

KOMISIONI EVROPIAN PËR DEMOKRACI NËPËRMJET TË DREJTËS I
KËSHILLIT TË EVROPËS
(KOMISIONI I VENECIAS)

RAPORT

MBI

NDIKIMIN E NDALIMIT PARAPRAK TË KRYETARËVE TË BASHKIVE NË
USHTRIMIN E QEVERISJES DEMOKRATIKE VENDORE

Miratur nga Komisioni i Venecias
në Sesionin e tij të 144-t Plenar
(Venecie, 9–10 Tetor 2025)

bazuar në komentet e:

Znj. Monique JAMETTI GREINER (Anëtare zëvendësuese, Zvicër)
Znj. Janine OTÁLORA MALASSIS (Ish-anëtare zëvendësuese, Eksperte, Meksikë)
Z. Cesare PINELLI (Anëtar zëvendësues, Itali)
Z. Kaarlo TUORI (President Nderi, Ekspert, Finlandë)

Tabela e përmbajtjes

I. Hyrje	3
II. Sfondi dhe fusha e raportit	3
III. Standardet ndërkombëtare.....	5
A. E Drejta për Liri dhe Siguri (Neni 5 KEDNJ; Neni 9 ICCPR).....	5
B. Liria e Shprehjes dhe e Tubimit.....	6
C. Kufizimi në përdorimin e kufizimeve mbi të drejtat (Neni 18 i KEDNJ-së)	7
D. Të Drejtat Zgjedhore.....	7
1. Neni 3 i Protokollit Nr. 1 të KEDNJ-së, Neni 25 i KNDCP-së	7
2. Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Vendore	8
IV. Gjetje Krahase	10
A. Mekanizmat e pezullimit dhe shkarkimit për kryetarët e bashkive.....	11
1. Pezullimi i përkohshëm në rastet e paraburgimit.....	11
2. Pezullim i përkohshëm pa paraburgim	13
3. Shkarkimi nga detyra	13
4. Masa mbrojtëse specifike në rast të paraburgimit dhe/ose pezullimit.....	14
B. Mekanizmat e zëvendësimit të kryetarëve të bashkive	15
1. Zëvendësimi nga nënkryetari i bashkisë ose nga kandidati i renditur i dytë	16
2. Zgjedhje të përsëritura ose procedura fillestare e emërimit.....	17
4. Pozicioni mbetet vakant deri në zgjedhjet e ardhshme	17
5. Zëvendësimi i emëruar nga organi bashkiak	18
6. Zëvendësimi i emëruar nga qeveria.....	18
6. Opsionet e mbetura	19
V. Analiza	19
A. Paraburgimi dhe pezullimi i kryetarëve të bashkive.....	19
1. E Drejta për Liri dhe Siguri dhe Pavarësia e Gjyqësorit.....	20
2. Liria e Shprehjes dhe e Tubimit.....	21
3. Ndikimi në të Drejtat Zgjedhore	22
4. Vlerësimi i mekanizmave të pezullimit	23
B. Vlerësimi i mekanizmave të zëvendësimit.....	25
1. Zëvendësimi nga nënkryetari i bashkisë ose nga kandidati i vendit të dytë.....	25
2. Zgjedhjet e përsëritura ose procedura fillestare e emërimit.....	26
3. Pozicioni i lënë vakant deri në zgjedhjet e ardhshme.....	26

4. Zëvendësimi i emëruar nga organi komunal.....	27
5. Zëvendësimi i emëruar nga qeveria.....	27
VI. Përfundim.....	29

I. Hyrje

1. Me letër të datës 5 qershor 2025, z. Marc Cools, President i Kongresit të Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Këshillit të Evropës (“Kongresi”), kërkoi një opinion nga Komisioni i Venecias i Këshillit të Evropës mbi ndikimin e ndalimit të zgjatur para gjyqit të kryetarëve të opozitës në ushtrimin e qeverisjes demokratike vendore në Turqi.
2. Për arsyet e shpjeguara më tej në paragrafin 12 më poshtë, Byroja e Komisionit të Venecias vendosi të trajtojë çështjen e ndikimit të ndalimit para gjyqit të kryetarëve të bashkive në qeverisjen demokratike vendore në formën e një raporti që nuk është i kufizuar në një vend të caktuar. Komisioni i Venecias informoi përkatësisht Kongresin dhe autoritetet turke me letra të datave 2 dhe 26 shtator 2025.
3. Znj. Monique Jametti Greiner, znj. Janine Otálora Malassis, z. Cesare Pinelli dhe z. Kaarlo Tuori vepruan si raportues për këtë raport.
4. Komisioni i Venecias ka kryer një studim krahasues të rregullave ekzistuese mbi pezullimin dhe mekanizmat e zëvendësimit për kryetarët e bashkive në ndalim para gjyqit në shtetet anëtare. Ai e zhvilloi analizën e tij mbi bazën e përgjigjeve të marra nga një pyetësor i cili iu dërgua anëtarëve të Komisionit (CDL-PI(2025)016¹).
5. Ky opinion u përgatit mbi bazën e komenteve nga raportuesit dhe rezultateve të kërkimit krahasues. Ai u miratua nga Komisioni i Venecias në Sesionin e tij të 144-t Plenar (Venecie, 9–10 tetor 2025).

II. Sfondi dhe fusha e raportit

Sfondi

6. Më 27 mars 2025, Kongresi miratoi Deklaratën 12(2025) mbi Shkarkimet e kryetarëve të bashkive në Turqi, në të cilën ai shprehu “shqetësim të thellë për shenjat gjithnjë e më të dukshme të përkeqësimit të kushteve të punës së përfaqësuesve të zgjedhur lokalë dhe rajonalë dhe dobësimin e lirive themelore dhe sundimit të ligjit në Turqi, shoqëruar me përshpejtimin e shkarkimeve, arrestimeve dhe ndjekjeve penale të kryetarëve të bashkive të opozitës mbi baza të akuzave për terrorizëm dhe korrupsion².”
7. Ndër të tjera, Deklarata i bëri thirrje autoriteteve turke që të zbatojnë Rekomandimin e Kongresit 519 (2024)³ dhe Opinionin e Komisionit të Venecias të vitit 2020 mbi zëvendësimin e kandidatëve dhe kryetarëve⁴ të zgjedhur, dhe mbi praktikën e shkarkimit të kryetarëve dhe emërimit të zëvendësuesve; dhe

të garantojnë të drejtat e mbrojtjes dhe të përmbahen nga përdorimi i gjerë i ndalimit para gjyqit kur mungon⁵ prova e qartë e dyshimit të arsyeshëm. Kongresi kishte vizituar më parë Turqinë, sërish në përputhje me Opinionin e Komisionit të Venecias të vitit 2020, për të "shfuqizuar Nenin 45(1)" të shtuar në vitin 2016 në Ligjin për Vetëqeverisjen Vendore dhe, në rastin e ndalimit të një kryetari bashkie, për të shqyrtuar alternativa të tjera për të respektuar vullnetin e votuesve, siç është lejimi i këshillit bashkiak për të zgjedhur një kryetar të ri ose përsëritja e zgjedhjeve për kryetar bashkie⁶.

8. Sipas të dhënave të dhëna nga Kongresi, pas zgjedhjeve vendore të vitit 2024, disa kryetarë bashkish të opozitës janë arrestuar dhe pezulluar nga detyra për akuza të ndryshme, duke përfshirë

1 Përgjigjet për këtë pyetësor, të dërguar në shtator 2025, në të cilin raportuesit pyetën rreth kuadrit ligjor përkatës, u morën nga 37 anëtarë të Komisionit të Venedikut. Materiali i mbledhur është i disponueshëm sipas vendit dhe sipas pyetjes. Kur është e nevojshme, Komisioni ndërmori kërkime shtesë në tavolinë.

2 Deklarata e Kongresit 12 (2025), Shkarkimet e kryetarëve të bashkive në Turqi, 27 Mars 2025, paragrafi 2.

3 Raporti i Kongresit CG(2024)47-16, Zgjedhjet Vendore në Turqi, 31 Mars 2024.

4 Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2020)011, Turqi - Opinion mbi Zëvendësimin e Kandidatëve të Zgjedhur dhe Kryetarëve të Bashkive.

5 Deklarata e Kongresit 12 (2025), Shkarkimet e kryetarëve të bashkive në Turqi, 27 Mars 2025, paragrafi 13(a), (d).

6 Raporti i Kongresit CG(2024)47-16, Zgjedhjet Vendore në Turqi, 31 Mars 2024, Rekomandimi 6(n).

akuza për korrupsion dhe terrorizëm. Që nga korriku i vitit 2025, kjo përfshin të paktën 13 kryetarë bashkie për akuza korrupsioni dhe 13 kryetarë bashkie për akuza terroriste, përfshirë të paraburgosur të profilit të lartë si kryetarët e qyteteve metropolitane të Stambollit, Antalias dhe Adanas⁷. Konkretisht, Kongresi vuri në dukje se që nga viti 2024, 13 kryetarë bashkie të zgjedhur drejtpërdrejt janë shkarkuar dhe zëvendësuar nga administratorë dhe katër milionë qytetarë turq aktualisht jetojnë në bashki të qeverisura nga administratorë të emëruar nga qeveria.⁸

9. Në të njëjtën kohë, Kongresi shprehu shqetësim të thellë në lidhje me "përdorimin e gjerë të paraburgimit" në raste të tilla dhe vuri në dukje se "paraburgime të tilla, veçanërisht kur perceptohen si joproportionale, sfidojnë prezumimin e pafajësisë dhe rrezikojnë të shtypin pluralizmin dhe të kufizojnë lirinë e debatit politik". Kërkesa fillestare nga Kongresi u paraqit në lidhje me arrestimin në mars të vitit 2025 të Ekrem Imamoğlu, Kryetar i Bashkisë Metropolitane të Stambollit, dhe në përgjithësi për "degradimin e kushteve të punës së përfaqësuesve të zgjedhur vendorë dhe rajonalë".⁹

10. Siç u përmend më sipër, nuk është hera e parë që Komisioni i Venedikut thirret për të vlerësuar një sërë tekstesh legjislativë që kanë të bëjnë me ushtrimin e demokracisë lokale në Turqi. Me kërkesë të Kongresit, Komisioni i Venedikut ka lëshuar tashmë një Opinion mbi dispozitat e Ligjit të Dekretit të Emergjencës nr. 674 të 1 shtatorit 2016 që kanë të bëjnë me ushtrimin e demokracisë lokale në Turqi (tetor 2017),¹⁰ dhe një Opinion mbi zëvendësimin e kandidatëve të zgjedhur dhe kryetarëve të bashkive (qershor 2020).¹¹ Në këto Opinione, Komisioni i Venedikut vlerësoi në detaje kuadrin ligjor në fuqi për pezullimin dhe zëvendësimin e kryetarëve të bashkive, siç është ndryshuar me hyrjen në fuqi të Dekretit të Ligjit nr. 674 të 1 shtatorit 2016.

Fusha e zbatimit

11. Komisioni kujton se, si organ konsultativ i Këshillit të Evropës për çështjet kushtetuese, roli i tij kryesor është të ofrojë këshilla ligjore në fushën e demokracisë, të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit.¹² Si i tillë, Komisioni as nuk ka kompetencë mbi, dhe as nuk është e mundur që Komisioni të shqyrtojë vendimet e marra në raste individuale.¹³ Prandaj, Komisioni nuk mund të vlerësojë, për shembull, nëse kërkesat

thelbësore dhe procedurale të Nenit 5 të Konventës për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore ("KEDNJ" ose "Konventa") janë respektuar në rastet e referuara nga Kongresi në parashtrimin e tij.

12. Duke marrë parasysh dy opinionet e fundit të Komisionit mbi kuadrin ligjor që rregullon pezullimin dhe zëvendësimin e kryetarëve të bashkive në Turqi, Byroja e Komisionit mori një vendim për të miratuar, në vend të opinionit të kërkuar, këtë Raport, i cili vlerëson ndikimin e paraburgimit të kryetarëve të bashkive në qeverisjen demokratike lokale në përgjithësi. Ai plotësohet nga një seksion krahasues, mbi të cilin jepen detaje të mëtejshme më poshtë.

III. Standardet ndërkombëtare

13. Standardet e përshkruara më poshtë marrin në konsideratë ndikimin e paraburgimit të kryetarëve të bashkive në qeverisjen demokratike lokale nga dy perspektiva, nga njëra anë, ndikimin në të drejtat individuale të kryetarëve të zgjedhur të bashkive dhe, nga ana tjetër, ndikimin në të drejtat e votuesve që i zgjedhën ata.

7 Të dhëna të ofruara nga Sekretariati i Kongresit.

8 Deklarata e Kongresit 12 (2025), Shkarkimet e kryetarëve të bashkive në Turqi, 27 Mars 2025, paragrafi 6; Deklaratë nga bashkë-raportuesit e Kongresit mbi demokracinë lokale në Turqi, 18 Shkurt 2025.

9 Kërkesë e Kongresit, 5 Qershor 2005.

10 Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2017)021, Turqi - Opinion mbi dispozitat e Ligjit të Dekretit të Emergjencës Nr. 674 të 1 Shtatorit 2016 që kanë të bëjnë me Ushtrimin e Demokracisë Lokale në Turqi.

11 Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2020)011, op. cit.

12 Komisioni i Venedikut: Statuti, Rregullorja e Procedurës, Parimet e Sjelljes, f. 60.

13 Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2017)021, op. cit., paragrafi 11.

A. E Drejta për Liri dhe Siguri (Neni 5 KEDNJ; Neni 9 ICCPR)

14. Neni 5 i Konventës garanton një të drejtë me rëndësi parësore në një "shoqëri demokratike" brenda kuptimit të Konventës, përkatësisht të drejtën për liri dhe siguri.¹⁴ Mund të kufizohet vetëm në raste shumë specifike, siç detajohet në mënyrë të plotë në Nenin 5(1). Një nga llojet më të zakonshme të privimit nga liria në lidhje me procedurat penale është paraburgimi në pritje të gjyqit, sipas Nenit 5(1)(c).¹⁵ Në lidhje me këtë të drejtë themelore, e cila reflektohet edhe në Nenin 9(3) të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike ("ICCPR"), Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut sqaroi se paraburgimi duhet të jetë i jashtëzakonshëm, i justifikuar nga arsye specifike për rastin dhe i nënshtrohet shqyrtimit të vazhdueshëm.¹⁶ Kur personi i vendosur në paraburgim është një përfaqësues i zgjedhur, konsideratat e mëposhtme duhet të marrin parasysh kontekstin specifik që vjen me një pozicion të tillë, siç është vënë re nga Gjykata në të kaluarën¹⁷ dhe siç do të shtjellohet më tej më poshtë.

15. "Arsyeshmëria" e dyshimit mbi të cilin duhet të bazohet një arrestim përbën një pjesë thelbësore të mbrojtjes së përcaktuar në Nenin 5(1)(c) dhe supozon ekzistencën e fakteve ose informacionit që do të bindte një vëzhgues objektiv se personi në fjalë mund të ketë kryer veprën penale.¹⁸ Nëse një periudhë kohore e kaluar në paraburgim është "e arsyeshme" nuk mund të vlerësohet në mënyrë abstrakte dhe është detyrë e autoriteteve gjyqësore kombëtare të sigurojnë që, në një rast të caktuar, paraburgimi i një personi

të akuzuar nuk tejkalon një kohë të arsyeshme.¹⁹ Si koncepti i vendimit "të shpejtë" (Neni 5(4)) ashtu edhe "koha e arsyeshme" (Neni 5(3)) duhet të përcaktohen në dritën e rrethanave të secilit rast, duke përfshirë kompleksitetin e procedurave, sjelljen e tyre nga autoritetet vendase dhe nga individ i ndaluar dhe çfarë ishte në rrezik për këtë të fundit.²⁰

16. Së fundmi, çdo kontroll gjyqësor duhet të jetë i shpejtë në mënyrë që të lejojë një mjet kundër keqtrajtimit të mundshëm dhe të mbajë në minimum çdo ndërhyrje të pajustificuar me individin. liri.²¹ Vazhdimi i paraburgimit mund të justifikohet në një rast të caktuar vetëm nëse ka tregues aktualë të një kërkesë të vërtetë të interesit publik i cili, pavarësisht prezumimit të pafajësisë, e tejkalon rregullin e respektimit të lirisë individuale të përcaktuar në Nenin 5.²²

14 GJEDNJ, Demirtaş kundër Turqisë (nr. 2) [GC], Kërkesa nr. 14305/17, 22 dhjetor 2020, paragrafi 314.

15 Në pjesët përkatëse, neni 5(1)(c), (3) dhe (4) thotë: Çdokush ka të drejtën e lirisë dhe sigurisë personale. Askush nuk mund të privohet nga liria e tij, përveç në rastet e mëposhtme dhe në përputhje me një procedurë të përcaktuar me ligj: [...] (c) arrestimi ose ndalimi i ligjshëm i një personi i kryer me qëllim sjelljen e tij para autoritetit ligjor kompetent me dyshim të arsyeshëm se ka kryer një veprë penale ose kur konsiderohet në mënyrë të arsyeshme e nevojshme për të parandaluar kryerjen e një veprë penale ose arratisjen e tij pasi e ka kryer këtë veprë penale; [...] 3. Çdokush i arrestuar ose i ndaluar në përputhje me dispozitat e paragrafit 1 (c) të këtij neni duhet të silltet menjëherë para një gjyqtari ose zyrtari tjetër të autorizuar me ligj për të ushtruar pushtet gjyqësor dhe ka të drejtë të gjykohe brenda një afati të arsyeshëm ose të lirohet në pritje të gjykimit. Lirimi mund të kushtëzohet nga garancitë për t'u paraqitur në gjyq. 4. Kushdo që i është privuar liria me arrestim ose ndalim ka të drejtë të ndërmarrë procedura me anë të të cilave ligjshmëria e ndalimit të tij do të vendoset shpejt nga një gjykatë dhe do të urdhërohet lirimi i tij nëse ndalimi nuk është i ligjshëm.

16 Komiteti i të Drejtave të Njeriut i Kombeve të Bashkuara, Komenti i Përgjithshëm Nr. 35, Neni 9 (Liria dhe siguria e personit), CCPR/C/GC/35, paragrafët 37-38; shih gjithashtu Parimin 39 të Grupit të Parimeve për Mbrojtjen e të Gjithë Personave nën Çdo Formë Paraburgimi ose Burgimi (Rezoluta e Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara GA/Res/43/173, Grupi i Parimeve për Mbrojtjen e të Gjithë Personave nën Çdo Formë Paraburgimi ose Burgimi).

17 Shih, p.sh., GJEDNJ, Mecit dhe të tjerë kundër Turqisë, Kërkesat nr. 69884/17 dhe 81 të tjerë, 12 dhjetor 2023; Eriş dhe të tjerë kundër Turqisë, Kërkesat nr. 58665/17 dhe 44 të tjerë, 24 tetor 2023.

18 GJEDNJ, Demirtaş kundër Turqisë (nr. 2) [GC], op. cit., paragrafët 314, 355; Vazhdimësia e një dyshimi të arsyeshëm se i ndaluar ka kryer një veprë penale është një kusht sine qua non për vlefshmërinë e vazhdimit të paraburgimit të tij ose të saj.

19 GJEDNJ, Buzadji kundër Republikës së Moldavisë [GC], Kërkesa nr. 23755/07, 5 korrik 2016, paragraf. 90.

20 GJEDNJ, Kavala kundër Turqisë, Kërkesa nr. 28749/18, 11 maj 2020, paragraf. 180.

21 GJEDNJ, De Jong, Baljet dhe Van den Brink kundër Holandës, Kërkesat nr. 8805/79, 8806/79, 9242/81, 22 maj 1984, para. 51; Aquilina kundër Maltës [GC], Aplikimi nr. 25642/94, 29 prill 1999, parag. 48-49.

