

VENDIM
Nr. 4, datë 23.1.2017

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:
Bashkim Dedjakryetar i Gjykatës Kushtetuese

Vladimir Kristo	anëtar i	“	“
Vitore Tusha	anëtare e	“	“
Altina Xhoxhaj	anëtare e	“	“
Fatmir Hoxha	anëtar i	“	“
Gani Dizdari	anëtar i	“	“
Fatos Lulo	anëtar i	“	“
Besnik Imeraj	anëtar i	“	“

me sekretare Belma Lleshi, në datën 24.11.2016 mori në shqyrtim në seancë gjyqësore, mbi bazë dokumentesh, çështjen me nr. 67/7, Akti që i përket:

KËRKUESE: Gjykata e Apelit Administrativ Tiranë

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Shqipërisë, Këshilli i Ministrave

OBJEKTI: Shfuqizimi si e papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i fjalisë së dytë të paragrafit të parë të nenit 3 të ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”.

BAZA LIGJORE: Nenet 134/1/dh dhe 145/2 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë; neni 68 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Besnik Imeraj, mori në shqyrtim pretendimet me shkrim të kërkuases, e cila ka kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet me shkrim të subjekti të interesuar, Këshillit të Ministrave, që ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Nga aktet e dosjes gjyqësore rezulton se shtetasi P.D. i është drejtuar gjykatës me padi me objekt: “*Anulimin e urdhrin nr. 3538, datë 2.12.2013, të Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit për lirimin tim nga detyra si të paligjshëm dhe pagimin e pagës për kohën e qëndrimit pa punë padrejtësisht.*”, duke vendosur si bazë ligjore të padisë nenin 57 të ligjit nr. 9749, datë 4.6.2007, “Për Policinë e Shtetit”, nenet 115/b, 118 dhe 119 të Kodit të Procedurave Administrative dhe ligjin nr. 49/2012, “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”.

2. Me vendimin nr. 987, datë 12.3.2014, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë ka vendosur: “*Pranimin e pjesës së padisë. Detyrimin e palës së paditur, Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit Tiranë, të dëmshpërblejë paditësin P.D. me pagën e 12 muajve (neto). Rrëzimin e padisë për sa i përket pjesës tjetër të kërkesës si të pabazuara në ligj e në provë.*”.

3. Kundër vendimit të shkallës së parë ka paraqitur ankim pala e paditur në proces, Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit. Gjykata Administrative e Apelit Tiranë, gjatë shqyrtimit të çështjes në seancë gjyqësore, ka konstatuar se hyrja në fuqi e ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, për sa kohë që u ka njohur punonjësve të policisë statusin e nëpunësit civil, i ka siguruar mbrojtje ligjore të drejtës së rikthimit në strukturat e Policisë së Shtetit të punonjësve të liruar apo përjashtuar padrejtësisht nga këto struktura. Sipas nenit 3 të ligjit nr. 152/2013: “*Punonjësi i policisë dhe punonjësi i shërbimit të jashtëm është nëpunës civil, ndaj të cilëve zbatohet ky ligj, për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i*

posaçëm”. Gjykata Administrative e Apelit Tiranë (gjykata referuese), duke vlerësuar se fjalja “*për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm*” është e papajtueshme me Kushtetutën, me vendimin e datës 16.5.2016 ka pezulluar gjykimin e çështjes dhe i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese për kontrollin e kushtetutshmërisë së përmbajtjes së normës.

II

4. **Gjykata referuese** në mënyrë të përmbledhur ka parashtruar këto argumente përpara Gjykatës:

4.1 Vendimi unikifikues nr. 31/2003 i Gjykatës së Lartë, të cilit i është referuar gjykata e shkallës së parë për zgjidhjen e çështjes, është marrë në kohën kur ishte në fuqi ligji nr. 8553, datë 25.11.1999 “Për Policinë e Shtetit” dhe mbeti i zbatueshëm edhe me hyrjen në fuqi të ligjit të ri “Për Policinë e Shtetit”, nr. 9749, datë 4.6.2007, i cili la në fuqi të njëjtat elemente në lidhje me statusin e punonjësit të policisë. Por pas hyrjes në fuqi të ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, vendimi unikifikues nuk mund të përbënte referim detyrues.

