

VENDIM
Nr.29, datë 9.11.2005

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Gjergj Sauli	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Alfred Karamuço	Anëtar i “ “
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Vjollca Meçaj	Anëtare e “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “

me sekretare Arbenka Lalica, në datë 30.6.2005, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen me nr.34 Akti, që i përket:

KËRKUESI: GJYKATA E LARTË E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

1. KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar nga këshilltari juridik, Idar Bistri, me autorizim.
2. KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga drejtori i kodifikimit në Ministrinë e Drejtësisë, me autorizim.

3. KËSHILLI I LARTË I DREJTËSISË, në mungesë.

4. VLADIMIR SKËNDERI, gjyqtar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Vlorë, në mungesë.

OBJEKTI: Shfuqizimi i nenit 34/1 të ligjit nr.8811, datë 17.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, gjatë shqyrtimit të çështjes me objekt “anulim të vendimit nr.162, datë 14.9.2004 të Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, kanë pezulluar gjykimin dhe i kanë kërkuar Gjykatës Kushtetuese shfuqizimin e nenit 34/1 të ligjit nr.8811, datë 17.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, me argumentet e mëposhtme:

- Neni 34/1 i ligjit nr.8811, datë 17.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, në kundërshtim me nenin 147 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, u njeh gjyqtarëve të drejtën e ankimit për të gjitha masat disiplinore.

- Sipas nenit 147/6 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, Gjykata e Lartë nuk ka juridiksion për gjykimin e ankesave ndaj masave të tjera disiplinore të gjyqtarëve, me përjashtim të masës së shkarkimit nga detyra.

- Kur ekziston një përplasje e tillë midis normës ligjore dhe asaj kushtetuese, përparësinë e merr norma kushtetuese.

Përfaqësuesit e Kuvendit dhe të Këshillit të Ministrave arsyetuan trajtimin e kësaj çështjeje në dy drejtime kryesore:

- Aspekti i parë lidhet me të drejtën substanciale të gjyqtarit për t’u ankuar ndaj çdo vendimi të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Ligji që i njeh gjyqtarit të drejtën e ankimit për çdo masë disiplinore, nuk mund të bëhet antikushtetues, për shkak se ai tejkalon në mënyrë pozitive standardin kushtetues. Kushtetuta, në nenin 17/2 të saj, kujdeset për moskufizimin e standardeve dhe jo për tejkalimin pozitiv të tyre. Një zgjidhje e tillë përbën një garanci më shumë për pavarësinë e gjyqësorit.

- Aspekti i dytë ka të bëjë me të drejtën procedurale të gjyqtarit për t’u ankuar për vërejtjen e dhënë. E drejta e gjyqtarit për t’u ankuar në Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, për raste të tilla, nuk mund të merret e shkëputur nga e drejta e tij e ankimit për shkarkimin nga detyra. E drejta për t’u ankuar për masat e tjera disiplinore nuk konsiderohet zgjerim i juridiksionit gjyqësor të Gjykatës së Lartë.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Sokol Sadushi, përfaqësuesit e subjekteve të interesuara dhe shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

- Këshilli i Lartë i Drejtësisë, me vendimin nr.162, datë 14.9.2004, ka dhënë masë disiplinore “Vërejtje” ndaj subjektit të interesuar, Vladimir Skënderi, aktualisht gjyqtar pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Vlorë. Gjyqtari është ankuar ndaj kësaj mase disiplinore në Gjykatën e Lartë. Gjatë shqyrtimit të çështjes në Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, përfaqësuesi i Këshillit të Lartë të Drejtësisë kërkoi mosshqyrtimin e çështjes me argumentin se Gjykata e Lartë nuk është kompetente për shqyrtimin e saj.