B. Liria e Shprehjes dhe e Tubimit

(Nenet 10, 11 KEDNJ; Nenet 19, 21 ICCPR)

17. Liria e shprehjes e mbrojtur në Nenin 10 të Konventës përbën "një nga themelet thelbësore të shoqërisë [demokratike], një nga kushtet themelore për përparimin e saj dhe për zhvillimin e çdo njeriu".²³ Ndërhyrjet në Nenin 10 mund të justifikohen vetëm për aq sa ndjekin një qëllim legjitim, janë të parashikuara me ligj dhe të ligjshme (në aspektin e cilësisë së Ligjit) dhe janë në përpjesëtim me qëllimin legjitim të ndjekur dhe të nevojshme në një shoqëri demokratike. E drejta e lirisë së shprehjes rregullohet gjithashtu në Nenin 19 të ICCPR dhe është përshkruar si "gurthemeli për çdo shoqëri të lirë dhe demokratike".²⁴ Në një rast përkatës, Gjykata vuri në dukje se liria e shprehjes është veçanërisht e rëndësishme për përfaqësuesit e zgjedhur, të cilët përfaqësojnë elektoratin e tyre, tërheqin vëmendjen ndaj preokupimeve të tyre dhe mbrojnë interesat e tyre. Prandaj, ndërhyrjet në lirinë e shprehjes - në këtë rast të veçantë të një anëtarit të opozitës - kërkojnë shqyrtimin më të afërt nga ana e Gjykatës.²⁵

18. Neni 11, si e drejta për lirinë e tubimit paqësor, është një e drejtë themelore në një shoqëri demokratike dhe, ashtu si liria e shprehjes, një nga themelet e një shoqërie demokratike.²⁶ Gjithashtu, e gjetur në Nenin 21 të ICCPR-së, e drejta e tubimit paqësor "u mundëson individëve të shprehen kolektivisht dhe të marrin pjesë në formësimin e shoqërive të tyre".²⁷ Pavarësisht rolit të tij autonom dhe sferës së veçantë të zbatimit,

Neni 11 duhet të konsiderohet gjithashtu në dritën e Nenit 10, ku qëllimi i ushtrimit të lirisë së tubimit është shprehja e mendimeve personale, si dhe nevoja për të siguruar një forum për debat publik.²⁸

C. Kufizimi në përdorimin e kufizimeve mbi të drejtat (Neni 18 i KEDNJ-së)

19. Qëllimi i Nenit 18 të Konventës²⁹ është të ndalojë keqpërdorimin e pushtetit, duke parandaluar kufizimet abuzive dhe të paligjshme të të drejtave dhe lirive të Konventës përmes veprimeve shtetërore që janë në kundërshtim me në përputhje me vetë frymën e Konventës.³⁰

20. Jurisprudenca e Gjykatës është marrë posaçërisht me nocionin e "qëllimit të fshehtë", të përshkruar si një qëllim që nuk është përcaktuar nga dispozita përkatëse e Konventës dhe që është i ndryshëm nga ai i shpallur nga autoritetet.³¹ Duke marrë në konsideratë natyrën dhe shkallën e dënueshmërisë së qëllimit të fshehtë të supozuar, merret në konsideratë ndikimi i kufizimit të kontestuar dhe shkalla e seriozitetit të qëllimit të fshehtë. Në një numër rastesh, Gjykata ka konstatuar se paraburgimi i përfaqësuesve të zgjedhur - kur nuk ka baza të tjera të provuara për paraburgimin - ndiqte qëllimin e fshehtë të shtypjes së pluralizmit dhe kufizimit të lirisë së debatit politik.³²

23 GJEDNJ, Handyside kundër Mbretërisë së Bashkuar, Kërkesa nr. 5493/72, 7 dhjetor 1976, para. 49; Sanchez kundër Francës [GC], Kërkesa nr. 45581/15, 15 maj 2023, para. 145.

24 Komiteti i të Drejtave të Njeriut i Kombeve të Bashkuara, Koment i Përgjithshëm Nr. 34, Neni 19 (Liritë e mendimit dhe shprehjes), CCPR/C/GC/34, para. 2.

25 GJEDNJ, Demirtaş kundër Turqisë (nr. 2) [GC], op. cit., para. 242-245.

26 GJEDNJ, Djavit An kundër Turqisë, Kërkesa nr. 20652/92, 9 korrik 2003, para. 56; Kudrevičius dhe të tjerë kundër Lituanisë [GC], Kërkesa nr. 37553/05, 15 tetor 2015, para. 91.

27 Komiteti i të Drejtave të Njeriut i Kombeve të Bashkuara, Koment i Përgjithshëm Nr. 37, Neni 21 (E drejta e tubimit paqësor), CCPR/C/GC/37, para. 1.

28 GJEDNJ, Ezelin kundër Francës, Kërkesa nr. 11800/85, 26 prill 1991, para. 37; Éva Molnár kundër Hungarisë, Aplikim nr. 10346/05, 7 janar 2009, para. 42.

29 Ai lexon si më poshtë: "Kufizimet e lejuara sipas Konventës për të drejtat dhe liritë e lartpërmendura nuk do të zbatohen për asnjë qëllim tjetër përveç atyre për të cilat janë përcaktuar.

30 GJEDNJ, Merabishvili kundër Gjeorgjisë, Kërkesa nr. 72508/13, 28 nëntor 2017, para. 303.

31 GJEDNJ, Ilgar Mammadov kundër Azerbajxhanit, Kërkesa nr. 15172/13, 22 maj 2014, para. 137; Khodorkovskiy kundër Rusisë, Kërkesa nr. 5829/04, 31 maj 2011, para. 255; Merabishvili kundër Gjeorgjisë, op. cit., para. 283. Në këtë kontekst, Gjykata, në vitet e fundit, ka kaluar nga një supozim fillestar i mirëbesimit në emër të autoriteteve në një vlerësim më objektiv të pranisë ose mungesës së një qëllimi të fshehtë dhe kështu të një keqpërdorimi të pushtet.

32 GJEDNJ, Demirtaş kundër Turqisë (nr. 2) [GC], op. cit., para. 436; Kavala kundër Turqisë, op. cit., para. 231. Në veçanti, vlerësohet nëse kufizimi i kontestuar do të ndikonte vetëm te aplikanti individual apo te bashkëpunëtorët e tij.

D. Të Drejtat Zgjedhore

1. Neni 3 i Protokollit Nr. 1 të KEDNJ-së, Neni 25 i KNDCP-së

21. Meqenëse çështja në fjalë ka të bëjë me përfaqësuesit e zgjedhur vendorë, standardet ndërkombëtare që lidhen me të drejtat zgjedhore dhe qeverisjen demokratike vendore janë gjithashtu të rëndësishme. E drejta për të votuar dhe për të kandiduar në zgjedhje është e sanksionuar në Nenin 3 të Protokollit Nr. 1 të Konventës. Jurisprudenca e GJEDNJ-së përcakton se të drejtat në fjalë nuk janë absolute, por i nënshtrohen "kufizimeve" të nënkuptuara dhe Shteteve Kontraktuese duhet t'u jepet një hapësirë vlerësimi në këtë sferë.³³ Në vlerësimin e ndërhyrjes në Nenin 3 të Protokollit 1, Gjykata verifikon nëse ka pasur arbitraritet ose mungesë proporcionaliteti, dhe nëse kufizimi ka ndërhyrë në shprehjen e lirë të popullit.³⁴

22. Sipas jurisprudencës konsistente të GJEDNJ-së, Neni 3 i Protokollit Nr. 1 ka të bëjë vetëm me zgjedhjen e legjislaturës. Prandaj, në parim nuk mbulon zgjedhjet lokale, qofshin ato bashkiake apo rajonale.³⁵ Komisioni ka kujtuar në të kaluarën se e drejta për t'u zgjedhur është e lidhur në mënyrë të natyrshme me të drejtën për t'u ulur si person i zgjedhur dhe e ka përshkruar arsyetimin pas këtij rregulli si më poshtë: "e drejta për t'u zgjedhur do të ishte një guaskë boshe, e privuar nga çdo efektivitet, nëse mbrojtja ligjore e kësaj të drejte nuk do të shtrihet tek përfaqësuesit e zgjedhur në kryerjen e detyrave të tyre në emër të votuesve."³⁶ Më konkretisht, Komisioni vuri në dukje se konsideronte se ky parim zbatohet për "të gjitha pozicionet zgjedhore".³⁷

23. Kongresi, nga ana tjetër, pretendon se e drejta për zgjedhje të lira duhet të shtrihet në të gjitha llojet e zgjedhjeve dhe referendumeve, në mënyrë që të garantojë mbrojtje themelore për kandidatët dhe votuesit njësoj.³⁸

24. Dispozitat në Nenin 25(b) të ICCPR-së, të cilat gjithashtu sanksionojnë të drejtën për të votuar dhe për të kandiduar në zgjedhje, nën ombrellën e një të drejte më të gjerë për të marrë pjesë në jetën publike, janë konsideruar të zbatueshme për zgjedhjet komunale.³⁹ Ndërsa nuk përmban një listë qëllimesh "legjitime" të afta për të justifikuar kufizimet në ushtrimin e të drejtave që garanton, materiali përkatës interpretues parashikon që çdo kufizim në ushtrimin e të drejtave të mbrojtura nga Neni 25 duhet të bazohet në "kritere objektive dhe të arsyeshme". Më konkretisht, asnjë "kufizim i paarsyeshëm" nuk duhet të vendoset në pjesëmarrjen e qytetarëve në kryerjen e punëve publike.⁴⁰

2. Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Vendore

25. Duke pasur parasysh ndikimin e praktikës nën shqyrtim mbi të drejtat zgjedhore në nivel vendor, dispozitat e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore ("Karta") fitojnë rëndësi të veçantë. Që në preambulën e saj, Karta tregon lidhjen midis qeverisjes vendore dhe demokracisë, e cila duhet të konsiderohet si "thelbi" i Kartës duke deklaruar se "autoritetet vendore janë një nga themelet kryesore të çdo regjimi demokratik" (recitali 3).⁴¹

33 GJEDNJ, Ždanoka kundër Letonisë, Kërkesa nr. 58278/00, 16 Mars 2006, para. 103.

34 GJEDNJ, Mathieu-Mohin dhe Clerfayt kundër Belgjikës, Kërkesa nr. 9267/81, 2 Mars 1987, para. 52; Ždanoka kundër Letonisë, op. cit., para. 103-104, 115. 35 GJEDNJ, Xuereb kundër Maltës, Kërkesa nr. 52492/99, 15 qershor 2000; Salleras Llinares kundër Spanjës, Kërkesa nr. 52226/99, 12 tetor 2000; Malarde kundër Francës, Kërkesa nr. 46813/99, 5 shtator 2000.

36 Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2023)050, Ukrainë - Amicus Curiae Brief on Additional Sanctions for Kryerjen e një Kundërvajtjeje Administrative, para. 18.

37 Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2023)050, op. cit., para. 18, me referenca të mëtejshme.

38 Kongresi DHJETOR 12 (2025), Shkarkimet e kryetarëve të bashkive në Turqi, para. 10.

39 Komiteti i OKB-së për të Drejtat e Njeriut, Ignatane kundër Letonisë, Komunikata Nr. 884/1999, 31 korrik 2001, paragrafi 7.4.

40 Kombet e Bashkuara, Komiteti i të Drejtave të Njeriut, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Koment i Përgjithshëm Nr. 25, paragrafët 4, 6, 15.

41 Kongresi, CG-FORUM(2020)02-205 final, Një koment bashkëkohor nga Kongresi mbi raportin shpjegues të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore ("Komenti i Kongresit"), paragrafi 5.

Karta parashikon parimin e zgjedhjes së këshillave dhe kuvendeve me votim të lirë, të fshehtë, të barabartë, universal dhe të drejtpërdrejtë (Neni 3(2)). Për më tepër, Neni 3(2) tregon se si përcaktohen interesat e popullsisë lokale, d.m.th. nga vetë popullsia lokale, me anë të vendimmarrjes demokratike.⁴² Karta gjithashtu përcakton që përfaqësuesit duhet të jenë të lirë në ushtrimin e mandatit të tyre (Neni 7(1)) dhe se çdo funksion dhe aktivitet që konsiderohet i papajtueshëm me mbajtjen e detyrës zgjedhore lokale do të përcaktohet me statut ose parime themelore ligjore (Neni 7(2)).

26. Sa i përket demokracisë lokale, nenet 3(2) dhe 7(1) të Kartës ofrojnë një bazë për të nxjerrë parime përkatëse. Këto përfshijnë veçanërisht “zgjedhjen e demokracisë përfaqësuese në nivel lokal, në të cilën pushteti i vendimmarrjes ushtrohet nga këshillat ose asamblëtë e zgjedhura drejtpërdrejt nga populli. [...] Ky parim përcakton që ‘e drejta e qytetarëve për të marrë pjesë në kryerjen e punëve publike’ e përmendur në preambulën [e Kartës] ushtrohet kryesisht në nivel lokal nga përfaqësuesit e zgjedhur lokalë. Prandaj, zgjedhjet lokale luajnë një rol kyç në demokracinë lokale: përfaqësuesit lokalë duhet të zgjidhen drejtpërdrejt në zgjedhje të lira, me votim të fshehtë mbi bazën e të drejtës së votës së drejtpërdrejtë, të barabartë dhe universale.”⁴³ Ndërsa Karta nuk specifikon se ku qëndron ky legjitimitet demokratik, Protokollin Shtesë i Kartës sanksionon të drejtën e kujtdo brenda juridiksionit të një autoriteti lokal për të marrë pjesë në punët e atij autoriteti.⁴⁴

27. Pavarësisht sa më sipër, ende lind pyetja nëse këto dispozita zbatohen për kryetarët e bashkive të zgjedhur drejtpërdrejt. Neni 3 i Kartës nuk përmend nevojën për të pasur organe ekzekutive, ose mënyrën se si ato duhet të emërohen, por vetëm thotë se këshillat ose kuvendet e zgjedhura "mund të kenë organe ekzekutive përgjegjëse ndaj tyre".⁴⁵ Prandaj, mund të argumentohet se kjo dispozitë e Kartës nuk është e zbatueshme për kryetarët e bashkive të zgjedhur drejtpërdrejt, pasi ata nuk mund të përshkruhen si organe ekzekutive "të" këshillit vendor. Megjithatë, sipas mendimit të Kongresit, trendi i kryetarëve të bashkive të zgjedhur drejtpërdrejt që është përhapur në të gjithë Evropën në dekadat e fundit nuk mund të parashikohet në kohën e hartimit të Kartës.⁴⁶ Në Rekomandimet pasuese, Kongresi ka deklaruar se Neni 3(2) lë derën hapur për zgjedhjen e drejtpërdrejtë të ekzekutivit.⁴⁷

42 Komenti i Kongresit, para. 37

43 Komenti i Kongresit, para. 39.

44 Neni 1 i Protokollit Shtesë; Komenti i Kongresit vëren se vetëm një dispozitë në preambulën e Kartës është thelbësore dhe përcakton "një të drejtë që nuk përmendet në Kartë, përkatësisht 'të drejtën e qytetarëve për të marrë pjesë në kryerjen e punëve publike'. Ky dimension është zbatuar nga Protokollin Shtesë. [...] Kjo 'e drejtë e qytetarëve' u sanksionua në një datë të mëvonshme në Protokollin Shtesë të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore mbi të drejtën për të marrë pjesë në punët e një autoriteti vendor, i cili hyri në fuqi më 1 qershor 2012".

(Komentari i Kongresit, para. 2, 6).

45 Komenti i Kongresit, para. 41.

46 Komenti i Kongresit, para. 42.

47 Shih Rekomandimin e Kongresit 113 (2002) mbi marrëdhëniet midis publikut, kuvendit vendor dhe ekzekutivit në demokracinë vendore (korniza institucionale e demokracisë vendore). Shih gjithashtu: Rekomandimi 151 (2004) i Kongresit mbi avantazhet dhe disavantazhet e një ekzekutivi vendor të zgjedhur drejtpërdrejt në dritën e parimeve të Kartës; Në komentin e tij më të fundit bashkëkohor të Kartës dhe raportin e saj shpjegues, Kongresi gjithashtu hedh dritë mbi këtë çështje. Gjatë shqyrtimit të dispozitave në Nenin 6 të Kartës, i cili synon të mbrojë autonominë lokale duke u lejuar autoriteteve lokale të krijojnë struktura dhe rregullime të brendshme administrative, Kongresi thellohet në përbërjen institucionale të një autoriteti lokal dhe arrin në përfundimin se "[p]ushteti" për të marrë vendime në këtë fushë do të varet nga faktorë të ndryshëm, siç është ekzistenca e kryetarëve të bashkive të zgjedhur drejtpërdrejt ose kryetarëve të bashkive të zgjedhur nga këshilli. Në rastin e parë, si kryetari i bashkisë ashtu edhe këshilli lokal mund të kenë fuqinë për të përcaktuar strukturën e brendshme të sferave të tyre përkatëse organizative. Në rastin e dytë, fuqia për të përcaktuar të gjithë strukturën organizative të autoritetit lokal zakonisht i është dhënë këshillit, i cili miraton akte nënligjore, statute ose rregulla të ngjashme të brendshme që krijojnë organet, shërbimet dhe ndarjet e ndryshme të qeverisjes lokale. Ky pushteti mund t'i delegohet kryetarit të bashkisë, për organizimin specifik të zyrës së kryetarit të bashkisë." (Komentari i Kongresit, paragrafët 49, 99).

28. Lidhur me të drejtën për t'u ulur si person i zgjedhur (shih paragrafët 21-22 më sipër), Kongresi ka theksuar se "[demokracia] vendore nuk ka të bëjë vetëm me zgjedhje të lira dhe të ndershme dhe duhet gjithashtu t'u mundësojë politikanëve të zgjedhur vendorë të hartojnë strategji dhe politika vendore në përgjigje të nevojave të popullsisë vendore".⁴⁸ Dispozitat në Nenin 7 të shqyrtuara më sipër e sanksionojnë këtë parim për përfaqësuesit e zgjedhur vendor.

29. Në veçanti, Kongresi vëren se “Neni 7.1 [i Kartës] synon të sigurojë që qytetarët janë të lirë të shërbejnë si përfaqësues të zgjedhur dhe nuk pengohen të mbajnë poste politike për shkak të konsideratave financiare ose materiale. Askush nuk duhet të pengohet të kandidojë për zgjedhje në nivel vendor; pasi të zgjidhen, këshilltarët vendorë nuk duhet të pengohen të kryejnë detyrat e tyre në mënyrë efektive.”⁴⁹ Ndërsa Karta hesht për kushtet e veçanta të përshtatshmërisë dhe mospërputhshmëritë e mundshme, Kongresi kohët e fundit ka argumentuar se “rufizimet në mbajtjen e posteve të zgjedhura duhet të jenë sa më të kufizuara të jetë e mundur dhe të përcaktohen në ligjet kombëtare, që do të thotë se ato zbatohen në të gjitha nivelet e qeverisjes. Kufizimet kryesore në mbajtjen e posteve duhet të lidhen me konflikte të mundshme interesi ose të përfshijnë një angazhim që pengon përfaqësuesin vendor të kryejë detyrat e tij ose të saj për autoritetin vendor në një mënyrë profesionale.”⁵⁰

IV. Gjetje Krahasuese

30. Siç u përshkrua më sipër, Komisioni i Venedikut ka kryer një hulumtim krahasues mbi kushtet që mund të çojnë në pezullimin e përkohshëm ose shkarkimin e përhershëm të një kryetari bashkie kur ngrehen akuza kundër tij, si dhe në lidhje me zëvendësimin e tij të mëvonshëm. Duke vepruar kështu, Komisioni ka marrë në konsideratë kryetarët e bashkive pavarësisht nga mënyra e tyre e zgjedhjes ose emërimit dhe studimi i mëposhtëm për këtë arsye përfshin kryetarët e bashkive të zgjedhur drejtpërdrejt dhe tërthorazi, si dhe ata të emëruar nga qeveria. Kur është e rëndësishme, mënyra e zgjedhjes ose emërimit është specifikuar. Në fillim, Komisioni dëshiron të nënvizojë se provat nga sisteme të ndryshme ligjore nuk mund të krahasohen përfundimisht të izoluara nga i gjithë kuadri ligjor dhe pa marrë parasysh sfondin specifik më të gjerë shoqëror, politik dhe historik.

31. Për të kryer këtë hulumtim krahasues, dy pyetjet e mëposhtme iu dërguan me anë të pyetësorit të gjithë anëtarëve të Komisionit të Venedikut:

- Në cilat rrethana mund të çojë parburgimi i një kryetari bashkie në pezullimin e tij të përhershëm/të përkohshëm? Çfarë lloj garancish ekzistojnë?
- Me kusht që një kryetar bashkie të pezullohet përgjithmonë/përkohësisht gjatë parburgimit, a ka ndonjë mekanizëm(e) në fuqi në kuadrin tuaj ligjor për t'i zëvendësuar ata? Nëse po, ju lutemi specifikoni nëse këto mekanizma janë të përhershëm apo të përkohshëm dhe çfarë lloj garancish zbatohen.