4.2 Me vendimin nr. 730, datë 6.3.2014, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka konkluduar se ligji nr. 152/2013 është i zbatueshëm për të gjitha subjektet që janë pjesë e marrëdhënies së shërbimit civil dhe i shtrin efektet e tij nga data 1.10.2013 për të gjitha çështjet që janë duke u shqyrtuar nga gjykatat, për sa kohë që për këto çështje nuk ka ende një vendim të formës së prerë. Për pasojë, ky ligj gjen zbatim edhe për konfliktet gjyqësore të iniciuara nga ish-punonjës të Policisë së Shtetit. Por me vendimin nr. 276, datë 7.5.2015 Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka mbajtur një qëndrim të ndryshëm, duke vlerësuar se punonjësit e policisë përjashtohen nga zbatimi i ligjit nr. 152/2013 dhe se në rastet e mosmarrëveshjeve të lindura përpara hyrjes në fuqi të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit” zbatohen rregullimet që përmban ligji i vjetër nr. 9749/2007.

4.3 Gjykata referuese vlerëson se me ligjin nr. 152/2013 nëpunësit e policisë u përfshinë në kategorinë e nëpunësve civilë dhe nuk ka asnjë rrethanë që t’i përjashtojë nga zbatimi i këtij ligji. Mënyra e ndryshme e të trajtuarit të kësaj kategorie lidhet me mënyrën e formulimit të fjalisë së dytë të paragrafit të parë të nenit 3 të ligjit nr. 152/2013, e cila ishte e panevojshme dhe e pajustificueshme. Nëpërmjet të njëjtit paragraf të nenit 3 ligjvënësi u njeh dhe u garanton këtyre punonjësve statusin e nëpunësit civil, duke ia kufizuar njëherësh në fjalinë e dytë të këtij paragrafi. Përmbajtja e fjalisë “*...për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm*” në nenin 3 kufizon pa asnjë arsye një të drejtë të njohur punonjësve të Policisë së Shtetit në të njëjtin paragraf nëpërmjet fjalisë: “*Punonjësi i policisë dhe punonjësi i shërbimit të jashtëm është nëpunës civil, ndaj të cilëve zbatohet ky ligj...*”, çka bie në kundërshtim me nenin 17 të Kushtetutës.

4.4 Nëpërmjet mënyrës së paqartë dhe kontradiktore të formulimit të nenit 3 është cenuar parimi i sigurisë juridike, për sa kohë që fjalja e kundërshtuar përkeqëson situatën juridike të këtyre punonjësve, duke u hequr në fjalinë e dytë një të drejtë të konfirmuar në fjalinë e parë të së njëjtës dispozitë.

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

5.1 Gjykata referuese në mënyrë të gabuar kërkon ta zgjidhë çështjen e saj bazuar në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, pasi: a) ky nuk është ligji i zbatueshëm për çështjen, duke qenë se ka parashikuar mundësinë e rregullimeve të posaçme me ligjin sektorial; dhe b) ligji sektorial i zbatueshëm në këtë rast është ligji nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”. Pra, duke mos referuar ligjin e zbatueshëm në këtë rast, gjykata referuese nuk legjitimohet në ngritjen e këtyre pretendimeve.

5.2 Gjykata referuese *dubet të parashtojë arsye serioze për jokushtetutshmërinë e këtij ligji (të një ose të disa dispozitave të tij), duke referuar në normat ose parimet konkrete të Kushtetutës*. Duke analizuar në tërësi kërkesën e gjykatës referuese nuk rezulton që ky kusht të jetë plotësuar.

