

Vendim nr. 4 datë 17.01.2023

Kolegji i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, i përbërë nga:

Marsida Xhaferllari,	Anëtare
Fiona Papajorgji,	Anëtare
Ilir Toska,	Anëtar

në datën 17.01.2023 mori në shqyrtim paraprak kërkesën nr. 4 (H) 2022 të Regjistrimit Themeltar, që i përket:

KËRKUES: **HEROINA SARAÇI, HERAL SARAÇI**

OBJEKTI: **Shfuqizimi i aktit të pushtetit publik - shkresë nr. 462/1 prot./(E.G), datë 13.07.2022, me lëndë “Dërgojmë kallëzimin për kompetencë” të Prokurorisë së Posaçme Kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.**

BAZA LIGJORE: Nenet 15, 18, 41, 42, 44, 118 dhe 134, pika 1, shkronja “i”, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 6 dhe 13 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut; shkronjat “a”, “b”, “c” dhe “ç” të nenit 71/a të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

Kolegji i Gjykatës Kushtetuese (*Kolegji*), pasi dëgjoi relatorin e çështjes Ilir Toska, shqyrtoi kërkesën, dokumentet shoqëruese dhe diskutoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N:

I

Rrethanat e çështjes

1. Kërkuesja Heroina Saraçi është në një proces gjyqësor në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, në cilësinë e paditëses, kundër të paditurve, Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, Drejtorisë së Përgjithshme dhe Drejtorisë Vendore Tirana Veri, Inspektoratit Vendor i Mbrojtjes së Territorit, Bashkia, Tiranë, shoqërisë “Techno Alb” sh.p.k. dhe shoqërisë “TDT&Partners” sh.p.k. Ajo parashtron se është bashkëpronare mbi një truall (pasuria 1/43) dhe pronare e një lokali në proces legalizimi. Në këtë proces gjyqësor, sipas saj, juristi i Bashkisë Tiranë ka depozituar si prova disa akte shkresore në lidhje me një leje ndërtimi të miratuar nga Bashkia, Tiranë, me vendimin nr. I-24484/5, datë 05.12.2018, me subjekt zhvillues shoqërinë “Techno Alb” sh.p.k. dhe subjekt ndërtues shoqërinë “TDT&Partners” sh.p.k. për ndërtimin e një godine polifunksionale (hoteleri, shërbim dhe banim), 4, 5, 9, 11 dhe 21 kate, me 3 kate nëntokësore, në pronë të familjes Kaceli etj., ndër to edhe në pronën e saj.

2. Në datën 01.07.2022 në Prokurorinë e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar (*Prokuroria e Posaçme*) është regjistruar kallëzimi penal nr. 462, i paraqitur në formë shkresore nga shtetasit Heroina dhe Heral Saraçi (*kërkuesit*), përmes të cilit ata kanë kallëzuar disa punonjës të Bashkisë, Tiranë, kryetarin e saj dhe administratoren e shoqërisë “Techno Alb” sh.p.k., për veprat penale të “Falsifikimit të dokumenteve” në bashkëpunim, “Shpërdorimit të detyrës” në bashkëpunim dhe “Korrupsionit pasiv të funksionarëve të lartë shtetëror ose i të zgjedhurve vendorë”, të parashikuara nga nenet 186-25, 248-25 dhe 260 të Kodit Penal (KP).

3. Kallëzimi penal është trajtuar nga prokurori i ngarkuar i Prokurorisë së Posaçme. Në përfundim të trajtimit, me shkresën nr. 462/1 prot./(E.G.), datë 13.07.2022 të drejtuesit të kësaj prokurorie, mbështetur në nenin 28 të Kodit të Procedurës Penale (KPP), kallëzimi penal i kërkuesve i është dërguar për kompetencë Prokurorisë pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Në këtë rast është vlerësuar se pretendimet e kallëzuesve, në thelb, kishin të bënin me veprime të punonjësve të Bashkisë, Tiranë që, sipas kallëzuesve, ishin në kundërshtim me ligjin, duke favorizuar persona të tretë, gjë për të cilën ata kishin ngritur padi në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Tiranë. Për këto pretendime është vlerësuar se mund të kryheshin verifikime vetëm mbi ekzistencën ose jo të veprave penale të “Shpërdorimit të detyrës” dhe “Falsifikimit të dokumenteve”, vepra të cilat, sikundër dhe subjektet që dyshohen lidhur me to, nuk ishin në kompetencë të Prokurorisë së Posaçme, referuar nenit 75/a të KPP-së. Përsa i përkte kallëzimit penal ndaj kryetarit të Bashkisë, Tiranë është vlerësuar se në të nuk parashtrohej asnjë indicie mbi

ekzistencën e veprës penale të “Korrupsionit pasiv të funksionarëve të lartë shtetëror ose i të zgjedhurve vendorë”. Nga ana tjetër, Prokurorisë pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë i kërkohej kryerja e verifikimeve përkatëse dhe nëse konstatonte të kishte subjekte të posaçme ose vepra penale sipas kompetencave ligjore të nenit 75/a të KPP-së dhe ligjit nr. 95/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar”, t’ia kalonte aktet Prokurorisë së Posaçme.