Përgjigjet u dhanë nga 37 anëtarë të Komisionit të Venecias⁵¹ dhe u plotësuan nga kërkime në tavolinë, kur

48 Komentari i Kongresit, paragrafët 45.

49 Ky paragraf është, pra, i lidhur ngushtë me paragrafin 2, i cili merret me kompensimin financiar (shih më poshtë). Me "përfaqësues të zgjedhur vendorë", Karta nënkupton çdo person që mban post politik ("mandat" në frëngjisht) në bazë të një zgjedhjeje (në thelb, anëtarë të këshillit vendor/provincial, kryetarë bashkish, etj.)."

50 Komentari i Kongresit, paragrafi 120.

51 Algjeria, Austria, Belgjika, Kanadaja (Kolumbia Britanike), Estonia, Finlanda, Franca, Gjermania, Greqia, Hungaria, Islanda, Irlanda, Izraeli, Italia, Republika e Koresë, Kosova, Kirgistani, Letonia, Lihtenshtajni, Lituania, Malta, Moldavia, Monako, Mali i Zi, Maqedonia e Veriut, Norvegjia, Peruja, Polonia, Portugalia, Rumania, San Marino, Republika Sllovaqe, Spanja, Suedia, Zvicra, Turqia, Ukraina.

ishte e nevojshme. Komisioni shpreh mirënjohjen e tij për të gjithë anëtarët që kontribuan me përgjigjet e analizës së tanishme. Rezultatet individuale të këtij pyetësi janë të disponueshme në internet,⁵² dhe informacioni i dhënë është analizuar dhe organizuar në grupe si më poshtë.

A. Mekanizmat e pezullimit dhe shkarkimit për kryetarët e bashkive

32. Si hap i parë, Komisioni e ka përqendruar analizën e tij krahasuese në rregullat dhe procedurat që zbatohen për pezullimin e përkohshëm dhe shkarkimin e përhershëm të kryetarëve të bashkive kur ngrihen akuza penale kundër tyre, si dhe çdo mbrojtje të bashkangjitur me to.

1. Pezullimi i përkohshëm në rastet e paraburgimit

33. Vetëm në shumë pak vende, një kryetar bashkie pezullohet automatikisht përkohësisht nga funksionet e tij nëse vendoset në paraburgim dhe vetëm për kohën e paraburgimit të tij. Algjeria; Italia; Republika e Koresë; Polonia; Rumania.⁵³ Në Spanjë, një kryetar bashkie pezullohet automatikisht përkohësisht me konfirmimin e një aktakuze për krimin e anëtarësisë ose të lidhjes me banda të armatosura ose individë terroristë ose rebelë, dhe me urdhërimin e paraburgimit të përkohshëm.⁵⁴

34. Në vende të tjera, paraburgimi i një kryetar bashkie nuk çon automatikisht në pezullimin e tij të përkohshëm. Megjithatë, kur një kryetar bashkie është në paraburgim, një vendim diskrecionar mund të merret për ta pezulluar atë, nga organe të ndryshme:

- a) Nga këshilli bashkiak: Islanda; Irlanda; Norvegjia; Peruja;⁵⁵
- b) Nga një gjyqtar në procedurat penale: Kirgistani; Letonia; Lituania; Moldavia; Portugalia; San Marino;⁵⁶

52 Në dispozicion sipas vendit dhe sipas pyetjes.

53 Algjeria, Kodi Bashkiak (Ligji Nr. 11-10 i 22 qershorit 2011); ky pezullim nuk sjell humbje të mandatit, por është i përkohshëm në pritje të përfundimit të procedurave përkatëse; Italia, Neni 11 i Dekretit Legjislativ Nr. 235 i vitit 2012, që parashikon pezullimin në rast të paraburgimit sipas Nenit 285 të Kodit të Procedurës Penale; vlen të përmendet se, aty ku nuk zbatohet Neni 11 i Dekretit Legjislativ Nr. 235 i vitit 2012, legjislacioni italian përjashton në mënyrë specifike zyrtarët publikë të zgjedhur drejtpërdrejt, siç janë kryetarët e bashkive, nga masat e skualifikimit, siç janë pezullimi nga detyra ose shërbimi publik (Neni 289(3) i Kodit të Procedurës Penale); Republika e Koresë, Neni 124(1)2 i Aktit Korean të Autonomisë Vendore parashikon që nënkryetari i bashkisë ushtron autoritet në vend të kryetarit të bashkisë kur ata janë "të ndaluar pas ngritjes së aktakuzës"; Gjatë vlerësimit të kushtetutshmërisë së kësaj dispozite, Gjykata Kushtetuese e Koresë vendosi si më poshtë: "Puna e një kryetari të qeverisjes vendore - i cili formulon dhe vendos për projekte dhe politika të shumta për promovimin e mirëqenies së banorëve dhe ekzekuton buxhetet - kërkon mbledhjen e mendimeve të banorëve përmes kanaleve të ndryshme, angazhimin në diskutime të konsiderueshme me organet përkatëse për çështje të rëndësishme dhe marrjen e vendimeve të shpejta në raste urgjente. [...] Kur kryetari është në paraburgim, bëhet dukshëm e vështirë të mbledhen mendime të ndryshme, të diskutohen mjaftueshëm me organet përkatëse, të trajtohen detyra urgjente ose të ruhet mbikëqyrje efektive. Kështu, dispozita statutore pezullon detyrat e një kryetari të qeverisjes vendore i cili është i ndaluar pas ngritjes së aktakuzës dhe urdhëron që zëvendëskryetari të veprojë në emër të kryetarit për të parandaluar rreziqet e pritura për kryerjen e qetë të detyrave zyrtare dhe mirëqenien e banorëve. Me fjalë të tjera, duke përjashtuar nga detyra një kryetar i cili është i ndaluar pas ngritjes së aktakuzës, duke siguruar kështu kryerjen normale dhe të vazhdueshme të detyrës, qëllimi legjislativ është të sigurojë administrim të qetë dhe efikas vendor dhe të promovojë mirëqenien e banorëve." (Gjykata Kushtetuese, 28 Prill 2011, 2010Hun-Ma474); Polonia, Neni 28g(1)(1) i Aktit për Vetëqeverisjen Komunale; paraburgimi listohet si një nga rrethanat që përbëjnë "pengesë të përkohshme"; pezullimi zgjat vetëm për kohëzgjatjen e pengesës dhe kryetari i bashkisë rifillon rolin e tij në ditën e lirimit; Rumania, Neni 159(1)(a) i Kodit Administrativ.

54 Spanjë, Neni 384bis i Kodit të Procedurës Penale (Ley de Enjuiciamiento Criminal); vendimi që konfirmon një aktakuzë merret në fund të fazës hetimore dhe kur ka prova të mjaftueshme për të akuzuar zyrtarisht një person për kryerjen e dyshuar të një krimi; pezullimi mbahet për kohëzgjatjen e paraburgimit.

55 Islandë, Nenet 7 dhe 54 të Ligjit të Qeverisjes Vendore Nr. 138/2011; kur një kryetar bashkie nuk është në gjendje të kryejë detyrat e tij ose të saj për shkak të paraburgimit, këshilli bashkiak ka autoritetin për të siguruar funksionimin e bashkisë, duke përfshirë pezullimin ose ndërprerjen e mandatit të kryetarit të bashkisë; Irlandë, Neni 18(4) dhe 19 i Ligjit të Qeverisjes Vendore të vitit 2001; një kryetar bashkie mund të shkarkohet - si anëtar i këshillit bashkiak - me rezolutë të këshillit të lartpërmendur, duke krijuar një "vend të lirë rastësor" që do t'i lejonte nënkryetarin të bashkisë të merrte detyrën deri në zgjedhjet e ardhshme;

Norvegjia, Neni 7.12(2), (4) i Ligjit për Qeverisjen Vendore; në rast të një aktakuze për një vepër penale të dënueshme me burgim prej më shumë se tre vjetësh, pezullimi i përkohshëm mund të vendoset derisa të jetë dhënë një vendim përfundimtar për çështjen; Peruja, Neni 25(3) i Ligjit 27972, Ligji Organik i Bashkive; pezullimi i përkohshëm mund të vendoset nga këshilli bashkiak për kohëzgjatjen e urdhrit të ndalimit; pas skadimit të urdhrit të ndalimit, kryetari i bashkisë rifillon automatikisht funksionin e tij.

- c) Nga administrata: Gjermania (autoriteti disiplinor)⁵⁷; Izraeli (komiteti i emëruar nga Ministria e Brendshme).⁵⁸

35. Vende të tjera nuk e rregullojnë mundësinë për të pezulluar një kryetar bashkie në rast të paraburgimit. Megjithatë, në situata të tilla, mungesa e një kryetari bashkie do ta bënte atë të paafte për të kryer detyrat e tij, gjë që mund ose do të çonte de facto në pezullimin e tij. Ky është rasti në: Irlandë; Lihtenshtajn; Maqedoninë e Veriut; San Marino; Sllovakia dhe Suedi.⁵⁹

36. Së fundmi, shumë pak vende nuk përfshijnë rregullore që mund të zbatohen - qoftë drejtpërdrejt, ose me interpretim - për të pezulluar një kryetar bashkie në paraburgim. Një kryetar bashkie në paraburgim kështu, në parim do të vazhdonte të ushtronte mandatin e tij. Ato përfshijnë sa vijon: Francën;⁶⁰ Malin e Zi; Monako; Zvicrën.

56 Kirgistani, Neni 27 Ligji Nr. 125 i datës 27 tetor 2021 "Për shërbimin civil shtetëror dhe shërbimin komunal"; Pezullimi mund të vendoset në bazë të një vendimi nga një prokuror, hetues ose gjykatë; vlen të përmendet se në Kirgistan, një kryetar bashkie emërohet nga presidenti; çdo pezullim i dhënë në këtë mënyrë mbetet në fuqi derisa të merret një vendim përfundimtar për çështjen; Letonia, Neni 16 i Ligjit të Qeverisjes Vendore; Neni 243(1)(3) i Ligjit të Procedurës Penale; si një "masë sigurie" specifike e zbatuar në procedurat penale, kjo mund të përfshijë një ndalim për punësim specifik që i pengon ata të përmbushin detyrat e pozicionit të tyre; Lituania, Neni 157(1) i Kodit të Procedurës Penale; Pezullimi mund të vendoset me kërkesë të një prokurori gjatë një hetimi të veprave penale, nëse është e nevojshme për hetimin më të shpejtë dhe më të paanshëm të veprës penale ose për të parandaluar mundësinë që personi i dyshuar të kryejë vepra të reja penale; Moldavia, Neni 33(1) i Ligjit Nr. 436/2006 mbi Administratën Publike Vendore; një kryetar bashkie mund të pezullohet përkohësisht nga detyra nëse ndiqet penalisht për një veprë penale derisa të merret një vendim gjyqësor i formës së prerë; një vendim i tillë i nënshtrohet gjykimit të gjykatës, e cila duhet të justifikojë përshatshmërinë e këtij vendimi duke marrë parasysh rrethanat specifike të çështjes (shih referencat për vendimet përkatëse të Gjykata Kushtetuese e Moldavisë më poshtë, në shënimin 104); Portugalia, Neni 199(1)(a) i Kodit të Procedurës Penale; mund të zbatohet si masë shtrënguese në rast se krimi përkatës dënohet me më shumë se dy vjet burgim; megjithatë, vlen të përmendet se pavarësisht ndryshimeve të fundit, ligji ende nuk është i qartë në lidhje me ligjshmërinë e pezullimit të ushtrimit të mandatit politik të kryetarëve të bashkive si masë shtrënguese në procedurat penale; në çdo rast, kjo i referohet vetëm ushtrimit të mandatit, jo kapacitetit të mbajtur nga kryetari i bashkisë; kështu, mandati politik vazhdon pavarësisht pezullimit; San Marino, Neni 53 (3), (6) i Ligjit nr. 24 të 2 Marsit 2022; një gjyqtar mund të vendosë pezullimin nga ushtrimi i një funksioni publik ose një ndalim të përkohshëm të ushtrimit të funksioneve administrative dhe përfaqësuese si një "masë paraprake personale", duke rezultuar në një pamundësi de jure për të ushtruar detyrën e kryetarit të bashkisë.

57 Gjermani, pezullimi i përkohshëm mund të vendoset nga autoriteti disiplinor si masë disiplinore ndaj kryetarëve të bashkive në rast të paraburgimit (Baden-Württemberg: § 22 I LDG BW, Bavaria: § 39(1) BayDG, Hesse: § 43(1) HDG; North Rhine-Westfalen: § 38 I LDG NRW); është e rëndësishme të theksohet se në Gjermani, kryetarët e bashkive kanë statusin ligjor të zyrtarëve të zgjedhjeve dhe në të njëjtën kohë nëpunësve të përkohshëm civilë për kohëzgjatjen e mandatit të tyre, duke i bërë ata subjekt të shërbimit civil dhe ligjeve disiplinore; vendosja e pezullimit të përkohshëm nga detyra kushtëzohet nga ashpërsia e sjelljes së keqe, me ç'rast duhet të pritet që procedurat disiplinore do të rezultojnë në shkarkim nga shërbimi civil ose humbje të të drejtave të pensionit; Mund të kushtëzohet gjithashtu nga fakti se qëndrimi në shërbim do të pengonte ndjeshëm shërbimin përkatës ose do të pengonte hetimin në fjalë, dhe se pezullimi nuk do të ishte disproporcional duke marrë parasysh rëndësinë e çështjes dhe masat disiplinore të pritura (shih p.sh., §§ 13, 15, 43(1)2 HDG); Gjykata Kushtetuese Federale vendosi që nëpunësit civilë të zgjedhur, siç janë kryetarët e bashkive, nuk gëzojnë mbrojtje specifike dhe se ata mund të pezullohen përkohësisht nga detyra; ajo vendosi më tej se parimi i demokracisë nuk kërkon që zyrtarët e zgjedhur vendorë të përjashtohen nga shqyrtimi ligjor dhe që t'u lihet vetëm votuesve të vendosin për performancën e tyre të mëparshme në detyrë (Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Federale (Dhoma e I-rë e Senatit të 2-të) i 23 gushtit 2017 – 2 BvR 1745/17).

58 Izrael, Neni 19A(a), (e), (h) i Ligjit për Autoritetet Vendore, 5735-1975; kur është ngritur një aktakuzë kundër një kryetari bashkie, pezullimi i përkohshëm mund të vendoset nga një komision i emëruar nga Ministria e Brendshme; komisioni i emëruar për të shqyrtuar pezullimin e kryetarit të bashkisë përbëhet nga tre gjyqtarë dhe juristë, të gjithë të cilët emërohen nga Ministri i Brendshëm; duke vepruar kështu, komisioni do të marrë në konsideratë, ndër të tjera, seriozitetin dhe numrin e akuzave përkatëse, si dhe marrëdhënien midis akuzave dhe kompetencave dhe funksioneve të kryetarit të bashkisë si kreu i autoritetit vendor; pezullimi përfundon nëse procedurat penale ndërpriten, përfundojnë pa konventë ose nëse ndodh një dënim për një veprë penale që nuk përfshin "turp moral".

59 Irlandë, një kryetar bashkie që mungon për një periudhë të vazhdueshme deri në 18 muaj do të konsiderohet se ka dhënë dorëheqjen (Neni 18(4) dhe 19 i Ligjit për Qeverisjen Vendore të vitit 2001); Në Lihtenshtajn, një kryetar bashkie në paraburgim mund të kuptohet si "i penguar" të vazhdojë të kryejë detyrat e tij dhe në përputhje me rrethanat do të zëvendësohet (Neni 55 i Kodit të Komunës); në Maqedoninë e Veriut, një kryetar bashkie në paraburgim mund të konsiderohet "i munguar" ose i nënshtuar një "pengese" (Neni 52(5), (6) i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, Nr. 5/2002; Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut, Nr. 202/2024)); "mungesa" ose "pengesa" mund të justifikojë kryetarin e bashkisë që cakton një anëtar të këshillit për ta zëvendësuar atë përkohësisht për periudhën përkatëse kohore; në San Marino, një kryetar bashkie në paraburgim do të konsiderohej "fizikisht i paafte" për të kryer detyrat e tij, duke u kualifikuar si një pengesë absolute de facto për ushtrimin e funksionit të tij (Neni 4 i Ligjit nr. 158 për Këshillat e Komunave); Sllovakia, një kryetar bashkie në paraburgim do të konsiderohej "i paafte" për të ushtruar mandatin e tij (§ 13b (1) i Aktit të Komunave nr. 369/1990), siç vërtetohet në: Jozef Tekeli, Marian Hoffmann, Lukáš Tomaš Zákon o obecnom zriadení : Komentár. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, fq. 631-632.

60 Francë, kjo qasje pasqyron rëndësinë e veçantë që ligji francez i kushton respektit për zgjedhjen e votuesve dhe stabilitetin e mandateve që u janë besuar përfaqësuesve të tyre; ndërsa ata mund të zgjedhin të japin dorëheqjen nga pozicioni i tyre, ata nuk mund të pezullohen nga këshilli bashkiak; megjithatë, ata mund të pezullohen nga qeveria në rrethana shumë specifike (Neni L.2122-16 code général des collectivités territoriales); qeveria mund ta pezullojë kryetarin e bashkisë në rastet e shkeljeve serioze dhe të përsëritura të detyrimeve të bashkangjiturave funksioneve të kryetarit të bashkisë, siç përcaktohet nga jurisprudenca e Këshillit Kushtetues (Vendimi Nr. 2011-210 QPC, 13 janar 2012); në raste të tilla, pezullimi është shqiptuar edhe në lidhje me një kryetar bashkie para përfundimit të procedurave penale në rastet e fakteve të rënda inkriminuese (shih Këshillin Kushtetues, Vendimin Nr. 348771, 7 nëntor 2012).

2. Pezullim i përkohshëm pa paraburgim

37. Përveç kësaj, një numër vendesh rregullojnë mundësinë e pezullimit të përkohshëm të një kryetari bashkie nga detyrat e tyre në rast se ngrihen akuza penale kundër tyre, pavarësisht nëse kryetari i bashkisë mbahet apo jo në paraburgim.

