* Veliaj kundërshton në Gjykatën Kushtetuese shkarkimin nga detyra

Veliaj: Kushtetuta mbi ligjin! Neni 115 është filtër i detyrueshëm për çdo shkarkim.

* Veliaj kundërshton në Gjykatën Kushtetuese shkarkimin nga detyra

Veliaj: Neni 62 i ligjit për qeverisjen vendore interpretohet vetëm brenda kornizës së nenit 115 të Kushtetutës.

**Pasazhet e kërkesës:**

1. Bazuar në nenin 115 të Kushtetutës, Kryetari i Bashkisë mund të shkarkohet për shkelje të rënda të Kushtetutës ose të ligjeve dhe mund të ankohet në Gjykatën Kushtetuese brenda 15 ditëve, ankim i cili pezullon efektet e vendimit të Këshillit të Ministrave. *(shih vendimet nr. 15, datë 08.06.2009; nr.22, datë 07.10.2008; nr.39, datë 29.12.2005 të Gjykatës Kushtetuese)* Në bazë të këtij parashikimi kushtetues, përmes parashikimeve të ligjit nr.139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, legjislatori ka vlerësuar të specifikojë dy raste të asaj që do të konsiderohet shkelje e rëndë e Kushtetutës dhe ligjeve, përmes parashikimeve të gërmës “b” dhe “c” të nenit 62 të këtij ligjit, nëse Kryetari i Bashkisë: dënohet për kryerjen e një vepre penale, me vendim të formës së prerë, nga gjykata; nuk paraqitet në detyrë për një periudhë 3-mujore të pandërprerë. Vetë legjislatori, ka përcaktuar se ky ligj, ka dalë edhe në bazë dhe për zbatim të nenit 115 të Kushtetutës. Për këtë arsye, shkarkimi i kryetarit të bashkisë është brenda juridiksionit kushtetues. Interpretimi pajtues është i mundur kur një ligj apo 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. *(Vendimi nr. 29, datë 31.05.2010 i Gjykatës Kushtetuese)* Interpretimi pajtues është i mundur kur një ligj apo dispozitë ligjore mund të interpretohet në më shumë se një mënyrë, njëra nga të cilat është në pajtim me Kushtetutën. *(Vendim nr. 5 datë 16.02.2012)* Prandaj, **asnjë interpretim tjetër i dispozitave nuk është i lejueshëm** nga pikëpamja kushtetuese dhe se mbrojtja e të drejtave dhe parimeve kushtetuese të lartpërmendura nuk mund të arrihet në rast se këtyre dispozitave të kundërshtuara do t`u jepet një kuptim tjetër. *(Vendimi nr. 54 datë 09.07.2024 i Gjykatës Kushtetuese)*
2. Ligjbërësi, me nenin 62 të ligjit nr. 139/2015, nuk ka synuar të krijojë një kategori të re shkarkimi të pavarur nga Kushtetuta, por vetëm të specifikojë disa rastet konkrete që përbëjnë “shkelje të rënda të Kushtetutës ose të ligjeve”, sipas nenit 115 të Kushtetutës. Kjo kuptohet qartë nga mënyra si është ndërtuar dispozita: gërmat “b” dhe “c” nuk dalin jashtë logjikës kushtetuese, por **shërbejnë për ta zbërthyer dhe konkretizuar nocionin e “shkeljes së rëndë”**. Për shembull, dënimi penal me vendim të formës së prerë (gërma “b”) është një formë tipike e shkeljes së rëndë të ligjit/kushtetutës për një funksionar si Kryetari i Bashkisë; ndërsa mosparaqitja në detyrë për tre muaj (gërma “c”) përbën shkelje të rëndë nëse kryetari i bashkisë, pa pasur ndonjë shkak objektiv, ka zgjedhur me vullnet të lirë të mos ushtrojë funksionin e tij. Në të kundërt, kur mungesa është rezultat i një pamundësie objektive ose rrethana të jashtëzakonshme që e bëjnë të pamundur ushtrimin e funksionit, ajo nuk mund të konsiderohet “shkelje e rëndë”, sepse ligji do të zgjerohej përtej kuadrit kushtetues të nenit 115.
