

**PUNIME AKADEMIKE MBI NEVOJËN
PËR NDRYSHIME KUSHTETUESE**

Prill 2015

PUNIME AKADEMIKE MBI NEVOJËN PËR NDRYSHIME KUSHTETUESE

Ky dokument është botuar në kuadër të Projektit me temë: “Reforma kushtetuese nga perspektiva akademike dhe civile”, mbështetur nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, SOROS. Mendimet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht mendimet e donatorit.

Ky dokument është përgatitur nga Instituti Shqiptar për Studime Ligjore dhe Territoriale (A.L.T.R.I), nëpërmjet mbështetjes së Fondacionit SOROS, në kuadër të Programit “Reforma Kushtetuese”.

Falenderime

Falenderojmë Fondacionin Shoqëria e Hapur për Shqipërinë-SOROS, i cili bëri të mundur realizimin e kësaj nisme, si dhe partnerët të cilët mbështetën Qendrën A.L.T.R.I në zbatimin e aktiviteteve të Projektit: Rektoratin e Universitetit të Tiranës, Fakultetin e Drejtësisë të Universitetit të Tiranës, Fakultetin e Shkencave Sociale-UT, Universitetin “Luigj Gurakuqi” Shkodër, Universitetin “Ismael Qemali” Vlorë, Universitetin “Aleksandër Moisiu” Durrës, Universitetin European të Tiranës, Albanian University, Universitetin Luarasi, Universitetin “Marin Barleti”, si dhe të gjitha organizatat e shoqërisë civile në rajonet Tiranë, Durrës, Korçë, Vlorë e Shkodër. Gjithashtu, Qendra A.L.T.R.I dëshiron të përcjellë falenderime edhe për të gjithë artikujshkruesit të cilët kontribuan në këtë nismë nëpërmjet paraqitjes së punimeve të tyre akademike, në përgjigje të thirrjes së Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë – SOROS, në kuadër të Programit “Reforma Kushtetuese”.

TË NDERUAR LEXUES!

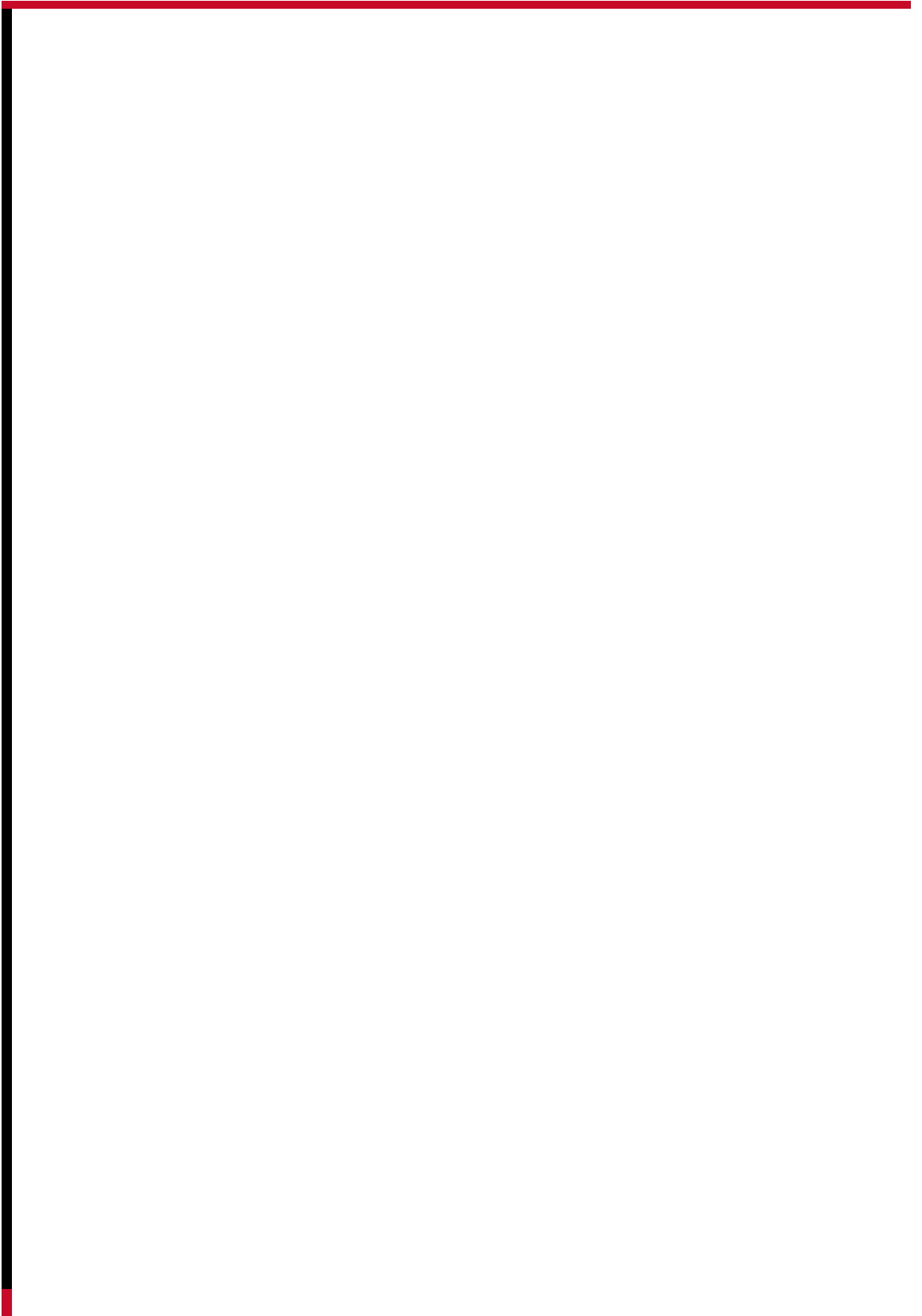
Instituti Shqiptar për Studime Ligjore dhe Territoriale (Qendra A.L.T.R.I) është një organizatë jo-fitimprurëse me karakter shkencor, kërkimor, profesional, e pavaruar dhe joqeveritare e cila me mbështetjen dhe bashkëpunimin e Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, SOROS, zbatoi nismën me temë: “Reforma kushtetuese nga perspektiva akademike dhe civile”.

Realizimi i kësaj nisme është bërë i mundur nëpërmjet mbështetjes së Fondacionit SOROS, në kuadër të Programit për Reformën Kushtetuese. Qëllimi kryesor i këtij projekti ishte krijimi i një koalicioni me aktorë nga bota akademike dhe organizatat e shoqërisë civile për të vjelë perspektivat e botës akademike dhe të shoqërisë civile mbi reformën kushtetuese, si dhe për të zhvilluar, formësuar dhe advokuar për një reformë të qenësishme kushtetuese, në funksion të forcimit të institucioneve dhe shtetit të së drejtës.

Një nga aktivitetet e këtij Projekti që synoi, gjithashtu, vjeljen e mendimit akademik, porse kësaj here, përmes nxitjes së kërkimit shkencor e shkrimit akademik, ishte thirrja e hapur për artikuj akademikë. Kjo thirrje iu drejtua të gjithë botës akademike, ekspertëve të fushës, studiuesve dhe profesionistëve në lëmin e shtetit të së drejtës, për paraqitjen e punimeve shkencore-kërkimore për reformën kushtetuese.

Për vlerësimin e artikujve të dorëzuar dhe evidentimin e artikujve më të mirë, u ngrit një Bord Shkencor i posaçëm, i përbërë nga profesorë me përvojë të gjatë në fushën e së drejtës kushtetuese: Prof. Dr. Altin Shegani, Prof. Dr. Aurela Anastasi, Prof. Asoc. Evis Alimehmeti, Prof. Dr. Fehmi Abdiu, Prof. Asoc. Dr. Sokol Sadushi. Bordi Shkencor, mbështetur në kritere rigoroze të përcaktuara që në fillim të procesit, përzgjodhi 3 artikujt më të mirë për të cilët u shpërndanë çmime si dhe 10 artikujt më të vlerësuar, të cilët do të keni mundësinë t’i lexoni në këtë botim të veçantë.

Lexim të këndshëm!



PËRMBAJTJA

Institucioni i Presidentit të Republikës: Problematika rreth kornizës kushtetuese të formatimit dhe kompetencave të tij fq. 8

Nga Prof. Asoc. Afrim Krasniqi

Nevoja për kufizime eksplicite për rishikimin e Kushtetutës në Republikën e Shqipërisë fq. 31

Nga Enrriko Kapiti..... fq. 31

Mbi paprekshmërinë e procedurës së rishikimit të parashikuar në nenin 177 të Kushtetutës shqiptare.....fq. 43

Nga Dr. Entela Hoxhaj

Debate bashkëkohore mbi strukturën e parlamentit në Shqipëri..... fq.58

Nga Erald Shushari dhe Arsiola Dyrmishi

Kushtetushmëria e Kushtetutës – kontrolli kushtetues mbi ndryshimet kushtetuese.....fq. 72

Nga Erind Mërkuri

Nevoja për ndryshime kushtetuese në procesin e emërimit të anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese në Republikën e Shqipërisë fq. 88

Nga Dr. Eugen Pepa dhe Doktorant Anton Gera

Ndikimi i ndryshimeve kushtetuese në rolin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë për garantimin e pavarësisë së gjyqësorit.....fq. 98

Nga Dr. Florian Bjanku

Zgjedhjet – brenda apo jashtë Kushtetutës?fq. 111

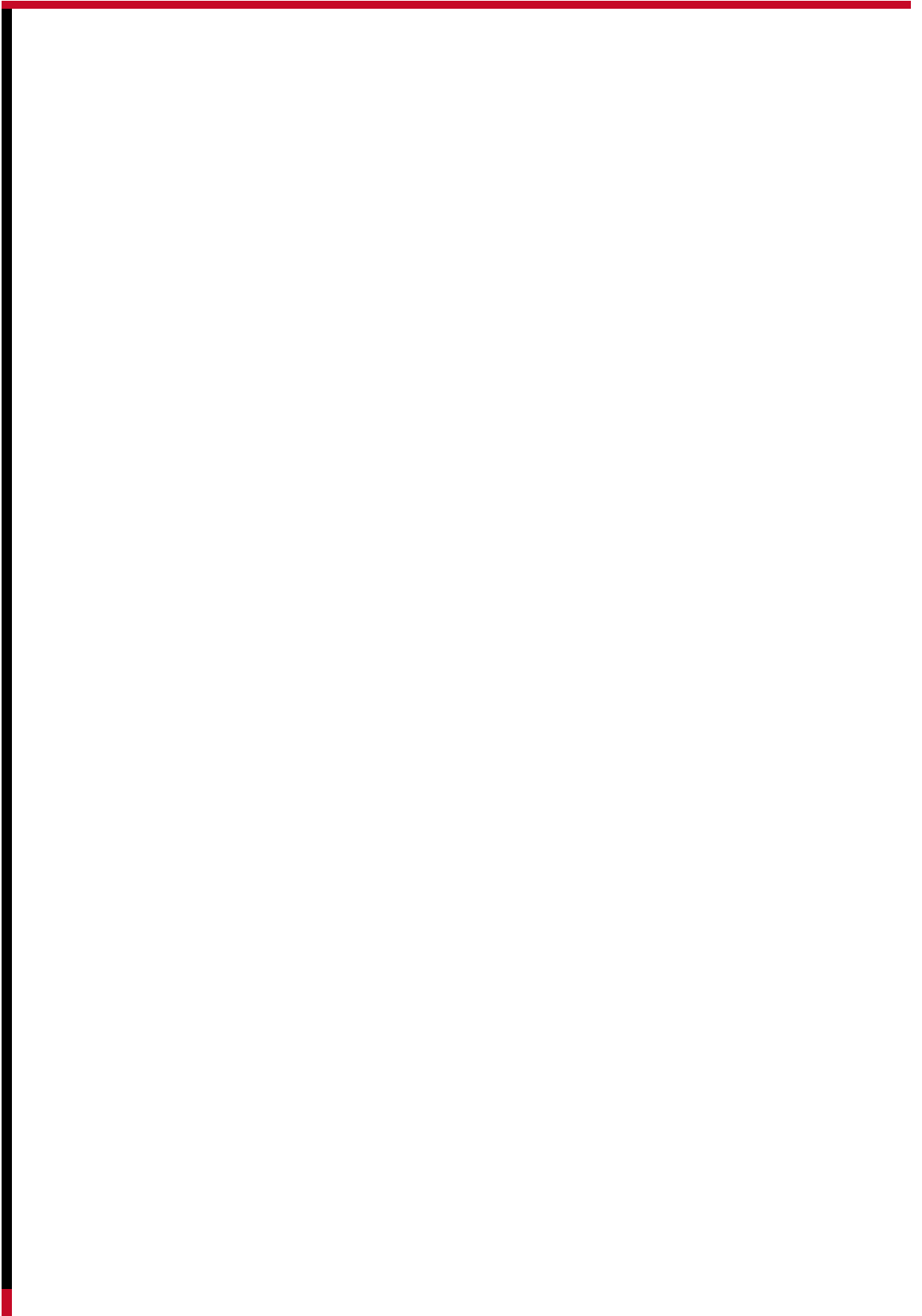
Nga Prof. Asoc. Mirela P. Bogdani

Pavarësia gjyqësore në Ballkan. Studim krahasues nëpërmjet indeksit të Smithey dhe Ishiyama

Nga Teuta Vodo..... fq. 125

Një reformë kushtetuese për më shumë kulturë kushtetuese fq. 140

Nga Dr. Valbona Bala (Pajo)



INSTITUCIONI I PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS: PROBLEMATIKA RRETH KORNIZËS KUSHTETUESE TË FORMATIMIT DHE KOMPETENCAVE TË TIJ

Prof. Asoc. Afrim Krasniqi
Fakulteti i Shkencave Politike
Universiteti “Aleksandër Moisiu” Durrës

Abstrakt

Kuadri kushtetues mbi Presidentin dhe legjislacioni mbështetës i kompetencave rreth tij, kanë qenë dhe mbeten çështje diskutimi politik dhe shpesh, edhe të interpretimit të Gjykatës Kushtetuese. Në gjykimin e saj kanë kaluar çështjet e raporteve President – Kuvend në emërimin e gjyqtarëve të Gjykatave të Larta dhe Kushtetuese, çështje të funksionimit të KLD dhe raportit me ekzekutivin, çështje të kompetencave të Presidentit në fushën e mbrojtjes, të trajtimit të dekreteve presidenciale për emërime të rëndësishme institucionale, etj. Mungesa e një ligji organik të institucionit, si dhe paqartësitë apo interpretimet ligjore që lidhen me ushtrimin e kompetencave, e kanë shndërruar institucionin e Presidentit, në një prej subjekteve kushtetuese më të përfshira në axhendën politike, publike dhe institucionale.

Ky punim merr përsipër të trajtojë aspekte më të gjera të kompetencave presidenciale, të pozitës së Presidentit në kuadrin kushtetues dhe ligjor dhe çështje, të cilat për shkak të mënyrës së formulimit kushtetues apo mungesave të formulimit, mund të shërbejnë si shkak për debate të reja kushtetues e politike mbi institucionin e Presidentit. Ai evidenton çështje e raste ku sugjerohen propozime konkrete për ndërhyrje kushtetuese dhe ligjore. Studimi bazohet në eksperiencën shqiptare 24 vjeçare të funksionit të Institucionit të Presidentit, në eksperiencat e njëjta rajonale, në vendimet interpretuese të Gjykatës Kushtetuese, si dhe në literaturën ende të pakët ligjore dhe politike mbi këtë institucion.

Fjalë kyçe: *Presidenti, Kushtetuta, Kompetencat presidenciale, Parlamenti, ligji organik*

1. Hyrje

Instituti i Presidentit të Republikës ka një traditë të brishtë në historinë e shtetit shqiptar. Përveç një periudhe të shkurtër eksperimentale 1925-1928, institucioni i Presidentit ekziston vetëm nga 1991. Baza e parë ligjore ishin Dispozitat Kryesore Kushtetuese (1991) të ndryshuara në kapitullin mbi Presidentin (1992), si dhe më pas Kushtetuta e Shqipërisë (1998), e ndryshuar në kapitullin mbi Presidentin (2008). Midis modelit kushtetues 1991 dhe 1998 ka dallime thelbësore, që lidhen me mënyrën e zgjedhjes së Presidentit dhe sidomos, me kompetencat e tij ndaj pushtetit ekzekutiv dhe legjislativ. Më 1991 Presidenti kishte të drejtën e nxjerrjes së dekreteve me fuqinë e ligjit, të nismës ligjore, si dhe të thirrjes dhe drejtimit të mbledhjes së qeverisë. Më 2008 pozita kushtetuese e Presidentit është tipike për modelet parlamentare, një institucion përfaqësues, me kompetenca honorifike dhe me funksione specifike në drejtim të plotësimit dhe bashkëveprimit midis institucioneve të rëndësishme kushtetuese.

16 vjet pas miratimit të Kushtetutës dhe 6 vjet pas miratimit të ndryshimeve kushtetuese që lidhen edhe me zgjedhjen e Presidentit të Republikës, ende në Shqipëri nuk ka një ligj organik mbi funksionimin dhe përgjegjësitë e institucionit të Presidentit të Republikës. Disa nisma të ndërmarra nga vetë institucioni, nga ekspertë të huaj asistues në reformat institucionale ose nga mazhoranca të radhës, nuk janë jetësuar, kryesisht për shkak të raporteve të brishta të krijuara midis këtyre të fundit dhe institucionit të Presidentit.

Secili nga presidentët e zgjedhur dhe funksionalë me Kushtetutën e vitit 1998, (Rexhep Meidani/propozim i PS, Alfred Moisiu/ zgjedhje konsensuale, Bamir Topi/propozim i PD) e ka mbyllur mandatin kushtetues në konflikt politik me mazhorancat e radhës dhe me vetë forcat politike që propozuan zgjedhjen. Arsytet janë dy: kultura e brishtë politike në bashkëpunimin dhe bashkëjetesën institucionale midis palëve që kanë prurje dhe mandate të ndryshme politike, si dhe konflikti i paevitueshëm midis modelit të një Presidenti që i referohet vetëm përgjegjësive dhe pozitës kushtetuese dhe mazhorancave të radhës, që i referohen kryesisht premtimeve dhe pritshmërive të tyre elektorale.

2. Debat i permanent: President në parlament vs President nga qytetarët

Shqipëria është dhe mbetet një republikë parlamentare, ku institucioni i Presidentit ka rol përfaqësues dhe koordinues, por ku kompetencat ekzekutive dhe legjislative i janë deleguar dy pushteteve përkatëse kushtetuese. Zgjedhja e vitit 1991 për President të zgjedhur në parlament kishte tri shpjegime: *së pari*, kalimi nga regjimi i vjetër ku lideri i PPSH ishte njëherësh edhe Kryetar i Presidiumit të Kuvendit Popullor (kryetar shteti) ndikoi në gjetjen e një forme zgjedhjeje që nuk lejon një President aktiv politik; *së dyti*, vetë Ramiz Alia nuk ishte i interesuar për zgjedhje direkte dhe Presidenti konsiderohej produkt i elitës politike, pra i parlamentit; dhe *së fundi*, modelet e demokracive të reja në shumicën e vendeve ish komuniste ishin të njëjta, zgjedhje përmes parlamentit¹.

¹Krasniqi, Afrim (2014). Institucioni i Kryetarit të Shtetit në Shqipëri dhe në Evropën Juglindore, Revista “Diskutime”, Maqedoni, QMN/SB, ISE, V.3, 9.

Më 1998 Shqipëria forcoi komponentin e zgjedhjes përmes parlamentit, duke detyruar me kushtetutë, zgjedhje sa më përfaqësuese dhe konsensuale². Formula e zgjedhjes në pesë runde me tre të pestat e votave diktoi nevojën e konsensusit, kompromisit dhe zgjerimit të votës politike të mazhorancës, siç edhe praktikisht ndodhi në dy zgjedhjet presidenciale pasuese më 2002 dhe 2007. Me ndryshimet kushtetuese 2008 partitë kryesore tentuan uljen e ndjeshme të profilin kushtetues e përfaqësues të Presidentit, duke e shndërruar atë në të paktat institucione që mund të zgjidhen nga çdo mazhorancë e aftë të krijojë edhe qeverinë. Zgjedhja e Presidentit 2012 reflektoi pasojat e këtij ndryshimi, duke prodhuar zgjedhje të rastësishme partiake, praktikë që vijon të jetë në fuqi edhe për zgjedhjet e radhës 2017.

Vendimmarrësit e hartimit të Kushtetutës (1998) apo ndryshimeve kushtetuese (2008) nuk i kushtuan rëndësi nevojës së rishikimit të formulës së zgjedhjes së Presidentit dhe kufizimit të ndjeshëm të zgjedhjes direkte të institucioneve politike e kushtetuese nga qytetarët. Me sistemin e ri zgjedhor proporcional rajonal, lista të mbyllura, Shqipëria bëhet ndër vendet e vetme në ish pjesën komuniste të Evropës, ku asnjë institucion qendror nuk zgjidhet totalisht ose pjesërisht direkt nga qytetarët³. Aktualisht të gjitha vendet rajonale me përvojë të njëjtë në të kaluarën (Sllovenia, Kroacia, Bullgaria, Rumania, Maqedonia, Serbia, Mali i Zi), aplikojnë zgjedhjen e Presidentit direkt nga qytetarët. Kosova ka miratuar akordin politik për ndryshime kushtetuese dhe kalimin në zgjedhjen direkt të kreut të shtetit. Shqipëria është vendi i vetëm që i mbetet besnik modelit të vjetër të zgjedhjes në parlament.

Dallimet midis zgjedhjes në parlament dhe zgjedhjes direkt, nuk lidhen me numrin e kompetencave apo me profilet politike të kandidatëve fitues. Ka të bëjë më shumë me autoritetin moral dhe besimin qytetar, me prestigjin dhe kulturën e përfaqësimit, me garancitë morale dhe me të drejtën e veprimit në emër të votuesve (qytetarëve, jo deputetëve). Vetë mandati i Presidentit është 5 vjet, të paktën 1 vit më i gjatë sesa mandati i një qeverie dhe një legjislature parlamentare. Si i tillë, ky mandat ka nevojë për më shumë se një votë të një legjislature apo mazhorance, dhe se vota qytetare do të krijonte një balancë dhe cilësi më të lartë përfaqësimi, besimi, ushtrimi të funksionimit dhe pritshmërie publike.

Secila nga partitë e mëdha e ka propozuar në momente të caktuara opozitare nismën kushtetuese për ndryshimin e formës së zgjedhjes së Presidentit dhe kalimin në zgjedhje direkt. Asnjë mazhorancë në pushtet nuk i është përmbajtur premtimit në opozitë. Secili nga Presidentët e zgjedhur në parlament e ka deklaruar propozimin e vet “pro” zgjedhjes direkt të Presidentit, por sugjerimi i tyre nuk ka vlerë legjislative dhe as ndikim mbi axhendat politike të ditës. Sfidë për ndryshim kushtetues, për zgjedhje direkt të Presidentit, pa prekur kompetencat thelbësore dhe pa ndryshime në sistemin qeverisës, përbëjnë një temë aktuale për sot dhe për të ardhmen.

3. Zgjedhja e Presidentit dhe problematika të saj

Kushtetuta (1998) bëri ndryshime nga Dispozitat Kryesore Kushtetuese (1991) lidhur me zgjedhjen e Presidentit të Republikës, duke kushtëzuar arritjen e shumicës së cilësuar të votave. Me sistemin e zgjedhjes mbi 84 vota janë zgjedhur dy Presidentë (*Moisiu 2002 dhe Topi 2007*). Ndryshimet kushtetuese 2008 e ndryshuan formulën, duke kaluar në zgjedhjen e Presidentit me shumicën e votave së të gjithë deputetëve, formulë me të cilën është zgjedhur

² Loloçi, Krenar, Hyrje, OSBE. (2008). Debatë Kushtetues, Vëllimi 1 dhe 2, Tiranë.

³ Krasniqi, Afrim. (2009). Sistemet politike në Shqipëri 1912-2008, UFO Press, Tiranë.

një President (Nishani, 2012). Në krahasimin e të gjitha periudhave të zgjedhjeve presidenciale, gjenden të dhëna interesante, që lidhen me anën teknike dhe procedurale të përgatitjes, votimit dhe përfundimit të garës presidenciale.

Tabelat ilustruese të të dhënave dëshmojnë se ka ndryshuar detyrimi kushtetues për më shumë se një kandidat (1991), ka ndryshuar numri i raundeve (nga 1-2 më 1991-1997 në 1-5 në zgjedhjet pasuese), ka ndryshuar koncepti i raundeve si votim dhe si procedurë, si dhe të dhëna të tjera me rëndësi për integritetin e zgjedhjeve presidenciale. Për shkak të mandatit të

Të dhëna	1991*	1992	1996	1997	2002	2007	2012
Nr. Kandidat	2	1	1	1	1	2	1
Nr raunde	1	1	1	1	1	4	4
Vota	172-2	96	113	110	96	85	73
(*) – Parlamenti më 1991 kishte 250 deputetë, 1997 kishte 155 deputetë, 1992, 1996, 2002, 2007 dhe 2012 kishte 140 deputetë.							

përcaktuar dhe datës së zgjedhjeve, katër Presidentë (Meidani, Moisiu, Topi e Nishani) janë betuar në të njëjtën datë (24 korrik), dy presidentë (Berisha e Alia) kanë dhënë dorëheqje nga posti, një president (Berisha) ka rikandiduar dhe është rizgjedhur, vetëm një President (Berisha) mund të ishte me Kushtetutë edhe aktiv në partinë e tij politike, dhe se i vetmi President që ka vepruar me dyformate të ndryshme kushtetuese është Meidani, i zgjedhur më 1997 me Dispozitat Kryesore Kushtetuese dhe vijues në mandat më 1998 me Kushtetutën e re.

3.1. Kuorumi i votimit për Presidentin

Neni 87 i Kushtetutës përcakton⁴ se: “Presidentizgjidhet në votimin e parë, të dytë ose të tretë, kur një kandidat merr jo më pak se tri të pestat e votave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Në votimin e katërt dhe të pestë zgjidhet President kandidati që siguron më shumë se gjysmën e votave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit”. Ky përcaktim presupozon se në tri votimet e para kandidati për deputet duhet të marrë minimalisht 84 vota për t’u zgjedhur President, në dy raundet e fundit mjaftojnë edhe 71 vota në parlamentin me 140 deputetë.

Referuar nenit 56 të Rregullores së Kuvendit⁵, përpara çdo votimi, drejtuesi i seancës plenare verifikon numrin e deputetëve të pranishëm në sallë dhe se “kur mungon numri i kërkuar i deputetëve për marrjen e vendimit, drejtuesi i seancës shtyn seancën për 60 minuta dhe në rast se edhe pas kësaj kohe nuk arrihet numri i kërkuar, e anulon atë”. Ky kriter sqarues përcakton se për vendime që lidhen me nevojën e shumicës së deputetëve duhet të jenë të pranishëm 71 deputetë, kur vendimi kërkon 84 ose 92 vota, atëherë duhet të jenë po kaq deputetë në seancë. Një interpretim të tillë bëri Gjykata Kushtetuese në Kosovë për të cilësuar të pavlefshme seancën e zgjedhjes së Presidentit të zgjedhur, Pacolli⁶.

Në rastin e Shqipërisë nuk ka pasur debat dhe as interpretim lidhur me paqartësitë e kuorumit të nevojshëm për të kryer votimin. Në aspektin publik nuk do të kishte sens që një vendim i cili kërkon 84 vota (tri raundet e para të zgjedhjeve presidenciale) të procedohet në praninë e më pak sesa 84 deputetëve. Në zgjedhjet presidenciale 2007 ka ndodhur që të ketë

⁴Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

⁵Rregullorja e Kuvendit miratuar me vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar 2005, 2008, 2010, 2011, 2013) (www.parlament.al/web/pub/rregullore_e_kuvendit_e_perditesuar_15172_1.pdf).

⁶Vendim i Gjykatës Kushtetuese, Rasti Nr. KO 29/11, Nr. ref.: OM 108/11, Prishtinë, më 30 Mars 2011,

seancë të bojkotuar nga pala tjetër politike dhe për pasojë, me numër deputetësh më të vogël sesa numri i votave që duhen për të marrë vendim.

3.2. Raundet e zgjedhjeve për Presidentin

Presidenti i Republikës është i vetmi zyrtar kushtetues që përfshin një procedurë zgjedhore prej pesë rundesh. Në Kushtetutën 1998⁷ në pesë raundet kërkoheshin tri të pestat e votave për kandidatin fitues, duke imponuar nevojën e aleancave politike ose zgjedhjeve mbi bazë të marrëveshjeve politike edhe midis partive të mëdha në qeveri dhe opozitë.

Më 2002 palët me konsensus zgjodhën një kandidat për President dhe e votuan atë, më 2007 palët nuk arritën konsensus dhe për pasojë, mazhoranca siguroi disa vota individuale nga opozita për të arritur numrin e kërkuar të votave.

2007	Kandidatë	Nënshkrime	Prezent	Vota	Duhen
Raundi I	Arian Zaimi*	Konsensus	94	-	84
Raundi II	Bamir Topi	29	82	79	84
	Fatos Nano	20	82	3	84
Raundi III	Bamir Topi	29	85	50	84
	Neritan Ceka	21	85	32	84
	Fatos Nano	20	85	3	84
Raundi IV	Bamir Topi	29	90	85	84
	Neritan Ceka	21	90	5	84

(*) – Kandidati Zaimi u përzgjedh nga bisedimet politike konsensuale, por ai nuk hyri në votim, dhe për pasojë, nuk ishte kandidat zyrtar për President

Me ndryshimet kushtetuese 2008, procedura është thjeshtëzuar, duke i kaluar dy randet e fundit në zgjedhjen e Presidentit me më shumë se gjysmën e votave të të gjithë deputetëve. Praktika kushtetuese përcakton (neni 87, pika 2) se “për zgjedhjen e Presidentit, Kuvendi zhvillon deri në pesë votime”. Me një praktikë të vetme, kushtetuta thekson se “votimi quhet i kryer edhe kur në konkurrim nuk paraqitet asnjë kandidat”. Koncepti i votimit dhe koncepti i vlefshmërisë së votimit edhe pa votim, pra pa kandidatë, mbetet i vetëmdhe një zgjidhje e sforcuar e modelit shqiptar në pamundësi për të ndjekur një procedurë të rregullt votimi me kandidatë presidenciale.

Mbi bazën e këtij përcaktimi mund të vijohet tradita e vitit 2012, sipas të cilës, në tri raundet e para asnjë palë politike nuk propozon emra kandidatësh dhe kështu, evitohet mundësia e zgjedhjes me votë të cilësuar, duke kaluar direkt në zgjedhjen me 71 vota. Vetë formulimi se votimi vlen edhe kur nuk ka kandidatë, nuk e përjashton mundësinë që të ketë zgjedhje dhe të procedohet me konceptin e raundeve zgjedhore, sipas përcaktimeve të Kodit Zgjedhor.

⁷Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

Pika 4, neni 87 përcakton⁸ se “votimi i pestë zhvillohet kur në votimin e katërt asnjë kandidat nuk ka siguruar shumicën e kërkuar të votave”. Referimi “asnjë kandidat” a

2012	Kandidatë	Nënshkrime	Prezent	Vota	Duhet
Raundi I	Kh.Zaganjori*	0	0	0	84
Raundi II	Kh.Zaganjori*	0	0	0	84
Raundi III	Kh.Zaganjori*	0	130	0	84
Raundi IV	Bujar Nishani*	20	76	73	71
(*) – Kandidati Zaganjori u propozua nga PD, por nuk u mblodhën firma dhe për pasojë, nuk u bë kandidat zyrtar për President. Kandidati Nishani u zgjodh pasi kandidati Artan Hoxha, i mbështetur fillimisht me firma nga PD, dha dorëheqje.					

nënkupton ekzistencën e më shumë se një kandidati? Dilema bëhet edhe më e madhe në përcaktimin për votimin e pestë (neni 87, pika 4) “midis dy kandidatëve që kanë marrë më shumë vota në votimin e katërt”. Përcaktimi “midis dy kandidatëve” a do të thotë se në raundin e katërt duhet të ketë dy ose më shumë kandidatë dhe në vijim, edhe në raundin e pestë duhet të ketë dy kandidatë? Më 2012 parlamenti pati vetëm një kandidat dhe e zgjodhi atë në raundin e katërt. Midis deputetëve të opozitës pati pretendime se mungesa e një kandidati të dytë mund ta anulojë procesin, por asnjë palë politike nuk zgjodhi të adresohet në Gjykatën Kushtetuese për interpretim.

Në një situatë hipotetike, kur në raundin e katërt del vetëm një kandidat dhe ai merr vetëm 70 vota, pra gjysmën e deputetëve, a mund të vijojë ai raundin e pestë referuar përcaktimit kushtetues të zgjedhjes? Kushtetuta parashikon se “në rast se pas votimit të katërt nuk ka mbetur asnjë kandidat në konkurrim, për këtë votim mund të paraqiten kandidatë të rinj”, por nuk i jep përgjigje pyetjes hipotetike të mësipërme. Çfarë ndodh nëse kandidati i raundit të katërt vendos të tërhiqet pa arritur tek raundi i pestë ose i ndodh një fatkeqësi jete? Anulohet votimi i pestë apo konsiderohet i konsumuar dhe vendi kalon në zgjedhje të parakohshme parlamentare? Kushtetuta dhe as rregullorja e Kuvendit nuk kanë përgjigje për këto situata hipotetike.

3.3. Kushti për qëndrimin 10 vjeçar në Shqipëri

Lidhur me kriterin e zgjedhjes⁹ “shtetas shqiptar që nga lindja, me qëndrim jo më pak se 10 vjetët e fundit në Shqipëri dhe që ka mbushur moshën 40 vjeç” merr rëndësi mënyra e shpjegimit të termit “qëndrim”. Sipas Kodit Zgjedhor¹⁰, neni 44, qytetarë me të drejtë zgjedhjeje dhe për t’u zgjedhur konsiderohen ata të cilët përveç të tjerash kanë vendbanim të caktuar brenda territorit. Të gjithë ata duhet të jenë të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Gjendjes Civile. As Kushtetuta, as legjislacioni në fuqi dhe as akte të tjera nënligjore nuk kanë përcaktime specifike shpjeguese për detyrimin kushtetues për qëndrim 10 vjeçar në Shqipëri. Në një rast hipotetik kandidatët për President mund të gjykohen nëse përmbushin

⁸Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

⁹Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

¹⁰Kodi Zgjedhor në RSH, Tiranë 2008 (www.cec.org.al).

kriterin e mësipërm pa pasur standarde të qarta vlerësimi mbi saktësinë e të dhënave, dhe për pasojë, vetë procesi i zgjedhjes të vihet në diskutim.

Gjithashtu, bazuar në këtë kushtëzim përjashtohen apriori të gjithë shtetasit shqiptarë që jetojnë në emigracion, si dhe nënkuptohet, përjashtimi edhe i atyre që nuk kanë qëndrim të rregullt 10 vitet e fundit në Shqipëri. Më 2007 një prej emrave të propozuar në tryezën e partive politike për President, ishte shkrimtari Ismail Kadare, i cili gjatë 10 viteve paraardhëse, (1997-2007) nuk ka pasur qëndrim të rregullt brenda vendit, përkundrazi. A plotëson ky rast kriterin për zgjedhje President? Nëse zgjidhej, a do të duhej një interpretim nga Gjykata Kushtetuese mbi konceptin “qëndrim”? A përbën diskriminim për personat, të cilët bëjnë pjesë në misione jashtë vendit, kryesisht në organizata ndërkombëtare, dhe që për pasojë, nuk kanë qëndrim të rregullt në vend?

3.4. Kriteri për moshën për zgjedhjen e Presidentit

Kushtetuta përcakton¹¹ se “President mund të zgjidhet vetëm shtetasi shqiptar që nga lindja.....dhe që ka mbushur moshën 40 vjeç”. Në zgjedhjen e Presidentit kemi fazat e kandidimit, të votimit dhe më pas, edhe të betimit të Presidentit. Nuk ka përcaktim të qartë nëse kriteri i moshës vlen për fazën e parë dhe të dytë, sidomos në rastet kur sipas Kushtetutës, raundet e para mund të konsiderohen të ezauruara edhe nëse nuk ka kandidatë dhe nëse nuk ka votim. Nuk përcaktohet qartë nëse kriteri vlen vetëm për momentin final, atë të betimit dhe marrjes së detyrës. Në disa praktika ndërkombëtare gjendet referimi i qartë që lidhet me kandidimin ose me betimin.

Nga ana tjetër, vendosja e kriterit të moshës, mund të përbëjë problem vetëm në rast se vendi i Presidentit mbetet vakant dhe ushtruesi i detyrës, Kryetari i Kuvendit, të jetë nën kufirin moshor 40 vjeç. Shqipëria ka pasur disa kryeministra nën 40 vjeç dhe nuk përjashtohet mundësia të ketë edhe Kryetar Kuvendi nën 40 vjeç. Nëse situata e parashikuar në nenin 91 të Kushtetutës do të krijohet në këto rrethana, debati mbi vlefshmërinë e funksioneve presidenciale mund të shërbejë për hedhur dyshime mbi kushtetutshmërinë e mandatit presidencial dhe funksioneve të tij.

3.5. Propozimi i kandidatit për President

Sipas nenit 87 të Kushtetutës¹² kandidati për Presidenti propozohet nga jo më pak se 20 deputetë. Në një parlament me 140 deputetë teorikisht mund të ketë deri në 7 kandidatë. Nuk ka specifikim të qartë nëse në listën propozuese mund të jetë edhe vetë emri i vetë kandidatit për President (nëse ai është njëherësh edhe deputet). Në pikën 1 të këtij neni përcaktohet se një deputet nuk mund të jetë në të njëjtën kohë propozues për më shumë se një kandidat. Rregullorja e Kuvendit¹³ (neni 109) përcakton se në rast se një kandidat për President tërhiqet në një prej raundeve, atëherë edhe firmat mbështetëse pro tij bëhen nul, duke iu krijuar mundësi deputetëve t’i bashkohen listës propozuese për një emër tjetër për President. Në fazën e votimit të katërt mund të hyjnë edhe kandidatë të rinj në garën për

¹¹Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

¹²Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

¹³Rregullorja e Kuvendit miratuar me vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar 2005, 2008, 2010, 2011, 2013) (www.parlament.al/web/pub/rregullore_e_kuvendit_e_perditesuar_15172_1.pdf).

president. A mund të jetë i njëjti deputet që ka propozuar një kandidat në tri raundet e para, por që ai ka humbur dhe nuk është në garë, të jetë propozues edhe për kandidat të ri pas raundit të katërt? Më 2007 procedura e zgjedhjes së Presidentit u ndesh me një praktikë të tillë, sipas të cilës, të paktën tre emra nënshkruan për më shumë se një kandidat në dy fazat e ndryshme të zgjedhjes së Presidentit.