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në vlerësimin që i kanë bërë çështjes, kanë arritur në përfundimin se ekziston mospërputhje midis dispozitës ligjore dhe normës kushtetuese, dhe se zgjidhja përfundimtare e çështjes lidhet domosdoshmërisht me ligjin që kundërshtohet për antikushtetutshmëri. Në këto kushte, në bazë të nenit 145/2 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, ato i kanë kërkuar Gjykatës Kushtetuese të shprehet për antikushtetutshmërinë e dispozitës objekt shqyrtimi.

Në nenin 34/1 të ligjit nr.8811, datë 17.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, parashikohet se ankimi ndaj vendimit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë për shkarkimin nga detyra të gjyqtarit, *si dhe për çdo masë tjetër me karakter disiplinor* bëhet nga ky i fundit në Gjykatën e Lartë brenda 10 ditëve nga marrja e njoftimit për vendimin e këtij Këshilli. Sipas nenit 147 pika 6 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, kundër vendimit të shkarkimit nga detyra, gjyqtari ka të drejtë të ankohet në Gjykatën e Lartë.

Për rastin në shqyrtim, Gjykata Kushtetuese çmon se merr rëndësi të veçantë analiza që i duhet bërë hierarkisë së normave juridike. Kuptimi normativist bazohet në hierarkinë juridike dhe në supremacinë e normës kushtetuese ndaj akteve më të ulëta, që në doktrinën kushtetuese njihet si parimi i epërsisë (*supremacisë*) së Kushtetutës. Kushtetuta, si ligji themelor i shtetit, i detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t’i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese, që përbën një parim tjetër të rëndësishëm, atë të kushtetutshmërisë funksionale.

Mbështetur në këto parime, veprimtaria dhe funksionet e të gjitha organeve shtetërore bazohen në Kushtetutë. Janë veprimtaria normëvënëse e organeve të autorizuar nga Kushtetuta, si edhe natyra e përmbajtja e ligjeve dhe e akteve nënligjore që ato nxjerrin, të cilat përcaktojnë edhe pozitën e këtyre akteve në hierarkinë e normave juridike. Nga kjo buron kërkesa dhe parimi, sipas të cilit aktet juridike më të ulëta duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material.

Dispozitat e Kushtetutës zbatohen drejtpërsëdrejti, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon ndryshe. Ky është një parim themelor i sanksionuar në nenin 4 pika 3 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, sipas të cilit kur rregulli kushtetues parashikohet shprehimisht, ai nuk mund të mënjanohet dhe as të tejkalohet, por duhet të zbatohet drejtpërsëdrejti. Përgjashtimi kushtetues, i parashikuar në këtë dispozitë, nënkupton se normat kushtetuese mund edhe të mos gjejnë zbatim drejtpërsëdrejti, kur Kushtetuta ka ngarkuar posaçërisht organet shtetërore përkatëse për të nxjerrë ligjet dhe aktet e tjera nënligjore, me qëllim rregullimin e marrëdhënieve në fusha të ndryshme dhe në përputhje me hierarkinë e normave.

Pra Kushtetuta përmban dispozita që rregullojnë zbatimin e saj në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, duke i krijuar hapësirë ligjvënësit për të vepruar më shumë ose më pak, me përjashtim të rasteve kur vetë Kushtetuta parashikon ndryshe. Porë nga ky këndvështrim, është Kushtetuta që autorizon ligjvënësin që, duke respektuar konceptet dhe parimet kushtetuese, të caktojë kufijtë e hapësirës rregulluese nëpërmjet nxjerrjes së normave juridike.

Për t’i dhënë zgjidhje kërkesës së paraqitur, Gjykata Kushtetuese çmon të nevojshme se duhet të përqendrohet te mënyra e formulimit të nenit 147, pika 4 dhe 6, të Kushtetutës. Sipas pikës 4 të këtij neni: “*Këshilli i Lartë i Drejtësisë vendos për transferimin e gjyqtarëve, si dhe për përgjegjësinë e tyre disiplinore sipas ligjit.*” Formulimi i kësaj dispozite përfshihet në ato raste përjashtimore kur normat kushtetuese nuk mund të zbatohen në mënyrë të drejtpërdrejtë, pasi në to është parashikuar mundësia e

rregullimit të marrëdhënies përkatëse me anë të ligjit. Kjo dispozitë e Kushtetutës përmban elementet e një norme referuese, për shkak se mënyrën e transferimit të gjyqtarëve dhe përgjegjësinë e tyre disiplinore ia ka deleguar ligjvënësit. Sipas dispozitës së sipërcituar, ligjvënësit i është dhënë e drejta që nëpërmjet ligjeve të rregullojnë në mënyrë të hollësishme çështjet që përfshihen vetëm në këto dy drejtime të specifikuar.