3. Nëse do të pranohej e kundërta, atëherë do të kishim të bënim me një normë ligjore antikushtetuese, pasi ligjvënësi do të kishte shtuar një shkak të ri për shkarkimin e Kryetarit të Bashkisë, ndonëse kushtetutëbërësi, me qëllim garantimin maksimal të autonomisë vendore, **e ka përcaktuar shprehimisht dhe në mënyrë të kufizuar në Kushtetutë shkakun e shkarkimit të Kryetarit të Bashkisë dhe nuk ka dhënë autorizim për zgjerimin me ligj të shkaqeve të shkarkimit**. Vetë jurisprudenca e kësaj Gjykate i ka konsideruar në kundërshtim me Kushtetutën, duke i shfuqizuar, parashikimet ligjore të dala në tejkalim e pa autorizim të parashikimeve kushtetuese.
4. Shpesh, Kushtetuta qëllimisht lë hapësira rregullimi nga ligjvënësi i zakonshëm, në mënyrë që të mos pengojë marrjen e nismave politike, ekonomike, sociale e kulturore nga partitë politike ose qeveria. Por, Kushtetuta, përveç kësaj mund të parashikojë hollësisht dhe shprehimisht rastet për të cilat nuk mund t’i lërë hapësira rregullimi ligjvënësit të zakonshëm. Gjykata Kushtetuese ka theksuar se “***për* *çdo* *rast,* *kur* *rregullimi* *kushtetues* *parashikohet* *shprehimisht* *prej* *saj,* *ai* *detyrimisht* *do* *të* *zbatohet* *drejtpërdrejtë.*** *Përmbajtja* *e* *dispozitës* *kushtetuese* ***nuk* *mund* *të* *mënjanohet* *ose* *të* *tejkalohet* *duke* *u* *dhënë* *përparësi* *akteve* *juridike* *që* *dalin* *në* *bazë* *dhe* *për* *zbatim* *të* *Kushtetutës****”.* Ky detyrim rrjedh nga përmbajtja e nenit 4/3 të Kushtetutës dhe është një qëndrim i konsoliduar i Gjykatës Kushtetuese në çështje të tjera analoge, në të cilat ka theksuar se *“****atë* *që* *nuk* *ka* *dashur* *ta* *bëjë* *Kushtetuta* *nuk* *mund* *ta* *bëjë* *ligji.*** *Prandaj* *nuk* *mund* *të* *pranohet* *se* *ajo* *ka* *ometuar* *pa* *përmendur* *raste* *të* *tilla”*. Për këtë shkak, nëse do të pretendohej se ligji ka parashikuar një shkak të ri shkarkimi, atëherë do të prekej, parimi i shtetit të së drejtës, i shprehur me përparësinë e normave të Kushtetutës në raport me normat e tjera ligjore.
5. Neni 115 i Kushtetutës është një normë **me karakter kufizues** për kompetencën e Këshillit të Ministrave: ky i fundit mund të shkarkojë kryetarin e bashkisë vetëm kur ekziston një “shkelje e rëndë e Kushtetutës ose e ligjeve”. Kjo është një garanci që Kushtetuta i jep mandatit të zgjedhur vendor, për ta mbrojtur nga ndërhyrjet arbitrare të pushtetit qendror. Nëse do të lejohej që ligjvënësi të shtonte shkaqe të tjera shkarkimi, përtej atyre që rrjedhin nga ky nen, funksioni mbrojtës i nenit 115 do të shkatërrohej, duke e reduktuar në një dispozitë të zbrazët. Nëse do të pranohej e kundërta, atëherë kryetarët e bashkive do të ishin të pambrojtur ndaj ndërhyrjeve të njëanshme të pushtetit qendror, ndërkohë që Kushtetuta ka synuar të garantojë pikërisht të kundërtën: që mandati i tyre të cenohet vetëm në raste të jashtëzakonshme, kur provohet se ka pasur një shkelje të rëndë të rendit kushtetues ose ligjor. Ky është i vetmi interpretim që ruan koherencën e hierarkisë së normave, sigurinë juridike dhe të drejtën e qytetarëve për t’u qeverisur nga përfaqësuesi që kanë zgjedhur. Nëse neni 62, gërma “c” e ligjit nr. 139/2015 do të kuptohej si një shkak i ri shkarkimi, i pavarur nga Kushtetuta, atëherë në kundërshtim me jurisprudencën kushtetuese të deritanishme, do të duhej të pranonim se kryetarët e bashkive **nuk gëzojnë më mbrojtje kushtetuese në procesin e shkarkimit të tyre**. Kjo do të sillte një rënie të statusit të tyre nga organe të zgjedhura demokratikisht e të mbrojtura kushtetueshmërisht, në funksionarë të zakonshëm administrativë, të cilët mund të shkarkohen mbi bazë të kritereve të paautorizuara nga Kushtetuta e të vendosura njëanshmërisht nga ligjvënësi. Ky rezultat do të përmbyste parimin e **autonomisë vendore** të sanksionuar në Kushtetutë dhe në Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore.