Kuota e 20 nënshkrimeve devijon si kriter në përcaktimin kushtetues për raundin e katërt të përcaktuar në Kushtetutë në rastin e më shumë se dy kandidatëve. Në këtë rast Kushtetuta përcakton se “*votimi zhvillohet midis dy kandidatëve që kanë siguruar numrin më të lartë të deputetëve propozues*”. Pra bie kriteri i 20 nënshkrimeve dhe hyn në procedurë një kriter i ri, ai i më shumë nënshkrimeve, të cilat de facto i posedojnë vetëm dy partitë e mëdha politike. A nuk përbën ky rast një devijim nga parimi i barazisë midis vetë deputetëve?

Një detaj tjetër i papërcaktuar lidhet me rastin kur vetë kandidati për President është edhe nënshkrues për vetën e tij ose për një emër tjetër. A mund të jetë një deputet nënshkrues për një emër tjetër për President njëherësh edhe i propozuar vetë nga të tjerë për President? A është normale që kandidati për President të ketë të drejtë të propozojë veten e tij dhe njëherësh edhe të votojë veten e tij? Nëse ai zgjidhet në seancë, a është normale që ai të vijojë të vijë në seancë si deputet në pritje të ceremonisë së marrjes së detyrës përmes betimit kushtetues? Legjislacioni ynë dhe Rregullorja e Kuvendit nuk u japin përgjigje dhe as vëmendje rasteve të tilla hipotetike.

3.6. Mandati i Presidentit

Kushtetuta përcakton se mandati i Presidentit është 5 vjeçar dhe përfundon¹⁴ “*në të njëjtën datë të të njëjtit muaj të vitit të pestë nga data e betimit si President*” (neni 88). Zgjatja e mandatit ndodh vetëm në kohë lufte. Nëse Presidenti nuk është zgjedhur, funksionet e tij i kalojnë kryetarit të Kuvendit. Konkretisht, bazuar në nenin 91, “*kur Presidenti i Republikës është në pamundësi të përkohshme për të ushtruar funksionet e tij ose kur vendi i tij mbetet vakant, Kryetari i Kuvendit zë vendin dhe ushtron kompetencat e tij*”. Pika dy e këtij neni jep afatin 60 ditë, gjatë së cilit Presidenti mund të mos ushtrojë detyrën. Argumenti i “*pamundësisë së përkohshme*” mund të krijojë probleme në interpretim, për shembull, në debatin për afatet kohore të konceptit “*të përkohshme*”. Presidenti ka marrë pjesë pothuajse çdo dy vjet në mbledhjet vjetore të OKB në SHBA, duke mos qenë prezent në vend më e pakta për një javë dhe më së shumti, për tre javë. Udhëtimi i tij zyrtar ka të bëjë me President në funksion, dhe jo me “*pamundësi të përkohshme*”. Megjithatë gjatë dy mandateve të fundit presidenciale ka pasur tre momente kur politika bazuar në udhëtime të tilla të gjata, ka vënë në diskutim konceptin e qënies në funksion.

Më problematike është situata kur, p.sh. Presidenti vuan nga ndonjë sëmundje e përkohshme, mund të pësojë aksident ose mund të ketë nevojë për ndërhyrje kirurgjikale. Në rrethana të tilla mund të detyrohet të qëndrojë jashtë zyrës për disa javë. A përbën ky rast praktikën specifike të nenit 91, pika 1, pra të pamundësisë së përkohshme për të ushtruar funksionet? Në Kosovë, p.sh. Presidenti Rugova u ndodh në një situatë të tillë, për shkak të një sëmundje të rëndë. Lënia pa përcaktim e koncepteve kohore dhe hapësira në interpretim mund të çojnë në një situatë konfliktuale politike nëse një rast i tillë përsëritet kur vendi mund të jetë në një periudhë të rëndësishme të zhvillimeve politike.

¹⁴Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

3.7. *Debati mbi ushtruesin e funksioneve të Presidentit*

Kushtetuta, në nenin dhe rastin e cituar më lart, përcakton rastin teorik të ushtrimit të funksioneve të Presidentit nga Kryetari i Kuvendit. Ky përcaktim krijon dilema në disa variante të aplikimit të tij. Legjislacioni nuk e trajton rastin kur parlamenti mund të jetë shpërndarë për një arsye specifike ose kur Kryetari i Kuvendit ka dhënë dorëheqje ose humbet jetën. Në raste të tilla specifike, parlamenti nuk do të mund të operonte menjëherë për të zgjedhur kryetarin e vet, i cili njëherësh ushtron edhe detyrën e kryetarit të shtetit.

Sipas nenit 87 të Kushtetutës¹⁵ pika 2/1, *“kur mandati presidencial përfundon në gjashtë muajt që i paraprijnë fundit të mandatit të Kuvendit ekzistues, procedura për zgjedhjen e Presidentit fillon jo më vonë se 60 ditë para mbarimit të mandatit të Kuvendit”*. Në vitin 2017 mandati presidencial mbaron dy muaj përpara mbarimit të mandatit të Kuvendit ekzistues, ndaj për pasojë, procedura për zgjedhjen e Presidentit fillon më përpara sesa data 9 korrik 2017, 60 ditë nga mbarimi i mandatit të Kuvendit. Zgjedhjet e rregullta parlamentare pritet të mbahen në fundin e muajit qershor 2017 pas periudhës 45 ditore të shpërndarjes së parlamentit. Në këtë mënyrë, parlamenti do të duhet të shpërndahet në fillim të muajit maj 2017. Përpara se të shpërndahet, parlamenti do të duhet të zgjedhë Presidentin e Republikës.

Bazuar në praktikën e zgjedhjes, nevojën për pesë votime, procedura për zgjedhjen e Presidentit do të duhet të nisë në fundin e muajit mars dhe fillimin e muajit prill 2017, pra rreth pesë muaj përpara se të mbarojë mandati kushtetues presidencial. Nëse zgjedhjet dështojnë (prill 2017) atëherë vendi shkon në zgjedhje të parakohshme pas 45 ditësh, pra në fundin e muajit maj 2017. Nëse zgjedhjet shoqërohen me problematika dhe parlamenti nuk mblidhet deri në korrik 2017, atëherë ushtrues i funksionit të kryetarit të shtetit do jetë kryetari i Kuvendit (të shpërndarë).

Në situata hipotetike, kur kryetari i Kuvendit nuk kandidon në zgjedhje ose kandidon dhe nuk fiton, atëherë krijohen situata të veçanta, në të cilat ushtrues i funksioneve të kryetarit të shtetit bëhet ushtruesi i funksionit të kryetarit të Kuvendit (të shpërndarë) që ka humbur zgjedhjet ose nuk ka kandiduar. Në disa variabla, përfshirë në rastet e rotacionit politik, një situatë e tillë do ishte problematike. Për më tepër, kur ushtruesi i funksionit të Presidentit nuk ka kufizime në ushtrimin e kompetencave të tij, përfshirë emërimet në gjyqësor, në prokurori, në shërbimin sekret, etj.

Përcaktimi për institucionet e tjera, si për shembull, kryetarin e Kuvendit, deputetët, kryeministrin, qeverinë, anëtarët e Gjykatës Kushtetuese etj, se qëndrojnë në detyrë derisa zgjidhet emri/institucioni pasues, do të kishte qenë zgjidhje optimale edhe për Presidentin. Vetë Presidenti nuk ka mekanizëm për të imponuar zgjatjen e mandatit të tij, ndaj zgjatja e këtij mandati në çdo rast do ishte burim i një situatë të provokuar nga aktorë të tjerë institucionalë e politikë. Një sugjerim tjetër do të ishte kufizimi i disa kompetencave të rëndësishme presidenciale për ushtruesin e detyrës së Presidentit, në mënyrë që të frenohet çdo debat mbi shfrytëzimin e rrethanave të tilla specifike për qëllime politike ose interesa të tjerë politike e elektorale.

¹⁵Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

3.8. Rikandidimi i Presidentit

Sipas nenit 88 të Kushtetutës, Presidenti i Republikës¹⁶, “në çdo rast, zgjidhet për 5 vjet, me të drejtë rizgjedhjeje vetëm një herë”. Në pikën 4 të të njëjtit nen theksohet se “presidenti që jep dorëheqjen para mbarimit të mandatit të vet, nuk mund të kandidojë në zgjedhjen presidenciale që bëhet pas dorëheqjes së tij”. Në rastin e parë, kushtëzimi me dy mandate shihet si praktikë normale e traditës presidenciale. Debati i vetëm është nëse e drejta e rizgjedhjes është jetësore, pra shtrihet për të gjithë jetën politike të Presidentit, apo është e kushtëzuar me rikandidimin pas konsumimit të mandatit të parë. Më 2012-tën në zgjedhjen e Presidentit u krijua një debat politik e publik nëse ish presidenti Berisha, i cili ka konsumuar dy mandate presidenciale (1992-1997 dhe 1997-1997), do të kishte të drejtë të rikandidonte më për President. Debati kishte të bënte me faktin se Kushtetuta e vitit 1998 ka hyrë në fuqi pas mbarimit të mandateve të tij.

Më 1997 u bë rotacion politik në qeverisjen e vendit. Më 1998 u hartua kushtetuta e re. Për shkak të ngarkesës politike të kohës, mazhoranca e atëhershme vendosi të përfshijë në Kushtetutë një nen penalizues për ish Presidentin, sipas të cilit Presidenti që jep dorëheqje nuk mund të kandidojë në zgjedhjet pasuese. Kjo praktikë nuk gjendet pothuajse në asnjë nga kushtetutat e rëndësishme evropiane. Përkundrazi. Në një vend pranë nesh, si Rumania, Presidenti Basesku e përdori aktin e dorëheqjes për të motivuar mbështetësit e tij dhe për të rifituar një mandat më të plotë presidencial në zgjedhjet pasuese¹⁷. Në rastin shqiptar, Presidentit i mohohet me kushtetutë mundësia të ndikojë në krizat politike përmes kërcënimit pozitiv me aktin e dorëheqjes. Nëse ai e bën këtë, del nga politika dhe nuk ka më shanse për rikandidim. Nëse ai do të kishte të drejtë të dorëhiqej dhe më pas të rikandidonte për një votëbesim të ri më të plotë, atëherë ai do kishte më shumë pushtet publik dhe moral për të ushtruar më dukshëm kompetencat e tij.

Në konceptin e rikandidimit vlen analizë edhe vetë fjala “kandidim”. Kushtetuta përcakton se “ai nuk mund të kandidojë...”¹⁸, pra duke nënkuptuar një nismë individuale të Presidentit dhe për pasojë, lidhjen e emrit të tij me procedurën dhe mandatin presidencial. Më 2012 ish kryeministri Nano shpalli publikisht nismën për të kandiduar për President, Presidenti Nishani ka deklaruar se ka synim të rikandidojë për mandat të dytë. Në dy rastet, shprehja “kandidim” dhe “rikandidim” është e gabuar, pasi hyrja në garën presidenciale nuk është zgjedhje individuale.

Mbi bazën e Kushtetutës, asnjë individ nuk mund të kandidojë dhe as të shpallë fushatë për zgjedhjet presidenciale, për shkak se nuk ka proces votimi nominal dhe as hapësirë për garë dhe fushatë. E drejta e kandidimit fitohet përmes së paku 20 nënshkrimeve të deputetëve, pra nuk është vetëm individuale, por thellësisht kolektive. Shprehja më e saktë do të ishte ajo se një individ nuk mund të propozohet dhe rikandidohet nga deputetët, pra

¹⁶Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

¹⁷Krasniqi, Afrim (2014). Institucioni i Kryetarit të shtetit në Shqipëri dhe në Evropën Juglindore, Revista “Diskutime”, Maqedoni, QMN/SB, ISE, V.3, 9.

¹⁸Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

duke ia adresuar kufizimin atyre që e kanë këtë drejtë, jo individit që nuk e ka i vetëm këtë të drejtë.

3.9. Kufizimet në mandatin e Presidentit

Neni 89 përcakton¹⁹ se “*Presidenti i Republikës nuk mund të mbajë asnjë detyrë tjetër publike, nuk mund të jetë anëtar partie dhe as të kryejë veprimtari tjetër private*”. Ky përcaktim gjendet edhe në disa kushtetuta të tjera dhe ka për qëllim të bëjë ndarje të qartë midis funksionit zyrtar dhe funksioneve paralele. Në praktikë aplikimi rigoroz i këtij përcaktimi mund të ndeshet me probleme interpretimi. Në Kosovë, Presidenti Sejdiu e humbi mandatin presidencial për shkak të vendimit të Gjykatës Kushtetuese që shpalli të papajtueshëm qënien e Presidentit edhe kryetar i një partie politike²⁰.

Kushtetuta (neni 69) përcakton²¹ gjithashtu se “*nuk mund të kandidojnë e as të zgjidhen deputetë, pa hequr dorë nga detyra*”.....e) *Presidenti i Republikës dhe funksionarët e lartë të administratës shtetërore të parashikuar nga ligji*”. Më tej, thuhet se mandati i fituar në kundërshtim me këto kufizime është i pavlefshëm. Më 1997 Presidenti i Republikës kandidoi në krye të listës proporcionale të partisë së tij dhe fitoi mandat si deputet, duke qenë njëherësh edhe President. Në këtë rast as KQZ dhe as Gjykata Kushtetuese nuk bënë interpretime, madje as palët politike nuk kërkuan të investohen, duke pranuar së bashku dhe në heshtje, shkeljen e kushtetutës në funksion të qëllimit politik të ditës.

Kur një praktikë antikushtetuese aplikohet dhe pranohet, nuk përjashtohet mundësia që ajo të përsëritet dhe rasti i parë të përdoret si alibi edhe për rastin e dytë. Më tej, përcaktimi se nuk mund të mbajë asnjë detyrë tjetër publike nënkuptohet, por nuk specifikohet shprehimisht, përjashtimet për rastet e parashikuara në Kushtetutë, për shembull: qenia e Presidentit njëherësh edhe Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Specifikimi tjetër, që lidhet me “*veprimtari tjetër private*” nënkupton aktivitete biznesi, por pa dhënë definicion të qartë nëse aktivitet privat mund të konsiderohet edhe veprimtaria botuese (kur Presidenti boton libër dhe merr pjesë në marketingun e tij publik, duke marrë edhe fitime financiare), kur Presidenti konkurren dhe merr tituj akademikë (për shembull bëhet anëtar i Akademisë së Shkencave dhe si i tillë, merr pjesë në vendimmarrjet dhe aktivitetet e brendshme të saj), etj.

3.10. Koncepti i papërgjegjshmërisë

Neni 90 i Kushtetutës i jep imunitet të veçantë Presidentit në aktivitetin e tij kushtetues, duke theksuar²² se ai “*nuk ka përgjegjësi për aktet e kryera në ushtrim të detyrës së tij*”. Kushtetuta nuk ka përcaktime të tjera mbi limitet e përgjegjësisë në ushtrimin e detyrës dhe kufirin midis vendimeve të lejuara/të ndaluara që ai kryen. Përcaktimi se Presidenti mund të shkarkohet “*për shkelje të rëndë të Kushtetutës dhe për kryerjen e një*

¹⁹Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

²⁰ Vendim i Gjykatës Kushtetuese, Rasti Nr. KO 80/10, Ref. nr. AGJ 46110, Prishtinë, më 7 Tetor 2010.

²¹Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

²²Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

krimi të rëndë” është më shumë përcaktim universal dhe në funksion të konceptit të kontrollit dhe balancës së pushteteve. Në praktikë, nëse mazhoranca arrin të kontrollojë dy të tretat e parlamentit dhe vendimmarrjen e Gjykatës Kushtetuese, e ka të lehtë të shkarkojë Presidentin.

Koncepti i “*shkeljes së rëndë të Kushtetutës*” duhet parë si rast kur me vetëdije Presidenti kryen akte të dukshme dhe të ndërgjegjshme antikushtetuese dhe jo për shembull: praktikatat kur Presidenti merr vendime, të cilat më pas cilësohen antikushtetuese nga Gjykata Kushtetuese. Të tilla vendime ka pasur disa herë gjatë praktikës presidenciale 1998-2014 dhe me siguri do të ketë edhe në të ardhmen.

4. Kompetencat e Presidentit dhe problematika në zbatimin e tyre

Kushtetuta specifikon paketën e kompetencave bazë të Presidentit, si dhe të drejtën që këto kompetenca të zgjerohen me ligje të veçanta. Një pjesë e kompetencave janë universale dhe lidhen me qënien kryetar shteti, në çdo sistem qeverisës. Një pjesë tjetër e kompetencave lidhen me zgjedhje specifike të vendeve dhe sistemeve kushtetuese. Në rastin shqiptar, krahasuar për shembull, me Presidentin në Kosovë, në Maqedoni etj, gjejmë kompetenca unike që nuk gjenden tek dy presidentët e tjerë, siç mungojnë disa referime kompetencash, sidomos në fushën e sigurisë, në raport me dy modelet e tjera rajonale. Më poshtë janë analizuar raste specifike të kompetencave thelbësore, në zbatimin e të cilave gjithnjë ka debate dhe interpretime, deri edhe investim të vetë Gjykatës Kushtetuese.

4.1. Kompetencat: E drejta e mesazheve Kuvendit

Një nga kompetencat klasike presidenciale është drejtimi i mesazheve Kuvendit të Shqipërisë. Ndryshe nga praktika e viteve 1920-1928 kur kryetari i shtetit i adresonte problematika parlamentit dhe ky i fundit, i përgjigjej zyrtarisht për të gjitha heshtjet e ngritura, në modelin e Presidentit pas vitit 1991, praktika është reduktuar vetëm në aktin e parë, pra vetëm në të drejtën e Presidentit për mesazhe. Në Rregulloren e Kuvendit nuk ka asnjë pikë referuese mbi praktikatat e punës në rastet kur Presidenti i adreson mesazhe Kuvendit. Neni 44 i saj flet vetëm për njoftim të mesazheve dhe peticioneve drejtuar Kuvendit²³, referim që i adresohet më shumë qytetarëve, grupeve të interesit, etj, sesa mesazhit presidencial.

Duke e lënë të papërcaktuar në procedurë dhe në vullnetin e lirë të Presidentit, përmbushja e kësaj kompetence ka hasur probleme në varësi nga raportet midis Presidentit dhe mazhorancës. Gjatë presidencës 2002-2007, Presidenti ka adresuar disa herë mesazhe në Kuvend, por në shumicën e rasteve përmes procedurave dhe praktikave të lodhshme negociuese me Kryetarin e Kuvendit. Ka pasur raste të tjera kur mesazhi i Presidentit është pranuar nga Kuvendi, por në mungesë të tij, ai nuk është lexuar nga Kryetari i seancës por nga një deputet i thjeshtë, -duke ndikuar në humbjen e interesit dhe peshës politike të tij.

Për të shmangur çdo praktikë abuzuese do të jetë e nevojshme përcaktimi me rregullin e Kuvendit të praktikës që ndiqet në rastin e dëshirës së Presidentit për adresim mesazhesh ndaj Kuvendit, si dhe për zgjidhjen e debatit nëse pas mesazhit mund të ketë diskutime parlamentare mbi përmbajtjen e tij.

²³ Rregullorja e Kuvendit miratuar me vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar 2005, 2008, 2010, 2011, 2013) (www.parlament.al/web/pub/rregullore_e_kuvendit_e_perditesuar_15172_1.pdf).

4.2. Kompetencat: E drejta e faljes sipas ligjit

Institucioni i Kryetarit të shtetit në çdo formë regjimi e ka gëzuar të drejtën e faljes ndaj personave të gjykuar për krime të ndryshme. Ai shihet²⁴ si një “*akt human i jashtëzakonshëm mëshire, me natyrë individuale, që synon të rivlerësojë personalitetin e personit të dënuar. Falja e dënimit jepet kur çmohet se dënimi i vuajtur ka arritur qëllimin edukues dhe ri-integrues të të dënuarit dhe vuajtja e mëtejshme e dënimit bie ndesh me thelbin e drejtësisë*”. Legjislacioni penal shqiptar dallon nga modele të legjislacioneve në disa vende të tjera, si p.sh në SHBA, ku dënimi ndaj personit përfshin edhe përcaktimin se ndaj tij nuk mund të ushtrohet e drejta e faljes.

E drejta e faljes sipas ligjit është ushtruar nga çdo president gjatë tranzicionit, sidomos në përvjetore të rëndësishme shtetërore dhe në disa raste të festave të fundvitit. Proçesi i faljes vazhdimisht është shoqëruar me opinione kritike, kryesisht bazuar në emrat e përfshirë dhe veprat e tyre penale, si dhe sidomos në rastet kur pjesë e faljes kanë qenë individë të cilët e kanë përsëritur veprën e tyre penale.

Në rrethana të tilla ka pasur edhe nisma politike për kufizimin e të drejtës së Presidentit për ushtrimin e faljes, duke kulmuar në ndryshimet ligjore të vitit 2010. Me ligjin “Për faljen”²⁵, neni 6, parlamenti vendosi disa kufizime të dukshme midis veprave penale ku nuk mund të aplikohet e drejta kushtetuese e Presidentit për ushtrimin e faljes. Për pasojë hapësira gjykuese e Presidentit mbi faljen u kufizua ndjeshëm, duke e shndërruar praktikisht atë në një kompetencë simbolike. Ekziston debat nëse kufizimi i kompetencës presidenciale çënon edhe vetë thelbin e institucionit të faljes, gjithsesi asnjë palë nuk kërkoi zgjidhje përmes adresimit në Gjykatën Kushtetuesedhe kështu, ndryshimet janë ende në fuqi.

4.3. Kompetencat: Dhënia/lënia e shtetësisë shqiptare

Në kompetencat bazë të Presidentit është edhe e drejta për dhënien me dekret të shtetësisë shqiptare ose të lënies me dekret të saj. Në praktikat e 24 viteve, dhënia e shtetësisë është ushtruar kryesisht mbi bazën e vullnetit të Presidentit. Kemi patur raste të dhënies masive të shtetësisë, madje pa dokumentacion shoqërues përkatës (1997), ashtu siç kemi patur edhe raste të shumta të dhënies së shtetësisë për shkak të nevojave emergjente (kryesisht për sportistë që do përfaqësojnë kombëtaren shqiptare, artistë të njohur, etj).

Legjislacioni për shtetësinë ka ndryshuar gjatë viteve, por kompetenca presidenciale, në formatin presidencial të Kushtetutës 2008, ka mbetur e njëjta. Proçedura kërkon që Presidenti është autoriteti i fundit dhe thelbësor në dhënien e shtetësisë ose heqjen e saj. Më parë kërkesat kalojnë në institucione të tjera, sipas llojit të kërkesës, duke përfshirë komisaritet e policisë, ambasadat e Shqipërisë në botë, Ministrinë e Brendshme, etj.

Dhënia/lënia e shtetësisë shpesh ka shërbyer si objekt debati dhe kritike adresuar Presidentit, kryesisht nisur nga interesa konkrete të palëve artikuluuese. E drejta e dhënies/lënies së shtetësisë është kompetenca thelbësore e Presidentit, ndaj çdo interpretim ndaj saj mbetet relativ. Gjithsesi në praktikë rezulton një problem tjetër: sipas ligjit për

²⁴ Ligji nr. 10 295, datë 01.07.2010 “Për faljen”. Fletorja zyrtare, Nr. 97, 26 Korrik, 2010.

²⁵ Ligji nr. 10 295, datë 01.07.2010 “Për faljen”. Fletorja zyrtare, Nr. 97, 26 Korrik, 2010.

shtetësinë²⁶ (1998), neni 20, “*Presidenti i Republikës, brenda 3 muajve nga paraqitja e kërkesës së Ministrisë së Rendit Publik, nxjerr dekretin përkatës*”. Përcaktimi tremujor rezulton se nuk është respektuar nga asnjë President që nga 1998. Çdo president ka aplikuar procedurë vlerësimi, në varësi nga dosja, periudha kur është bërë, si dhe përzgjedhje të tjera që lidhen me qëndrimet personale dhe institucionale ndaj debateve mbi shtetësinë. Ka raste, si p.sh, kur procedurat nga ekzekutivi arrijnë në zyrën e Presidentit në prag të periudhës së pushimeve verore dhe koncepti kohor tremujor përgjysmohet, duke pranuar de facto kalimin e afatit ligjor.

4.4. Kompetencat: Dhënia e dekoratave dhe titujve të nderit

Presidenti, sipas Kushtetutës²⁷ “*jep dekorata e tituj nderi sipas ligjit*”. Ashtu si kompetenca e dhënies/lënies së shtetësisë, edhe kjo kompetencë është tipike presidenciale. Dhënia e dekoratave dhe titujve të nderit është rregulluar me ligj, i fundit i miratuar më 2013²⁸, dhe sipas këtij ligji, neni 6, “*Presidenti i Republikës është i vetmi autoritet që jep dekorata dhe tituj nderi në nivel kombëtar*”. Presidenti mund të marrë nisma personale dekorimi, ose gjykon mbi propozime që vijnë nga Kryetari i Kuvendit, Kryeministri, ministrat, Kryetarët e Gjykatës Kushtetuese e të Lartë, Kryetari i KLSH, Shefi i Shtabit, Drejtori i Përgjithshëm i Policisë, Avokati i Popullit dhe Kryetari i Akademisë së Shkencave. Në këtë mënyrë, ligji ka kufizuar kategoritë që mund të propozojnë dhënie dekoratash, duke hequr deputetët, grupet parlamentare, partitë politike, Kryetarët e njësisë vendore, institucionet e rëndësishme publike, Rektorët e universiteteve, si dhe nismat e ndryshme qytetare adresuar Presidentit.

As ligjet e mëparshme dhe as ligji i ri 2013 nuk e zgjidhi problemin e trashëgueshëm mbi praktikën e heqjes ose refuzimit të dekorimit nga vetë institucioni që e jep. Në vitin 2003 Presidenti dekoroi një shtetas britanik, por pas lajmeve në media mbi aktivitetin e tij pro regjimit të kaluar, ai vendosi refuzimin e dhënies së dekoratës. Ligji nuk përcakton sesi veprohet në raste të tilla, nëse Presidenti mund ta anulojë dekretin e tij dhe nëse ai mund të dekretojë anulimin e një dekorate të dhënë.

Një çështje tjetër e pazgjidhur që lidhet me dekorimet, është ndryshimi ligjor (2013), neni 4, sipas të cilit “*dhënia e dekoratave, titujve të nderit, medaljeve dhe titujve vendorë të nderit mund shoqërohet me një shpërblim financiar, sipas vlerësimit të autoritetit përgjegjës*”²⁹. Një vit pas miratimit të këtij ndryshimi asnjë institucion, përfshirë Presidentin nuk ka aplikuar dhënie shpërblimi financiar. Për më tepër, ende nuk ka akte nënligjore mbi mënyrën sesi jepet shpërblimi, lidhja e tij me llojin e dekoratës ose medaljes, mënyra sesa parashikohen shpenzimet në buxhetin vjetor dhe sesi kjo praktikë e re mund të jetë sa më transparente përballë një procedurë dekorimi, e cila në thelb, mbetet subjektive dhe tërësisht vullnet personal i Presidentit.

4.5. Kompetencat: Dhënia e gradave të larta ushtarake dhe çështjet e sigurisë

Kushtetuta në nenin 92, shkronja “d”, duke parashikuar të drejtën e Presidentit të Republikës

²⁶Ligji nr. 8389, datë 05.08.1998, “Për shtetësinë shqiptare”, Fletore Zyrtare nr 21, 20.08.1998.

²⁷Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris, Tiranë, 2014.

²⁸Ligji nr. 112/2013, “Për dekoratat, titujt e nderit, medaljet dhe titujt vendorë të nderit në RSH”, 08.04.2013.

²⁹Ligji nr. 112/2013, “Për dekoratat, titujt e nderit, medaljet dhe titujt vendorë të nderit në RSH”, 08.04.2013.

për të dhënë “*gradat më të larta ushtarake sipas ligjit*”³⁰, ka përcaktuar autoritetin e kreut më të lartë të shtetit për të ushtruar këtë kompetencë kushtetuese për ushtarakët madhorë. Sipas nenit 169, pika 3, “*Presidenti i Republikës, me propozim të Kryeministrit, emëron dhe shkarkon Shefin e Shtabit të Përgjithshëm, si dhe me propozim të Ministrit të Mbrojtjes, emëron dhe shkarkon komandantët e forcave tokësore, detare dhe ajrore*”.

Në aplikimin e këtyre kompetencave dhe specifikimeve që burojnë nga ligjet mbi gradat dhe karrierën ushtarake etj, vazhdimisht ka pasur interpretime dhe konflikte edhe kushtetuese midis institucionit të Presidentit dhe ekzekutivit. Rasti më flagrant ishte ai i prillit të vitit 2012, kur Ministri i Mbrojtjes emëroi Komandantin e flotës detare pa konsultim dhe miratim paraprak të Presidentit, siç përcaktohet nga neni i mësipërm kushtetues. Konflikti institucional rrezikoi krizë në marrëdhëniet President – Qeveri, por në momentet e fundit Qeveria u tërhoq dhe Ministri pranoi gabimin e tij, duke anuluar të gjithë procedurën. Një konflikt i ngjashëm u përsërit në 2014-tën në përpjekjen e Ministrisë së Mbrojtjes për të shkarkuar përfaqësuesin ushtarak në NATO pa miratimin paraprak të Presidentit.

Gjatë vitit 2014, Qeveria dhe mazhoranca ndërhyjnë me dy akte ligjore për të evituar konflikte të mëtejshme. Në ligjin përkatës³¹ (nenet 25, 26) e drejta e Presidentit për të dekretuar daljen në rezervë apo lirim të oficerëve me gradë madhore i kalon Kryeministrit.

Më tej, megjithëse Kushtetuta përcakton³² (neni 168) se Presidenti i Republikës është Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura dhe “*Këshilli i Sigurimit Kombëtar është organ këshillimor i Presidentit të Republikës*”, miratimi i Strategjisë Kombëtare të Sigurisë (2014), shprehimisht³³ ia kaloi përgjegjësinë kryesore institucionale Këshillit të Ministrave. Në këto ndryshime, Presidenti vetëm sa informohet bashkë me Kuvendin me një raport vjetor nga Kryeministri mbi çështjet e sigurisë kombëtare.

Në dy rastet praktikat më të mira institucionale në sistemet parlamentare janë dhënia e më shumë kompetencave Presidentit në lidhje me çështjet e sigurisë, duke patur funksional edhe organin e KSK, i cili në rastin shqiptar nuk ka ligj organik, nuk ka strukturë dhe nuk ka funksione specifike. I njëjti vlerësim mund të thuhet edhe për kompetencat thelbësore presidenciale për emërimin dhe lirimin e Kreut të shërbimit sekret shqiptar. Një nismë e Qeverisë më 2005 për të ndryshuar këtë kompetencë dhe për t’ia kaluar përgjegjësinë Qeverisë, dështoi. Gjithsesi shumica e qeverive të viteve të fundit kanë qenë kritike ndaj Kreut të shërbimit sekret, dhe çdo qeveri ka dashur të ndërhyjë direkt ose indirekt në ndryshime thelbësore në krye të tij. Modelet e emërimeve konsensuale (2002) apo të krijimit të një funksioni tjetër të lartë paralel nga ekzekutivi (inspektori i përgjithshëm) nuk përbëjnë arritje pozitive dhe as modele të qëndrueshme.

Çështja e njohur e komisionit për negociata me një vend fqinj, lidhur me përcaktimin e kufijve detarë, si dhe vendimi i Gjykatës Kushtetuese për rrëzimin e marrëveshjes, për shkak se në zbatim të ligjit nuk u mor miratimi paraprak i negociatorëve nga institucioni i Presidentit, krijon një dritare të hapur për ndërhyrje dhe qartësim ligjor në të ardhmen. Edhe praktika e shkarkimit/lirimit nga funksionet të drejtuesve të lartë të FA dhe institucioneve të

³⁰Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

³¹Ligji nr. 64/2014 “Për pushtetet dhe autoritetet e drejtimit e të komandimit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, Fletore Zyrtare, nr.116, 30.07.2014.

³²Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

³³Ligji nr. 103/2014 “Për miratimin e strategjisë së sigurisë kombëtare të Republikës së Shqipërisë”.

tjera të sigurisë, pa zgjedhur njëherësh pasuesit, meriton vëmendje dhe trajtim, në mënyrë që hierarkia vendimmarrëse në çështjet e sigurisë të jetë gjithnjë funksionale dhe legjitime.

4.6. Kompetencat: Emërimi i Ambasadorëve

Një nga kompetencat e tjera presidenciale është e drejta³⁴, që “*me propozim të Kryeministrit, emëron dhe liron përfaqësuesit e plotfuqishëm të Republikës së Shqipërisë në shtetet e tjera dhe në organizatat ndërkombëtare*”. Përpara vitit 2003 praktika e emërimeve të ambasadorëve ishte klasike: propozim nga kryeministri dhe emërim nga Presidenti. Me ligjin³⁵ e ri mbi shërbimin e jashtëm për herë të parë u fut edhe koncepti i seancës dëgjimore në komisionin e jashtëm në parlament. Ky ndryshim nuk solli përmirësime të praktikës dhe marrëdhënieve institucionale midis Presidentit dhe Qeverisë, në rastin e emërimit/shkarkimit të ambasadorëve, sidomos kur dy palët i përkasin prurjeve nga forca të ndryshme politike.

Gjatë viteve 2002-2007, Qeveria u përpoq të imponojë emra për ambasadorë duke shpërfillur opinionin e Presidentit, dhe në të paktën katër raste, refuzimi nga Presidenti, solli ndërhyrjen e Qeverisë me emërim të një të ngarkuari me punë në ambasadën përkatëse. E njëjta praktikë u përsërit edhe gjatë mandatit presidencial 2007-2012 dhe vijon të jetë e njëjtë edhe në mandatin aktual presidencial 2012-2017. Tendencat e qeverive për të emëruar kryesisht figura politike besnike në postet kryesore diplomatike, duke anashkaluar opinionin e Presidentit dhe duke kërkuar prej tij kryerjen formale të dekretimit vijnë të jenë një nga defektet e mëdha në politikën e jashtme.

Praktikat e vendeve të tjera, flasin për mekanizma konsultativë paraprakë dhe për shmangie të konflikteve të tilla përmes arsyes institucionale. Në rastin shqiptar nuk ndodh as njëra dhe as tjetra. Nevoja për kulturë të re politike është afatgjatë, ndaj nevoja për respektim rigoroz të kërkesave të ligjit mbi shërbimin e jashtëm dhe për forcimin e kompetencës presidenciale të dekretimit për emërim dhe lirim të përfaqësuesve diplomatikë, mbetet aktuale.

4.7. Kompetencat: Dekretimi i Rektorëve dhe Kryetarit të Akademisë së Shkencave

Hartuesit e Kushtetutës (1998) i dhanë Presidentit dy funksione honorifike, siç janë³⁶ e drejta të emërojë Kryetarin e Akademisë së Shkencave dhe Rektorët e universiteteve sipas ligjit. Legjislacioni përkatës përcakton se *de facto* zgjedhja e dy modeleve të funksionarëve bëhet përmes votimit të strukturave të brendshme dhe kështu, dekreti presidencial mbetet formalitet. Argumenti i përdorur në dhënien e kësaj kompetence lidhet me nevojën për t'i dhënë këtyre funksioneve një mbështetje më të madhe institucionale, rëndësi më të madhe publike, ndaj dekretimi përmes Presidentit, e bën këtë akt dhe zgjedhjen më solemne.

Midis kompetencës kushtetuese, legjislacionit përkatës dhe praktikës së zbatimit të tyre gjenden hapësira dhe zhvillime të interpretueshme dhe me pasoja në rast të shndërrimit të tyre në raste mospërputhjes. Për shembull, në rastin e Rektorëve, ka pasur rektorë që janë zgjedhur ose që janë komanduar nga Qeveria. Nëse në rastin e parë kërkohet dekretimi i

³⁴Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

³⁵Ligji nr.9095, datë 03.07.2003 “Për shërbimin e jashtëm të Republikës së Shqipërisë”, Fletore Zyrtare, Korrik 2003.

³⁶Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

Presidentit, në rastin e dytë nuk ka sens të ketë dekretim. Gjithsesi në dy rastet është kërkuar dhe aplikuar e njëjta praktikë, pasi edhe legjislacioni nuk është specifik në raste të tilla.

Në rastin kur Presidenti nuk është në favor të një emri të sjellë për dekretim, ligji nuk parashikon hapësirë që ai të mos dekretojë emrin e tij, siç nuk ka nene specifike në rast se ai dëshiron ta refuzojë apo ta vonojë për një kohë të pacaktuar. E njëjta problematikë shfaqet edhe në rastet kur qeveria ndërhyr përmes Ministrisë së Arsimit për pezullimin ose shkarkimin e ndonjë Rektori universiteti. Më 2013-2014 kanë ndodhur dy raste të tilla, dhe në dy rastet, nuk ka dekret presidencial. Ligji nuk specifikon çfarë ndodh në raste të tilla. Një situatë e përafërt u paraqit në vitet 2005-2007 kur një Rektor universiteti i krijuar rishtas u ndryshua, madje më vonë u shkri edhe vetë universiteti, dhe në dy rastet, aktet u bënë pa kërkuar një dekret të veçantë të Presidentit.

Edhe në rastin e Akademisë së Shkencave ekzistojnë probleme. Në të paktën një rast një ish President kandidoi për Kryetar të Akademisë, dhe nuk përjashtohet rasti që p.sh, një akademik të bëhet President ose anasjelltas. Legjislacioni nuk sqaron raste mospërputhjeje të tilla apo të konfliktit të interesit, duke e lënë dispozitën formale dhe një burim debati për të ardhmen.