38. Vendime të tilla mund të jenë me ose pa diskrecion, të marra nga gjyqësori, këshilli bashkiak ose ekzekutivi, dhe shpesh lidhen me akuza specifike: **Kanada (Kolumbia Britanike); Estonia; Finlanda; Franca; Greqia; Kosova; Norvegjia; Turqia; Ukraina**⁶¹

3. Shkarkimi nga detyra

39. Sa i përket shkarkimit nga detyra në kontekstin e akuzave penale të ngritura kundër një kryetari bashkie, në shumicën e vendeve të anketuara, kjo ndodh vetëm pas dënimit me vendim gjyqësor të formës së prerë, shpesh për një grup veprash penale specifike: **Algjeria; Austria; Finlanda; Gjermania; Hungaria; Izrael; Italia; Kosova; Kirgistani; Lituania; Malta; Monako; Maqedonia e Veriut; Polonia; Rumania; San Marino; Sllovakia; Spanjë; Suedia; Zvicra; Ukrainë**.⁶²

61 Kanada (Kolumbia Britanike), pezullimi i përkohshëm duhet të vendoset në rast të akuzave për një vepër penale sipas Kodit Penal ose një vepër penale të padisë sipas Aktit të Drogave dhe Substancave të Kontrolluara (Neni 109.3 i Kartës së Komunitetit); pezullimi përfundon kur procedurat përfundojnë, pavarësisht nëse kjo përfundon me lirimin nga akuzat, dënim, pezullim të procedurave ose tërheqje të akuzave; Estonia, pezullimi i përkohshëm me urdhër gjykatë nëse (1) ata mund të kryejnë vepra të mëtejshme penale, nëse vazhdojnë të punojnë në pozicionin e tyre; (2) puna e tyre e vazhdueshme në pozicionin e tyre mund të dëmtojë procedurat penale në këtë rast; pezullimi revokohet nëse bazat e zbatueshme pushojnë së ekzistuari (§ 141 i Kodit të Procedurës Penale); Finlanda, pezullimi i përkohshëm mund të vendoset nga këshilli bashkiak në rast të akuzave për një vepër penale në detyrë publike ose për një vepër penale "jashtë një pozicioni besimi"; Pezullimi i përkohshëm duhet të vendoset nga këshilli bashkiak "nëse është e nevojshme për të mbrojtur besueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e vendimmarrjes bashkiake, duke marrë në konsideratë seriozitetin dhe natyrën e përsëritur të mundshme të veprës penale të dyshuar" (Nenet 85(3), (4), 86(1) (1484/2016) të Ligjit të Bashkive); Francë, qeveria mund të pezullojë një kryetar bashkie në rastet e shkeljeve të rënda dhe të përsëritura të detyrimeve të lidhura me funksionet e kryetarit të bashkisë; Greqi, pezullimi i përkohshëm duhet të vendoset nga kreu i rajonit kompetent në rast se një kryetar bashkie gjykohej për krim të rëndë (Neni 146 i Ligjit 3463/2006 për Kodin e Qeverisjes Vendore); pezullimi përfundon kur Gjykata e Apelit, duke vepruar në shkallë të parë, jep vendimin e saj; në rast të një lirimi nga akuzat, pezullimi llogaritet sikur nuk është vendosur kurrë; Në Kosovë, pezullimi i përkohshëm mund të vendoset nga një gjyqtar kur ekziston dyshimi i bazuar për kryerjen e një veprë penale të përcaktuar posaçërisht sipas kodit penal, si dhe arsye për të besuar se, gjatë ushtrimit të funksionit të tij, një kryetar bashkie ka të ngjarë të pengojë hetimin; veprat penale mbulojnë veprat penale kundër rendit kushtetues ose sigurisë së vendit, kundër jetës dhe trupit, kundër integritetit seksual, krimit të organizuar, korrupsionit dhe veprave penale kundër detyrës zyrtare, kontrabandës së migrantëve dhe trafikimit, dhunës në familje, pastrimit të parave, kontrabandës së mallrave dhe mashtërimit (Neni 539(1), (9) i Kodit Nr. 08/L-032 Kodi i Procedurës Penale, me referencë në Kapitujt XIV, XVI, XX, XXIV, XXXIII, Nenet 164, 165, 248, 302, 311 dhe 323 të Kodit Nr. 06/L-074 të Kodit Penal); veçmas, qeveria mund të pezullojë përkohësisht një kryetar bashkie nëse konsideron se ai ka shkelur "Kushtetutën dhe ligjet në fuqi" (Neni 64 i Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Vendore); Norvegjia, pezullimi i përkohshëm mund të vendoset nga këshilli bashkiak nëse kryetari i bashkisë akuzohet për një vepër penale të dënueshme me më shumë se tre vjet burgim (Neni 7.12 i Ligjit për Qeverisjen Vendore); pezullimi zgjat derisa çështja të vendoset përfundimisht; Turqia, Neni 127(4) i Kushtetutës; Neni 47(1)-(3) i Ligjit Bashkiak, që parashikon që kryetarët e bashkive për të cilët është nisur një hetim ose ndjekje penale për shkak të një veprë penale të lidhur me detyrat e tyre mund të pezullohen nga detyra nga Ministri i Brendshëm në pritje të vendimit përfundimtar; vendimi për pezullim hiqet kur nuk ka filluar ndjekje penale, çështja është pushur ose përfundon me lirimin nga akuzat, ose skadon për shkak të amnistisë së përgjithshme, ose përfundon me një dënim që nuk kërkon largim nga detyra; Në Ukrainë, pezullimi i përkohshëm si masë sipas Kodit të Procedurës Penale mund të vendoset kur një kryetar bashkie dyshohet ose akuzohet për kryerjen e një krimi, si dhe në rastet e një kundërvajtjeje administrative që lidhet me korrupsionin (Neni 131, 154(1) i Kodit të Procedurës Penale, Nr. 4651-VI; Neni 65-1(5) i Ligjit për Parandalimin e Korrupsionit (Nr. 1700-VII)).

62 Algjeria, Kodi Bashkiak (Ligji Nr. 11-10 i 22 qershorit 2011); dënim penal përfundimtar për një krim ose vepër penale që çënon nderin, korrektësinë ose rendin publik; nëse kryetari i bashkisë lirohet, ndjekja penale hiqet ose procedurat ndërpriten, ai ose ajo rikthehet automatikisht në detyrë; Austria, nëse dhe në cilat kushte, një kryetar bashkie mund të largohet nga detyra për shkak të një dënimi penal përfundimtar, rregullohet nga ligjet e nëntë Bundesländer, p.sh. § 19a (1) në lidhje me §§ 87(1)(1), 88(1) Burgenländische Gemeindevahlordnung 1992; § 65 (1)(b) dhe (3) Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung; § 25 (2)(a) në lidhje me (3) Tiroler Gemeindeordnung 2001 dhe § 9 (3) Tiroler Gemeindevahlordnung 1994; § 29 (1) (c) në lidhje me § 19 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 dhe § 41(2) Steiermärkische Gemeindevahlordnung 2009; Finlandë, nenet 86(2) të Aktit të Komunave (1484/2016); vendim diskrecionar i këshillit bashkiak pas dënimit penal përfundimtar për burgim prej të paktën gjashtë muajsh; Gjermania, e imponuar (në varësi të Bundesland-it përkatës) ose me anë të heqjes së përzgjedhjes (§§ 66 GO NRW, 55(1) GemO RLP), nga autoriteti më i lartë mbikëqyrës ligjor (§ 128 GemO BW) (i nënshtrohet apelimit para një gjykate administrative), ose nga një gjykatë disiplinore (p.sh., §§ 11, 42 BayDG, 10, 45 LDG NRW, 10, 45 SächsDG), ose përmes humbjes së të drejtës për post publik për një kohëzgjatje prej pesë vjetësh (§ 45 i Kodit Penal, i imponuar automatikisht kujtdo që dënohet me të paktën një vit për një vepër të rëndë penale); Hungaria, e vendosur me fillimin e këshillit bashkiak dhe të padive para gjykatave administrative, pas dënimit penal përfundimtar për aktivitete ose mosveprime të vazhdueshme të paligjshme të kryetarit të bashkisë në detyrë (Nenet 69, 70(1) të Ligjit CLXXXIX të vitit 2011 mbi Qeveritë Vendore); ose nëpërmjet humbjes

së të drejtës për post publik (Neni 61 i Ligjit C të vitit 2012 mbi Kodin Penal, i vendosur në rast dënimi me burgim të ekzekutueshëm për një vepër penale të qëllimshme dhe nëse konsiderohet i padenjë për të drejtën për të marrë pjesë në punët publike); **Izrael**, dënim penal përfundimtar për një vepër penale që përfshin "turp moral" (Neni 20 i Ligjit për Autoritetet Vendore, 5735-1975); **Italia**, Neni 11(7) i Dekretit Legjislativ 235/2012; **Kosova**, dënim penal me burgim prej

4. Masa mbrojtëse specifike në rast të paraburgimit dhe/ose pezullimit

40. Një sërë vendesh kanë konfirmuar në mënyrë specifike se rregullat dhe garancitë e rregullta në lidhje me paraburgimin zbatohen në rast se një kryetar bashkie ndalohet në këtë mënyrë, dhe se kryetarët e bashkive nuk gëzojnë imunitet. Këto përfshijnë **Algjerinë, Kanadanë (Kolumbia Britanike), Gjermaninë, Greqinë, Hungarinë, Islandën, Irlandën, Italinë, Lituaninë, Perunë, Poloninë, Rumaninë, San Marinon, Spanjën dhe Turqinë.**

41. Përtej kësaj, në lidhje me çështjen specifike të pezullimit, vende të shumta kanë ofruar detaje shtesë mbi mbrojtjet specifike substanciale dhe procedurale. Këto përfshijnë:

- a) Pezullim i kufizuar në vepra penale specifike: Kanada (Kolumbia Britanike); Finlandë; Greqi; Kosovë; Norvegji;⁶³
- b) E drejta për shqyrtim administrativ dhe/ose gjyqësor: **Algjeri; Estoni; Gjermani; Hungari; Kosovë; Lituani; Monako; Mali i Zi; Maqedonia e Veriut; Norvegji; Peru; Poloni; Ruman; Turqi;**⁶⁴

gjashtë muajsh ose më shumë (Neni 56(3)(h) i Ligjit Nr. 03/L-040 mbi Vetëqeverisjen Vendore); Kirgistani, dënim penal përfundimtar (Neni 47(3) i Ligjit Nr. 123 i 20 tetorit 2021 "Për Administratën Shtetërore Vendore dhe Organet e Vetëqeverisjes Vendore"); **Lituania**, dënim penal përfundimtar (Neni 176(4)(4) i Kodit Zgjedhor); në këtë kontekst, Neni 68 i Kodit Penal parashikon kompetencat e gjykatës për të vendosur privimin nga të drejtat publike, të cilat mund të vendosen kur vepra penale përkatëse është kryer duke abuzuar me të drejtat të tilla; megjithatë, ndërprerja e mandatit të kryetarit të bashkisë pas dënimit përfundimtar nuk varet nga zbatimi i Nenit 68 (Gjykata Supreme Administrative e Lituanisë, Çështja Nr. eR-4-1188/2025, 13 qershor 2025); shkarkimi i përhershëm rregullohet gjithashtu përmes procedurës së "kuazi-impeachmentit", në rast se një kryetar bashkie është angazhuar në veprime në kundërshtim me Kushtetutën dhe/ose ligjet (Lituania, Neni 13 i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore); **Maltë**, dënim penal në rast burgimi që tejkalon 12 muaj (Neni 12(h) i Aktit të Qeverisjes Vendore të vitit 1993); ose në rast dënimi për "praktikë korruptive" (Neni 108(1) i Aktit të Qeverisjes Vendore të vitit 1993, i cili përshkruan më tej "praktikën korruptive" si, ndër të tjera, çdo person që kryen veprën penale të "personalizimit, trajtimit, ndikimit të padrejtë ose rryshfeti"); Monako, dënim penal përfundimtar me vendosjen e një dënimi për pamundësi për të votuar; Maqedonia e Veriut, ndër të tjera në rast të mungesës së pajustificuar për më shumë se gjashtë muaj, ose pas dënimit penal përfundimtar me burgim për më shumë se muaj, Neni 54(1)3., 6. i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, Nr. 5/2002; Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut, Nr. 202/2024); Polonia, dënim penal përfundimtar për krime specifike, siç rregullohet në ligjin zgjedhor (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2025 r. poz. 365); **Rumania**, dënim penal përfundimtar, pavarësisht nga mënyra se si do të vuhet dënimi (Neni 160(1)(d) i Kodit Administrativ); San Marino, dënim penal përfundimtar, veçanërisht për vepra penale të qëllimshme ose vepra penale kundër të drejtave politike, ku dënimi tejkalon një vit, ose kur vendoset një skualifikim nga detyra publike (Neni 2 i Ligjit Zgjedhor (Ligji nr. 6 i 31 janarit 1996 dhe ndryshimet pasuese)); **Slovakia**, dënim penal përfundimtar për një krim të qëllimshëm, ose duke përfshirë një dënim me burgim pa pezullim (§ 13a(1)(d) i Ligjit të Bashkive nr. 369/1990); **Spanja**, dënim penal përfundimtar, me kusht që pezullimi ose shkarkimi të përcaktohet si një dënim i mundshëm për të, proporcionaliteti i të cilit duhet të vendoset rast pas rasti (Neni 40 i Rregullores për Organizimin, Funkcionimin dhe Regjimin Ligjor të Autoriteteve Vendore); **Suedia**, dënim penal për një krim për të cilin është parashikuar burgim prej dy vjetësh ose më shumë (Kapitulli 4, Seksioni 9 i Ligjit të Autoriteteve Vendore (2017:725)); Zvicra, dënim penal për vepra penale të papajtueshme me dinjitetin e funksionit të kryetarit të bashkisë; **Ukrainë**, dënim penal i formës së prerë (Neni 79(1) i Ligjit Nr. 280/97 për Vetëqeverisjen Vendore).

62 Algjeria, Kodi Bashkiak (Ligji Nr. 11-10 i 22 qershorit 2011); dënim penal përfundimtar për një krim ose vepër penale që cënon nderin, korrektësinë ose rendin publik; nëse kryetari i bashkisë lirohet, ndjekja penale hiqet ose procedurat ndërpriten, ai ose ajo rikthehet automatikisht në detyrë; Austria, nëse dhe në cilat kushte, një kryetar bashkie mund të largohet nga detyra për shkak të një dënimi penal përfundimtar, rregullohet nga ligjet e nëntë Bundesländer, p.sh. §

19a (1) në lidhje me §§ 87(1)(1), 88(1) Burgenländische Gemeindevahlordnung 1992; § 65 (1)(b) dhe (3) Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung; § 25 (2)(a) në lidhje me (3) Tiroler Gemeindeordnung 2001 dhe § 9 (3) Tiroler Gemeindevahlordnung 1994; § 29 (1) (c) në lidhje me § 19 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 dhe § 41(2) Steiermärkische Gemeindevahlordnung 2009; Finlandë, nenet 86(2) të Aktit të Komunave

63 Shih shënimin 61 më sipër, për detaje të mëtejshme mbi legjislacionin përkatës.

64 Algjeria, Kodi Bashkiak (Ligji Nr. 11-10 i 22 qershorit 2011); Estonia, brenda katër muajve nga një urdhër pezullimi, një mocion për verifikim mund të paraqitet në gjykatë për të verifikuar nëse pezullimi vazhdon të jetë i justifikuar; një mocion i ri mund të paraqitet pas katër muajsh të tjerë (Neni 1412 i Kodit të Procedurës Penale); Gjermania, një padi për anulim mund të ngrihet para një gjykate administrative kundër vendimit për të pezulluar përkohësisht një kryetar bashkie nga detyra (§ 42(1)Alt. 1 Procedura e Gjykatës Administrative); Hungaria, procedura për të vendosur përgjegjësinë ligjore të një kryetari bashkie për aktivitete ose mosveprime të vazhdueshme të paligjshme ndjek normat e ligjit procedural administrativ në lidhje me mbrojtjen e menjëhershme ligjore në procedurën gjyqësore (Neni 70 (2) i Ligjit CLXXXIX të vitit 2011 mbi Qeverisjet Vendore); **Kosova**, Neni 539, 540 i Kodit Nr. 08/L-032 të Kodit të Procedurës Penale; Neni 64 i Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Vendore; Lituania, Neni 157 i Kodit të Procedurës Penale; vlen të përmendet se Gjykata Kushtetuese e Lituanisë vendosi që kjo dispozitë është në përputhje me Kushtetutën, duke vënë në dukje në veçanti se ajo specifikon autoritetin kompetent për vendimin, qëllimin e dispozitës, kriterin e domosdoshmërisë, kohëzgjatjen e masës dhe mundësinë për të apeluar vendimin (Gjykata Kushtetuese e Lituanisë, Vendimi Nr.

KT7-N4/2016, i 17 shkurtit 2016); Monako, shqyrtim para Tribunalit Suprem; Mali i Zi, Neni 63 i Ligjit për Qeverisjen Vendore (Gazeta Zyrtare e Malit të Zi Nr. 2/2018, 34/2019, 38/2020, 50/2022, 84/2022, 85/2022, 81/2025 dhe 98/2025); Maqedonia e Veriut, Neni 54(2) i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, Nr. 5/2002; Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut, Nr. 202/2024); Neni 3(6) i Ligjit për Mosmarrëveshjet Administrative (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut, Nr. 96/2019); Norvegjia, Neni 7.12(2), (4) i Ligjit për Qeverisjen Vendore; Peru, mund të kërkohej rishqyrtim në lidhje me një vendim nga këshilli bashkiak për të pezulluar përkohësisht një kryetar bashkie në paraburgim, me qëllim identifikimin e një organi kompetent për të marrë një vendim; në instancën përfundimtare, ankimi mund të bëhet në Jurado Nacional de Elecciones; Poloni, vendimet administrative në lidhje me shkarkimin ose caktimin e zëvendësuesit i nënshtrohen ankimit para gjykatave administrative; Në Rumani, urdhri i prefektit për t'i pezulluar përkohësisht ose përgjithmonë është një akt administrativ i rishikueshëm (Neni 159(2) i Kodit Administrativ; Ligji Nr. 554/2004 mbi shqyrtimin

c. Të drejtat e mbrojtjes, përfshirë të drejtën për t'u dëgjuar: **Belgjikë; Estoni; Francë; Islandë; Izrael; Monako; Mali i Zi;**⁶⁵

d. Barra specifike e provës: **Poloni**⁶⁶

e. E drejta për një vendim të arsyetuar: **Islandë; Kosovë; Lituani; Moldavi; Norvegji; Poloni; Ukrainë;**⁶⁷

f. Kohëzgjatje e kufizuar e pezullimit: **Belgjikë; Francë; Izrael; Kosovë; Lituani; Ukrainë;**⁶⁸

g. Natyrë e kufizuar e pezullimit: **Kanada (Kolumbia Britanike);**⁶⁹

h. Parimi i përgjithshëm i paanshmërisë dhe proporcionalitetit: **Islandë; Kosovë; Lituani;**⁷⁰

gjyqësor të akteve administrative); në Turqi, vendimi i pezullimit nga detyra rishikohet çdo dy muaj dhe hiqet nëse nuk i shërben më interesit publik (Neni 47(2), (3) i Ligjit të Bashkisë).

65 Belgjikë (Flandrë), Neni 156 i Dekretit të 22 dhjetorit 2017 mbi administratën lokale; (Vallonia), Neni L1123-6 i Kodit të demokracisë lokale dhe decentralizimit; (Bruksel), Ligji i Ri Komunal, Neni 8;

Estonia, Neni 1412(2) i Kodit të Procedurës Penale; Francë, Neni L.2122-16 i kodit të përgjithshëm të kolektivitetve territoriale; Islanda, Nenet 3-6, 13, 22 të Ligjit të Procedurave Administrative Nr. 37/1993; Izraeli, Neni 19A(e)(1), (g) i Ligjit të Autoriteteve Vendore, 5735-1975; Monako, Neni 36 i Ligjit nr. 959 i 24 korrikut 1974; Mali i Zi, Neni 63 i Ligjit për Qeverisjen Vendore (Gazeta Zyrtare e Malit të Zi Nr. 2/2018, 34/2019, 38/2020, 50/2022, 84/2022, 85/2022, 81/2025 dhe 98/2025).

66 Në Poloni, ku pezullimi i përkohshëm i një kryetari bashkie vendoset për shkak të paraburgimit të tij, rregulloret ligjore përcaktojnë dokumentet dhe rrethanat që përbëjnë provë formale të pengesës dhe të cilat duhet të dorëzohen për të aktivizuar mekanizmin e pezullimit të përkohshëm; kjo përfshin në rastin specifik të paraburgimit njoftimin e punëdhënësit sipas Kodit të Procedurës Penale në lidhje me një vendim gjykatë ose prokurori (Neni 28g(4)(1) i Ligjit për Vetëqeverisjen Komunale, duke iu referuar Nenit 261(3) të Kodit të Procedurës Penale).

67 Islanda, Nenet 3-6, 13, 22 të Ligjit të Procedurave Administrative Nr. 37/1993; Kosova, Nenet 539, 540 të Kodit Nr. 08/L-032 të Kodit të Procedurës Penale; Lituania, Neni 31 i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore; Moldavia, Neni 33(2)-(3) i Ligjit Nr. 436/2006 për Administratën Publike Vendore; Norvegjia, Seksioni 7.12(2), (4) i Aktit të Qeverisjes Vendore; Polonia, ku një kryetar bashkie shkarkohet përgjithmonë pas një dënimi përfundimtar për krime specifike, kjo procedurë rregullohet nga ligji zgjedhor dhe kërkon veçanërisht një vendim formal; Ukrainë, pezullimi i përkohshëm i një kryetar bashkie nga detyra mund të bëhet vetëm në bazë të një vendimi gjyqësor; legjislati në tej specifikon në detaje konsideratat që duhen marrë parasysh në dhënien e një vendimi në këtë drejtim (Neni 156, 157 të Kodit të Procedurës Penale, Nr. 4651-VI).

68 Belgjika (Bruksel), tre muaj (Neni 82 i Nouvelle loi communale); Franca, një muaj (neni L.2122-16 code général des collectivités territoriales); Izrael, një vit, S. 19A(e)(1), (g) i Ligjit të Autoriteteve Vendore, 5735- 1975; Në Kosovë, ku është qeveria ajo që ka pezulluar një kryetar komune sepse konsideron se ai ose ajo ka shkelur "Kushtetutën dhe ligjet në fuqi", një pezullim i tillë është i kufizuar në 30 ditë dhe çështja duhet t'i paraqitet Gjykatës Kushtetuese për vendim përfundimtar (Neni 64 i Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Vendore); Lituania, jo më shumë se gjashtë muaj, me mundësi zgjatjeje me tre muaj (Neni 157 i Kodit të Procedurës Penale); Ukrainë, pezullimi i përkohshëm i një kryetari komune nga detyra mund të bëhet vetëm për një periudhë jo më të gjatë se dy muaj, me mundësi zgjatjeje (Neni 156, 157 të Kodit të Procedurës Penale, Nr. 4651-VI.); Ndërsa Turqia parashikon një rishikim të vendimit të pezullimit çdo dy muaj, nuk parashikohet asnjë kufizim i përgjithshëm i pezullimit në dispozitat përkatëse (Neni 47 i Ligjit të Komunave).