4. Kundër aktit të Prokurorisë së Posaçme për dërgimin e kallëzimit për kompetencë, kërkuesit, bazuar në nenin 291 të KPP-së, kanë paraqitur ankim në Gjykatën e Posaçme të Shkallës së Parë për Korrupsionin dhe Krimin e Organizuar, duke kërkuar shfuqizimin e tij dhe urdhërimin e Prokurorisë së Posaçme për regjistrimin dhe nisjen e procedimit penal. Me vendimin nr. 320, datë 30.09.2022, ajo gjykatë ka vendosur rrëzimin e kërkesës ankimore, me arsyetimin se kërkuesit (kallëzuesit) nuk legjitimoheshin për të kundërshtuar në gjykatë disponimin e drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme për kalimin e kallëzimit penal për kompetencë gjatë hetimit paraprak, pasi, bazuar në nenin 89, pika 2, të KPP-së, ky vendim është i paankimueshëm.

5. Kërkuesit kanë ushtruar ankim në Gjykatën e Posaçme të Apelit për Korrupsionin dhe Krimin e Organizuar. Kjo e fundit, mbështetur në nenin 420, pika 1, shkronja “b”, të KPP-së, me vendimin nr. 165, datë 04.11.2022, ka vendosur mospranimin e ankimit, me arsyetimin se akti i kundërshtuar në gjykatë nuk përbën vendim mosfillimi procedimi penal, ndaj nuk mund të ankimohej sipas nenit 291 të KPP-së. Akti i kundërshtuar përbënte disponim të prokurorit konform nenit 28 të KPP-së, për kalimin e akteve një prokurorie tjetër, disponim për të cilin ligji procedural penal nuk parashikon taksativisht të drejtën e kundërshtimit në gjykatë.

6. Ndërkohë, kallëzimi i dërguar për kompetencë është regjistruar me nr. 9957, datë 20.07.2022, në Prokurorinë pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Pas verifikimit të kallëzimit nga prokurori i ngarkuar, ky i fundit, me vendimin e datës 01.09.2022, mbështetur në nenin 290/1, shkronja “ç”, të KPP-së, ka vendosur mosfillimin e procedimit penal, pasi ka vlerësuar se fakti i kallëzuar nuk përbënte vepër penale, duke arsyetuar se nga analiza e kallëzimit dhe parashikimet e bëra në nenet 186 dhe 248 të KP-së arrihej në përfundimin se veprimet e të kallëzuarve nuk përmbanin elementet e figurës së veprave penale sipas këtyre dispozitave ose të ndonjë vepre penale tjetër.

7. Vendimi i prokurorit për mosfillimin e procedimit penal u është njoftuar kërkuesve me shkresën nr. 9957 prot., datë 08.09.2022. Nga ata parashtrohet se, në datën 12.09.2022, ndaj këtij vendimi kanë ushtruar ankim përpara Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

8. Në datën 09.12.2022 kërkuesit i janë drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) me ankim kushtetues individual, duke kërkuar shfuqizimin e aktit, shkresës nr. 462/1 prot./(E.G), datë 13.07.2022 të Prokurorisë së Posaçme, si të papajtueshëm me Kushtetutën.

II

Pretendimet e kërkuesve

9. Kërkuesit kanë parashtruar se ata legjitimohen për t'iu drejtuar Gjykatës, sepse kanë depozituar kallëzim në Prokurorinë e Posaçme dhe deri më sot gjykatat nuk kishin pranuar kërkesat e tyre, ndërkohë që ankimi është paraqitur brenda afatit 4, mujor nga akti i kundërshtuar i Prokurorisë së Posaçme, akt ky që u ka cenuar:

9.1. Të drejtën për proces të rregullt në drejtim të:

9.1.1. *Standardit të arsyetimit*, pasi akti është i pabazuar në ligj dhe Kushtetutë, sepse nuk është i arsyetuar. Ai nuk ka bazë ligjore të identifikueshme dhe nuk pasqyron të gjitha të dhënat dhe faktet e kallëzimit. Me këtë shkresë drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme i ka ushtruar kompetencat e tij administrative si kompetenca në fushën e së drejtës procedurale penale duke u vetëcaktuar si prokuror i çështjes dhe, si i tillë, ka vendosur për vazhdimin ose jo të procedurës hetimore paraprase në lidhje me kallëzimin e tyre. Prokuroria e Posaçme nuk ka ndërmarrë qoftë edhe një veprim *prima facie* për leximin dhe studimin e kallëzimit duke e trajtuar atë në tërësi, por pa arsyetuar asnjë element ose pikë të tij.

