore. ... 2. Prokurori ka të drejtë: a) t’i japë urdhra dhe udhëzimet e dubura Policisë Gjyqësore”.

23. Nga sa më lart, Gjykata vlerëson se Kushtetuta në nenin 148 të saj e ka konceptuar organin e Prokurorisë si të vetmin organ përgjegjës për ushtrimin e ndjekjes penale, pjesë përbërëse e të cilës është edhe hetimi i çështjeve penale. Ndonëse Prokuroria është organ i centralizuar, veprimtaria hetimore është e decentralizuar. Ajo ushtrohet si kryesisht nga vetë prokurori, ashtu edhe nga Policia Gjyqësore. Kjo e fundit funksionon pranë organeve të ndryshme që kryejnë edhe funksione me karakter policor, të tilla si strukturat pranë Ministrisë së Punëve të Brendshme, Ministrisë së Financave etj. Pavarësisht strukturave ku ushtron funksionin Policia Gjyqësore, çfarë e karakterizon atë është se veprimtaria e saj hetimore kryhet nën mbikëqyrjen, drejtimin dhe kontrollin e drejtpërdrejtë të prokurorit.

24. Gjithashtu, KPP-ja dhe ligjet organike, përkatësisht të organit të Prokurorisë dhe atij të Policisë Gjyqësore përcaktojnë me hollësi dhe në mënyrë të qartë rregullat e ndjekjes penale, të hetimit dhe gjykimin, organet e ngarkuara për hetimet paraprake, sferën e kompetencës së secilit organ, si dhe raportin e vartësisë ndërmjet tyre, veçanërisht ndërmjet prokurorit dhe Policisë Gjyqësore. Këto rregulla, sipas dispozitës së nenit 2 të KPP-së, janë të detyrueshme për subjektet e procedimit penal, organet shtetërore, personat juridikë dhe shtetasit në funksion të garantimit të një procedimi të drejtë, të barabartë e të rregullt ligjor, si dhe të mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të individit (neni 1 i KPP-së). Për rrjedhojë, Gjykata çmon se krijimi i subjekteve të reja, përveç atyre të parashikuara në KPP, me kompetenca në fushën e ndjekjes penale, kërkon detyrimisht jo vetëm respektimin e parimeve kushtetuese, por edhe harmonizimin e kompetencave të tyre me dispozitat përkatëse të KPP-së.

25. Në rastin konkret, Gjykata vëren se ligji objekt shqyrtimi në kreun VI parashikon krijimin dhe funksionimin e Byrosë Kombëtare të Hetimit, si strukturë e veçantë e Policisë së Shtetit, që ushtron si veprimtari të saj atë të gjurmimit dhe hetimit për veprat penale në fushën e korrupsionit dhe të veprimtarisë kriminale të lidhur me të (neni 27). Në relacionin për (projekt) ligjin në fjalë lexohet se qëllimi i krijimit të saj është të bëjë të mundur rritjen e efektivitetit në luftën ndaj korrupsionit dhe krimit të organizuar.

26. Gjykata, nga analiza e dispozitave të ligjit të kundërshtuar, konstaton se:

a) fusha e veprimtarisë së kësaj strukture, sipas nenit 6, pikat 28 dhe 29, të ligjit, konsiston në kërkimin, gjetjen, grumbullimin, administrimin, verifikimin, analizimin e të dhënave dhe informacioneve për veprimtari kriminale, si dhe në veprimtarinë hetimore në përputhje me KPP-në;

b) objekti i veprimtarisë së strukturës ka të bëjë me “veprat penale në fushën e korrupsionit dhe veprimtarinë kriminale të lidhur me të” (neni 27/2) apo “veprat penale në fushën e korrupsionit dhe vepra të tjera të lidhura me to” (neni 36/1);

c) organizimi dhe funksionimi i saj është në kompetencë të ministrit përgjegjës për rendin dhe sigurinë publike (neni 27/4), i cili, gjithashtu, emëron dhe shkarkon drejtuesin e Byrosë Kombëtare të Hetimit (neni 30). Ministri kryeson edhe Komitetin Kombëtar Koordinues, i cili përcakton përparësitë kryesore të veprimtarisë parandaluese dhe hetimore të Byrosë Kombëtare të Hetimit, duke formuluar detyrat kryesore strategjike të saj (neni 35);

ç) punonjësit e Byrosë, sipas nenit 36 të ligjit, në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe me iniciativën e tyre, duhet të marrin dijeni për veprat penale në fushën e korrupsionit dhe vepra të tjera të lidhura me to, të pengojnë ardhjen e pasojave të mëtejshme, të kërkojnë autorët e tyre, të mbledhin dhe të

administrojnë çdo të dhënë të ligjshme, si dhe të kryejnë hetime që i shërbejnë zbatimit të ligjit penal.

27. Nga sa më lart, Gjykata vëren se ndonëse ligji krijon një subjekt të ri me kompetenca në fushën e hetimit të veprave penale, atij i mungojnë tërësisht dispozitat lidhur me pozitën procedurale të këtij subjekti në raport me Prokurorinë, si i vetmi organ përgjegjës për ndjekjen penale, por edhe me subjektet e tjera të procedimit penal, të parashikuara në KPP.

28. Pretendimi i subjekteve të interesuara se Byroja Kombëtare e Hetimit do të përgjigjet për veprimtarinë gjurmuese para drejtorit të Policisë së Shtetit dhe për veprimtarinë hetimore para Prokurorit, gjen pasqyrim vetëm në relacionin e projektligjit në fjalë, por nuk parashikohet në asnjë nen të vetë ligjit.

29. Gjykata vlerëson, gjithashtu, se me probleme paraqitet edhe objekti i veprimtarisë së Byrosë Kombëtare të Hetimit. Sipas dispozitave të ligjit, sikurse u përmend më lart, ky organ do të kryejë veprimtari gjurmuese dhe hetimore për *“veprat penale në fushën e korrupsionit dhe veprimtarinë kriminale të lidhur me të”* (neni 27/2) apo *“veprat penale në fushën e korrupsionit dhe vepra të tjera të lidhura me to”* (neni 36/1). Një përcaktim i tillë i përgjithshëm, pa specifikuar konkretisht dispozitat përkatëse të KPP-së, jo vetëm krijon paqartësi dhe konfuzion në ushtrimin normal dhe në përputhje me ligjin e veprimtarisë së këtij organi, por njëkohësisht mund të sjellë përplasje me veprimtaritë që ushtrojnë strukturat e tjera, pjesë e Policisë Gjyqësore, që veprojnë në fushën e tatimeve, të taksave, doganave etj. Akoma më i paqartë është ligji kur shprehet se pjesë e veprimtarisë gjurmuese dhe hetimore të Byrosë Kombëtare të Hetimit janë përveç veprave penale në fushën e korrupsionit edhe *“veprat e tjera të lidhura”* me to. Edhe gjatë seancës plenare përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Këshilli i Ministrave apo Kuvendi i Shqipërisë, nuk arritën të sqarojnë se për çfarë veprash penale bëhet fjalë.