69 Në Kanada (Kolumbia Britanike), një kryetar komune i pezulluar përkohësisht, i cili është ndryshe i kualifikuar për të mbajtur një detyrë "nuk është i skualifikuar nga të qenit i nominuar, i zgjedhur ose i mbajtur një detyrë në një qeverisje vendore". (Neni 109.3(3) i Kartës së Komunitetit).

70 Islanda, Nenet 3-6, 13, 22 të Ligjit të Procedurave Administrative Nr. 37/1993; Kosova, Nenet 539, 540 të Kodit Nr. 08/L-032 të Kodit të Procedurës Penale; Lituania, Neni 157 i Kodit të Procedurës Penale.

i. Kur vendimi për pezullim merret nga këshilli bashkiak, kërkohej shumicë e cilësuar: **Irlanda; Maqedonia e Veriut; Norvegjia;**⁷¹

j. E drejta për pagë të vazhdueshme dhe/ose kompensim financiar: **Algjeria; Kosova; Kirgistani; Lituania; Moldavia; Norvegjia; Rumania; Turqia.**⁷²

B. Mekanizmat e zëvendësimit të kryetarëve të bashkive

42. Si hap i dytë, Komisioni ka analizuar mekanizmat e ndryshëm të zëvendësimit të identifikuar në studimin krahasues dhe i ka klasifikuar ato sipas grupeve – duke sqaruar, siç ka bërë edhe më parë, nëse ato lidhen me pezullim (të përkohshëm) apo me shkarkim (të përhershëm) nga detyra. Duke pasur parasysh gamën e

gjerë të informacionit të përcjellë tek Komisioni lidhur me mekanizmat e zëvendësimit në përgjithësi, mekanizmat e identifikuar më poshtë **nuk kufizohen vetëm në rastet e pezullimit dhe/ose shkarkimit nga detyra për shkak të paraburgimit**, por përfshijnë të gjitha rastet e zëvendësimit të kryetarëve të bashkive në rast pezullimi apo shkarkimi, pavarësisht nëse kjo lidhet apo jo me paraburgimin.

1. Zëvendësimi nga nënkryetari i bashkisë ose nga kandidati i renditur i dytë

43. Kryetarët e bashkive që janë përkohësisht të paafhtë për ushtrimin e detyrës, përfshirë edhe ata të pezulluar, zëvendësohen përkohësisht nga nënkryetarët e tyre në vendet e mëposhtme: Algjeri, Austri, Belgjikë, Francë, Gjermani, Greqi, Irlandë, Itali, Letoni, Lihtenshtein, Lituani, Republika e Koresë, Kosovë, Kirgistan, Moldavi, Mal i Zi, Maqedoni e Veriut, Norvegji, Poloni, Portugali, Rumani, Sllovaki dhe Spanjë.

⁷¹Irlanda: kërkohet shumicë prej dy të tretash (neni 34 i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore i vitit 2001). Vlen të theksohet se këto masa mbrojtëse janë edhe më të forta në rastin specifik të qytetit të Limerikut, ku shkarkimi i kryetarit të bashkisë kërkon miratimin e të dy dhomave të Parlamentit (Pjesa 7 e Ligjit për Kryetarin e Bashkisë së Limerikut).

Maqedonia e Veriut: kërkohet shumicë prej dy të tretash (neni 54(2) i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 5/2002; “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut” nr. 202/2024; si dhe neni 3(6) i Ligjit për Mosmarrëveshjet Administrative, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut” nr. 96/2019).

Norvegjia: vendimi i këshillit bashkiak për pezullimin e përkohshëm të kryetarit të bashkisë nëse ai akuzohet për një vepër penale të dënueshme, duhet të merret me shumicë prej dy të tretash; ndërsa për ta shkarkuar nga detyra nëse konsiderohet “i papërshtatshëm për ushtrimin e funksionit”, kërkohet të paktën 90% e votave të dhëna (neni 7.12(2) dhe (4) i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore).

⁷²Algjeria: Kodi Komunal (Ligji nr. 11-10, datë 22 qershor 2011).

Kosova: nenet 539 dhe 540 të Kodit të Procedurës Penale, Ligji nr. 08/L-032.

Kirgistani: neni 27 i Ligjit nr. 125, datë 27 tetor 2021, “Për shërbimin civil shtetëror dhe shërbimin komunal”.

Lituania: neni 31 i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore.

Moldavia: neni 33(2)-(3) i Ligjit nr. 436/2006 “Për Administratën Publike Vendore”; kjo e drejtë zbatohet vetëm në rast se kryetari i bashkisë shpallet i pafajshëm ose çështja mbyllet (përveç rasteve të amnistisë).

Norvegjia: neni 7.12(2), (4) i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore.

Rumania: neni 159(5) i Kodit Administrativ.

Turqia: neni 47(4) i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore (Ligji Bashkiak).

⁷³Algjeria: neni 72 i Kodit Komunal (Ligji nr. 11-10, datë 22 qershor 2011).

Austri: §30 i Ligjit për Vetëqeverisjen e Komunave të Burgenlandit (2003); §75(1) i Ligjit të Përgjithshëm të Komunave të Karintisë; §36(1) i Ligjit të Komunave të Austrisë së Epërme (1990); §49(2) i Ligjit të Komunave të Salzburgut (2019); §32(1) i Ligjit të Komunave të Steiermarkut (1967); §94(1) i Kushtetutës së Qytetit të Vjenës; §62(3) i Ligjit të Komunave të Vorarlbergut; §27(1) i Ligjit të Komunave të Austrisë së Poshtme (1973); §31(3) i Ligjit të Komunave të Tirolit (2001).

Belgjika:

(Vallonia) neni L1123-5 i Kodit të Demokracisë Lokale dhe të Decentralizimit;

(Flandra) neni 62 i Dekretit të 22 dhjetorit 2017 “Për Administratën Vendore”;

(Brukseli) neni 14 i Ligjit të Ri Komunal.

Franca: neni L2122-17 i Kodit të Përgjithshëm të Kolektiviteteve Territoriale.

Gjermania: §48(2)1 i Ligjit të Komunave të Baden-Württembergut (GemO BW); §39(1)1 i Ligjit të Komunave të Bavarisë (BayGO); §47 i Ligjit të Komunave të Hessenit (HGO); §68 i Ligjit të Komunave të Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Greqia: neni 89 i Kodit të Vetëqeverisjes Vendore.

Irlanda: neni 31(7) i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore 2001 (i ndryshuar); kryetari i bashkisë së Limerikut zëvendësohet nga Príomh Chomhairleoir (Këshilltari i Parë) i Këshillit Bashkiak të Qytetit dhe Qarkut të Limerikut (neni 13 i Ligjit për Kryetarin e Bashkisë së Limerikut 2024).

Italia: nenet 46(2) dhe 53 të Dekretit Legjislativ nr. 267 të vitit 2000 (nuk zbatohet në rajonin autonom të Val d’Aostës, ku nënkryetari nuk emërohet, por zgjidhet drejtpërdrejt nga qytetarët në të njëjtën kohë me kryetarin e bashkisë).

Letonia: neni 17 i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore.

Lihtenshteini: neni 55 i Ligjit për Komunitat (Gemeindegesetz).

Lituania: neni 30(1)(2) i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore.

Republika e Koresë: neni 124(1)2 i Ligjit për Autonominë Lokale Koreane.

Kosova: neni 60 i Ligjit nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, datë 4 qershor 2008.

Kirgistani: neni 49 i Ligjit të Republikës së Kirgizisë, datë 20 tetor 2021, nr. 123 “Për Administratën Shtetërore Lokale dhe Organet e Vetëqeverisjes Vendore”.

Moldavia: neni 34 i Ligjit nr. 436/2006 “Për Administratën Publike Vendore”.

Mali i Zi: neni 67 i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore.

Maqedonia e Veriut: neni 52 i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore.

Norvegjia: neni 6-2 i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore (2016); ligji gjithashtu parashikon që, kur nënkryetari zëvendëson kryetarin e bashkisë, duhet të zgjidhet një nënkryetar i ri.

Polonia: neni 28g i Ligjit për Vetëqeverisjen Komunale.

Portugalia: neni 36(1)(2) i Ligjit nr. 75/2013, datë 12 shtator.

Rumania: neni 152(1) i Kodit Administrativ (Urdhëresa e Emergjencës nr. 57, datë 3 korrik 2019).

Slovakia: neni §13b(1) i Ligjit për Komunitet nr. 369/1990.

Spanja: neni 23.3 i Ligjit "Bazat e Regjimit të Pushtetit Lokal" dhe neni 47 i "Rregullores për Organizimin, Funksionimin dhe Regjimin Ligjor të Autoriteteve Vendore".

44. Në disa kuadrot ligjore, si në Maltë, Peru dhe San Marino, personi i parë i zgjedhur pas kryetarit të bashkisë, që i përket të njëjtës listë ose partie, merr rolin e nënkryetarit të bashkisë dhe ka detyrimin ta zëvendësojë atë përkohësisht.

2. Zgjedhje të përsëritura ose procedura fillestare e emërimit

45. Në disa shtete, shkarkimi nga detyra dhe për rrjedhojë përfundimi i parakohshëm i mandatit të kryetarit të bashkisë, sjell zhvillimin e zgjedhjeve të reja. Kështu ndodh në Gjermani, Greqi, Itali, Kosovë, Mal të Zi, Maqedoni të Veriut, Rumani dhe Zvicër⁷⁵, ku në rast të shkarkimit të përhershëm të kryetarit të bashkisë, shpallen zgjedhje të parakohshme direkte.

46. Në disa raste, zëvendësimi i një kryetari bashkie të shkarkuar nga detyra bëhet duke përsëritur procedurën fillestare të emërimit, sipas rastit. Kjo ndodh në Algjeri, Estoni, Irlandë dhe Spanjë, ku kryetari i bashkisë zgjidhet në mënyrë indirekte dhe, pas shkarkimit të tij nga detyra, këshilli bashkiak vijon me zgjedhjen e një kryetari të ri bashkie, i cili do të ushtrojë detyrën për pjesën e mbetur të mandatit.⁷⁶

47. Në Belgjikë⁷⁷, kur një kryetar bashkie (bourgmestre) shkarkohet nga detyra, një kryetar i ri emërohet në përputhje me procedurën fillestare të emërimit. Në Kirgistan⁷⁸ (ku emërimi bëhet nga qeveria) dhe në Suedi⁷⁹ (ku emërimi bëhet nga këshilli bashkiak), organi përkatës që ka bërë emërimin e mëparshëm ia revokon mandatin dhe emëron një kryetar të ri bashkie.

4. Pozicioni mbetet vakant deri në zgjedhjet e ardhshme

48. Si përjashtim nga rregulli i përshkruar më sipër, në Maqedoninë e Veriut, kur mandati i kryetarit të bashkisë përfundon, por kanë mbetur më pak se gjashtë muaj deri në periudhën e ardhshme zgjedhore, bashkia drejtohet nga një kryetar i përkohshëm, i zgjedhur nga këshilli ndërmjet anëtarëve të tij.⁸⁰

Në Zvicër, disa rregullore kantonale dhe vendore parashikojnë që posti të mbetet vakant deri në zgjedhjet e ardhshme, nëse periudha përkatëse është e shkurtër dhe anëtarët e ekzekutivit lokal janë në gjendje të menaxhojnë çështjet aktuale.

Në Poloni, kur mandati i një kryetari bashkie përfundon, nuk zhvillohen zgjedhje nëse kanë mbetur vetëm gjashtë muaj deri në zgjedhjet e ardhshme, dhe ndërkohë bashkia drejtohet nga një administrator i emëruar nga Kryeministri.⁸¹

⁷⁴ Malta, Neni 4(4) i Ligjit për Qeverisjen Vendore 1993; Peru, Neni 23 i Ligjit 27972 – Ligji Organik i Bashkive;

San Marino, Neni 5 i Ligjit nr. 158, datë 24 shtator 2020.

⁷⁵ Gjermania, në Baden-Württemberg, zgjedhje të reja për këtë funksion caktohen brenda tre muajve (§ 47 GemO BW); në Bavari, duhet të mbahen zgjedhje të reja nëse statusi i shërbimit civil të kryetarit të bashkisë përfundon para kohe (§ 42 II GLKrWG); në North Rhine-Westphalia, duhet të mbahen zgjedhje të reja brenda gjashtë muajve nëse kryetari i bashkisë humbet detyrën e tij (§ 65 I 2 GO NRW); Greqi, Neni 89 i Ligjit 3463/2006, siç është ndryshuar; Itali, Neni 53 i Dekretit Legjislativ nr. 267 të vitit 2000; në rast të paafetësisë së përhershme, shkarkimit nga detyra ose vdekjes së kryetarit të bashkisë, këshilli shpërndahet dhe ekzekutivi vendor mbetet në detyrë deri në zgjedhjen e një këshilli të ri dhe të një kryetari të ri bashkie;

Kosovë, Neni 4(4), 11(1), (2) të Ligjit Nr. 03/L-072 për Zgjedhjet Lokale në Republikën e Kosovës, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 32; mbahen zgjedhje të parakohshme në rast të "shkarkimit të kryetarit të komunës", "kur mandati i kryetarit përfundon në përputhje me Ligjin për Vetëqeverisje Lokale" ose kur mandati i kryetarit "pushon";

Maqedonia e Veriut, Neni 54 i Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale; mandati i kryetarit të komunës pushon në rast të mungesës së pajustificuar për një periudhë më të gjatë se gjashtë (6) muaj; i takon këshillit të vendosë për justifikimin e një mungese të tillë me shumicë prej dy të tretash të numrit të përgjithshëm të anëtarëve

të këshillit; nëse këshilli vendos për përfundimin e mandatit të kryetarit për mungesë të pajustificuar, qeveria do të fillojë procedurën për shpalljen e zgjedhjeve të reja për kryetar bashkie; mosmarrëveshjet që lidhen me shkarkimin e zyrtarëve publikë mund të dërgohen në gjykatë;

Rumani, Neni 160(11) i Kodit Administrativ, Urdhër-Qarkullimi i Emergjencës nr. 57, datë 3 korrik 2019;

Zvicër, Stadtverfassung von Thun vom 23. September 2001, Art. 61 Abs. 3; Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, art. 55 al.4.

⁷⁶ Algjeri, Neni 80 i Kodit Bashkiak (Ligji Nr. 11-10, datë 22 qershor 2011);

Estoni: § 46 i Ligjit për Organizimin e Qeverisjes Vendore, i cili parashikon se, kur një kryetar bashkie shkarkohet pas një votimi mosbesimi, këshilli bashkiak duhet të zgjedhë një kryetar të ri gjatë të njëjtës seancë; në Estoni, kryetari i bashkisë zgjidhet nga këshilli bashkiak;

Irlandë, Neni 37 i Ligjit për Qeverisjen Vendore 2001, me përjashtim të kryetarit të bashkisë së Limerick-ut, shih Pjesën 7 të Ligjit të Kryetarit të Bashkisë së Limerick 2024, që rregullon zëvendësimin e kryetarit të Limerick-ut;

Spanjë, Neni 40.5 i Rregullores mbi Organizimin, Funkcionimin dhe Regjimin Ligjor të Autoriteteve Vendore rregullon zëvendësimin e një kryetari bashkie në rast dorëheqjeje, vdekjeje ose vendimi përfundimtar gjyqësor.

⁷⁷ Belgjikë (Flandër), Nenet 62 dhe 58 të Dekretit të datës 22 dhjetor 2017 mbi administratën lokale (emërimi nga qeveria flamande ndërmjet këshilltarëve bashkiakë të zgjedhur); (Bruksel), Neni 13 i Ligjit të Ri Komunal (zgjedhja nga këshilli e një kryetari të ri bashkie nga i njëjti parti ose listë).

⁷⁸ Kirgizistan, sipas Nenit 47 të Ligjit të Republikës së Kirgizisë, datë 20 tetor 2021, Nr. 123 “Për Administratën Shtetërore Lokale dhe Organet e Vetëqeverisjes Vendore”, kryetarët e bashkive emërohen ose nga akimi (kryetari i administratës rajonale) ose nga Presidenti.

⁷⁹ Suedi, njësitë e vetëqeverisjes vendore nuk kanë kryetar bashkie por një kommunalråd, një anëtar i asamblesë lokale të zgjedhur (këshillit), i cili zgjidhet nga shumica politike për të udhëhequr punën e autoritetit vendor, qoftë në mënyrë të përgjithshme ose në një apo më shumë fusha.

5. Zëvendësimi i emëruar nga organi bashkiak

49. Në një numër të kufizuar vendesh, kompetenca për të caktuar zëvendësimin e përkohshëm të kryetarit të bashkisë i jepet organit bashkiak. Ky është rasti për **Kanadanë (British Columbia), Izraelin, Monakon dhe Turqinë**.⁸²

Nga ana tjetër, në disa vende, një kompetencë e tillë i jepet organit bashkiak vetëm si masë rezervë, në rast se nënkryetari nuk e merr detyrën. Ky është rasti për Algjerinë, Francën dhe Moldavinë.⁸³

50. Në **Austri**, procedura për zgjedhjen e një kryetari bashkie zëvendësues ndryshon sipas **Bundesland-it** dhe përfshin si zgjedhje nga këshilli bashkiak, ashtu edhe me votim të përgjithshëm. Në Vorarlberg, një kryetar bashkie i zgjedhur drejtpërdrejt që largohet përfundimisht nga detyra zëvendësohet nga një kryetar bashkie i zgjedhur nga këshilli bashkiak, nëse largimi ndodh tre vjet pas zgjedhjeve të fundit.⁸⁴

6. Zëvendësimi i emëruar nga qeveria

51. Ndër vendet e përfshira në këtë raport, vetëm tre lejojnë qeverinë të zëvendësojë një kryetar bashkie.

52. Rasti i parë i përket Polonisë: nëse kryetari i bashkisë duhet të zëvendësohet dhe një zëvendës nuk është emëruar, me kërkesë të **voivodit** (guvernatorit provincial), Kryeministri mund të emërojë një person përkohësisht për të marrë përsipër detyrat dhe përgjegjësitë e kryetarit të bashkisë.⁸⁵

Ky mekanizëm është menduar si një zgjidhje e përkohshme dhe i mundëson autoritetit qendror të sigurojë një mbulim të shpejtë të funksionit ekzekutiv.

53. Rasti i dytë i përket Italisë. Përveç rregullave të përmendura më sipër, një bashki mund të vihet nën administrim të posaçëm (*commissariamento*) nga autoritetet kombëtare kur qeverisja vendore nuk është në gjendje të funksionojë siç duhet. Në një rast të tillë, emërohet një komisioner për të menaxhuar institucionin derisa të mbahen zgjedhjet e reja.

⁸⁰ Maqedonia e Veriut, Neni 54 i Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore.

⁸¹ Polonia, Neni 28d i Ligjit për Vetëqeverisjen Komunale.

⁸² Kanada (Kolumbia Britanike), Seksioni 130(1) i Kartës së Komunitetit; Udhëzuesi i Rregullores së Procedurës në fuqi botuar nga Ministria e Çështjeve Komunale e Kolumbisë Britanike ofron udhëzime të mëtejshme për të caktuar një anëtar të këshillit bashkiak për të vepruar në vend të kryetarit të bashkisë (f. 10); lidhur me praktikatat më të mira, bëhet një dallim midis lejes afatshkurtër (emërimi në bazë rotacioni ose për një periudhë të caktuar kohore deri në zgjedhjet e ardhshme të përgjithshme) dhe lejes afatgjatë (zgjedhja nga anëtarët e këshillit); Izrael, Seksioni 19A(i) i Ligjit të Autoriteteve Vendore (Zgjedhja dhe Mandati

i Kryetarit dhe Zëvendëskryetarëve), 5735-1975; Monako, Neni 50 i Ligjit nr. 959 të 24 korrikut 1974; Turqi, Nenet 45(1) të Ligjit Bashkiak; Këshilli bashkiak zgjedh një kryetar bashkie të ri kur posti i tij është vakant ose vendoset një skualifikim për një periudhë që shtrihet përtej datës së zgjedhjeve të ardhshme; ai zgjedh një zëvendëskryetar të ri kur kryetari i bashkisë është pezulluar nga detyra ose është arrestuar ose vendoset një skualifikim për një periudhë që nuk shtrihet përtej datës së zgjedhjeve të reja.