9.1.2. *Parimit të sigurisë juridike*, pasi neni 58, shkronja “ë”, i KPP-së njeh si të drejtë të viktimës njoftimin për mosfillimin e procedimit. Prokuroria e Posaçme këtë të drejtë e ka plotësuar në afat me shkresën nr. 462/1 prot., por jo sipas formatit të zakonshtëm të njohur prej ligjit.

9.1.3. *Të së drejtës së viktimës për të kërkuar ndjekjen penale të fajtorëve dhe për të pasur një zgjidhje efektive*, pasi Prokuroria e Posaçme, duke mos ushtruar kompetencat ligjore për ndjekjen penale, nuk ka zhvilluar një proces të rregullt

ligjor për veprat penale në juridiksion të saj, duke mos i dhënë zgjidhje efektive kallëzimit të tyre.

- 9.1.4. *Parimit të barazisë para ligjit*, pasi Prokuroria e Posaçme është treguar dukshëm e njëanshme duke mos regjistruar kallëzimin e tyre ndaj punonjësve dhe kryetarit të Bashkisë, Tiranë, rast ky ku gjendja sociale dhe ekonomike e kallëzuesve është shkak i diskriminimit.
- 9.2. *Të drejtën e pronës*, pasi në kallëzimin e tyre kanë argumentuar se Bashkia Tiranë, për shkak të një kontrate të lidhur me shoqërinë Techno Alb sh.p.k., përfiton 1409 m² ndërtim, duke cenuar të drejtën pronësisë së kërkueses, e drejtë kjo që cenohet edhe nga vlera e koeficientit të intensitetit në ndërtim që paraqitet në një vlerë më të vogël nga 5.81 në 5.49.

III

Vlerësimi i Kolegjit

A. Për legjitimitimin e kërkueses

10. Çështja e legjitimitimit (*locus standi*) është një ndër aspektet kryesore që lidhet me inicimin e një procesi kushtetues. Sipas neneve 131, pika 1, shkronja “f” dhe 134, pikat 1, shkronja “i” dhe 2, të Kushtetutës, si dhe nenit 71 të ligjit nr. 8577/2000, çdo individ, person fizik ose juridik, subjekt i së drejtës private dhe publike, mund të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për gjykimin përfundimtar të ankesave kundër çdo akti të pushtetit publik ose vendimi gjyqësor që cenon të drejtat dhe liritë themelore të garantuara në Kushtetutë. Ankimi kushtetues individual, në çdo rast, duhet të plotësojë kriteret e nenit 71/a të ligjit nr. 8577/2000, që lidhen me shterimin e mjeteve juridike efektive, afatin e paraqitjes së kërkesës, pasojat negative të pësura në mënyrë të drejtpërdrejtë e reale, mundësinë për rivendosjen e së drejtës së shkelur, si dhe rregullimet e veçanta ligjore të shqyrtimit paraprak të kërkesës.

11. Kriteret për pranueshmërinë e ankimit kushtetues individual janë të natyrës kumulative, në kuptimin që ato duhet të plotësohen njëkohësisht. Për pasojë, mjafton mosplotësimi i njërit prej tyre që kërkuesi të mos legjitimohet për vënien në lëvizje të gjykit kushtetues.

12. Në drejtim të verifikimit të përmbushjes së këtyre kriterëve, Kolegji vlerëson se kërkuessit, si individë, legjitimohen *ratione personae*, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “f”

dhe nenit 134, pikat 1, shkronja “i” dhe 2, të Kushtetutës, pasi akti i kundërshtuar është nxjerrë në kuadër të një procesi ligjor të iniciuar mbi kallëzimin penal të tyre, në cilësinë e viktimës nga vepra penale, ndaj ata kanë interes të drejtpërdrejtë në çështjen e parashtruar.

