

VENDIM
Nr. 24, datë 4.5.2021

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vitore Tusha	kryetare e	Gjykatës Kushtetuese
Marsida Xhaferllari	anëtare e	“ “
Fiona Papajorgji	anëtare e	“ “
Altin Binaj	anëtar i	“ “
Përparim Kalo	anëtar i	“ “
Sonila Bejtja	anëtare e	“ “
Elsa Toska	anëtare e	“ “

me sekretare Belma Lleshi, në datën 4.5.2021 mori në shqyrtim në seancë plenare, mbi bazë dokumentesh, çështjen nr. 15 (G) 2018 të Regjistrisë Themeltar, që u përket:

KËRKUESE: Gjykata e Apelit Shkodër

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

OBJEKTI: Shfuqizimi i togfjalëshit “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*”, në paragrafin e parë të nenit 262 të Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë, si i papajtueshëm me nenet 17, pika 1, dhe 47 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE: Nenet 17, pika 1, 47, 124, 131, pika 1, shkronja “a”, 134, pika 1, shkronja “dh” dhe 145, pika 2, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 11 dhe 18 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ); ligji nr. 8773, datë 23.4.2001, “Për tubimet” (ligji nr. 8773/2001); neni 68 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (ligji nr. 8577/2000).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes, Elsa Toska, mori në shqyrtim pretendimet me shkrim të kërkuases, e cila ka kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet me shkrim të subjekteve të interesuara, Këshillit të Ministrave, i cili kërkoi rrëzimin e kërkesës dhe Avokatit të Popullit, i cili kërkoi pranimin e kërkesës dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Në datën 1.3.2017, gjatë vizitës së Kryeministrit në Shkodër, një grup të rinjsh, mes të cilëve edhe shtetasi me inicialet A.B., i angazhuar politikisht, kanë protestuar ndaj kësaj vizite. Sipas raportit të autoriteteve policore, këta persona kanë tentuar të dalin në rrugë, por nuk janë lejuar nga forcat policore. Pas këqyrjes së pamjeve filmike të ngjarjes, oficerët e Policisë Gjyqësore kanë përpiluar një procesverbal dhe mbi bazën e materialeve të grumbulluara për ngjarjen, kanë bërë referimin e këtij fakti në prokurori.

2. Prokuroria e Rrethit Gjyqësor Shkodër ka depozituar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Shkodër kërkesën për gjykimin e çështjes penale në ngarkim të të pandehurit A.B., për kryerjen e veprës penale “*Organizimi dhe pjesëmarrja në grumbullime e manifestime të paligjshme*”, të parashikuar nga neni 262, paragrafi i parë, i Kodit Penal (KP).

3. Gjykata e Rrethit Gjyqësor Shkodër, me vendimin nr. 485 (1342), datë 26.3.2018, ka vendosur: “*Deklarimin fajtor të të pandehurit A.B., për kryerjen e veprës penale “Organizimi dhe pjesëmarrja*

në grumbullime dhe manifestime të paligjshme”, e parashikuar nga neni 262, pika 1 i KP-së dhe dënimi i tij me 90.000 (nëntëdhjetë mijë) lekë gjobë. Në zbatim të nenit 406, pika 1 të Kodit të Procedurës Penale (KPP) uljen e dënimit me 1/3, duke u dënuar përfundimisht me 60.000 (gjashtëdhjetë) lekë gjobë, e cila duhet të paguhet brenda 6 (gjashtë) muajve nga momenti kur vendimi të marrë formë të prerë.”

4. Kundër vendimit nr. 485 (1342), datë 26.3.2018, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Shkodër ka paraqitur ankim i pandehuri A.B., nëpërmjet mbrojtësit të tij, duke kërkuar prishjen e vendimit dhe pushimin e çështjes, me pretendimin se fakti penal nuk ekziston, por edhe nëse vlerësohet se ekziston, sipas tij nuk provohet fajësia e të pandehurit në rolin e organizatorit të protestës.

5. Gjykata e Apelit Shkodër (*gjykata referuese*), me vendim të ndërmjetëm, në datën 15.11.2018 ka vendosur pezullimin e shqyrtimit të çështjes dhe në datën 13.12.2018 i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) me kërkesë me objekt: “*Shfuqizimin e togefjalëshit “pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta” në paragrafin e parë të nenit 262 të KP-së, si të pajtueshëm me nenet 17, pika 1 dhe 47 të Kushtetutës.*”

6. Neni 262, paragrafi i parë, i KP-së, ka këtë përmbajtje: “Organizimi i grumbullimeve dhe i manifestimeve të personave në shesh dhe vende të kalimit publik, pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta ose kur nga organizatorët shkelen kushtet e parashtruara në kërkesën për dhënie të lejes, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim gjer në një vit”.

7. Kolegji i Gjykatës, në datën 28.1.2020, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare, mbi bazë dokumentesh.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

8. *Gjykata referuese* ka pretenduar se togefjalëshi “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*”, i parashikuar në nenin 262, paragrafi i parë, të KP-së, bie ndesh me disa nga parimet kushtetuese dhe jurisprudencën e Gjykatës, duke parashtruar në mënyrë të përmbledhur këto argumente:

8.1. Gjykata referuese legjitimohet t’i drejtohet Gjykatës, pasi ekziston lidhja e drejtpërdrejtë midis dispozitës që çmohet si antikushtetuese, konkretisht neni 262, paragrafi i parë, të KP-së dhe zgjidhjes së çështjes konkrete.

8.2. Togefjalëshi “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*” bie ndesh me nenet 47 dhe 17 të Kushtetutës, si dhe nenin 11 të KEDNJ-së. Ky nen është miratuar para hyrjes në fuqi të Kushtetutës së vitit 1998 dhe nuk i është nënshtruar kontrollit për të verifikuar pajtueshmërinë e tij me Kushtetutën. Mungesa e njoftimit paraprak nuk mund të shërbejë si një bazë legjitime për shpërndarjen e turmave. Kufizimi i lirisë së tubimit dhe organizimit duhet të bëhet sipas kriterëve të përcaktuara në nenin 17 të Kushtetutës dhe në përputhje me jurisprudencën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ). Sipas gjykatës referuese, ndjekja penale e pjesëmarrësve dhe organizatorëve të një proteste paqësore, pavarësisht se është zhvilluar pa lejen e autoriteteve ose tej kushteve të lejes, do të përbënte një shkelje akoma më të rëndë të së drejtës së tubimit. Gjithashtu, sipas saj, neni 262 i KP-së nuk është në përputhje me ligjin nr. 8773/2001.

8.3. Togefjalëshi “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*” bie ndesh edhe me nenin 17, pika 1, të Kushtetutës, pasi dënimi me gjobë ose me një vit burgim për organizimin e grumbullimeve, pa marrë më parë lejen nga organi kompetent, paraqitet në disproporcion të dukshëm në raport me gjendjen që e ka diktuar atë. Parashikimi si vepër penale i organizimit të tubimeve e manifestimeve pa leje paraprake dhe dënimi eventual penal cenonjë balancën mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik, si dhe bien ndesh me nenin 11 të KEDNJ-së. Ligji nr. 8773/2001 ka një qasje më afër standardeve ndërkombëtare sesa neni 262, paragrafi i parë, i KP-së, për sa i përket justifikimit të ndjekjes penale me ekzistencën e një interesi publik të cenuar.

9. Subjekti i interesuar, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, nuk ka paraqitur parashtrime.

10. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka parashtruar, në mënyrë të përmbledhur, si vijon:

10.1 Gjykata referuese nuk legjitimohet në kërkesën e saj, pasi nuk i plotëson të gjitha kriteret kumulative të vendosura nga jurisprudenca kushtetuese për çështjen e legjitimitetit. Ajo ka identifikuar normën ligjore konkrete, por nuk ka provuar ekzistencën e raportit të domosdoshëm mes vendimit të Gjykatës dhe zgjidhjes së çështjes konkrete, nuk ka bërë përpjekje për të interpretuar normën në përputhje me dispozitat kushtetuese dhe nuk ka parashtruar asnjë argument serioz për papajtueshmërinë e normës me Kushtetutën. Gjithashtu, gjykata referuese nuk ka disponuar me vendim pezullimi të çështjes, por ka investuar Gjykatën Kushtetuese me kërkesë të veçantë.