5.3 Gjykata referuese ka dështuar në dhënien e arsyeve serioze për antikushtetutshmërinë e normës objekt gjykimi. Vlerësimet e saj janë më shumë të karakterit personal dhe nuk bazohen në parime apo norma kushtetuese. Në kërkesë mungon një analizë e thellë e argumenteve se përse norma përkatëse shfaq probleme antikushtetutshmërie.

5.4 Arsyeja se përse ligjvënësi ka zgjedhur një parashikim të tillë, pra duke i njohur statusin e nëpunësit civil, por duke i lënë legjislacionit që të rregullojë në mënyrë sa më të plotë, por edhe të ndryshme statusin e punonjësve të policisë, lidhet me natyrën e ndryshme të punës që kryejnë nëpunësit civilë të mirëfilltë dhe punonjësit e policisë.

5.5 Po kështu, ligji nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”, aktualisht në fuqi, në nenin 6, pika 16, përcakton: “*“Punonjës policie” është personi i emëruar në strukturat e policisë pas përfundimit të arsimit policor që mban gradë policore*”. Nga analiza e këtyre përkufizimeve, por edhe tërësore e ligjeve përkatëse (ligji nr. 152/2013, ligji nr. 9749/2007 dhe ligji nr. 108/2014), rezulton se natyra e punës së nëpunësve civilë në administratën publike dhe natyra e punës së punonjësve të policisë, si dhe rregullimi juridik i marrëdhënies së tyre janë krejtësisht të ndryshme.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e gjykatës referuese

6. Gjykata referuese legjitimohet t’i drejtohet Gjykatës Kushtetuese nëse plotëson kushtet e parashikuara nga neni 145/2 i Kushtetutës dhe neni 68 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”. Neni 145/2 i Kushtetutës u 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, duke vendosur pezullimin e çështjes dhe dërgimin e saj Gjykatës Kushtetuese. Përmbajtja e kësaj dispozite ka të bëjë me kontrollin kushtetues të ligjeve të realizuar nga Gjykata Kushtetuese, por që për iniciues ka gjykatat e sistemit të zakonshëm, të cilat pezullojnë gjykimin kur gjatë shqyrtimit të një çështjeje gjyqësore ende të pazgjidhur, përfundimi i së cilës varet nga ligji konkret, çmojnë se ligji nuk është i pajtueshëm me Kushtetutën.

7. Gjykata ka vlerësuar që gjykata referuese të legjitimohet gjatë një kontrolli incidental të normës ligjore për papajtueshmëri me Kushtetutën, duhet që gjatë procesit gjyqësor: i) të ketë përcaktuar/identifikuar ligjin që do të zbatohet për zgjidhjen e çështjes konkrete; ii) të ketë parashtruar arsye serioze për antikushtetutshmërinë e këtij ligji, duke referuar në normat ose parimet konkrete të Kushtetutës; iii) të ketë krijuar bindjen se gjykimi nga ajo nuk mund të përfundojë në mënyrë të pavarur nga gjykimi në Gjykatën Kushtetuese; iv) të ketë hetuar nëse ka dispozita të tjera për të zgjidhur çështjen në gjykim dhe nëse arrin në konkluzionin se ky është ligji i vetëm të cilit duhet t’i referohet për zgjidhjen e çështjes, të bëjë të gjitha përpjekjet për ta interpretuar atë në përputhje me Kushtetutën (*shih vendimin nr. 26, datë 22.5.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