13. Një tjetër kriter paraprak, që duhet të përmbushet nga individ i përpara se t’i drejtohet kësaj Gjykate, lidhet me *shterimin e mjeteve juridike efektive*. Sipas nenit 131, pika 1, shkronja “f”, të Kushtetutës, Gjykata vendos për gjykimin përfundimtar të ankesave të individëve, pasi të jenë shteruar të gjitha mjetet juridike efektive për mbrojtjen e të drejtave kushtetuese që individ i pretendon se i janë cenuar nga akti i pushtetit publik. Në të njëjtën linjë, neni 71/a, pika 1, shkronja “a”, i ligjit nr. 8577/2000 përcakton se mjetet juridike efektive duhet të shterohen nga kërkuesi përpara se ai t’i drejtohet Gjykatës Kushtetuese.

14. Qëllimi i këtij kriteri është, ndër të tjera, të mundësojë, brenda sistemit gjyqësor të zakonshëm, parandalimin ose riparimin e shkeljeve të pretenduara, përpara se të tilla pretendime të paraqiten në Gjykatën Kushtetuese (*shih vendimin nr. 54, datë 24.07.2017; nr. 77, datë 19.12.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Individ i mund t’i drejtohet Gjykatës me ankim kushtetues individual, vetëm pasi të ketë shteruar të gjitha mjetet juridike efektive për mbrojtjen e të drejtave kushtetuese që ajo pretendon se i janë cenuar. Mjetet ligjore konsiderohen të shteruara kur, në varësi të rrethanave të çështjes, rregullat procedurale nuk parashikojnë mjete të tjera ankimi (*shih vendimet nr. 35, datë 01.11.2021; nr. 33, datë 01.11.2021; nr. 10, datë 04.03.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Rregulli i shterimit të mjeteve të ankimit në gjykatat e zakonshme përbën një aspekt të rëndësishëm të parimit se procedura e zgjidhjes së ankesave individuale përpara Gjykatës Kushtetuese është plotësuese e gjyimit në gjykatat e zakonshme lidhur me mbrojtjen e të drejtave kushtetuese (*parimi i subsidiaritetit*). Ky rregull nënkupton jo vetëm që individ i t’u jetë drejtuar të gjitha instancave të zakonshme, por edhe që të gjitha pretendimet që ngre në këtë Gjykatë t’i ketë paraqitur më parë në këto instanca, të paktën në substancë, duke respektuar kërkesat formale dhe afatet e parashikuara në ligjin procedural (*shih vendimin nr. 15, datë 07.05.2018 të Gjykatës Kushtetuese*). Duke qenë se mbrojtja kushtetuese ka një funksion subsidiar, ajo mund të kërkohet vetëm për një vendim përfundimtar, të çfarëdolloj forme, që përmbyll procesin gjyqësor. Cenimi i së drejtës për një proces të rregullt ligjor, të garantuar nga neni 42 i Kushtetutës, mund të pretendohet në Gjykatën Kushtetuese vetëm pasi të shterohen të gjitha mundësitë e ofruara nga

sistemi i apelimeve dhe kjo vlen edhe në rastet kur procedurat gjyqësore paraprake çojnë në një rëndim të mëtejshëm ose në tejzgjatjen e cenimit të kësaj të drejte (*shih vendimet nr. 14, datë 11.03.2021; nr. 29, datë 30.03.2017; nr. 28, datë 23.06.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

16. Në jurisprudencën e saj Gjykata ka mbajtur qëndrimin se, përjashtimisht, kontrollit të saj i nënshtrohen edhe ato vendime të ndërmjetme, karakteri i të cilave do të konsiderohet përfundimtar për qëllimet e nenit 131, pika 1, shkronja “f”, të Kushtetutës dhe nenit 71/a, pika 1, shkronja “a”, të ligjit nr. 8577/2000. Megjithatë, ky përjashtim zbatohet vetëm nëse plotësohen njëherazi tre kushte: (i) kur shkelja e pretenduar është pasojë e drejtpërdrejtë e vendimit të ndërmjetëm; (ii) vendimi i ndërmjetëm të jetë bërë objekt i ankimit të veçantë dhe gjykatat më të larta të jenë shprehur, qoftë edhe tërthorazi, për të drejtën që pretendohet të jetë cenuar; dhe (iii) vendimi i ndërmjetëm duhet të ketë një masë autonomie nga procesi i themelit, në kuptimin që pavarësisht se shqyrtimi gjyqësor i mosmarrëveshjes së themelit vazhdon, vendimi përfundimtar që do të jepet në themel nuk është i aftë të ndryshojë vendimin e ndërmjetëm dhe as të riparojë në masën e duhur efektet që ai ka sjellë (*shih vendimet nr. 25, datë 13.10.2022; nr. 14, datë 11.03.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Në rastin konkret, Kolegji vëren se kërkuesit kundërshtojnë aktin e Prokurorisë së Posaçme, me të cilin kallëzimi penal i kërkuesve i ka kaluar për kompetencë Prokurorisë pranë Gjykatës së Shkallës së Parë Tiranë. Për riparimin e shkeljeve të pretenduara ata kanë përdorur mjetet juridike në dispozicion duke ankimuar aktin përpara gjykatave të posaçme për korrupsionin dhe krimin e organizuar, të cilat nuk e kanë pranuar atë me arsyetimin se ai nuk përbën vendim mosfillimi procedimi penal, ndërkohë që nuk ka asnjë të dhënë që kërkuesit të kenë paraqitur rekurs në Gjykatën e Lartë. Nga ana tjetër, Kolegji vëren po ashtu se Prokuroria pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, së cilës i ka kaluar materiali kallëzues i kërkuesve, ka vendosur mosfillimin e procedimit penal, vendim ndaj të cilit kërkuesit parashtrojnë se kanë paraqitur ankim në gjykatën kompetente të juridiksionit të përgjithshëm, ku edhe në këtë rast nuk ka asnjë të dhënë mbi ecurinë e shqyrtimit të kësaj çështjeje.