30. Nisur nga sa më sipër, Gjykata vlerëson se mungesa në ligjin objekt shqyrtimi e rregullimeve që përcaktojnë raportet procedurale midis Byrosë Kombëtare të Hetimit dhe organit të Prokurorisë, si dhe pozitën e këtij organi në raport me Policinë Gjyqësore, mospërcaktimi i saktë dhe i hollësishëm jo vetëm i kompetencave, por edhe i sferës së veprimtarisë, e bëjnë atë të paplotë, të paqartë, duke krijuar probleme me zbatimin në praktikë të ligjit dhe në mënyrë të veçantë me efektivitetin e veprimtarisë së këtij organi.

31. Në këtë këndvështrim, parashikimi i vetëm se veprimtaria e Byrosë kryhet në përputhje me legjislacionin penal dhe procedural penal, në vlerësimin e Gjykatës nuk është i mjaftueshëm për të sqaruar në mënyrë të qartë dhe të kuptueshme raportin ndërmjet Byrosë Kombëtare të Hetimit dhe organit të Prokurorisë. Ai përbën thjesht një referim të përgjithshëm. Gjykata thekson se sfera e kompetencës së këtij subjekti, raportet e tij me organin e Prokurorisë, si dhe me organet e gjurmimit dhe të hetimit duhet të përcaktohen në mënyrë të saktë duke iu referuar dispozitave të KPP-së, si ligji bazë që përcakton rregullat për mënyrën e ushtrimit të ndjekjes penale, të hetimit dhe të gjykimit (neni 2 i KPP-së).

32. Në kuadër të respektimit të parimit të sigurisë juridike, Gjykata ka theksuar se vetë siguria juridike, si element i shtetit të së drejtës, ka si kërkesë të domosdoshme që ligji në tërësi apo dispozita të veçanta të tij, në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme (*vendimi nr. 9, datë 26.2.2007 i Gjykatës Kushtetuese*). Për të kuptuar dhe zbatuar drejt parimin e sigurisë juridike, kërkohet, nga njëra anë, që ligji në një shoqëri të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t'i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë korrekte e në përputhje me të dhe, nga ana tjetër, që vetë ligji të mos qëndrojë statik nëse duhet t'i japë formë një koncepti. Një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t'i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma (*vendimi nr. 36, datë 15.10.2007 dhe nr. 52, datë 1.12.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

33. Gjithashtu, Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se mungesa e harmonizimit të dispozitave të një ligji me ato të ligjeve të tjera mund të mos krijojë në vetvete antikushtetutshmëri, por kur paqartësia krijon probleme të tilla që çojnë në zbatim të gabuar të dispozitave ligjore dhe në cenim të parimit të

shtetit të së drejtës e të sigurisë juridike, atëherë nuk mund të pranohet se këto norma janë të pajtueshme edhe me frymën e Kushtetutës (*shih vendimin nr. 14, datë 22.5.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

34. Po në këtë drejtim, Gjykata është shprehur që ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet treguar kujdes i veçantë që ato të mos prekin rregullimet që përfshihen natyrshëm në sferën ekskluzive të ligjeve të *cilësuar* (*shih vendimin nr. 19, datë 3.5.2007; nr. 9, datë 23.3.2010; nr. 23, datë 8.6.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

35. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se parashikimet ligjore të kreut VI, të ligjit nr. 108/2014, jo vetëm që nuk sjellin përmirësim në fushën e hetimit të veprave penale kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit, por ofrojnë disa zgjidhje që shkojnë në kundërshtim me qëllimin që synon ligjvënësi, sepse bien ndesh me parimet kushtetuese, dhe si të tilla mund të çojnë në cenimin e shtetit të së drejtës dhe të drejtave dhe lirive të individit.

36. Përveç sa më sipër, Gjykata thekson se fakti që emërimi, lirimi nga detyra dhe shkarkimi i drejtuesit të Byrosë Kombëtare të Hetimit është në kompetencë të ministrit të Punëve të Brendshme (neni 30), i cili kryeson Komitetin Kombëtar Koordinues, që përcakton përparësitë kryesore të veprimtarisë parandaluese dhe hetimore të Byrosë Kombëtare të Hetimit (neni 35), krijon premisa varësie të këtij organi nga pushteti ekzekutiv. Kjo varësi, gjithashtu, do të nënkuptonte një influencë/ndërhyrje të pushtetit ekzekutiv në fazën fillestare të ndjekjes penale, atë të hetimeve paraprake, çka do të ndikonte në krijimin e raporteve të pabalancuara ndërmjet pushtetit ekzekutiv, nga njëra anë, dhe organit të Prokurorisë, nga ana tjetër (tagër ekskluzive e të cilit është ndjekja penale). Pikërisht për të shmangur këtë rrezik, në funksion edhe të respektimit të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, ligjvënësi procesin e emërimit dhe të shkarkimit të punonjësve të Policisë Gjyqësore e ka konsideruar si një përgjegjësi të dyanshme, midis Prokurorit të Përgjithshëm, nga njëra anë, dhe ministrit që ka në kompetencë forcën policore, nga ana tjetër (neni 10/a i ligjit organik të Policisë Gjyqësore). Për pasojë, Gjykata vlerëson se një parashikim i tillë bie ndesh me parimin e shtetit të së drejtës dhe atë të ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

37. Lidhur me kompetencën e ministrit të Brendshëm për të përcaktuar (me akte nënligjore) organizimin dhe *funksionimin* e Byrosë Kombëtare të Hetimit (neni 27), Gjykata çmon të sjellë në vëmendje vendimin nr. 10, datë 6.3.2014 me objekt kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjit nr. 109/2013, datë 1.4.2013, “Për administratën gjyqësore në Republikën e Shqipërisë”, në të cilin ajo ka konstatuar cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve për shkak se dispozitat e ligjit i jepnin të drejtën ministrit të Drejtësisë që të përcaktonte me akte nënligjore momente të ndryshme e të rëndësishme të veprimtarisë së administratës gjyqësore. Në këtë vendim, Gjykata, lidhur me raportin ndërmjet pushtetit ekzekutiv (ministri i Drejtësisë) dhe pushtetit gjyqësor, është shprehur se “*për efekt të rëndësisë që paraqet parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve, garancitë që ofron ligjvënësi në kuptim të këtij parimi duhet të jenë integrale e të përshkallëzuara nga niveli menaxhues deri në atë ekzekutues. Në këtë drejtim, çdo rregullim i ri ligjor nuk është i mjaftueshëm nëse nuk garanton shmangien e ndikimeve që mund të ushtrojë pushteti ekzekutiv në çështje që lidhen me dhënien e drejtësisë nga gjykata. Në kushtet kur kompetencat e ministrit të Drejtësisë, sipas ligjit objekt shqyrtimi, shtrihen deri në çështjet e emërimit dhe të shkarkimit të personelit ndihmës në gjykatë, mund të krijohen edhe premisa influence të këtij autoriteti në këtë aspekt. [...] Përcaktimi i kompetencave përtej standardeve kushtetuese do të krijonte raporte të pabalancuara ndërmjet funksioneve e, për rrjedhojë, edhe ndërmjet pushteteve ku bën pjesë secili prej tyre*”.