⁸³ Algjeria, Neni 72 i Kodit Bashkiak (Ligji Nr. 11-10 i 22 qershorit 2011); Franca, Neni L2122-17 i kodit të përgjithshëm të kolektiviteteve territoriale; Moldavia, Neni 34 i Ligjit Nr. 436/2006 për Administratën Publike Vendore

⁸⁴ Austria, procedura e zëvendësimit ndryshon sipas Bundesland-it dhe varet nga (1) nëse kryetari i bashkisë në përgjithësi zgjidhet nga këshilli bashkiak, dhe (2) pjesa e mandatit të kryetarit të shkarkuar që ka kaluar tashmë; Neni 63 (4) i Ligjit të Komunës së Vorarlbergut parashikon që një kryetar bashkie i zgjedhur drejtpërdrejt zëvendësohet nga një kryetar bashkie i zgjedhur nga këshilli bashkiak nëse shkarkimi ndodh tre vjet pas zgjedhjeve të fundit. Në një rast të tillë, kryetari zëvendësues i kryetarit shërben për dy vitet e mbetura të mandatit.

⁸⁵ Polonia, Nenet 28g(2), 28h të Ligjit për Vetëqeverisjen Bashkiake, duke vënë në dukje se kjo situatë praktikisht nuk ndodh; e njëjta procedurë zbatohet edhe nëse një kryetar bashkie humbet mandatin e tij, por kanë mbetur gjashtë muaj ose më pak para zgjedhjeve të ardhshme (Neni 28d(2) i Ligjit për Vetëqeverisjen Bashkiake; krahaso paragrafin 48 më poshtë).

Ky administrim i veçantë ndodh vetëm në rrethana të jashtëzakonshme dhe ndjek një procedurë të gjerë dhe të detajuar administrative. Komisioneri është zakonisht një zyrtar publik që përfaqëson qeverinë në territorin e provincës.⁸⁶

54. Së fundmi, në Turqi, përveç kuadrit të lartpërmendur, ku kryetari i bashkisë pezullohet nga detyra ose arrestohet për shkak të terrorizmit ose ndihmës dhe inkurajimit të organizatave terroriste, një kryetar i ri i bashkisë emërohet nga Ministri i Brendshëm në bashkitë metropolitane dhe provinciale dhe nga guvernatori i provincës në bashkitë e tjera.⁸⁷

6. Opsionet e mbetura

55. Kur kryetari i bashkisë pezullohet përkohësisht, kornizat ligjore të Islandës dhe Ukrainës⁸⁸ para-identifikojnë në mënyrë specifike individin që thirret për të zëvendësuar kryetarin e bashkisë.

56. Për më tepër, disa korniza të tjera ligjore plotësojnë një nga mekanizmat e zëvendësimit të përmendur më parë duke para-identifikuar individin që thirret për të zëvendësuar kryetarin e bashkisë si një opsion kundër bllokimit, duke siguruar kështu vazhdimësi. Ky është rasti i Belgjikës, Francës, Greqisë, Lihtenshtajnit, Moldavisë dhe Monakos.⁸⁹

V. Analiza

57. Siç u nënvizua më sipër, ndikimi i paraburgimit të kryetarëve të bashkive është i dyfishtë: jo vetëm që mund të ndikojë në të drejtat individuale të kryetarit të bashkisë të prekur, por gjithashtu rrezaton përtej individit dhe ndikon në të drejtat e votuesve, zgjedhja e të cilëve, siç shprehet në zgjedhjet demokratike, mund të frustron përmes emërimit të një kryetari bashkie që nuk përputhet me zgjedhjen e tyre. Fokusi kryesor i analizës së mëposhtme është te kryetarët e zgjedhur, por Komisioni dëshiron të theksojë se kryebashkiakët e zgjedhur ose të emëruar në mënyrë indirekte gjithashtu kanë nevojë për mbrojtje kundër pezullimit arbitrar, dhe se pezullimi arbitrar mund të konsiderohet shkelje e parimeve të vetëqeverisjes vendore.

A. Paraburgimi dhe pezullimi i kryetarëve të bashkive

58. Ndërsa ky Raport përqendrohet në çështjen e ndikimit të paraburgimit të kryebashkiakëve në qeverisjen vendore, Komisioni e konsideron jashtëzakonisht të rëndësishme të adresojë edhe çështjet që lidhen me pezullimin e kryetarëve të bashkive dhe çdo ndikim të lidhur me të. Në të vërtetë, ndërsa ndalimi në shumicën e rasteve krijon një situatë de facto në të cilën kryetarët e bashkive nuk janë në gjendje të ushtrojnë mandatin e tyre, pezullimi krijon një situatë de jure në të cilën kryetarët e bashkive pengohen nga ky ushtrim.

Kur bëhet fjalë për ndonjë ndikim të mundshëm në qeverisjen lokale, në vetvete, pezullimi i një kryetari bashkie është pra po aq i rëndësishëm - nëse jo më shumë - sesa çështja e paraburgimit.

59. Si çështje parimore, kryetarët e bashkive janë përgjegjës për çdo aktivitet kriminal sipas kodeve penale përkatëse, në të njëjtën mënyrë si çdo qytetar tjetër. Ato vende të anketuara më sipër që kanë bërë parashtrësia në këtë drejtim, të gjitha vërejnë se kryetarët e bashkive nuk gëzojnë imunitet nga ndjekja penale dhe se rregullat e rregullta në lidhje me paraburgimin janë të zbatueshme për ta. Parimet themelore të zbatueshme në këtë drejtim janë ekspozuar më sipër.

60. Përveç kësaj, që në fillim, Komisioni thekson se paraburgimi dhe pezullimi i përkohshëm i përfaqësuesve vendorë të zgjedhur në mënyrë demokratike, përfshirë kryetarët e bashkive, duhet të trajtohen me kujdes të veçantë. GJEDNJ-ja ka konstatuar tashmë se paraburgimi i zgjatur i figurave të opozitës mund të shkelë të drejta të shumta të Konventës, duke përfshirë lirinë e shprehjes dhe ndalimin e kufizimeve të fshehta, veçanërisht kur një paraburgim i tillë pengon pjesëmarrjen efektive politike.⁹⁰ Ndërsa fushëveprimi i kufizuar i Nenit 3 të Protokollit Nr. 1 të KEDNJ-së mund të përjashtojë një konstatim shkeljeje në rastet që kanë të bëjnë me përfaqësuesit vendorë të zgjedhur në mënyrë demokratike, një paraburgim i tillë mund të minojë megjithatë parimet e qeverisjes demokratike vendore të sanksionuara në Kartë. Prandaj, edhe pse kryetarët e bashkive duhet të trajtohen si qytetarë të rregullt për qëllimin e vendosjes së paraburgimit, duhet t'i kushtohet vëmendje e veçantë potencialit për shkeljen e të drejtave të lartpërmendura.

86 Itali, Nenit 141-146 të Dekretit Legjislativ 267/2000; një administratë e veçantë zbatohet kur ka probleme serioze menaxhimi, siç është dorëheqja e kryetarit të bashkisë, një votë mosbesimi nga këshilli i qytetit, ose infiltrimi i mafias; në pesë rajonet autonome me statute të veçanta, një "Komisioner i Jashtëzakonshëm" emërohet nga Presidenti i Rajonit, pas hetimit të Këshilltarit për Autoritetet Vendore; zakonisht, një zyrtar nga administrata rajonale zgjidhet për pozicionin; komisioneri emërohet pas shpërbërjes së këshillit bashkiak me të njëjtin dekret shpërbërjeje, të miratuar nga Presidenti i Republikës me propozimin e Ministrit të Brendshëm, pas një procedure të iniciuar nga prefekti me juridiksion mbi territorin.

87 Turqi, Nenit 45(2), 46 të Ligjit Bashkiak; Kushti i vetëm për emërim është që personi që do të emërohet duhet të ketë kualifikimet për t'u zgjedhur.

88 Islanda, Neni 73 i Statutit të Qytetit të Reykjavíkur 1020/2019 (siç është ndryshuar); Statuti i Qytetit të Reykjavíkur identifikon Kryetarin e Këshillit të Qytetit (forseti borgarstjórnar), Sekretarin e Qytetit (borgarritari) dhe Prokurorin e Qytetit (borgarlögmaður) si ata që thirren për të zëvendësuar kryetarin e bashkisë që mungon; Ukraina, Neni 42 i Ligjit "Për vetëqeverisjen lokale në Ukrainë" (Nr. 280/97 që nga 21 maji 1997); sipas Nenit 50 të Ligjit "Për vetëqeverisjen lokale në Ukrainë" (Nr. 280/97 që nga 21 maji 1997), sekretari i fshatit zgjidhet nga këshilli nga ndërmjet zëvendësve të tij me propozimin e kryetarit të bashkisë dhe kërkohet të punojë në mënyrë të përhershme për të gjithë mandatin e këshillit.

89 Belgjika, Neni 14 i Nouvelle loi communale; Franca, Neni L2122-17 i code général des collectivités territoriales; Greqia, Neni 89 i Ligjit 3463/2006 i ndryshuar; Lihtenshtajni, Neni 55 i Ligjit për Bashkitë (Gemeindengesetz) identifikon anëtarin më të vjetër të këshillit bashkiak; Moldavia, Sipas Nenit 34 të Ligjit Nr. 436/2006 për Administratën Publike Vendore, kur kryetari i bashkisë është thjesht përkohësisht i padisponueshëm, me gjykimin e tij, ai/ajo mund t'ia delegojë ushtrimin e detyrave të kryetarit të bashkisë zëvendëskryetarit të bashkisë ose, sipas rastit, sekretarit të këshillit për kohëzgjatjen e mungesës së tij; Monako, Neni 50 i Ligjit nr. 959 të 24 korrikut 1974.

1. E Drejta për Liri dhe Siguri dhe Pavarësia e Gjyqësorit

61. Paraburgimi, veçanërisht kur zbatohet ndaj kundërshtarëve politikë, ndodhet në kryqëzimin e të drejtës për liri dhe garancive strukturore të pavarësisë gjyqësore. Kur publiku percepton se gjyqësori dhe zbatimi i ligjit veprojnë në mënyrë selektive ose në përputhje me objektivat politike, besimi në drejtësinë e zgjedhjeve, pavarësinë e gjyqësorit dhe legjitimitetin e qeverisjes zvogëlohet. Kur paraburgimi synon aktorët politikë, ndikimi i tij rrezaton përtej të drejtës individuale për liri në integritetin e konkurrencës demokratike dhe në pavarësinë e gjyqësorit. Paraburgimet e motivuara politikisht kanë potencialin të ushtrojnë presion mbi gjyqtarët për të ratifikuar zgjedhjet ekzekutive ex post, duke gërryer pavarësinë funksionale dhe besimin e publikut. Kur një gjyqtar duhet të vlerësojë paraburgimin e një figure kryesore të opozitës, ai mund të ndihet i presionuar për të konfirmuar këtë të fundit, në vend që të rivlerësojë kushtet e zbatueshme. Standardet themelore⁹¹ kërkojnë që gjyqtarët të vendosin "pa kufizime, ndikime të

papërshtatshme, nxitje, presione, kërcënime ose ndërhyrje", një kusht i papajtueshëm me stimujt sistemikë për të konfirmuar ose zgjatur paraburgimin për qëllime politike. Është e rëndësishme të theksohet se, nëse paraburgimi i kryetarëve të zgjedhur të bashkive nuk i përmbush kushtet e përcaktuara në Nenin 5 të Konventës, kjo do të ndikonte negativisht në demokracinë lokale, pavarësisht nëse zëvendësuesit zgjidhen apo jo në përputhje parimet e vetëqeverisjes lokale dhe demokracisë.

62. Për më tepër, shtypja e pluralizmit politik dhe kufizimi i lirisë së debatit politik u njohën nga GJEDNJ-ja në një kontekst të ngjashëm si "motiv i fshehtë" për qëllimet e Nenit 18 të Konventës. Më së shumti, ndalimi i një udhëheqësi të opozitës, "sidomos gjatë dy fushatave vendimtare që lidhen me referendumin dhe zgjedhjet presidenciale, u pa si ndjekje e qëllimit të fshehtë të shtypjes së pluralizmit dhe kufizimit të lirisë së debatit politik, i cili është në thelb të konceptit të një shoqërie demokratike".⁹² Një shkelje e Nenit 18 në lidhje me Nenin 5(1) u gjet gjithashtu kur një mbrojtës i të drejtave të njeriut dhe kufizimi i lirisë së aplikantit u zbatua kështu për qëllime të tjera përveç sjelljes së tij para një autoriteti kompetent ligjor.⁹³ Në këto vendime, një privim i lirisë i ndjekur për qëllime politike u gjet se shkel Nenin 18 në lidhje me Nenin 5, duke kristalizuar se si ndalimi parandalues mund të përdoret për të neutralizuar opozitën.

⁹⁰ GJEDNJ, Selahattin Demirtaş kundër Turqisë (nr. 2) [GC], op. cit.

⁹¹ Parimet Bazë të OKB-së mbi Pavarësinë e Gjqësorisë (Parimet 1-4, 6), Parimet e Sjelljes Gjyqësore të Bangalore-s; Rekomandimi CM/Rec(2010)12 i Këshillit të Evropës.

⁹² GJEDNJ, Selahattin Demirtaş kundër Turqisë (nr. 2) [GC], op. cit., para. 437; shih gjithashtu Yüksekdağ Şenoğlu dhe të tjerë kundër Türkiye, Kërkesa nr. 14332/17 dhe 12 të tjerë, 8 nëntor 2022, para. 639.

2. Liria e Shprehjes dhe e Tubimit

63. Paraburgimi dhe pezullimi i kryetarëve të zgjedhur të bashkive ngarkon më tej dy liri thelbësore civile dhe politike - lirinë e shprehjes dhe të tubimit paqësor - duke transformuar një masë paraprake procedurale në një kufizim të debatit demokratik dhe veprimit kolektiv. Për më tepër, Neni 25 i ICCPR-së gjithashtu garanton pjesëmarrjen në çështjet publike, gjë që supozon që përfaqësuesit e zgjedhur të mund të flasin, të organizohen dhe të takohen me zgjedhësit. Në një rast që lidhet me një parlamentar, Gjykata vuri në dukje se "Parlamenti është një forum thelbësor për debat politik, pjesë e të cilit është kryerja e detyrave parlamentare. Ndërsa shërbejnë mandatin e tyre, anëtarët e parlamentit përfaqësojnë elektoratin e tyre, tërheqin vëmendjen për shqetësimet e tyre dhe mbrojnë interesin e tyre".⁹⁴ Mund të thuhet se konsiderata të ngjashme do të zbatoheshin për rolin e një kryetari bashkie në këshillin bashkiak.

64. Kur zbatohet për kryetarët e bashkive, paraburgimi prodhon efekte të drejtpërdrejta dhe të tërthorta në liritë e mbrojtura. Drejtpërdrejt, paraburgimi mund të parandalojë ndërveprimin publik dhe mundësinë për të shprehur ide, duke shtypur kështu fjalimin kryesor politik dhe aktivitetin përfaqësues. Në mënyrë indirekte, kjo i pengon aktorët publikë dhe qytetarët të marrin pjesë në takime dhe protesta politike, nga frika e përgjegjësisë ose hakmarrjes së bazuar në shoqata. Kur paraburgimi shërben për qëllime të fshehta politike, Gjykata gjeti shkelje të Nenit 18 në lidhje me, ndër të tjera, Nenin 10 ose 11, duke njohur se instrumentalizimi i procesit penal për të heshtur kundërshtarët e zgjedhur është i papajtueshëm me një "shoqëri demokratike".⁹⁵ Prandaj, paraburgimi i një kryetari bashkie pa një shkak të provuar dhe të arsyeshëm do të shtypte diskutimin publik, do të ndikonte në lirinë e shprehjes, të drejtën e qytetarit për të zgjedhur, dhe do të ngushtonte hapësirën për tubime, duke ndikuar kështu në të drejtat politike të qytetarëve.

3.Ndikimi në të Drejtat Zgjedhore

65. Në dritën e dispozitave të lartpërmendura të Kartës, paraburgimi ose pezullimi i përfaqësuesve vendorë mund të interpretohet si dëmtim i garancive institucionale të vetëqeverisjes vendore në të paktën dy aspekte. Së pari, ai ndërhyr në ushtrimin e lirë të mandatit (Neni 7(1)) duke i privuar zyrtarët e zgjedhur nga aftësia për të përfaqësuar zgjedhësit e tyre. Së dyti, kjo pengon të drejtën e qytetarëve për të përcaktuar interesat e tyre përmes asamblesë së tyre të zgjedhur (Neni 3(2)), duke gërryer kështu karakterin përfaqësues të demokracisë lokale.

66. Sa i përket të drejtave sipas Nenit 3 të Protokollit Nr. 1, edhe pse nuk janë drejtpërdrejt të zbatueshme, Gjykata kohët e fundit vendosi "duke pasur parasysh rëndësinë në një shoqëri demokratike të së drejtës për liri dhe siguri të një anëtarit të parlamentit, gjykatat vendase duhet të tregojnë, gjatë ushtrimit të diskrecionit të tyre, se duke urdhëruar paraburgimin fillestar dhe/ose të vazhdueshëm të një personi, ato kanë peshuar interesat përkatëse, në veçanti ato të personit në fjalë, siç mbrohen nga Neni 3 i Protokollit Nr. 1, kundrejt interesit publik që e privon atë person nga liria e tij ose e saj, kur kërkohet në kontekstin e procedurave penale. Një element i rëndësishëm në këtë ushtrim balancues është nëse akuzat kanë një bazë politike. [...] [Kur] një anëtar i parlamentit është i privuar nga liria e tij ose e saj, autoritetet gjyqësore që urdhërojnë atë masë duhet të demonstrojnë se kanë peshuar interesat konkurruese. Si pjesë e këtij ushtrimi balancues, ato duhet të mbrojnë lirinë e shprehjes së mendimeve politike nga anëtarit i parlamentit në fjalë. Në veçanti, ato duhet të sigurohen që vepra e supozuar penale të mos jetë drejtpërdrejt të lidhura me aktivitetin e tij ose të saj politik."⁹⁶ Ndërsa roli i një kryetari bashkie është i ndryshëm nga ai i një parlamentar, ka disa funksione që mbivendosen, veçanërisht sa i përket shprehjes së opinioneve politike dhe ushtrimit të aktivitetit politik në përgjithësi.

67. Gjykata gjithashtu vuri në dukje se gjykatat vendase duhet ta shqyrtojnë me të vërtetë zbatimin e masave alternative ndaj paraburgimit të parashikuara nga ligji vendas⁹⁷ dhe arriti në përfundimin se pavarësisht se e mbajti statusin e tij si anëtar i parlamentit gjatë gjithë mandatit të tij, për shkak se ishte në fakt e pamundur për të që të merrte pjesë në aktivitetet e parlamentit për shkak të paraburgimit të tij, kjo përbënte një ndërhyrje të pajustificuar në shprehjen e lirë të mendimit të popullit dhe në të drejtën e tij për t'u zgjedhur dhe për t'u ulur në Parlament. Duke kujtuar se Neni 3 I Protokollit Nr. 1 nuk është drejtpërdrejt i zbatueshëm për kryetarët e bashkive, Komisioni megjithatë i konsideron parimet të paktën si udhëzuese në kontekstin aktual.

93 GJEDNJ, Kavalu kundër Turqisë, op. cit., para. 232.

94 GJEDNJ, Selahattin Demirtaş kundër Turqisë (nr. 2) [GC], op. cit., para. 393.

95 GJEDNJ, Merabishvili kundër Gjeorgjisë, op. cit.; Selahattin Demirtaş kundër Turqisë (nr. 2) [GC], op. cit..

96 GJEDNJ, Selahattin Demirtaş kundër Turqisë (nr. 2) [GC], op. cit., para. 389, 395; në rastin e lartpërmendur, Gjykata arriti në përfundimin se autoritetet gjyqësore nuk e morën në konsideratë në mënyrë efektive faktin se aplikanti nuk ishte vetëm anëtar

68. Paraburgimi i kryetarëve të bashkive të opozitës ndërpret marrëdhënien zgjedhore midis qytetarëve dhe përfaqësuesve të tyre të zgjedhur. Kur kryetarët e bashkive ndalohen për periudha të zgjatura pa dënim, votuesit humbasin aftësinë për t'i mbajtur udhëheqësit e tyre vendorë përgjegjës përmes mjeteve demokratike. Lidhur me paraburgimin dhe pezullimin e përfaqësuesve vendorë të zgjedhur në mënyrë demokratike, mbrojtjet procedurale të përcaktuara në Nenin 5 të KEDNJ-së dhe parimet e sundimit të ligjit fitojnë rëndësi të veçantë. Kur ato nuk përmblen, kjo do të ketë gjithashtu efekte negative në demokracinë

vendore dhe do të ndikojë në të drejtat e qytetarëve për të marrë pjesë në kryerjen e punëve publike dhe për të marrë parasysh rezultatin e votës së tyre.