Është i ndryshëm formulimi i nenit 147 pika 6, në të cilin rezulton se Kushtetuta nuk e ka autorizuar ligjvënësin, por ka marrë përsipër ta rregullojë vetë si çështjen e objektit të ankimit, ashtu edhe atë të organit kompetent që do të merret me shqyrtimin e tij. Në këtë mënyrë, kjo normë kushtetuese paraqitet si një dispozitë përjashtimore e kufizuese dhe si e tillë duhet interpretuar në mënyrë strikte. Kushtetuta, pa lënë shteg për mëdyshje, ka parashikuar se vetëm ankimi për masën e shkarkimit nga detyra të Këshillit të Lartë të Drejtësisë shqyrtohet nga Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

Mbështetur në kuptimin që del nga kjo analizë, Gjykata Kushtetuese çmon se neni 34 pika 1 e ligjit nr.8811, datë 17.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, që parashikon të drejtën e ankimit në Gjykatën e Lartë ndaj çdo mase tjetër me karakter disiplinor, përbën tejkalim të përmbajtjes së dispozitës kushtetuese në dy drejtime, në aspektin e zgjerimit të masave të tjera disiplinore dhe në atë të tejkalimit të juridiksionit të Gjykatës së Lartë.

Standardi i pranuar nga Kushtetuta për mbrojtjen e statusit të gjyqtarit përqendrohet për t’u zbatuar ndaj masës së shkarkimit nga detyra të gjyqtarit dhe jo ndaj masave të tjera disiplinore. Masa e shkarkimit, si një masë e rëndë disiplinore, i jep fund karrierës së gjyqtarit dhe për rrjedhojë ka të bëjë në mënyrë të drejtpërdrejtë me statusin kushtetues të tij. Kushtetuta nuk ndalon ndërhyrjen në disiplinimin e gjyqtarëve për ato aspekte që lidhen me ushtrimin e funksionit të tyre. Janë këto arsye që shpjegojnë përse i është dhënë e drejta Këshillit të Lartë të Drejtësisë që, në bazë të ligjit, të procedojë gjyqtarët dhe të marrë ndaj tyre masa disiplinore. Lloji dhe natyra e masave disiplinore, si dhe procedura e marrjes së tyre janë brenda vullnetit të ligjvënësit, përjashtimisht masës së shkarkimit nga detyra, për të cilën Kushtetuta ka parashikuar një rregullim të veçantë.

Pikërisht këtë rregullim ndryshe e parashikon neni 147 pika 6 e Kushtetutës, në të cilin masën e shkarkimit e ka trajtuar në mënyrë të posaçme dhe me një garanci më të madhe e në raport me të gjitha masat e tjera disiplinore, duke e lënë shqyrtimin e saj në kompetencë të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë. Jo pa qëllim Kushtetuta të drejtën e ankimit për masën e shkarkimit nga detyra, si dhe organin që duhet ta shqyrtojë këtë masë e ka parashikuar në pikën 6 të nenit 147, duke e veçuar nga pika 4 e tij, e cila lë në diskrecionin e ligjvënësit trajtimin e rasteve të përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarëve.