4.8. Kompetencat: Caktimi i datës së zgjedhjeve dhe ushtrimi i saj

Në praktikën shqiptare nga 1991, në çdo rast data e zgjedhjeve parlamentare dhe lokale është caktuar nga Presidenti i Republikës. Me ndryshimet në Kodin Zgjedhor 2008, neni 9, *“Presidenti i Republikës nxjerr dekretin për caktimin e datës së zgjedhjeve për Kuvendin jo më vonë se 9 muaj para mbarimit të mandatit të Kuvendit”*. Kodi më tej jep edhe rastet e krizave politike, shpërndarjes së parlamentit etj. E njëjta praktikë vlen edhe për zgjedhjet lokale. Kalimi nga 45 ditë në 9 muaj përpara e detyrimit të Presidentit për caktimin e datës së zgjedhjeve dhe bashkimin më tej të kësaj të drejte me konceptin e *“periudhës zgjedhore”* e bën aktin e Presidentit formal. E drejta e mëparshme e Presidentit i lejonte atij negociata politike dhe vendimmarrje, kurse pas vitit 2008, e drejta e tij është thuarjse formale, e përcaktuar në afat dhe detyrim.

Ka raste, kur afati 9 muaj bëhet madje pengesë dhe krijon situata joserioze në sjelljen shtetërore, përfshirë dekretin presidencial. Rast unikal mbetet referendumi i dekretuar nga Presidenti më 22 dhjetor 2013 për anulimin e dy dispozitave të ligjit mbi mbetjet. Referendumi ishte produkt i një nisme civile qytetare dhe pasojë e një lëvizjeje politike masive, dekretuar nga Presidenti 9 muaj përpara, sipas ligjit. Gjatë këtyre muajve në Shqipëri u mbajtën zgjedhjet parlamentare, u bë rotacion politik dhe qeveria e re, në aktet e para të saj, anuloi nenet e ligjit që ishin subjekt i referendumit. Pavarësisht nga kjo, ligjërisht data e referendumit mbeti në fuqi, dhe asnjë palë, as pala inicuese, as partitë parlamentare, as KQZ dhe as Presidenti nuk ishin në gjendje të merrnin një vendim anulimi mbi referendumin e thirrur për një çështje, tashmë të anuluar.

Gjithashtu, në të paktën një rast kemi pasur pamundësi për zhvillimin e zgjedhjeve dhe për pasojë, nxjerrjen e një dekreti të dytë presidencial për të njëjtat zgjedhje. Rasti i vitit 2007, i krizës politike dhe bojkotimit të procesit zgjedhor, detyroi palët me kompromis të pranojnë dekretin e Presidentit për një datë tjetër zgjedhjesh. Evitimi i situatave të tilla do të duhet të kërkojë ndërhyrje të reja në Kodin Zgjedhor dhe më shumë hapësirë veprimi për Presidentin, praktikë që ka ekzistuar përpara vitit 2008.

4.9. Kompetencat: Emërimi i Kryeministrit dhe i ministrave

Neni 96 i Kushtetutës i njeh³⁷ Presidentit përgjegjësinë që *”në fillim të legjislaturës, si dhe kur vendi i Kryeministrit mbetet vakant, emëron Kryeministrin me propozim të partisë ose koalicionit të partive, që ka shumicën e vendeve në Kuvend”*. Më 2009 pati një pretendim nëse për bazë duhej marrë partia me më shumë vota apo ajo me më shumë mandate. Diferenca midis dy palëve politike kryesore ishte 4 mandate. Çfarë ndodh në rastin kur dy palët kryesore politike kanë të njëjtin numër deputetësh? Kushtetuta nuk i jep zgjidhje dhe as përgjigje këtij rasti. Çfarë ndodh nëse partia fituese ka më pak mandate sesa një koalicion forcash politike të momentit të fundit (rasti Kosova 2014)? Edhe në këtë rast Kushtetuta nuk është tërësisht e qartë dhe përmes interpretimit të saj vendi mund të shkojë në krizë politike.

Problematica tjetër lidhet me dekretimin e ministrave. Kushtetuta shqiptare ka krijuar një mekanizëm të gjatë procedural: Kryeministri propozon, Presidenti dekreton, Parlamenti voton dhe më pas përsëri Ministri bën betimin përpara Presidentit. Në rastin më të mirë kjo procedurë shkon 10-15 ditë. Neni 98 thekson se emërimi/shkarkimi i Ministrit nga Presidenti bëhet brenda 7 ditëve. Çfarë ndodh nëse Presidenti nuk e respekton këtë afat? A ka ai të drejtë të refuzojë një emër Ministri, i cili publikisht mund të njihet për kredenciale negative? Në vitin 2004 ishte ky rast dhe juristët, në shumicë mbështetën variantin e detyrimit për dekretim brenda 7 ditëve. Më tej, koncepti i “ditëve” lidhet me ditët numerike apo ditët e punës? Po nëse Kryeministri propozon një ministër ndërkohë që Presidenti është në udhëtim zyrtar të largët jashtë vendit, udhëtim që zgjat më shumë se 7 ditë? Për shembull, në OKB? A do të duhet ai të anulohet takimet dhe vizitën, të vijë të bëjë dekretimin apo i lejohet ta bëjë këtë sapo të kthehet? Nëse dekretimi zgjat 7 ditë, çfarë ndodh nëse Presidenti nuk parashikon një ceremoni të shpejtë betimi për ministrin? Cili është afati kohor midis votimit në parlament dhe betimit tek Presidenti? As për këto dilema legjislatiori nuk ka përgjigje.

4.10. Presidenti në KLD: Votë dhe veto?

Sipas Kushtetutës, Presidenti është Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Si kryetar dhe anëtar, Presidenti ka të drejtën e përcaktimit të rendit të ditës, të debatit, si dhe të votës mbi çdo vendimarrje. Në rastin e emërimeve në gjyqësor në dy nivelet, krahas të drejtave që burojnë nga qenia në KLD, Presidenti ka edhe të drejtën institucionale dhe kushtetuese, të refuzojë vendimin e KLD-së, dhe të mos dekretojë emrat e votuar prej saj. Gjatë viteve 2002-2007, Presidenti e ushtroi këtë të drejtë për më shumë se gjysmën e propozimeve të KLD-së për promovim gjyqtarësh, sidomos në krijimin e Gjykatës së Krimeve të Rënda.

Qenia me dy kompetenca paralele, votë në KLD për të njëjtin emër, dhe më pas, edhe të drejtë vetoje në dekretimin ose refuzimin e tij pas vendimit të KLD-së, përbën një non sens dhe krijon standarde të dyfishta vlerësimi. Nga ana tjetër, qenia në KLD e Ministrit të Drejtësisë, si autoriteti i vetëm që ka të drejtë të bëjë propozime për masa disiplinore ndaj gjyqtarëve, vetëm sa i kalon presidentit përgjegjësinë publike të vendimarrjeve të interpretueshme të KLD, pavarësisht se në thelb, ai është vetëm një votë.

4.11. Emërimet në Gjykatën e Lartë dhe Kushtetuese

Një nga kompetencat e tjera thelbësore të Presidentit, është e drejta për të emëruar anëtarët dhe kryetarët e Gjykatës së Lartë dhe Kushtetuese. Sipas kushtetutës, akti i Presidentit kalon në parlament “*për marrje pëlqimi*”. Faktikisht, përfshirja e parlamentit me të njëjten procedurë që ai ndjek në çdo vendimmarrje, - pra përmes votimit të hapur ose të fshehtë, - ka krijuar problematike permanente në marrëdhëniet midis Presidentit dhe parlamentit. prej vitit 2004 një dekret presidencial për gjykatën e lartë është në parlament, dhe ky i fundit, në kundërshtim me kushtetutën dhe rregulloren e vet, ende nuk është shprehur pro dhe as kundër këtij dekreti. Gjithashtu, çdo mazhorancë parlamentare pas 2004 ka marrë vendimmarrje politike selektive ndaj kandidatëve presidencialë për Gjykatën e Lartë dhe Kushtetuese, duke krijuar situata krizash përfaqësimi në dy gjykatat dhe në marrëdhëniet institucionale.

Alibia kryesore e parlamentit mbetet interpretimi që Gjykata Kushtetuese³⁸ i bëri kësaj procedure, duke përcaktuar detyrimin për bashkëpunim dhe konsultime midis Presidentit dhe parlamentit. Në praktikë, si në raste konsultimesh, ashtu edhe në akte të njëanshme pa konsultime, ka ndodhur që vendimi parlamentar ka qenë kryesisht politik dhe refuzues të kandidatit të propozuar nga Presidenti.

E lidhur me këtë problematikë janë edhe disa pyetje të tjera: a mundet që Presidenti të ri-dekretojë të njëjtin emër për të njëjtin post brenda një legjislature parlamentare? A duhet që parlamenti dhe presidenti të kenë detyrimin e plotësimit të vendeve vakant kohë përpara mbarimit të mandateve të gjyqtarëve përkatës? A mund të qëndrojë një gjyqtar më shumë në postin e tij sesa mandati i përcaktuar kushtetues? Çfarë ndodh nëse Presidenti nuk ka aplikime për gjyqtar në nivelet e larta ose nëse asnjë nga anëtarët e gjykatës nuk pranon të jetë kryetar i saj, fenomen thuajse i ndodhur në një rast? Çfarë ndodh nëse parlamenti e vonon pa afat shqyrtimin e dekretit presidencial? A ka limit dhe detyrim kohor për shqyrtimetë tilla përveç atyre të përcaktuara në rregulloren e Kuvendit? Legjislacioni do të duhet tu japë zgjidhje të gjitha këtyre përgjigjeve.

4.12. Banka e Shqipërisë dhe roli i Presidentit

Sipas nenit 161 të Kushtetutës “*Banka e Shqipërisë drejtohet nga një Këshill, i cili kryesohet nga Guvernatori. Guvernatori zgjidhet nga Kuvendi me propozim të Presidentit të Republikës për 7 vjet, me të drejtë rizgjedhjeje*”. Kjo dispozitë është aplikuar disa herë pas ndryshimeve kushtetuese, (2004, 2011 dhe 2014). Në dy rastet e para, Presidenti është detyruar të zgjedhë për Guvernator një prej anëtarëve të Këshillit Mbikëqyrës. Ligji mbi Bankën e Shqipërisë (1997), neni 44, përcakton se Këshilli përbëhet nga nëntë anëtarë, *si më poshtë, Guvernatori i Bankës së Shqipërisë - kryetar i Këshillit Mbikëqyrës; Zëvendësguvernatori i parë i Bankës së Shqipërisë - Zëvendëskryetari i Këshillit Mbikëqyrës, Zëvendësguvernatori i dytë i Bankës së Shqipërisë dhe gjashtë anëtarë*”³⁹. Pra, Guvernatori

³⁸Gjykata Kushtetuese, vendim nr.2. Tiranë 2005, në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014.

³⁹Ligji nr. 8269, datë 23. 12. 1997 "Për Bankën e Shqipërisë", Fletore Zyrtare, 07.01.1998.

është një prej 9 anëtarëve të Këshillit, dhe jo një person jashtë përcaktimit të numrit 9 për anëtarët.

E drejta e Presidentit për propozim të Guvernatorit mbetet kështu, e drejtë e kufizuar brenda emrave disponibël brenda Këshillit Mbikqyrës. Kjo praktikë ka pasur kritikët e saj, përfshirë Presidentin aktual, të cilët mendojnë se kompetenca duhet ushtruar direkt sipas nenit kushtetues dhe pa marrë parasysh përcaktimin në ligjin për Bankën. Pra, që Presidenti të mund të propozojë çdo person që e mendon të arsyeshme për Guvernator, ndërkohë që kritikët e këtij qëndrimi, mbrojnë idenë se Presidenti duhet të bëjë përzgjedhje vetëm brenda emrave të Këshillit Mbikqyrës.

4.13. Kompetenca të tjera me interpretime problematike

Presidenti propozon kandidatin për Kryetar të Kontrollit të Lartë të Shtetit, Inspektoratin e Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, si dhe një sërë funksionarësh të tjerë, - kompetenca të dhëna nga ligje të veçanta dhe që ndryshojnë në varësi nga ndërhyrjet e mazhorancave mbi këto ligje. Për shembull, prej disa vitesh i është hequr Presidentit e drejta e anëtarit në KQZ apo e anëtarit të tij në KKRT (AMA), siç Presidenti nuk ka përfaqësues në KD të RTV apo në një sërë institucioneve të tjera që përbëjnë interes të qëndrueshëm publik. Interesant është fakti se nga të gjitha këto funksione, i vetmi rast kur shprehimisht ligji kërkon më shumë se një kandidat, është rasti i Inspektoratit të Lartë për DKPKI. Në çdo rast tjetër ligji dhe as Kushtetuta nuk kërkojnë më shumë se një kandidat. Rrjedha normale e legjislacionit do të duhej të kishte qenë: standard i njëjtë për emërimet të njëjta në hierarkinë shtetërore.

Presidenti ka rol specifik kushtetues në emërimin/shkarkimin e Prokurorit të Përgjithshëm dhe të prokurorëve në nivelet e tjera, sipas legjislacionit përkatës. Në 24 vjet janë shkarkuar të paktën tre Prokurorë të Përgjithshëm (Haxhia, Rakipi, Sollaku), një prej tyre ka fituar çështjen në Gjykatën Kushtetuese dhe i fundit, është shkarkuar nga Presidenti tjetër, pasi Presidenti i parë refuzoi shkarkimin e ardhur nga mazhoranca parlamentare. Praktikantet e raporteve të tensionuara politike midis Presidentit dhe Parlamentit ose Qeverisë për shkak të interesit specifik që palët kanë në Prokurori, vijon të jetë e mangët dhe ka nevojë për një rishikim cilësor, mbi bazën e modeleve më të mira demokratike. Kalimi me Kushtetutën 1998, nga modeli i institucioneve me garanci tranzitore (me zëvendës ligjorë), tek institucionet nominale (Prokurori i Përgjithshëm, Kryetari i KLSH, Inspektorati i Përgjithshëm i ILDKP etj.) mund të shërbejë në çdo rast si shkak për një krizë të re institucionale, duke përfshirë edhe Presidentin si institucion thelbësor emërtues. Rishikimi kushtetues dhe ligjor i kësaj praktike, për të mirëpërcaktuar reagimin institucional në raste të tilla, përbën gjithashtu një temë me rëndësi për të ardhmen.

Në përcaktimin kushtetues se Presidenti, (neni 93), në zbatim të kompetencave të tij nxjerr dekrete, ekzistojnë hapësira interpretimi dhe të pasqaruara nga ligji. Presidenti mbështetet nga një staf këshilltarësh politikë që emërohen prej tij. Në përgjithësi aktet e emërimit kanë qenë me vendim, jo me dekret. Kjo zgjedhje përbën interpretim të kompetencës, jo zbatim të përpiktë të kompetencës së dhënë në Kushtetutë. Në ligjin për organizimin dhe funksionimin e institucionit të Presidentit do të duhet që çështje të tilla të trajtohen dhe të marrin zgjidhje ligjore afatgjatë.

Në organigramën e Presidentit, Sekretari i Përgjithshëm është dhe mbetet subjekt i ligjit mbi nëpunësit civil. Ai emërohet dhe shkarkohet sipas këtij ligji. Në praktikë, çdo

Sekretar i Përgjithshëm është emëruar dhe shkarkuar me dekret të Presidentit, pa aplikuar asnjë prej kërkesave të përcaktuara nga legjislacioni mbi shërbimin civil në RSH. Gjithashtu, në organikën presidenciale bëjnë pjesë stafi politik, të cilët ashtu si pozita kushtetuese e Presidentit, do të duhet të përçojnë paanësi politike dhe mesazhin e zyrës së unitetit të popullit. Praktikën e deritanishme kanë qenë të ndryshme, ndaj ligji për funksionimin e institucionit të Presidentit duhet të specifikojë humbjen e çdo statusi partiak për të gjithë stafin politik presidencial, ashtu si edhe vetë Presidenti i zgjedhur i Republikës.

Hartimi i strukturës politike të institucionit është zgjedhje e vetë Presidentit, por në Shqipëri mungon një referim ligjor i saktë mbi kufizimet mbi këtë të drejtë, dhe për rrjedhojë, përcaktimin e një pozite më të pavarur të Presidentit në parashikimin e buxhetit shtetëror, një e drejtë që aktualisht është e vetëm Qeverisë dhe Parlamentit. Pjesë e rishikimeve ligjore do të duhet të jetë edhe praktika e delegimit të përgjegjësive të Presidentit, për shembull, përmes Sekretarit të Përgjithshëm apo këshilltarëve, niveli i komunikimit me ministrat, me drejtuesit e institucioneve publike, detyrimi i zyrtarëve publikë të marrin pjesë në takimet e Presidentit kur thirren prej tij, si dhe një zbatim më i saktë dhe i shoqëruar me penaltete ligjore i detyrimeve protokollare që burojnë nga ligji mbi Protokollin e Shtetit.

5. Konkluzione

Institucioni i Presidentit të Republikës mbetet institucion shumë i rëndësishëm për pozitën kushtetuese, rolin në sistemin qeverisës, aktivitetin në funksion të bashkëpunimit institucional, përfaqësimin e unitetit të popullit dhe në stabilitetin e vendit. Praktika e deritanishme e zgjedhjeve të Presidentit, e modeleve kushtetuese dhe e trashëgimisë presidenciale, jep të dhëna të mjaftueshme për të krijuar një ide më të qartë mbi dobësitë në përfaqësim dhe funksionim, si dhe nevojat e ndërhyrjeve ligjore e kushtetuese për forcimin e institucionit.

Detyrimi kryesor dhe emergjent i Parlamentit është hartimi, diskutimi dhe miratimi i ligjit organik mbi institucionin e Presidentit, me kushtin, që ligji të mos reflektojë marrëdhëniet subjektive midis mazhorancës aktuale dhe Presidentit, por të jetë reflektim i praktikave të deritanishme dhe me synim -zgjidhjen e problematikave afatgjata. Ligji organik duhet të përfshijë jo vetëm përcaktime të qarta në ushtrimin e kompetencave kushtetuese dhe ligjore, mënyrën e funksionimit të institucionit, por edhe statutin ligjor të tij gjatë detyrës dhe në përfundim të saj. Shqipëria është ndër vendet e pakta në Evropë që nuk ka ligj organik apo statut ligjor mbi institucionin e Presidentit të Republikës, gjatë dhe pas mandatit kushtetues.

Ndryshimi thelbësor kushtetues mund të përfshijë debatin mbi zgjedhjen e Presidentit direkt nga qytetarët, një rol më të theksuar të tij në emërimet në nivelet e larta të gjyqësorit, ndarjen e angazhimit të tij midis qënies Kryetar dhe anëtar në KLD, një proces më transparent dhe më cilësor në emërimet e funksionarëve të tjerë të lartë publikë, një ndarje më e qartë e përgjegjësive dhe rolit të Presidentit në fushat specifike të sigurisë, mbrojtjes dhe politikës së jashtme, si dhe një rishikim cilësor i kompetencave që lidhen me dekretimet formale të një sërë funksionarësh publikë apo rolin e rëndësishëm të Presidentit në hierarkinë shtetërore, të shprehur në piramidën e ligjeve, kompetencave deri edhe tek çështjet e protokollit shtetëror.

Paradoksalisht, me ndryshimin e trendit politik në Shqipëri dhe gjitha vendet e EJT, kalimin nga Presidenti i “fortë” tek një Kryeministër “i fortë”⁴⁰ dhe President honorifik kushtetues, ka rënë edhe interesi, vëmendja dhe respekti institucional i aktorëve politikë ndaj institucionit të Presidentit, shprehur kjo më së miri, edhe me kufizimin në vazhdimësi dhe në mënyrë të njëanshme të kompetencave apo kalimin e zgjedhjes së tij përmes shumicës së deputetëve. Në kontrast me nevojat afatgjata, problematikat që lidhen me institucionin e Presidentit mbeten të hapura dhe rrezikojnë të mos marrin zgjidhje, kryesisht për shkak të mungesës së vullnetit për reforma cilësore apo sjellje të re cilësore dhe institucionale ndaj institucionit nga partitë kryesore politike të përfaqësuara në parlament.

Bibliografia

Materialet arkivore

- *Arkivi elektronik i parlamentit shqiptar* (www.parlament.al)
- *Arkivi elektronik i Institucionit të Presidentit* (www.president.al)
- *Arkivi elektronik i Gjykatës Kushtetuese*, (www.gjk.gov.al)
- *Arkivi elektronik i Fletores Zyrtare* (www.qbz.gov.al)
- *Arkivi elektronik i KQZ* (www.cec.org.al)
- *Arkivi elektronik i Fletores Zyrtare 1991-2014*, (www.qbz.gov.al)
- *Punime të Kuvendit, seancat plenare, arkivi 1991-2012. Botim i Kuvendit të Shqipërisë.*

Akte kushtetuese dhe juridike

- *Kushtetuta e Republikës Popullore të Shqipërisë, 1946, Tiranë.*
- *Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë, 1976, Tiranë*
- *Kushtetuta e Maqedonisë. (2001). Gazeta Zyrtare e RM Nr. 52/91, 31/98, 91/01, Shkup.*
- *Kushtetuta e Kosovës (2008). Gazeta Zyrtare, nr.03, 06/2008, Prishtinë.*
- *Kushtetuta e Shqipërisë (2008). Fletore Zyrtare Nr.28, Tiranë.*
- *Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. E përditësuar edhe me interpretime të Gjykatës Kushtetuese. Botime juridike, Albjuris. Tiranë, 2014. Për dispozitat kryesore kushtetuese (1991), Fletore Zyrtare, 4, 17/7, Tiranë.*
- *Ligji për Presidentin e Republikës së Kosovës, nr. 03/L-094, Gazeta Zyrtare, 2009.*
- *Rregullorja e Kuvendit miratuar me vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar 2005, 2008, 2010, 2011, 2013) (www.parlament.al/web/pub/rregullore_e_kuvendit_e_perditesuar_15172_1.pdf).*
- *Kodi Zgjedhor në RSH, Tiranë 2008 (www.cec.org.al).*

Monografi

- *Anastasi, Aurela. (1998). Institucionet politike dhe e drejta kushtetuese në Shqipëri (1912-1939), Luarasi, Tiranë.*

⁴⁰Vezenkov, Alexander, (2009). From National Leaders To Politicians: The Head-Of-State Institution In Southeast European Post-Communist Countries (1989-2004), CAS Working Paper Series, 2, 2009.

- Beyme, Klaus von. (1994). *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Biberaj, Elez. (2011). *Shqipëria në tranzicion. Rruga e vështirë drejt demokracisë 1990-2010*, AIIS, Tiranë.
- Kerscher, Daniel. (2009). *Demokratisierung in Südosteuropa und den Andenländern. Die Fragilität des Verfassungs- und Rechtsstaates in Albanien, Bulgarien, Ecuador, Peru, Rumänien und Venezuela*, Verlag Dr. Kovac, Hamburg.
- Krasniqi, Afrim. (2009). *Sistemet politike në Shqipëri 1912-2008*, UFO Press, Tiranë.
- Krasniqi, Afrim. (2008). *(Mbi)pushteti i partive politike*, Gjergj Fishta, Lezhë.
- Loloçi, Krenar. (2002). *Kushtetuta e re dhe nevoja për një mentalitet të ri*, Tiranë.
- Omari, Luan. (2005). *Probleme të rendit kushtetues*, Magis. Tiranë.
- Omari, Luan. (1998). *Sistemi parlamentar në Shqipëri*, Elena Gjika, Tiranë.
- Omari, Luan (2011). *Ndarja e pushteteve dhe pavarësia e institucioneve kushtetuese*, E.Gjika.
- OSBE. (2008). *Debati Kushtetues, Vëllimi 1 dhe 2*, Tiranë. Parathënie K.Loloci.
- Sadushi, Sokol (2012). *Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim*. Toena.
- Steffani, Winfried. (1979). *Parlamentarische und präsidientielle Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred. (2012). *Teoritë e demokracisë, Botart*, Tiranë.
- Vezenkov, Alexander, (2009). *From National Leaders To Politicians: The Head-Of-State Institution In Southeast European Post-Communist Countries (1989-2004)*, CAS Working Paper Series, 2, 2009.
- Zaganjori, Xhezair & Aurela Anastasi & Eralda (Methasani) Çani: (2011). *Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë*, KAS, Shtëpia Botuese Adelprint, 2011.

NEVOJA PËR KUFIZIME EKSPLOCITE PËR RISHIKIMIN E KUSHTETUTËS SË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Enrriko Kapiti
Master Shkencor
“E Drejtë Administrative dhe Kushtetuese”
Fakulteti i Drejtësisë,
Universiteti i Shkodrës “Luigj Gurakuqi”

Abstrakt

Çdo popull parimisht ka të drejtë të ndryshojë dhe të përshtatë në përputhje me kërkesat dhe kushtet e kohës ligjin e tij themelor, pra Kushtetutën. Rishikimi duhet të jetë i rrethuar nga maturia e kujdesi për të nënvizuar aspektin themelor të paktit kushtetues. Ndaj synimi kryesor është të mos lejohen ndryshime, të cilat do të cënonin rëndë përmbajtjen demokratike të Kushtetutës. Mbi këtë bazë do të mund të krijoheshin kushte të favorshme për ndërrmarrjen e veprimeve antidemokratike dhe jo vetëm kaq, por për të dalë edhe përtej kësaj. Për të parandaluar këtë rrezik në mjaft raste në Kushtetutë theksohet shprehimisht se nenet e veçanta të saj nuk mund të pësojnë ndryshime në çfarëdolloj rrethane. Pikërisht kjo përbën edhe tezën kryesore që kemi hedhur në këtë punim. Është fakt i padiskutueshëm, që ne as që mundemi t'i detyrojmë brezat e ardhshëm t'i përmbahen detyrimisht Kushtetutës aktuale pasi hartuesi nuk do të mundet t'i parashikojë ndryshimet shoqërore, sociale, ekonomike dhe politike të një vendi, ashtu sikurse edhe hartuesit e më hershëm të Kushtetutës tonë nuk mund të arrinin të parashikonin shkallën e ndryshueshmërisë në mënyrë që të kishim një super – Kushtetutë. Po ashtu në kuadrin e kufizimeve si një ndihmesë dhe garant më i mirë për Kushtetutën tonë, në Kushtetutën e Shqipërisë nuk gjendet ndonjë nen që të përmbajë ndonjë kufizim të shprehur (absolut, eksplicit). Ndaj mendojmë se ndonjërit prej tyre mund t'i ishte dhënë një “garantim” më i madh nëpërmjet vendosjes së ndalimit të shprehur të rishikimit, sic e kanë disa prej kushtetutave evropiane dhe siç e kemi edhe precedentin tonë shqiptar tek “ Statuti Themeltar i Republikës Shqipërisë 1925”.

Rishikimi i Kushtetutës mendojmë se bëhet duke ndjekur rregullat dhe procedurat e parashikuara nga Kushtetuta në fuqi, e cila ndryshohet nga vënia në jetë e procedurave, që ajo vetë i përmban për këtë qëllim.

Fjalë kyçe: Kushtetutë, rishikim i Kushtetutës, kufizim, kufizim absolut, procedurë, precedenti.

1. Hyrje

Sistemi shoqëror-politik, në fund të shek. XVIII pati në thelb idenë e pandryshueshmërisë, ose thënë ndryshe hartuesit e kushtetutave të para formale besonin në qëndrueshmërinë e përjetshme të veprës së tyre, por dinamika e jetës dhe veçanërisht e jetës shoqërore, ka ndikuar në nevojën për krijimin e akteve të reja dhe sigurisht ndryshimin e tyre, në mënyrë që me kalimin e kohës aktet e reja t'i përshtaten edhe realitetit të ri shoqëror-politik. Pikërisht, për këtë arsye në tekstet kushtetuese parashikohen procedurat për mundësinë e ndryshimeve të nevojshme dhe adekuate të tekstit të Kushtetutës. Pra mendojmë se çasti më kritik dhe jetësor në të cilin ushtrohet "tagri kushtetues" është përcaktues edhe për formulën përkatëse të rishikimit të Kushtetutës, gjatë zbatimit të së cilës nuk mund t'i bëhet me referim tagrit origjinar kushtetues, por atij për të rishikuar Kushtetutën, që në doktrinën kushtetuese përgjithësisht pranohet si i derivuar prej të parit. Ndaj jemi të mendimit se dhe tagri për të rishikuar Kushtetutën nuk duhet parë si i pakufizuar dhe nuk duhet të çënojë bërthamën e ngurtë të Kushtetutës tonë.

Një Kushtetutë duhet të na japë garanci për një jetë të gjatë dhe qëndrueshmërinë e saj. Ajo është frut i i hartuesve që kanë menduar t'i përshtaten sistemit shoqëror, ekonomik dhe politik. Në këtë frymë kushtetutat e para që u hartuan, si ajo e Gjermanisë, Francës, Spanjës, Greqisë ishin edhe kushtetuta shumë të ngurta, madje madje dy kushtetutat e fundit, ajo e Spanjës (1912) dhe e Greqisë (1911, 1952) ishin edhe kushtetutat e vetme në histori, të cilat e kishin të sanksionuar ndalimin e ndryshimit të tyre. Në këtë pikë, me të drejtë na ka lindur pyetja: *A do të mundet t'i bëjë ballë ndryshimeve shoqërore – politike?* Sigurisht që mendimi ynë është: **Jo**. Kjo pasi vetë Kushtetuta nuk duhet të shikohet si një tekst i ngurtë, që iu imponohet edhe brezave të tjerë. Ndaj "*Një popull ka gjithmonë të drejtën për të rishikuar, reformuar dhe ndryshuar Kushtetutën e vet. Brezat e tanishëm nuk mund t'ia imponojnë ligjet e veta brezave të ardhshëm*"⁴¹. Kuptohet që jeta evoluon dhe vazhdimisht përballemi me situata të reja socio-juridike dhe pa dyshim ky vakum logjikojmë që do të kërkojë edhe plotësimin, pse jo edhe rishikimin e Kushtetutës.

Sot ne kemi dy lloje kushtetutash: të ngurta dhe elastike. Kushtetutat e ngurta janë më jetëgjata, ndaj kjo sjell edhe nevojën e ndryshueshmërisë, me qëllim që t'i përshtaten realitetit të ri, pasi gjatë procesit kur Kushtetuta hartohet nuk arrin të parashikojë realitetin e mëvonshëm, ndërsa ato elastike ndryshohen me ligje të zakonshme.

Proçesi i rishikimit të Kushtetutës në këtë kontest, paraqitet sa kompleks aq edhe i thjeshtë. Elementët që e përbëjnë procesin rishikues kushtetues janë të parashikuar më herët në Kushtetutë dhe janë pikërisht këto, që i japin frymëmarrje edhe organit të specializuar për të bërë ndërhyrjet e nevojshme. Këtu merr rëndësi specifike organi, i cili ngarkohet nga Kushtetuta për të bërë ndryshimet, si dhe kuorumi i nevojshëm për rishikimin e Kushtetutës.

⁴¹ "Deklarata e të Drejtave të Njeriut 1793 ", në përmbajtje të Kushtetutës Franceze të Republikës I, neni 28.

2. Koncepti dhe arsyet për rishikimin e Kushtetutës, si dhe kushtet për ndryshimin e neneve të veçanta të saj

Zhvillimi i procedurës së rishikimit të Kushtetutës sonë parashikohet nga vetë Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë⁴². Nga ana thelbësore, procedura është e njëjtë me atë që zbatohet për miratimin e ligjeve të zakonshme, por që në dallim nga procesi i miratimit të ligjeve të zakonshme, konsiston në shumicën e cilësuar që kërkohet në rastet e rishikimit, në nënshkrimin e rishikimit të miratuar nga Parlamenti ndaj referendumit fakultativ etj.

Për ruajtjen e demokracisë në përgjithësi, nga aktorët dhe dukuritë negative, rëndësi mjaft të madhe ka edhe garantimi i sigurimi i përmbajtjes demokratike të Kushtetutës së vendit apo edhe kushtet ose rrethanat që na çojnë drejt ndryshimeve kushtetuese. Me këtë rast, teorikisht, shtrojmë pyetjen: *A ka të drejtë, dhe nëse po, deri në çfarë mase mund të iniciohen dhe të bëhen ndryshimet kushtetuese nga një shumicë që praktikisht është në pushtet për një mandat të caktuar?*

Një nga kollosët e mendimit juridik, austriaku Hans Kelzen, në fund të viteve ‘20 të këtij shekulli argumentonte se, *“demokracia nga vetë natyra e saj është relative dhe se prandaj shumica ka të drejtë të bëjë ndryshime të çfarëdollojshme për të cilat bie dakord”*⁴³. Pra efektiviteti i Kushtetutës nuk duhet të shikohet ngushtësisht me pandryshueshmërinë e saj, por duhet të arrihet një shkallë më e lartë arsyetimi që të çon në përshtatjen e ndryshimeve kushtetuese me ato të sistemit shoqëror – politik të vendit. Në të kundërt, Karl Schmidt, një nga autorët më në zë të jurisprudencës gjermane të kësaj periudhe, mbronte idenë se çdo kushtetutë bazohet apo mbështetet në një vendim apo kompromis themelor, prandaj ajo nuk mund të vihet në pikëpyetje përmes procedurave që synojnë ndryshimin e saj. Schmidt, me këtë rast, ngriti për diskutim një çështje mjaft të rëndësishme teorike. Pyetja mund të shtrohet fare qartë: A mund të pranohet që demokracia t’i japë pushtet shumicës për të bërë ndryshime antidemokratike? Nga ana tjetër duhet patur parasysh se çdo popull parimisht ka të drejtë të ndryshojë dhe të përshtatë në përputhje me kërkesat dhe standartet e kohës ligjin e tij themelor, pra Kushtetutën⁴⁴.

Në praktikë, (kushtet materiale), reagimet kanë qenë nga më të ndryshmet. Sidoqoftë, për të shmangur ndryshimet jodemokratike, në vija të përgjithëshme është gjetur një rrugë e ndërmjetme për rishikimin apo ndryshimet kushtetuese. Për këtë arsye, si rregull, pothuajse në të gjitha vendet demokratike parashikohet rishikimi apo ndryshimi i neneve të veçanta të Kushtetutës vetëm nëse për këtë qëllim voton të paktën një shumicë prej 2/3 në parlament, gjë që, praktikisht arrihet përmes bashkëpunimit dhe konsensusit ndërmjet partive politike kryesore, përfshirë këtu sigurisht edhe ato të opozitës (qoftë pjesëmarrja edhe e partisë më të vogël opozitare). Madje, kompromisi paraprak i shumicës me pakicën dhe përfshirja e opozitës në këtë proces është mëse e nevojshme për hir të demokracisë dhe të stabilitetit në vend. Nga ana tjetër, pas këtij votimi, si rregull, shtesa apo ndryshimi kushtetues i

⁴² Shënim: Saktësisht parashikohet nga (neni 177), iniciativa (neni 177\1), shqyrtimi dhe miratimi (neni 177\3,5), shpallja (neni 177\6,7), Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.

⁴³ Xhezair Zaganjori, “Demokracia dhe Shteti i së Drejtës”, Shtëpia Botuese “Luarasi”, Tiranë 2002, fq.63.

⁴⁴ Po aty, fq.63.

nënshtrohen edhe referendumi popullor. Kjo në përgjithësi, është procedura që parashikohet për bërjen e ndryshimeve kushtetuese⁴⁵.

Theksojmë se synimi kryesor është të mos lejohen ndryshime të tilla, të përsëritura dhe me një pëfaqësim “ të cinguar ”, të cilat do të çënonin rëndë përmbajtjen demokratike të saj, ndaj këtu mendojmë se do të mund të krijoheshin kushte të favorshme për ndërmarrjen e veprimeve jodemokratike. Ndodhur para këtyre rrethanave, të cilat mund të pasqyrohen në veprime jodemokratike, atëherë lind nevoja për të parandaluar këtë rrezik ku në mjaft raste në Kushtetutë theksohet shprehimisht se nenet e veçanta të saj nuk mund të pësojnë ndryshime pavarësisht rrethanave. Bëhet fjalë kryesisht për ato nene kushtetuese që garantojnë vetë thelbin dhe përmbajtjen demokratike të shtetit. Kështu për shembull në (nenin 79), paragrafi i tretë i Kushtetutës gjermane (Ligjit Themelor) thuhet shprehimisht: *“Nuk lejohet një ndryshim i tillë i këtij Ligji Themelor që do të prekte organizimin e Federatës në lande, pjesëmarrjen në përgjithësi të landeve në legjislacionin e vendit, si dhe parimet e formuluar në nenin 1 dhe 20, të Ligjit Themelor ”*. Theksojmë në këtë rast, se në nenin 1 deklarohet paprekshmëria e dinjitetit të njeriut si dhe detyrimi i pushtetit shtetëror për t’a respektuar dhe për t’a mbrojtur atë (paragrafi i parë); njihen dhe garantohen të drejtat dhe liritë themelore (paragrafi i dytë); deklarohet se të drejtat themelore janë të detyrueshme të respektohen nga të tre pushtetet (paragrafi i tretë). Ndërsa, në nenin 20, Gjermania deklarohet si shtet federal, demokratik e social (paragrafi i parë); shpallet parimi i sovranitetit të popullit (paragrafi i dytë); përmendet detyrimi që pushteti legjislativ të jetë në përputhje me rendin kushtetues, ndërsa pushteti ekzekutiv dhe drejtësia të lidhur ngushtë me ligjin dhe të drejtën (paragrafi i tretë); vihet theksi në të drejtën e popullit gjerman për t’ju kundërvënë cilitdo që do të përpiqej të ndryshonte rendin në fuqi (paragrafi i katërt)⁴⁶ etj.