4. Vlerësimi i mekanizmave të pezullimit

69. Siç u tha më sipër, ekziston një lidhje e natyrshme midis të drejtës për t'u zgjedhur dhe të drejtës për t'u ulur si person i zgjedhur - njëra nënkupton tjetrën. Ky parim, megjithatë, nuk është pa kufizime, dhe çdo kufizim i kësaj të drejte, përfshirë në rastin e pezullimit nga mandati, duhet të respektojë parimin e proporcionalitetit. Ky i fundit është përcaktuar si standardi kryesor i përbashkët evropian që duhet të zbatohet për kufizimet në të drejtën për të kandiduar në zgjedhje ose për humbjen e mandatit.⁹⁸ Duhet theksuar se konsideratat e mëposhtme zbatohen pavarësisht nëse kryetarët e bashkive zgjidhen drejtpërdrejt apo tërthorazi, apo emërohen.

70. Në fillim, Komisioni i Venedikut vëren, në bazë të analizës krahasuese të kryer më sipër, se paraburgimi nuk çon automatikisht në pezullim, dhe anasjelltas, dhe për këtë arsye nuk ka korrelacion të drejtpërdrejtë midis të dyja situatave. Në të vërtetë, ka vetëm shumë pak vende në të cilat paraburgimi i kryetarëve të bashkive çon automatikisht në pezullimin e tyre. Në anën tjetër të spektrit, ka vetëm pak vende në të cilat nuk ekzistojnë rregullore që do të parashikonin pezullimin e një kryebashkiaku në paraburgim. Shumica dërmuese e vendeve në fakt miratojnë një qasje që bie në mes: Ose ato parashikojnë një vendim diskrecionar- qoftë nga këshilli bashkiak, një gjyqtar apo administrata - nëse do të vendoset pezullimi apo jo; ose e trajtojnë paraburgimin si një formë të "mungesës" së kryetarit të bashkisë, e cila lejon pezullim. Është e rëndësishme të theksohet se një sërë vendesh parashikojnë mundësinë për të pezulluar një kryetar bashkie në rast të akuzave penale të ngritura kundër tij - pavarësisht nga vendosja e tij në paraburgim.

71. Vlen të përmendet gjithashtu se, aty ku mund të vendoset pezullim i përkohshëm, vendet kanë zbatuar një sërë masash mbrojtëse për të siguruar që të drejtat e kryetarit të bashkisë përkatëse të ruhen. Ato përfshijnë kufizimin e mundësisë për të vendosur pezullim për vepra penale specifike; të drejtën për shqyrtim administrativ dhe/ose gjyqësor; të drejtat e mbrojtjes (duke përfshirë të drejtën për t'u dëgjuar); të drejtën për një vendim të arsyetuar; kohëzgjatje të kufizuar të pezullimit; zbatimin e parimeve të përgjithshme të paanshmërisë dhe proporcionalitetit; specifikat në lidhje me shumicën përkatëse (kur vendimi merret nga këshilli bashkiak); të drejtën për pagë dhe/ose kompensim të vazhdueshëm. Kjo praktikë është udhëzuese dhe duhet ta udhëheqë Komisionin e Venedikut në vlerësimin e tij aktual.

72. Komisioni ka thënë në të kaluarën se kushtet nën të cilat kompetencat e një këshilltari bashkiak mund të pezullohen dhe procedura e verifikimit duhet të përcaktohen në një mënyrë të qartë dhe të saktë, dhe në përputhje me parimin se shkarkimi i një përfaqësuesi të zgjedhur është një masë e jashtëzakonshme që duhet të zbatohet vetëm në rastet e dështimeve serioze. Të gjitha garancitë procedurale, përfshirë ndërhyrjen e një gjykate, duhet të parashikohen shprehimisht.⁹⁹ Komisioni ka dhënë udhëzime mbi pezullimin për shkak të kundërvajtjeve administrative¹⁰⁰, të cilat një minimum, duhet të zbatohen në kontekstin e veprave penale, si dhe mbi pezullimin për shkak të veprave penale.¹⁰¹ Është e rëndësishme të theksohet se, si për veprat penale ashtu edhe për ato administrative, Komisioni theksoi nevojën për zbatimin e një testi proporcionaliteti. Komisioni gjithashtu merr parasysh gjetjet veçanërisht udhëzuese të Gjykatave Kushtetuese të Estonisë,¹⁰² Lituanisë,¹⁰³ dhe Moldavisë¹⁰⁴ mbi çështjen aktuale.

99 Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2009)049, Opinion mbi Projektligjin për Shtesat në Ligjin për Statusin e Bashkive të Republikës së Azerbajxhanit, paragrafi 27.

100 Komisioni shprehu mendimin se duhet të merren në konsideratë elementët e mëposhtëm: rëndësia e veprave penale, balancimi i qëllimit të mbrojtjes së rendit demokratik dhe e drejta për të kandiduar në zgjedhje, duke marrë në konsideratë natyrën e veprës penale dhe sanksionet përkatëse. Ai theksoi nevojën për ekzistencën e një afati kohor për masën e aplikuar, për një vendim gjyqësor, si dhe për shqyrtimin gjyqësor (Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2023)050, op. cit., paragrafët 27, 29, 30-32, 34).

101 Lidhur me kërkesat thelbësore, Komisioni vuri në dukje zbatimin e standardeve të një kodi penal, së bashku me përkufizimin konkret të krimit të dyshuar, për të shërbyer si pikë referimi për vlerësimin përkatës. Kur përkufizimi i zgjedhur ishte i gjerë dhe përfshinte një gamë krimesh, duhet të ofrohen masa mbrojtëse duke kërkuar që të përcaktohet serioziteti i veprës penale të pretenduar. Lidhur me kërkesat procedurale, Komisioni rekomandoi që ato të përcaktohen qartë, duke përfshirë specifikimin e organit kompetent për të bërë kërkesën fillestare dhe atij kompetent për të marrë një vendim mbi të. Ai gjithashtu rekomandoi trajtimin e pezullimit si një masë administrative dhe jo si një masë shtrënguese, duke e bërë kështu më pak inkriminuese për të dyshuarin potencial dhe më respektuese për prezumimin e pafajësisë. Ai rekomandoi përfshirjen e një testi të përgjithshëm proporcionaliteti me pezullimin, si dhe të drejtën për ankim. Së fundmi, ai rekomandoi përfshirjen e një rregulloreje mbi pagesën e pagës gjatë periudhës së pezullimit,

si dhe të drejtat e tyre në rast të lirimit nga akuzat (Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2020)008, Kosova - Opinion mbi Disa Dispozita të Projekt Kodit të Procedurës Penale, Përkatësisht Gjykimin në Mungesë (Neni 306) dhe Pezullimin e Zyrtarëve nga Detyra (Neni 177), paragrafët 45-62). 102 Gjykata Supreme (Dhoma e Rishikimit Kushtetues) e Estonisë vendosi që "meqenëse pozicioni i kryetarit të bashkisë së qytetit ose rurale është një detyrë politike dhe ai person zbaton vullnetin politik të shumicës së këshillit gjatë kohës që është në detyrë, pezullimi i tij nga detyra e kryetarit të bashkisë së qytetit ose rurale përbën gjithashtu ndërhyrje në zgjedhjet politike. Pezullimi i një kryetari bashkie të qytetit ose rurale mund të pengojë ndjeshëm mundësitë për të kryer "pozicionet programatike të forcës politike që mori mandatin e popullit" (Vendimi Kushtetues 3-4-1-30-15, 15 janar 2016, paragrafi 20).

103 Gjykata Kushtetuese e Lituanisë vendosi që gjykatat kompetente duhet të sigurojnë që pezullimi të zbatohet vetëm në rastet kur është e nevojshme për të arritur objektivat e përcaktuara në ligj (për të mundësuar zbulimin e shpejtë dhe hetimin e plotë të veprave penale, ose për të parandaluar vepra të reja penale), si dhe që zbatimi i kësaj mase nuk kufizon të drejtat ose liritë e personit më shumë sesa është e nevojshme për të arritur objektivat e specifikuar. Një vendim për të zbatuar këtë masë shtrënguese procedurale ndaj një kryetari bashkie duhet të bazohet, ndër të tjera, në vlerësimin e natyrës së detyrës dhe natyrës së krimit për të cilin dyshohet. (Gjykata Kushtetuese e Lituanisë, Vendimi KT7-N4/2016 i 17 shkurtit 2016); Në të njëjtin kontekst, Gjykata Supreme e Lituanisë arriti në përfundimin se kur vepra penale e mundshme e kryer lidhet me përdorimin e autoritetit zyrtar të ushtruar nga personi i dyshuar, kjo rrethanë mund të nënkuptojë nevojën për ta larguar këtë person nga detyra (Gjykata Supreme e Lituanisë, Vendimi i 13 nëntorit 2015 dhe 18 dhjetorit 2015 në çështjet nr. 3K-3-572-969/2015 dhe nr. e3K-3-670-378/2015). 104 Gjykata Kushtetuese e Moldavisë vendosi që vendimi diskrecionar i gjykatës duhet të vlerësojë bazat për pezullim, të justifikojë përshtatshmërinë e tij dhe të shpjegojë vendimin e saj duke marrë parasysh rrethanat specifike të secilit rast, në vend që të mbështetet në arsyetim të përgjithshëm ose abstrakt (Gjykata Kushtetuese e Moldavisë, Vendimet Nr. 96/2017 dhe 89/2017 mbi papranueshmërinë); Ajo theksoi më tej se një kryetar bashkie nuk mund të pezullohet nga detyra nëse nuk ka një lidhje të drejtpërdrejtë dhe thelbësore midis veprës penale të supozuar dhe pozicionit të tij, dhe se një pezullim i tillë mund të jetë i nevojshëm për të mbrojtur institucionin publik nga rreziku i sjelljes së vazhdueshme të paligjshme dhe për të parandaluar pasojat e mëtejshme të dëmshme që vijnë nga vepra penale e supozuar (Gjykata Kushtetuese e Moldavisë, Vendimi Nr. 6 i 3 Marsit 2016).

73. Duke pasur parasysh sa më sipër dhe theksin e veçantë në testin e proporcionalitetit si standardi kryesor i përbashkët evropian që duhet të zbatohet për humbjen e mandatit, një vendim nëse do të pezullohet një kryetar bashkie kundër të cilit janë ngritur akuza penale duhet të lejojë zbatimin e testit të proporcionalitetit. Në këtë kontekst, do të ishte gjithashtu e këshillueshme të krijohet një legjislacion i qartë lidhur me arsyet për të cilat një kryetar bashkie mund të pezullohet, në mënyrë që të shmanget politizimi I gjyqësorit. Së fundmi, do të ishte e preferueshme që një vendim i tillë të merret nga gjyqësori, në mënyrë që të mos jetë i prirur ndaj ndikimit politik nëse i lihet një këshilli bashkiak.¹⁰⁵

74. Në legjislacionin që parashikon pezullim automatik ose asnjë pezullim, një test i tillë mund të mos zbatohet. Duke pasur parasysh këtë, kur pezullimi është automatik, në rast të paraburgimit ose kur kufizohet në vepra shumë specifike penale, mund të jetë rasti që ligjvënësi kompetent të ketë përcaktuar që, duke pasur parasysh veprat penale në fjalë, opsioni për të mos pezulluar nuk është më një mundësi ("Ermessensreduzierung auf Null") dhe për këtë arsye nuk ka vend për të aplikuar testin e proporcionalitetit.

75. Në dritën e sa më sipër, si dhe të parimeve themelore të Sundimit të Ligjit,¹⁰⁶ Komisioni arrin në përfundimin se - kur vendet parashikojnë pezullimin e një kryetari bashkie kundër të cilit ngrihen akuza penale -, rekomandohet që një vendim i tillë të merret nga gjyqësori, duke lejuar zbatimin e testit të proporcionalitetit dhe që standardet e mëposhtme të merren parasysh në rregulloret përkatëse:

- a) Mundësia për të pezulluar një kryetar bashkie duhet të rregullohet qartë në ligj, duke përfshirë:
Një përkufizim të qartë të krimeve që lejojnë një pezullim;

Një përkufizim të qartë të barrës së provës që do të zbatohet në lidhje me krimin/et përkatëse;
Përfshirja e një testi të përgjithshëm proporcionaliteti që duhet të merret në konsideratë në vlerësim;
Përfshirja e një afati kohor, si dhe një dispozitë e qartë në lidhje me çdo zgjatje;
Përfshirja e një procedure të qartë, duke përfshirë autoritetin kompetent për të kërkuar pezullim, për të dhënë vendimin fillestar dhe për ta shqyrtuar këtë të fundit nëpërmjet një mjeti juridik.

- b) Përveç kësaj, vendimi për pezullimin e një kryetari bashkie duhet të lidhet me masa të qarta mbrojtëse, të cilat duhet të përfshijnë:
- Të drejtën që kryetari i bashkisë të dëgjohet;
 - Të drejtën për një vendim të arsyetuar;
 - Të drejtën për shqyrtim ligjor ose administrativ, varësisht nga organi kompetent për të marrë vendimin e pezullimit;
 - Rregulloret në lidhje me pagesën e pagës gjatë pezullimit;
 - Të drejtat e zyrtarit të pezulluar në rast të një lirimi nga akuzat ose ndërprerjes së procedurave.

76. Komisioni është i mendimit se, aty ku ofrohen minimale mbrojtjet e lartpërmendura, kjo do të siguronte që çdo kufizim i zbatuar ndaj të drejtës për t'u ulur si person i zgjedhur, do të përmbushte kërkesat e parimit të proporcionalitetit, duke zvogëluar kështu rrezikun e një ndikimi, në të drejtat themelore të lartpërmendura. Përveç kësaj, mbrojtje të tilla janë gjithashtu në interesin më të gjerë të qytetarëve, të drejtat e të cilëve për të zgjedhur përfaqësuesit e tyre dhe për të marrë pjesë në kryerjen e punëve publike janë në rrezik kur një kryetar bashkie pezullohet. Kur një pezullim i tillë, i përmbush standardet dhe mbrojtjet e lartpërmendura, ai siguron që ai në fakt të zbatohet, në interes të qytetarëve.

105 Shih Gjykatën Supreme (Dhoma e Rishikimit Kushtetues) të Estonisë, e cila vendosi se "[p]ezullimi nga detyra i një kryetari bashkie qyteti ose komune rurale vendoset nga një gjykatë e pavarur dhe vendimi është i apeluar si në Gjykatën e Apelit ashtu edhe në Gjykatën Supreme. Duke u bazuar në parimet e një shteti demokratik të qeverisur nga sundimi i ligjit dhe shtetit unitar, korniza ligjore e procedurave gjyqësore në lidhje me kryetarët e bashkive të qytetit dhe rurale duhet të zbatohet në mënyrë uniforme. Kryerja e procedurave penale nuk mund të varet nga diskrecioni i një autoriteti vendor në dhënien e autorizimit për pezullimin nga detyra të një kryetari bashkie qyteti ose komune rurale. Edhe pse autoritetet vendore ekzistojnë në interes të decentralizimit të autoritetit publik dhe kufizimit dhe balancimit të autoritetit shtetëror, në përputhje me Kushtetutën, ato nuk synojnë të jenë "shtete brenda një shteti" (Vendimi Kushtetues 3-4-1-30-15, 15 janar 2016, paragrafi 29).
106 Shih Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2016)007, Lista e Kontrollit të Sundimit të Ligjit, duke përfshirë veçanërisht parimet e Ligjshmërisë dhe Sigurisë Ligjore.

B. Vlerësimi i mekanizmave të zëvendësimit

77. Llojet e ndryshme të mekanizmave të zëvendësimit të identifikuara përmes analizës krahasuese më sipër do të analizohen duke marrë parasysh dy konsiderata kryesore, përkatësisht ndarjen horizontale të pushteteve (domethënë, marrëdhëniet midis kryetarit të bashkisë, kuvendit dhe qytetarëve) dhe ndarjen vertikale të pushtetit (domethënë, marrëdhëniet midis autoriteteve lokale dhe qeverisë qendrore).

1. Zëvendësimi nga nënkryetari i bashkisë ose nga kandidati i vendit të dytë

78. Ky mekanizëm zëvendësimi padyshim duket si më i përdoruri në të gjitha vendet e anketuara. Kjo përfshin zëvendësimin nga nënkryetari i bashkisë, ose nga kandidati i vendit të dytë nga e njëjta parti ose listë. Vërehet se nënkryetarët e bashkisë në shumicën e rasteve do të vijnë nga e njëjta parti ose listë si kryetari i bashkisë dhe për këtë arsye të dy situatat trajtohen bashkërisht për qëllimet e këtij raporti.

79. Sistemi i zëvendësimit nga kandidati i dytë i zgjedhur nuk është në vetvete i kundërshtueshëm - por mund të jetë më i përshtatshëm në rastin e zgjedhjeve parlamentare me lista të partive të ndryshme. Në rrethana të tilla, nuk ka asgjë që e pengon kandidatin e dytë në listën e partisë në fjalë të zërë vendin e lirë. Vullneti i qytetarëve që ushtruan të drejtën e tyre për të votuar respektohet në kuptimin që të paktën një anëtar i partisë në fjalë e zë vendin e lirë. Megjithatë, një mekanizëm i tillë zëvendësimi mund të konsiderohet problematik kur bëhet fjalë për zëvendësimin e një posti ekzekutiv.

80. Nga njëra anë, varësisht nga mënyra se si kryetari i bashkisë dhe nënkryetari i bashkisë zgjidhen ose emërohen fillimisht, zëvendësimi nga një nënkryetar bashkie mund të mos i marrë plotësisht në konsideratë të drejtat e votuesve. Për shembull, mund të ndodhë që kryetari i bashkisë të zgjidhet drejtpërdrejt dhe më vonë të emërojë nënkryetarin e bashkisë. Kur zëvendësohet, kryetari i ri i bashkisë nuk do të përfaqësohet më nga një përfaqësues i zgjedhur drejtpërdrejt. Nga ana tjetër, një zgjidhje e tillë siguron vazhdimësi politike brenda një këshilli bashkiak dhe ekzekutivit të tij, pasi nënkryetari i bashkisë në shumicën e rasteve do të jetë ose nga e njëjta parti politike si kryetari fillestar i bashkisë - ose të paktën nga një parti koalicioni. Sa i përket kandidatëve të vendit të dytë, në vendet e anketuara, ata do të vijnë nga e njëjta listë ose parti.

81. Ndërsa Komisioni nuk është njoftuar për ndonjë vend që parashikon që kandidati i dytë në zgjedhje të marrë postin e kryetarit të bashkisë, ai megjithatë e konsideron të nevojshme të theksojë se një zgjidhje e tillë do të ishte shumë problematike sipas tij. Në një situatë të ngjashme, në të kaluarën ka vërejtur se është "thelbësore për funksionimin e duhur të demokracisë që kandidatët që morën numrin më të lartë të votave të konsiderohen të zgjedhur, dhe jo kandidatët e vendit të dytë nga partitë e tjera politike"¹⁰⁷ dhe se një vendim i tillë do të ishte "në kundërshtim me parimin themelor demokratik që kandidati me numrin më të lartë të votave konsiderohet i zgjedhur dhe [...] ndërhyjnë në të drejtat dhe interesat e kandidatëve, të partive të tyre dhe të elektoratit".¹⁰⁸

2. Zgjedhjet e përsëritura ose procedura fillestare e emërimit

82. Metoda, e zbatuar në një sërë vendesh të anketuara, është sigurisht më e thjeshta dhe më organike. Duke pasur parasysh parimet dhe frymën e Kartës, është i vetmi mekanizëm që i respekton plotësisht ato dhe siguron që ndarja horizontale e pushteteve të ruhet plotësisht. Në një rast përkatës, Komisioni në të kaluarën ka vërejtur se një zgjidhje që respekton vullnetin e votuesve do të ishte ndër të tjera përsëritja e zgjedhjeve në zonat përkatëse zgjedhore.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2020)011, op. cit., para. 74.

¹⁰⁸ Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2020)011, op. cit., para. 52, 74, ku Komisioni shprehu më tej mendimin se

"[n]dërsa shkarkimi i zyrtarëve të zgjedhur mund të justifikohet në mënyrë të jashtëzakonshme nga nevoja për t'i parandaluar ata të abuzojnë me detyrën e tyre për të favorizuar aktivitetet terroriste, zëvendësimi i zyrtarëve të zgjedhur me kandidatë që humbën zgjedhjet, pa zgjedhje të reja, nuk mund të justifikohet mbi këtë bazë."