6. Duke qenë se Kushtetuta ka përcaktuar vetë shkaqet për të cilat mund të shkarkohet kryetari i bashkisë, dhe nuk ka autorizuar ligjvënësin të shtojë arsye të tjera shkarkimi, çdo rast i ndërprerjes së mandatit të tij mbetet i lidhur drejtpërdrejt me nenin 115 të Kushtetutës. Kjo normë është ndërtuar si një garanci e posaçme kushtetuese, që jo vetëm kufizon kompetencën e Këshillit të Ministrave, por edhe ngre një barrierë ndaj çdo tentative për të relativizuar mandatin e zgjedhur vendor nëpërmjet ndërhyrjeve të ligjvënësit. Prandaj, çdo përpjekje për të lexuar nenin 62 të ligjit nr. 139/2015 si krijim i një kategorie të re shkarkimi jashtë kuadrit kushtetues, do të ishte në vetvete një interpretim që nuk mund të bëhet, sepse është një interpretim antikushtetues, që bie ndesh me parimin e supremacisë së Kushtetutës dhe me funksionin mbrojtës që ajo i njeh mandatit të zgjedhur vendor.
7. Në këtë logjikë, Gjykata Kushtetuese është gjithmonë kompetente për të shqyrtuar kërkesat që synojnë shfuqizimin e vendimeve të Këshillit të Ministrave për shkarkimin e kryetarëve të bashkive. Të pranohej e kundërta do të thoshte se përmes një akti ligjor ose nënligjor mund të arrihet zhveshja e Gjykatës Kushtetuese nga kompetencat që vetë Kushtetuta i ka dhënë, gjë që do të përmbyste hierarkinë e burimeve të së drejtës dhe do të hapte rrugën për instrumentalizimin e ligjit si mjet për të anashkaluar kontrollin kushtetues. Në thelb, nuk mund të përdoren instrumente të cilat, përdorin interpretime antikushtetuese të dispozitave ligjore, duke pretenduar ekzistencën e shkaqeve të reja të shkarkimit, përtej atyre kushtetuese, me synimin e arritjes së një rezultati që Kushtetuta nuk e ka parashikuar. Një qasje e tillë, përveçse e papranueshme në një shtet të së drejtës, do të rrënonte vetë funksionin e Gjykatës Kushtetuese si garantuese e rendit kushtetues dhe e parimeve kushtetuese, si p.sh. ndarja e pushteteve.
8. Bazuar në nenin 115/2 të Kushtetutës organi i shkarkuar mund të ankohet brenda 15 ditëve në Gjykatën Kushtetuese. Gjykata Kushtetuese është shprehur se si datë e fillimit të afatit të ankimit ndaj aktit individual, që cenon të drejtat e personit, do të konsiderohet data e marrjes dijeni nga personi për ekzistencën e aktit, pavarësisht formave të tjera të publikimit *(vendimi nr.37, datë 25.07.2013 i Gjykatës Kushtetuese)*. Nëse kërkuesi pretendon se nuk ka marrë dijeni më parë për vendimin e shkarkimit, si rrjedhim, si datë e marrjes dijeni do të llogaritet data 17.05.2016 e botimit të vendimit të shkarkimit në Fletoren Zyrtare. *(vendimi nr.67, datë 11.11.2016 i Gjykatës Kushtetuese)* Siç do të argumentohet gjerësisht në vijim, kërkuesi është cënuar në një sërë të drejtash kushtetuese si pasojë e vendimit objekt gjykimi dhe ka ngritur pretendime që lidhen me procedurën dhe kriteret e shkarkimit të tij nga detyra, si rrjedhojë, brenda afatit 15 ditor, legjitimohet edhe *ratione temporis* në paraqitjen e kësaj kërkese përpara Gjykatës Kushtetuese.