Edhe në nenin 110 të Kushtetutës së Greqisë theksohet se nuk mund të jenë objekt rishikimi dispozitat kushtetuese, që përcaktojnë bazën dhe formën e regjimit politik si Republikë Parlamentare, si dhe ato që bëjnë fjalë për detyrimin e shtetit, për respektimin dhe mbrojtjen e vlerave njëzëzore (neni 2, paragrafi 1); për barazinë e të gjithë grekëve (neni 4, paragrafi 1); për zhvillimin e lirë të përsosmërisë dhe pjesëmarrjen në jetën shoqërore, ekonomike e politike të vendit (neni 5, paragrafi 1); për paprekshmërinë e lirisë personale (neni 5, paragrafi 3); për formën e qeverisjes dhe funksionit kryesor në shtet (neni 26) etj.

Në Kushtetutën Franceze të vitit 1958, theksohet vetëm se forma republikane e qeverisjes nuk mund të jetë objekt i rishikimit kushtetues⁴⁷ etj.

Ndaj mund të themi se, edhe në Kushtetutën tonë mund të ishin bërë deklaramë të tilla të përafërta, si garanci më e mirë për ruajtjen e përmbajtjes demokratike të saj dhe vetë demokracisë në Shqipëri. Kjo do të ishte ndihmesë e madhe edhe për ligjëvënës shqiptar pasi këtyre neneve, do t’u jepej një mburojë kushtetuese dhe kështu do të forcohej përmbajtja demokratike e Kushtetutës. Po ashtu ky lloj kufizimi, do të bënte që këto nene të mos bëhen pre e ndryshimeve nga mazhoranca të ndryshme, sipas rotacioneve të pushtetit qendror. Këtij lloj kufizimi mund t’i nënshtrohet edhe ndonjë ndryshim kushtetues aktual, që mund të dalë pas përfundimit të procesit të Reformës Kushtetuese në Republikën e Shqipërisë. Në Kushtetutën e Shqipërisë nuk gjendet ndonjë nen, që të përmbajë ndonjë kufizim absolut të

⁴⁵ Po aty, fq.64.

⁴⁶ Po aty, fq.65.

⁴⁷ Po aty.

shprehur. Gjithësesi duhet thënë se në Kushtetutë nuk mungojnë *kufizimet absolute implicite*. Kështu, nuk mund t'i nënshtrohen ndryshimeve kushtetuese parimet themelore të sanksionuara në pjesën e parë të Kushtetutës apo në të drejtat dhe liritë themelore të njeriut që "...qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik" ⁴⁸ apo nuk mund të zëvendësohet parimi i sovranitetit të popullit, indarjes së pushteteve, parimi i pluralizmit, parimi i barazisë etj, ndryshimi i të cilave do të silltendryshime në vetë thelbin e rendit kushtetues. Pavarësisht ekzistencës së kufizimeve absolute implicite në rishikimin e Kushtetutës sonë, mendojmë se ndonjërit prej tyre mund t'i ishte dhënë një garantim më i madh, nëpërmjet vendosjes së ndalimit të shprehur të rishikimit, siç e kemi vënë re tek disa prej kushtetutave evropiane që i shqyrtoam më lart.

Mundësia e kushtetutave për t'u përshtatur me nevojat dhe kërkesat e reja të zhvillimit shoqëror dhe politik sigurohet nëpërmjet parashikimit të posaçëm në vetë tekstet kushtetuese të dispozitave për rishikimin e kushtetutës, në të cilat përcaktohen procedurat formale dhe nga zbatimi i tyre mund të realizohet korigjimi i mëvonshëm.⁴⁹ Ideja e kësaj qëndron në faktin që ndryshimet kushtetuese, nuk duhen të bëhen vetëm nga mazhoranca aktuale politike, por duhet të arrihet një konsensus më i gjerë partiako-politik që edhe ndryshimet të kenë një jetëgjatësi. Pra, të përfshihet edhe të paktën njëra nga partitë më të vogla opozitare. Na ndodh shpesh të jemi mosbesues ndaj ndryshimeve që mund të ndodhin nga një shumicë politike, e cila është përkohësisht në pushtet, sepse vetvetiu do të na vinte ndërmend pyetja: Ndryshimet e bëra nga një shumicë politike aktuale, a do të jenë të pranueshme dhe jetëgjata, aq sa për t'u pranuar edhe nga shumica politike që do të pasojë? Në thelb Kushtetuta duhet të na japë garanci për jetëgjatësinë dhe efikasitetin e saj , në mënyrë që mos të ndryshohet sipas dëshirës së shumicës politike të momentit.

Le të ecim më tej dhe të dalim tek thelbi i çështjes, tek arsyeja se përse duhet që një Kushtetutë të rishikohet. Rishikimi i Kushtetutës konsiston në plotësimin, ndryshimin ose zëvendësimin e neneve të caktuara të Kushtetutës ekzistuese, për t'a përshtatur me situatat e reja shoqërore-ekonomike e politike, të cilat nuk mund të parashikoheshin gjatë procesit të hartimit. Për këtë arsye, edhe rishikimi i Kushtetutës arrin të pasqyrojë në tekstin kushtetues, përshtatjen me situatat e reja. Rishikimi i Kushtetutës bëhet duke ndjekur rregullat dhe procedurat e parashikuara nga Kushtetuta në fuqi, e cila ndryshohet nga vënia në jetë e procedurave, që ajo vetë i përmban për këtë qëllim.

Problem më vete është procesi i korigjimeve apo amendamenteve kushtetuese. Madje, në shumë vende të zhvilluara, prekja e Kushtetutës është një çështje tepër serioze, që kërkon miratimin me referendum popullor. Aq më tepër, kur preken elementët bazë, shtylla të kësaj Kushtetute. Po ashtu, kësaj procedure rishikimi theksojmë se i nënshtrohen vetëm kushtetutat e ngurta, pasi ato elastiket mund të ndryshohen kurdherë me ligjet e tyre të zakonshme⁵⁰.

⁴⁸ Neni 15 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, "Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut ...qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik"

⁴⁹ Entela Hoxhaj "E Drejtë Kushtetuese e Krahastuar", Shtëpia Botuese "GURTEN", Tiranë 2013, fq.179.

⁵⁰ Rexhep Meidani, "Roli i Kushtetutës në organizimin e sistemit politik", "Referate dhe kumtesa në Konferencën Ndërkombëtare për sfidat e sistemit Kushtetues", Shkodër-Mars 2009, fq.6.

3. Kufizimet për rishikimin e Kushtetutës të vëna nga e drejta e brendshme e shtetit

Paralelisht me dallimin ndërmjet pushtetit kushtetues dhe pushtetit të rishikimit, bëhet e mundur që në tërësinë e normave të rendit kushtetues të caktuar, të bëhet kategorizimi i këtyre të fundit në norma kushtetuese, që mund t'i nënshtrohen procesit të rishikimit dhe të tjera të cilat janë të përjashtuara nga procesi rishikues, për shkak të ekzistencës së kufizimeve, që në rendin kushtetues përkatës evidentohen shprehimisht ose janë të nënkuptuara.

Në Kushtetutën tonë gjejmë shumëllojshmëri kufizimesh të vëna në procesin e rishikimit: përveç kufizimeve *formale* të procedurës së rishikimit, gjejmë edhe kufizime *eksplicite relative*; ndërkohë që rëndësi të veçantë kanë kufizimet absolute materiale *implicite*. Këto të fundit janë dispozitat që qëndrojnë në themel të rendit kushtetues, si parimet politiko- juridike të vëna në themelet e Kushtetutës apo parimet në përmbajtje të deklaratave të të drejtave,⁵¹ për të cilat, Kushtetuta jonë mendojmë se ka nevojë më tepër për të tilla kufizime në rast rishikimi. Individualizimi i kufizimeve dhe për pasojë i dispozitave kushtetuese të përjashtuara nga pushteti i rishikimit bën të mundur evidentimin e asaj që në teorinë kushtetuese bashkëkohore njihet si “super-Kushtetutë”. Këto, të cilave sapo iu referuam nuk përbëjnë thjesht “kufizime”, termi më i saktë literalisht mund të ishte “ndalime” dhe nuk janë kufizimet e vetme që i vendosen pushtetit rishikues⁵².

Doktrina kushtetuese bashkëkohore në tërësinë e kufizimeve të vendosura pushtetit rishikues, bën dallimin e tyre në:

- **kufizime autonome**, të cilat rrjedhin direkt prej tekstit të vetë Kushtetutës, e për këtë arsye shihen si kufizime të vëna në rendin juridik të brendshëm të shtetit;
- **kufizime heteronome**, të cilat janë të imponuara nga rende të posaçme juridike jashtë Kushtetutës, por që kjo e fundit duhet t'i inkorporojë.

Në shumëllojshmërinë e kufizimeve të vëna pushtetit rishikues në rendin e brendshëm juridik të shtetit që gjenden në literaturën juridike, është e rëndësishme të bëhet dallimi ndërmjet:

- kufizimeve formale dhe materiale;
- kufizimeve eksplicite dhe implicite;
- kufizimeve absolute dhe relative.

Klasifikimi i kufizimeve në procesin e rishikimit të Kushtetutës, në formale dhe materiale, është i bazuar në faktin nëse ato i referohen procedurës së miratimit të amendamentit kushtetues apo i referohen përmbajtjes përkatëse⁵³.

Kufizime formale⁵⁴ janë ato që kanë të bëjnë me procedurën e miratimit të amendamentit kushtetues, si për shembull: përsa i përket *kuorumit* të nevojshëm për shqyrtimin e projektamendamentit kushtetues, shumicës së nevojshme për miratimin e tij, detyrimit të

⁵¹ Entela Hoxhaj, Enrriko Kapiti, “Kufizimet e vendosura për rishikimin e Kushtetutës shqiptare”, Buletini Shkencor i Shkencave Ekonomike-Juridike, Univeristeti “Luigj Gurakuqi”, viti VIII, Shkodër 2014, fq.38.

⁵² Entela Hoxhaj, “E Drejtë Kushtetuese e Krahastuar”, vep.cit, fq.179.

⁵³ Po aty, fq.180.

⁵⁴ Po aty.

shpërndarjes së Parlamentit, pasi vendoset nevoja për rishikim të Kushtetutës, parashikimit të referendumit të detyrueshëm kushtetues etj. Shumica e kushtetutave të ngurta apo me “ngurtësi të ndryshueshme”, siç edhe e kemi përmendur, kanë parashikuar kufizime të tilla formale për realizimin e rishikimit të teksteve respektive, ekzistenca e të cilave në fakt përbën kushtin e cilësimit “të ngurta” për këto kushtetuta.

Shumica e dispozitave kushtetuese mund t’i nënshtrohen rishikimit me përjashtim të rasteve në të cilat ato vetë shprehimisht ndalojnë rishikimin e tyre në periudha të veçanta të historisë së shtetit apo në ndonjë afat kohor, menjëherë pas miratimit të Kushtetutës së re (për të cilat gjithashtu do të flitet në vijim). Ndërkohë që ekzistojnë disa ndalime që i referohen përmbajtjes së dispozitivit përkatës të rishikimit dhe që njihen si *kufizimet materiale*⁵⁵ në procesin e rishikimit.

Kufizimet eksplicite⁵⁶ rrjedhin direkt nga teksti kushtetues dhe bëhet fjalë për ato dispozita kushtetuese, të cilat konsiderohen shprehimisht të pamodifikueshme. Kushtetutat bashkëkohore ofrojnë një larmi të madhe të kufizimeve të tilla. Ato sjellin ndalimin e rishikimit të Kushtetutës:

- ose pa vendosur kufizime kohore;
- ose duke lejuar rishikimin pas një periudhe të paracaktuar kohe pas hyrjes në fuqi të tekstit kushtetues;
- ose duke u kufizuar në moslejimin e rishikimit për periudha të caktuara, veçanërisht delikate në jetën e shtetit.

Kufizimet implicite⁵⁷ nuk janë të shprehura direkt në tekstin kushtetues, por rrjedhin nga interpretimi sistematik i tij dhe prezumojnë ndalimin e ndryshimit të disa instituteve apo parimeve të vendosura në themel të tekstit kushtetues. Argumentimet për kufizime të tilla bazohen mbi paderogueshmerinë e prezumuar të parimeve themelore, prej të cilave derivon gjithë pjesa tjetër e rendit juridik. Por ajo që paraqet rëndësi në çdo rend kushtetues është pikërisht individualizimi konkret i kufizimeve materiale *implicite*.

Me kufizime absolute kemi të bëjmë në rastet kur është vetë Kushtetuta ajo, që vendos një pengesë të një natyre të tillë në procesin rishikues të mëvonshëm, duke kushtëzuar vazhdimësinë juridike të gjithë sistemit normativ me respektimin e kësaj norme, rishikimi i së cilës është i ndaluar në çdo kohë dhe ndalimi i vënë në procesin rishikues nuk mund të kapërcehet në asnjë mënyrë. Përkundrazi, ***kufizime relative*** konsiderohen ato, tek të cilat ndalimi i formuluar mund të kapërcehet nëpërmjet procedurave më komplekse⁵⁸.

4. Kufizimet në procesin rishikues tek Statutet e periudhës 1925 – 1928, si një ndihmesë dhe prioritet aktual

Ka shumë arsye që na bindin se një rilexim i sotëm, i Statuteve të periudhës 1925 – 1928, ka interes të veçantë për periudhën aktuale. Vështruar nga aktualiteti i sotëm mund të kuptojmë se procesi legjislativ dhe rishikues në këtë periudhë, mund të jetë sa aktual dhe i

⁵⁵ Po aty, fq.181.

⁵⁶ Po aty, fq.182.

⁵⁷ Po aty, fq.184.

⁵⁸ Po aty, fq.185.

dobishëm. Në këtë moment paraprak, analiza dhe evidentimi i procesit legjislativ dhe rishikues i Statuteve të këtyre periudhave (1925-1928), do të arrijë që rrënjët tona të hershme kushtetuese të na ndihmojnë për procesin aktual të rishikimit. Pasi në një vështrim krahasues që nga Akti i Shpalljes së Pavarësisë dhe deri te Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e vitit 1998, vetëm tek Statuti Themeltar i Republikës së Shqipërisë e vitit 1925 arrijmë të gjejmë një kufizim absolut eksplicit, që lidhet me moskompetencën e Asamblesë Legjislative (mbledhja e përbashkët e Dhomës së Deputetëve dhe Senatit), për të bërë ndryshime kushtetuese në lidhje me formën qeverisëse. Precedentin e mëparshëm shqiptar mund ta përdorim si garanci më të sigurt për ruajtjen e përmbajtjes demokratike të Kushtetutës dhe vetë demokracisë në Shqipëri. Në Kushtetutën e Shqipërisë nuk gjendet ndonjë nen që të përmbajë ndonjë kufizim absolut të shprehur. Gjithsesi duhet thënë se në Kushtetutë nuk mungojnë *kufizimet absolute implicite*, që garantojnë thelbin dhe përmbajtjen demokratike të shtetit. Përgjithësisht përmendim: a) parimet politiko-juridiketë vëna në themelet e Kushtetutës; b) parimet në përmbajtje të deklaratave të të drejtave; c) dispozitat për formën e qeverisjes apo të shtetit , e kështu me radhë⁵⁹. Më poshtë kemi trajtuar procesin legjislativ dhe atë rishikues tek Statutet e periudhës 1925-1928 si një ndihmesë kushtetuese aktuale, si dhe kalimin kushtetues nga Republikë në Monarki, për të kuptuar më mirë hapat kushtetues që u detyruan të ndërmerren për këtë kalim, pikërisht nga ky kufizim absolut që kishte Statuti Themeltar i Republikës së Shqipërisë .

5. Procesi legjislativ dhe ai rishikues tek Statutet e periudhës 1925 – 1928, si dhe procedura e kalimit të formës qeverisëse nga Republikë në Monarki

Statuti Themeltar i Republikës Shqipërisë përbëhej nga 142 nene, të ndarë në kater kapituj. Në nenin 1 të Statutit, sanksionohej se “ *Shqipnia asht Republika Parlamentare e kryesuar prej një kryetari*”. Në nenin 141 të Statutit parashikohej procedura për rishikimin e ligjit themelor. Procedura fillonte me iniciativën për ndryshim të Statutit nga Kryetari i Republikës apo çdo deputet në përbërje të secilës prej dy dhomave. Mbi bazën e këtij propozimi, secila dhomë veç e veç kishte të drejtë “*të vendoste nevojën për ndryshim*” të Statutit me një shumicë të cilësuar prej dy të tretash. Në vijim, mbledhej Asambleja Legjislative (mbledhja e përbashkët e Dhomës së Deputetëve dhe Senatit), e cila kishte të drejtën, që sipas paragrafëve 2 e 3 të nenit 141, të bënte ndryshime dhe shtesa në Statut me një shumicë të cilësuar prej dy të tretash (element që tregon vështirësinë për të arritur *kuorumin* e nevojshëm në procesin rishikues) të të gjithë anëtarëve të saj.

Në paragrafin e fundit të nenit 141 gjejmë një kufizim absolut në lidhje me përmbajtjen e rishikimit, sipas së cilës “*Forma Republikane e Shtetit nuk mund të ndërrohet me as një mënyrë*”⁶⁰. Ekzistenca e këtij kufizimi absolut në lidhje me formën e qeverisjes prezumon mungesën e çdo lloj mundësie, që ndalimi i vendosur të kapërcehet me çfarëdo mënyre. Por përvoja tregoi që, pavarësisht ekzistencës së këtij kufizimi eksplicit absolut, forma e qeverisjes në Shqipëri u ndërrua nga Republikë në Monarki. Për këtë shkak gjejmë me vend të trajtohet *procedura e kalimit nga Republikë në Monarki*. Pengesa kryesore ligjore për ndryshimin e formës së qeverisjes ishte pikërisht paragrafi i fundit i nenit 141. Ekzistenca e këtij kufizimi absolut pengonte ndryshimin e këtij paragrafi nga Asambleja Legjislative sipas procedurës së parashikuar në Statut.

⁵⁹ Entela Hoxhaj, Enriko Kapiti, “Kufizimet e vendosura për rishikimin e Kushtetutës shqiptare”, vep.cit, fq.38.

⁶⁰ “Statuti Themeltar i Republikës Shqiptare”, Shtypshkronja “Nikaj”, Tiranë, (neni 141).

Por para se të kalojmë tek Statuti i 1928, do të trajtojmë kalimin nga Republikë në Monarki. Rruga procedurale për ndryshimin e formës së qeverisjes filloi me një mesazh të 1 Qeshorit 1928, që Presidenti i Republikës, Ahmet Zogu, u drejtoi të dy Dhomave të Parlamentit, pas një apeli nga Dhoma e Deputetëve, në të cilin theksohej se, Senati në dëm të shtetit, kërkon të ruajë të metat e Statutit duke heshtur për revizionizmin e tij⁶¹. Në këtë mesazh, në bazë të neneve 79 e 141 të Statutit Themelor të Republikës, ai kërkonte mbledhjen në sesion të jashtëzakonshëm për të rishikuar Statutin, i cili ishte i metë në mjaft drejtime, pasi nuk parashikonte ndër të tjera, disa organe shtetërore shumë të rëndësishme, si: Kryeministri, Këshilli i Shetit etj. Të dyja Dhomat e Parlamentit, në përgjigje të mesazhit të Presidentit dhe me arsyetimin se *“Shqipnija e 1928 nuk asht ajo e vjetëve 1924 e 1925, e prandaj edhe Statuti që asht ba për nevojat e atëhershme nuk i përshtatet Shqipnis së sotme”*⁶², miratuan këtë shtojcë në nenin 141 të tij: *“Rishikimi i përgjithshëm i Statutit i përket Asamblesë Kushtetuese. Kur vendoset nevoja e rishikimit të përgjithshëm të Statutit, sipas procedurës së caktueme në këtë nen, të dy dhomat quhen vetiu të shpërndame dhe dekretohen zgjedhje për Asamblenë Kushtetuese, simbas nenit 47 të Statutit”*. Në të njëjtën mbledhje, të dyja Dhomat vendosën nevojën e rishikimit të përgjithshëm të Statutit dhe zbatimin e menjëhershëm të shtojcës së miratuar, mbi bazën e saj, shpërndarjen e të dyja Dhomave⁶³.

Në zbatim të shtojcës së miratuar, procedura vazhdoi me dekretin e Presidentit për zgjedhjen e përfaqësuesve në Asamblenë Kushtetuese. Paraqitet mjaft interesante strategjia e zbatuar në vijim, për realizimin e qëllimit final, vendosjen e monarkisë në Shqipëri: Ditën e votimit të zgjedhësve të dytë për Asamblenë Kushtetuese, “populli” kërkoi Ahmet Zogun, i cili paraprakisht kishte marrë titullin e lartë “Shpëtimtar i Kombit”, t’i jepej kurora e Shqipërisë në shenjë mirënjohje. Mjaft telegrame, në të cilat thuhej se populli e kërkonte Ahmet Zogun mbret, u dërguan në Tiranë nga prefektura të ndryshme të vendit, nga pleqësitë e katundeve etj. Ditën që filloi punimet Asambleja Kushtetuese, para selisë së saj demosruan 15.000 vetë të cilët kërkonin Shqipërinë Monarki dhe Ahmet Zogun Mbret të saj⁶⁴. Diskutimet e zhvilluara në Asamble mbi formën e qeverisjes së shtetit shqiptar, filluan t’a justifikonin kalimin nga foma republikane në atë monarkike, vetëm mbi bazën e arsyetimeve krejt demagogjike.

Po të vendosim një paralele mes rrethanave që çuan në të tilla ndryshime kushtetuese (pra kalimi nga Republikë-Monarki) me ato që parashikohen ose që mund të jenë sot, është pikërisht përshtatja me rrethanat sociale-ekonomike e politike.

Të tilla qenë edhe ndryshimet kushtetuese që sollën kalimin nga Republika në Monarki, pasi: *Të gjitha vendet e Ballkanit (përveç Turqisë) kishin formën monarkike, gjë që me sa duket, i*

⁶¹ Aurela Anastasi, “Historia e së drejtës Kushtetuese në Shqipëri 1912-1939”, Shtëpia Botuese “Pegi”, Tiranë-2007, fq.81.

⁶² Luan Omari, Aleks Luarasi, “Historia e shtetit dhe e së drejtës në Shqipëri”, Shtëpia Luarasi, Tiranë 2001, fq.372

⁶³ Shënim: Në Shqipëri vendosej për herë të parë Parlamenti i përbërë nga dy dhoma: Dhoma e Deputetëve dhe Senati (neni 7) “ Statuti Themeltar i Republikës Shqiptare” . Dhoma përbëhej nga përfaqësues të zgjedhur nga populli me votim të tërthortë për çdo 4 vjet . Senati përbëhej nga 18 senatorë, 2/3 e të cilëve do të zgjidheshin nga populli sipas një ligji të posaçëm dhe 1/3 nga kryetari i Republikës (neni.49). Zgjedhjet e tij do të bëheshin çdo 6 vjet. Në këtë mënyrë, në Shqipëri, për herë të parë dhe të fundit krijohet sistemi dydhomësh mbi bazën e barazisë së pushteteve të të dyja dhomave.

⁶⁴ Aurela Anastasi, “Institucionet politike dhe e drejtat kushtetuese në Shqipëri 1912-1939”, Tiranë, 1998, fq.126.

*përshtatej edhe vullnetit të fuqive evropiane të kohës*⁶⁵. Pra këto ndryshime ishin edhe si rrjedhojë e rrethanave shoqërore e politike. Pas mbylljes së diskutimeve, më 1 shtator 1928 Asambleja Kushtetuese miratoi nenin 1 të Statutit Themeltar të ri, që e shpallte Shqipërinë “Mbretni demokratike, parlamentare e të trashigueshme”⁶⁶

Asambleja e zgjedhur me votim të tërthortë në verën e vitit 1928, me 1 Shtator të këtij viti, vendosi të zgjedhë e të proklamojë mbret të shqiptarëve Zog I, Ahmet Zogun, nga familja shqiptare Zogu. Më 2 Shtator, Ahmet Zogu bëri betimin përpara Asamblesë Kushtetuese, sipas formulës së betimit të parashikuar, që u sanskionua edhe në Statut⁶⁷. Komisioni për hartimin e Statutit e paraqiti Statutin për miratim në Asamblenë Kushtetuese, në mbledhjen e saj të datës 20 tetor të atij viti, diskutimi dhe miratimi i të cilit përfundoi me 1 Dhjetor e hyri në fuqi në të njëjtën ditë, i mbiquajtur “Statuti Themeltar i Mbretërisë Shqiptare”. Në bazë të Statutit të miratuar, Asambleja vendosi shndërrimin e saj në Parlament.

Dispozitat për rishikimin e Statutit gjejnë rregullim të veçantë në një kapitull të ndarë në Statut. Sipas nenit 224, iniciativën për ndryshimin, rishikimin a shtimin në Statut, e kishin Mbreti ose Parlamenti. Në rastin kur iniciativën e merrte parlamenti, propozimi duhej të nënshkruhej nga të paktën 1/3 e deputetëve. Më pas vjen faza e shqyrtimit dhe e miratimit. Për t’u miratuar propozimi kërkohej një shumicë e cilësuar prej 2/3 e të pranishmëve për votimin e parë, pra votimin në parim dhe 3/4 e të gjithë anëtarëve të Parlamentit për votimin e dytë, pra votimi nen për nen. Ndryshimi dhe shtesat e miratuara nga Parlamenti hynin në fuqi vetëm pas sanksionimit nga Mbreti. Brenda një afati kohor prej 15 ditësh, Mbreti kishte të drejtë t’ia kthente Parlamentit për rishqyrtim duke dhënë shkaqet justifikuese. Në qoftë se Parlamenti insistonte në vendimin e parë, atëherë sipas Statutit quhej “vetiu i shpërndarë”, por vendimi i Parlamentit të ri ishte definitiv dhe Mbreti ishte i detyruar ta shpallte (neni 228). Neni 227 i Statutit parashikon *një procedurë të veçantë rishikimi*, që ndryshon nga procedura normale e rishikimit të përgjithshëm të Statutit ose për modifikimin e neneve 8 e 53. Duhet thënë se faza e parë, ajo e iniciativës për rishikim, është e njëjtë dhe nuk ka ndryshime nga procedura normale e përmendur më sipër.

Ndryshimet qëndrojnë në dy fazat e tjera të procesit rishikues: Faza e shqyrtimit dhe miratimit. Propozimi i bërë duhet të pranohet në parim nga një shumicë e cilësuar prej 3/4 të të gjithë deputetëve. Pas miratimit, Parlamenti quhet vetvetiu i shpërndarë dhe bëhen zgjedhje të reja për një Asamble Rishikimi, e cila përbëhet nga një numër dyfish i anëtarëve të Parlamentit të shpërndarë. Asambleja e Rishikimit diskuton vetëm mbi pikat e pranuar në parim nga Parlamenti i shpërndarë dhe nuk ka të drejtë të diskutojë çështje të tjera⁶⁸.

⁶⁵ Aurela Anastasi, “Historia e së drejtës Kushtetuese në Shqipëri 1912-1939”, vep.cit. fq.88

⁶⁶ Luan Omari, “Shteti i së Drejtës”, Shtëpia botuese Luarasi, Tiranë, 2004, fq.373.

⁶⁷ Shënim: “Unë, Zogu, Mbret i Shqiptarëve, në çastin në të cilin po hudh kamber mbi Thronin e Mbretnis Shqiptarë, betohem përpara fuqisë së zotit me mbajt bashkimin kombëtar, indipendencën e Shtetit dhe tokat. Betohem dhe do të mbahem besnik ndaj Statutit dhe të veproj mbas pikave të tij që ndodhen në zbatim dhe sipas ligjeve në fuqi, tue pasun parasysh gjithmonë të mirën e popullit : “Perëndia më ndihmoftë”

⁶⁸ Entela Hoxhaj “E Drejtë Kushtetuese e Krahastuar”, vep.cit, fq.61.

6. Përfundime

E gjejmë me vend të themi se, edhe në Kushtetutën tonë mund të ishin bërë deklarime, siç i morëm në shqyrtim nga Kushtetuta Gjermane dhe ajo Greke, si garanci më e mirë për ruajtjen e përmbytjes demokratike të saj dhe vetë demokracisë në Shqipëri. Në Kushtetutën e Shqipërisë nuk gjendet ndonjë nen që të përmbajë ndonjë kufizim të tillë të shprehur. Madje, sugjerojmë që gjatë procesit rishikues të Kushtetutës të ketë edhe kufizime eksplicite dhe kufizime të shprehura për ndalimin e dispozitave që përbëjnë bazën e rendit kushtetues. Por ne mund t'i referohemi rastit tonë shqiptar nga Statuti Themeltar i Republikës së Shqipërisë, si i pari dhe i vetmi statut që solli risi në modelin kushtetues, duke futur si kufizim të shprehur (absolut), për mos ndryshimin e formës qeverisëse. Ai solli risi edhe për formimin e legjislativit, pasi për herë të parë dhe të fundit në historinë e legjislativit shqiptar hasim Parlamentin, të përbërë nga dy Dhoma (Dhoma e Deputetëve dhe Senatit), për një periudhë tre vjeçare, pra 1925-1928. Mendojmë së një rilexim në këtë periudhë, do të na ndihmonte për të forcuar pozitat e Kushtetutës tonë dhe për të kuptuar që ndryshimet kushtetuese duhen të jenë si nevojë imediate për përshtatjen me aktualitetin shoqëror-social e ekonomiko-politik. Gjithësesi duhet thënë se në Kushtetutë nuk mungojnë *kufizimet absolute implicite*. Kështu, nuk mund t'i nënshtrohen ndryshimeve kushtetuese parimet themelore të sanksionuara në pjesën e parë të Kushtetutës apo në të drejtat dhe liritë themelore të njeriut që “...qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik”; nuk mund të zëvendësohet parimi i sovranitetit të popullit, indarjes së pushteteve, parimi i pluralizmit, parimi i barazisë etj, ndryshimi i të cilave do të silltendryshime në vetë thelbin e rendit kushtetues. Pavarësisht ekzistencës së kufizimeve absolute implicite në rishikimin e Kushtetutës sonë, mendojmë se ndonjërit prej tyre mund t'i ishte dhënë një garantim më i madh nëpërmjet vendosjes së ndalimit të shprehur të rishikimit, siç e kemi vënë re në disa prej kushtetutave evropiane që i shqyrtuam më lart.

Bibliografia

- Aurela Anastasi, “*Institucionet politike dhe e drejta kushtetuese në Shqipëri (1912-1939)*”, Tiranë 1998.
- Aurela Anastasi, “*Historia e së drejtës Kushtetuese në Shqipëri (1912-1939)*”, Shtëpia Botuese “Pegi”, Tiranë, 2007
- Entela Hoxhaj “*E Drejtë Kushtetuese e Krahastuar*”, Shtëpia Botuese “GURTEN”, Tiranë 2013.
- Entela Hoxhaj, Enrriko Kapiti, “*Kufizimet e vendosura për rishikimin e Kushtetutës shqiptare*”, Buletini Shkencor i shkencave Ekonomike-Juridike, Univeristeti “Luigj Gurakuqi”, viti VIII, Shkodër 2014.
- Luan Omari, “*Shteti i së Drejtës*”, Shtëpia botuese Luarasi, Tiranë, 2004.
- Luan Omari dhe Aleks Luarasi, “*Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*”, Shtëpia Luarasi, Tiranë 2001.
- Rexhep Meidani, “*Roli i kushtetutës në organizimin e sistemit politik*”, “Referate dhe kumtesa në Konferencën Ndërkombëtare për sfidat e sistemit Kushtetues”, Shkodër-Mars 2009.

-
- Xhezair Zaganjori, *“Demokracia dhe Shteti i së Drejtës”*, Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë 2002.
 - Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e vitit 1998
 - Statuti Themeltar i Republikës së Shqipërisë 1925
 - Statuti Themeltar i Mbretërisë së Shqipërisë 1928

MBI PAPREKSHMËRINË E PROÇEDURËS SË RISHIKIMIT TË PARASHIKUAR NË NENIN 177 TË KUSHTETUTËS SHQIPTARE

Dr. Entela Hoxhaj
Përgjegjëse e Departamentit të së Drejtës Publike,
Fakulteti i Drejtësisë,
Universiteti i Shkodrës “Luigj Gurakuqi”

Abstrakti

Ky artikull prezanton rëndësinë e formulës së rishikimit të Kushtetutës si mundësi efektive për realizimin e rishikimit të saj në vend që të përbëjë shkakun e ngurtësisë. Kushtetutat e ngurta, të vendosura përballë evolucionit në kohë, të jetës dhe të sistemit ekonomik – politik, gjenden ndërmjet “nevojës për përshtatje” dhe “sulmeve për ndryshim”.

Pavarësisht pranimi të mundësisë së ndryshimit apo përshtatjes së Kushtetutës me realitetet e reja, qëllimi kryesor i formulave të rishikimit në përmbajtje të tyre është mbrojtja e Kushtetutës, garantimi i qëndrueshmërisë së saj që shprehet në vështirësimin e mundësisë së realizimit të rishikimit, me qëllim që të arrihet konsensusi maksimal (ose gjithëpërfshirja) për përmbajtjen e ndryshimeve të synuara.

Kur flitet për rishikim të Kushtetutës duhet të nënkuptohet ruajtja e bërthamës së Kushtetutës së modifikuar, pra të asaj pjese që disa e quajnë si “bërthamë e ngurtë” e Kushtetutës. Artikulli argumenton paprekshmërinë e procedurës së rishikimit të parashikuar në nenin 177 të Kushtetutës sonë duke e quajtur atë pjesë të “bërthamës së ngurtë” të saj dhe si “roje” të “rregullave të lojës” politike e institucionale në vend.

Në konkluzionet e punimit, përveç argumentimeve për paprekshmërinë e nenit 177 të Kushtetutës tonë, shtrohet edhe mundësia e vendosjes së kufizimeve absolute në përmbajtjen materiale të rishikimit të Kushtetutës.

Fjalë kyçe: Kushtetutë, rishikim, procedurë rishikimi, paprekshmëri.

Parashtrim

Kushtetutat, të vendosura përballë evolucionit historik, evolucionit të jetës dhe të sistemit ekonomik – politik, gjenden ndërmjet ”nevojës për përshtatje” dhe ”sulmeve për ndryshim”.

Mendojmë se ”nevoja për përshtatje” e gjen bazën e vet në mundësinë e ndryshimit të Kushtetutës për t’u përshtatur me kushtet e reja sociale, ekonomike apo të tjera, në bazën e të cilave qëndron ”maksima” që ka frymëzuar shumicën e kushtetutave formale të dy shekujve të fundit: *Brezat e tashëm nuk mund t’ua imponojnë ligjet e veta brezave të ardhshëm.*⁶⁹

Kurse ”sulmet për ndryshim” lidhen më tepër me ndikimin e politikës në ndryshimet kushtetuese, praninë e faktorëve politikë në bllokimin e ”rendimentit” të demokracisë apo në ligjshmërinë e ndryshimeve kushtetuese. Këtu shtrohet diskutimi nëse shumicat parlamentare të momentit mund të ndikojnë apo realizojnë në ndryshime të caktuara kushtetuese, në realizimin e ndryshimit apo në përmbajtjen e dispozitave që rishikohen. Mund të vijojmë sërish më tej diskutimin në këtë pjesë: A është i realizueshëm ndryshimi i Kushtetutës çdo herë që ndryshon shumica parlamentare apo përbërja politike respektive?

Për të garantuar hapësirën e nevojshme që lejon ndryshimet kushtetuese në kuadër të nevojës për përshtatje dhe pengon ndryshimet e diktuar nga shumicat parlamentare të momentit, formulat e rishikimit të kushtetutave parashikojnë procedurë të vështirësuar që përcaktojnë rregullat që duhen zbatuar për realizimin e ndryshimeve kushtetuese. Në këtë këndvështrim, *formula e rishikimit të Kushtetutës përfaqëson mundësinë efektive për realizimin e rishikimit të Kushtetutës në vend që të përbëjë shkakun e ngurtësisë.*

Çështja, që shtrohet pothuaj gjithmonë sa herë që flitet për rishikim të Kushtetutës, është se sa larg mund të shkojë në realizimin e ndryshimeve kushtetuese një shumicë parlamentare e caktuar; madje, mund të shohim më tej, nëse mundësia e ndryshimit të përmbajtjes substanciale të dispozitave kushtetuese është e kufizuar apo jo.⁷⁰

Etërit e Kushtetutës, në momentin e hartimit të saj, pranojnë që ”produkti i tyre” mund të mos jetë i përhershëm; ata pranojnë ndryshimin, por duke kërkuar që modifikimet e ardhshme të bëhen sipas procedurave të tilla që paraqesin nevojën e konsensusit të të njëjtave forca që i kanë dhënë jetë Kushtetutës.

Nëpërmjet formulës së rishikimit, etërit e Kushtetutës vërtet krijojnë hapjen e një hapësire risish në favor të ”bijve” për përshtatje, por përcaktimi paraprakisht prej tyre i procedurës përkatëse të rishikimit të ardhshëm (ose mundësisë së ardhshme për rishikim) njëkohësisht përfaqëson një tentativë të etërve për t’u siguruar që bijtë e tyre të jenë përjetësisht të njëjtë me to.⁷¹ Pavarësisht pranimit të mundësisë së ndryshimit apo përshtatjes së Kushtetutës me realitetet e reja, qëllimi kryesor i formulave të rishikimit në përmbajtje të tyre është mbrojtja e Kushtetutës, garantimi i qëndrueshmërisë së saj që shprehet në vështirësimin e mundësisë

⁶⁹ Marrë nga neni 28 i Deklaratës së të Drejtave të Njeriut në përmbajtje të Kushtetutës Franceze të Republikës I “Një popull ka gjithmonë të drejtën për të rishikuar, reformuar dhe ndryshuar Kushtetutën e vet. Brezat e tashëm nuk mund t’ua imponojnë ligjet e veta brezave të ardhshëm” (shkarkuar nga http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793_5084.html)

⁷⁰ Hoxhaj E., E drejtë kushtetuese e krahasuar (Rishikimi i Kushtetutave në Europë), (Monografi), Tiranë, SHB Gurten, 2013, fq. 2.

⁷¹ Për më tepër shih: Groppi T., Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali, Milano, Giuffrè, 2001, fq. 28.

së realizimit të rishikimit me qëllim që të arrihet konsensusi maksimal për përmbajtjen e ndryshimeve të synuara.