8. Në kuptim të legjitimitimit për iniciimin e kontrollit incidental nuk është i mjaftueshëm vetëm identifikimi i lidhjes së drejtpërdrejtë, pra të provuarit se dispozita e kundërshtuar do të zbatohet në çështjen konkrete, por është po aq e rëndësishme që vendimi për pezullimin e çështjes dhe dërgimin e saj në Gjykatë të arsyetohet edhe nga pikëpamja e bazueshmërisë së çështjes në lidhje me parametrat kushtetues të referuar si të cenuar nga dispozita e kundërshtuar. Gjykata referuese, në zbatim të parimit të kushtetutshmërisë, përpara se t’i drejtohet Gjykatës duhet të bëjë të gjitha përpjekjet për ta interpretuar ligjin e zbatueshëm në përputhje me Kushtetutën (*shih vendimin nr. 55, datë 21.7.2015 të Gjykatës Kushtetuese*). Është detyrim i gjykatës referuese të zgjidhë dyshimet interpretative, duke i dhënë normës së zbatueshme një interpretim që përputhet me parimet kushtetuese. Në këto kushte, gjyqtari referues është i detyruar të zbatojë, midis interpretimeve të ndryshme të mundshme, atë që konsiderohet se përputhet me parimin kushtetues, që në të kundërt do të cenohej. Vetëm në rast se gjyqtari vlerëson se të gjitha interpretimet e mundshme bien në

kundërshtim me Kushtetutën, atëherë ai duhet t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese duke kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së normës të individualizuar si e zbatueshme në rastin konkret (*shih vendimin nr. 4, datë 23.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Gjykata ka theksuar se bazuar në nenin 131 të Kushtetutës në juridiksionin kushtetues hyjnë papajtueshmëria e ligjeve dhe akteve normative të organeve qendrore e vendore me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare, kurse mënyra e të kuptuarit, e të zbatuarit të ligjit dhe e harmonizimit ndërmjet dispozitave të tij me ligje të tjera nuk janë çështje që i përkasin kontrollit kushtetues dhe, për rrjedhojë, nuk janë objekt shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese (*shih vendimin nr. 2, datë 3.2.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Në rastin konkret rezulton se gjykata referuese është vënë në lëvizje për të shqyrtuar ankimin kundër vendimit të gjykatës administrative, e cila ka shqyrtuar padinë me objekt anulimin e urdhrit nr. 3538, datë 2.12.2013 të drejtorit të përgjithshëm të Policisë së Shtetit për lirim të palës paditëse nga detyra, si edhe pagimin e pagës për kohën e qëndrimit pa punë padrejtësisht, duke vendosur në përfundim të gjykimit pranimin e pjesëshëm të padisë në lidhje me dëmshpërblimin dhe rrëzimin për pjesën tjetër. Në gjykimin e ankimit kundër këtij vendimi gjykata referuese ka vlerësuar se në rastin konkret, për zgjidhjen e çështjes, është i zbatueshëm ligji për statusin e nëpunësit civil, i cili zbatohet edhe ndaj nëpunësve të policisë, duke u njohur garancitë e nëpunësit civil, përfshirë edhe rikthimin në detyrë. Sipas saj, ky status i njihet kësaj kategorie punonjësish nga neni 3 i ligjit nr. 152/2013, i cili edhe pse në fjalinë e parë të paragrafit të parë i konsideron nëpunës civilë edhe punonjësit e Policisë së Shtetit, në fjalinë e dytë ua mohon këtë të drejtë. Për këtë arsye ajo ka vlerësuar se përmbajtja e nenit 3 të ligjit nr. 152/2013 bie ndesh me nenin 17 të Kushtetutës dhe parimin e sigurisë juridike.