38. Pretendimi i subjektit të interesuar, Kuvendit të Shqipërisë, se në krijimin e këtij organi dhe në hartimin e ligjit është marrë për bazë modeli sloven, nuk përbën argument kushtetues për shkak të diferencave të ndjeshme në sistemin kushtetues dhe juridik midis dy vendeve. Sipas modelit sloven, Byroja është njësi autonome në kryerjen e detyrave të saj, siç është edhe Policia e Shtetit në çdo vend demokratik si në nivelet profesionale, ashtu edhe operationale. Drejtori i saj emërohet nga drejtori i përgjithshëm i Policisë dhe jo nga një funksionar politik, si ministri i Brendshëm. Për më tepër vendimi i tij është objekt i një opinionit të favorshëm të dhënë nga një komitet i posaçëm ekspertësh, në përbërje të

të cilit është edhe një përfaqësues i Këshillit të Prokurorisë së Shtetit. I njëjti pëlqim duhet edhe për shkarkimin e drejtorit të Byrosë. Gjithashtu, ndryshe nga Shqipëria, prokurorët në Slloveni emërohen nga Qeveria.

39. Gjykata, me këtë rast, e çmon me vend të theksojë se edhe pse modelet e huazuara nga vendet e tjera kanë rëndësinë e tyre, implementimi i ligjeve të huaja apo krijimi i organeve të ngjashme duhet të bëhet gjithmonë në përputhje me rendin tonë juridik dhe kushtetues. Në të kundërt, nisma të tilla të pakoordinuara krijojnë premisa për deformimin e sistemit të ndjekjes penale.

40. Për pasojë, Gjykata vlerëson se parashikimet e kreut VI, të ligjit nr. 108/2014, bien ndesh me parimin e shtetit të së drejtës dhe parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, të sanksionuara përkatësisht në nenet 4 dhe 7 të Kushtetutës. Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuarit në këtë drejtim është i bazuar.

Ç. Për cenimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor

41. Kërkuari pretendon se veprimtaria gjurmuese dhe hetimore që ligji sanksionon të kryhet nga Byroja Kombëtare e Hetimit cenon të drejtën kushtetuese të çdo individ për një proces të rregullt ligjor, të garantuar nga neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, si dhe nuk respekton parimin e ligjshmërisë.

42. Gjykata, nën dritën e jurisprndencës së GJEDNJ-së (*shih çështjet Von Hoffen kundër Litenshtejnit, 2 korrik 2006 §.35; Hozee kundër Holandës, 22 maj 1998 § 43*), ka theksuar se procesi i rregullt ligjor dhe gjykimi brenda një afati të arsyeshëm shtrihet edhe gjatë fazës së hetimeve paraprake (*shih vendimin nr. 47, datë 7.11.2011 të Gjykatës Kushtetuese*). Kjo do të thotë se garancitë e parashikuara në nenin 42 të Kushtetutës, si dhe në nenin 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) zbatohen jo vetëm ndaj proceseve gjyqësore, por edhe në fazat që e paraprijnë, sikurse në ato që e vijojnë. Në çështjet penale këto garanci përfshijnë para së gjithash hetimet e kryera nga Policia.

43. Gjykimi nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj, është një nga elementet e rëndësishme të procesit të rregullt ligjor, i garantuar nga neni 42 i Kushtetutës. Nga sa më lart, Gjykata vlerëson se edhe organet e tjera, që nuk janë gjykata, por që ushtrojnë funksione që janë përcaktuese në sferën e të drejtave dhe lirive themelore të individit, duhet të jenë të pavarura dhe të paanshme në veprimtarinë e tyre. Për rrjedhojë, çdo individ ka të drejtë të hetohet nga një organ i pavarur dhe i paanshëm i caktuar me ligj, në mënyrë që ai (organi) të jetë i aftë të veprojë pa asnjë influencë nga kushdo dhe për çfarëdolloj arsye. Me fjalët të tjera këto organe duhet të ushtrojnë veprimtarinë tyre në mënyrë të pavarur nga çdo organ tjetër, si dhe të veprojnë vetëm në zbatim të normave të së drejtës.

44. Në rastin në shqyrtim, përveç problemeve të trajtuara më lart, Gjykata vlerëson se bashkimi në një “dorë” i veprimtarisë gjurmuese me atë hetimore (neni 27/2), është një zgjedhje e papërshtatshme dhe e papranueshme në një sistem juridiko-penal të bazuar në modelin akuzator, në të cilin kërkohet një ndarje e saktë midis funksioneve të gjurmimit, hetimit, ndjekjes penale dhe gjykimit të çështjes. Një bashkim i tillë krijon premisa potenciale për arbitraritet, me pasojë cenimin e të drejtave dhe interesave të ligjshme të pjesëmarrësve në proces, si dhe cenimin e parimit të ligjshmërisë, si parim bazë i procesit penal.

45. Gjykata vlerëson se përderisa kreu VI i ligjit nr. 108/2014 paraqet probleme të natyrës së lartpërmendur, të cilat përmbajnë në vetvete rrezikun e cenimit të të drejtave dhe lirive të individit për një proces të rregullt ligjor, ai bie ndesh edhe me nenin 42 të Kushtetutës dhe nenin 6 të KEDNJ-së. Për rrjedhojë, edhe ky pretendim i kërkuarit është i bazuar.

D. Për cenimin e nenit 116 të Kushtetutës

46. Sipas kërkuarit kompetencat e Byrosë Kombëtare të Hetimit bien ndesh edhe me dispozitat (nenet 30, 277, 293, 304) e Kodit të Procedurës Penale, të cilat përcaktojnë kompetencat e prokurorit në ndjekjen e veprës penale. Për pasojë, përplasjet midis dispozitave të ligjit të

kundërshtuar dhe KPP-së, ky i fundit i miratuar me shumicë të cilësuar, nuk respektojnë nenin 116 të Kushtetutës. Sipas tij, në respekt të parimit të hierarkisë së akteve normative, ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet treguar kujdes i veçantë që ato të mos jenë në kundërshtim edhe me ligjet me shumicë të cilësuar.

47. 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 vendimin nr. 2, datë 3.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Piramida e akteve normative, e sanksionuar 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 përfshirur kështu 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. 3, datë 20.2.2006 dhe nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

48. Gjykata ka theksuar se nuk është detyrë e saj shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes dy ligjeve të ndryshme apo ligjeve dhe kodeve. Në juridiksionin kushtetues hyjnë papajtueshmëria e ligjeve apo e kodeve me Kushtetutën (*shih vendimet nr. 35, datë 10.10.2007 dhe nr. 1, datë 6.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

49. Gjykata vlerëson se pavarësisht nga sa u tha më lart, kur mungesa e harmonizimit të dispozitave të një ligji me ato të ligjeve të tjera mund të krijojë antikushtetutshmëri të tij për shkak të cenimit të parimit të sigurisë juridike, ndarjes dhe balancimit të pushteteve (shih paragrafin 33), referuar natyrës së pretendimit të kërkuarit, mungesa e harmonizimit të kompetencave të Byrosë Kombëtare të Hetimit me parashikimet e KPP-së, lidhur me hetimin e veprave penale, ndonëse krijon përplasje midis një ligji të miratuar me shumicë të thjeshtë dhe KPP-së të miratuar me shumicë të cilësuar, sipas jurisprndencës së kësaj Gjykate, nuk cenon parimin e hierarkisë së normave juridike, të parashikuar nga neni 116 i Kushtetutës. Për pasojë, ky pretendim i kërkuarit duhet rrëzuar.