9. Autonomia vendore cenohet në thelb kur pushteti qendror ndërpret një mandat të zgjedhur pa u mbështetur në një shkak të parashikuar nga Kushtetuta dhe ligji i dalë në zbatim të tij. Neni 115 i Kushtetutës e lejon shkarkimin vetëm për “shkelje të rënda të Kushtetutës ose të ligjeve”, ndërsa neni 62 i ligjit për vetëqeverisjen vendore, i interpretuar në pajtim me nenin 115 të Kushtetutës në bazë dhe për zbatim të së cilit ka dalë, e konkretizon këtë standard, përfshirë edhe rastin e mungesës 3-mujore, pa shkaqe objektive. Në rastin tonë, mungesa rrjedh nga një pamundësi objektive (paraburgimi), pra nuk bie në hipotezën e nenit 62, gërma “c”. Duke e trajtuar këtë mungesë objektive, si “shkak shkarkimi”, Këshilli i Ministrave ka aplikuar një kriter të ri, që s’gjendet në asnjë dispozitë juridike. Ky devijim e shndërron garancinë e nenit 115 të Kushtetutës, nga filtër i jashtëzakonshëm ligjshmërie në një mjet diskrecioni politik, duke cënuar parimin e autonomisë vendore.
10. Interpretimi i zgjeruar i nenit 62, gërma “c” për të përfshirë edhe mungesën me shkaqe objektive anashkalon interpretimin kushtetues të normës, duke relativizuar mandatin e zgjedhur dhe garancitë kushtetuese të tij. Në planin përfaqësues, përdorimi i një kriteri të pa­parashikuar zëvendëson vullnetin elektoral lokal me vullnet administrativ qendror, pa bazë juridike. Në realitet, **vetë ligji nr. 139/2015, e parashikon se ka dalë në bazë dhe për zbatim të nenit 115 të Kushtetutës**. Pra, **ligji nuk ka asnjë ekzistencë të pavarur dhe nuk mund të kuptohet jashtë kornizës kushtetuese që e ka gjeneruar**. Duke e përdorur këtë nen sikur të ishte një bazë autonome për të legjitimuar shkarkimin, sipas këtij vendimi të Këshillit të Ministrave, në vend që Kushtetuta të autorizojë ligjin, është ligji ai që ka zëvendësuar Kushtetutën. Ky invers është shkelja më e qartë e hierarkisë së burimeve të së drejtës, sepse nënkupton se një normë e rangut të ulët po përcakton dhe zëvendëson fushën e normës më të lartë.
11. Nëse kjo qasje do të pranohej, **do të krijohej një precedent i rrezikshëm: çdo dispozitë ligjore e ardhur më pas, në vend që të zbatohej në përputhje me Kushtetutën, mund të përdorej si bazë për të anashkaluar ose relativizuar dispozitat kushtetuese**. Kjo do të zhdukte funksionin e Kushtetutës si akt suprem, duke e shndërruar atë në një dokument deklarativ pa fuqi reale kufizuese mbi pushtetet. Një situatë e tillë do të rrënonte jo vetëm parimin e shtetit të së drejtës, por edhe garancitë e vetëqeverisjes vendore, sepse mandati i zgjedhur nuk do të ishte më i mbrojtur nga Kushtetuta, por i varur nga interpretimet e rastit të një ligji të zakonshëm ose të një akti të ekzekutivit. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se *parimi i shtetit të së drejtës i detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t’i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese*.[[1]](#footnote-1)
12. **Këshilli i Ministrave, në krye të vendimit të shkarkimit, ka cituar si bazë ligjore vetëm nenin 100 të Kushtetutës dhe nenin 62 të ligjit për vetëqeverisjen vendore, sikur këto dispozita të ishin të mjaftueshme për të justifikuar kompetencën e tij. Me këtë qasje, do të pretendojë para kësaj Gjykate se akti nuk ka dalë mbi bazën e nenit 115 të Kushtetutës. Por një pretendim i tillë është tërësisht i pabazë. Kushtetuta, si akti më i lartë i rendit juridik, ka përcaktuar shprehimisht se në cilat raste mund të shkarkohet Kryetari i Bashkisë. Në mungesë të një autorizimi kushtetues, ligjvënësi nuk mund të shtojë vetë raste të tjera shkarkimi që nuk përfshihen në këtë parashikim dhe që Kushtetuta nuk i ka autorizuar që ligjvënësi ti bëjë. Për më tepër, edhe nëse i referohemi nenit 62 të ligjit për vetëqeverisjen vendore, ky i fundit parashikon vetë se është nxjerrë “në bazë dhe për zbatim të nenit 115 të Kushtetutës”, pra nuk mund të kuptohet dhe as të zbatohet i shkëputur nga neni 115, që është burimi i vetëm kushtetues i kompetencës për shkarkimin e një organi vendor të zgjedhur.**
13. Neni 62 i ligjit për vetëqeverisjen vendore nuk mund të kuptohet e aq më pak të përdoret si një bazë e pavarur, sikur të krijonte vetë kompetencë shkarkimi. Çdo interpretim i tij duhet domosdoshmërisht të kalojë përmes nenit 115, sepse është ky nen që i jep kuptim, kufij dhe kushtetutshmëri dispozitës ligjore. Të përdorësh vetëm nenin 62 si bazë për shkarkimin, pa e lidhur atë drejtpërdrejt me kriterin e “shkeljes së rëndë” të Kushtetutës, është një shmangie formale nga garancia kushtetuese, duke e trajtuar ligjin e zakonshëm si burim të pavarur kompetence për diçka që Kushtetuta e ka parashikuar në mënyrë eksplicite dhe e ka lidhur me kushte të qarta. Është e pamundur të justifikohet një akt shkarkimi tërësisht në bazë të nenit 62, sepse ky nen nuk mund të qëndrojë mbi Kushtetutën, por duhet të lexohet në përputhje me të.