83. Komisioni e konsideron të nevojshme të theksojë se kjo zgjidhje do të ishte më e përshtatshme qoftë në situata të largimit të përhershëm, qoftë të pezullimit për një kohëzgjatje që shkon përtej afatit kohor gjatë të cilit një këshill bashkiak mund të pritët në mënyrë të arsyeshme të japë mandatin e tij në kënaqësinë e popullsisë pa një kryetar bashkie në krye të tij.

3. Pozicioni i lënë vakant deri në zgjedhjet e ardhshme

84. Ndër vendet e anketuara, kjo zgjidhje është e rrallë - dhe e detyrueshme për afatin kohor të mbetur deri në zgjedhjet e ardhshme. Komisioni është i mendimit se një zgjidhje e tillë mund të parashikohet nëse

koha e kaluar që nga zgjedhjet e fundit është më e gjatë se koha deri në zgjedhjet e ardhshme, me kusht që kohëzgjatja e përgjithshme e mandatit nuk e bën këtë zgjidhje të paqëndrueshme. Për shembull, kur mandati i një kryetari bashkie shkon përtej një periudhe prej pesë vjetësh, mund të konsiderohet problematike të mbahet pozicioni i kryetarit të bashkisë vakant për më shumë se dy vjet.

85. Në këtë pikë, Komisioni kujton Nenin 3(1) të Kartës, i cili thekson se vetëqeverisja vendore nënkupton, ndër të tjera, aftësinë e autoriteteve vendore për të menaxhuar një pjesë të konsiderueshme të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullsisë lokale. Mbajtja e pozicionit të kryetarit të bashkisë vakant deri në zgjedhjet e ardhshme duhet të varet nga aftësia e organit komunal për të kryer funksionet e tij në interes të popullsisë lokale pavarësisht mungesës së kryetarit të bashkisë.

4. Zëvendësimi i emëruar nga organi komunal

86. Vëzhgimet e mëposhtme kanë të bëjnë vetëm me situatat kur një kryetar bashkie - i cili fillimisht zgjidhet drejtpërdrejt - zëvendësohet nëpërmjet emërimit nga organi komunal.¹¹⁰ Kjo zgjidhje, e cila konsiston në lënien në dorë të vetë bashkisë të emërojë një përfaqësues deri në zgjedhjet e ardhshme, është delikate. Në diskutim është pozicioni i kryetarit të bashkisë, i cili është kreu i një organi ekzekutiv lokal. Shqetësimet e ngritura në lidhje me metodën e parë vlejnë edhe për këtë mekanizëm.¹¹¹ Në parim, do të duhej të shihej si shkelje e ndarjes horizontale të pushteteve që kuvendi të autorizohet për të emëruar një zëvendësues për një kryetar bashkie të zgjedhur drejtpërdrejt.

87. Megjithatë, këto të drejta nuk janë absolute. Komisioni vëren se qëndrimi i Kongresit në lidhje me praktikën që një kryetar bashkie i zgjedhur, i larguar në mënyrë legjitime nga detyra, të zëvendësohet nga një kryetar bashkie i ri, i zgjedhur nga bashkia, mund të jetë një "mbrojtje e mjaftueshme kundër aktivitetit të paligjshëm dhe meriton të mbahet".¹¹² Vetë Komisioni ka treguar në të kaluarën se një zgjidhje alternative për rivendosjen e një kryetari bashkie të pezulluar do të ishte "lejimi i këshillave përkatëse bashkiake të zgjedhin kryetarë zëvendësues".¹¹³ Dhe ndërsa këshilli bashkiak është një organ ekzekutiv lokal, të paktën ai mund të pretendojë afërsi dhe rrënjë në popullsinë lokale në favor të tij.

88. Në dritën e kësaj, Komisioni arrin në përfundimin se mund të jetë që një emërim i tillë nga këshilli bashkiak mund të justifikohet në rrethana të veçanta. Sidoqoftë, hulumtimi krahasues i mësipërm tregon se ky mekanizëm zbatohet vetëm në një numër të kufizuar vendesh - në shumicën e rasteve, ose vetëm përkohësisht, ose në rast se zëvendëskryetari i bashkisë nuk ndërhyt.

¹⁰⁹ Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2020)011, op. cit., paragrafët 69, 76.

¹¹⁰ Kur kryetari i bashkisë zgjidhet/emërohet në mënyrë indirekte nga këshilli bashkiak, dhe kjo procedurë ndiqet edhe në rast të zëvendësimit, kjo situatë trajtohet më sipër nën V.B.1.

¹¹¹ Për shembull, varësisht nga shpërndarja e forcave politike, një opozitë mund të gjendet e privuar nga çdo përfaqësim në nivel lokal. Nëse opozita është e dobët dhe anëtarë që do të zëvendësohet është përfaqësuesi i vetëm ose është në një pozicion minoritar, rezultati do të jetë në kundërshtim me vullnetin e votuesve. Por ka më shumë: do të ishte e nevojshme të justifikohet pse e drejta për të zgjedhur një përfaqësues lokal transferohet nga qytetari në vetë organin.

¹¹² Rekomandimi i Kongresit 397 (2017).

¹¹³ Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2020)011, op. cit., paragrafët 76.

5. Zëvendësimi i emëruar nga qeveria

89. Ky mekanizëm është qartësisht më i gabuari në dritën e Kartës. Demokracia lokale varet nga tre elementë: integriteti i mandatit zgjedhor, llogaridhënia ndaj votuesve dhe vazhdimësia e administratës. Zëvendësimi i kryetarëve të zgjedhur të bashkive me administratorë të emëruar në mënyrë qendrore në mënyrë efektive mbivlerëson vullnetin e shprehur nga elektorati, duke gërryer vetë themelin e demokracisë komunale, por gjithashtu i shkëpus të gjitha lidhjet midis lokalitetit dhe kryetarit të saj, pasi është qeveria qendrore që merr vendimin. Veçanërisht, kjo qasje do të binte ndesh me ndarjen vertikale të pushtetit, duke dobësuar kështu autonominë operative të autoriteteve lokale, duke prishur ekuilibrin e decentralizimit, në kundërshtim me frymën e preambulës së Kartës dhe Nenit 2. Përveç kësaj, është në kundërshtim me ato parime të shprehura në Nenin 8 të Kartës, përkatësisht që lidhen me natyrën e mbikëqyrjes administrative të aktiviteteve të autoriteteve lokale. Në fakt, zëvendësimi nga administrator të pazgjedhur minon parimin se autoriteti vendor rrjedh nga vullneti i popullit dhe e zëvendëson atë vullnet me një vendim të autoritetit qendror, duke shkelur kështu si parimin e demokracisë përfaqësuese në nivel vendor ashtu edhe duke gërryer konceptin më të gjerë të vetëqeverisjes vendore.

90. Komisioni ka kritikuar vazhdimisht praktikën e zëvendësimit të kryetarëve të bashkive nga qeveria. Më parë, ajo vendosi se zëvendësimi i "zgjedhjeve të lira nga populli si një mënyrë për të caktuar përfaqësuesit vendorë dhe për të formuar autoritetet vendore, me emërimet e bëra nga autoritetet shtetërore ndryshon, në lidhje me komunitetet vendore përkatëse, vetë natyrën e autoriteteve vendore si përfaqësuese të vullnetit dhe zgjedhjes së popullsisë vendore, dhe legjitimitetin e veprimit të tyre. Kjo gjithashtu ngre çështje të llogaridhënies, ndaj komunitetit/popullsisë vendore, të atyre që plotësojnë pozicionin bosh me anë të emërimit."¹¹⁴ Komisioni vuri në dukje më tej se kjo rezultoi në një shkelje të Nenit 3(1) të Kartës, pasi minonte të drejtën dhe aftësinë e autoriteteve vendore të zgjedhura, për të rregulluar dhe menaxhuar një pjesë të konsiderueshme të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullsisë vendore.¹¹⁵ Po kështu, Parlamenti Evropian, duke u mbështetur në rekomandimet e Komisionit, dënoi praktikën e zëvendësimit të kryetarëve të zgjedhur të bashkive me administratorë të pazgjedhur si një shkelje të normave demokratike.¹¹⁶

91. Analiza krahasuese e ndërmarrë tregon se në fakt ekziston vetëm një situatë e krahasueshme midis vendeve të anketuara: në këtë rast të veçantë, e rregulluar në Nën Itali, e gjithë bashkia mund të vendoset nën administrim të veçantë nga autoritetet kombëtare, me një komision të zgjedhur nga qeveria për të menaxhuar bashkinë deri në mbajtjen e zgjedhjeve të reja. Kjo ndodh në rrethana të jashtëzakonshme, siç është dyshimi për infiltrim të mafias, dhe ndjek një procedurë administrative të gjerë dhe të detajuar.¹¹⁷ Prandaj është e qartë se - ndërsa situata të tilla mund të parashikohen - ato mbeten të jashtëzakonshme dhe duhet të lidhen me rrethana dhe masa mbrojtëse shumë qartë të rregulluara.

¹¹⁴ Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2017)021, op. cit., para. 80.

¹¹⁵ Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2020)011, op. cit., para. 65.

¹¹⁶ Parlamenti Evropian, Rezoluta 2025/2546(RSP), mbi shkarkimet dhe arrestimet e fundit të kryetarëve të bashkive në Turqi, 13 shkurt 2025.

¹¹⁷ Shihni Seksionin IV.B.5., Itali, Nenit 143 të Dekretit Legjislativ 267/2000, i cili kërkon që të dalin prova konkrete, të qarta dhe relevante në lidhje me lidhjet ose formën e ndikimit të drejtpërdrejtë ose të tërthortë midis administratorëve vendorë dhe krimit të organizuar. Për të verifikuar këtë, prefekti duhet të kryejë të gjitha hetimet e duhura dhe të emërojë një komision hetimor të përbërë nga tre zyrtarë të administratës publike. Si masë mbrojtëse, parashikohen afate kohore të rrepta gjatë gjithë procedurës. Brenda tre muajsh (i rinovueshëm një herë), komisioni duhet të përfundojë hetimet e tij dhe t'ia paraqesë gjetjet e tij prefektit. Brenda dyzet e pesë ditëve, prefekti, pasi konsultohet me komitetin provincial për rendin dhe sigurinë publike, me pjesëmarrjen e prokurorit publik kompetent, duhet t'i paraqesë një raport Ministrit të Brendshëm. Për të kaluar shqyrtimin, raporti duhet të jetë shumë i detajuar. Pas marrjes së raportit, Ministri i Brendshëm mund t'i propozojë qeverisë (këshillit të ministrave) të miratojë një rezolutë duke i kërkuar Presidentit të Republikës të miratojë dekretin e shpërbërjes. Si një mbrojtje e mëtejshme, aktet i transmetohen Dhomave të Parlamentit. Dekreti i shpërbërjes mbetet në fuqi për një periudhë dymbëdhjetë deri në tetëmbëdhjetë muaj, e zgjatur deri në një maksimum prej njëzet e katër muajsh në raste të jashtëzakonshme, me njoftim komisioneve parlamentare kompetente, në mënyrë që të sigurohet funksionimi i duhur i shërbimeve që u janë besuar administratave, në përputhje me parimet e paanshmërisë dhe veprimit të duhur administrativ. Sapo të ketë mbaruar një administrim i tillë i veçantë, mbahen zgjedhjet për organet e shpërbëra.

92. Si shënim përfundimtar, duke pasur parasysh rrezikun real të shkeljeve të rënda të të drejtave të garantuara në Kartë përmes rregulloreve të tilla, do të ishte një shqetësim i mëtejshëm i konsiderueshëm nëse rregullore të tilla do të miratoheshin përmes legjislacionit të emergjencës. Në një situatë të ngjashme, Komisioni në të kaluarën ka vënë në dukje shqetësimet e tij të veçanta "se, përmes një legjislacioni të emergjencës, autoritetet qendrore janë të aftësuar [...] të emërojnë kryetarë bashkie të pazgjedhur [...] dhe të ushtrojnë, pa kontroll gjyqësor, kontroll diskrecionar mbi funksionimin e bashkive përkatëse". Kjo u gjet edhe më problematike pasi rregullat e reja, të futura përmes dekretit-ligj në kuadër të regjimit të emergjencës, po futnin ndryshime me natyrë strukturore, të cilat nuk ishin të kufizuara në kohë, në sistemin e qeverisjes vendore përkatëse.¹¹⁸

93. Në thelb, fakti që kryetari aktual i bashkisë mund të ketë humbur aftësinë e tij për të përmbushur funksionet e tij - si në rast dënimi penal - nuk e liron një shtet nga detyrimet e tij sipas Kartës. Këto përfshijnë faktin se mandati i një përfaqësuesi vendor duhet të jetë rezultat i votës së lirë, të fshehtë, të barabartë, të drejtpërdrejtë dhe universale. Një zëvendësim duhet të mbetet sa më afër që të jetë e mundur me detyrimet e një shteti sipas Kartës. Ky nuk është rasti kur zëvendësimi i një kryetari bashkie emërohet nga qeveria, pa masa mbrojtëse të mëtejshme. Një zëvendësim nga qeveria mbarë një rrezik real të një ndërhyrjeje të madhe në qeverisjen lokale, pavarësisht nga legjitimiteti i pezullimit - në thelb, votuesit mund të fitojnë përshtypjen se vota e tyre është bërë e pakuptimtë nga fakti se kandidati i tyre i zgjedhur zëvendësohet nga një individ i zgjedhur nga qeveria. Ky shqetësim vlen aq më tepër kur ekziston një model për të synuar kryetarët e bashkive që i përkasin opozitës dhe kur zëvendësimi i kryetarëve të bashkive është një tipar i përsëritur.

VI. Përfundim

94. Me letrën e 5 qershorit 2025, Presidenti i Kongresit kërkoi një mendim të Komisionit mbi ndikimin e paraburgimit të zgjatur të kryetarëve të bashkive të opozitës në ushtrimin e qeverisjes demokratike lokale në Turqi. Me anë të letrës së datës 2 shtator 2025, Komisioni informoi Kongresin për vendimin e tij, në dritën e dy opinionëve të mëparshme të lëshuara për çështje të ngjashme, për të përgatitur këtë Raport, i cili vlerëson ndikimin e paraburgimit të kryetarëve të bashkive në qeverisjen lokale demokratike në përgjithësi.

95. Ndikimi i paraburgimit të kryetarëve të bashkive është i dyfishtë: jo vetëm që mund të ndikojë në të drejtat individuale të kryetarit të bashkisë të prekur, por ndikon edhe në të drejtat e votuesve, zgjedhja e të cilëve, siç shprehet në zgjedhjet demokratike, mund të pengohet përmes emërimit të një kryetari bashkie që nuk përputhet me zgjedhjen e tyre. Prandaj, ndërhyrja në të drejtat e qytetarëve për të marrë pjesë në çështjet lokale.

96. Sa i përket paraburgimit të kryetarëve të bashkive, nga sa më sipër është e qartë separaburgimi i zgjatur i përfaqësuesve të zgjedhur mund të vërë në pikëpyetje të drejta të shumta të konventës, përfshirë nenet 5, 10, 11 dhe 18 të Konventës - si dhe të shkelë parimet e përcaktuara në nenin 3 të Protokollit Nr. 1, pavarësisht se nuk është i zbatueshëm drejtpërdrejt, si dhe në nenin 25(b) të ICCPR-së. Prandaj, Komisioni i Venedikut konstaton se çdo mekanizëm për pezullimin dhe zëvendësimin e kryetarëve të bashkive në paraburgim kërkon një shqyrtim të rreptë, si nga ana e ligjvënësit për të siguruar që mekanizmat e miratuar të jenë në përputhje me standardet përkatëse, si dhe nga ana e gjyqësorit, për të siguruar që standardet përkatëse të zbatohen në mënyrë adekuate për të shmangur rreziqet për të drejtat e lartpërmendura.

97. Sa i përket pezullimit të kryetarëve të bashkive, analiza krahasuese e ndërmarrë nga Komisioni lejoi përfundimet e mëposhtme:

- a) Shumë pak vende parashikojnë pezullimin automatik të një kryetari bashkie në paraburgim; Në mënyrë të ngjashme, shumë pak nuk parashikojnë mundësinë e pezullimit në raste të tilla;
- b) Në shumicën e vendeve, vendimi për të pezulluar një kryetar bashkie në paraburgim është diskrecionar, i marrë ose nga këshilli bashkiak, nga një gjyqtar ose nga administrata; vende të tjera e trajtojnë paraburgimin si mungesë të një kryetari bashkie, gjë që do ta bënte atë të paaftë për të kryer detyrat e tij;
- c) Disa vende parashikojnë mundësinë e pezullimit të një kryetari bashkie edhe nëse ai nuk është në paraburgim;
- d) Shumica e vendeve të anketuara parashikojnë mundësinë e shkarkimit të një kryetari bashkie nga detyra pas një dënimi të formës së prerë penal;
- e) Shumica e vendeve parashikojnë mbrojtje specifike procedurale në rast se një kryetar bashkie është pezulluar, pavarësisht nëse është apo jo në paraburgim.

98. Mbi këtë bazë dhe duke marrë parasysh parimin e proporcionalitetit si standardi kryesor i përbashkët evropian që duhet të zbatohet për humbjen e mandatit, Komisioni ka shprehur rekomandimin që çdo vendim për pezullimin e një kryetari bashkie duhet të merret idealisht nga gjyqësori dhe të lejojë zbatimin më të plotë të testit të proporcionalitetit. Përveç kësaj, Komisioni ka shprehur rekomandime konkrete në lidhje me masat mbrojtëse që duhen zbatuar në rast të pezullimit të kryetarëve të bashkive nga detyra e tyre. Komisioni nënvizon rëndësinë themelore të këtyre masave mbrojtëse, në sigurimin që parimi i proporcionalitetit të përmbushet dhe, rastësisht, në zvogëlimin e rrezikut të shkeljeve të të drejtave të lartpërmendura, dhe thekson se këto konsiderata janë të zbatueshme pavarësisht nëse kryetarët e bashkive zgjidhen ose emërohen drejtpërdrejt ose tërthorazi.

99. Sa i përket mekanizmave të zëvendësimit për kryetarët e shkarkuar, analiza krahasuese e ndërmarrë nga Komisioni jep përfundimet e mëposhtme:

- a) Zëvendësimi nga nënkryetari i bashkisë ose i dyti nga e njëjta parti ose listë (shih paragrafët 78-81 më poshtë): pavarësisht se ky është mekanizmi më i përdorur, mund të jetë problematik që një zëvendësim i tillë nuk merr në konsideratë të drejtat e votuesve; megjithatë, ai ka përfitimin e sigurimit të vazhdimësisë politike;
- b) Zgjedhje të përsëritura ose procedurë fillestare e emërimit: e përdorur më rrallë, kjo metodë është ajo që siguron ruajtjen e plotë të ndarjes horizontale të pushteteve dhe Komisioni rekomandon përdorimin e saj, sigurisht në rastet e largimit ose pezullimit të përhershëm përtej një periudhe të arsyeshme kohore, siç u ekspozua më sipër;
- c) Lënia e pozicionit vakant deri në zgjedhjet e ardhshme: e përdorur rrallë, kjo zgjedhje do të varej nga aftësia e organit bashkiak për të kryer funksionet e tij pavarësisht vendit vakant;
- d) Zëvendësimi i emëruar nga organi bashkiak: po aq rrallë i përdorur, mund të justifikohet në rrethana të caktuara pavarësisht se nuk përputhet plotësisht me parimin e ndarjes horizontale të pushteteve;
- e) Zëvendësimi i emëruar nga qeveria: kjo zgjedhje, e përdorur vetëm në dy raste të anketuara, ngre çështje themelore në lidhje me ndarjen vertikale të pushteteve; Nëse nuk lidhet me rrethana dhe masa mbrojtëse shumë të rregulluara në mënyrë strikte, kjo duhet të shmanget.

100. Në thelb, është në interes të qytetarëve që çdo mekanizëm në fuqi - si për pezullimin ashtu edhe për zëvendësimin e kryetarëve të bashkive - të zbatohet në përputhje me standardet ndërkombëtare, në mënyrë që të mos ndërhyhet në mënyrë disproporcionale në të drejtat e qytetarëve për të marrë pjesë në kryerjen e punëve lokale.

101. Komisioni i Venedikut mbetet në dispozicion të Kongresit për ndihmë të mëtejshme në këtë çështje.

¹¹⁸ Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2017)021, op. cit., paragrafët 95-99; CDL-AD(2020)011, op. cit., paragrafët 71, 75.