DH. Për cenimin e parimit të sigurisë juridike nga neni 49 i ligjit të kundërshtuar

50. Kërkuari pretendon se disponimet e nenit 49 të ligjit në fjalë, sipas të cilit një person mund të rikthehet në Polici vetëm nëse ai ka ndërprerë marrëdhëniet e punës me strukturat e saj brenda 2 viteve të fundit dhe është liruar nga Policia për shkurtim të funksionit, kanë përkeqësuar gjendjen e mëparshme të punonjësit të Policisë, duke cenuar pozitën e një kategorie të gjerë punonjësish. Në këtë mënyrë ato bien ndesh me parimin e sigurisë juridike.

51. Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i Shqipërisë, prapësojnë se parashikimi në ligj i kriterëve të reja për rikthimin në punë të punonjësit të Policisë së Shtetit shërben si garanci për të shmangur lëvizjet e shumta të personelit, të kushtëzuara nga hyrjet e daljet në Polici.

52. Gjykata është shprehur se parimi i sigurisë juridike kërkon, para së gjithash, që rregullimet ligjore, të cilat, kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesa dhe pritshmëri të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë ndryshimin e një situate të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi përmirëson të drejtat e fituara. Sanksionimi i të drejtave dhe lirive të njeriut, të pranuar në Kushtetutë, dhe shoqërimi i tyre me masat për vënien në jetë të tyre duhet të synojë përmirësimin dhe rritjen e standardeve të të drejtave në kuadër të forcimit të shtetit ligjor. Nëse masat e marra çojnë në përkeqësimin, në mënyrë të paarsyeshme, të gjendjes ligjore të personave të tjerë, mohojnë të drejtat e fituara ose injorojnë interesat legjitime të këtyre, atëherë do të dhunohet parimi kushtetues i barazisë së të drejtave dhe, në përgjithësi, do të rrezikohet arritja e qëllimit madhor të ndërtimit të shtetit të së drejtës (*shih vendimin nr. 9, datë 26.2.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

53. Megjithatë, Gjykata ka evidentuar se parimi i sigurisë juridike nuk mund të prevalojë në çdo rast. Kjo do të thotë se nëse paraqitet rasti që një rregullim ligjor i ndryshëm i një marrëdhënieje

ndikohet drejtpërdrejt nga një interes publik, me të gjitha elementet e tij thelbësore, ky interes natyrshëm do të ketë përparësi ndaj parimit të sigurisë juridike (*shih vendimet nr. 26/2005; nr. 10/2008; nr. 33/2010; nr. 43, datë 6.10.2011; nr. 34, datë 28.5.2012; nr. 37, datë 13.6.2012; nr. 2, datë 18.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

54. Në këtë kontekst, Gjykata, në respekt të parimit të ndarjes së pushteteve, ka theksuar se nuk mund të kontrollojë ose të orientojë paraprakisht vullnetin e ligjvënësit që të veprojë ose jo në një kohë të caktuar dhe, në të njëjtën linjë arsyetimi, nuk mund të përbëjë çështje të juridiksionit kushtetues vlerësimi i arsyeve që mund të kenë ndikuar te ligjvënësi për trajtim të posaçëm të një çështjeje të caktuar, të ndryshme nga ajo që rregullon ligji konkret, pasi është brenda marzhit vlerësues të ligjvënësit mënyra e rregullimit të një çështjeje të caktuar, ndërsa është detyrë e Gjykatës të kontrollojë nëse rregullimi me ligj i kësaj çështjeje është bërë në përputhje me Kushtetutën dhe parimet themelore të saj (*shih vendimin nr. 30, datë 1.12.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

55. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se rregullimi i bërë në nenin 49 të ligjit nuk krijon probleme të natyrës kushtetuese. Për më tepër, kërkuesi, pretendimin e tij nuk ka mundur ta ngrejë në nivel kushtetues, prandaj ai duhet rrëzuar.

56. Si përfundim, Gjykata vlerëson se krijimi i një strukture të re, Byrosë Kombëtare të Hetimit, në varësi të ministrit të Brendshëm, si strukturë e veçantë e Policisë së Shtetit, me objekt gjurmimin dhe hetimin e veprave penale në fushën e korrupsionit, si dhe të veprimtarinë kriminale të lidhur me të, cenon parimin e shtetit të së drejtës, të sigurisë juridike, të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, si dhe të drejtat e individit për një proces të rregullt ligjor, të parashikuara respektivisht nga nenet 4, 7 dhe 42 të Kushtetutës, si dhe nga neni 6 i KEDNJ-së, për shkak të mungesës së harmonizimit të kompetencave të saj me dispozitat përkatëse të KPP-së për hetimin e veprave penale, si dhe të mospërcaktimit të raporteve procedurale të kësaj strukture me Prokurorinë dhe subjektet e tjera të hetimit. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se kreu VI i ligjit nr. 108/2014 duhet të shfuqizohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, duke u bazuar në nenet 131, shkronja “a” dhe 134, paragrafi 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, si dhe në nenet 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:

- Pranimin pjesërisht të kërkesës.
- Shpalljen si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të kreut VI “Byroja Kombëtare e Hetimit” (nenet 27-36) të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”.
- Rrëzimin e kërkesës për shfuqizimin e nenit 49 të këtij ligji.

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

Anëtarë pro: Vitore Tusha, Gani Dizdari, Fatmir Hoxha, Vladimir Kristo, Fatos Lulo, Besnik Imeraj

Anëtarë kundër: Bashkim Dedja (kryetar), Sokol Berberi

Anëtarë pjesërisht kundër: Altina Xhoxhaj¹

¹ Gjyqtarja A. Xhoxhaj votoi vetëm për shfuqizimin e fjalës “hetimore” në nenin 27/2 dhe të fjalës “kryejnë hetime” në nenin 36/1 të ligjit nr. 108/2014.

MENDIM PAKICE

1. Në çështjen me kërkues një grup deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, me objekt kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të dispozitave të kreut VI “Byroja Kombëtare e Hetimit” (nenet 27-36) të ligjit nr.108/2014 “Për Policinë e Shtetit”, i jam bashkuar shumicës vetëm për sa i përket përmbajtjes së neneve 27/2 dhe 36/1 të këtij ligji, dhe më konkretisht vetëm në pjesën që i njohin të drejtën kësaj strukture për të kryer veprimtari hetimore veç asaj gjurmuese. Ndërkohë që jam kundër qëndrimit të shumicës për shfuqizimin e të gjithë kreut VI të ligjit nr.108/2014, për arsye se në vlerësimin tim përmbajtja e dispozitave të tjera të këtij kreu nuk paraqet asnjë problem kushtetutshmërie.