10.2 Pretendimi i gjykatës referuese se neni 262 i KP-së është miratuar para hyrjes në fuqi të Kushtetutës së vitit 1998 dhe nuk i është nënshtruar kontrollit të pajtueshmërisë së tij me Kushtetutën, është i pabazuar. Edhe pretendimet e saj se shpërndarja dhe ndjekja penale e organizatorëve e pjesëmarrësve të një proteste të zhvilluar pa lejen përkatëse cenon të drejtat kushtetuese, si dhe pretendimi për cenimin e parimit të proporcionalitetit për shkak të parashikimit si veprë penale të veprimeve që synojnë grumbullime dhe manifestime të paligjshme, janë të pabazuara.

10.3 Nga shqyrtimi i përmbajtjes së nenit 262, paragrafi i parë, të KP-së dhe dispozitave të ligjit nr. 8773/2001, është e qartë se pavarësisht se në kod përdoret termi “leje”, ai në fakt nënkupton njoftim paraprak, bazuar në ligjin nr. 8773/2001. Edhe pse ka një mosrakordim të termave, kjo nuk e bën normën antikushtetuese nëse i referohemi qëllimit dhe kuptimit real të saj.

10.4 Në kundërshtim me pretendimet e gjykatës referuese, legjislacioni i brendshëm nuk parashikon në çdo rast zhvillimin e tubimeve paqësore përkundrejt njoftimit paraprak të strukturave policore. Njoftimi paraprak është detyrim vetëm në rastin e zhvillimit të tubimeve në sheshe dhe në vendkalime publike, pasi i shërben ruajtjes së balancës midis respektimit dhe garantimit të kësaj të drejte, nga njëra anë, dhe parandalimit të krimit në anën tjetër.

10.5 Jurisprudenca e GJEDNJ-së, e paraqitur nga gjykata referuese, nuk i referohet dispozitës objekt gjykimi dhe rrethanave konkrete të çështjes gjyqësore. Në rastin në fjalë nuk ndodhemi në kushtet e refuzimit të padrejtë të dhënies së lejes nga strukturat kompetente për zhvillimin e tubimit, por në kushtet e moskryerjes së njoftimit paraprak për zhvillimin e tubimit në formën dhe afatin e përcaktuar nga ligji. Referuar praktikës së GJEDNJ-së, njoftimi paraprak nuk është në kundërshtim me frymën e nenit 11 të KEDNJ-së.

10.6 Për sa i përket llojit dhe masës së dënimit për kryerjen e veprës penale të organizimit të tubimeve të paligjshme, ligjvënësi i ka kategorizuar këto si kundërvajtje penale, duke vendosur dënimin me gjobë ose burgim gjer në një vit. Përgjegjësia penale në këto raste dhe aplikimi i dënimit çmohet dhe vlerësohet nga gjykata, e cila përcakton edhe dënimin proporcional, sipas rrezikshmërisë së veprimeve të kryera.

10.7 Për pretendimin se dispozita cenon parimin e trajtimit të barabartë nga ligji, pasi referuar numrit të personave të proceduar për këto lloj veprimesh, ky numër është krejtësisht i izoluar dhe i papërfillshëm në raport me numrin tërësor të protestuesve paqësorë që nuk janë pajisur me leje, gjykata referuese nuk ka parashtruar asnjë argument në nivel kushtetues.

11. Subjekti i interesuar, Avokati i Popullit, ka parashtruar në mënyrë të përmbledhur si vijon:

11.1 Legjislacioni që mbulon lirinë e tubimit paqësor duhet të jetë i qartë dhe i hartuar në përputhje me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut. Sipas këtyre të fundit, nuk është e nevojshme që legjislacioni i brendshëm të kërkojë njoftimin paraprak të një tubimi, por njoftimi u mundëson autoriteteve shtetërore të lehtësojnë mbledhjen e protestuesve, si dhe të sigurojnë rendin publik dhe të mbrojnë të drejtat e të tjerëve.

11.2 Liria e tubimit nuk i nënshtrohet asnjë formaliteti miratimi nga organet e policisë, por për ushtrimin e kësaj të drejte, sipas ligjit nr. 8773/2001, kërkohet vetëm bërja e njoftimit në organet

e policisë në një kohë të përcaktuar. Fakti që në ligjin nr. 8773/2001 përdoret termi “njoftim” dhe jo “kërkesë”, drejtuar organeve të policisë për zhvillimin e tubimit është me rëndësi, pasi garanton ushtrimin e së drejtës së tubimit nga ana e shtetasve. Pra, vendimin për ushtrimin e së drejtës së tubimit e merr vetë subjekti njoftues dhe nuk kërkohet miratimi/leja e organit të policisë.

11.3 Togfjalëshi që përmban neni 262, paragrafi i parë, i KP-së, objekt kërkesë, është i papajtuësëm me nenin 47 të Kushtetutës, si dhe me nenet 11 dhe 18 të KEDNJ-së, pasi kufizon ushtrimin e së drejtës së tubimit me marrjen e lejes, ndërkohë që leja nuk parashikohet as në Kushtetutë, as në ligjin nr. 8773/2001 për tubimet. Ky togfjalësh jo vetëm është i tejkaluar në kohë, pasi i përket periudhës përpara miratimit të Kushtetutës së vitit 1998, por nuk është përshtatur as me ligjin nr. 8773/2001 për tubimet.

11.4 Parashikimi në dispozitën ligjore, objekt shqyrtimi, për dënimin e organizatorëve dhe/ose pjesëmarrësve në një tubim paqësor me gjobë ose burgim gjer në një vit është joproporcional, në kundërshtim me nenin 17, pika 1, të Kushtetutës dhe ligjin nr. 8773/2001. Edhe pse në rastin e parashikimit të nenit 262, paragrafi i parë, nuk ndodhemi përpara ndonjë interesi publik të cenuar, masa e dënimit që parashikohet në të është më e rëndë sesa masat e dënimit të parashikuara nga ligji nr. 8773/2001.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

12. Gjykata vë në dukje se prej datës 23 mars të vitit 2018, nuk ka pasur kuorumin ligjor të kërkuar nga neni 32, pika 1, i ligjit nr. 8577/2000 për shqyrtimin e çështjeve në seancë plenare. Pas plotësimit të këtij kuorumi u bë e mundur marrja në shqyrtim e kësaj çështjeje.

A. Për legjitimitimin e gjykatës referuese

13. Çështja e legjitimitimit të subjekteve që mund t'i drejtohen Gjykatës Kushtetuese përbën një ndër aspektet kryesore që lidhen me inicimin e një procesi kushtetues. Kërkesa për kontroll incidental rregullohet nga neni 145, pika 2, i Kushtetutës, i konkretizuar në nenin 68 të ligjit nr. 8577/2000, sipas të cilave kur gjykata ose gjyqtari gjatë një procesi gjyqësor dhe në çdo kohë, kryesisht ose me kërkesë të palëve, çmon se ligji është antikushtetues dhe kur ka lidhje të drejtpërdrejtë midis ligjit dhe zgjidhjes së çështjes konkrete, nuk e zbaton atë, por vendos pezullimin e shqyrtimit të mëtejshëm të çështjes dhe dërgimin e materialeve të saj Gjykatës Kushtetuese, për t'u shprehur për kushtetutshmërinë e ligjit.

14. Gjykata në jurisprudencën e saj ka zhvilluar disa standarde për legjitimitimin e gjykatës referuese për inicimin e kontrollit incidental të normës ligjore për pajtuështësinë e saj me Kushtetutën. Sipas këtyre standardeve, gjykata referuese duhet që gjatë procesit gjyqësor: i. të ketë përcaktuar/identifikuar ligjin që do të zbatohet për zgjidhjen e çështjes konkrete (lidhja e drejtpërdrejtë); ii. të parashtojë 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 ketë bërë të gjitha përpjekjet për ta interpretuar atë në përputhje me Kushtetutën (*shih vendimet nr. 7, datë 23.2.2021; nr. 8, datë 7.2.2017; nr. 22, datë 11.4.2016; nr. 26, datë 22.5.2015, të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Gjykata referuese parashtron se legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës, pasi ekziston lidhja e drejtpërdrejtë midis dispozitës që çmohet si antikushtetuese, konkretisht nenit 262, paragrafi i parë, i KP-së dhe zgjidhjes së çështjes konkrete që ajo ka në shqyrtim.

16. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se gjykata referuese nuk legjitimohet në kërkesën e saj, pasi nuk i plotëson në mënyrë kumulative të gjitha kriteret përkatëse të përcaktuara në jurisprudencën kushtetuese. Ajo, sipas tij, plotëson vetëm kriterin e identifikimit të normës ligjore konkrete, nenit 262 të KP-së, por nuk plotëson kriterin që ka të

bëjë me të provuarit e ekzistencës së lidhjes së domosdoshme ndërmjet vendimit të Gjykatës dhe zgjidhjes së çështjes konkrete. Sipas këtij subjekti, gjykata referuese nuk ka bërë përpjekje për të interpretuar normën në përputhje me dispozitat kushtetuese, si një nga detyrimet për një gjykatë që inicion gjykimin kushtetues dhe nuk ka parashtruar asnjë argument serioz për papajtueshmërinë e normës me Kushtetutën. Inicimi i gjyimit kushtetues nuk është në përputhje me kriteret ligjore, pasi gjykata referuese duhet të kishte vendosur me vendim të ndërmjetëm pezullimin e shqyrtimit të çështjes dhe dërgimin në Gjykatën Kushtetuese dhe jo të t'i drejtohej asaj drejtpërdrejt me kërkesë të veçantë.

17. Gjykata, në analizë të përmbushjes së kriterëve të sipërcituara për legjitimimin e gjykatës referuese, vëren se kjo e fundit, pasi ka shqyrtuar rrethanat e çështjes, ka vendosur pezullimin e shqyrtimit të saj, duke iu drejtuar me kërkesë Gjykatës, sipas procedurës së parashikuar nga ligji nr. 8577/2000. Ajo ka identifikuar shprehjen *“pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta”* në përmbajtjen e nenit 262, paragrafi i parë, të KP-së, si dispozita ligjore e zbatueshme për zgjidhjen e rastit konkret. Në vijim, gjykata referuese ka argumentuar se kjo shprehje bie ndesh me nenet 47 dhe 17, pika 1, të Kushtetutës, duke cenuar lirinë e tubimit paqësor dhe parimin e proporcionalitetit.

18. Për sa më lart, Gjykata çmon se gjykata referuese ka identifikuar lidhjen e drejtpërdrejtë midis togfjalëshit *“pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta”*, të nenit 262, paragrafi i parë, të KP-së dhe zgjidhjes së çështjes konkrete. Gjithashtu, në ndryshim nga sa ka pretenduar subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, vërehet se gjykata referuese ka paraqitur në kërkesë argumente të mjaftueshme për të mbështetur pretendimet e saj për antikushtetutshmëri të dispozitës ligjore, objekt shqyrtimi.

19. Përveç sa më lart, gjykata referuese pretendon se masa e dënimit e parashikuar, konkretisht dënimi me gjobë dhe sidomos dënimi me një vit burgim për organizimin e grumbullimeve, pa marrë më parë lejen nga organi kompetent, tregon shpërpjesëtim të dukshëm në raport me gjendjen që e ka diktuar atë, në kundërshtim me nenin 17, pika 1, të Kushtetutës, si dhe me nenin 11 të KEDNJ-së. Duke qenë se gjykata referuese, masën e dënimit e ka paraqitur si një prej argumenteve që tregon se marrja e lejes nga organi kompetent cenon lirinë e tubimit në mënyrë disproporcionale, Gjykata çmon ta analizojë çështjen vetëm në drejtim të kushtetutshmërisë së shprehjes *“pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta”* të nenit 262, paragrafi i parë, të KP-së, sipas kërimit edhe të vetë gjykatës referuese.

20. Pretendimi tjetër i subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, se gjykata referuese e ka vënë në lëvizje gjykimin kushtetues me kërkesë dhe jo me vendim pezullimi, nuk qëndron. Gjykata vëren se neni 145 i Kushtetutës parashikon për gjykatën referuese konceptet procedurale të *“pezullimit të gjyimit”* dhe të *“dërgimit të çështjes”* Gjykatës Kushtetuese. Në rastin konkret konstatohet se akti, me të cilin gjykata referuese i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese, nuk paraqitet në formën standarde të vendimeve gjyqësore. Megjithatë, rezulton se gjykata referuese, gjatë shqyrtimit gjyqësor të çështjes, ka marrë vendimin e ndërmjetëm të pezullimit të gjyimit sipas nenit 145, pika 2, të Kushtetutës, i cili është dokumentuar në procesverbalin gjyqësor të datës 15.11.2018 dhe, në vijim të këtij vendimi, ka hartuar kërkesën, në të cilën ka paraqitur shkaqet e antikushtetutshmërisë së nenit 262, paragrafi i parë, të KP-së, e cila është nënshkruar nga të tre anëtarët e trupit gjykues.

21. Si përfundim, Gjykata vlerëson se gjykata referuese i plotëson kriteret e legjitimitit, në kuptim të nenit 145, pika 2, të Kushtetutës dhe nenit 68 të ligjit nr. 8577/2000.

B. Për themelin e pretendimeve

B.1. Për cenimin e lirisë së tubimit, të parashikuar në nenin 47 të Kushtetutës

22. Gjykata referuese pretendon se togfjalëshi *“pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta”*, i parashikuar në nenin 262, paragrafi i parë, të KP-së, bie ndesh me nenet 17 dhe 47 të Kushtetutës, si dhe nenin 11 të KEDNJ-së, duke cenuar lirinë e tubimit paqësor dhe parimin e proporcionalitetit. Sipas saj, bazuar në jurisprudencën e GJEDNJ-së, mosmarrja e lejes ose kapërcimi i kushteve të lejes nuk mund të shërbejnë si bazë për të legjitimuar shpërndarjen e

tubimit. Ndërsa, ndjekja penale e pjesëmarrësve dhe organizatorëve të saj do të përbënte madje një shkelje edhe më të rëndë të së drejtës themelore të tubimit paqësor. Kufizimi i lirisë së tubimit dhe organizimit duhet të bëhet sipas kritereve të përcaktuara në nenin 17 të Kushtetutës dhe në përputhje me jurisprudencën e GJEDNJ-së, pra duhet të jetë i përcaktuar në ligj, për një interes publik dhe i nevojshëm në një shoqëri demokratike. Po ashtu, sipas gjykatës referuese, neni 262 i KP-së nuk është në përputhje me ligjin nr. 8773/2001, i cili ka një qasje më afër standardeve ndërkombëtare, për sa i përket justifikimit të ndjekjes penale kur cenohet interesi publik.

23. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në mënyrë të përmbledhur ka prapësuar se nga shqyrtimi i përmbajtjes së nenit 262, paragrafi i parë, të KP-së dhe dispozitave të ligjit nr. 8773/2001, është e qartë se pavarësisht se në kod përdoret termi “leje”, ai në fakt nënkupton njoftim paraprak, bazuar në ligjin nr. 8773/2001. Sipas tij, gjykata referuese, gjatë parashtrimit të kërkesës, del jashtë objektit të saj, pasi, në thelb, pretendon papajtueshmërinë e nenit të kundërshtuar me ligjin nr. 8773/2001. Subjekti i interesuar argumenton, gjithashtu, se referuar praktikës së GJEDNJ-së, njoftimi paraprak nuk është në kundërshtim me frymën e nenit 11 të KEDNJ-së, kur për mbajtjen e tubimeve, një shtet anëtar vendos detyrimin e marrjes së autorizimit paraprak, për arsye të rendit publik dhe sigurisë kombëtare.

24. Subjekti tjetër i interesuar, Avokati i Popullit, ka parashtruar, në mënyrë të përmbledhur, se duke pasur parasysh rëndësinë e veçantë që ka liria e tubimit, autoritetet shtetërore kanë detyrimin pozitiv për të lehtësuar dhe mbrojtur ushtrimin e kësaj të drejte. Legjislacioni që mbulon lirinë e tubimit paqësor duhet të jetë i qartë dhe i hartuar në përputhje me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut. Ky subjekt parashtron më tej se liria e tubimit nuk duhet t’i nënshtrohet asnjë formaliteti miratimi nga organet e policisë dhe, sipas ligjit nr. 8773/2001, për ushtrimin e së drejtës së tubimit, mjafton njoftimi i organeve të policisë në një kohë të përcaktuar. Togfjalëshi që përmban neni 262 i KP-së, objekt kërkesë, është i papajtueshëm me nenet 17, pika 1 dhe 47 të Kushtetutës, si dhe me nenet 11 dhe 18 të KEDNJ-së, pasi kufizon ushtrimin e së drejtës së tubimit duke e kushtëzuar atë me marrjen e lejes, ndërkohë që kjo nuk parashikohet as në Kushtetutë, as në ligjin nr. 8773/2001 për tubimet. Gjithashtu, masa e dënimit penal të parashikuar në kod është më e rëndë sesa masa e dënimit të parashikuar në ligjin nr. 8773/2001.