Në Kushtetutën tonë⁷², procedura e rishikimit të Kushtetutës parashikohet në nenin 177. Çështjet që shtrohen për diskutim në këtë artikull, në funksion të problematikës kryesore, janë:

- Cilat janë modelet kryesore të procedurave me të cilat ndryshohen Kushtetutat europiane?
- Mënyra se si është hartuar neni 177 dhe procedurat përkatëse, a garantojnë gjithëpërfshirje?
- Cilat janë dispozitat që përbëjnë "bërthamën e ngurtë" të Kushtetutës dhe a përfshihen dispozitat "për procedurat e rishikimit të Kushtetutës" në këtë bërthamë?
- Përse nuk mund të ndryshohet procedura e rishikimit e parashikuar në nenin 177 të Kushtetutës tonë nën këndvështrimin, jo vetëm të "bërthamës së ngurtë të Kushtetutës", por edhe të historisë tonë të ndryshimeve kushtetuese (sidomos të rasteve e pasojave respektive, kur është ndryshuar dispozita e rishikimit të Kushtetutës)?

1. Modelet kryesore të procedurave të rishikimit të kushtetutave europiane bashkëkohore

Mundësia e kushtetutave për t'u përshtatur me kërkesat dhe nevojat e reja të evolucionit shoqëror dhe politik, sigurohet përmes parashikimit të procedurës së posaçme për rishikimin në vetë tekstin kushtetues. Dispozita specifike e parashikuar për rishikimin e Kushtetutës përcakton procedurën, nga zbatimi i së cilës bëhet i mundur realizimi i ndryshimit të ardhshëm të Kushtetutës; prandaj, e quajmë "formula e rishikimit të Kushtetutës".⁷³ Shqyrtimi dhe miratimi i ndryshimeve kushtetuese në kushtetutat e ngurta paraqitet me procedura "të vështirësuar", në raport me procesin e zakonshëm legjislativ, me qëllim që të bëjë të mundur realizimin e modifikimeve të domosdoshme në një kushtetutë të caktuar, e cila, në mungesë të këtyre, do të ishte krejtësisht e pamodifikueshme, duke synuar njëkohësisht edhe mbrojtjen e qëndrueshmërisë së Kushtetutës ndaj modifikimeve abuzive.

Doktrina kushtetuese europiane, përsa i përket procedurës së shqyrtimit dhe miratimit të ndryshimeve kushtetuese, njeh dy modele të organeve që zbatojnë procedurën respektive:⁷⁴

⁷² Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e vitit 1998, e ndryshuar: miratuar me ligjin nr.8417 datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë" dhe e ndryshuar me ligjet vijuese:

ligji nr.9675 datë 13.1.2007 "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417 datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë";

ligji nr.9904 datë 21.4.2008 "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417 datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar";

ligji nr. 88/2012 datë 18.9.2012 "Për disa ndryshime në ligjin nr.8417 datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar".

⁷³ Alimehmeti E., Hoxhaj E., Baraku I. "The effects of the 'formula'-s of constitutional revision into the constitutional text in relation to their first adoption" botuar në *Proceedings Booklet Konferencës Shkencore Ndërkombëtare ICES '13 "4th International Conference on European Studies – Social, Economic and Political Transition of the Balkans"*, fq.306.

⁷⁴ Shih: Biscarettidi Ruffia P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, quarta edizione, Milano, 1980, fq. 576; Ardant P., (*Manuel*) *Institutions politiques & droit constitutionnel*, 6^e édition, Paris, 1994, fq. 80;

- i. shqyrtimi dhe miratimi i ndryshimeve kushtetuese në kuadër të organeve të posaçme (*modeli i parë*),
- ii. shqyrtimi dhe miratimi i ndryshimeve kushtetuese në kuadër të organeve të zakonshme legjislativë (*modeli i dytë*).

Në **modelin e parë**, tek organet e posaçme mund të përfshihen:

- Asambleja Kushtetuese ose një Konventë e posaçme. Aktualisht, ndër kushtetutat europiane, që bëjnë një rregullim të tillë, është vetëm Kushtetuta Bullgare e vitit 1991.
- Asambleja Kombëtare e formuar nga bashkimi i dy dhomave të parlamentit. Këtë model e gjejmë në Francë, Belgjikë e Rumani.
- Ndërhyrja e nevojshme nga shtetet anëtare, zakonisht kur bëhet fjalë për rishikimin e Kushtetutës së një shteti federal. Kjo nuk përbën rast për analizë të mëtejshme për qëllimet e çështjes që kemi në shqyrtim.

Asambleja e Madhe Kombëtare Bullgare mbledhet jo në çdo rast që vendoset rishikimi i Kushtetutës Bullgare, por kur vendoset rishikimi i dispozitave të caktuara që lidhen me: aplikueshmërinë direkte të dispozitave të Kushtetutës, përvokueshmërinë e të drejtave themelore civile, kufizimin e të drejtave civile në rastet e shpalljes së luftës apo emergjencës, rishikimin e Kushtetutës dhe miratimin e një Kushtetute të re. Proçedura specifike që ndiqet në këtë rast parashikohet në nenet 157 e 158 të Kushtetutës.⁷⁵

Në *Francë*, *Kongresi* si bashkim i dy dhomave të Parlamentit për shqyrtimin dhe miratimin e ndryshimeve kushtetuese, paraqitet tradicional. Sipas nenit 89 paragrafët 2 e 3 të Kushtetutës Franceze përcaktojnë diskrecionin e Presidentit të Republikës, që pas miratimit në të dyja dhomat e Parlamentit, projektamendamenti kushtetues i propozuar nga Presidenti i Republikës me rekomandim të Kryeministrit mund të kalojë për shqyrtim në Kongres dhe të mos i nënshtrohet referendumit. Në vitin 1995, në më pak se një muaj, deputetët dhe senatorët francezë, të mbledhur në seancë të përbashkët modifikuan Kushtetutën e Republikës V-të në tre pika, dy prej të cilave veçanërisht delikate për nga këndvështrimi i ekuilibrit institucional: zgjerimi i fushës së përdorimit të referendumit nga ana e Presidentit (neni 11) dhe krijimi i një sesiioni parlamentar unik (neni 28); pika e tretë kishte të bënte me nenin 26 mbi rishikimin e normave për imunitetin parlamentar.⁷⁶

Në *Belgjikë* e në *Rumani*⁷⁷ bashkimi i dy dhomave të Parlamentit për realizimin e ndryshimeve kushtetuese është vetëm njëra nga fazat e procesit rishikues. Kështu, në *Belgjikë* diskutimi në Asamble Kombëtare me Mbretin bëhet nga dhomat e reja të Parlamentit si fazë

Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, 6^a edizione aggiornata a cura di Crisafulli F., Verona, CEDAM, 2001, fq. 83-84, etj.

⁷⁵ Për më tepër shih: Hoxhaj E., E drejtë kushtetuese e krahasuar (Rishikimi i Kushtetutave në Europë), vepër e cituar, fq. 88-89.

⁷⁶ Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2004, fq. 81.

⁷⁷ Shënim: Për tekstet e kushtetutave të Bullgarisë, Gjermanisë, Belgjikës, Rumanisë si dhe të tjera të cituara gjatë këtij artikulli janë shfrytëzuar dy botimet vijuese të Komisionit të Venecias së Këshillit të Europës: *Constitutions of Europe: Texts Collected by the Council of Europe Venice Commission*, Volume I, Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2004 dhe *Constitutions of Europe: Texts Collected by the Council of Europe Venice Commission*, Volume II, Boston, Brill Publisher, 2004.

e dytë e procesit, ndërkohë që si fazë e parë Parlamenti është shpërndarë që në momentin kur është vendosur dhe janë diskutuar ndryshimet kushtetuese të propozuara.

Në *Rumani*, pas shqyrtimit dhe miratimit në mbledhjen e përbashkët të të dyja dhomave të Parlamentit, kalohet në referendum të detyrueshëm të amendamenteve kushtetuese.⁷⁸

Në **modelin e dytë**, të shqyrtimit dhe miratimit të amendamenteve kushtetuese në kuadër të organeve të zakonshme legjislative, zakonisht vërejmë 4 tipologji kryesore të procedurave të rishikimit:

- shumica e cilësuar;
- miratimi i dyfishtë nga Parlamenti, shpesh me një interval minimal kohe të paracaktuar;
- vendimi i rishikimit të neneve të caktuara të Kushtetutës dhe aprovimi i një rishikimi të tillë nga dy legjislatura të njëpasnjëshme;
- nënshtrimi ndaj një referendumi, në disa raste fakultativ, pas miratimit parlamentar.⁷⁹

Miratimi i amendamenteve kushtetuese *me shumicë të cilësuar* përbën kushtin më të shpeshtë të vendosur në kushtetutat bashkëkohore europiane. Zakonisht kërkohet një konsensus i gjerë parlamentar që përfshin një shumicë të cilësuar prej dy të tretave apo tre të pestave të të gjithë anëtarëve të Parlamentit. Kërkesën për 2/3 e gjejmë në: Gjermani për secilën prej dhomave të parlamentit (neni 79 paragrafi 2 i Ligji Themelor Gjerman), Hungari (neni 24 paragrafi 3 i Kushtetutës), Portugali (neni 256 i Kushtetutës⁸⁰), në Poloni në dhomën e përfaqësuesve *Sejm* (neni 235 paragrafi 4 i Kushtetutës⁸¹) dhe në Shqipëri (nenin 177 paragrafi 3 i Kushtetutës tonë të vitit 1998, për miratimin e ndryshimeve kushtetuese kërkon një shumicë prej 2/3 të të gjithë anëtarëve të Kuvendit).

Miratimin e dyfishtë nga Parlamenti me një interval kohor reflektimi për projektin e rishikimit të Kushtetutës e gjejmë në disa shtete të Europës; në disa prej tyre janë parashikuar shprehimisht dy votime në intervale që zakonisht variojnë nga një deri në tre muaj, ndërsa në të tjera votimi i parë ka karakter propozues (do të thotë vendoset nëse do të bëhet rishikimi i Kushtetutës dhe cilat dispozita kushtetuese do të rishikohen) dhe votimi i dytë ka karakter miratues.

Kështu, në Itali, Lituani dhe Luksemburg parashikimet kushtetuese respektive (neni 138 paragrafi 1 i Kushtetutës Italiane, neni 148 paragrafi 3 i Kushtetutës së Lituaniës dhe neni 114 i Kushtetutës së Luksemburgut⁸²) përcaktojnë një afat diskutimesh për ndryshimet kushtetuese të miratuara prej të paktën 3 muajsh; në Greqi afati minimal ndërmjet votimeve është një muaj (neni 110 paragrafi 2 i Kushtetutës Greke); madje ka vende si Estonia ku janë

⁷⁸ Për më tepër shih: Hoxhaj E., E drejtë kushtetuese e krahasuar (Rishikimi i Kushtetutave në Europë), vepër e cituar, fq. 89-90.

⁷⁹ Po aty, fq. 91.

⁸⁰ Këtu kërkohet miratimi i amendamenteve kushtetuese nga 2/3 e deputetëve të pranishëm, por gjithsesi më shumë sesa shumica absolute e numrit të deputetëve që përbëjnë parlamentin.

⁸¹ Sqarim: kurse për t'u miratuar në Senatin Polak kërkohet shumica absolute e votave në prani të të paktën gjysmës së numrit të senatorëve.

⁸² Teksti i Kushtetutës së Luksemburgut është marrë nga: Constitution du Luxembourg, Ministère d'Etat, Luxembourg, Service Central de Législation, 2009.

parashikuar 3 votime në intervale të ndryshme kohore.⁸³

Mendojmë se paraqet shumë rëndësi ky afat reflektimi në të cilin vendoset për ndryshimet kushtetuese dhe do të ishte e pëlqyeshme që afate të tilla të ishin parashikuar edhe në Kushtetutën tonë, por mendojmë që kjo çështje – edhe në mangësi të parashikimit të shprehur në Kushtetutë, mund të gjejë rregullim specifik procedurial në Rregulloren e Kuvendit, sepse është shumë e rëndësishme që të ketë një diskutim sa më të gjerë dhe të sigurohet gjithëpërfshirja në procesin e realizimit të ndryshimeve kushtetuese. Kujtojmë këtu që, në vërejtjet e Komisionit të Venecias për ndryshimet kushtetuese të vitit 2008, ishte mënyra e shpejtë në të cilën u miratuan këto amendime pa diskutim të gjerë publik.⁸⁴

Në kushtetutat e para të periudhës postkomuniste në Kroaci (1990) dhe Slloveni (1991) procedura e rishikimit është e ndarë në dy faza ndërmjet të cilave dispozitat kushtetuese nuk parashikojnë ndonjë afat kohor të paracaktuar, por periudha ndërmjet dy votimeve paraqet një mënyrë reflektimi, sidomos meqenëse në votimin e parë vendoset së cilat dispozita kushtetuese do të rishikohen, kurse në votimin e dytë vendoset me shumicë të cilësuar për ndryshimet e rëna dakort në fazën e parë. Kushtetutat e këtyre vendeve kanë praktikë të ndryshimeve kushtetuese disa herë deri më tani.⁸⁵

Procedura e miratimit të amendamenteve kushtetuese në dy legjislatura të ndryshme duket sikur paraqet garanci për ngurtësi më të madhe të Kushtetutës dhe qëndrueshmëri më të madhe në kohë të saj. Këtë tipologji të procedurës e gjejmë në: Belgjikë (neni 195 i Kushtetutës), Hollandë (neni 137 paragrafët 3 e 4 të Kushtetutës), Danimarkë (nenet 41 dhe 88 të Kushtetutës Daneze – versioni i konsoliduar i vitit 1953), në Kushtetutën Spanjolle për rishikimin e plotë ose për rishikimin e pjesshëm të Titullit paraprak, Kapitullit II, Seksionit 1 të Titullit I ose Titullit II (neni 168 paragrafët 1 e 2), si dhe në Kushtetutën Finlandeze (neni 73)

Praktika e shteteve që e përdorin këtë formulë ka treguar që ”vështirësia”, që ajo shfaq në pamje të parë, është shmangur duke lënë fillimin e procedurës së rishikimit të Kushtetutës në sesionin e fundit të legjislaturës, në mënyrë që Parlamenti të mos shpërndahet më herët, por shpërndarja e parashikuar në procedurën e rishikimit të ”koinçidojë” me zgjedhjet parlamentare të radhës.⁸⁶

Nënshtrimi i amendamenteve kushtetuese ndaj një referendumi (në disa raste fakultativ) pas miratimit parlamentar është një karakteristikë tjetër e disa prej formulave të rishikimit të Kushtetutës në diversitetin e zgjidhjeve në shtetet e Europës kontinentale. Në këto raste,

⁸³ Neni 163 i Kushtetutës së Estonisë ia nënshtroi projektamendamentin kushtetues tre leximeve në parlament dhe procedura që do të ndiqet për amendimin përcaktohet në leximin e tretë, nëse do të jetë me referendum, me dy votime të tjera vijuese në parlament apo me miratim në parlament si çështje urgjence (periudha kohore mes leximit të parë dhe të dytë duhet të jetë të paktën 3 muaj, kurse mes leximit të dytë dhe atij të tretë duhet të jetë të paktën një muaj – nenet 162-166 të kushtetutës në fjalë përcaktojnë shumicën e nevojshme për miratim gjatë realizimit të procedurave përkatëse).

⁸⁴ Mendimi 491/2008 të Komisionit të Venecias “Për ndryshimet e Kushtetutës së RSH të miratuara me 21 prill 2008”, pika 5.

⁸⁵ Sqarojmë këtu se deri tani Kushtetuta Kroate është rishikuar 4 herë (12.12.1997, 09.11.2000, 28.03.2001 dhe 06.07.2010 marrë nga http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=en&p_country=HRV&p_classification=01.01&p_origin=COUNTRY&p_sortby=SORTBY_COUNTRY), kurse Kushtetuta Sllovene është rishikuar 5 herë në: 14.07.1997, 25.07.2000, 07.03.2003, 15.06.2004 dhe 20.06.2006.

⁸⁶ Hoxhaj E., *E drejtë kushtetuese e krahasuar (Rishikimi i Kushtetutave në Europë)*, vepër e cituar, fq. 94.

doktrina kushtetuese flet për referendum kushtetues të *detyrueshëm* dhe referendum kushtetues *fakultativ*.⁸⁷

Aktualisht referendumin kushtetues të *detyrueshëm* për amendimet kushtetuese e gjejmë në: Austri (neni 44 paragrafi 2 i Kushtetutës) Irlandë (nenin 46 i Kushtetutës), Danimarkë (neni 88 i Kushtetutës), Spanjë për rishikimin tërësor të Kushtetutës (neni 168 i Kushtetutës), Zvicër (neni 193 i Kushtetutës), Rumani (neni 147 paragrafi 3 i Kushtetutës), Estoni (neni 162 i Kushtetutës estoneze: këtu referendumi është i detyrueshëm vetëm nëse kërkohet rishikimi për Kapitullin I “Dispozita të përgjithshme” dhe Kapitullin XV “Rishikimi i kushtetutës”) dhe Lituanë (neni 148 paragrafët 1 e 2 të Kushtetutës Lituaneze, edhe këtu referendumi është i detyrueshëm vetëm për çështje të caktuara të rishikimit kushtetues: neni 1 që përcakton se “*Shteti i Lituanisë është një republikë demokratike e pavarur*”, si dhe dispozitat kushtetuese të Kapitujve 1 dhe 14).

Referendumi fakultativ ose “kundrejt kërkesës” është i parashikuar në nenin 170 të Kushtetutës Sllovene, nenin 44 paragrafi 3 të Kushtetutës Austriake për rishikimin e pjesshëm, nenet 163-164 të Kushtetutës Estoneze, nenin 86 paragrafët 1 e 3 të Kushtetutës Kroate, nenin 167 paragrafi 3 të Kushtetutës Spanjolle për rishikimin e pjesshëm, neni 138 paragrafi 2 i Kushtetutës Italiane,⁸⁸ Kapitulli 8 neni 15 paragrafi 3 i Kushtetutës Suedeze.⁸⁹ Edhe Kushtetuta jonë në nenin 177 paragrafët 4 e 5, parashikon mundësinë e referendumit fakultativ, që sqarohet në çështjen vijuese.

Duke e parë Kushtetutën si një akt politiko-juridik, që përcakton “rregullat e lojës” politike e institucionale në vend, mund të themi se formula e rishikimit të Kushtetutës përcakton çelësin për të hyrë në këto rregulla, çelësin për t’i prishur apo modifikuar ato. Prandaj paraqet rëndësi të veçantë, parashikimi përkatës i formulës së rishikimit, e cila është garantuesja e qëndrueshmërisë së Kushtetutës, e cila nuk nënkupton pandryshueshmërinë e saj, por është e lidhur me ngurtësinë ose me mundësinë për të ndryshuar Kushtetutën, për ta përshtatur me kushtet dhe rrethanat e reja.

2. A garanton gjithëpërfshirje procedura e rishikimit e parashikuar në nenin 177 të Kushtetutës tonë?

Kushtetuta jonë e vitit 1998 është një Kushtetutë e ngurtë, ngurtësia e të cilës parashikohet dhe garantohet nga formula e rishikimit e parashikuar në nenin 177 të saj. Siç e kemi theksuar edhe më sipër, qëllimi kryesor i formulave të rishikimit është mbrojtja e Kushtetutës, garantimi i qëndrueshmërisë së saj, që shprehet në vështirësimin e mundësisë së realizimit të rishikimit, me qëllim që të arrihet konsensusi maksimal për përmbajtjen e ndryshimeve të synuara. Megjithatë, praktika e deritanishme e ndryshimeve të Kushtetutës

⁸⁷ Po aty.

⁸⁸ Sqarim: Amendamentet kushtetuese të miratuara i nënshtrohen referendumit nëse, brenda 3 muajve nga publikimi i tyre, paraqitet një kërkesë e tillë nga 1/5 e deputetëve të secilës dhomë, nga 500.000 zgjedhës ose nga 5 Këshilla Rajonale.

⁸⁹ Projektamendamenti kushtetues i mbetur pezull deri në votimin e dytë nga Parlamenti i ri mund t’i nënshtrohet referendumit nëse për këtë çështje, brenda 15 ditëve nga data e votimit të parë, paraqitet një mocion prej një grupi prej 1/10 së gjithë anëtarëve të Parlamentit dhe në favor të të cilit votojnë jo më pak se 1/3 e anëtarëve të Parlamentit.

tonë paraqet ndryshime të shpeshta për një periudhë relativisht të shkurtër: Janar 2007, Prill 2008 dhe Shtator 2012. Në të tre rastet, ndryshimet kushtetuese u kaluan me shumicë të cilësuar në Kuvend, madje në vitet 2007 e 2008, ndryshimet kushtetuese u zhvilluan pa debat publik, gjë për të cilën u bënë përpjekje "riparimi" në ndryshimet kushtetuese të 2012-ës (kjo edhe si pasojë e presionit ndërkombëtar të ushtruar mbi politikën⁹⁰).

Për të konkluduar nëse procedura e rishikimit, e parashikuar në nenin 177, garanton gjithëpërfshirje, duhet të analizojmë fazat nëpër të cilat kalon projektamendamenti kushtetues.

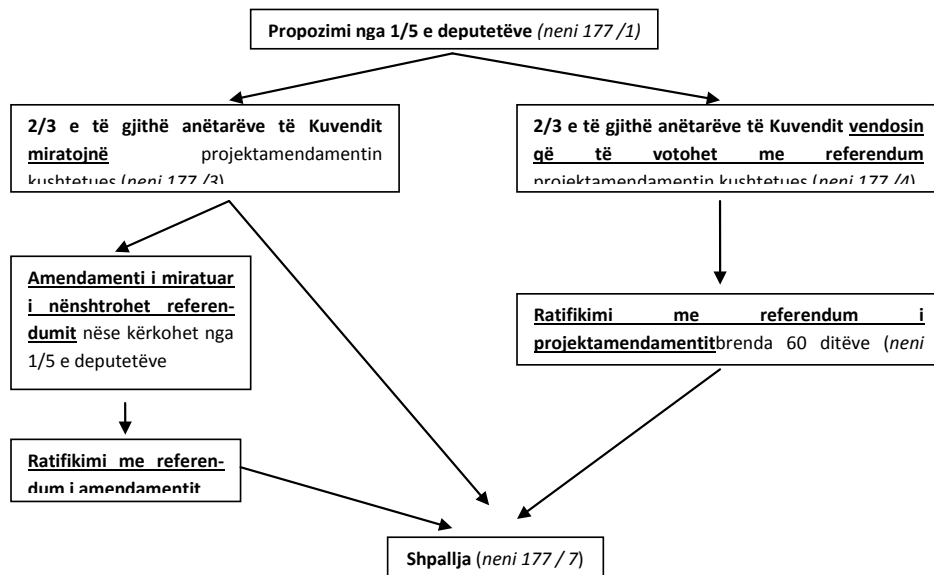
Proçesi rishikues, ashtu si procedura e miratimit të ligjeve të zakonshme, kalon në tre faza:

- 1) iniciativa;
- 2) shqyrtimi dhe miratimi;
- 3) shpallja, të cilat analizohen në vijim.

a) *Iniciativa për rishikimin e Kushtetutës*, sipas nenit 177 paragrafi 1, mund të ndërmerret nga jo më pak se një e pesta e deputetëve.

b) Në fazën e dytë, Kushtetuta e vitit 1998 në thelb të procedurës së rishikimit ka *shumicën e cilësuar prej dy të tretash të të gjithë anëtarëve të Kuvendit*, pavarësisht parashikimit fakultativ të referendumit kushtetues.

Skema 1 (Rruga që ndjek projektamendamenti kushtetues deri në shpalljen nga Presidenti i Republikës)



Konkretisht, projektamendamenti i propozuar, për shqyrtimin parlamentar, siç pasqyrohet edhe në skematizimin e mësipërm të procedurës së rishikimit, mund të vijojë në dy drejtime:

⁹⁰ Kujtojmë këtu, ndër të tjera, vërejtjet e Komisionit të Venecias për ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 për mënyrën e shpejtë në të cilën u miratuan këto amendime pa diskutim të gjerë publik.

i. Njëri drejtim është që projekti të miratohet nga një shumicë e cilësuar prej jo më pak se dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit (neni 177 paragrafi 3). Që këtu pastaj mund të kalohet në fazën e tretë, shpalljen.

ii. Drejtimi tjetër konsiston në nënshtrimin ndaj referendumit të projektamendamentit kushtetues të propozuar, pasi këtë ta ketë vendosur Kuvendi me shumicë prej dy të tretash të të gjithë anëtarëve.⁹¹ Në këtë rast referendumit i nënshtrohet projektamendamenti i paraqitur, ndryshe nga rasti i parë i përmendur kur referendumit i nënshtrohej amendamenti kushtetues i miratuar.

i. Sipas drejtimit të parë, procedurës së miratimit me dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, Kushtetuta e 1998-ës është rishikuar tre herë: në Janar 2007⁹², në Prill 2008⁹³ dhe në Shtator 2012⁹⁴. Të tre amendimet u mbështetën nga dy partitë më të mëdha politike, të cilat ishin respektivisht në pushtet dhe në opozitë. Në kuadër të praktikës tonë të ndryshimeve kushtetuese, Shtatori 2012 shënoi në fakt edhe një vendimmarrje rrëzuese të Parlamentit ndaj një nisme ndryshimesh kushtetuese të marrë nga partia e opozitës së kohës (Partia Socialiste), të cilat lidheshin me zgjedhjen me shumicë të cilësuar të anëtarëve të Gjykatës së Lartë e asaj Kushtetuese, anëtarëve të KLD dhe Prokurorit të Përgjithshëm.

Në disa raste, sic shihet edhe nga skema 1 më sipër, nuk kalohet menjëherë në shpalljen e amendamenteve kushtetuese të realizuara, por neni 177 paragrafi 5 parashikon mundësinë e zgjatjes së procedurës në fazën e dytë; kjo konsiston në nënshtrimin ndaj referendumit të amendamentit kushtetues të miratuar, *nëse këtë e kërkon një e pesta e të gjithë anëtarëve të Kuvendit*. Kjo procedurë shtesë e rënduar, mund të interpretohet edhe si një armë kontrolli më shumë në duart e opozitës, e cila duke ushtruar këtë mundësi të dhënë nga Kushtetuta, ia nënshton refleksionit të përgjithshëm popullor një modifikim “të diskutueshëm” të Kushtetutës të realizuar nga shumica qeverisëse.⁹⁵

Neni 177 paragrafi 5 i Kushtetutës përcakton vetëm të drejtën e një të pestës së të gjithë anëtarëve të Kuvendit për të kërkuar që amendamenti kushtetues i miratuar t’i nënshtrohet referendumit dhe nuk përcakton afatin kohor brenda të cilit grupi i deputetëve mund të ushtrojë këtë të drejtë kushtetuese.⁹⁶ Kjo çështje gjen zgjidhje në pjesën “Për referendumet” të Kodit të vjetër Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë⁹⁷ (kjo pjesë, sipas nenit 185 të Kodit të ri Zgjedhor të vitit 2008, “*mbetet në fuqi deri në miratimin e ligjit të ri për referendumet e përgjithshme dhe vendore*”), në nenin 123 paragrafi 2 të të cilit përcaktohet se kërkesa për

⁹¹ Neni 177 paragrafi 4 i Kushtetutës “Kuvendi mund të vendosë me dy të tretat e të gjithë anëtarëve të tij që projektamendamentet kushtetuese të votohen me referendum...”.

⁹² Amendamentet kushtetuese të Janarit 2007 modifikuan nenet 109 paragrafi 1 dhe 154 paragrafi 1, të cilët realizuan, respektivisht, zgjatjen nga 3 në 4 vjet të mandatit të organeve përfaqësuese të njëjësive bazë të qeverisjes vendore, si dhe rritjen e numrit të anëtarëve të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve nga 7 në 9 anëtarë.

⁹³ Në Prill 2008 procesi rishikues preku një varg dispozitash: shfuqizimin e Pjesës së dymbëdhjetë “Për Komisionin Qendror të Zgjedhjeve” dhe modifikimet në nenet 64, 65, 67, 68, 87, 88, 104, 105, 149, që kryesisht kanë të bëjnë me reformat në zgjedhjen e Parlamentit dhe të Presidentit, mocionet e besimit dhe mosbesimit ndaj Kryeministrit, mandatin e Prokurorit të Përgjithshëm dhe raportin e tij me Kuvendin.

⁹⁴ Ndryshimet kushtetuese të Shtatorit 2012 ndryshuan përmbajtjen e neneve 73, 126 dhe 137, të cilat u referohen respektivisht statusit dhe imunitetit të deputetit, anëtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë.

⁹⁵ Hoxhaj E., *E drejtë kushtetuese e krahasuar (Rishikimi i Kushtetutave në Europë)*, vepër e cituar, fq. 105.

⁹⁶ Neni 177 paragrafi 5 i Kushtetutës “*Amendamenti kushtetues i miratuar i nënshtrohet referendumit, kur këtë e kërkon një e pesta e të gjithë anëtarëve të tij*”.

⁹⁷ I miratuar me ligjin nr. 9087, datë 16.06.2003 dhe ndryshuar me ligjin nr.9297, datë 21.10.2004, ligjin nr. 9341, datë 10.01.2005 dhe ligjin nr. 9371, datë 14.04.2005.

referendum i dorëzohet Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit brenda 15 ditëve nga miratimi i amendamentit kushtetues nga Kuvendi. Në praktikën shqiptare të procedurës së rishikimit të Kushtetutës së vitit 1998 duhet përmendur nisma e një partie të vogël të Parlamentit të kohës, e cila ndërmoi mbledhjen e firmave të nevojshme për zhvillimin e referendumit kushtetues. Ajo dështoi në nismën e vet, pasi nuk i realizoi dot 28 firmat e nevojshme për t'i drejtuar kërkesën Gjykatës Kushtetuese për t'ia nënshtruar referendumit amendamentet kushtetuese.

Procedura për miratimin e amendamenteve kushtetuese me shumicë të cilësuar prej dy të tretave të të gjithë anëtarëve të kuvendit, mendojmë se krijon kushtet e nevojshme për sigurimin e dakortësisë për ndryshimet kushtetuese jo vetëm të partisë në pushtet por edhe prej partisë më të madhe opozitare. Kjo vërtetohet edhe nga praktika e ndryshimeve kushtetuese të realizuara deri tani, por edhe nga ato të porealizuara nëse kujtojmë këtu vendimmarrjen rrëzuese në 2012-ën për propozimet për ndryshimet kushtetuese, të cilat lidheshin me zgjedhjen me shumicë të cilësuar të anëtarëve të Gjykatës së Lartë e asaj Kushtetuese, anëtarëve të KLD dhe Prokurorit të Përgjithshëm.

Në këtë këndvështrim, mund të themi se formula e rishikimit të Kushtetutës e parashikuar në nenin 177 paragrafi 3, krijon premisat e nevojshme për realizimin e një kompromisi të gjerë për realizimin e ndryshimeve kushtetuese. Ajo është parashikuar si e tillë për të garantuar gjithëpërfshirjen që siguron kompromisi i dy partive kryesore më të mëdha drejtuese e përfaqësuese në vend.

Sidoqoftë, besojmë se në një përfaqësim parlamentar me 3 “pole” (PS-PD-LSI), siç është vitet e fundit, apo ndonjë kombinim tjetër të ngjashëm që mund të jetë në të ardhmen për shkak të sistemit zgjedhor të parashikuar për zgjedhjet parlamentare, mendojmë se gjithëpërfshirja garantohet nga klauzola e parashikuar në paragrafin 5 të nenit 177 - nënshtrimi ndaj referendumit i amendamenteve të miratuara. Me ç'argument? Në hipotezën që dy prej “poleve” të mund të realizojnë shumicën e nevojshme për realizimin e ndryshimeve kushtetuese, poli i tretë, cilido qoftë, do të ketë mundësinë që t'ia nënshtrojë referendumit amendamentin e miratuar, nëse realizon firmosjen e kërkesës prej një të pestës së deputetëve. Matematikisht, kemi 1/5-ën përballë 4/5-ve. Do të thotë se në këtë rast, gjithëpërfshirja nuk është më thjesht “dy të tretat” që parashikohen në paragrafin 3 të nenit 177, por indirekt dalin “katër të pestat” e paragrafit 5. Prandaj, mendojmë se kjo jep garanci për gjithëpërfshirje për realizimin e ndryshimeve kushtetuese. Nëse ndryshimet nuk i pranojnë 4/5 e deputetëve, edhe pse formalisht ndryshimet mund të realizohen me votat e shumicës prej 2/3, ekziston gjithmonë mundësia që 1/5-a t'ia nënshtrojë amendamentet e miratuara referendumit.

ii. Drejtimi tjetër i realizimit të ndryshimeve kushtetuese nëpërmjet nënshtrimit ndaj referendumit të projektamendamentit kushtetues të propozuar, pasi të jetë vendosur nga Kuvendi me shumicë prej dy të tretash të të gjithë anëtarëve, mendojmë se paraqet një variant praktikisht të porealizueshëm. Këtë qëndrim e mbajmë sepse nuk mendojmë që të ketë ndonjë variant praktik në të cilin forcat, që propozojnë dhe realizojnë ndryshimet kushtetuese, të mund t'ia nënshtrojnë projektamendamentin referendumit popullor, kur kanë mundësinë efektive që ta miratojnë vetë atë. Por gjithsesi kjo procedurë e parashikuar në paragrafin 4 të nenit 177 mund të përdoret nga legjislatori për çështje veçanërisht të rëndësishme për jetën e vendit, raste në të cilat arsyetohet i rëndësishëm së veçantë miratimi popullor.

c) Faza e tretë, shpallja, është detyrë e Presidentit të Republikës, i cili nuk mund të ushtrojë të drejtën e vetos për ligjet e miratuara nga Kuvendi për rishikimin e Kushtetutës (neni 177 paragrafi 6). Siç shihet, edhe në këtë fazë, ka ndryshim mes procesit rishikues dhe procesit të adoptimit të ligjeve të zakonshme, pasi në këtë të fundit Presidentit të Republikës i njihet e drejta e ushtrimit të vetos pezulluese, që konsiston në të drejtën për t'ia kthyer ligjin për rishqyrtim Parlamentit vetëm një herë.⁹⁸ Ai, gjithashtu, detyrohet të shpallë ligjin e miratuar me referendum, i cili hyn në fuqi në datën e parashikuar në vetë ligjin (neni 177 paragrafi 7).

Ndërsa, në rastin kur ligji kushtetues është miratuar nga Parlamenti me shumicën e kërkuar prej dy të tretave të të gjithë anëtarëve të tij dhe nuk ka pasur kërkesë për t'ia nënshtruar referendumit, atëherë mund të themi se, pavarësisht përjashtimit të të drejtës së vetos për shpalljen e ligjeve kushtetuese, Kryetari i shtetit nuk vendoset përpara detyrimit për ta shpallur ligjin, pasi edhe nëse nuk e bën, pas kalimit të afatit të përcaktuar në vetë Kushtetutën, ai shpallet në fletoren zyrtare dhe hyn në fuqi sipas të njëjtave modalitete të parashikuara.

Nga sa më sipër, mund të konstatojmë se procedura e rishikimit të Kushtetutës sonë, e parashikuar në nenin 177 të Kushtetutës, luan një funksion garantimi të dyfishtë, pasi kjo dispozitë, përveç sigurimit të “ngurtësisë” kushtetuese në krahasim me ligjet e zakonshme, synon garantimin e një konsensusi me bazë të gjerë për realizimin e amendamenteve kushtetuese.

3. A përfshihen dispozitat për procedurat e rishikimit të Kushtetutës në “bërthamën e ngurtë” të saj?

Kur flitet për rishikim të Kushtetutës nënkuptohet ruajtja e bërthamës së Kushtetutës së modifikuar, pra të asaj pjese që disa e quajnë si “bërthamë e ngurtë” e Kushtetutës. Prandaj, dispozita të caktuara të Kushtetutës mund të përjashtohen nga çdo rishikim, pasi atyre “u jepet” vlerë supra – kushtetuese.⁹⁹ Koncepti i përgjithshëm për një “bërthamë të ngurtë” të Kushtetutës rreth të cilës zhvillohet i tërë sistemi kushtetues i referohet një grupi parimesh, aq të fortë e kompakt sa t'i rezistojë rrjedhës së kohës dhe standarteve të mundshme të pranuar në shtete të ndryshme, mohimi i të cilave do të çonte në një tjetërsim të pakthyeshëm të identitetit të atij rendi juridik, i cili do të humbte karakteristikat e veta fillestare për t'u transformuar në një kuadër juridik dhe institucional krejt të ndryshëm.

Gjithashtu, lejimi i mundësisë së realizimit të rishikimit tërësor të Kushtetutës në disa shtete si: Austri, Spanjë e Zvicër duket sikur përbën një faktor kritik ndaj teorisë së “bërthamës” kushtetuese, sepse nga një vështrim sipërfaqësor mund të ngjajë kontradiktore hipoteza e bashkë-ekzistencës së një “bërthame të ngurtë” të Kushtetutës dhe njohjes së ligjshmërisë së riformulimit tërësor të dispozitave kushtetuese, pavarësisht parashikimit të procedurave tepër “të rënduara”. Megjithatë “bërthama e ngurtë” dhe rishikimi tërësor nuk janë thelbësisht të

⁹⁸ Neni 85 paragrafi 1 i Kushtetutës "Presidenti i Republikës ka të drejtë të kthejë ligjin për rishqyrtim vetëm një herë."