2. Sipas nenit 27/1, të ligjit nr. 108/2014, Byroja Kombëtare e Hetimit organizohet si strukturë e veçantë e Policisë së Shtetit. Sipas nenit 27/2 kjo strukturë kryen veprimtari gjurmuese dhe hetimore, në përputhje me legjislacionin penal dhe procedural penal, për veprat penale në fushën e korrupsionit dhe veprimtarinë kriminale të lidhur me të. Sipas nenit 36/1 të ligjit punonjësit e Byrosë, në përputhje me legjislacionin në fuqi, edhe me iniciativën e tyre, duhet të marrin dënim për veprat penale në fushën e korrupsionit dhe vepra të tjera të lidhura me to, të pengojnë ardhjen e pasojave të mëtejshme, të kërkojnë autorët e tyre, të mbledhin dhe të administrojnë çdo të dhënë të ligjshme, si dhe të kryejnë hetime që i shërbejnë zbatimit të ligjit penal.

3. Të dyja këto dispozita, të cilat parashikojnë fushën e kompetencave të Byrosë së Hetimit, i kanë dhënë kësaj strukture edhe të drejtën e kryerjes së veprimeve hetimore, çka është një funksion që nuk përputhet me funksionet dhe detyrat që ushtrojnë punonjësit dhe strukturat e Policisë së Shtetit. Sipas nenit 148 të Kushtetutës Prokuroria ushtron ndjekjen penale, përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit, si dhe kryen detyra të tjera të caktuara me ligj. Kjo dispozitë kushtetuese e ka konceptuar organin e Prokurorisë si të vetmin organ përgjegjës për ushtrimin e ndjekjes penale, pjesë përbërëse e së cilës është edhe hetimi i çështjeve penale. Nën frymën e dispozitave kushtetuese edhe Kodi i Procedurës Penale ka përcaktuar parimet kryesore të procedimit penal, subjektet e procedimit penal dhe kompetencat e tyre, si dhe raportet ndërmjet këtyre subjekteve. Konkretisht, neni 277 i KPP-së ka përcaktuar se organet e ngarkuara për hetimet paraprake janë prokurori, i cili drejton hetimet, dhe Policia Gjyqësore në dispozicion të tij, e cila kryen çdo veprim hetimor që i është urdhëruar ose deleguar nga prokurori (neni 30/2 i KPP-së). Po në këtë drejtim, neni 33/1 i KPP-së sanksionon se seksionet e Policisë Gjyqësore varen nga drejtuesit e prokurorive të rretheve (shih paragrafin 21 të vendimit të shumicës). Gjithashtu, KPP-ja dhe ligjet organike të Prokurorisë dhe Policisë Gjyqësore përcaktojnë me hollësi dhe në mënyrë të qartë rregullat e ndjekjes penale, të hetimit dhe gjyqimit, organet e ngarkuara për hetimet paraprake, sferën e kompetencës së secilit organ, si dhe raportin e vartësisë ndërmjet tyre, veçanërisht ndërmjet prokurorit dhe Policisë Gjyqësore (shih paragrafin 24 të vendimit të shumicës).

4. Në kuptim të sa më sipër, parashikimi me ligj i kompetencës për kryerjen e veprimeve hetimore nga ana e punonjësve të Byrosë së Hetimit, e cila nga dispozitat kushtetuese dhe ligjore u njihet subjekteve procedurale qartësisht të përcaktuara, bie ndesh me nenin 148/1 të Kushtetutës. Dhënia e një kompetence të tillë, në mungesë të përcaktimit të statusit të punonjësve të kësaj strukture dhe marrëdhënies së tyre të varësisë me organin e Prokurorisë, pavarësisht parashikimit të përgjithshëm në këtë ligj për zbatimin e legjislacionit penal dhe procedural penal, krijon paqartësi dhe dykuptimësi për zbatimin dhe ushtrimin në praktikë të kësaj veprimtarie nga ana e kësaj strukture.

5. Njohja e kësaj kompetence, një strukture që organizohet brenda një pushteti tjetër, dhe për pasojë nuk ka asnjë marrëdhënie varësie dhe nuk i ushtrohet kontrollit të drejtpërdrejtë të organit të Prokurorisë, siç parashikohet specifikisht për veprimtarinë e Policisë Gjyqësore, në vlerësimin tim sjell probleme kushtetutshmërie. Ashtu siç përmend edhe shumica, neni 4 i ligjit nr. 8677/2000, “Për

organizimin dhe funksionimin e Policisë Gjyqësore”, parashikon se në ushtrimin e detyrave dhe të funksioneve të saj Policia Gjyqësore është në varësi dhe drejtohet e kontrollohet nga prokurori. Ndërsa ligji nr. 8737/2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë” në nenin 56/a të tij përcakton marrëdhëniet e prokurorit me Policinë Gjyqësore, sipas të cilit prokurorët drejtojnë dhe kontrollojnë veprimtarinë hetimore të Policisë Gjyqësore dhe se prokurori ka të drejtë t’i japë urdhra dhe udhëzimet e duhura Policisë Gjyqësore (*shih paragrafin 22 të vendimit të shumicës*). Edhe në kuptim të këtyre dispozitave, veprimtaria hetimore nuk mund të ushtrohet në mënyrë të pavarur nga strukturat e Policisë së Shtetit, cilido qoftë emërtimi apo përbërja e këtyre strukturave.

6. Siç e përmenda edhe më sipër, në vlerësimin tim, ky ligj paraqet probleme kushtetutshmërie vetëm në këtë drejtim, pra vetëm në parashikimin e së drejtës së punonjësve të Byrosë së Hetimit për të ushtruar veprime hetimore, në mungesë të parashikimit të statusit të këtyre punonjësve të Policisë së Shtetit, çka lidhet drejtpërdrejt me pozicionin e tyre si subjekt procedural dhe për pasojë nënkupton edhe kategorinë e akteve që ata mund të prodhojnë, si edhe të parashikimit të varësisë së drejtpërdrejtë dhe kontrollit të kësaj veprimtarie (kupto hetimore) nga ana e Prokurorisë.

7. Eliminimi nëpërmjet shfuqizimit i këtyre fjalëve nga përmbajtja e neneve 27/2 dhe 36/1, të ligjit nr. 108/2014, në vlerësimin tim do të ishte i mjaftueshëm për të rikthyer gjendjen e kushtetutshmërisë dhe të ligjshmërisë. Për pasojë, argumentet e tjera të shumicës i gjej të sforcuara dhe të pamjaftueshme në drejtim të argumentimit të jokushtetutshmërisë së dispozitave të tjera të ligjit që parashikojnë ngritjen e kësaj strukture dhe që rregullojnë mënyrën e zgjedhjes dhe të emërimit të punonjësve e drejtuesve të saj.