Njëkohësisht, aspekt tjetër i antikushtetutshmërisë së dispozitës ligjore, objekt i këtij gjykimi, është dhënia e një kompetence ligjore Gjykatës së Lartë, kompetencë që del jashtë juridiksionit të saj kushtetues. Në bazë të nenit 147 pika 6 të Kushtetutës, kundër vendimit të shkarkimit, gjyqtari ka të drejtë të ankohet në Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë. Kushtetuta e ka të përcaktuar juridiksionin e Gjykatës së Lartë. Në nenin 141 të Kushtetutës është parashikuar se kjo gjykatë ka juridiksion fillestar dhe rishikues. Gjithnjë sipas kësaj dispozite, asaj i njihet e drejta e njësimi ose e ndryshimit të praktikës gjyqësore.

Gjykata Kushtetuese nuk shtron për shqyrtim interpretimin e zgjeruar kushtetues të juridiksionit rishikues të Gjykatës së Lartë, të parashikuar në nenin 141, përse kohë që çështjen e ankimit ndaj masës së shkarkimit të gjyqtarëve, si dhe organin që shqyrton një masë të tillë, Kushtetuta e ka parashikuar shprehimisht dhe në mënyrë të posaçme në një dispozitë tjetër.

Gjithashtu, Kushtetuta nuk i ka lënë ndonjë hapësirë ligjvënësit që, në kuptim të fuqizimit të standardit të mbrojtjes së gjyqtarëve, të përfshijë në juridiksionin kushtetues të Gjykatës së Lartë shqyrtimin e ankimit ndaj masave të tjera disiplinore. Kapërcimi i standardit të mbrojtjes së gjyqtarëve nuk mund të përbëjë argument për të tejkaluar juridiksionin kushtetues të këtij organi.

Çështja e standardeve pozitive është një koncept që përgjithësisht lejohet nga Kushtetuta, por ky nuk mund të ketë shtrirje të pakufizuar, aq më pak për kategorinë e funksionarëve publikë. Neni 17 i Kushtetutës, si dhe qëndrimet e mbajtura nga jurisprudenca gjyqësore pranojnë teorinë e standardit pozitiv kur bëhet fjalë për të drejtat themelore të individit, por jo ndaj zyrtarëve të lartë të shtetit.

Shkarkimi nga detyra i gjyqtarit është një procedurë *impeachment*, e cila zbatohet për zyrtarë që ushtrojnë aspekte të sovranitetit shtetëror dhe, si e tillë, ajo nuk mund të barazohet me procedurën që ndiqet për individët e thjeshtë. E drejta për t’iu drejtuar gjykatës përbën një aspekt të të drejtave të

çdo individ, por *“kjo nuk është e drejtë absolute. Ajo mund të jetë subjekt i kufizimeve të ligjshme.”*¹

Sidoqoftë, në këtë drejtim, Kushtetuta ka bërë një hap më tej se Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut, duke e shoqëruar masën e shkarkimit të gjyqtarit me garancitë e ankimit në Gjykatën e Lartë. Shtrirja e këtij koncepti edhe për masat e tjera disiplinore bie në kundërshtim me Kushtetutën. Nga ky kuptim, neni 147 pika 6 i Kushtetutës, duke qenë i konceptuar si një dispozitë me karakter përjashtimor, nuk mund të interpretohet në mënyrë zgjeruese.

Mbështetur në këto argumente, neni 34/1 i ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, që zgjeron objektin e ankimit të gjyqtarëve për masat e tjera disiplinore, si dhe juridiksionin e Gjykatës së Lartë, i ka kapërcyer caqet e vendosura nga Kushtetuta. Përderisa ndodhemi përpara një norme ligjore që nuk mbështetet në parimet dhe rregullimet e specifikuar kushtetuese, por në tejkalime jashtëkushtetuese si në formë, ashtu edhe në përmbajtje, Gjykata Kushtetuese çmon se është prekur parimi i hierarkisë së normave. Ky është një qëndrim i konsoliduar i Gjykatës Kushtetuese në disa 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...”*²

Mbi bazën e të gjitha argumenteve të parashtruara më sipër, Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se dispozita objekt shqyrtimi duhet shfuqizuar si antikushtetuese vetëm sa i takon pjesës së saj që parashikon të drejtën e gjyqtarëve për t’u ankuar edhe ndaj masave të tjera disiplinore në Gjykatën e Lartë.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, duke u bazuar në nenet 131 shkronja “a”, 134 pika 1 shkronja “d”, 145 pika 2 të Kushtetutës, si dhe në nenin 72 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të shprehjes *“Si dhe për çdo masë tjetër me karakter disiplinor”* në nenin 34/1 të ligjit nr.8811, datë 17.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”.