⁹⁹ Në kuadër të literaturës së gjerë të konsultuar në këtë rast përmendim: Ardant P., (*Manuel*) *Institutions politiques & droit constitutionnel*, vep.cit., fq.82; Camerlengo Q. tek Quaderni del “Gruppo di Pisa”, *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006, fq.41; Morbidelli G., Pegoraro L., et., *Diritto pubblico comparato*, vep.cit., fq.77, Omari L., Anastasi A., *E drejta kushtetuese*, ribotim, Tiranë, SHB ABC, 2010, fq.37.

papajftueshme. Në rendet juridike në të cilat rishikimi tërësor është objekt i një konfigurimi të shprehur, argumentohet se ripërcaktimi i bërë i seteve kushtetuese është gjithashtu shprehje e një pushteti kushtetues të derivuar, pasi rishikimi i prezumuar nuk përcakton asnjë tjetërsim të identitetit të shtetit, edhe pse çon në një ristrukturim të përgjithshëm të disiplinës kushtetuese.¹⁰⁰

Zgjidhja e vazhdimësisë së evolucionit të sistemit mund të ketë vend vetëm nëpërmjet riaktivizimit të një pushteti kushtetues tjetër, të ri: ky, në fakt, pasqyron “aftësinë për të dalë jashtë marrëdhënieve bazë në shoqëri, për t’i dhënë asaj, nga jashtë, një rend të ri juridik”. Për t’a thjeshtuar në maksimum: vetëm shkatërrimi i “bërthamës së ngurtë” provokon rishfaqjen e pushtetit kushtetues.¹⁰¹

Në grupin e këtyre dispozitave bëjnë pjesë ato parime, të cilat përjashtohen nga mundësia e rishikimit për shkak të cilësive supreme apo themelore dhe të bashkëlidhura me parimet e tjera, përbëjnë “bërthamën e ngurtë”. Bëhet fjalë për dispozita kushtetuese, ndalimi i rishikimit të të cilave bëhet me qëllim që të mos lejohen ato ndryshime, që do të cënonin rëndë përmbajtjen demokratike të saj dhe mbi këtë bazë, do të mund të krijoheshin kushte të favorshme për ndërmarrjen e veprimeve antidemokratike. Konkretisht, flitet për ato nene të Kushtetutës që garantojnë thelbin dhe përmbajtjen demokratike të shtetit. Përgjithësisht, si të tilla përmenden: a) parimet politiko – juridike të vëna në themelet e Kushtetutës; b) parimet në përmbajtje të deklaratave të të drejtave; c) dispozitat për formën e qeverisjes apo të shtetit; c) dispozitat për procedurat e rishikimit të Kushtetutës; e kështu me radhë. Mjaft kushtetuta e sanksionojnë shprehimisht ndalimin e rishikimit të dispozitave të sipërpërmendura.

Argumentimet për pandryshueshmërinë e dispozitave të rishikimit i gjejmë edhe në qëllimet e këtyre dispozitave si “roje” të Kushtetutës, madje në mundësinë që nëpërmjet tyre të mund të ndryshohen rregullat e lojës politike për raportet kushtetuese, prandaj në këtë aspekt ato përbëjnë “çelësin” e ndryshimit të rregullave të lojës. Duke qenë “çelësi” që ruan “rregullat e lojës” të përcaktuara në Kushtetutë, ndryshimi i procedurës së rishikimit do të sillte ndryshimin e balancave dhe numrave, konsensusi i të cilave kërkohet për të ndryshuar Kushtetutën, gjë që mund të çojë në një ndryshim të vetë formës së shtetit. Shembullin më të mirë ilustroes, këtu mund ta marrim nga historia e të drejtës tonë kushtetuese kur u realizuan ndryshimet kushtetuese që sollën kalimin nga Republika në Monarki në vitin 1928. Ajo që solli ndryshimin e formës së qeverisjes në atë kohë nuk ishte një vullnet i përgjithshëm apo konsensus i përgjithshëm fillestar për të ndryshuar formën e qeverisjes, por pasojë e ndryshimit të nenit 141¹⁰² që parashikonte procedurën për rishikimin e Kushtetutës.

Në vitin 1928, miratimi i një shtojce në nenin 141 “*Rishikimi i përgjithshëm i Statutit i përket Asamblesë Kushtetuese. Kur vendoset nevoja e rishikimit të përgjithshëm të Statutit, sipas procedurës së caktueme në këtë nen, të dy dhomat quhen vetiu të shpërndame dhe dekretohen zgjedhje për asamblenë kushtetuese, simbas nenit 47 të Statutit*”, ishte shkaku kryesor procedural që solli kalimin nga Republika në Monarki pavarësisht ekzistencës së një dispozite ndaluese *eksplicite* të shprehur në paragrafin e fundit të nenit 141 për

¹⁰⁰ Për më tepër shih: Camerlengo Q. tek Quaderni del “Gruppo di Pisa”, *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, vep.cit., fq.77.

¹⁰¹ Po aty, fq.78-80.

¹⁰² Neni 141 i *Statutit Themeltar të Republikës Shqiptare* (1925), Tiranë, Shtypshkronja NIKAJ, 1925.

pandryshmërinë e formës republikane të shtetit¹⁰³.¹⁰⁴ Kujtojmë që edhe në eksperiencën kushtetuese botërore pasoja të tilla të ndryshimit të rendit kushtetues kanë ndikuar në rregullimet e mëvonshme për qëllimet e "mësimit nga e kaluara":

- në Gjermani, Kushtetuta e Vajmarit e vitit 1919, që njihej si Kushtetuta më liberale e shekullit XX, është konsideruar pjesërisht përgjegjëse për lindjen e nazizmit.¹⁰⁵ Ajo ka qenë në fuqi në Gjermani gjatë periudhës së Republikës së Vajmarit (1919-1933), por meqë nuk u shfuqizua formalisht, mbeti në fuqi edhe gjatë sundimit nazist (1933-1945). Në vitin 1933, pasi u emërua Kancelar, Hitleri duke iu referuar nenit famëkeq 48 pezulloi të drejtat themelore të parashikuara në nenet 114, 115, 117, 118, 123, 124 dhe 153. Pastaj me 24 mars 1933 miratoi një ligj kushtetues që i jepte të drejtën qeverisë federale që në rast nevojë të miratonte ligje të cilat mund të devijonin nga parashikimet kushtetuese. Kompetencat e landeve iu transferuan *Reich*-ut, kurse *Reichsrat*-i një muaj më vonë u shpërnda. Pas vdekjes së Presidentit në gusht, kompetencat e tij i përvetësoi Hitleri.¹⁰⁶ Si një përpjekje për të ndrequr problemet që u bënë shkak për vendosjen e sundimit nazist nëpërmjet zbatimit të disa dispozitave të Kushtetutës së Vajmarit, kur u hartua *Ligji Themelor Gjerman* i vitit 1949, u vendosën kufizimeve absolute në procesin e rishikimit të tij.

- Edhe në SHBA institucionet publike janë të shenjura nga historia dhe eksperiencia përkatëse, e cila bën dallimin në drejtim të organizimit dhe procedurave që i krijojnë dhe rezonancës që patën në vijim të realizimit të amendamenteve kushtetuese atje.¹⁰⁷

Prandaj, edhe praktika jonë kushtetuese, e tashme dhe e ardhme, duhet të marrë "mësimet" e veta prej të kaluarës dhe të krijojë mekanizmat e vet mbrojtës.

4. Në vend të konkluzioneve: Përse nuk duhet ndryshuar procedura e rishikimit të Kushtetutës e parashikuar në nenin 177?

Në kuadër të gjithë analizës së bërë më sipër, mendojmë që përveç argumentit të pandryshueshmërisë së procedurës së rishikimit të Kushtetutës të parashikuar në nenin 177 sepse është pjesë e "bërthamës së ngurtë të saj" si "çelësi që ruan rregullat e lojës", edhe e kaluara jonë historike e ndryshimeve kushtetuese të vitit 1928, duhet të na japë mësim për kujdesin dhe maturinë në paprekshmërinë e procedurës së rishikimit.

Ndër argumentat e pandryshueshmërisë së procedurës së rishikimit të Kushtetutës, qoftë edhe në drejtim të forcimit të këtij neni duke i dhënë ngurtësi më të madhe, theksojmë disa nga pasojat e "ngurtësisimit të tepërt" të kushtetutave, ndër të cilat doktrina dhe eksperiencia botërore tregojnë: a) mundësinë e realizimit të modifikimeve kushtetuese në rrugë

¹⁰³ Përmblajtja *eksplicite* e nenit 141 paragrafi i fundit i Statutit Themeltar të Republikës Shqiptare (1925): *Forma Republikane e Shtetit nuk mund të "ndërrohet me as një mënyrë*.

¹⁰⁴ Shih edhe: Anastasi A., *Institucionet politike dhe e drejta kushtetuese në Shqipëri (1912-1939)*, Tiranë, 1998, fq. 126

¹⁰⁵ KING-HALL S., Ullmann R. K., *German Parliaments: A study of the development of representative institutions in Germany*, London, Hansard Society, 1954, fq. 94.

¹⁰⁶ Po aty, fq. 95.

¹⁰⁷ Jackson V., Tushnet M., *Comparative constitutional law*, Second edition, New York, Foundation Press, 2006, fq. 151.

ekstrakonstitucionale (që përgjithësisht vjen si pasojë e nevojave “konkrete”, praktike e reale, që shfaqen në rendin juridik konkret); ose b) mundet që në praktikë të gjendemi përballë rishikimeve joformale të Kushtetutës, madje si rast përjashtimor i veçantë paraqitet edhe mundësia e abrogimit të Kushtetutës.¹⁰⁸

Sugjerojmë, që si në shembujt e Ligjit Themelor Gjerman (neni 79 paragrafi 3), Kushtetutës Greke (neni 110), Kushtetutës Italiane (neni 139), Portugeze (neni 290 paragrafi 1, pika b, d), Turke (neni 4)¹⁰⁹, edhe në Kushtetutën tonë mund të shtohen nene që vendosin kufizime absolute për përmbajtjen materiale të rishikimit të Kushtetutës, si për shembull:

- Paprekshmëria ose përjashtimi nga rishikimi i parimeve themelore të Kushtetutës tonë (nenet 1-14);
- Si dhe paprekshmëria ose përjashtimi nga rishikimi i parimeve të përgjithshme në përmbajtje të pjesës së dytë të Kushtetutës tonë për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut (nenet 15-20).

Besojmë se gjithsesi këto përbëjnë kufizime *implicite* në një proces rishikues të mundshëm, gjë që vjen nga mënyra se si është e strukturuar Kushtetuta jonë e vitit 1998 dhe vendi që ato zënë si parime në themel të rendit kushtetues, ndryshimi i të cilave nuk do të përbënte thjesht rishikim të Kushtetutës, por krijim të një rendi të ri kushtetues, pasi ato janë dispozita të bërthamës së ngurtë të Kushtetutës tonë.

Bibliografia

Literaturë shqiptare dhe e huaj

- Anastasi A., *Institucionet politike dhe e drejta kushtetuese në Shqipëri (1912-1939)*, Tiranë, 1998.
- Ardant P., (*Manuel*) *Institutions politiques & droit constitutionnel*, 6^e édition, Paris, 1994.
- Biscarettidi Ruffia P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, quarta edizione, Milano, 1980.
- Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, 6^a edizione aggiornata a cura di Crisafulli F., Verona, CEDAM, 2001.
- Groppi T., *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001.
- Hoxhaj E., *E drejtë kushtetuese e krahasuar (Rishikimi i Kushtetutave në Europë)*, (Monografi), Tiranë, SHB Gurten, 2013.
- Jackson V., Tushnet M., *Comparative constitutional law*, Second edition, New York, Foundation Press, 2006.

¹⁰⁸ Për më tepër shih: Groppi T., *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001, fq. 51-52; Hoxhaj E., *E drejtë kushtetuese e krahasuar (Rishikimi i Kushtetutave në Europë)*, vepër e cituar, fq. 159-166.

¹⁰⁹ Për më tepër shih: Rigaux M., *La theorie des limites materielles a l'exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, 1985, fq. 47-50.

- KING-HALL S., Ullmann R. K., *German Parliaments: A study of the development of representative institutions in Germany*, London, Hansard Society, 1954.
- Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2004.
- Omari L., Anastasi A., *E drejta kushtetuese*, ribotim, Tiranë, SHB ABC, 2010.
- Quaderni del “Gruppo di Pisa”, *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006.
- Rigaux M., *La theorie des limites materielles a l'exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, 1985.
- Alimehmeti E., Hoxhaj E., Baraku I., “The effects of the ‘formula’-s of constitutional revision into the constitutional text in relation to their first adoption” botuar në *Proceedings Booktë Konferencës Shkencore Ndërkombëtare ICES '13 “4th International Conference on European Studies – Social, Economic and Political Transition of the Balkans”* Gropi T., *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001.
- Mendimi 491/2008 të Komisionit të Venecias “Për ndryshimet e Kushtetutës së RSH të miratuara me 21 Prill 2008”.

Legjislacion

- Ligji nr.8417 datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”.
- Ligji nr.9675 datë 13.1.2007 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417 datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë””.
- Ligji nr.9904 datë 21.4.2008 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417 datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar”.
- Ligji nr. 88/2012 datë 18.9.2012 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417 datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar”.
- Ligji nr.9087, datë 16.06.2003 " Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", ndryshuar me ligjin nr.9297, datë 21.10.2004, ligjin nr.9341, datë 10.01.2005 dhe ligjin nr.9371, datë 14.04.2005)
- *Constitution du Luxembourg*, Ministère d’Etat, Luxembourg, Service Central de Législation, 2009.
- *Constitutions of Europe: Texts Collected by the Council of Europe Venice Commission, Volume I*, Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2004.
- *Constitutions of Europe: Texts Collected by the Council of Europe Venice Commission, Volume II*, Boston, Brill Publisher, 2004.
- *Kushtetuta Franceze e Republikës I – 1793* (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>).
- *Statuti Themeltar të Republikës Shqiptare* (1925), Tiranë, Shtypshkronja NIKAJ, 1925.

DEBATE BASHKËKOHORE MBI STRUKTURËN E PARLAMENTIT NË SHQIPËRI

Arsiola Dyrmishi
Doktorante në të Drejtën Publike
Juriste AKU

Erald Shushari
Master Profesional
E Drejtë Administrative
Jurist OSHEE

Abstrakt

Parlamenti, me të cilin identifikohet pushteti legjislativ përbën institucionin politik themelor të një shteti. Ky institucion ka kompetencën dhe pushtetin për ta shndërruar vullnetin politik në ligj duke krijuar kështu të drejtën. Reformat e një shteti nisin aty, por jo rrallë herë vet institucioni i Parlamentit është përfshirë në debate intensive politike po aq sa edhe kushtetuese. Eksperiencia ndërkombëtare referon se në shtete, por edhe në kohë të ndryshme janë zgjedhur struktura të ndryshme të Parlamentit, që variojnë prej strukturës monokamerale në strukturën bikamerale dhe më hershëm në histori janë përdorur edhe strukturat multikamerale. Shqipëria ka një traditë të konsoliduar të Parlamentit monokameral, duke e aplikuar këtë strukturë përgjatë gjithë historisë së Parlamentarizmit në Shqipëri, përjashtuar periudhën 1925-1928. Kjo traditë e Parlamentarizmit në Shqipëri ka shenjuar jo vetëm historinë, por potencialisht edhe parashikimet kushtetuese në të ardhmen. Përtej të dhënave historike debatet e konstitucionalistëve mbi strukturën e Parlamentit nuk kanë munguar. Ky studim përbën një përpjekje të autorëve për të rikonceptuar debatin mbi strukturën e Parlamentit në Shqipëri. A është struktura monokamerale tregues i demokracisë së brishtë? Mbi cilat argumente përligjet harta e strukturës bikamerale në demokracitë e konsoliduara? A është struktura bikamerale garanci për shtetin e së drejtës, respektimin e plotë të parimit të sigurisë juridike dhe “ligjeve më të mira”? Cili është argumenti që përligj strukturën monokamerale në Shqipëri? A është i mundur dhe më efektiv ndryshimi i strukturës monokamerale në Shqipëri? Këto pyetje hulumtuese do të udhëheqin kërkimin dhe nëpërmjet fakteve historike, analizës së avantazheve dhe disavantazheve të secilës structure, si dhe krahasimit me eksperiencat ndërkombëtare dhe mundësive të implementimit në kontekstin shqiptar do të arrihet në përfundime dhe rekomandime konkrete mbi ndryshimet kushtetuese, të cilat do të afektojnë institucionin bazik të jetës publike, Parlamentin.

Fjalë kyçe: Parlament; bikameral; monokameral; multikameral; shtet i së drejtës; debate bashkëkohore

1. Hyrje

Asnjë organ apo pushtet tjetër në demokracitë parlamentare nuk ka rolin që i njihet Parlamentit me Kushtetutë. Supremacia e këtij institucioni rrjedh nga fakti se është organ përfaqësimi, qëndror për dy pushtetet e tjera, por edhe sepse përpos të tjerave ka tagrat dhe kompetencat për të përcaktuar kufijtë e ligjshmërisë në një vend. Ashtu si është përcaktuar edhe në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, e drejta (ligjshmëria) përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së një shteti¹¹⁰. Diskutimet që përfshijnë herë pas here realitetet publike mbi reformimin e sektorëve të veçantë të jetës së një shteti përvijojnë edhe debate të forta, intensive mbi vet pushtetin legjislativ, të identifikuar me Parlamentin. Shqipëria mbart një traditë historike të strukturës monokamerale të Parlamentit të përligjur me shtetin unitar, zhvillimet politike dhe domosdoshmëria për një pushtet legjislativ efektiv dhe të shpejtë. Përtej fakteve historike dhe kohëzgjatjes së shkurtër (1925-1928) të strukturës bikamerale¹¹¹ në Shqipëri, diskutimet mbi mundësinë për të pasur një strukturë bikamerale nuk kanë munguar. Ato hera-herës kanë qenë të nivelit teorik, herë të tjera të lidhura me çështje teknike e politike për t'u intensifikuar në vitin 1998, kur u miratua Kushtetuta aktuale e Republikës së Shqipërisë. Ky studim është strukturuar në mënyrë të tillë që në pjesën e parë të studimit të prevalojë qasja teorike, si dhe analiza e të dhënave cilësore dytësore mbi strukturat e parlamentarizmit, karakteristikat, avantazhet dhe disavantazhet e secilit në raport me tjetrin. Nuk do të mbeten jashtë këtij studimi strukturat trikamerale e polikamerale, të cilat përbëjnë raste tipike dhe interesante të Parlamentarizmit në botë pavarësisht se aktualisht nuk ka një shtet i cili të ketë parashikuar një strukturë të tillë të parlamentarizmit. Pjesa e dytë e studimit do të përkohet me analizë të të dhënave cilësore dhe sasiore për t'i dhënë përgjigje pyetjeve hulumtuese që kanë strukturuar këtë studim. Në pjesën e fundit të studimit do të sillen konkluzione, si dhe rekomandimet përkatëse mbi debatet bashkëkohore të Parlamentarizmit dhe si e afektojnë apo mund ta afektojnë këto institucionin e Parlamentit në Shqipëri.

2. Struktura e Parlamentit

Parlamenti është organi legjislativ i shtetit dhe njëkohësisht organi politik kryesor, ku diskutohen problemet politike më të rëndësishme, përpara se këto probleme të zgjidhen juridikisht me miratimin e ligjeve përkatëse¹¹². Struktura e Parlamentit diferencohet nga njëri shtet në tjetrin, po aq sa diferencohet edhe prej epokave të ndryshme të zhvillimit të historisë. Historia e zhvillimit të parlamenteve të vendeve të ndryshme ka njohur parlamentet monokamerale, bikamerale, si dhe polikamerale. Diferenca kryesore midis strukturave qëndron në numrin e dhomave, e mëqëse numri i dhomave të Parlamentit lidhet me teorinë

¹¹⁰ Neni 4 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

¹¹¹ Bikameralizmi në Shqipëri lidhet me rikthimin e Ahmet Zogut, i ashtuquajtur "triumfi i legalitetit" filluan punimet e fazës së dytë të Kuvendit Kushtetues. Gjatë kësaj periudhe, u miratua Statuti Themeltar i shtetit i cili e përcaktonte Shqipërinë si Republikë Parlamentare. Kjo shënon periudhën e vetme në të cilën parlamenti shqiptar përbëhet nga dy dhoma: Senati (Dhoma e Lartë) i përbërë nga 18 deputetë (2/3 të zgjedhur nga populli, 1/3 nga kryetari i Republikës) dhe Dhoma e Deputetëve (Dhoma e Ulët) e përbërë nga 57 deputetë të zgjedhur nga populli. Sistemi ishte dy-dhomësh i pastër, me përjashtim të rasteve specifike në të cilat i jepej përparësi Senatit. Mbledhja e dy dhomave së bashku konsiderohej organ më vete dhe njihej me emrin Asamble Legjislative.

¹¹² Omari, L. (2006). *Sistemi parlamentar*. Shtëpia botuese "Elenena Gjika". Tiranë . fq 85

e përfaqësimit, kjo e bën diskutimin jo vetëm esencial, por edhe të ndërthurur me parime të rëndësishme si parimi i ndarjes së pushteteve dhe Shteti i së Drejtës.

2.1 Parlamente unikamerale¹¹³ ose monokamerale

Parlamenti unikameral është parlamenti i përbërë nga një dhomë e vetme. Parlamentet me një dhomë zakonisht ekzistojnë në shtete të vogla, unitare dhe me popullsi homogjene. Në këto vende, një dhomë e dytë është konsideruar e panevojshme.

2.2 Parlamente multikamerale ose Polikamerale

Përveç Parlamentit me një dhomë, ka edhe parlamente që janë ndarë në dy ose më shumë dhoma. Këto quhen parlamente multikamerale ose polikamerale. Parlamentet multikamerale kategorizohen në:

2.2.1 Parlamente bikamerale

Parlamenti bikameral është parlamenti i përbërë nga dy dhoma. Pushteti i dy dhomave mund të ndryshojë. Në bazë të pushtetit ose fuqisë vendimmarrëse që kanë sistemi parlamentar bikameral ndahet në :

-Sistemi parlamentar bikameral i dobët. Në këtë sistem, njëra dhomë ka më shumë pushtet sesa dhoma tjetër, një dhomë është qartësisht superiore ndaj tjetrës. Bikameralizimi i dobët është përdorur shpesh si një kompromis mes përkrahësve të unikameralizimit, të cilët nuk dëshirojnë një dhomë të dytë dhe përkrahëseve të bikameralizimit, të cilët shpesh favorizojnë një version më të fortë të bikameralizimit.

-Sistemi parlamentar bikameral i fortë. Në këtë rast të dy dhomat ushtrojnë pushtet të barabartë. Vetëm në pak vende të dy dhomat kanë kompetenca të barabarta, në shumicën e sistemeve dhoma e zgjedhur drejtpërdrejtë nga zgjedhësit ka më shumë kompetenca, ndërsa dhoma tjetër është e kufizuar në pushtetin e saj. Në disa vende, të tilla si Britania e Madhe, dhoma e dytë është thjesht një organ këshillues, ndërsa në vende të tjera, të tilla si Holanda, dhoma e dytë ka të drejtën e vetos absolute mbi të gjithë legjislacionin¹¹⁴.

Dhomat e dyta kanë tendencën të jenë më të vogla se dhoma e parë edhe zakonisht kanë mandate më të gjata, por posedojnë më pak pushtet se sa dhomat e ulëta. Dhoma e dytë (ndonjëherë e quajtur Senati, Dhoma e Lordëve apo Këshilli Federal) ndryshon në mënyrë të konsiderueshme në përbërjen e saj dhe në mënyrën në të cilën anëtarët zgjidhen¹¹⁵. Anëtarët e dhomave të dyta zakonisht zgjidhen në mënyrë indirekte.

Bikameralizmi është i zakonshëm në shumicën e sistemeve federale. Shtetet e Bashkuara, për shembull, ka legjislativ me dy dhoma në të cilën dhoma, Senati, ka një numër të barabartë të anëtarëve që përfaqësojnë secilin shtet formues dhe anëtarët e dhomës tjetër, Shtëpinë e Përfaqësuesve, numrin sipas popullsisë së çdo shteti.

Diskurset kushtetuese janë përqëndruar kryesisht në këto dy struktura ndërkohë që më herët institucioni i Parlamentit është strukturuar në më shumë se dy dhoma, përmendim këtu

¹¹³ Ky emër vjen nga latinishtja, Uni, një+camera, dhomë.

¹¹⁴ Congleton, R. (2002). On the Merits of Bicameral Legislatures: Policy Stability within Partisan Politics. Virginia, pg

¹¹⁵ National Democratic Institute for International Affairs. (2009). One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature. Washington pg 3

parlamentet trikameral dhe tetrakameral. Është interesante të nisemi nga premisa nëse këto struktura të Parlamentarizmit janë tregues të shoqërive me demokraci të brishta dhe të fragmentizuara, janë struktura krejtësisht joefektive apo edhe midis këtyre eksperimenteve kushtetuese ka elementë që duhet të inkorporohen në strukturat aktuale të Parlamentarizmit.

Eksperiencat e mëposhtme janë tregues se edhe këto struktura kanë gëzuar përkrahjen e popullsisë.

2.2.2 Parlamente trikameral

Trikameralizmi është praktika e të paturit të tri dhomave legjislative ose parlamentare. Termi u përdor në Afrikën e Jugut për të përshkruar Parlamentin e themeluar sipas Kushtetutës së re të Afrikës së Jugut në regjimin e aparteidit në vitin 1983¹¹⁶. Në vitin 1983, Qeveria e Afrikës së Jugut propozoi një kushtetutë me një legjislaturë trikameral. Më 2 Nëntor, rreth shtatëdhjetë për qind e popullsisë me të drejte vote votuan në favor të saj. Parlamenti trikameral i Afrikës së Jugut u përbë prej tri dhomave :

- i. Shtëpia e Kuvendit (178 anëtarë, e rezervuar për të bardhët)
- ii. Dhoma e Përfaqësuesve (85 anëtarë, të rezervuara për njerëzit me ngjyrë, apo me racë të përzier)
- iii. Dhoma e Delegatëve (45 anëtarë, e rezervuar për indianët)¹¹⁷

2.2.3 Parlamente tetrakameral

Tetrakameralizmi (greqisht: tetra, katër + latinisht: kamera, dhoma) është praktika e të paturit të katër dhomave legjislative ose parlamentare. Asnjë shtet nuk ka aktualisht një sistem tetrakameral. Finlanda, si kur ishte pjesë e Perandorisë Ruse ka pasur një parlament tetrakameral deri më 1906, kur ai u zëvendësua nga Parlamenti me një dhomë¹¹⁸.

2.2 Avantazhet dhe disavantazhet e sistemit monokameral dhe bikameral

Diskutimet mbi përzgjedhjen e strukturës së organit legjislativ janë intensive, thelbësore dhe shpesh këto diskutime kushtetuese dhe politike, përfundojnë në rizgjedhje të strukturës, traditë të një vendi. Rezultatet e diskutimeve, po aq sa edhe përvoja shërbejnë për të identifikuar avantazhet dhe disavantazhet e secilës strukturë. Kjo bazë teorike thjeshton së tepërmi zgjedhjet e politikëbërësve dhe konstitucionalistëve të një vendi.

Në mënyrë sintetike, argumentat që përlligjin zgjedhjen e secilit parlament përmbledhen në këtë mënyrë.

Argumentet pro sistemit unikameral janë:

1. Thjeshton miratimin e ligjeve, duke shmangur bllokimin legjislativ. Legjislacioni i propozuar mund të miratohet më shpejt dhe me efikasitet, pasi projektligjet nuk duhet të miratohen nga dy dhoma parlamentare. Procesi legjislativ ndërlikohet edhe ngadalësohet kur ekzistojnë dy dhoma. “Një trup legjislativ i ndarë në dy dhoma-

¹¹⁶Tricameralism. Marrë më datë 11/10/2014 nga faqja <http://en.wikipedia.org/wiki/Tricameralism>

¹¹⁷Po aty.

¹¹⁸Tetracameralism. Marrë më datë 11/10/2014 nga faqja <http://en.wikipedia.org/wiki/Tetracameralism>

thoshte Benxhamin Franklin- *është një karrocë e tërhequr nga një kalë përpara dhe një prapa*¹¹⁹”

2. Bën të mundur që përfaqësimi të ketë karakter unitar. Në parim teoria e përfaqësimit duket si e papajtueshme me strukturën bikamerale, sepse mund të lindë pyetja se si është e mundur që populli, si një tërësi e vetme të përfaqësohet nga dy ose më shumë asamble.
3. Lehtëson bashkëpunimin e qeverisë me parlamentin. Shpesh marrëdhënia midis parlamentit dhe qeverisë ndërlikohet shumë në sistemin bikameral.
4. Rrit përgjegjshmërinë e përfaqësuesve parlamentarë. Mendohet se duke qënë se vetëm ky organ është përgjegjës për ushtrimin e pushtetit legjislativ, atëherë sjellja e përfaqësuesve parlamentarë do jetë më e kujdesshme dhe më e përgjegjshme.
5. Në demokracitë bashkëkohore të bazuar në sistemin e partive nuk mund të pranohen kritere të ndryshme të përfaqësimit politik, të cilat do të bënin që Dhoma e Lartë të bëhej një çerdhe e forcave konservatore, refraktare ndaj reformave të nevojshme politike dhe ekonomike. Për këtë arsye, përfaqësia duhet të jetë kombëtare dhe e zgjedhur, me kontributin e partive politike, në një dhomë të vetme, pa dublime¹²⁰.
6. Struktura monokamerale nënkupton më pak kosto publike.
7. Sistemi unikameral lehtëson marrjen pjesë të votuesve në sistemin politik, sepse ky sistem është më i thjeshtë.

Ndër avantazhet e bikameralizmit renditen:

- i. Lejon përfaqësim real të opinionit të vendit. Në opinionin publik ka dy tendenca: novatore dhe konservatore. Në dy dhoma, përbërja e të cilave nuk është identike, bëhet e mundur që këto tendenca të përfaqësohen më së miri në Parlament¹²¹.
- ii. Mundëson kontroll më të mirë të Parlamentit ndaj ekzekutivit. Një nga funksionet kryesore të Parlamentit është kontrolli ndaj qeverisë, kontroll i cili jo gjithmonë është efektiv duke qënë se partia ose koalicioni që ka krijuar qeverinë ka edhe maxhorancën në parlament. Bikameralizmi dhe kohëzgjatja e mandateve, të cilat shkojnë përtej qeverisë së radhës e bën kontrollin e Parlamentit ndaj qeverisë më eficient.
- iii. Zakonisht institucionet bashkëkohore u njohin epërsi të dukshme Asambleve të zgjedhura, në krahasim me pushtetin ekzekutiv. Në strukturën unikamerale, epërsia do të ishte tepër e madhe dhe do të krijonte “varësi” të ekzekutivit ndaj pushtetit legjislativ. Bikameralizmi i lejon Qeverisë të gjejë një mbështetje për rezistencën e vet kundrejt Parlamentit, kur një rezistencë e tillë është e përligjur. Lordi Bryce, në lidhje me këtë ka deklaruar se : *"domosdoshmëria e dy dhomave është e bazuar në besimin se tendenca e një Asambleje të vetme është që të bëhet e urryer ,tiranike dhe despotike. Për këtë arsye është e nevojshme që ajo të jetë e kontrolluar nga një dhomë tjetër me autoritetin të barabartë."*¹²²
- iv. Bikameralizmi siguron qëndrueshmëri më të madhe. Opinioni publik ndonjëherë merr kthesa të menjëhershme. Një parlament me dy dhoma do të jetë më pak i ekspozuar ndaj këtyre ndryshimeve të opinionit, me kusht që të dyja dhomat të mos zgjidhen njëkohesisht.

¹¹⁹ Omari,L.(2006).*Sistemi parlamentar*. Shtëpia botuese “ Elenena Gjika”.Tiranë . fq 85

¹²⁰ Po aty.

¹²¹ Po aty

¹²² Congleton,R.(2002). *On the Merits of Bicameral Legislatures:Policy Stability within Partisan Politics*.Virginia.pg 4

- v. Ndikon në përmirësimin e procedurave legislative, duke krijuar “barriera” ndaj reformave të shpejtuara ose të parakohshme. Dhoma e dytë mund të vonojë procesin e miratimit të një projektligji, por kjo vonesë mund të mos jetë negative për atë që ofron një mundësi për publikun për të diskutuar një problem më gjatë dhe për të formuluar mendimin e tyre mbi të. Nga kjo pikëpamje, dhoma e dytë është një dhomë refleksioni, e cila favorizon maturinë në miratimin e ligjeve.
- vi. Bikameralizimi është zbatim i idesë së ndarjes së pushteteve brenda Parlamentit, ide që jep garanci për lirinë e përgjithshme. Ai është një garanci kundër rrezikut të despotizmit¹²³.

3. Debatet bashkëkohore mbi strukturën e Parlamentit

3.1 Struktura e Parlamentit dhe disa nga parimet e Shtetit të së Drejtës

Debatet bashkëkohore mbi strukturën e Parlamentit do të kufizohen midis strukturës monokamerale dhe bikamerale. Një nga kompetencat bazike të pushtetit legjislativ, të identifikuar me Parlamentin është krijimi i së drejtës. Në Parlament miratohen, ndryshohen, shfuqizohen ligjet e rëndësishme që udhëheqin juridikisht jetën publike të një vendi. Po ashtu Parlamenti ratifikon konventa, marrëveshje ndërkombëtare dhe traktate për t'i dhënë një dimension të ri juridiksionit territorial, si dhe për të krijuar uniformitet mbi një kategori të veçantë legjislacioni që duhet të jetë universal. Studiuesit kanë artikuluar se sistemi njëdhomësh krijon më shumë përgjegjësi legislative. Ata e argumentojnë këtë qëndrim me pamundësinë e sistemit njëdhomësh për t'ia atribuar dhomës tjetër dështimin e miratimit të një ligji apo mosmarrjen parasysh të interesave të qytetarëve¹²⁴. Nga ana tjetër është i përhapur qëndrimi se nëse dy dhomat e Parlamentit bien dakort me njëra-tjetrën, atëherë nuk janë të domosdoshme të dyja dhe nëse nuk bien dakort të dyja atëherë janë të dëmshme. Është e pranuar gjerësisht nga studiuesit, si dhe nga mbështetësit e bikameralizmit se zgjedhja e strukturës bikamerale ndikon në uljen e volumit të ligjeve në një legjislaturë¹²⁵. Sipas teorive politike, virtytet e legjislaturës bikamerale qëndrojnë në stabilitet më të madh, tendencën për të miratuar legjislacionin me më shumë konsensus, si dhe më shumë “bashkëpunim” midis dy dhomave dhe pushtetit ekzekutiv¹²⁶. Për shumë studiues bikameralizmi është një institucion kyç për stabilitet¹²⁷. Në teori, bikameralizmi mund të konsiderohet si një element themelor i liberalizmit politik, sepse është vlerësuar si një kontribut në kufizimin e pushteteve, madje si konkretizim i parimit të ndarjes së pushteteve. Teori të ndryshme, midis të cilave të sipërpërmendurat, të cilat vendosen përballë njëra-tjetrës, njëra për të mbrojtur idenë se përgjegjësia legislative lidhet me strukturën monokamerale, si dhe tjetra me idenë se vetëm bikameralizmi krijon “barrierat” e nevojshme për të mbrojtur qytetarët nga ndryshimet e shpeshta ligjore. Siguria juridike, një nga parimet

¹²³What are the Merits & Demerits of Unicameralism?(2011).Marre me date 13/10/2014 nga faqja <http://www.preservearticles.com/2011091313297/what-are-the-merits-a-demerits-of-unicameralism.html>

¹²⁴ One Chamber or Two?Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature.National Democratic Institute For International Affairs.LegislativeResearch Series Paper #3 , faqja 3.https://www.ndi.org/files/029_ww_onechamber.pdf

¹²⁵<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3598602?uid=2&uid=4&sid=21104909556783>

¹²⁶ CDDRL Working papers,Establishing a lebanese Senate:Bicameralism and the Third Republic,Number 125,August 2012,p 3

¹²⁷Në original... Many scholars have argued that bicameralism is a key institution that increases legislative stability or gridlock (e.g., Binder, 1999, 2003; Bottom, Eavey, Miller, & Victor, 2000; Tsebelis & Money, 1997). Taeko Hiroi The Dynamics of Lawmaking in a Bicameral Legislature The Case of Brazil.Comparative Political Studies,Vol 41,Number 12 ,Sage Publications 2008

themelore të Shtetit të së Drejtës duket se është e lidhur ngushtë me strukturën e Parlamentarizmit. Po me këtë parim lidhet edhe pyetja hulumtuese nëse bikameralizmi garanton “ligje më të mira”. Koncepti i sigurisë juridike, presupozon, veç të tjerave, besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Besueshmëria ka të bëjë me faktin se qytetari nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve normative që çenojnë dhe përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme¹²⁸. Analizat cilësore dhe sasiore mbi strukturën e Parlamentarizmit dhe lidhjen e saj me parime të Shtetit të së Drejtës evidenton:

- a. Harta gjeografike e parlamentarizmit në botë referon se shtetet me demokraci të konsoliduara dhe me nivele më larta të zbatimit të Shtetit të së Drejtës referojnë se këto shtete aplikojnë strukturën bikamemale. Të kihet parasysh këtu se këto janë përgjithësisht shtete federale.
- b. Bikameralizmi garanton më mirë parimin e sigurisë juridike, duke i bërë ligjet më të qëndrueshme për shkak të procedurave më komplekse legjislative. Në këtë aspekt bikameralizmi nuk është i përshtatshëm për shtetet në të cilat nevojitet Parlament efektiv dhe i shpejtë.
- c. Bikameralizmi përfaqëson më mirë parimin e ndarjes së pushteteve¹²⁹.
- d. Struktura bikamemale ushtron kontroll më efektiv ndaj pushtetit ekzekutiv.
- e. Vet përzgjedhja e bikameralizmit në një shtet është tregues i demokracisë së brendshme, pasi përfaqësimi i grupeve të ndryshme, si dhe bashkëpunimi i domosdoshëm midis dy dhomave referon në një stad të caktuar të zhvillimit të Shtetit të së Drejtës.
- f. Struktura bikamemale garanton ligje më të mira, më të maturuara në të cilat gjenden të pasqyruara mendimet e grupeve të ndryshme, mendime të shprehura nëpërmjet përfaqësueve.