8. Byroja e Hetimit është ngritur si strukturë e veçantë e Policisë së Shtetit, që si objekt kryesor të saj ka veprimtarinë e gjurmimit për një kategori të caktuar veprash penale, konkretisht ato në fushën e korrupsionit dhe të veprimtarisë kriminale të lidhur me të. Në relacionin që ka shoqëruar projektligjin në Kuvend referohet se qëllimi i krijimit të saj është rritja e efektivitetit në luftën ndaj korrupsionit dhe krimit të organizuar. Sipas përkufizimeve të dhëna nga neni 6 i ligjit nr. 108/2014, “Veprimtari gjurmuese” është veprimtaria e punonjësve të Policisë së Shtetit e kryer në përputhje me legjislacionin në fuqi, për kërkimin, gjetjen, grumbullimin, administrimin, verifikimin, si dhe analizimin e të dhënave dhe informacioneve për veprimtari kriminale. Për sa kohë që shumica ka vlerësuar se kompetenca për të ushtruar veprimtari hetimore nuk mund të ushtrohet nga kjo strukturë, atëherë fusha e veprimtarisë së saj mbetet vetëm ajo që lidhet me veprimet gjurmuese, çka përputhet edhe me kompetencat dhe detyrat që ushtrojnë organet dhe strukturat e Policisë së Shtetit. Duhet të kihet parasysh këtu edhe fakti se brenda Policisë së Shtetit kanë vepruar gjithmonë struktura të veçanta, që, pavarësisht emërimit të tyre, kanë një fushë të caktuar veprimtarie, duke pasur për objekt një kategori të caktuar veprash penale.

9. Po ashtu e pavarësisht më duket edhe analogjia me rastin e emërimit të administratës gjyqësore (*vendimi nr. 10, datë 6.3.2014 i Gjykatës Kushtetuese*) për sa i përket kompetencës së ministrit të Brendshëm për të përcaktuar me akte nënligjore organizimin dhe funksionimin e Byrosë Kombëtare të Hetimit. Sipas shumicës, fakti që emërimi, lirimi nga detyra dhe shkarkimi i drejtuesit të Byrosë Kombëtare të Hetimit është në kompetencë të ministrit të Punëve të Brendshme krijon premisa varësie të këtij organi nga pushteti ekzekutiv. Më tej, ajo shprehet se kjo varësi do të nënkuptonte edhe një influencë/ndërhyrje të pushtetit ekzekutiv në fazën fillestare të ndjekjes penale, atë të hetimeve paraprake, çka do të ndikonte në krijimin e raporteve të pabalancuara ndërmjet pushtetit ekzekutiv, nga njëra anë, dhe organit të Prokurorisë, nga ana tjetër (tagër ekskluziv i të cilit është ndjekja penale).

10. Së pari, në rastin e përmendur të administratës gjyqësore gjendemi para dy pushteteve të ndryshme, pra atij gjyqësor dhe atij ekzekutiv, dhe për këtë arsye Gjykata ka vlerësuar se emërimi i administratës gjyqësore, pjesë e pushtetit gjyqësor, nga ana e ministrit të Drejtësisë, pjesë e pushtetit

ekzekutiv, përbën cenim të neneve 7 dhe 145 të Kushtetutës. Në rastin në fjalë jemi përpara një strukture që organizohet, funksionon dhe është pjesë e pushtetit ekzekutiv dhe për pasojë rregullimi dhe mënyra e emërimit të punonjësve të saj nuk mund të bëhet veçse në mënyrë hierarkike brenda vetë këtij sistemi.

11. Së dyti, vetë shumica ka pranuar se për shkak të varësisë që ka nga pushteti ekzekutiv dhe mungesës së parashikimit të varësisë nga prokurori, kompetencat hetimore që i janë dhënë kësaj strukture janë të papajtueshme me rregullimet kushtetuese. Për pasojë, nëse nuk kërkohet garantimi i pavarësisë së kësaj strukture, për shkak të kompetencave të njohura nga ligji, është e pavend që të shkohet më tej dhe të analizohen elemente të tilla pavarësie për të cilat më sipër shumica ka konkluduar se ky organ nuk mund t'i gëzojë.

12. Në përfundim të sa më sipër vlerësoj se në rastin konkret nuk kishte vend për pranimin tërësisht të kërkesës dhe shfuqizimin e të gjithë kreut VI, të ligjit nr. 108/2014, "Për Policinë e Shtetit".

Anëtare: Altina Xhoxhaj

MENDIM PAKICE

1. Për arsye se nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën lidhur me përfundimin e arritur në këtë çështje dhe argumentet mbi të cilat mbështetet ky qëndrim, e çmojmë të rëndësishme të shprehemi me mendim pakice.

2. Nëpërmjet arsyetimit të saj shumica ka vlerësuar se "mungesa në ligjin objekt shqyrtimi e rregullimeve që përcaktojnë raportet procedurale midis Byrosë Kombëtare të Hetimit (BKH) dhe organit të Prokurorisë, si dhe pozitën e këtij organi në raport me Policinë Gjyqësore, mospërcaktimi i saktë dhe i hollësishëm jo vetëm i kompetencave, por edhe i sferës së veprimtarisë, e bëjnë atë të paplotë, të paqartë, duke krijuar probleme me zbatimin në praktikë të ligjit dhe në mënyrë të veçantë me efektivitetin e veprimtarisë së këtij organi (§ 30 i vendimit). Parashikimi i vetëm se veprimtaria e Byrosë kryhet në përputhje me legjislacionin penal dhe procedural penal nuk është i mjaftueshëm për të sqaruar në mënyrë të qartë dhe të kuptueshme raportin ndërmjet BKH-së dhe organit të Prokurorisë. Ai përbën thjesht një referim të përgjithshëm. Sfera e kompetencës së këtij subjekti, raportet e tij me organin e Prokurorisë, si dhe me organet e gjurmimit dhe të hetimit duhet të përcaktohen në mënyrë të saktë duke iu referuar dispozitave të KPP-së, si ligji bazë që përcakton rregullat për mënyrën e ushtrimit të ndjekjes penale, të hetimit dhe të gjykimit (neni 2 i KPP-së) (§ 31 i vendimit). Për rrjedhojë, parashikimet ligjore të kreut VI, të ligjit nr. 108/2014, jo vetëm që nuk sjellin përmirësim në fushën e hetimit të veprave penale kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit, por ofrojnë disa zgjidhje që shkojnë në kundërshtim me qëllimin që synon ligjvënësi, sepse bien ndesh me parimet kushtetuese, dhe si të tilla mund të çojnë në cenimin e shtetit të së drejtës dhe të drejtave dhe lirive të individit" (§ 35 i vendimit). Si konkluzion, duke u mbështetur në arsyetimin e mësipërm, shumica ka çmuar se parashikimet e kreut VI të ligjit nr. 108/2014 bien ndesh me parimin e shtetit të së drejtës dhe parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve për shkak të mungesës së harmonizimit të kompetencave të saj me dispozitat përkatëse të KPP-së për hetimin e veprave penale, si dhe të mospërcaktimit të raporteve procedurale të kësaj strukture me Prokurorinë dhe subjektet e tjera të hetimit (§ 40 i vendimit). Nuk pajtohem me këtë qëndrim të shumicës për arsyet që paraqiten në vijim.