14. Mungesa e Kryetarit të Bashkisë, për shkak të një pamundësie objektive të shkaktuar nga paraburgimi nuk përmbush kriterin kushtetues të “shkeljes së rëndë”. Neni 62, interpretuar së bashku me nenin 115 të Kushtetutës, e parashikon mungesën si shkak shkarkimi vetëm kur është i pajustifikuar, pra kur buron nga vullneti i personit, sepse vetëm në këtë rast mungesa mund të përbëjë “shkelje të rëndë“, jo kur mungesa është për shkaqe objektive, të pavarura nga vullneti i funksionarit. Në rastin e Kryetarit të Bashkisë Tiranë, mungesa ishte rezultat i një mase sigurie, pra një pamundësi objektive, dhe për më tepër, vijimësia e funksionit u sigurua përmes zbatimit të nenit 64 i të njëjtit ligj, përmes emërimit prej Kryetarit të Bashkisë të nënkryetares së bashkisë që do të ushtronte kompetencat e kryetarit. Pra, në themel nuk kishte asnjë “shkelje të rëndë”, çka e bën aktin jo vetëm të pabazuar në kushtetutë, por edhe të pambështetur materialisht në rrethanat konkrete.
15. Në këtë dritë, përmendja e nenit 100 dhe nenit 62, duke lënë jashtë nenin 115, nuk është thjesht një harresë formale: është një përpjekje për të justifikuar një kompetencë që nuk ekziston, duke kaluar nga një normë e përgjithshme dhe një normë zbatimi, pa kaluar nga porta e vetme kushtetuese që e autorizon një masë të tillë ekstreme. Kjo është një shkelje e drejtpërdrejtë e hierarkisë së burimeve të së drejtës dhe një dëshmi e qartë se vendimi është nxjerrë në tejkalim të kompetencës së dhënë nga Kushtetuta. Në rastin konkret, kërkuesi nuk është përballur me një mungesë të tillë të zgjedhur në mënyrë të vullnetshme prej tij, por me një gjendje objektive të imponuar prej një mase sigurimi personale, të vendosur nga gjykata. Paraburgimi, si një masë e përkohshme e procedurës penale, nuk është provë faji, nuk është sanksion dhe nuk është tregues i një qëndrimi të pakujdesshëm apo të paligjshëm të funksionarit publik. Përkundrazi, është një situatë e jashtme, e pavarur nga vullneti i tij, e cila e pengoi të ushtrojë personalisht funksionet, por që nuk e bëri detyrën bosh: në përputhje me nenin 64, gërma “e” të ligjit nr. 139/2015, ai kishte caktuar nënkryetarin e bashkisë për të ushtruar kompetencat e tij, duke garantuar kështu vijimësinë e shërbimit publik dhe moslënien e institucionit në vakum. Pra, edhe në këtë aspekt praktik, nuk u krijua ajo pasojë e rëndë për qytetarët dhe institucionin që ligji ka dashur të parandalojë kur ka sanksionuar mungesën tre-mujore. Duke e trajtuar këtë pamundësi objektive sikur të ishte mungesë e vullnetshme, Këshilli i Ministrave e ka zgjeruar fushën e nenit 62 përtej asaj që Kushtetuta lejon.

1. Vendimet nr. 60, datë 16.09.2016; nr. 25, datë 28.04.2014; nr. 23, datë 08.06.2011 të Gjykatës Kushtetuese [↑](#footnote-ref-1)