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

MENDIMI I PAKICËS

Jam kundër vendimit të shumicës. Nuk mendoj se neni 34/1 i ligjit nr.8811, datë 17.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, është antikushtetues e duhet të shfuqizohet.

Ashtu si pakica e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, edhe unë jam i mendimit se “tejkalimi në mënyrë pozitive i standardit kushtetues nëpërmjet nxjerrjes së një ligji që i njeh gjyqtarit të drejtën e ankimit për çdo masë disiplinore, nuk e bën atë antikushtetues. Në argument të kundërt, shumica e Gjykatës Kushtetuese në vendimin e saj nuk pranon konkluzionin e mësipërm. Kjo, sipas saj, se Kushtetuta jonë pranon teorinë e standardeve pozitive në raport me të drejtat themelore të individit, por jo ndaj zyrtarëve të lartë të shtetit”. Një qëndrim i tillë vlen të diskutohet. Funksionarët e shtetit gëzojnë një sërë të drejtash individuale kushtetuese që lidhen direkt me qenien e tyre si individë (e drejta për punë, për proces të rregullt, për ankim, etj.). Këtë ka pranuar edhe praktika e Gjykatës Kushtetuese, e cila të drejtën kushtetuese individuale për proces të rregullt ligjor e ka pranuar në raport me funksionarët politikë. Në këto kushte, duke qenë se ankimi është një e drejtë kushtetuese, zgjerimi

¹ Çështja Devlin kundër Mbretërisë së Bashkuar (vendimi nr.29545/95, datë 30.10.2001 i Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut.

² Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr.212, datë 29.12.2002; Përmbledhje e vendimeve, viti 2002, faqe 206.

i tij në kahun pozitiv, kurrsesi nuk mund të jetë shkelje e këtyre të drejtave, e as e frymës së Kushtetutës.

Një interpretim i tillë i zgjeruar i nenit 147 të Kushtetutës i bërë nga vetë ligjvënësi duhet analizuar jo thjesht nga pikëpamja formale si kapërcim i juridiksionit të Gjykatës së Lartë, parashikuar shprehimisht në Kushtetutë. Ai para së gjithash, duhet gjykuar në qëllimin e në pasojat që sjell për rendin juridik, e pastaj mund të pasojnë konsideratat. Edhe sikur ta thjeshtosh problemin në aspektin logjik, unë nuk mendoj se një veprim i konsideruar formalisht si shkelje e Kushtetutës, të mund të sjellë pasoja pozitive lidhur me pozitën e pushtetit gjyqësor në Shqipëri. Në termin praktik, zgjerimi i juridiksionit të Gjykatës së Lartë në shqyrtimin e konflikteve që kanë të bëjnë me pavarësinë, patundshmërinë e paprekshmërinë e gjyqësorit, shkon në sensin pozitiv. Po ta vëresh Kushtetutën e sidomos nenin 17, preokupimi i legjislatorit është kur kufizon të drejtat (prandaj përcakton edhe kritere bazë) e jo kur atyre u sigurohet një mbrojtje sa më efektive. Për pakicën, mbrojtja efektive duhet të jetë prezent jo vetëm në largimet nga puna, por edhe në rastet e tjera (në dukje disiplinore, por në thelb represive), si transferim për një periudhë njëvjeçare, e sidomos transferimi në një rreth të një kategorie më të ulët (që në terrenin faktik është konvertuar me largim nga puna).

ANËTAR

A.Karamuço