3. Gjykata ka çmuar në jurisprudencën e saj se Kuvendi si organ ligjvënës ka të drejtë të zbatojë ose konkretizojë politika të caktuara për përmirësimin e qeverisjes dhe zhvillimin e vendit në tërësi, ose t'u përgjigjet prioritetëve apo problemeve të ndryshme të vendit. Megjithatë, ligjet apo dispozita të veçanta të tyre, të miratuara nga ligjvënësi për këtë qëllim, nuk duhet të vijnë në kundërshtim me

dispozitat e Kushtetutës (*shih vendimin nr. 29, datë 31.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Nuk është në funksionin e Gjykatës Kushtetuese të kontrollojë synimet, objektivat dhe efektivitetin e zgjedhjeve legislative të zbatuara nga ana e ligjvënësit. Detyrë e kësaj Gjykate është të vlerësojë nëse këto rregullime legislative respektojnë parimet, standardet dhe rregullat e Kushtetutës (*shih vendimin nr. 16, datë 25.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

4. Në vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve, kjo Gjykatë niset nga prezumimi i pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën. Kjo do të thotë se lidhur me jokushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrohen argumente bindëse për t'i dhënë mundësi Gjykatës Kushtetuese të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të aplikuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimet nr. 37, datë 13.6.2012 ; nr. 29, datë 31.5.2010; nr. 16, datë 25.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

5. Ligji nr. 108/2014 objekt shqyrtimi, ka krijuar BKH-në si strukturë të veçantë të Policisë së Shtetit, që kryen veprimtari gjurmuese dhe hetimore, në përputhje me legjislacionin penal dhe procedural penal, për veprat penale në fushën e korrupsionit dhe të veprimtarisë kriminale të lidhur me të (neni 27). Sipas shumicës ky është një referim i përgjithshëm në Kodin e Procedurës Penale, jo i mjaftueshëm për të sqaruar në mënyrë të qartë dhe të kuptueshme raportin ndërmjet BKH-së dhe organit të Prokurorisë. Ndryshe nga shumica vlerësojmë se çështja konkrete duhet trajtuar në një këndvështrim më të gjerë, duke pasur parasysh standardet e vendosura nga Gjykata të prezumimit të ligjit si kushtetues dhe interpretimit të tij, për aq sa është e mundur, në pajtim me Kushtetutën.

6. Kështu, ligji nr. 108/2014 duhet parë i pandarë dhe duhet lexuar së bashku me ligje të tjera që rregullojnë kryerjen e veprimtarisë hetimore në fushën penale, konkretisht KPP-në dhe ligjin nr. 8677, datë 2.11.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Policisë Gjyqësore”, i ndryshuar (ligji “Për Policinë Gjyqësore”). Referenca që përmban neni 27 i ligjit nr. 108/2014 nënkupton se veprimtaria gjurmuese dhe hetimore që do të kryejë Byroja Kombëtare e Hetimit do të jetë në përputhje me legjislacionin penal dhe atë procedural penal. Sipas nenit 24 të KPP-së: “Prokurori ushtron ndjekjen penale, bën hetime, kontrollon hetimet paraprake, ngre akuzë në gjykatë dhe merr masa për ekzekutimin e vendimeve në përputhje me rregullat e caktuara në këtë Kod. Prokurori ka të drejtë të mos fillojë ose të pushojë procedimin penal në rastet e parashikuara në këtë Kod”. Duke i interpretuar së bashku këto nene arrihet në konkluzionin se të gjitha veprimet e kryera nga BKH-ja duhet të respektojnë procedurat hetimore dhe të kontrollohen nga prokurori. Pra është prokuroria ajo që vlerëson nëse materialet hetimore të mbledhura nga BKH-ja plotësojnë kërkesat e ligjit material penal dhe janë administruar konform ligjit procedural penal, si dhe vendos për fillimin ose jo të procedimit penal. Kur prokuroria konstaton nga materiali paraprak hetimor i ardhur nga BKH-ja se ekzistojnë elemente të veprës penale, vendos fillimin e procedimit penal dhe urdhëron kryerjen e veprimeve të nevojshme procedurale, të parashikuara në legjislacionin procedural penal. Duke parashikuar si kufij ligjorë kryerjen e veprimtarisë së BKH-së në përputhje me legjislacionin penal dhe atë procedural penal, ligjvënësi ka garantuar kompetencat e prokurorit si organ i ndjekjes penale. Realizimi i veprimeve hetimore nga BKH-ja për veprat penale të korrupsionit nuk e shmang rolin e prokurorit në ushtrimin e ndjekjes penale, si dhe në hetimin dhe kontrollin e hetimeve paraprake, të cilat janë kompetenca ekskluzive të tij. Prokurori mbikëqyr dhe kontrollon veprimtarinë hetimore të BKH-së në rastet e hetimit të veprave penale të korrupsionit, njësoj si kontrollon dhe drejton hetimin e kryer nga Policia e Shtetit dhe Policia Gjyqësore për vepra të tjera penale.

7. Gjithashtu, në aspektin organizativ, BKH-ja funksionon si një strukturë e veçantë e Policisë së Shtetit. Veprimtaria e policisë është e lidhur ngushtë me zbulimin e veprimeve kriminale dhe kryhet në përputhje me dispozitat e KPP-së dhe ligjin “Për Policinë Gjyqësore”. Policia kryen veprimtari gjurmuese për kërkimin, gjetjen, grumbullimin, administrimin, verifikimin dhe analizimin e të dhënave për veprimtari kriminale dhe veprimtari hetimore në përputhje me KPP-në (pikat 28 dhe 29, të nenit 6, të ligjit nr. 108/2014). Të gjitha këto informacione për ekzistencën e veprës penale që sigurohen nga Policia e Shtetit i dërgohen prokurorit që drejton hetimet. Si pjesë e Policisë së Shtetit,

BKH-ja është parashikuar të kryejë veprimtari gjurmuese dhe hetimore në kuadrin e hetimit të veprave penale, të korrupsionit dhe veprimtarisë kriminale të lidhur me të. Në vështrim të neneve 18, 27, 31 dhe 36 të ligjit nr. 108/2014, BKH-ja e ushtron veprimtarinë e saj në përputhje me ligjin “Për Policinë e Shtetit” (nr. 108/2014), dispozitat e KPP-së dhe ligjin “Për Policinë Gjyqësore”. Nga interpretimi sistematik i këtyre neneve është e qartë se ligji nr. 108/2014 ka përcaktuar një raport llogaridhënieje të BKH-së përpara drejtorit të Policisë së Shtetit, në lidhje me veprimtarinë gjurmuese të saj, dhe përpara prokurorit, për sa i përket veprimtarisë hetimore procedurale. Po kështu roli i ministrit të Brendshëm në raport me BKH-në ka të bëjë me aspektet strukturore, organizative dhe administrative të saj, duke përjashtuar llogaridhënien e kësaj strukture përpara ministrit në lidhje me ushtrimin e veprimtarisë dhe të kompetencave të saj.