11. Parimi i sigurisë juridike kërkon domosdoshmërisht një formulim të qartë të normave ligjore, pasi një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit për t'i dhënë asaj kuptime të ndryshme dhe me pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma juridike. Është kërkesë e parimit të sigurisë juridike fakti se një ligj në tërësi, pjesë apo dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme. Prandaj është detyrë e gjykatave ose organeve të tjera shtetërore e shoqërore, të ngarkuara me ligj, që mangësi të caktuara të një ligji t'i plotësojnë natyrshëm përmes interpretimit dhe zbatimit të tij në praktikë. Por që të realizohet një gjë e tillë, para së gjithash ligji duhet kuptuar saktë dhe drejtë. Prandaj duhet të dalë qartë qëllimi i hartimit të tij. Ai duhet të përcaktojë mjetet e ndërhyrjes, subjektet të cilave u drejtohet, raportet e caktuara të sjelljes dhe mënyrën e zbatimit të tij. Rezultati që synohet duhet të jetë i pritshëm dhe pasojat të parashikueshme për subjektet të cilave u drejtohet ligji në tërësi ose dispozita të veçanta të tij (*shih vendimet nr. 34, datë 20.12.2005; nr. 31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese*). Për të zbatuar drejt këtë parim 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, të mos qëndrojnë statik nëse duhet t'i japë formë një koncepti, siç është ai i drejtësisë në një shoqëri që ndryshon me shpejtësi (*shih vendimin nr. 36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Bazuar në standardet e mësipërme, Gjykata vlerëson se gjykata referuese nuk e ka ngritur kërkesën në nivel kushtetues, duke mos paraqitur argumente bindëse dhe arsye serioze për sa i përket cenimit të parimeve kushtetuese të sanksionuara në nenet 4 dhe 17 të Kushtetutës. Pretendimet e saj në thelb kanë të bëjnë me identifikimin e ligjit të zbatueshëm për zgjidhjen e çështjes konkrete, si edhe mënyrën e interpretimit dhe zbatimit të tij, konkretisht të nenit 3 të kundërshtuar, çka është një detyrë funksionale e gjykatave të juridiksionit të zakonshëm dhe nuk përbën objekt të juridiksionit kushtetues. Në këtë kuptim, Gjykata rithekson qëndrimin se është e domosdoshme që gjykata referuese përpara se të pezullojë procesin gjyqësor dhe të kërkojë kontrollin incidental të normës juridike, duhet të verifikojë nëse ka dispozita të tjera për të zgjidhur çështjen në gjykim dhe nëse nuk ka, të bëjë të gjitha përpjekjet për ta interpretuar atë në përputhje

me Kushtetutën, me qëllim garantimin e dhënies së drejtësisë efektive. Për rrjedhojë, gjykata referuese nuk ka plotësuar kërkesat për legjitimimin e saj për iniciimin e kontrollit incidental të normës.

13. Për sa u përket pretendimeve që lidhen me përplasjet apo kundërshtitë që ka norma e kundërshtuar me vendimet e Gjykatës së Lartë apo vendimin unifikues (në lidhje me punonjësit e policisë), Gjykata ka theksuar se interpretimi i ligjeve është kompetencë e gjykatave të juridiksionit të zakonshëm dhe sidomos e Gjykatës së Lartë. Në këtë kuptim, Kushtetuta i ka dhënë Gjykatës së Lartë autoritetin të njësojë ose ndryshojë praktikën gjyqësore, pra të mbajë qëndrime në çështje të veçanta, me qëllim unifikimin e vendimmarrjes së gjykatave të zakonshme. Ky funksion ushtrohet nga Gjykata e Lartë duke tërhequr për shqyrtim në Kolegjet e Bashkuara çështje të caktuara. Kjo vjen si pasojë e pozicionit të saj si organi më i lartë i sistemit gjyqësor dhe lidhet me funksionin e përgjithshëm të saj për të siguruar uniformitetin e interpretimit të normave ligjore nga ana e gjyqtarëve të zakonshëm, përmes përcaktimit të linjave të interpretimit, të cilave gjyqtarët duhet t'u përmbahen (*shih vendimin nr. 6, datë 17.2.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Nisur nga sa më sipër, Gjykata vlerëson se pretendimi i gjykatës referuese se fjala e dytë e paragrafit të parë të nenit 3 të ligjit nr. 152/2013 bie ndesh me Kushtetutën është i pabazuar. Për pasojë, Gjykata çmon se kërkesa e paraqitur nga gjykata referuese duhet të rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE,

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

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

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

Anëtarë pro: Bashkim Dedja (kryetar), Vitore Tusha, Gani Dizdari, Fatmir Hoxha, Altina Xhoxhaj, Besnik Imeraj, Fatos Lulo

Anëtarë kundër: Vladimir Kristo