25. Liria e tubimeve paqësore dhe pa armë, si dhe e pjesëmarrjes në to, garantohet në nenin 47, pika 1, të Kushtetutës. Kjo liri nuk kufizohet nga qëllimi i tubimit, mjafton që ai të jetë paqësor. Termi “tubim” përkufizohet nga ligji nr. 8773/2001 me grumbullimet, manifestimet, mbledhjet dhe parakalimet me karakter paqësor dhe pa armë, në të cilat një grup personash shprehin kërkesat dhe pikëpamjet e tyre për probleme për të cilat janë të interesuar, duke përfshirë edhe tubimet urgjente (*neni 2, pika 5 i ligjit*), të cilat zhvillohen kur ka rrethana urgjente (*neni 7 i ligjit*).

26. GJEDNJ-ja ka pranuar se e drejta e tubimit paqësor e garantuar nga neni 11 i KEDNJ-së është themelore në një shoqëri demokratike, e, për rrjedhojë, nuk duhet të interpretohet në mënyrë të ngushtuar (*shih Kudrevičius dhe të tjerë kundër Lituanisë, 15 tetor 2015, § 91*). Kjo e drejtë mbulon si mbledhjet private, ashtu edhe mbledhjet në vende publike, qofshin të palëvizshme ose në formë procesioni. E drejta e tubimit ushtrohet si nga pjesëmarrësit individualë, ashtu edhe nga personat që e organizojnë atë (*shih Djavit An kundër Turqisë, 20 shkurt 2003, § 56*).

27. Gjykata, në jurisprudencën e saj, i ka kushtuar rëndësi lirisë së tubimit, duke vlerësuar se ajo është e lidhur ngushtë edhe me lirinë e shprehjes, pasi mbrojtja e mendimeve dhe liria e shprehjes së tyre është një nga objektivat e lirisë së tubimit dhe organizimit (*shih vendimin nr. 11, datë 9.3.2021, të Gjykatës Kushtetuese*).

28. Nga ana tjetër, neni 47, pika 2, i Kushtetutës parashikon se “*tubimet paqësore në sheshe dhe në vendet e kalimit publik bëhen sipas procedurave të parashikuara me ligj*”. Në këtë mënyrë Kushtetuta ia ka deleguar ligjvënësit rregullimin e procedurave që duhet të ndiqen kur tubimet paqësore zhvillohen në sheshe dhe në vende të kalimit publik, pasi në këto lloj rastesh ushtrimi i lirisë së tubimit paqësor ndikon në ushtrimin e lirisë së lëvizjes së qytetarëve të tjerë, të garantuar nga neni 38 i Kushtetutës.

29. Në praktikën e saj GJEDNJ-ja ka pranuar se e liria e tubimit paqësor nuk është absolute, por mund të jetë objekt i kufizimeve në përputhje me paragrafin 2 të nenit 11 të Konventës. Një ndërhyrje në ushtrimin e kësaj të drejte nuk ka nevojë të përbëjë një ndalim të plotë, ligjor ose *de facto*, por mund të konsistojë në masa të ndryshme të tjera të marra nga autoritetet (*Kudrevičius dhe të tjerët kundër Lituanisë*, 15 tetor 2015, §§ 91 dhe 100).

30. Sipas Komisionit të Venecias, legjislacioni kombëtar që rregullon lirinë e tubimit duhet të artikulojë në mënyrë të qartë parimet kryesore: i. prezumimi në favor të mbajtjes së tubimeve, i cili është parim qendror në gëzimin e lirisë së tubimit dhe si pasojë e të cilit, autoritetet ligjvënëse kanë në dispozicion “një spektër të gjerë” kufizimesh të mundshme që nuk ndërhyjnë në thelbin e së drejtës; ii. detyra e shtetit për të mbrojtur tubimet paqësore në kuptimin që është përgjegjësia kryesore e shtetit të vendosë mekanizma dhe procedura të përshtatshme për të siguruar që liria e tubimit, praktikisht, të gëzohet dhe të mos u nënshtrohet rregullave të tepruara burokratike. Shteti ka detyrim pozitiv të mbrojë aktivisht tubimet paqësore dhe të ligjshme. Mund të kërkohej të ndërhyhet për të siguruar kushte që lejojnë ushtrimin e lirisë së tubimit dhe kjo mund të kërkojë marrjen e masave pozitive për të mundësuar që tubimet e ligjshme të vazhdojnë në mënyrë paqësore; iii. proporcionaliteti, si një nga kriteret kryesore që duhet të drejtojnë shtetin kur vendos kufizime. Proporcionaliteti kërkon që shteti të miratojë mjetet më pak ndërhyrëse për arritjen e objektivave të përcaktuara. Kjo përfshin arritjen e një ekuilibri të drejtë midis interesave të atyre që kërkojnë të ushtrojnë të drejtën e tubimit dhe interesave të përgjithshme të pjesës tjetër të komunitetit (*shih Opinionin e Komisionit të Venecias për lirinë e tubimit* (CDL-PI (2014)0003, 1 korrik 2014, faqet 12–15).

31. Ndërkohë ligjvënësi ka miratuar ligjin nr. 8145, datë 11.9.1996, “Për të drejtën e tubimeve”, i cili në nenin 4 të tij parashikonte: “*për tubimet në vende publike organizatorët detyrohen të kërkojnë lejen me shkrim të shefit të komisarariatit të policisë*”. Ky ligj, pas miratimit të Kushtetutës, u shfuqizua nga ligji nr. 8773/2001, i cili, siç parashtron edhe gjykata referuese, ka një qasje më afër standardeve ndërkombëtare. Konkretisht, në nenin 1 të ligjit shpallet liria e tubimeve paqësore dhe pa armë, e cila mund të kufizohet vetëm në rast se rrezikohet siguria kombëtare, siguria publike, mbrojtja e rendit dhe parandalimi i krimit, ruajtja e shëndetit ose moralit, ose mbrojtja e të drejtave dhe e lirive të të tjerëve. Gjithashtu, Gjykata konstaton se ky ligj përcakton edhe veprimet që duhet të kryejnë organizatorët dhe drejtuesit e tubimit, policia dhe autoritetet shtetërore.

32. Për sa u takon tubimeve në sheshe ose vendkalime publike, sikurse ka ndodhur në rastin që po shqyrton gjykata referuese, neni 5, pika 1, i ligjit nr. 8773/2001 parashikon “*detyrimin e organizatorit dhe drejtuesit për të njoftuar me shkrim shefin e komisarariatit të policisë jo më vonë se tri ditë para datës së zhvillimit të tubimit*”. Tubimi mund të zhvillohet në kushtet e urgjencës, por detyrimisht duhet të bëhet njoftimi me shkrim, i cili, ndër të tjera, duhet të tregojë edhe arsyen e urgjencës. Në rastet e urgjencës, njoftimi duhet të bëhet menjëherë, po jo më vonë se 3 orë përpara kohës së zhvillimit të tubimit (*neni 7 i ligjit*).

33. Kuvendi, bazuar në nenin 47, pika 2, të Kushtetutës, ka miratuar me ligj procedura të posaçme për ushtrimin e lirisë së tubimit, kur ato zhvillohen në sheshe ose vendkalime publike, të cilat materializohen në kryerjen e njoftimit paraprak me shkrim tek organet e Policisë së Shtetit, tri ditë përpara tubimit në kushte normale dhe tre orë përpara në rastet e urgjencës. Akti i njoftimit u shërben dy qëllimeve, nga njëra anë u shërben pjesëmarrësve në tubim të zhvillojnë qetësisht lirinë e tyre përmes marrjes së masave lehtësuese nga Policia e Shtetit dhe, nga ana tjetër, u shërben qytetarëve që nuk marrin pjesë në tubim të ushtrojnë të drejtat dhe liritë e tyre.

34. Në këtë drejtim, Komisioni i Venecias ka pohuar se kryerja e njoftimit paraprak nuk cenon lirinë e tubimit paqësor, sepse ky lloj njoftimi i mundëson shtetit të garantojë më mirë natyrën paqësore të një tubimi dhe të marrë masa për të lehtësuar tubimin ose për të mbrojtur rendin publik, sigurinë publike dhe të drejtat dhe liritë e të tjerëve (*shih Opinionin e Komisionit të Venecias mbi udhërrëfyesin e lirisë së tubimeve paqësore*, CDL-AD(2019)017, 8 korrik 2019, § 25, faqe 10).

35. Edhe GJEDNJ-ja ka vlerësuar se njoftimi, madje edhe procedurat e autorizimit, për një

tubim, normalisht nuk shkelin thelbin e së drejtës sipas nenit 11 të Konventës, për sa kohë që qëllimi i procedurës është të lejojë autoritetet të marrin masa të arsyeshme dhe të përshtatshme në mënyrë që të garantojnë mbarëvajtjen e çdo tubimi, takimi apo mbledhjeje tjetër, qoftë politike, kulturore apo të një natyre tjetër (*shih Sergey Kuznetsov kundër Rasisë, 23 tetor 2008, § 42; Bukta dhe të tjerë kundër Hungarisë, 17 tetor 2007, § 35; Rassemblement Jurassien dhe Unité Jurassienne kundër Zvicrës, nr. 8191/78, vendim i Komisionit, 10 tetor 1979, vendimet raportet 17, § 119*).

36. Duke iu kthyer çështjes konkrete, Gjykata vëren se neni 262, paragrafi i parë, i KP-së parashikon: “*Organizimi i grumbullimeve dhe i manifestimeve të personave në sheshe dhe vende të kalimit publik, pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta apo kur nga organizatorët shkelen kushtet e parashtruara në kërkesën për dhënie të lejes, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim gjer në një vit*”. Duhet evidentuar se ky paragraf është pjesë e tekstit fillestar të KP-së, të miratuar me ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995 dhe nuk i është nënshtruar asnjë rishikimi të mëvonshëm, si me miratimin e Kushtetutës në vitin 1998 ose me nismat ligjvënëse ndër vite, me objekt amendimin e KP-së. Në këtë drejtim, konstatohet se, ndonëse neni 262 i KP-së është rishikuar me ligjin nr. 8733, datë 24.1.2001, atij i është shtuar vetëm paragrafi i tretë dhe përmbajtja fillestare e normës, që përfshin edhe paragrafin e parë, ku gjendet shprehja objekt shqyrtimi, nuk ka pësuar asnjë ndryshim.

37. Gjykata vëren se teksa neni 262, paragrafi i parë, i KP-së, përcakton veprën penale në rast të organizimit dhe pjesëmarrjes në tubime të paligjshme, me të cilat përkufizon ato në sheshe dhe vende të kalimit publik, vendos si kusht marrjen e lejes nga organi kompetent, sipas dispozitave të veçanta. Pra, mosmarrja e lejes sipas ligjit të posaçëm (*ligji nr. 8773/2001*), i shndërron këto lloj tubimesh në të paligjshme dhe i ngarkon me përgjegjësi penale organizatorët dhe pjesëmarrësit.

38. Neni 262 është një normë penale, pjesë e korpusit të dispozitave ligjore të përfshira në KP, e cila prek të drejtat e njeriut, pasi parashikon dënim penal në rastet e mosrespektimit të saj. Legjislacioni penal është tregues kuptimplotë për çdo vend, në kuptimin se sa ai është në gjendje të balancojë të drejtën e shtetit për të siguruar rendin publik e shoqëror, nga njëra anë, me të drejtat dhe liritë e individit, nga ana tjetër (*shih vendimin nr. 47, datë 27.6.2012, të Gjykatës Kushtetuese*). Duke pasur parasysh rëndësinë që ka legjislacioni penal dhe sidomos efektin e dënimeve penale mbi të drejtat e njeriut, Gjykata çmon se normat penale duhet të jenë të parashikueshme dhe të qarta, ose thënë ndryshe, duhet të respektojnë parimin e sigurisë juridike.

39. Në jurisprudencën e saj Gjykata është shprehur se parimi i sigurisë juridike, si element i shtetit të së drejtës, ka si kërkesë të domosdoshme që ligji në tërësi ose dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme (*shih vendimin nr. 9, datë 26.2.2007, të 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, 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 (*shih vendimet nr. 10, datë 26.2.2015; nr. 36, datë 15.10.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).

40. Gjykata në lidhje me parimin e sigurisë juridike ka vlerësuar se, para së gjithash, ligji duhet kuptuar saktë dhe drejt, prandaj duhet të dalë i 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 vendimin nr. 1, datë 16.1.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

41. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se standardet për saktësinë e ligjit janë të rëndësishme për ligjin penal, me ndikim të posaçëm tek të drejtat e njeriut (*shih paragrafin 36 të këtij vendimi*), pasi krijojnë lidhje të drejtpërdrejtë me dy prej parimeve kryesore të së drejtës penale, siç janë parimi i ligjshmërisë (mosdënimi penalisht për vepra që nuk parashikohen shprehimisht në ligj)

dhe ndalimi i zbatimit të ligjit penal me analogji.

42. Në rastin konkret, Gjykata konstaton se neni 262, paragrafi i parë, i KP-së përdor shprehjen “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*”, për zhvillimin e tubimeve në sheshe ose vendkalime publike, ndërkohë që ligji nr. 8773/2001 për këto lloj tubimesh përcakton se duhet njoftimi me shkrim i Policisë së Shtetit. Fjala “leje” nënkupton miratimin ose të drejtën që i jepet dikujt për të bërë diçka, për të kryer një punë a veprimtari të caktuar, për të përdorur a për të marrë diçka, ndërsa fjala “njoftim” ka kuptimin e lajmërimit apo e vënies në dijeni të dikujt (*shih Fjalor i Gjuhës Shqipe, viti 2006, Akademia e Shkencave të Shqipërisë, Instituti i Gjuhësisë dhe i Letërsisë, faqet 534 dhe 713*). Nga ky krahasim gjuhësor konstatohet se bëhet fjalë për dy terma të ndryshme, që përfshijnë dy lloje të ndryshme sjelljesh, te të cilat është e qartë që leja mbron vetëm qytetarët që nuk marrin pjesë në tubim, ndërsa njoftimi u shërben jo vetëm atyre, por edhe pjesëmarrësve në tubim.

43. Këta dy terma nuk janë në harmoni me njëra-tjetrën në atë masë që krijojnë pasiguri dhe paqartësi, duke shkaktuar cenimin e parimit të sigurisë juridike nga dispozita objekt shqyrtimi. Kjo mungesë harmonie bëhet edhe më evidente duke mbajtur në konsideratë se KP-ja është ligj i miratuar me shumicë të cilësuar dhe *lex specialis* për përcaktimin e veprave penale, ndërsa ligji nr. 8773/2001 është ligj i miratuar me shumicë të thjeshtë dhe *lex specialis* për procedurat e tubimeve, sipas nenit 47, pika 2, të Kushtetutës. Në këtë situatë organizuesit dhe pjesëmarrësit në tubim e kanë të paqartë se cilit ligj duhet t’i referohen për të ushtruar lirinë e tubimit dhe të mos mbajnë përgjegjësi penale, pra nëse duhet të marrin leje (të paraqesin kërkesë dhe të presin konfirmim) ose nëse duhet të bëjnë thjesht njoftim me shkrim. E njëjta paqartësi krijohet edhe për Policinë e Shtetit dhe organet e ndjekjes penale, që nuk mund të zgjidhet me metodat e interpretimit.

44. Gjykata vlerëson se shprehja objekt shqyrtimi, pavarësisht se ndjek një synim legjitim, sikundër është zhvillimi paqësor i tubimit dhe ruajtja e sigurisë publike dhe e të drejtave të të tjerëve në sheshe dhe vende të kalimit publik, cenon parimin e sigurisë juridike për shkak të paqartësisë në përmbajtje, çka krijon vështirësi në njohjen, kuptimin dhe zbatimin e kësaj norme penale nga individët dhe organet ligjzbatuese. Në vlerësimin e Gjykatës, formulimet e normave ligjore nuk duhet ta bëjnë të paqartë dhe të pamundur përcaktimin e kuptimit të tyre. Thënë ndryshe, është e nevojshme gjetja e ekuilibrit të duhur, si rrjedhojë e të cilit grupi i individëve që iu adresohet norma ligjore, të mos përfshihet në gjendje pasigurie, ndërsa zbatuesit e normës ligjore të ndjekin praktika uniforme në raste të ngjashme.

45. Në rastin në shqyrtim, togfjalëshi “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*” në përmbajtje të nenit 262, paragrafi i parë, të KP-së, edhe pse në pamje të parë duket sikur bie ndesh me ligjin nr. 8773/2001, Gjykata vlerëson se, në fakt, ai cenon lirinë kushtetuese të tubimit, pasi KP-ja nuk ka harmonizim me nenin 47 të Kushtetutës, në bazë të të cilit është miratuar ligji nr. 8773/2001 për procedurat që ndiqen gjatë zhvillimit të tubimeve paqësore dhe pa armë, në sheshe dhe në vendet e kalimit publik.

46. Për sa më lart, Gjykata, me qëllim që t’i japë ligjvënësit kohën e mjaftueshme për të miratuar rregullat e reja ligjore në përputhje me vendimin e saj, vlerëson se Kuvendi duhet të rishikojë nenin 262, paragrafi i parë, të KP-së në drejtim të harmonizimit të tij me nenin 47 të Kushtetutës, sipas arsytimit të këtij vendimi, brenda afatit 6-mujor, i cili fillon nga shpallja e këtij vendimi dhe zgjat deri në hyrjen në fuqi të tij.

47. Si përfundim, Gjykata vlerëson se pretendimi i gjykatës referuese se togfjalëshi “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*”, në paragrafin e parë të nenit 262 të KP-së, është i papajtueshëm me nenin 47 të Kushtetutës, është i bazuar.

PËR KËTO ARSYE:

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “dh”, të Kushtetutës, si dhe neneve 72, 76, pikat 1 dhe 4, dhe 81, pika 3, të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës

Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

1. Pranimin e kërkesës.
2. Shfuqizimin e shprehjes “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*” në paragrafin e parë të nenit 262 të Kodit Penal.
3. Detyrimin e Kuvendit të plotësojë normën ligjore nga data e shpalljes së vendimit të Gjykatës Kushtetuese deri në hyrjen në fuqi të tij.
Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi 6 muaj pas botimit në Fletoren Zyrtare.
Marrë më 4.5.2021.
Shpallur më 2.6.2021.

Kryetare: Vitore Tusha

Anëtarë: Fiona Papajorgji, Marsida Xhaferllari, Përparim Kalo, Sonila Bejtja

Anëtarë kundër: Altin Binaj, Elsa Toska

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. Shumica ka argumentuar: “Gjykata vlerëson se shprehja objekt shqyrtimi, pavarësisht se ndjek një synim legjitim, sikundër është zhvillimi paqësor i tubimit dhe ruajtja e sigurisë publike dhe e të drejtave të të tjerëve në sheshe dhe vende të kalimit publik, cenon parimin e sigurisë juridike për shkak të paqartësisë në përmbajtje, çka krijon vështirësi në njohjen, kuptimin dhe zbatimin e kësaj norme penale nga individët dhe organet ligjzbatuese (*shih paragrafin 44 të vendimit*). Në rastin në shqyrtim, togfjalëshi “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*” në përmbajtje të nenit 262, paragrafi i parë, të KP-së, edhe pse në pamje të parë duket sikur bie ndesh me ligjin nr. 8773/2001, Gjykata vlerëson se, në fakt, ai cenon lirinë kushtetuese të tubimit, pasi KP-ja nuk ka harmonizim me nenin 47 të Kushtetutës, në bazë të të cilit është miratuar ligji nr. 8773/2001 për procedurat që ndiqen gjatë zhvillimit të tubimeve paqësore dhe pa armë, në sheshe dhe në vendet e kalimit publik (*shih paragrafin 45 të vendimit*).

3. Si përfundim, ajo ka vlerësuar se pretendimi i gjykatës referuese se togfjalëshi “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*”, në paragrafin e parë të nenit 262 të KP-së, është i papajtueshëm me nenin 47 të Kushtetutës, është i bazuar (*shih paragrafin 47 të vendimit*).

4. Në mënyrë të përmbledhur, mund të thuhet se sipas shumicës, ky togfjalësh, është antikushtetues, pasi cenon parimin e sigurisë juridike, nuk ka harmonizim me ligjin për tubimet, sjell vështirësi në të kuptuar për individët dhe organet ligjzbatuese si dhe krijon keqkuptime nisur nga shpjegimi gjuhësor i përmbajtjes së tij.

5. Ne, gjyqtarët në pakicë, vlerësojmë se argumentet e dhëna nga shumica nuk janë të mjaftueshme në tërësi, për shfuqizimin e togfjalëshit objekt gjykimi, pasi nuk gjejmë mbështetje në standardet kushtetuese dhe konventore të qartësisë dhe sigurisë juridike, si dhe jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese për metodat dhe teknikat e interpretimit të normave ligjore/ligjeve. Konkretisht, ne vlerësojmë se në rastin në shqyrtim:

- *së pari*, mund dhe duhej të aplikohet një interpretim pajtues i togfjalëshit të kundërshtuar “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*” të nenit 262, paragrafi i parë, të KP-së, duke iu referuar rregullimeve dhe procedurave të ligjit për tubimit/ligjit nr. 8773/2001;

- *së dyti*, paqartësia e togfjalëshit objekt gjykimi nuk është e nivelit kushtetues, të tillë që të mund të sjellë cenim të të drejtave themelore të njeriut në drejtim të lirisë së tubimit, si dhe kufizimeve të kësaj lirie, dhe;

- *së treti*, shumica duhet të ndalej gjerësisht te parimi i proporcionalitetit të kufizimit të lirisë së tubimit, duke realizuar testin e kushtetutshmërisë së kufizimit, në kuptim të nenit 17, sikundër dhe i është kërkuar nga gjykata referuese, e cila pretendon se edhe njoftimi me shkrim si procedurë nuk është proporcional, ndaj dhe nuk duhet të kishte parashikime të kësaj natyre. Thënë ndryshe, strukturalisht shumica duhet të kishte ndjekur linjën e pretendimeve të paraqitura nga gjykata referuese dhe t'i kthente përgjigje asaj mbi proporcionalitetin e kufizimit, pasi të bënte interpretim pajtues të togfjalëshit të kundërshtuar, sipas objektit të kërkesës.

6. Fillimisht, theksojmë se përderisa shumica ka vlerësuar se norma ligjore e kundërshtuar mbart vetëm elemente paqartësie, në raport me ligjin nr. 8773/2001, që sjell problematika në zbatimin e saj nga organet ligjzbatuese, atëherë gjykata referuese duhet të mos legjitimohej. Kjo gjykatë duhet të ushtronte funksionin e saj dhe ta shqyrtonte çështjen lidhur me kuptimin dhe zbatimin e konceptit “leje”, brenda kufijve kushtetues të interpretimit të ligjit në raport me Kushtetutën dhe standardet ndërkombëtare, si funksion primar i saj. Edhe bazuar në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, interpretimi i ligjeve është kompetencë e gjykatave të juridiksionit të zakonshëm (*shih vendimet nr. 4, datë 23.1.2017; nr. 22, datë 11.4.2016; nr. 29, datë 30.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*). Sipas standardeve jurisprudenciale për legjitimimin, 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 (*shih vendimet nr. 13, datë 16.4.2013; nr. 71, datë 27.11.2015; nr. 55, datë 21.7.2015, të Gjykatës Kushtetuese*).

7. Nga ana tjetër, në vlerësimin e kushtetutshmërisë të ligjeve, edhe Gjykata Kushtetuese niset nga prezumimi i kushtetutshmërisë së tyre me Kushtetutën, si dhe mundësia e interpretimit pajtues të tyre. Interpretimi pajtues është i mundur kur një ligj ose dispozitë ligjore mund të interpretohet në më shumë se një mënyrë, njëra nga të cilat është në pajtim me Kushtetutën. Kjo metodë kërkon efektet kushtetuese të rezultateve të ndryshme dhe përzgjedh rezultatin që është në pajtim me vlerat kushtetuese, duke marrë parasysh këtu të drejtat themelore të individëve (*shih vendimet nr. 5, datë 16.2.2012; nr. 33, datë 24.6.2010; nr. 29, datë 31.5.2010, të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata niset nga premisa që një akt normativ duhet të interpretohet në kuptimin që lejon zbatimin e tij, jo në atë që e përjashton këtë zbatim (*actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*) (*shih vendimin nr. 7, datë 24.2.2016, të Gjykatës Kushtetuese*). Interpretimet pajtuese, si teknikë interpretative, Gjykata i ka përdorur edhe në rastet kur para saj janë kundërshtuar ligjet e fushës penale (*shih vendimet nr. 37, datë 19.9.2011; nr. 26, datë 13.6.2011; nr. 30, datë 17.6. 2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

8. Në vlerësimin tonë, pavarësisht se neni 262, paragrafi 1, i KP-së përmban termin “leje” dhe jo “njoftim me shkrim”, ai referon në dispozita të veçanta ligjore për marrjen e lejes nga organet kompetente, çka do të thotë se bëhet fjalë për “njoftimin me shkrim”, sipas nenit 5 të ligjit nr. 8773/2001, si ligji i posaçëm që rregullon këtë situatë. Norma penale në rastin konkret është e natyrës referuese, si shumë të tilla që gjenden në përmbajtje të KP-së. Të tilla lloje dispozitash (dispozitë e bardhë “*blanket*”), ku vetëm dënimi (sanksioni) është parashikuar në nenin përkatës, kurse dispozita ka karakter të përgjithshëm, pasi kuptimi i paligjshmërisë juridiko-penale konkrete nuk gjendet në KP, por në ligje ose akte të tjera normative, ka disa, si, p.sh., neni 248 “Shpërdorimi i detyrës”, neni 171 e vijues “Kontrabandat”, neni 289 “Shkelja e rregullave të mbrojtjes në punë” dhe neni 290 “Shkelja e rregullave të qarkullimit rrugor”.

9. Po ashtu, konstatohet se ligji për tubimet përdor edhe termin “njoftim me shkrim” në nenin 5, por edhe termin “kërkesë”, dhe “vendim” në nenin 6 të tij. Konkretisht, neni 5 “Njoftimi i Policisë së Shtetit” parashikon: “1. Në rast tubimi në sheshe ose vendkalime publike, organizatori dhe drejtuesi janë të detyruar të njoftojnë me shkrim shefin e komisariatit të policisë jo më vonë se tri ditë para datës së zhvillimit të tubimit. 2. *Njoftimi me shkrim* duhet të përmbajë: a) identitetin dhe adresën e drejtuesit dhe të organizatorit të tubimit; b) qëllimin e tubimit; c) datën, vendin, orën e fillimit dhe të përfundimit të tubimit dhe itinerarin e tij (nëse ka të tillë); ç) numrin e

përafërt të pjesëmarrësve dhe numrin e personave ndihmës në mbarëvajtjen e tubimit; d) personat që do të flasin në tubim.”. Ndërsa, neni 6 “Detyrimi i policisë”, parashikon: “ 1. Shefi i komisarariatit të policisë, brenda 24 orëve nga marrja e *kërkesës*, sipas pikës 2 të nenit 5 ose brenda 8 orëve nga marrja e *kërkesës*, sipas pikës 3 të nenit 5 të këtij ligji, *me vendim të arsyetuar* duhet: a) t’i komunikojë organizatorit ose drejtuesit të tubimit ndalimet dhe kufizimet e mundshme ose kushtet e tjera, duke përfshirë edhe numrin e personave që do të ndihmojnë në mbarëvajtjen e tij; b) t’u japë një kopje të urdhrit zyrtar për caktimin e oficerit të policisë që do të jetë përgjegjës për të ndihmuar e vëzhguar zhvillimin e tubimit.”.

10. Pra, edhe vetë ky ligj ka një lloj paqartësie në shpjegimin e procedurës për njoftimin e tubimit. Megjithatë, nga leximi tërësor i të dyja dispozitave të sipërcituara të ligjit për tubimet, rezulton se parashikimet përkatëse janë më tepër problematike që vjen nga teknika legislative, se sa procedurë me efekte ngushtimi dhe pasoja negative ndaj së drejtës për tubim ose dhe ndaj organizuesve të tubimit.

11. Në këndvështrim të sa më lart, u takon autoriteteve administrative dhe gjyqësore (shefave të komisariateve të policisë, dhe gjykatave të zakonshme), të sjellin qartësi në zbatimin në praktikë të ligjit, në përputhje me standardet më të mira kushtetuese dhe ndërkombëtare. Edhe Gjykata Kushtetuese ka theksuar se, fakti që një dispozitë ligjore mund të ketë më shumë se sa një mënyrë interpretimi, nuk e bën atë të paqartë. Përkundrazi, ligji nuk duhet të jetë shterues dhe i ngurtë, por duhet t’u lërë hapësirë interpretimi organeve administrative dhe gjyqësore, në varësi të rrethanave konkrete dhe zhvillimit të normave në kontekst të praktikës (*shih vendimin nr. 20, datë 20.4.2021, paragrafi 113, të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Nëse praktika ka disa mënyra të të kuptuarit të konceptit “leje”, të përdorur nga neni 262 i KP-së, ose “njoftim” e “kërkesë”, të përdorura nga ligji për tubimet, të gjitha këto koncepte apo dhe aktet administrative të lëshuara nga organet kompetente, në zbatim të këtij ligji, si “leje për tubim” ose “vendim për tubim”, në thelb duhet të zbërthehen jo nga shpjegimi gjuhësor, por nga ai qëllimor. Në këtë kuptim dhe linjë interpretimi, nuk jemi dakord me argumentin e shumicës, sipas së cilës: “Fjala “*leje*” nënkupton miratimin ose të drejtën që i jepet dikujt për të bërë diçka, për të kryer një punë a veprimtari të caktuar, për të përdorur a për të marrë diçka, ndërsa fjala “njoftim” ka kuptimin e lajmërimit ose vënies në dijeni të dikujt (*shih Fjalori i Gjuhës Shqipe, viti 2006, Akademia e Shkencave të Shqipërisë, Instituti i Gjuhësisë dhe i Letërsisë, faqet 534 dhe 713*). Nga ky krahasim gjuhësor konstatohet se bëhet fjalë për dy terma të ndryshëm, që përfshijnë dy lloje të ndryshme sjelljesh, tek të cilat është e qartë që leja mbron vetëm qytetarët që nuk marrin pjesë në tubim, ndërsa njoftimi u shërben jo vetëm atyre, por edhe pjesëmarrësve në tubim” (*shih paragrafin 42 të vendimit*). Shumica e bazon shpjegimin dhe analizën e saj për diferencat mes termave nisur nga kuptimi gjuhësor i tyre. Ndërkohë, për të nxjerrë kuptimin dhe përmbajtjen e vërtetë të normës, gjykatat e zakonshme, ashtu si dhe Gjykata Kushtetuese, përdorin disa lloj interpretimesh, sikundër është ai historik, sistematik, qëllimor, pajtues, të gjitha njëkohësisht ose të ndërthurura disa prej tyre (*shih vendimet nr. 2, datë 18.1.2005; nr. 19, datë 15.4.2015; nr. 7, datë 24.2.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Në vlerësimin tonë, qëllimi i nenit 262, paragrafi i parë, të Kodit Penal (*ratio legis*), edhe pse përdor termin “leje” ka si synim kryesor zhvillimin paqësor të tubimit përmes marrjes së saj nga autoritetet përkatëse. Marrja e lejes, sipas KP, që nuk është gjë tjetër veçse njoftimi me shkrim sipas dispozitave të posaçme, ashtu sikundër edhe ‘njoftimi me shkrim’, kanë të njëjtin qëllim, garantimin e qetë të tubimit, ruajtjen e sigurisë publike, si dhe marrjen e masave të tjera në këtë drejtim.

14. Edhe GJEDNJ-ja ka theksuar: “Njoftimi, madje edhe procedurat e autorizimit, për një tubim, normalisht nuk shkelin thelbin e së drejtës sipas nenit 11 të Konventës, për sa kohë që qëllimi i procedurës është të lejojë autoritetet të marrin masa të arsyeshme dhe të përshtatshme në mënyrë që të garantojnë mbarëvajtjen e çdo tubimi, takimi apo mbledhjeje tjetër, qoftë politike, kulturore apo të një natyre tjetër (*shih Sergey Kuznetsov kundër Rusisë, 23 tetor 2008, § 42; Bukta dhe të tjerë kundër Hungarisë, 17 tetor 2007, § 35; Rassemblement Jurassien dhe Unité Jurassienne kundër Zvicrës,*

nr. 8191/78, vendim i Komisionit, 10 tetor 1979, vendimet raportet 17, § 119).

15. Nga ana tjetër, edhe Komisioni i Venecies, për sa i përket procedurës së njoftimit të mbajtjes së tubimit, është shprehur se ndërsa nuk ka një plan universal për hartimin e këtyre procedurave - dhe procedurat e veçanta në lidhje me mbajtjen e tubimeve ndryshojnë sipas vendit përkatës, ashtu si dhe niveli i detajimit të tyre i parashikuar në ligj ose rregullore - standardet e të drejtave të njeriut nënkuptojnë nevojën për garanci procedurale të parashikuara në legjislationin përkatës. Sistemet që kanë sanksionuar detyrimin për një autorizim paraprak nuk janë deklaruar asnjëherë nga GJEDNJ-ja si të papajtueshme me Konventën. Komiteti për të Drejtat e Njeriut, nga ana tjetër, ka deklaruar preferencën e tij për sistemin e njoftimeve, sesa për sistemin e autorizimit (*shih Opinionin e Komisionit të Venecies mbi udhërrëfyesin e lirisë së tubimeve paqësore, CDL-AD(2019)017, 8 korrik 2019, § 111 dhe § 115*).

16. Duke iu kthyer qëndrimit të shumicës, ajo shprehet: “Kjo mungesë harmonie bëhet edhe më evidente duke mbajtur në konsideratë se KP-ja është ligj i miratuar me shumicë të cilësuar dhe *lex specialis* për përcaktimin e veprave penale, ndërsa ligji nr. 8773/2001 është ligj i miratuar me shumicë të thjeshtë dhe *lex specialis* për procedurat e tubimeve, sipas nenit 47, pika 2, të Kushtetutës. Në këtë situatë organizuesit dhe pjesëmarrësit në tubim e kanë të paqartë se cilit ligj duhet t’i referohen për të ushtruar lirinë e tubimit dhe të mos mbajnë përgjegjësi penale, pra nëse duhet të marrin leje (të paraqesin kërkesë dhe të presin konfirmim) ose nëse duhet të bëjnë thjesht njoftim me shkrim. E njëjta paqartësi krijohet edhe për Policinë e Shtetit dhe organet e ndjekjes penale, që nuk mund të zgjidhet me metodat e interpretimit” (*shih paragrafin 43 të vendimit*).

17. Lidhur me këtë argument, në fakt nuk mund të ketë asnjë lloj paqartësie nga organet ligjzbatuese, pasi subjektet që mbajnë përgjegjësi sipas nenit 262, paragrafi i parë i KP –së, janë të ndryshëm nga subjektet që mbajnë përgjegjësi sipas ligjit për tubimet, respektivisht, bëhet fjalë për organizatorët e tubimit në rastin e parë, dhe pjesëmarrësit në tubim në rastin e dytë. Për më tepër, Gjykata ka theksuar se 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 vendimet nr. 4, datë 23.1.2017; nr. 2, datë 3.2.2009, të Gjykatës Kushtetuese*). Gjithashtu, Gjykata në jurisprudencën e saj ka nënvizuar se nuk është detyrë e saj shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes dy ligjeve të ndryshme ose ligjeve e kodeve (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2015; nr. 2, datë 3.2.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Po në këtë drejtim, edhe GJEDNJ-ja është shprehur se sado e qartë të jetë një dispozitë ligjore, në çdo sistem ligjor, përfshirë edhe atë penal, ekziston një element i pashmangshëm i interpretimit gjyqësor. Gjithmonë do të ketë nevojë për sqarim të pikave të dyshimta dhe përshtatje me ndryshimin e rrethanave. Roli i gjykatave është pikërisht për të larguar dyshime të tilla interpretuese. Zhvillimi progresiv i ligjit penal përmes krijimit të ligjit nëpërmjet praktikës gjyqësore është një pjesë e ngulitur mirë dhe e domosdoshme e traditës juridike në shtetet e konventës (*shih Del Río Prada kundër Spanjës, §§ 92–93; Vasilianuskas kundër Lituanisë, § 155*). Një ligj mund të përmbushë kriterin e parashikueshmërisë edhe nëse personi i interesuar duhet të marrë këshilla të përshtatshme ligjore nga një avokat për të vlerësuar pasojat që mund të sjellë një veprim i caktuar (*Lekić kundër Sllovenisë [GC], § 97*). Problemet e parimit të sigurisë juridike shpesh shfaqen kur autoritetet nuk bien dakord se si duhet të interpretohen dhe zbatohen dispozitat ligjore. Kompleksiteti në ligjin kombëtar nuk do të thotë se nuk ka siguri. Ai që mund të duket se është një tekst i pakuptueshëm, mund të ndodhë që të ofrojë udhëzime të parashikueshme për një person të ndaluar, “nëse është e nevojshme me këshillën e një avokati” (*Mooren kundër Gjermanisë, [GC], nr. 11364/03, § 91, 9 korrik 2009*). Gjykata ka gjetur shkelje në ato raste ku ka konstatuar një kontradiktë midis dy teksteve ligjore dhe mungesë të një zgjidhjeje të qartë. (*Goussev dhe Marenk kundër Finlandës, § 54*).

19. Për rrjedhojë, pavarësisht paqartësive që mund të lindin nga interpretimi gjuhësor i togfjalëshit të kundërshtuar, cilësia e ligjit nuk përbën gjithmonë shkak për shfuqizim, pasi

përmbajtja e ligjit mund të lexohet në dritën e interpretimit të kryer nga praktika gjyqësore. Kur formulimi i një dispozite nuk është mjaft i qartë dhe krijon pasiguri e paqartësi, duhet të shqyrtohet nëse kuptimi i kësaj dispozite është sqaruar ose mund të sqarohet përmes interpretimit nga autoritetet administrative dhe gjyqësore. Në këtë kontekst, edhe pse e pranojmë që togfjalëshi objekt kundërshtimi ka krijuar një lloj paqartësie, pra për shkak se ka një kontradiktë midis dy teksteve ligjore (KP-së dhe ligjit “Për tubimet”), në fakt kjo kontradiktë nuk shoqërohet me mungesën e një zgjidhjeje të qartë (*shih Goussev dhe Marenk kundër Finlandës*, § 54), pasi zgjidhja është interpretimi pajtues i shprehjes “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*”, e cila si metodë dhe teknikë, nëse do të zbatohet si nga gjykata referuese, por edhe nga shumica në këtë gjykim, do ta neutralizonte paqartësinë, e cila nuk ishte e nivelit të tillë kushtetues që do të duhej të ishte shfuqizuar.

20. Nga ana tjetër, GJEDNJ-ja ka theksuar se kriteri i parashikueshmërisë shpesh ndërthuret me kërkesat/kriteret e mungesës së arbitraritetit dhe masave mbrojtëse procedurale. Kështu, një normë juridike është “e parashikueshme” kur ofron një masë mbrojtjeje nga ndërhyrjet arbitrare të autoriteteve publike. Për të konstatuar nëse ai kriter është përmbushur, duhet të shqyrtohen në një vështrim gjithëpërfshirës procedurat gjyqësore dhe administrative në fuqi. (*Lekić kundër Sllovenisë* [GC], § 95; *Jokela kundër Finlandës*, § 45; *Capital Bank AD kundër Bullgarisë*, §134; *Stolyarova kundër Rusisë*, § 43).

21. Ligji për tubimet në nenin 25 parashikon: “Vendimi administrativ i dhënë nga shefi i komisariatit të policisë ose vendimet e dhëna nga oficeri përgjegjës për zhvillimin e tubimit janë të ankimueshme, sipas dispozitave ligjore në fuqi”. Në këtë këndvështrim, për sa kohë që ky ligj shoqërohet me garancitë procedurale nga arbitrariteti i organeve administrative, përmes ankimit në rrugë gjyqësore, ai nuk cenon kriterin e parashikueshmërisë, standard i cili duhet të garantohet edhe përmes kontrollit gjyqësor.

22. Për rrjedhojë, vlerësojmë se shumica në rastin konkret ka mbajtur një qasje formaliste, me një arsyetim të sforcuar, pa efekt të drejtpërdrejtë në mbrojtjen e të drejtave të njeriut, përveçse duke përçuar një qëllim edukues ndaj ligjvënësit për sa i përket teknikës legjislative, e cila, sipas saj, duhet të përmbushë standardet e qartësisë. Kjo pasi, edhe pas plotësimit të normës së shfuqizuar nga ligjvënësi, organizatori i një tubimi në shesh ose vendkalim publik duhet ta kryejë njoftimin me shkrim, i cili, siç konfirmon edhe shumica në qëndrimin e saj, është i domosdoshëm (*shih paragrafin 33–35 të vendimit*), sipas parashikimeve të ligjit për tubimet.

23. Për të gjitha sa më lart, vlerësojmë se shprehja “*pa marrë më parë lejen nga organi kompetent sipas dispozitave të veçanta*” në paragrafin e parë të nenit 262 të KP-së, nuk bie në kundërshtim me nenin 47, lirinë e tubimit, të lidhur me nenin 17 të Kushtetutës, mbi kriteret kufizuese të të drejtave themelore, ndaj dhe duhej të ishte vendosur rrëzimi i kërkesës.

Anëtarë: Altin Binaj, Elsa Toska