8. Për sa u përket kompetencave, në bazë të nenit 36 të ligjit nr. 108/2014, punonjësit e Byrosë, në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe me iniciativën e tyre, duhet të marrin dijeni për veprat penale në fushën e korrupsionit dhe vepra të tjera të lidhura me to, të pengojnë ardhjen e pasojave të mëtejshme, të kërkojnë autorët e tyre, të mbledhin dhe të administrojnë çdo të dhënë të ligjshme, si dhe të kryejnë hetime që i shërbejnë zbatimit të ligjit penal. Nga përmbajtja e kësaj dispozite rezulton se ligji nuk i heq të drejtën prokurorit për ushtrimin e ndjekjes penale dhe përfaqësimin e akuzës në gjykatë, por e ndihmon në sigurimin e të dhënave dhe informacionit të nevojshëm për hetimin e veprave penale të korrupsionit, në përputhje me legjislacionin në fuqi. Konkretisht, sipas nenit 277 të KPP-së “*prokurori dhe Policia Gjyqësore zhvillojnë, brenda kompetencave të caktuara, hetimet e nevojshme që lidhen me ushtrimin e ndjekjes penale*”. Policia Gjyqësore kryen veprimtari procedurale përgjatë të gjitha fazave të procedimit penal, të urdhëruar apo deleguar nga organi procedues ose me nismën e vet, sipas rregullave të legjislacionit procedural në fuqi (neni 2/2 i ligjit “Për Policinë Gjyqësore”). Çdo punonjës i policisë gëzon atributet e Policisë Gjyqësore në përputhje me legjislacionin procedural penal dhe ligjin “Për organizimin dhe funksionimin e Policisë Gjyqësore” (neni 18 i ligjit nr. 108/2014). Veprimtaria gjurmuese dhe hetimore që zhvillon BKH-ja, sipas neneve 27 dhe 36 të ligjit nr. 108/2014, është e njëjtë me veprimtarinë që kryen Policia Gjyqësore sipas nenit 3, të ligjit “Për Policinë Gjyqësore”. Kompetencat e BKH-së për mbledhjen dhe administrimin e të dhënave, si dhe kryerjen e hetimeve që i shërbejnë zbatimit të ligjit penal për veprat e korrupsionit janë të njëjta me kompetencat që i përkasin Policisë Gjyqësore, si pjesë e Policisë së Shtetit, të parashikuara në nenet 30 dhe 294 të KPP-së. Veprat penale në fushën e korrupsionit (si aktiv, ashtu edhe pasiv) janë parashikuar si dispozita të veçanta në Kodin Penal. Në ushtrimin e detyrave dhe të funksioneve të saj, Policia Gjyqësore kontrollohet nga prokurori (neni 4 i ligjit “Për Policinë Gjyqësore”). Në vështrim të këtyre dispozitave rezulton se BKH-ja, në përbërje të së cilës përfshihet edhe Policia Gjyqësore, ushtron kompetencat hetimore në respektim të legjislacionit në fuqi në fushën e hetimeve penale. Gjithashtu, theksojmë se përveç BKH-së ka edhe institucione të tjera shtetërore që kryejnë veprimtari hetimore me iniciativën e tyre. Kështu, Shërbimi për Ankesat dhe Çështjet e Brendshme (ish-SHKB-ja) ka si objekt të veprimtarisë, ndër të tjera, edhe parandalimin, zbulimin dhe hetimin e veprave penale, si dhe të shkeljeve të ligjit, të kryera nga punonjësit e strukturave përkatëse gjatë ushtrimit të detyrës dhe për shkak të saj (*shih ligjin nr. 70/2014, datë 10.7.2014, “Për shërbimin për çështjet e brendshme dhe ankesat në Ministrinë e Punëve të Brendshme”*). Institucione të tjera si Antikontrabanda, Drejtoria Hetimore e Tatimeve, Roja Bregdetare, Shërbimi Pyjor, përveç detyrave të tyre funksionale, kryejnë hetim dhe nëse konstatojnë se çështja i kalon kufijtë administrativë bëjnë denoncimet përkatëse në prokurori (*shih ligjet nr. 9385, datë 4.5.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i ndryshuar; nr. 8875, datë 4.4.2002, “Për Rojën Bregdetare Shqiptare”, i ndryshuar; nr. 102/2014, datë 31.7.2014 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, dhe aktet nënligjore për zbatimin e tij, si dhe VKM-në nr. 400, datë 22.4.2009 “Për përcaktimin e detyrave dhe të funksioneve të Drejtorisë së Hetimit Tatimor*). Megjithatë në të gjitha këto raste, duke përfshirë edhe hetimin e zhvilluar nga BKH-ja, veprimet hetimore i nënshtrohen kontrollit të prokurorit, i cili është përgjegjës për ndjekjen penale.

9. Nisur nga sa më sipër, duke pasur parasysh jurisprudencën e Gjykatës, e cila ka vënë theksin në

prezumimin e ligjit si kushtetues dhe interpretimin e tij, për aq sa është e mundur, në pajtim me Kushtetutën, vlerësojmë se mosparashikimi në mënyrë specifike nga ligjvënësi i raporteve procedurale të BKH-së me Prokurorinë e subjektet e tjera të hetimit dhe referencat e përgjithshme në KPP, të përdorura prej tij në ligj, nuk janë të tilla që e bëjnë ligjin antikushtetues. Ligjvënësi është përgjegjës për hartimin e legjislacionit, në rastin konkret, dhe për marrjen e tërësisë së masave që synojnë të parandalojnë dhe luftojnë krimin e korrupsionit në kontekstin aktual. Në këtë drejtim ligjvënësit i njihen hapësira për zgjidhje diskrecionale që i rezervohen vetëm atij. Detyrë e Gjykatës, siç është thënë më lart, është të vlerësojë nëse këto rregullime legjislative respektojnë parimet, standardet dhe rregullat e Kushtetutës.

10. Për më tepër nëse shumica, në rastin në shqyrtim, nuk do të shfuqizonte dispozitat ligjore konkrete, por do të përpiquej të bënte një interpretim pajtues të ligjit, zbatimi i vendimit të saj do të ishte i detyrueshëm duke evituar paqartësitë dhe problemet e mundshme gjatë zbatimit në praktikë të ligjit. Nenet 124 dhe 132 të Kushtetutës shprehen qartësisht në lidhje me forcën detyruese të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese mbi të gjitha organet kushtetuese, autoritetet publike, duke përfshirë edhe gjykatat. Zbatimi i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese është detyrim kushtetues; ato kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare. Si të tilla, përbëjnë jurisprudencë kushtetuese dhe, për rrjedhojë, kanë efektet e forcës së ligjit. Ky efekt detyrues ka të bëjë si me pjesën urdhëruese, ashtu edhe me pjesën arsyetuese të vendimit (*shih vendimet nr. 21, datë 29.4.2010; nr. 14, datë 3.6.2009; nr. 5, datë 7.2.2001 të Gjykatës Kushtetuese*).

11. Për arsyet e mësipërme vlerësojmë se kërkesa për shfuqizimin si antikushtetues të ligjit objekt shqyrtimi, mbështetur në pretendimet për cenimin e parimit të shtetit të së drejtës dhe të parimit të ndarjes dhe të balancimit të pushteteve për shkak të mungesës së harmonizimit të kompetencave të BKH-së me dispozitat përkatëse të KPP-së për hetimin e veprave penale, si dhe të mospërcaktimit të raporteve procedurale të kësaj strukture me Prokurorinë dhe subjektet e tjera të hetimit, është e pabazuar dhe, për rrjedhojë shumica duhej të vendoste rrëzimin e kërkesës.

Anëtarë: Bashkim Dedja (kryetar), Sokol Berberi