18. Për sa më lart, Kolegji sjell në vëmendje se akti i Prokurorisë së Posaçme, i kundërshtuar nga kërkuesit nëpërmjet ankimit kushtetues individual, nuk ka vendosur në mënyrë përfundimtare për çështjen. Vendimi i prokurorit për përcaktimin e kompetencës ka natyrë të ndërmjetme në procesin penal, pasi nuk zgjidh në themel çështjen në kuptim të zbatimit të ligjit

penal. Zbatimi i ligjit penal është kompetencë ekskluzive e gjykatës. Për më tepër, përmes tij nuk disponohet përfundimisht as për fillimin ose jo të procedimit penal sikurse kërkuesit kanë kërkuar përmes kallëzimit të tyre. Në thelb, ky akt ka përcaktuar si kompetente për trajtimin e kallëzimit të kërkuesve një organ publik tjetër, Prokurorinë pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, e cila rezulton të ketë disponuar me vendim për mosfillimin e procedimit penal, vendim ndaj të cilit kërkuesit shprehen se kanë ushtruar të drejtën e ankimit në gjykatë, por nuk rezulton t'i kenë shteruar të gjitha mundësitë e ofruara nga sistemi i apelineve përpara gjykatave të juridiksionit të zakonshëm. Nën këto rrethana, Kolegji vlerëson se procesi i vënë në lëvizje nga kërkuesit me kallëzimin penal të paraqitur ndaj disa funksionarëve publikë dhe shtetasve të tjerë është ende në vijim, në fazën e shqyrtimit gjyqësor të ankimit të kërkuesve ndaj vendimit të prokurorit të Prokurorisë pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë për mosfillimin e procedimit penal. Ndaj çdo pretendim kërkuesit mund t'i parashtrojnë përpara gjykatave të juridiksionit të zakonshëm gjer në Gjykatën e Lartë, të cilat kanë kompetencën të vlerësojnë dhe vendosin mbi ligjshmërinë e vendimit të prokurorit dhe të urdhërojnë, nëse është rasti, regjistrimin e procedimit penal dhe kryerjen e hetimeve. Nisur nga kjo, Kolegji vëren se kërkuesit kanë ende mjete ligjore në dispozicion që si gjatë atij procesi, ashtu edhe në përfundim të tij, të paraqesin pretendimet e tyre për të drejtat e pretenduara si të shkelura përpara gjykatave të juridiksionit të zakonshëm gjer në Gjykatën e Lartë, sikundër edhe nëpërmjet kundërshtimit eventual të vendimit gjyqësor përfundimtar në këtë Gjykatë.

19. Për sa më sipër, Kolegji vlerëson se kërkuesit nuk legjitimohen t'i drejtohen Gjykatës për kundërshtimin e shkresës së Prokurorisë së Posaçme pasi, bazuar në nenin 131, pika 1, shkronja "f", të Kushtetutës, ata kanë ende mjete juridike efektive në dispozicion për mbrojtjen e të drejtave të pretenduara si të cenuara. Në kushtet kur ky kriter paraprak nuk plotësohet, analiza e përmbushjes së kriterëve të tjera të pranueshmërisë së ankimit kushtetues individual bëhet e panevojshme, për shkak të karakterit kumulativ të tyre.

20. Në përfundim, Kolegji çmon se kërkesa nuk plotëson kriteret ligjore për pranimin e saj për shqyrtim në seancë plenare.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, bazuar në nenet 31 dhe 31/a, pikat 1 dhe 2, shkronja “d”, të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar,

V E N D O S I:

Moskalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare.