



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

## KËSHILLI I LARTË I PROKURORISË

### VENDIM

Nr. 59, datë 18.03.2021

Këshilli i Lartë i Prokurorisë, i mbledhur sot, në Tiranë, më datë 18.03.2021, shqyrtoi në seancë plenare publike çështjen që i përket:

**ANKUESI:** **Albert Kuliçi**, me detyrë prokuror në prokurorinë pranë Gjykatës së Shkallës së Parë Vlorë.

**OBJEKTI:**

- 1. Konstatimi i pavlefshmërisë absolute të Udhëzimit të Përgjithshëm Nr.16, datë 14.12.2020 "Për disa ndryshime në Udhëzimin e Përgjithshëm Nr.12, datë 20.07.2020 "Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm", të Prokurorit të Përgjithshëm.*
- 2. Konstatimi i pavlefshmërisë absolute të Udhëzimit të Përgjithshëm Nr.12, datë 20.07.2020 "Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm", të ndryshuar, të Prokurorit të Përgjithshëm.*

**BAZA LIGJORE:** *Nenet 148/2 dhe 118 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; Nenet 24, 25, 246/6, 277, 291, 327, 328, 329/5, 329/a, 332/ç, 332/d pika 2 dhe 3 dhe 408 të Kodit të Procedurës Penale të R. Shqipërisë; Nenet 1 dhe 1/a të Kodit Penal të R. Shqipërisë; Nenet 6, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 dhe 52 të ligjit Nr.97/2016 "Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë"; Neni 159 e vijues i ligjit 115/2016 "Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë"; Nenet 23, 44 pika 2, 28, 29, 100, 108, 110, 111, 113, dhe 136, pika 4 të Kodit të Procedurës Administrative", si dhe çdo dispozitë ligjore, dispozitë nënligjore, ligj apo akt nënligjor, i cili gjen zbatim në rastin objekt ankimi.*

## KËSHILLI I LARTË I PROKURORISË,

Pasi u njoh me relacionin dhe rekomandimin e relatorit të çështjes z. Alfred Balla, si dhe shqyrtoi e analizoi çështjen në tërësi,

### V Ë R E N:

#### I. RRETHANAT E ÇËSHTJES

1. Çështja që paraqitet për shqyrtim është iniciuar mbi bazën e ankesës së paraqitur nga prokurori Albert Kuliçi e administruar pranë KLP-së, me Nr.1825 prot, datë 29.12.2020.
2. Ankuesi nëpërmes ankesës kërkon nga KLP-ja: *“Konstatimin e pavlefshmërisë absolute të Udhëzimeve të Përgjithshme Nr.16, datë 14.12.2020 dhe Nr.12, datë 20.07. 2020 të Prokurorit të Përgjithshëm”*, sipas objektit të përshkruar më sipër.
3. Çështja u pranua dhe u mor në shqyrtim nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë mbi bazën e pikës 1, të nenit 47, të Ligji 97/2016 *“Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë”* i cili përcakton se: *“Prokurori mund të kundërshtojë paligjshmërinë apo pabazueshmërinë e udhëzimeve të përgjithshme, duke bërë ankim në Këshillin e Lartë të Prokurorisë”*.
4. Udhëzimi Nr. 12, objekt ankimi, është miratuar më datë 20.07.2020 dhe ka hyrë në fuqi në datën 07.09.2020, ndërsa Udhëzimi Nr.16, *“Për disa ndryshime në Udhëzimin e Përgjithshëm Nr.12, datë 20/07/2020 “Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm”* është miratuar me datë 14.12.2020 dhe ka hyrë në fuqi menjëherë.
5. Ankuesi Albert Kuliçi i është drejtuar edhe më parë Këshillit me kërkesën për: *“Shfuqizimin neneve 12 pika 3, 13, 14, 15 pika 1, 16 pika 2, 17 pikat 1 dhe 2, 18 dhe 21, të udhëzimit Nr.12 datë 20.07.202,”* dhe Këshilli me vendimin Nr.318, datë 29.12.2020, ka vendosur:
  1. *Rrëzimin e kërkesës së ankuesit për shfuqizimin e neneve 12 dhe 16 të Udhëzimit Nr.12, datë 20.07.2020, të Prokurorit të Përgjithshëm, “Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm”*.

- II. *Deklarimin e përfundimit të procedurës administrative pa vendim përfundimtar, filluar mbi bazën e ankimit Nr.1384 Prot, datë 14.09.2020 të prokurorit Albert Kuliçi, me objekt shfuqizimin e pjesëshëm të udhëzimit të Prokurorit të Përgjithshëm Nr.12, datë 20.07.2020 “Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm”, vetëm sa i takon neneve 13, 14, 15 pika 1, , 17 pikat 1 dhe 2, 18 dhe 21.*
6. Në seancën plenare të datës 14.01.2021 të Këshillit të Lartë të Prokurorisë është vendosur caktimi i zotit Alfred Balla relator për shqyrtimin e kësaj kërkesë.

## II. PRETENDIMET E ANKUESIT.

7. Ankuesi Albert Kuliçi, ka parashtruar me shkrim në ankim faktin se Udhëzimi i Përgjithshëm Nr.16, datë 14.12.2020 “*Për disa ndryshime në Udhëzimin e Përgjithshëm Nr.12, datë 20.07.2020 “Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm”, të Prokurorit të Përgjithshëm, është nxjerrë në kundërshtim flagrant me ligjin dhe nga organ inkompetent, e si i tillë është akt absolutisht i pavlefshëm.*
8. Sipas ankuesit, nga përmbajtja e aktit që kundërshtohet, rezulton se ky akt ka dalë në mbështetje të neneve 148 e 148/b shkronja “b”, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neneve 38, pika 2 shkronja “b”, 43, 46, 48, 52 e vijues të ligjit 97/2016 “*Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë*”; neneve 24, 25 pika 2 e vijues të K.Pr.Penale; nenit 52 e vijues të ligjit Nr.96/2016 “*Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë*”; nenit 159 e vijues të ligjit Nr.115/2016 “*Mbi organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë*”, si dhe nenit 132 e vijues të Kodit të Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë. Nga përmbajtja e dispozitave të mësipërme ligjore, rezulton se shumica e tyre nuk kanë lidhje me aktin e nxjerrë.
9. Ndërsa për sa i takon nenit 148 të Kushtetutës, ankuesi pretendon se, si në frymë ashtu dhe në gërmë, ky nen nuk parashikon ndonjë rregullim në lidhje me të drejtën e Prokurorit të Përgjithshëm për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme të detyrueshme.
10. Neni 148/b shkronja “b” i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë sanksionon se: “*b) nxjerr udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët, me përjashtim të prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme*”. Nga përmbajtja e kësaj dispozite del e qartë kompetenca e Prokurorit të Përgjithshëm për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët e juridiksionit të përgjithshëm. Mirëpo, kjo kompetencë nuk mund të jetë e

pakufizuar, për faktin se kjo kompetencë është normuar në ligjin Nr.97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, i cili në nenin 38, pika 2, shkronja “b” sanksionon se: “2. Prokurori i Përgjithshëm ushtron këto kompetenca: b) nxjerr udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët e prokurorive të juridiksionit të përgjithshëm dhe mbikëqyr zbatimin e tyre”.

11. Pra sa më sipër, sipas ankuesit del qartë se e drejta kushtetuese e Prokurorit të Përgjithshëm e sanksionuar në nenin 148/b shkronja "b", të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është transpozuar në këtë dispozitë ligjore, por duke ngarkuar njëkohësisht Prokurorin e Përgjithshëm me mbikëqyrjen e zbatimit të udhëzimeve të përgjithshme që nxirren prej tij.
12. Për këtë arsye, bazuar edhe në nenin 118 të Kushtetutës, ankuesi thekson se Kushtetuta prevalon në çdo rast, në rast se aktet e nxjerra nuk janë konform pushtetit që ligji u ka dhënë. Organet e administratës që nxjerrin këto akte janë të detyruara që në zbatim të Kushtetutës të nxjerrin vetëm akte nënligjore në bazë dhe në zbatim të ligjit. Në asnjë rast organet e administratës (në rast se ligji nuk ja u jep këtë të drejtë që të nxjerrin një akt normativ nënligjor siç mund të jepet shpesh me dispozita transitorë) nuk mund të bëjnë interpretime të ligjit, (atribut ky i Gjykatës Kushtetuese) shtesa apo amendime të tij.
13. Përveç sa më sipër, akti i një organi më të ulët nuk mund të ndryshojë ligjin apo aktin e një organi më të lartë. (akti i një organi administrativ nuk mund të ndryshojë ligjin me të cilin ky organ operon por duhet të jetë në bazë dhe në zbatim të tij).
14. Ankuesi arsyeton se ky udhëzim është nxjerrë në referim dhe interpretim të gabuar të neneve 43, 46, 48 dhe 52, të ligjit Nr.97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, të cilat nuk kanë lidhje me kompetencën e Prokurorit të Përgjithshëm për nxjerrjen e udhëzimeve të përgjithshme.
15. Ankuesi pretendon se Prokurori i Përgjithshëm, ka marrë kompetencat e drejtuesit të prokurorisë, duke normuar me një udhëzim të përgjithshëm, detyrueshmërinë e ushtrimit të kompetencave të drejtuesit të prokurorisë në drejtimin administrativ të prokurorisë, e për rrjedhojë në detyrimin e të gjithë prokurorëve që të zbatojnë këtë udhëzim, për vetë faktin se ligji ka sanksionuar se udhëzimet e përgjithshme janë të detyrueshme.
16. Ankuesi fokusohet tek interpretimi i nenit 46 të ligjit Nr.97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë” pasi vlerëson se, paqartësia e këtij udhëzimi, ka ardhur për shkak të moskuptimit të drejtë të këtij neni.
17. Ankuesi pretendon gjithashtu se bazueshmëria ligjore e udhëzimit tek nenet 24 dhe 25 pika 2 e vijues të K. Pr. Penale, neni 52 i ligjit Nr.96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar dhe neni 159 i ligjit Nr.115/2016 “Mbi organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë” i ndryshuar, nuk qëndron, pasi

përmbajtja e këtyre dispozitave nuk ka lidhje me fushën e veprimtarisë që është rregulluar përmes aktit që kundërshtohet.

18. Sa më sipër ankuesi shpreh bindjen e tij se, Prokurori i Përgjithshëm edhe pse gëzon kompetencën për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme, kjo kompetencë nuk mund të shtrihet në çdo fushë që lidhet me organizimin dhe funksionimin e prokurorisë.
19. Bazuar në analizën e mësipërme ankuesi çmon se Udhëzimi i Përgjithshëm Nr.16, datë 14.12.2020 "*Për disa ndryshime në Udhëzimin e Përgjithshëm Nr.12, datë 20.07.2020 "Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm"* i Prokurorit të Përgjithshëm, është një akt administrativ absolutisht i pavlefshëm, pasi është nxjerrë në kundërshtim flagrant me ligjin, si dhe nga një organ inkompetent, akt i cili mund dhe duhet të nxirret vetëm nga drejtuesit e prokurorive me juridiksion të përgjithshëm
20. Gjithashtu ankuesi ka paraqitur në ankimin objekt shqyrtimi edhe konsiderata dhe në lidhje me ankimin të bërë më parë nga ai, ndaj Udhëzimit të Përgjithshëm Nr.12, datë 20.07.2020 "*Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm"*, të Prokurorit të Përgjithshëm, të pandryshuar, duke kërkuar konstatimin e pavlefshmërisë absolute edhe të këtij udhëzimi, pasi është në kundërshtim flagrant me ligjin si dhe është nxjerrë nga një organ inkompetent.

### III. VLERËSIMI I KËSHILLIT TË LARTË TË PROKURORISË

21. Këshilli pasi vlerësoi kriteret formale të ankesës si dhe kompetencën e tij për të shqyrtuar këtë ankesë të bazuar në nenin në pikën 1, të nenit 47, të Ligji 97/2016 për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë i cili përcakton se: "*Prokurori mund të kundërshtojë paligjshmërinë apo pabazueshmërinë e udhëzimeve të përgjithshme, duke bërë ankim në Këshillin e Lartë të Prokurorisë"*, pranoi për shqyrtim çështjen duke arsyetuar si më poshtë:
22. Udhëzimi i përgjithshëm, Nr.12, datë 20.07.2020 "*Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm"*, si dhe plotësimi e saktësimi i tij me ndryshimet e nevojshme nëpërmjet Udhëzimit të Përgjithshëm Nr.16, datë 14.12.2020 "*Për disa ndryshime në Udhëzimin e Përgjithshëm Nr.12, datë 20.07.2020 "Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm"*, të Prokurorit të Përgjithshëm, ndër të tjera, ka për qëllim përmirësimin e veprimtarisë organizative e funksionale apo procedurale në prokurori. Objekti i tij është

përcaktimi i marrëdhënieve administrative dhe procedurale penale ndërmjet prokurorit dhe drejtuesit të Prokurorisë (zv/drejtuesit, drejtuesit të seksionit etj.) Këto synime si më sipër janë përcaktuar qartë në nenet 1 dhe 2 të udhëzimit.

23. Këshilli vëren se, fillimisht në ankim është pretenduar lidhur me mungesën e relevancës së dispozitave ligjore të përmendura në pjesën hyrëse të udhëzimit, kryesisht sa i përket kompetencës së Prokurorit të Përgjithshëm për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme. Në analizë të udhëzimit të përgjithshëm (Nr.12, datë 20.07.2020) rezulton se janë përmendur si referenca ligjore jo vetëm dispozitat mbi kompetencën e Prokurorit të Përgjithshëm, por edhe ato dispozita që kanë të bëjnë me qëllimin dhe objektin e këtij udhëzimi të përcaktuara në nenet 1 dhe 2 të tij. Në këtë kuptim, është synuar përcaktimi i një baze ligjore të plotë, ezauruese lidhur me problematikat që Prokurori i Përgjithshëm ka synuar të rregullojë nëpërmjet udhëzimit të përgjithshëm.
24. Është e njohur edhe në institute të tjera ligjore, se baza juridike e akteve ligjore nuk kufizohet vetëm në përcaktimin e normës juridike prej së cilës buron një kompetencë e caktuar formale për të ndërmarrë një akt, urdhër, udhëzim apo vendim, por edhe te paraqitja e dispozitave ligjore që ndërthuren me të gjatë zbatimit në praktikë. Në këtë pjesë, ankimi paraqitet kontradiktor, pasi nga njëra anë synon skrupulozitetin e referencës së saktë ligjore në aktin që kundërshton, nga ana tjetër ka përcaktuar si bazë ligjore të vetën, ndër të tjera, nenet 1 dhe 1/a të Kodit Penal. Këto dispozita dukshëm nuk kanë lidhje me objektin e ankimit, pasi bëjnë fjalë për ndarjen e veprave penale dhe bazat e legjislacionit penal, por me vullnet të lirë, gjithsesi janë paraqitur nga ankuesi si bazë ligjore e ankesës.
25. Megjithatë, pa u ndalur në citimin e dispozitave ligjore të përmendura në pjesën hyrëse të udhëzimit të Prokurorit të Përgjithshëm, nuk konstatohet ndonjë problematikë lidhur me to, pasi formalisht udhëzimi përmbush edhe kushtet e parashikuara në nenin 99/2 të Kodit të Procedurave Administrative.
26. Në ankim është pretenduar se udhëzimi i Prokurorit të Përgjithshëm vjen në kundërshtim me nenin 118 të Kushtetutës, në bazë të të cilit përcaktohet se: *1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë.* Në vijim, në ankim citohet se: *“Në rastet kur ligji nuk parashikon gjë, ose nuk jep kompetenca të veçanta për organe apo subjekte të veçanta për nxjerrjen e këtyre akteve, atëherë është vetëm ligji ai i cili duhet të zbatohet.”* Konstatohet se në parim definicioni i mësipërm është i drejtë, por ai nuk rezulton se lidhet apo të jetë relevant me parashikimet kushtetuese dhe ligjore për Prokurorinë.
27. Në nenin 148/b të Kushtetutës përcaktohet se: *“Prokurori i Përgjithshëm nxjerr udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët, me përjashtim të prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme.”* Në nenin 148/2 të Kushtetutës përcaktohet se: *“Prokuroria është organ i pavarur që garanton mbarëvajtjen, kontrollin e veprimeve të saj dhe respekton pavarësinë*

*e brendshme të prokurorëve për hetimin dhe ndjekjen penale, sipas ligjit.” Në nenin 46/3 të ligjit Nr.97/2016 është përcaktuar se: “3. Prokurori i Përgjithshëm mund të nxjerrë udhëzime të përgjithshme: ç) për raste të tjera që nuk kanë lidhje me çështje konkrete.”*

28. Nga interpretimi i dispozitave të mësipërme, rezulton se është vetë Kushtetuta që ka autorizuar Prokurorin e Përgjithshëm të nxjerrë udhëzime të përgjithshme për prokurorët. Ndërsa ligji Nr.97/2016 e ka detajuar këtë kompetencë kushtetuese më tej, duke përcaktuar se këto udhëzime mund të jenë të natyrës administrative ose procedurale, duke respektuar gjithnjë garantimin e mosçënimit të pavarësisë së prokurorëve.
29. Nga interpretimi i nenit 46/3, germa ç) të ligjit Nr.97/2016, rezulton se ligji i ka atribuar Prokurorit të Përgjithshëm kompetencën e nxjerrjes së udhëzimeve të përgjithshme edhe për raste të tjera, që nuk kanë të bëjnë me çështje konkrete. Ligji, në pikën e mësipërme, në harmoni edhe me nenin 38 të tij, nuk ka përcaktuar nominalisht problematikat që mund të gjejnë rregullim nëpërmjet nxjerrjes së udhëzimit të përgjithshëm, por pavarësisht kësaj, ato kryhen duke mbajtur në konsideratë përcaktimet kushtetuese, sipas të cilave prokuroria është organ i pavarur që *garanton mbarëvajtjen, kontrollin e veprimeve të saj* dhe respekton *pavarësinë e brendshme të prokurorëve për hetimin dhe ndjekjen penale, sipas ligjit*. Pra, dispozitat kushtetuese kanë përcaktuar qartë se prokuroria, midis të tjerave, *garanton mbarëvajtjen dhe kontrollin e veprimeve të saj*, si edhe respekton pavarësinë e prokurorëve sipas ligjit.
30. Bazuar sa më lart, nuk qëndron pretendimi se udhëzimi i Prokurorit të Përgjithshëm nuk është në përputhje me nenin 118 të Kushtetutës, për shkak se autorizimi për të nxjerrë udhëzime buron drejtpërdrejtë nga Kushtetuta, ku është përcaktuar në mënyrë të përgjithshme rrethi i çështjeve që mund të rregullohen nëpërmjet udhëzimit të përgjithshëm dhe parimet mbi bazën e të cilave mund të kryhen ato, ku theksi vihet te respektimi i pavarësisë së prokurorëve.
31. Në këtë kontekst, ankimi karakterizohet edhe nga një kontradiktë, pasi nga njëra anë është pretenduar se udhëzimi i Prokurorit të Përgjithshëm nuk është në përputhje me nenin 118 të Kushtetutës, nga ana tjetër është pretenduar se udhëzimi, ndaj të cilit është paraqitur ankimi, duhej të nxirrej nga drejtuesit e prokurorive me juridiksion të përgjithshëm, pasi Prokurori i Përgjithshëm nuk ka kompetencë në nxjerrjen e këtij akti, ndërkohë që nuk përcaktohet në ndonjë dispozitë të ligjit kompetenca e drejtuesit të Prokurorisë për të nxjerrë udhëzime të detyrueshme në fushat konkrete që janë rregulluar në udhëzimin e Prokurorit të Përgjithshëm.
32. Në vijim të kësaj më lart, në ankim është pretenduar se Prokurori i Përgjithshëm nuk ka kompetencë për nxjerrjen e udhëzimeve të përgjithshme që kanë të bëjnë me të drejtën e drejtuesit të prokurorisë në lidhje me ushtrimin e ndjekjes penale dhe me drejtimin administrativ të Prokurorisë. Për rrjedhojë është pretenduar se udhëzimi i Prokurorit të Përgjithshëm është një akt absolutisht i pavlefshëm, pasi është nxjerrë në kundërshtim

flagrant me ligjin, si edhe nga një organ inkompetent. Në disa pjesë të ankimit është përsëritur se përcaktimi i rregullave të detajuara në lidhje me kompetencën e drejtuesit të prokurorisë në drejtimin administrativ të Prokurorisë dhe në ushtrimin e ndjekjes penale, ka cënuar në thelb të drejtën e drejtuesit të prokurorisë për këto aspekte (drejtimin administrativ dhe ushtrimin e ndjekjes penale).

33. Në pretendimet e parashtruara në ankim konstatohet se, mungon kuptimi i drejtë ndërmjet konceptit të marrëdhënieve administrative dhe marrëdhënieve procedurale në prokurori. Kjo është një nga arsyet, por jo e vetmja, që ankuesi shpeshherë është konfunduar gjatë arsyetimit të tij, edhe për koncepte apo institute tashmë të konfirmuara nga Kushtetuta, por edhe në tërësi nga legjislacioni i paketës ligjore për reformimin e drejtësisë, veçanërisht ligji për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë. Si rrjedhojë, interpretimet e dispozitave kushtetuese, por edhe atyre ligjore, kryesisht ato të ligjit për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë, janë kryer sipas interpretimit literal dhe gramatikor, pa u shoqëruar me asnjë interpretim teologjik, sistematik apo logjik i tyre, çka është e nevojshme dhe e domosdoshme në rastin konkret.
34. Në nenin 46 të ligjit Nr.97/2016 është përcaktuar se: *“4. Drejtuesit e prokurorive mund të nxjerrin udhëzime të përgjithshme për çështje të organizimit dhe funksionimit të prokurorisë që drejtojnë, si dhe për lehtësimin e zbatimit të udhëzimeve të Prokurorit të Përgjithshëm, sipas nenit 43, shkronja “dh”, të këtij ligji. (...)”*. Kjo dispozitë bën fjalë pikërisht për udhëzimet e përgjithshme të detyrueshme. Ndërsa në nenin 38 të ligjit është përcaktuar se: *“2. Prokurori i Përgjithshëm ushtron këto kompetenca: b) nxjerr udhëzime të përgjithshme me shkrim për prokurorët e prokurorive të juridiksionit të përgjithshëm dhe mbikëqyr zbatimin e tyre; f) kujdeset për ushtrimin e kompetencave ligjore dhe kushtetuese të prokurorisë;*
35. Nga interpretimi i dispozitave të mësipërme rezulton se vetëm në dy raste drejtuesi i prokurorisë mund të nxjerrë udhëzime të përgjithshme të detyrueshme për prokurorinë ku ushtron detyrën: për çështjet e organizimit dhe funksionimit të prokurorisë që drejton dhe për lehtësimin e zbatimit të udhëzimeve të Prokurorit të Përgjithshëm. Çështjet e organizimit dhe funksionimit të prokurorisë i referohen kategorisë së çështjeve të natyrës administrative që mund të ketë prokuroria si ndarja e detyrave ndërmjet punonjësve të Prokurorisë, apo edhe ndarja e detyrave administrative ndërmjet prokurorëve (p.sh. prokurorë regjistri, prokurorë të marrëdhënieve me publikun, caktimi i zv/drejtuesit, caktimi i prokurorit për hetimin e një kategorie të caktuar veprash penale etj.) si edhe detyra të tjera që kanë të bëjnë me marrëdhëniet me publikun apo palët. Në asnjë rast, kjo kompetencë nuk nënkupton kompetenca të drejtuesit të Prokurorisë në nxjerrjen e udhëzimeve të përgjithshme të detyrueshme në fushën procedurale apo me fjalë të tjera, në ushtrimin e ndjekjes penale apo përfaqësimit në gjykim.
36. Në nenin 43 të ligjit Nr.97/2016 janë përcaktuar kompetencat e drejtuesit të prokurorisë në fushën e ushtrimit të ndjekjes penale, por në asnjë prej tyre nuk përcaktohet kompetenca



për nxjerrjen e udhëzimeve të përgjithshme të detyrueshme, por vetëm udhëzime për ecurinë e procedimeve apo çështjeve të caktuara ( të cilat janë jo të detyrueshme).

37. Prokurori i Përgjithshëm ka kompetencën për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme të detyrueshme në fushën procedurale apo në atë ushtrimit të ndjekjes penale. Kjo rezulton prej interpretimit të neneve 38/2/f dhe 46/2/3 të ligjit Nr.97/2016, pasi Prokurori i Përgjithshëm është i ngarkuar nga kushtetuta dhe ky ligj të *kujdeset për ushtrimin e kompetencave ligjore dhe kushtetuese të prokurorisë*. Kompetencat ligjore dhe kushtetuese të prokurorisë janë kryesisht ushtrimi i ndjekjes penale dhe përfaqësimi i akuzës në gjykim dhe termi ligjor që përdor ligji “*kujdeset*” nënkupton pikërisht kompetencën e Prokurorit të Përgjithshëm për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme të detyrueshme për aspekte procedurale apo që kanë të bëjnë me ushtrimin e ndjekjes penale. Kjo përforcohet edhe me shumë nga fakti se pikërisht në nenin 46/3/b Prokurorit të Përgjithshëm i njihet kompetenca për të nxjerrë udhëzime *për të siguruar zbatimin e njëjtë të ligjit dhe ndjekjes penale, bazuar në vendimet gjyqësore*;
38. Udhëzimi i Prokurorit të Përgjithshëm, objekt ankimi, në dispozitat që kundërshtohet nga ankuesi, ka si qëllim rregullimin e marrëdhënieve procedurale apo me fjalë të tjera, ato që lindin në ushtrimin e ndjekjes penale, të cilat krijohen ndërmjet drejtuesit të prokurorisë dhe prokurorit, si pasojë e një procedimi apo çështjeje konkrete penale dhe jo si pasojë e marrëdhënies administrative drejtues prokurorie – prokuror.
39. Në dispozitat e udhëzimit që janë objekt ankimi, është synuar të rregullohet mënyra e informimit dhe komunikimit ndërmjet prokurorit dhe drejtuesit të prokurorisë për aspekte të ndryshme procedurale që kanë të bëjnë me mënyrën e ushtrimit të ndjekjes penale. Jo pa qëllim ligji ia ka atribuuar kompetencën për nxjerrjen e udhëzimeve të përgjithshme të detyrueshme Prokurorit të Përgjithshëm në fushën procedurale penale në mënyrë që të krijohen praktika të unifikuara, duke pasur në konsideratë garantimin e pavarësisë në ushtrimin e funksioneve nga prokurori, dhe të përgjithshme për të gjitha prokuroritë, duke shmangur në këtë mënyrë praktikatat individuale të seicilës prokurori.
40. Interpretimi i ofruar nga ankuesi lidhur me nenin 52 të ligjit Nr.97/2016, mbi bazën e të cilit ka argumentuar se Prokurori i Përgjithshëm ka cwnuar në thelb të drejtën e drejtuesit të prokurorisë në lidhje me drejtimin administrativ të Prokurorisë, është i pasaktë dhe jashtë kontekstit e interpretimit harmonik edhe me dispozita të tjera.
41. Premisa e arsyetimit se kjo dispozitë sanksionon dhe rregullon në mënyrë të detajuar kompetencën e drejtuesit të Prokurorisë në drejtimin administrativ të prokurorisë, është e saktë, por rezultati i arsyetimit si më sipër, është i gabuar.  
*Së pari*, sepse Prokurori i Përgjithshëm ka nxjerrë një udhëzim të përgjithshëm të detyrueshëm për të gjitha prokuroritë e juridiksionit të përgjithshëm dhe jo për prokurori të përcaktuara individualisht.

**Së dyti**, përgjegjësia e drejtuesit të prokurorisë, përcaktuar në pikën 1 të nenit 52 për *mbarëvajtjen e punës dhe marrjen e masave dhe veprimeve për të siguruar efikasitetin dhe ligjshmërinë e veprimtarisë së prokurorisë që drejton*, nuk mund të interpretohet e shkëputur nga detyrimi ligjor i përcaktuar në pikën 1 të nenit 46 sipas të cilit *1. Prokurorët më të lartë mund të nxjerrin udhëzime të përgjithshme dhe të arsyetuara me shkrim, të cilat janë të detyrueshme për prokurorët më të ulët*. Përkundrazi në kuadër të parimit të ligjshmërisë, drejtuesi i Prokurorisë ka detyrimin të zbatojë udhëzimin e përgjithshëm të P.P, për shkak se vetë ligji e ka ngritur në nivelin e një detyrimi ligjor. Pra, përgjegjësia për mbarëvajtjen e punës dhe marrjen e masave dhe veprimeve për të siguruar efikasitetin dhe ligjshmërinë e veprimtarisë së prokurorisë që drejton, nënkupton njëkohësisht edhe zbatimin e udhëzimeve të Prokurorit të Përgjithshëm në këtë drejtim.

**Së treti**, ndryshe nga dispozitat që kundërshtohen nëpërmjet ankimit, të cilat kanë karakter procedural, neni 52 ka të bëjë me aspektin administrativ të drejtimit të prokurorisë, madje dhe në titull dispozita i referohet *“drejtimit administrativ në prokurori”*.

**Së katërti**, asnjë udhëzim i përgjithshëm i detyrueshëm nuk e pengon drejtuesin e prokurorisë të normojë me udhëzim të përgjithshëm për prokurorinë që drejton aspekte të çështjeve administrative të prokurorisë, për sa kohë nuk gjejnë rregullim të përgjithshëm në udhëzimet e Prokurorit të Përgjithshëm.

**Së pesti**, në nenin 52/1 ligji përcakton se drejtuesi i prokurorisë është *përgjegjës* për kryerjen e detyrave që ngarkohen nga kjo dispozitë dhe nuk përcakton ndonjë kompetencë të tij për nxjerrjen e udhëzimeve të përgjithshme.

42. Për rrjedhojë, është i pabazë pretendimi se Prokurori i Përgjithshëm ka marrë kompetencat e drejtuesit të prokurorisë, duke normuar me një udhëzim të përgjithshëm detyrueshmërinë e ushtrimit të kompetencave të drejtuesit të prokurorisë në drejtimin administrativ të Prokurorisë, e për rrjedhojë në detyrimin e të gjithë prokurorëve që të zbatojnë këtë udhëzim, për vetë faktin se ligji ka sanksionuar se udhëzimet e përgjithshme janë të detyrueshme.
43. Konstatohet se nuk ka asnjë cenim të kompetencave të drejtuesit të prokurorisë të parashikuara në nenet 42, 43 dhe 52 të ligjit Nr.97/2016 apo përvetësim të këtyre kompetencave. Pra, në asnjë rast udhëzimi i përgjithshëm objekt ankimi, nuk i siguron Prokurorit të Përgjithshëm ndonjë kompetencë mbi aspektet procedurale që kundërshtohen nga ankuesi.
44. Sipas tij, nga një anë ankuesi e njeh faktin se është i detyrueshëm ushtrimi i kompetencave nga drejtuesi i prokurorisë, njeh faktin se udhëzimi i Prokurorit të Përgjithshëm është i detyrueshëm për t'u zbatuar, por kundërshton faktin që Prokurori i Përgjithshëm të nxjerrë udhëzim të përgjithshëm të detyrueshëm për këtë rast, kur ndërkohë neni 38 përcakton qartë se 2. Prokurori i Përgjithshëm ushtron këto kompetenca: *c) siguron mbarëvajtjen e punës në administratën e prokurorisë së juridiksionit të përgjithshëm; f) kujdeset për ushtrimin e kompetencave ligjore dhe kushtetuese të prokurorisë;*

45. Këshilli i Lartë i Prokurorisë gjatë vendimmarrjes së tij Nr.318, datë 29.12.2020 ka diskutuar dhe ligjshmërinë e bazueshmërinë e Udhëzimit Nr.12 dhe konkretisht ka thënë: *”.... Nëpërmjet këtij Udhëzimi, Prokurori i Përgjithshëm ka synuar të unifikojë të drejtat dhe detyrimet e prokurorëve në ushtrimin e funksioneve, marrëdhëniet me drejtuesit e prokurorive si prokurorë më të lartë dhe informimin e koordinimin në veprimtarinë e prokurorisë, për të siguruar pavarësinë dhe autonominë e prokurorit në ushtrimin e funksioneve, duke qartësuar kuptimin dhe zbatimin në praktikë të disa çështjeve ligjore që lidhen me respektimin e parimeve të ligjshmërisë’, detyrueshmërisë së ndjekjes penale për përmirësimin e veprimtarisë organizative dhe funksionale apo procedurale në prokurori, por pa cenuar parimin e pavarësisë së prokurorëve në hetimin dhe përfaqësimin në gjyq të çështjeve konkrete. Ky udhëzim në përgjithësi i përmbahet në mënyrë korrekte parashikimeve Kushtetuese dhe atyre ligjore, konkretisht të drejtave por dhe detyrimeve të prokurorëve të normuara në ligjin Nr.97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë” si dhe Kodit të Procedurës Penale. Në pjesën më të madhe dispozitat e Udhëzimit janë të njëjta me ato që ligji parashikon por duke i përdorur këto përcaktime ligjore për të normuar fusha të veçanta të aktivitetit të prokurorisë për grup çështjesh të caktuara, për shkak të rëndësisë së veçantë që ato paraqesin...”*
46. Ky është dhe një argument më shumë në shtesë të diskutimit përfundimtar të Këshillit për të vendosur rrëzimin e kërkesave si të pabazuar në ligj e në prova.

### **PËR KËTO ARSYE,**

Në përfundim të shqyrtimit, Këshilli i Lartë i Prokurorisë bazuar në nenet: 149/a/1/“e”, të Kushtetutës; në nenet 90, 113/1, 136/4, të Kodit të Procedurave Administrative; në nenet 164/8, 189/3 dhe 190/4 të Ligjit Nr.115/2016, “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë”, i ndryshuar; në nenin 47/1 të ligjit Nr.97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”;

### **V E N D O S I:**

1. Rrëzimin si të pabazuar në ligj, të kërkesës së prokurorit Albert Kuliçi për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të Udhëzimit të Përgjithshëm Nr.16, datë 14.12.2020 “Për disa ndryshime në Udhëzimin e Përgjithshëm Nr.12, datë 20.07.2020 “Mbi rregullimin e marrëdhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën

dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm”, të Prokurorit të Përgjithshëm.

2. Rrëzimin si të pabazuar në ligj, të kërkesës së prokurorit Albert Kuliçi për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të Udhëzimit të Përgjithshëm Nr.12, datë 20.07.2020 “Mbi rregullimin e marrë-dhënieve mes prokurorëve dhe drejtuesve të prokurorisë, informimin, transparencën dhe garantimin e pavarësisë, në prokuroritë me juridiksion të përgjithshëm”, të ndryshuar, të Prokurorit të Përgjithshëm.
3. Ky vendim i njoftohet brenda 5 ditëve ankuesit dhe Prokurorit të Përgjithshëm.
4. Ky vendim hyn në fuqi menjëherë dhe publikohet në faqen zyrtare të Këshillit.

### KËSHILLI I LARTË I PROKURORISË

**KRYETAR**

**GENT IBRAHIMI**

**ZV/KRYETAR**

**ALFRED BALLA**

**ANËTAR**

**KOSTAQ BELURI**

**ANËTAR**

**BUJAR SHESHI**

**ANËTAR**

**NURIHAN SEITI**

**ANËTAR**

**ELOIDA GOXHI**

**ANËTAR**

**ESMERALDA KESHI**

**ANËTAR**

**MOISI DUDA**

**ANËTAR**

**VATË STAKA**

**ANËTAR**

**SANDËR BECI**

**ANËTAR**

**TARTAR BAZAJ**