3.2 Parlamenti në Shqipëri dhe debatet mbi strukturën e tij

Parlamentarizmi në Shqipëri lindi në 28 Nëntor 1912, me mbledhjen e Kuvendit Kombëtar të Vlorës. Prej nëntorit 1912 institucioni i Parlamentit në Shqipëri ka pësuar vazhdimisht ndryshime, duke iu përshtatur dinamikave të periudhave të ndryshme historike nëpër të cilat ka kaluar vendi ynë. Debatet që kanë shoqëruar këtë institucion të përfaqësimit të popullit u intensifikuan gjatë punimeve të Komisionit kushtetues, që u ngrit për ProjektKushtetutën në përfundim të të cilit u përzgjodh struktura e njëdhomëshit. Vlen të nënvizohet, për të përligjur intesitetin e diskutimeve, se bashkëkryetari i Komisionit kushtetues, Z Spartak Ngjela, i cili është njohur për idetë e tij anglosaksone, nuk pranoi të nënshkruante projektin përfundimtar të Kushtetutës vetëm se u përzgjodh sistemi njëdhomësh. Provokohet menjëherë pyetja nëse mund të jetë funksional apo i përshtatshëm bikameralizmi në Shqipëri. Konkludimi rreth kësaj hipoteze e merr pikënisjen nga tradita e shkurtër e bikameralizmit në Shqipëri. Në vitet 1925-1928, ky sistem u afirmua por me cilët faktorë lidhet kohëzgjatja e shkurtër e tij?

¹²⁸ Çështja Xheraj kundër Shqipërisë, 28 Korrik 2007

¹²⁹ Tarr, G(2010). Bicameralism or unicameralism? Testimony before the majority policy committee, Pennsylvania legislature pg 3

3.2.1 Struktura bikamerale në Shqipëri (vitet 1925-1928)

Arsyet e rrëzimit të strukturës bikamerale

Struktura bikamerale e Parlamentit në Shqipëri lidhet me vitet 1925-1928, gjatw sw cilave Parlamenti përbëhej nga dy dhoma: Senati dhe Dhoma e Deputetëve. Dhoma e Deputetëve (Dhoma e Ulët) përbëhej nga 57 deputetë të zgjedhur nga populli, ndërkohë që Senati (Dhoma e Lartë) përbëhej nga 18 senatorë, 2/3 e të cilëve zgjidheshin nga populli, ndërsa 1/3 nga Kryetari i Republikës. Statuti afirmonte një sistem dydhomësh perfekt, por që në raste të caktuara i jepte përparësi Senatit, duke e vënë Dhomën në pozita inferioriteti. Një organ tjetër i Parlamentit ishte ai i mbledhjes së dy dhomave në një seancë të përbashkët, të quajtur Asamble Legjislative, që paraqitej në statut si organ më vete¹³⁰. Përpos aspekteve pozitive të strukturës bikamerale dhe faktit se me strukturën bikamerale lidhet miratimi i një sërë ligjesh me rëndësi, ndër të cilat përmendim ligjin për Bankën Kombëtare si dhe ligjin e pensioneve civile, kjo strukturë nuk pati jetë të gjatë për shumë arsye¹³¹:

E para, sepse Shqipëria anuloi Republikën dhe kaloi në Monarki kushtetuese.

E dyta, sepse dy dhomat e Parlamentit shqiptar të Republikës 1915-1928 i përkisnin të njëjtës rrymë politike, nuk kishte pluralizëm dhe zgjedhje konkurruese, ndaj edhe pesha kritike në vendimmarrje ishte e kufizuar.

E treta, lidhet me faktin se gjatë kësaj periudhe, *de facto* Kryeministri ishte më i fortë ligjërisht sesa Parlamenti, për shkak se Kryeministri ishte njëherësh President dhe kështu, organi emërues për një të tretën e Senatit dhe të vetë kryetarit të tij.

3.2.2 Debatet për strukturën bikamerale të Parlamentit në Shqipëri

Republika e Shqipërisë ka ndjekur tendencën e vendeve ish komuniste në mbështetje të strukturës monokamerale të Parlamentit në Shqipëri. De facto struktura bikamerale lidhet me vitet 1925-1928, por debatet kushtetuese për aplikimin e strukturës bikamerale kanë qenë kurdoherë prezente, teksa debatohej mbi mundësinë apo nevojën e korrektimit të formës së Parlamentit. Konstitucionalistët, politikëbërësit apo aktorë të tjerë, pjesë e debatit kushtetues, argumentojnë strukturën bikamerale për disa arsye:

- Zhvillimet negative të Parlamentit në Shqipëri;
- Krijimi de facto i supremacisë së Parlamentit, veçanërisht në epërsinë e tij ndaj pushtetit ekzekutiv;
- Qëndrueshmëri dhe stabilitet të pushtetit legjislativ;
- Harta e vendeve të zhvilluara me sistem bicameral.

Përpos debateve sistemi njëdhomësh ka prevaluar në raport me strukturën dydhomëshe. Janë trajtuar më herët avantazhet dhe argumentat në favor të strukturës njëdhomëshe, por paraqet rëndësi të veçantë të trajtohen arsyet, argumentat, rrethanat të cilat kanë bërë që debatet të mos konkretizohen.

¹³⁰ http://www.parlament.al/web/Historiku_5995_1.php konsultuar më 02.01.2015

¹³¹ Afrim Krasniqi, Evropa Juglindore në periudhën paskomuniste, analizë e sistemeve partikake dhe qeverisëse. Disertacion doktoral ,fq 169

Tabela Nr.1 Debatet kryesore kushtetuese mbi reformimin e formës së Parlamentit në Shqipëri

Burimi : Debatet në Komisionin për Kushtetutën 1998, 2008, 2011

Debatet kushtetuese sipas viteve	Arsyet që çuan në rrëzimin e strukturës bikamerale të Parlamentit në Shqipëri
Vitet 1998 Drafti : Senati do të përbëhej nga 36 senatorë. Senatorët zgjidhen për gjashtë vjet dhe Senati përtërihet çdo dy vjet në një të tretën e përbërjes tij me short. Kushtet për t'u zgjedhur: çdo shtetas shqiptar me të drejtë vote, që ka mbushur moshën 35 vjeç dhe me banim në rajonin ku kandidon.	➤ Nuk pati mbështetjen e ekspertëve ndërkombëtarë të Komisionit të Venecias ➤ Miratimi i sistemit me dy dhoma pas vitit 1997 kërkonte që vendi të kalonte në zgjedhjet për senat
Vitet 2008 -2011 Drafti : Parlament Dydhomësh Përtërihet çdo dy vjet.Nuk ka ndryshim të numrit të përgjithshëm të deputetëve (Raporti 100-40 ose 110-30)	➤ Tradita; ➤ Rreziku i rishikimit tërësor të Kushtetutës; ➤ Nevoja për Parlament efektiv dhe të shpejtë në vendimmarrje; ➤ Kostot financiare; ➤ Struktura njëdhomëshe mund të demokratizohet, nuk është i nevojshëm ndryshimi i strukturës, rreziku i nevojës për një rishikim tërësor të kushtetutës dhe organizimit strukturës

Ajo çka bie në sy në draftet e Komisionit Kushtetues, në debatet kushtetuese të vitit 1998, është pikërisht se propozohet struktura bikamerale si një strukturë më e qëndrueshme dhe demokratike, e cila synon të garantojë efektet pozitive që vet struktura bikamerale siguron. Pa u thelluar në dy dhomat e Parlamentit, mënyrat e ripërtëritjes dhe kohëzgjatja e mandatit, në kushtet për t'u zgjedhur senatorë evidentohet moshë 35 vjeç, në ndryshim nga parashikimet aktuale kushtetuese të cilat lejojnë të zgjidhet deputet çdo person në moshën 18 vjeç. Ky draftparashikim që diferencon moshën për t'u zgjedhur, si dhe për të zgjedhur, synon që personat me mandatin e deputetit të kenë arsim, eksperiencë profesionale dhe jetësore, duke e bërë institucionin e Parlamentit dhe funksionin e deputetit të krahasueshëm me funksione të tjera të rëndësishme të jetës publike. A mund të realizohej struktura bikamerale në vitin 1998? Arsyet që çuan në rrëzimin e këtij drafti shfaqen bindëse dhe madje ekzistenciale; ekzistenciale për demokracinë dhe jetën publike pas ngjarjeve të vitit 1997.

Sërish mbi debatet kushtetuese, por ende më aktuale, ato të viteve 2008-2011 të cilat synojnë strukturën dydhomëshe dallohet se kjo strukturë nuk rrit kostot financiare pasi numri i përgjithshëm i deputetëve nuk ndryshon. Ky parashikim i paraprin dhe rrëzon një nga argumentet kryesore në favor të njëdhomëshit, i cili lidhet me kostot financiare.

Nisur nga zhvillimet e trajtuara më sipër të debateve në Komisionin Kushtetues, janë disa arsye në favor të strukturës monokamerale në Shqipëri, të cilat përmblihen në:

I. Tradita

Shqipëria ka një traditë të konsoliduar të strukturës monokamerale, përjashtuar periudhën e njohur si “*triumfi legalitetit*” kur u miratua Statuti Themeltar i shtetit, i cili e përcaktonte

Shqipërinë si Republikë Parlamentare. Kjo shënon periudhën e vetme në të cilën Parlamenti shqiptar përbëhet nga dy dhoma: Senati (Dhoma e Lartë) i përbërë nga 18 deputetë (2/3 të zgjedhur nga populli, 1/3 nga Kryetari i Republikës) dhe Dhoma e Deputetëve (Dhoma e Ulët) e përbërë nga 57 deputetë të zgjedhur nga populli. Në kuadër të legjislacionit të miratuar në këtë kohë, përmendet miratimi i ligjeve mbi Bankën Kombëtare, pensionet.

II. Sfidat e integritimit

Aspirata e shtetit shqiptar për t’u anëtarësuar në strukturat europiane kërkon ndryshime ligjore të shpejta po aq sa edhe të menjëhershme, të cilat kërkojnë veprim efektiv dhe të shpejtë nga ana e Parlamentit. Parlamenti i Republikës së Shqipërisë prej vitesh, së fundmi më shumë intensivisht po miraton ligje që të jenë në përputhje me *acquis communautaire*. Nëse do të zgjidhej sistemi bicameral, parlamentarizmi në Shqipëri (duke pasur parasysh këtu edhe zhvillimet politike në vend) jo vetëm që nuk do t’i pergjigjej kërkesave të anëtarësimit, por do të shndërrohej në një pengesë serioze për integrimin e Shqipërisë në strukturat e BE-së apo në struktura të tjera integruese. Disa studime kanë synuar të zbulojnë lidhjen midis bikameralizmit dhe demokracive të reja. Sipas këtyre studimeve në demokracitë e pakonsoliduara, siç është edhe Republika e Shqipërisë, përzgjedhja e strukturës bikamerale do të çonte në instabilitet demokratik (Linz, 1994). Kjo është veçanërisht e lidhur me vendet me demokraci të reja, ku *status quo* nuk është kaq e favorshme sa në vendet industriale të zhvilluara dhe ku shtetet përballen me probleme sociale dhe ekonomike të mprehta¹³².

III. Disa karakteristika të shtetit shqiptar (shteti unitar)

Republika e Shqipërisë është shtet unitary, si dhe përsa i përket përbërjes kombëtare, popullsia e Shqipërisë, në shumicë dërrmuese përbëhet nga kombësia shqiptare, kurse pakicat kombëtare klasike (greke, maqedonase, serbo-malazeze) zënë një përqindje të vogël. Në Shqipëri nuk ka rajone apo njësi administrative autonome të pavarura nga pushteti qendror, duke mos bërë që të lind nevoja e krijimit të një dhome përfaqësuese të njësisë të pavarura si ndodh në vende të tjera që kanë një sistem federal apo kanë njësi që gëzojnë autonomi të zgjeruar.

IV. Demokracia shqiptare

Sistemi parlamentar unikameral është më i preferuar në vende të vogla dhe me demokraci të brishtë sepse sistemi dydhomësh kërkon një demokraci shumë funksionale dhe frymë tërësisht bashkëpunuese për shmangien e vështirësive që kanë lidhje me procedurat për të

¹³² Taeko Hiroi The Dynamics of Lawmaking in a Bicameral Legislature The Case of Brazil. Comparative Political Studies, Vol 41, Number 12, Sage Publications 2008, p1584

siguruar kapërcimin e mosmarrëveshjeve ndërmjet dy dhomave. Në kushtet kur fryma bashkëpunuese shpesh mungon midis politikëbërësve në Shqipëri, bikameralizmi do të kishte pasoja shumë të rënda dhe mund të çonte në bllokimin e plotë të procedurës legjislative.

IV. Kostoja financiare

Monokameralizmi ka më pak kosto financiare. Diskutimi në terma financiarë është i rëndësishëm për një shtet si Shqipëria, me pak financa publike si dhe me borxh të lartë publik. Kostot financiare të bikameralizmit janë të papërballueshme për shtetin dhe qytetarët.

4. Rekomandime dhe konkluzione

Përjasje mbi nevojën për ndryshime në pushtetin legjislativ në Shqipëri

Në sintezë të argumentave të parashtruar në këtë studim, rekomandohet se në Republikën e Shqipërisë, duke pasur në vëmendje zhvillimet aktuale dhe fazën e konsolidimit të demokracisë, struktura monokamemale është më operative dhe e përshtatshme. Nëse do të kemi parasysh volumin e akteve ligjore të shpallura si antikushtetuese nga Gjykata Kushtetuese, potencialisht mund të lindin dyshime e mandej debate politike dhe kushtetuese, nëse në Shqipëri sistemi monokameral garanton ligje “të mira”, që garantojnë se në këtë shtet parimet e Shtetit të së Drejtës, masivisht të proklamuar janë në vëmendje të pushtetit legjislativ dhe zbatohen. Ka një element esencial në Parlamentet bikamemale, pasi kjo strukturë vlerësohet si zbatimi më i mirë i ndarjes së pushteteve.

Rekomandimi I.

Duke tentuar të elaborojmë më tej këtë element në aktualitetin shqiptar, duke ruajtur strukturën monokamemale, vlerësojmë se është e nevojshme që të parashikohet në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë ndarja e mandatit të deputetit (pushteti legjislativ) nga qenia pjesë e qeverisë (pushteti ekzekutiv). Rekomandohet që ndarja e mandatit të deputetit, si pjesë e pushtetit legjislativ, nga pushteti ekzekutiv të realizohet nëpërmjet parashikimit kushtetues. Arsyet e këtij parashikimi lidhen me:

- Parashikimi kushtetues i jep forcën shtrënguese ndarjes së mandateve dhe më tej ndarjes së pushtetit.
- Nuk e lë ndarjen e mandateve në vullnet të maxhorancës politike, duke mos u bërë shkak për vendosjen e praktikave të ndryshme në lidhje me këtë.
- Ndarja e mandateve përpos të tjerave afekton opinionin publik duke krijuar më tepër besueshmëri.
- Krijon më tepër angazhim të përfaqësuesve ndaj procedurave legjislative.
- Ndikon në kontrollin ndaj pushtetit ekzekutiv.
- Motivon më tepër politikëbërës të rinj.

Rekomandimi II

Një tjetër rekomandim lidhet me ndryshime kushtetuese në të drejtën për t'u zgjedhur. Sipas parashikimeve aktuale në Kushtetutë, për t'u zgjedhur deputet kërkohen të plotëson dy kushte :

*I. Kushte pozitive*¹³³

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë(1998) parashikon se kusht pozitiv është mosha. Në nenin 45 pika 1 parashikohet “Çdo shtetas që ka mbushur tetëmbëdhjetë vjeç, qoftë edhe ditën e zgjedhjeve, ka të drejtën të zgjedhë dhe të zgjidhet”. Pra e drejta për t’u zgjedhur ushtrohet nga një person, që ka mbushur 18 vjeç, qoftë edhe ditën e zgjedhjeve.

*II Kushte negative*¹³⁴

Në nivel kushtetues është parashikuar se kushtet negative janë:

- Të mos jesh i deklaruar me vendim gjyqësor të formës së prerë si të paafte mendërisht;
- Të mos jesh duke vuajtur dënimin me heqje të lirisë.

Duke qënë se legjislacioni shqiptar nuk parashikon kufizime për t’u zgjedhur nëse përfaqësuesi (kandidati) ka qënë më herët i dënuar me vendim të formës së prerë për kryerjen e veprave penale, si dhe duke qënë se sipas sistemit elektoral votohet për partitë politike dhe jo për përfaqësuesit, në disa legjislatura janë zgjedhur përfaqësues persona të inkrimnuar, të dënuar me vendim të formës së prerë për kryerjen e veprave penale. Rekomandohet që të parashikohet në kushtet negative që përfaqësuesit të mos kenë qënë të dënuar me vendim të formës së prerë. Ky qëndrim mund të kundërshtohet duke u nisur nga fakti që e drejta për t’u zgjedhur është e drejtë kushtetuese, por si çdo e drejtë tjetër nuk është universale. Cili është interesi publik që përligj këtë kufizim? Interesi publik qëndron në rritjen e cilësisë së Parlamentit, rritjen e besimit publik të përfaqësuesit e tyre, përmirësimin e imazhit të përfaqësuesve (pushtetit legjislativ).

Rekomandimi III

Forcimi i kontrollit kushtetues të Parlamentit ndaj Qeverisë (mocioni i besimit dhe mosbesimit)Ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 sanksionuan se kur mocioni i besimit i paraqitur nga Kryeministri refuzohet nga shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, Kryeministri brenda 48 orëve i propozon Presidentit shpërndarjen e Kuvendit. Në këtë rast Presidenti dekreton shpërndarjen e Kuvendit¹³⁵. Para ndryshimeve të 2008, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parashikonte se në rast se mocioni i besimit i paraqitur nga Kryeministri, refuzohet nga shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, Kuvendi brenda 15 ditësh zgjedh një Kryeministër tjetër. Në këtë rast, Presidenti emëron Kryeministrin e ri. Përkundër kësaj, mocioni i mosbesimit ndaj Kryeministrit në detyrë mund të paraqitet vetëm duke propozuar një Kryeministër të ri. Kuvendi mund të votojë një mocion mosbesimi ndaj Kryeministrit, vetëm duke zgjedhur me votat e më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij një Kryeministër të ri¹³⁶.

¹³³ Kusht pozitiv nënkupton një kusht që duhet të ekzistojë për të pasur të drejtën për t’u zgjedhur

¹³⁴ Kushte negative janë kushtet që nuk duhet të ekzistojnë për të ushtruar të drejtën për t’u zgjedhur.

¹³⁵ Neni 104 i Kushtetutës së Shqipërisë “Kryeministri ka të drejtë t’i paraqesë Kuvendit mocion besimi ndaj Këshillit të Ministrave dhe, në rast se mocioni i besimit votohet nga më pak se gjysma e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, brenda 48 orësh nga votimi i mocionit, Kryeministri i kërkon Presidentit të Republikës shpërndarjen e Kuvendit” Neni 104 i Kushtetutës para ndryshimeve ishte: “Në rast se mocioni i besimit i paraqitur nga Kryeministri refuzohet nga shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, Kuvendi brenda 15 ditësh zgjedh një Kryeministër tjetër. Në këtë rast, Presidenti emëron Kryeministrin e ri”.

¹³⁶ Neni 105 i Kushtetutës së Shqipërisë

Këto ndryshime forcuon shumë pozitën e Kryeministrit duke dobësuar kontrollin e Parlamentit ndaj Qeverisë, pasi mocioni i mosbesimit ndaj Kryeministrit (pushteti ekzekutiv) paraqitet :

- Vetëm duke propozuar një Kryeministër të ri
- Duhet zgjedhur me votat e më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të Parlamentit një Kryeministër të ri.

Konstitucionalistët diferencohen në qëndrimet e tyre në lidhje me këtë parashikim. Disa mbivlerësojnë rrezikun që i paraqitet pushtetit legjislativ nëpërmjet këtyre parashikimeve, përpos disa të tjerëve, që e nënvlerësojnë këtë rrezik me argumentat se ky parashikim (neni 104 dhe 105 i Kushtetutës) nuk është zbatuar deri tani dhe rreziku nuk është real. Argumentat në favor të ndryshimit të këtij parashikimi janë:

1. Epërsia e pushtetit ekzekutiv është evidente, si dhe nëse rreziku nuk është real, ai është potencial dhe madje kushtetues;
- i. 2.Vendosen në raporte të tjera pushteti legjislativ dhe ekzekutiv, pasi mocioni i mosbesimit ndaj Kryeministrit është pothuajse i pamundur pasi: Legjislativi do të përballlet me vështirësi në rënien dakort për një kandidaturë të re Kryeministri;
- ii. .Deputetët rrezikojnë të humbasin mandatin e tyre, nëse votojnë kundër Kryeministrit, pasi mocioni i mosbesimit ndaj pushtetit legjislativ është lehtësisht i realizueshëm;
- iii. Deputetët pas mocionit të mosbesimit dhe shpërndarjes së pushtetit legjislativ, dekretuar nga Presidenti nuk kanë asnjë garanci për rizgjedhjen e tyre pas zgjedhjeve të parakohshme;
- iv. Ndryshimet kushtetuese të rekomanduara lidhen me rikthimin e parashikimeve kushtetuese në lidhje me mocionin e mosbesimit në të njëjtën mënyrë si ishin parashikuar para ndryshimeve kushtetuese të vitit 2008.

Ndryshimet kushtetuese të rekomanduara më sipër synojnë të ridimensionojnë rolin dhe funksionimin e pushtetit legjislativ në Shqipëri, jo nëpërmjet ndryshimit të strukturës, por nëpërmjet disa ndryshimeve kushtetuese të neneve 45, 70, 104 dhe 105, të cilat do të konfirmojnë rolin e Parlamentit si organ qendror përfaqësimi, duke e shndërruar këtë organ në promotor të reformimit dhe zhvillimit të vendit.

Bibliografia

Burime parësore

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (1998) miratuar me Ligjin Nr.8417 datë 21.10.1998, i ndryshuar

Burime dytësore

- Congleton,R.(2002). *On the Merits of Bicameral Legislatures:Policy Stability within Partisan Politics*.Virginia.
- Hiroi,T(2008)*The Dynamics of Lawmaking in a Bicameral Legislature The Case of Brazil*,Comparative Political Studies,Volume 41,Number 12 ,Sage Publications

- InstituteFor International Affairs.(2009). *One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature*. Washington .
- Omari,L.(2006).*Sistemi parlamentar*.Shtëpia botuese “ Elenena Gjika”.Tiranë . National Democratic
- Tarr,G(2010).*Bicameralism or unicameralism?* Testimony before the majority policy committee, Pennsylvania legislature
- The Consitution Unit,School of Public Policy(1998) *Checks and balances in single chamber Parliaments,a comparative study*,London 1998
- Todd,T(1999)*Unicameral or bicameral state legislatures:The policy debate.Minessota House of Representatives,Research Department*
- Twombly,J&College,E(2012)*The United States of Nebraska:Are Bicameral State Legislatures Necessary and Could Unicameralism Serve Other States Well*, Political Science Association Annual Meeting, Chicago, IL, April 12-15, 2012

Faqe interneti

- Unicameral System: Advantages vs Disadvantages(2013)/ Marrë më datë 12/10/2014 nga faqja <http://itslaw.blogspot.com/2013/05/unicameral-system-advantages-vs.html>
- *Tricameralism*. Marrë më datë 11/10/2014 nga faqja <http://en.wikipedia.org/wiki/Tricameralism>
- *Tetracameralism*.Marrë më datë 11/10/2014 nga faqja <http://en.wikipedia.org/wiki/Tetracameralism>
- What are the Merits & Demerits of Unicameralism?(2011). Marrë më datë 13/10/2014 nga faqja <http://www.preservearticles.com/2011091313297/what-are-the-merits-a-demerits-of-unicameralism.html>
- http://www.parlament.al/web/Historiku_5995_1.php konsultuar në datë 14.10.2014

KUSHTETUSHMËRIA E KUSHTETUTËS – KONTROLLI KUSHTETUES MBI NDRYSHIMET KUSHTETUESE

Erind Mërkuri
Pedagog i së Drejtës Kushtetuese,
Kushtetuese të Avancuar dhe Drejtësisë Kushtetuese
Fakulteti i Drejtësisë
Universiteti i Tiranës

Abstrakt

Ky punim ka si qëllim që të analizojë vlerën e Kushtetutës, ekzistencën dhe vlerën e bërthamës së saj, procesin kushtetutes që ushtron Gjykata Kushtetuese, për të kontrolluar pajtueshmërinë e amendamenteve kushtetuese me parimet themelore të organizimit shtetëror dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, duke e bërë këtë përmes referimit në doktrinën dhe jurisprudencën, vendase e të huaj. Me anë të kësaj analize nxirren në pah të metat dhe nevojat për përmirësimin e Kushtetutës, duke dhënë dhe sugjerimet përkatëse.

Fjalë kyçe : Kushtetuta, bërthama e Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese, kontrolli kushtetues, efekti i vendimeve.

Struktura juridike e një shteti ka si bazë dhe themel të tij Kushtetutën, e cila konsiderohet si akti juridik me fuqinë më të lartë, rregullim të cilin e ruan edhe Kushtetuta jonë.¹³⁷ Tashmë për këtë qëndrim ka një konsensus të gjerë në doktrinë. Kushtetuta si akt shihet në disa drejtime, të cilat luhaten nga përkufizimi ngushtësisht juridik, deri tek përkufizimet me natyrë shoqërore dhe politike. Nga pikëpamja juridike, Kushtetuta është përkufizuar si ligji themelor dhe organik i një kombi apo shteti që përcakton institucionet dhe aparatin qeverisës, përkufizon qëllimin e kompetencave ekskluzive sovrane qeveritare dhe garancitë për të drejtat dhe liritë individuale.¹³⁸ Nga ana tjetër në doktrinën tonë, Kushtetuta përkufizohet si ligji themelor i shtetit, i cili parashikon parimet, strukturën dhe funksionet kryesore të organizimit të tij.¹³⁹ Ndërsa në këndvështrime të tjera, Kushtetuta është konsideruar edhe si një marrëveshje, ose një kontratë që lidhet midis të gjithë shtetasve nga njëra anë dhe pushtetarëve të tyre nga ana tjetër. Kjo kontratë përcakton të drejtat e palëve (të shtetasve dhe të pushtetarëve).¹⁴⁰

Përkufizimet e mësipërme tregojnë natyrën juridike të këtij akti, i cili duke qenë ligji me fuqinë më të lartë në vend sjell si pasojë që i gjithë legjislacioni duhet të dalë në bazë të tij dhe të jetë në përputhje me të. Nga pikëpamja politike dhe shoqërore, të qeverisurit dhe qeveritarët i kanë vendosur kufizime pushtetit të njeri – tjetrit, si edhe mënyrën e ushtrimit të kompetencave të tyre. Kështu në Kushtetutë ka parashikime për të drejtën e votës dhe për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë nga populli, nëpërmjet referendumeve të ndryshme, si edhe kufijtë se deri ku mund të ushtrohet kjo e drejtë. Nga ana tjetër për qeveritarët ekzistojnë dispozita të ndryshme, që rregullojnë mënyrën e ushtrimit të pushtetit prej tyre, kufijtë që ata duhet të respektojnë, si edhe mekanizmat përkatës për ruajtjen e këtyre kufijve, ose kushteve kontraktore të kësaj “kontrate sociale”.

Për të ruajtur qëndrueshmërinë e këtij akti themelor, shumica e kushtetutave kanë përzgjedhur një procedurë rishikimi të përforcuar, e cila ndryshon nga ajo e miratimit, ndryshimit apo shfuqizimit të ligjeve të zakonshme. Pra, synohet drejt kushtetutave të ngurta të cilat përgjithësisht ndryshohen mbi bazën e një procedure të vështirë, e cila shpesh kërkon edhe një konsensus politik të gjerë. Rishikimi i Kushtetutës është një proces normal, i cili synon që të përshtasë aktin themelor të një vendi me ndryshimet dhe nevojat e reja shoqërore. Duke qenë se shoqëria njerëzore është gjithmonë në evoluim, atëherë dhe akti themelor duhet që të përshtatet vazhdimisht. Kjo ka sjellë si pasojë që është zhdukur me kohë koncepti i kushtetutave të pandryshueshme, pasi vetë historia botërore ka treguar që edhe në ato pak raste kur kanë ekzistuar akte të tilla, kanë qenë kushtetutat që kanë ndryshuar më shpesh.¹⁴¹ Pra me qëllim që të sigurohet jetëgjatësia e një kushtetute është e domosdoshme që ajo të rishikohet, të ndryshojë.¹⁴² Por, për të shmangur pasojat negative që mund të vijnë në këto raste, të cilat janë ndryshimi i aktit themelor për arsye të ngushta politike dhe të përfitimit me pushtetin, procedurat për ndryshimin e tyre parashikohen përgjithësisht shumë të përforcuara.

¹³⁷ Neni 4, pika 2 e Kushtetutës.

¹³⁸ “Black’s Law Dictionary”, botimi i nëntë, shtëpia botuese “West Publishing Co”, Dallas 2009, fq. 353.

¹³⁹ Omari, Luan; Anastasi, Aurela; “E drejta kushtetuese”, Shtëpia botuese “PEGI”, Tiranë 2010, fq.23.

¹⁴⁰ Po aty, fq.23.

¹⁴¹ Shembuj janë Kushtetuta e Spanjës e vitit 1912 dhe të Greqisë të viteve 1911 dhe 1952, kushtetuta të cilat sot nuk janë në fuqi.

¹⁴² Po aty, fq.35.

Shkalla e vështirësisë së procedurave ndryshon nga njëri vend në tjetrin dhe në këtë drejtim ekzistojnë modele të ndryshme. Por ajo që ngrihet me forcë në kushtetutat aktuale, jurisprudencën kushtetuese dhe doktrinën e vendeve të ndryshme, është ruajtja e një pjesë të Kushtetutës, që përbën thelbin e saj, ndryshimi i së cilës sjell në vetvete një Kushtetutë të re. Kjo pjesë e Kushtetutës njihet si bërthama e saj.

Bërthama e Kushtetutës

Debati për bërthamën e Kushtetutës apo për thelbin e saj, është një debat po aq i vjetër sa vetë debati mbi nevojën dhe supremacinë e Kushtetutës. Pra, në thelb megjithëse vetë Kushtetuta konsiderohet si akti themelor i një vendi, përsëri brenda saj janë disa dispozita apo parashikime juridike, të cilat kanë një vlerë më të madhe se sa pjesët e tjera të një Kushtetute. Në këtë drejtim asnjë procedurë e rishikimit të Kushtetutës nuk mundet që të prekë këtë bërthamë. Shpesh këto kufizime janë të shprehura nga vetë Kushtetuta, por mund të jenë edhe të pashprehura.¹⁴³ Ky parashikim është thelbësor për faktin se Kushtetuta nuk mund të autorizojë vetëshkatërrimin e saj. Pra, kjo bërthamë nuk është në disponimin e ligjvënësit kushtetues.¹⁴⁴ E thënë ndryshe, e drejta për amendim nuk nënkupton të drejtën për rrënim.¹⁴⁵ Bërthama e Kushtetutës është vetë identiteti kushtetues i një vendi, ADN-ja e saj.¹⁴⁶ Por, siç do të trajtohet edhe në vijim, bërthama e Kushtetutës mund të shtrihet edhe në akte të tjera me natyrë kushtetuese, të cilat nuk janë pjesë e Kushtetutës, por janë pjesë e identitetit kushtetues të vendit tonë.

Siç e cituam më sipër, ndalimet që mund të jenë për të mos prekur ato dispozita që përbëjnë bërthamën e Kushtetutës mund të jenë të shprehura, por edhe të nënkuptuara. Vende të ndryshme kanë zgjedhur modele të ndryshme. Nëse i referohemi rastit tonë, vërejmë se në Kushtetutë një ndalim i tillë i shprehur nuk del nga asnjë dispozitë e saj. Ky fakt mund të konsiderohet si mangësi për një kushtetutë të hartuar në rrethanat e një vendi në tranzicion demokratik. Por kjo nuk do të thotë se ajo nuk vendos kufij të rishikimit.¹⁴⁷

Për të gjetur kufijtë e këtij rishikimi është e nevojshme që t'i referohemi dispozitave të ndryshme kushtetuese. Kështu nëse i referohemi nenit 3 të Kushtetutës¹⁴⁸ rezulton se disa parime shumë të rëndësishme janë baza e këtij shteti, i cili detyrohet që t'i mbrojë dhe respektojë dhe më konkretisht:

a) Pavarësia e Shtetit, e cila është shpallur me akt të Kuvendit të Vlorës më datë 28 Nëntor 1912. Për rrjedhojë, ky akt juridik, i cili në mënyrë të kuptueshme është në fuqi edhe sot, ka vlerë të posaçme juridike dhe nuk mund të rishikohet në bazë të procedurave që parashikon neni 177 i Kushtetutës.

¹⁴³ Omari, Luan; Anastasi, Aurela; “*E drejta kushtetuese*”, Shtëpia botuese “PEGI”, Tiranë 2010, fq.37.

¹⁴⁴ Vendimi i datës 10.03.2001 i Gjykatës Kushtetuese të Austrisë, marrë nga përmbledhja elektronike “CODICES” e Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), referuar me numrin AUT-2001-1-003.

¹⁴⁵ Citat i Gjykatës Supreme të Indisë marrë nga Hasani, Enver, “*Kontrolli abstrakt dhe preventiv (paraprak) i amendamenteve kushtetuese dhe mbrojtja nga shkarkimi i shefit të shtetit: rasti i Kosovës.*”, botuar në revistën “E Drejta – Pravo – Law”, nr.1/2013, botim i USAID dhe Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, fq.30.

¹⁴⁶ Po aty, fq.53.

¹⁴⁷ Omari, Luan; Anastasi, Aurela; “*E drejta kushtetuese*”, shtëpia botuese “PEGI”, Tiranë 2010, fq.38

¹⁴⁸ Neni 3 i Kushtetutës: “*Pavarësia e shtetit dhe tërësia e territorit të tij, dinjiteti i njeriut, të drejtat dhe liritë e tij, drejtësia shoqërore, rendi kushtetues, pluralizmi, identiteti kombëtar dhe trashëgimia kombëtare, bashkëjetesa fetare, si dhe bashkëjetesa dhe mirëkuptimi i shqiptarëve me pakicat janë baza e këtij shteti, i cili ka për detyrë t'i respektojë dhe t'i mbrojë*”.

b) Territori i Shtetit, i cili është përcaktuar në bazë të disa akteve ndërkombëtare ku do të veçonim vendimet e Konferencës së Ambasadorëve në Londër, si edhe protokollet e Firences së vitit 1925 për kufijtë veriorë dhe jugorë të Shqipërisë. Këto akte megjithëse janë me natyrë ndërkombëtare, kanë edhe rëndësi kushtetuese dhe për rrjedhojë nuk mundet që të rishikohen.

c) Dinjiteti i njeriut dhe të drejtat dhe liritë themelore, janë të drejtat që gëzojnë të gjithë individët apo personat juridikë që banojnë në Republikën e Shqipërisë. Ky parashikim kushtetutes i nenit 3 përforcohet edhe nga parashikimi i nenit 15 sipas të cilit të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të pandashme, të patjetërsueshme e të padhunueshme dhe qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik. Këto të drejta janë përkufizuar më tej në një sërë dispozitash të tjera, të cilat fillojnë me nenin 21 dhe përfundojnë me nenin 58 të Kushtetutës. Referuar parashikimit të pikës 2 të nenit 17 të Kushtetutës, por edhe jurisprndencës kushtetuese këto të drejta nuk mundet të rishikohen në sensin e tyre negativ, pra, heqja, shfuqizimi apo ulja e standartit të garantimit të tyre jashtë asaj që parashikon Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Pavarësisht kësaj, ligjëvënësi kushtetues nuk pengohet që të parashikojë të drejta të tjera themelore apo të rrisë standartin e garantimit të tyre. Pra, kjo pjesë e Kushtetutës mundet që të rishikohet por vetëm në sensin pozitiv.

ç) Rendi kushtetues, është tërësia e parashikimeve kushtetuese që rregullojnë formën e qeverisjes dhe organizimin shtetëror. Në këtë kuptim pjesë të pandryshueshme të Kushtetutës do të jenë neni 1 i Kushtetutës, që përcakton formën e Republikës Parlamentare, neni 7 që parashikon parimin e ndarjes dhe të balancimit të pushteteve dhe neni 13 që parashikon organizimin e një qeverisje vendore të decentralizuar dhe që qeveriset mbi bazën e autonomisë vendore. Dispozitat e tjera kushtetuese që rregullojnë në mënyrë më të detajuar këto parime të rendit kushtetues, pra dispozita që kanë të bëjnë me organet kushtetuese, mund që të rishikohen por kurrësi nuk mundet që të prekin këto parime të rëndësishme.

d) Pluralizmi, është një tjetër element i shtetit demokratik. Duke pasur parasysh eksperiencat e kaluara në vendin tonë por edhe në botë, dispozitat që rregullojnë pluralizmin politik përbëjnë një pjesë të pandryshueshme të Kushtetutës. Një dispozitë e tillë është neni 9 i Kushtetutës që ka funksion të dyfishtë. Nga njëra anë ajo garanton lirinë e krijimit të partive dhe organizatave politike, kurse nga ana tjetër garanton rendin kushtetues duke mos lejuar organizime që paraqesin karakteristika të tilla ku programet dhe veprimtaria e tyre mbështetet në metoda totalitariste, që nxisin e përkrahin urrejtjen racore, fetare, krahinore ose etnike, që përdorin dhunën për marrjen e pushtetit ose për të ndikuar në politikën shtetërore, apo kanë karakter të fshehtë.

dh) Identiteti kombëtar dhe trashëgimia kombëtare si vlera të rëndësishme të një shoqërie , në Kushtetutën tonë gjejnë përgjithësisht rregullim në nenin 14 të saj, ku parashikohet gjuha kombëtare, flamuri kombëtar, stema e republikës, himni kombëtar, festa kombëtare dhe kryeqyteti i vendit. Edhe kjo dispozitë e Kushtetutës nuk mundet që të rishikohet.

e) Bashkëjetesa fetare, e cila është një nga vlerat themelore të vendit tonë është një tjetër pjesë e pandryshueshme e Kushtetutës. Në këtë drejtim parashikimi i nenit 10 të Kushtetutës që rregullon laicitetin e shtetit dhe pavarësinë e komuniteteve fetare, nuk mundet që të jetë objekt i rishikimit kushtetues.

ë) Bashkëjetesa dhe mirëkuptimi i shqiptarëve me pakicat, është një tjetër vlerë e rendit tonë shtetëror dhe shoqëror. Në kuptimin juridik, parashikimet e nenit 20 të Kushtetutës, ku garantohen e drejta e pakicave kombëtare për të shprehur lirisht, pa u ndaluar as detyruar, përkatësinë e tyre etnike, kulturore, fetare e gjuhësore, si edhe e drejta e tyre për t'i ruajtur e

zhvilluar ato, të mësojnë dhe të mësohen në gjuhën e tyre amëtare, si dhe të bashkohen në organizata e shoqata për mbrojtjen e interesave dhe të identitetit të tyre, nuk mund të jenë pjesë e rishikimit kushtetues.

Pra, nga tërësia e mësipërme jam i mendimit që pjesa e parë e Kushtetutës, ku trajtohen parimet themelore dhe pjesa e dytë që trajton të drejtat dhe liritë themelore në këndvështrimin tim përbëjnë bërthamën e Kushtetutës dhe si të tilla nuk mundet që të ndryshohen.

Legjitimimi i Gjykatës Kushtetuese për të ushtruar kontroll mbi ndryshimet kushtetuese

Duke qenë së në Kushtetutën tonë, megjithëse jo në mënyrë të shprehur, dalin ndalime nga të cilat rezulton se nuk mundet që t'i nënshtrohen rishikimit kushtetues dispozita të caktuara kushtetuese, atëherë lind e nevojshme që të përcaktojmë organin i cili duhet që të kujdeset dhe të kontrollojë që procedura e rishikimit të Kushtetutës të mos çenojë bërthamën e aktit themelor të vendit. Organi primar është Kuvendi, i cili gjatë zbatimit të parashikimeve të nenit 177 të Kushtetutës, duhet që të respektojë këto ndalime kushtetuese. Por është mëse e kuptueshme dhe e qartë që politika është edhe ajo e cila mundet që të çenojë pikërisht bërthamën e ngushtë të Kushtetutës. Për këtë arsye nevojitet një organ tjetër kushtetues që të bëjë një kontroll të tillë. Në ato vende në cilat në mënyrë të shprehur parashikohet një mundësi e tillë kontrolli, kjo mundësi është lënë në kompetencë të Gjykatës Kushtetuese (ose organeve të tjera që ushtrojnë juridiksion kushtetues). Në rastin e Kushtetutës sonë, një parashikim të tillë nuk e gjejmë. Kështu, nëse i referohemi nenit 131 të Kushtetutës, që liston kompetencat kryesore kushtetuese të Gjykatës Kushtetuese, por edhe dispozitave të tjera kushtetuese, rezulton se nuk ka asnjë parashikim të shprehur që t'i japë një kompetencë të tillë Gjykatës sonë Kushtetuese.

Nëse i referohemi diskutimeve të Komisionit parlamentar për hartimin e projektkushtetutës,¹⁴⁹ rezulton se debati i zhvilluar midis anëtarëve të tij, ka patur si qëllim krijimin e një procedure për amendimin e Kushtetutës, e cila ndryshonte nga procedurat e tjera legislative, duke i dhënë në këtë drejtim një qëndrueshmëri më të lartë aktit themelor të vendit. Por nga ana tjetër, hartuesit e Kushtetutës kishin edhe frikën që dokumenti që kishin hartuar të mos shfaqej si pengesë për zhvillimin e vendit në të ardhmen. Për këtë arsye kryesisht debati është fokusuar më shumë në procedurën që duhej të ndiqej për miratimin e amendamenteve me qëllim krijimin e një kushtetute të qëndrueshme, por njëkohësisht edhe jo shumë të ngurtë.¹⁵⁰ Pavarësisht kësaj, në këtë diskutim pati edhe një propozim konkret për të parashikuar në Kushtetutë edhe një formë kontrolli abstrakt paraprak, *apriori*, që duhet të realizonte Gjykata Kushtetuese mbi ndryshimet kushtetuese, por që nuk u konkretizua më tej.¹⁵¹

Kjo situatë mund të interpretohet në disa mënyra. Mënyra e parë dhe më e logjikshmja është që Gjykata Kushtetuese nuk ka kompetencën për të bërë një gjykim të tillë. Mbi këtë bazë mund të shërbejë përvoja belge,¹⁵² hungareze¹⁵³ dhe franceze¹⁵⁴, sipas të cilave mungesa e

¹⁴⁹ Ingridur me Vendimin nr.339, datë 3.9.1997 i Kuvendit Popullor.

¹⁵⁰ “Debati Kushtetues”, Vëllimi 2, botim i OSBE, shtëpia botuese “P.S.H. 2015”, Tiranë 2006, fq.379-391.

¹⁵¹ Po aty, shih diskutimin e Z. Kristaq Traja, fq.384-385.

¹⁵² Vendimi nr. 16/94, datë 09.02.1994 i Gjykatës së Arbitrazhit të Belgjikës, marrë nga përmbledhja elektronike “CODICES” e Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), me numër referimi BEL-1994-1-005.

një parashikimi, konkret dhe të shprehur, tregon pikërisht moskompetencën e këtyre organeve kushtetuese për të kontrolluar ndryshimet kushtetuese, si nga ana procedurale ashtu edhe nga ana materiale.

Mënyra e dytë do të ishte që Gjykata jonë Kushtetuese mundet që ta ushtrojë një kontroll të tillë kushtetues duke bërë një interpretim sistematik të një sërë dispozitash së saj. Kështu sipas nenit 4, pika 2, rezulton se Kushtetuta është ligji më i lartë në vend. Për këtë arsye, edhe amendamentet kushtetuese që miratohen sipas nenit 177 të Kushtetutës, duhet që të respektojnë pikërisht bërthamën e kësaj Kushtetute. Edhe nëse i referohemi nenit 177 të Kushtetutës rezulton se në të janë parashikuar një sërë procedurash kushtetuese që shërbejnë për amendimin e Kushtetutës. Parashikimi i procedurave, automatikisht nënkupton edhe mekanizmin për verifikimin e tyre, pra nëse janë zbatuar apo jo nga Kuvendi gjatë procedurës së rishikimit të Kushtetutës. Argumenti tjetër mendoj se është vetë formulimi i nenit 124 i Kushtetutës i cili parashikon se Gjykata Kushtetuese *garanton respektimin e Kushtetutës*. Garantimi i respektimit të Kushtetutës përfshin, përveç kontrollit të pajtueshmërisë së ligjeve dhe akteve të tjera normative me Kushtetutën, edhe kontrollin e ndryshimeve kushtetuese, pikërisht për të mos cënuar bërthamën e Kushtetutës. Ky mendim gjën mbështetje edhe në doktrinë e cila është shprehur se nenet 4, 116, 124, 131, 132, të cilat sanksionojnë se e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit, që evidentojnë parimin e epërsisë së Kushtetutës dhe i japin asaj vendin më të lartë në hierarkinë e ligjeve, që përcaktojnë Gjykatën Kushtetuese si autoritetin që garanton respektimin e Kushtetutës me pushtetin për të shfuqizuar ato akte që bien në kundërshtim me të, nuk duhet të përjashtojnë kontrollin ndaj ligjeve që rishikojnë Kushtetutën.¹⁵⁵

Mungesa e kontrollit dhe e procedurave përkatëse mund të rezultojë në kufizimin apo shfuqizimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, cënimin e pavarësisë apo integritetit territorial, si edhe ndryshime në rendin kushtetues në një mënyrë të tillë që nuk është parashikuar nga ligji themelor.¹⁵⁶

Kontrolli kushtetues i amendamenteve kushtetuese

Duke qenë se më sipër pranojmë se Gjykata jonë Kushtetuese mundet që ta ushtrojë një kontroll të tillë, atëherë çështja tjetër për diskutim mbetet mënyra se si kjo Gjykatë mundet që ta realizojë këtë kontroll.

Përgjigja e parë, që është diskutuar në doktrinë, i referohet të drejtës që ka Gjykata Kushtetuese për të kontrolluar kushtetutshmërinë e çështjeve të shtruar për në referendum, referuar nenin 152 të Kushtetutës, ku ndër të tjera përfshihet edhe e drejta e gjykatës të kontrollojë *ex ante* çështjen e shtruar për referendum kushtetues.¹⁵⁷

Por në këndvështrimin tim personal, kjo rrugë nuk e arrin qëllimin për të cilin po diskutojmë.

¹⁵³ Vendimi nr. 1260/B/1997, datë 09.02.1998 i i Gjykatës Kushtetuese Hungareze, marrë nga përmbledhja elektronike "CODICES" e Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), me numër referimi HUN-1998-1-001.

¹⁵⁴ Vendimi nr. 2003-469 DC, datë 26.03.2003 i Këshillit Kushtetues Francez, marrë nga përmbledhja elektronike "CODICES" e Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), me numër referimi FRA-2003-1-004.

¹⁵⁵ Sadushi, Sokol, "Drejtësia kushtetuese në zhvillim", shtëpia botuese "Toena", Tiranë 2012, fq.222.

¹⁵⁶ Vendimi nr. 13-rp/2008, datë 25.06.2008 i Gjykatës Kushtetuese të Ukrainës, marrë nga përmbledhja elektronike "CODICES" e Komisionit Demokraci përmes ligjit (Komisioni i Venecias), referuar me numrin UKR-2008-2-014.

¹⁵⁷ Sadushi, Sokol, "Drejtësia kushtetuese në zhvillim", Shtëpia botuese "Toena", Tiranë 2012, fq.223.

Kështu, kontrolli kushtetues i referendumeve ka si qëllim që të verifikojë nëse çështja e shtruar për referendum përfsihet në një nga ato rastet për të cilat ka ndalim kushtetues që një referendum i tillë të zhvillohet. Këto kufizime në mënyrë të shprehur janë dhënë nga neni 151, pika 2 e Kushtetutës, por Gjykata Kushtetuese me vendimin e saj nr.8, datë 8.3.2013 ka përcaktuar se nga dispozita të tjera kushtetuese mund të rrjedhin edhe ndalime të tjera ndaj nismës për zhvillimin e referendumit. Në përfundim të këtij procesi, Gjykata Kushtetuese vëren vetëm nëse çështja e shtruar për referendum kushtetues përfsihet në një nga këto ndalime apo jo. Nëse ka ndalim, Gjykata vendos mosmbajtjen e referendumit me pasojë, në rastin tonë, hyrjen në fuqi të amendamentit kushtetues. Në rastin e kundërt, nëse nuk vëren ndalim atëherë shprehet se referendumi mund të mbahet.

Bazuar sa më sipër, rezulton qartë se Gjykata Kushtetuese nuk mundet të shprehet në lidhje me pajtueshmërinë e amendamentit kushtetues me vetë parimet bazë të Kushtetutës. Një gjykim i tillë nuk mundet që ta ofrojë këtë mundësi pasi në këtë rast Gjykata Kushtetuese nuk gjykon ndonjë akt. Amendamenti vetë duke i'u nënshtruar procedurës së referendumit nuk ka hyrë në fuqi dhe për rrjedhojë bie jashtë juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese. Në mbështetje të këtij argumenti vjen edhe parashikimi i nenit 132 të Kushtetutës sipas të cilit Gjykata Kushtetuese ka të drejtë që vetëm të shfuqizojë aktet që shqyrton. Duke qenë se në këtë fazë amendamenti nuk ka hyrë në fuqi, rezulton e pamundur për Gjykatën Kushtetuese që ta shfuqizojë atë. Siç e theksuam edhe më sipër, gjykimi kushtetues mbi referendumat është një gjykim i cili ka si qëllim lejimin ose jo të zhvillimit të referendumit dhe jo analizimin e aktit që i nënshtrohet referendumit.

Zgjidhja në këtë rast është referimi në vetë të drejtën që ka Gjykata Kushtetuese për të kontrolluar pajtueshmërinë e ligjeve me Kushtetutën, sipas nenit 131 shkronja "a" të aktit themelor, e interpretuar bashkarisht me nenin 124 të Kushtetutës, që i njeh Gjykatës, rolin e garantit të aktit themelor të vendit. Është e vërtetë që kjo dispozitë në rradhë të parë i drejtohet ligjeve të tjera, por jam i mendimit se në këtë rast nuk ka asnjë pengesë që kjo dispozitë të zbatohet edhe për amendamentet që sjellin ndryshime në Kushtetutë. Referuar përvojës së deritanishme shqiptare rezulton se si miratimi i Kushtetutës dhe të gjitha ndryshimet që janë bërë në të janë bërë me "ligje". Kështu Kushtetuta është miratuar me ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 nga Kuvendi Popullor¹⁵⁸ dhe është amenduar me ligjin nr. 9675, datë 13.01.2007, me ligjin nr.9904, datë 21.04.2008 dhe së fundmi me ligjin nr.88/2012 të miratuar nga Kuvendi. Vetë Gjykata Kushtetuese në jurisprudentën e saj ka pranuar në këto raste se amendamenti kushtetues formalisht vishet me formën e një "ligji".¹⁵⁹ Duke i'u rikthyer nenit 131, shkronja "a" të Kushtetutës rezulton se kjo dispozitë parashikon të drejtën e Gjykatës Kushtetuese për të kontrolluar pajtueshmërinë e "ligjeve" me Kushtetutën. Pra ky "ligj" në mënyrë të zgjeruar përfshin edhe amendamentet kushtetuese dhe për rrjedhojë këto të fundit mundet që të verifikohen nëse janë në përputhje me parimet bazë të Kushtetutës dhe përkatësisht me bërthamën e saj.

Si referencë mbështetëse për këtë argument mund të përmendim edhe përvojën e vendeve të tjera. Kështu edhe në Itali, Kushtetuta e këtij vendi hesht në lidhje me të drejtën e Gjykatës Kushtetuese për të kontrolluar kushtetutshmërinë e ligjeve për rishikimin e Kushtetutës, por kjo e fundit ka mbajtur qëndrimin se: *Kushtetuta italiane përmban disa parime të larta, që nuk mundet që të përmbysen apo të ndryshohen në përmbajtjen e tyre thelbësore nga ligje*

¹⁵⁸ Organi legjislativ përpara Kushtetues së vitit 1998 njihet me termin "Kuvendi Popullor". Mbas hyrjes në fuqi të kësaj Kushtetute njihet me termin "Kuvendi".

¹⁵⁹ Vendimi nr.25, datë 24.07.2009 i Gjykatës Kushtetuese, parag.7.

për rishikimin kushtetues apo nga ligje të tjera kushtetuese. Këto janë vetëm parimet që vetë Kushtetuta në mënyrë të shprehur i parashikon si kufij absolutë të rishikimit kushtetues, si për shembull forma republikane (neni 139 i Kushtetutës), si edhe ato parime që megjithëse nuk citohen shprehimisht si të përjashtuara nga procesi i rishikimit kushtetues, i përkasin pa dyshim thelbit të vlerave të larta mbi të cilat bazohet Kushtetuta italiane.

Për këtë arsye nuk mundet që t'i mohohet kësaj gjykate që të jetë kompetente për të gjykuar në lidhje me pajtueshmërinë e ligjeve për rishikimin e Kushtetutës dhe të ligjeve të tjera kushtetuese, përkundrajt parimeve të larta të strukturës kushtetuese. Nëse nuk do të ishte kështu, atëherë rezultati do të ishte absurd pasi do të konsiderohej sistemi i garancive kushtetuese si defektos dhe jo efektiv, pikërisht në drejtim të normave të saj me vlerë më të lartë.¹⁶⁰

Ky deklaram i rëndësishëm i Gjykatës Kushtetuese Italiane u bë gjatë një kontrolli *ex post* të iniciuar për më tepër nga gjykatat e zakonshme në kuadër të një gjykimi incidental. Kjo eksperiencë mendoj se vlen edhe për ne duke qenë se jurisprudenca kushtetuese italiane ka shërbyer shpesh si udhërrëfyes për jurisprudencën kushtetuese shqiptare.

Po kështu si referencë mund të përmendim edhe vetë jurisprudencën e Gjykatës sonë Kushtetuese, e cila të paktën në një rast ka kontrolluar pajtueshmërinë e një ndryshimi kushtetues me vetë ligjet kushtetuese të kohës.¹⁶¹ Kjo jurisprudencë kushtetuese, që rezultoi më tepër si një reaksion politik se sa një vendim i drejtësisë kushtetuese, ishte rezultat i një konflikti mjaft të mprehtë të shkaktuar ndërmjet Gjykatës Kushtetuese dhe Kuvendit.¹⁶² Thelbi i kësaj vendimmarrjeje lidhet me rotacionin që duhet të kryente Gjykata Kushtetuese si rregull në vitin 1995. Sipas parashikimeve kushtetuese të kohës¹⁶³, Gjykata Kushtetuese tre vjet pas krijimit të saj, duhej që të kryente zëvendësimin e tre anëtarëve të saj me tre anëtarë të rinj. Por në vitin 1994, tre anëtarë të saj dhanë dorëheqjen dhe në Janar të vitit 1995 u zëvendësuan me tre anëtarë të tjerë. Pikërisht këtë zëvendësim të anëtarëve të saj Gjykata Kushtetuese me vendimin nr.4, datë 2.6.1995, e konsideroi të kryer dhe për rrjedhojë për të nuk kishte më vend për hedhjen e shortit. Kuvendi Popullor, në vitin 1997 duke mos qenë dakort me këtë rotacion miratoi ligjin kushtetues nr.8257, datë 19.11.1997 “Për një plotësim në ligjin nr.7561, datë 29.4.1992 “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.4.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, ku në thelb të të cilit, rotacioni i parë nuk konsiderohej i kryer dhe Gjykata Kushtetuese duhej që t’a realizonte atë brenda 30 ditëve nga hyrja në fuqi e këtij ligji.¹⁶⁴

Duke e konsideruar këtë ligj si ndërhyrje në pavarësinë dhe fuqinë e vendimeve të saj, Gjykata Kushtetuese bazuar në të drejtën që kishte për t’u vënë në lëvizje kryesisht¹⁶⁵ vendosi të konstatojë pavlefshmërinë konstitucionale të nenit 2 të ligjit të sipërcituar,

¹⁶⁰ Vendimi nr.1146 i vitit 1988 i Gjykatës Kushtetuese Italiane, marrë nga faqja zyrtare e internetit www.cortecostituzionale.it.

¹⁶¹ Ligji nr.7491, datë 29.04.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, i ndryshuar dhe plotësuar disa herë me ligje të tjera kushtetuese.

¹⁶² Sadushi, Sokol, “Drejtësia kushtetuese në zhvillim”, Shtëpia botuese “Toena”, Tiranë 2012, fq.223.

¹⁶³ Ligji kushtetues nr.7561, datë 29.04.1992, “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, neni 18.

¹⁶⁴ Referuar përmbatjes së vendimit nr.57, datë 5.12.1997 të Gjykatës Kushtetuese rezultoi se shkaqet që cuan ligjvënësin kushtetues në miratimin e këtij ligji ishin moskryerja e rotacionit, shfuqizimi i një ligji për kontrollin e firmave piramidave që kishin vepruar në atë kohë. Sipas ligjvënës kushtetues këto tregonin karakterin politik të veprimtarisë së Gjykatës Kushtetuese në atë kohë.

¹⁶⁵ Ligji kushtetues nr.7561, datë 29.04.1992, “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.4.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, neni 25.

pikërisht të dispozitës që e detyronte të kryente rotacionin e parë brenda 30 ditëve nga hyrja në fuqi e këtij ligji. Në thelb të arsyetimit të saj, Gjykata Kushtetuese, shprehej se vendimet e saj kishin fuqi detyruese të përgjithshme dhe nuk mundet që të viheshin në diskutim dhe të shfuqizoheshin nga organet e tjera shtetërore përfshirë edhe Kuvendin Popullor.

Konflikti i mprehtë që u krijua u zgjidh vetëm mbas opinionit *amicus curiae* që dha Komisioni i Venecias.¹⁶⁶ Në thelb të këtij opinioni, Komisioni, megjithëse kritikoi vendimin e parë të Gjykatës Kushtetuese dhe ndërhyrjen e mëvonshme të Kuvendit Popullor, e konsideronte të papërgjegjshme vendimmarrjen e Gjykatës Kushtetuese për të shfuqizuar një ligj kushtetues. Konkluzioni i Komisionit bazohej në dy pika kryesore, të cilat ishin:

a) Ligji për dispozitat kryesore kushtetuese nuk i njihte shprehimisht të drejtën Gjykatës Kushtetuese për të kontrolluar pajtueshmërinë e ndryshimeve kushtetuese me ligjin kushtetues;

b) Vendimmarrja e Gjykatës Kushtetuese nuk është shkak pengues për ligjvënësin kushtetues që të miratojë ndryshime kushtetuese edhe pse këto ndryshime heqin bazën kushtetuese të vendimmarrjes më të hershme të kësaj gjykate.

Megjithatë, pavarësisht konotacionit politik që pati dhe pavarësisht faktit se kjo praktikë ka ndodhur përpara se të hynte në fuqi Kushtetuta aktuale, rezulton se ky kontroll kushtetutes ndoqi pikërisht të njëjtat parime që po diskutojmë në këtë punim. Kontrolli i realizuar në këtë rast ka qenë *aposteriori*, në mungesë të një parashikimi të qartë nga ligjet kushtetuese të kohës që i jepte të drejtë Gjykatës që ta ushtronte këtë kompetencë.

Edhe pse Komisioni i Venecias u shpreh në parim kundër të drejtës së Gjykatës Kushtetuese, për të kontrolluar kushtetutshmërinë e ndryshimeve të ligjit për dispozitat kryesore kushtetuese, përsëri Komisioni e la të hapur këtë mundësi duke u shprehur me tej se *Gjykata Kushtetuese, për rrjedhojë nuk mundet që të kundërshtojë amendamente kushtetuese, të cilat në asnjë mënyrë nuk çenojnë parimet themelore.*¹⁶⁷ Pikërisht kjo shprehje në mendimin tim, e legjitimon Gjykatën Kushtetuese në kontrollin dhe analizën e amendamenteve kushtetuese nëse pretendohet cënim i bërthamës kushtetuese, e cila pikërisht përbëhet nga parimet themelore. Për këtë arsye jam i mendimit që ky vendim mund të shërbejë si precedent edhe për kohët e sotme.

Kufijtë e kontrollit kushtetues

Objekt i kontrollit në një gjykim kushtetues mund të jetë vetëm amendamenti kushtetues në formën e tij finale, pra i miratuar dhe hyrë në fuqi. Duke qenë një kontroll *aposteriori* Gjykata Kushtetuese në këtë pikë është e autorizuar që të kontrollojë rishikimin e Kushtetutës, por vetëm mbasi procedura për rishikimin e saj ka përfunduar.¹⁶⁸ Në këtë pikë nuk ka rëndësi nga pikëpamja juridike nëse amendamenti kushtetues është miratuar vetëm në Kuvend apo nëpërmjet referendumit sipas rasteve të parashikuara nga pikat 4 dhe 5 të nenit 177 të Kushtetutës. Ky kontroll nuk mundet që të shtrihet në arsyet apo motivet e zgjedhjes

¹⁶⁶ Opinioni i datës 17 prill 1998, CDL-INF (98) 9, i Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), format elektronik "pdf", fq.11, paragrafi 43, marrë nga faqja zyrtare e internetit të Komisionit <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=54&year=all>.

¹⁶⁷ Po aty.

¹⁶⁸ Vendimi nr. U-II-603/2001, datë 28.03.2001 i Gjykatës Kushtetuese të Kroacisë, marrë nga përmbledhja elektronike "CODICES" e Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), me numër referimi CRO-2001-1-004.

së ligjvënësit kushtetues.¹⁶⁹ Kufijtë e kontrollit kushtetues në këtë rast shtrihen në faktin nëse amendamentet kushtetuese të miratuara prekin apo jo bërthamën e Kushtetutës.¹⁷⁰ Pra, qëllimi mbetet që amendamentet kushtetuese të mos ndryshojnë strukturën thelbësore të Kushtetutës.¹⁷¹

Janë jashtë kontrollit kushtetues, kontrolli i akteve me natyrë kushtetuese, të cilat janë pjesë e formimit të shtetit si Akti i Shpalljes së Pavarësisë dhe marrëveshjeve ndërkombëtare, të cilat kanë përcaktuar kufijtë e shtetit shqiptar.¹⁷² Ky lloj sqarimi është i rëndësishëm pasi në bazë të nenit 180 të Kushtetutës, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara përpara hyrjes në fuqi të Kushtetutës, mund të bëhen objekt konflikti në Gjykatën Kushtetuese, por duke qenë se Protokollet e Firences të vitit 1925, që kanë përcaktuar kufijtë e territorit të shtetit tonë, në këtë rast kanë natyrë kushtetuese, atëherë ato janë edhe pjesë e bërthamës së saj. Përkundrazi, në praktikë situata mund të shfaqet e tillë ku mund të kemi amendamente kushtetuese të cilat mund të kontrollohen nëse janë në përputhje me këto marrëveshje.

Një tjetër aspekt që vlen për diskutim është pajtueshmëria e normave kushtetuese me normat e Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Konventa për shkak të parashikimit të nenit 17, pika 2 e Kushtetutës përcakton standardet minimum që duhet të ketë në konsideratë Shteti Shqiptar në kufizimin e të drejtave themelore të njeriut. Duke qenë se më sipër përmendëm faktin se të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë pjesë e bërthamës së Kushtetutës, atëherë është mëse e qartë se detyrimi i respektimit të standardeve të Konventës bie edhe mbi ligjvënësin kushtetues. Pra, kontrolli kushtetues mbi amendamentet kushtetuese shtrihet vetiu edhe mbi përputhshmërinë e amendamenteve të propozuara me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Rregulli i mësipërm nuk vlen për normat kushtetuese ekzistuese. Pra, nuk mundet që të kërkohet sot përpara Gjykatës Kushtetuese kontrolli i pajtueshmërisë së një norme kushtetuese me Konventën. Gjykata Kushtetuese duhet që gjithmonë të bazohet në tekstin e Kushtetutës, e cila në këtë rast nuk e lejon atë që të ushtrojë juridiksionin e saj në atë mënyrë që të shprehet mbi pajtueshmërinë e pjesëve të Kushtetutës me standarde të tjera, bazuar në detyrimin e Gjykatës për të garantuar respektimin e Kushtetutës.¹⁷³

Kontrolli kushtetues, mundet dhe duhet që të shtrihet mbi çdo amendament kushtetues. Rishikimi i Kushtetutës mund të prekë disa pjesë të Kushtetutës dhe për rrjedhojë prekja e bërthamës së Kushtetutës mund të jetë e drejtpërdrejtë ose jo e drejtpërdrejtë. Në rastin e parë, amendamenti kushtetues prek pikërisht parashikimet të cilat konsiderohen si të pacënueshme dhe për rrjedhojë çënon strukturën e parimeve në Kushtetutë. Në rastin e dytë, rishikimi i Kushtetutës prek pjesë të tjera që në pamje të parë nuk kanë të bëjnë me

¹⁶⁹ Vendimi nr. 90/94, datë 22.12.1994 i Gjykatës së Arbitrazhit të Belgjikës, marrë nga përmbledhja elektronike "CODICES" e Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), me numër referimi BEL-1994-3-021.

¹⁷⁰ Vendimi 2 BvR 1938/93, 2 BvR 2315/93, datë 14.05.1996 i Senatit të Dytë të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane, marrë nga përmbledhja elektronike "CODICES" e Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), me numër referimi GER-1996-2-014.

¹⁷¹ Vendimi nr. G 103/00, datë 28.06.2001 i Gjykatës Kushtetuese të Austrisë, marrë nga përmbledhja elektronike "CODICES" e Komisionit Demokraci përmes ligjit (Komisioni i Venecias), referuar me numrin AUT-2001-2-004.

¹⁷² Shih për analogji vendimin nr. U-I-332/94, datë 11.04.1996 të Gjykatës Kushtetuese të Sllovenisë, marrë nga përmbledhja elektronike "CODICES" e Komisionit Demokraci përmes ligjit (Komisioni i Venecias), me numër referimi SLO-1996-S-004.

¹⁷³ Vendimi nr. U-5/04, datë 31.03.2006 i Gjykatës Kushtetuese të Bosnje-Herzegovinës, marrë nga përmbledhja elektronike "CODICES" e Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), me numër referimi BIH-2006-1-003.

bërthamën e saj. Megjithatë, përvoja e vendeve të tjera ka treguar se edhe këto ndryshime mund të sjellin çënim të bërthamës së kushtetutës. Kështu nëse një amendament kushtetues prek përmbajtjen e një dispozite të parevokueshme të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese ka kompetencën të kontrollojë përputhshmërinë me Kushtetutën të këtij ndryshimi. Shembuj të tillë gjejmë në Turqi, ku amendamenti i propozuar për lejimin e mbajtjes së shamisë në vendet e arsimit u konsiderua nga Gjykata Kushtetuese si një çënim indirekt i parimit të laicitetit që përshkron Kushtetutën Turke.¹⁷⁴ Një tjetër shembull i ngjashëm vjen edhe nga Kosova, ku Gjykata Kushtetuese, deklaroi si antikushtetuese amendamentet kushtetuese që kishin të bënin me ndërprerjen e mandatit të Presidentit, kufizimin e kompetencave të Kryetarit të Kuvendit si ushtrues i detyrës së Presidentit, për emërimin e gjyqtarëve, prokurorëve, të ushtrimit të drejtës së faljes apo shpalljes së gjendjes së luftës dhe të jashtëzakonshme si çëmime indirekte të të drejtave dhe lirive themelore të parashikuara nga Kreu II i Kushtetutës së Kosovës.¹⁷⁵

Kontrolli kushtetues në këtë rast realizohet nëpërmjet krahasimit të amendamenteve kushtetuese me dispozitat dhe parimet kushtetuese në fuqi.¹⁷⁶ Pra kemi të bëjmë me një kontroll abstrakt të normave.

Pjesëmarrësit në procesin kushtetues

Sipas nenit 39 të ligjit organik të Gjykatës Kushtetuese,¹⁷⁷ pjesëmarrësit në procesin kushtetues janë kërkuesi, pra subjekti që është ankuar në Gjykatën Kushtetuese, organi që ka nxjerrë aktin, si edhe subjekte të tjera që kanë interes në çështje.

Ky parashikim ligjor kushtëzton vetiu edhe ndërgjyqësinë në procesin kushtetues. Kërkuesit në këtë rast janë përcaktuar në nenin 134 të Kushtetutës. Në këtë dispozitë kemi tre kategori subjektesh të cilat janë subjektet e pakushtëzuara,¹⁷⁸ gjykatat dhe subjektet e kushtëzuara.¹⁷⁹ Individët nuk mundet që të iniciojnë një kontroll të tillë pasi sipas nenit 131 shkronja “f” e Kushtetutës, interesi i tyre kufizohet vetëm në paraqitjen e kërkesave për pretendime në lidhje me shkëlqen e së drejtës për një proces të rregullt ligjor.

Subjektet e pakushtëzuara duke qenë se mbrojnë një interes publik, kanë edhe në këtë rast një legjitimitet të pakushtëzuar për të mbrojtur bërthamën e Kushtetutës. Përsa i përket gjykatave, jam i mendimit që edhe këto institucione, mundet që nëpërmjet një kontrolli incidental me referim sipas parashikimeve të nenit 145 të Kushtetutës dhe neneve 68 e vijues të ligjit organik të Gjykatës, të kenë mundësinë që të kundërshtojnë amendamentet kushtetuese të propozuara, konkluzion ky i cili bazohet edhe në jurisprudencën kushtetuese italiane që e cituam edhe më sipër në këtë punim. Përsa i përket subjekteve të kushtëzuara jam i mendimit se edhe ato mund të venë në lëvizje një gjykim të tillë, por me kusht që të

¹⁷⁴ Vendimi nr. E.2008/16, K.2008/116, datë 05.06.2008 i Gjykatës Kushtetuese të Turqisë, marrë nga përmbledhja elektronike “CODICES” e Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), me numër referimi TUR-2008-3-007.

¹⁷⁵ Akgjykimi në rastet K.O. 29/12 dhe K.O. 48/12, datë 20.07.2012 i Gjykatës Kushtetuese të Kosovës, marrë nga faqja zyrtare e internetit www.gjk-ks.org.

¹⁷⁶ Hasani, Enver, “Kontrolli abstrakt dhe preventiv (paraprak) i amendamenteve kushtetuese dhe mbrojtja nga shkarkimi i shefit të shtetit: rasti i Kosovës.”, botuar në Revistën “E Drejta – Pravo – Law”, nr.1/2013, botim i USAID dhe Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, fq.56.

¹⁷⁷ Ligji nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

¹⁷⁸ Presidenti, Kryeministri, jo më pak se një e pesta e deputetëve, Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit.

¹⁷⁹ Avokati i Popullit, organet e njëjësive të qeverisjes vendore, organet e bashkësive fetare, partitë politike, organizatat e tjera.

justifikojnë interesin e tyre. Kështu, Avokati i Popullit mund të pretendojë cënim të të drejtave dhe lirive themelore si rezultat i ndryshimeve kushtetuese. Këto pretendime mund të ngrihen edhe nga organizata të cilat kanë të njëjta pretendime dhe që kanë si objekt të veprimtarisë së tyre mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Kushti thelbësor në këtë rast është që këto organizata duhet të jenë me anëtarësi të hapur.¹⁸⁰ Organet e qeverisjes vendore mund të bëjnë ankesë përse i përket amendamenteve kushtetuese që çënojnë parimin e decentralizimit dhe të autonomisë vendore. Organet e bashkësive fetare mund të ankohen kundër ndryshimeve kushtetuese që prekin parimin e laicitetit të shtetit dhe pavarësinë e këtyre komuniteteve. Ndërsa partitë politike mund të ankohen nëse ndryshimet kushtetuese prekin parimin e pluralizmit politik.

Përse i përket subjekteve të interesuara pjesëmarrës në këtë rast është Kuvendi, si organi që ka nxjerrë aktin dhe konkretisht amendamentin kushtetues. Duke u bazuar në një jurisprudencë kushtetuese të konsoliduar tashmë,¹⁸¹ subjekt tjetër i interesuar do të ishin edhe grupi i deputetëve që kanë propozuar amendamentet kushtetuese, i cili në çdo rast duhet të jetë jo më pak se një e pesta e deputetëve. Ushtrimi i kësaj iniciative nga ky grup deputetësh në bazë të nenit 177, pika 1 e Kushtetutës, e justifikon interesin e drejtpërdrejtë dhe për rrjedhojë legjitimitetin e tyre si subjekt të interesuar në interes të gjykimit kushtetues.

Pezullimi i zbatimit të amendamenteve kushtetuese

Ligji organik i Gjykatës Kushtetuese, në nenin 45 të tij, parashikon se Gjykata Kushtetuese, kryesisht ose me kërkesë të palës, kur vlerëson se zbatimi i ligjit ose i aktit mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërorë, shoqërorë ose të individëve sipas rastit, me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve ose në seancën plenare, urdhëron pezullimin e ligjit ose të aktit. Pezullimi vazhdon derisa vendimi përfundimtar i Gjykatës Kushtetuese të hyjë në fuqi. Këtë dispozitë, Gjykata Kushtetuese e ka zbatuar ndaj ligjeve, akteve normative nënligjore, vendimeve gjyqësore etj. Në fakt, kjo e drejtë e Gjykatës buron nga ligji organik dhe jo nga ndonjë normë kushtetuese siç parashikohej nga paketa e mëparshme kushtetuese,¹⁸² ndërkohë që amendamenti kushtetues për nga fuqia juridike barazohet me Kushtetutën.¹⁸³

Për këtë arsye, jam i mendimit që parashikimi i nenit 45 të ligjit organik të Gjykatës Kushtetuese nuk mundet që të gjejë zbatim kundrejt amendamenteve kushtetuese, duke qenë se është një normë me fuqi juridike më të ulët në raport me amendamentin kushtetues që në këtë rast shfaqet si normë e epërme.

Proçesi kushtetues

Proçesi kushtetues në këtë lloj gjykimi ndjek të njëjtat rregulla që zbaton Gjykata Kushtetuese për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën. Gjatë këtij proçesi Gjykata Kushtetuese analizon amendamentet si nga ana proçeduriale ashtu edhe nga ana materiale.

Nga ana proçeduriale, Gjykata Kushtetuese analizon nëse janë respektuar kërkesat e nenit 177 të Kushtetutës në lidhje me numrin e deputetëve nismëtarë, kuorumin e vendimmarrjes,

¹⁸⁰ Vendimi nr.7, datë 27.02.2013 i Gjykatës Kushtetuese, parag.19.

¹⁸¹ Shih veçanërisht vendimin nr.43, datë 06.10.2011 i Gjykatës Kushtetuese, Pjesa I, pika 3.

¹⁸² Neni 24, pika 10 e ligjit nr.7561, datë 29.04.1992 “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.4.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese””.

¹⁸³ Omari, Luan; Anastasi, Aurela; “E drejta kushtetuese”, shtëpia botuese “PEGI”, Tiranë 2010, fq.47.

afatin prekluziv për mospërsëritjen e kërkesave për amendamente kushtetuese që janë paraqitur më parë etj.

Nga ana materiale, Gjykata Kushtetuese analizon nëse amendamentet kushtetuese të miratuara çenojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë dispozitat të cilat përbëjnë bërthamën e Kushtetutës.

Vendimmarrja e Gjykatës Kushtetuese dhe efektet e saj

Në bazë të nenit 132 të Kushtetutës, vendimi i Gjykatës Kushtetuese që pranon kërkesën, sjell si pasojë shfuqizimin e ndryshimeve kushtetuese të miratuara më parë nga Kuvendi. Kjo mënyrë vendimmarrje mund të sjellë boshllëqe në Kushtetutë, veçanërisht në ato raste kur amendamenti kushtetues ka ndryshuar një normë tjetër kushtetuese të mëparshme. Vendimi i shfuqizimit që merr Gjykata Kushtetuese nuk është i aftë që të sjellë në fuqi normat e vjetra kushtetuese, pasi e drejta e kësaj Gjykate kufizohet vetëm në shfuqizimin e akteve që shqyrton, pra, është një ligjvënës negativ. Duke qenë se kontrolli është *aposteriori*, kjo do të thotë se me hyrjen në fuqi të amendamenteve kushtetuese, ato sjellin si pasojë shfuqizimin e dispozitave të vjetra kushtetuese. Kjo pasojë e hyrjes në fuqi të amendamenteve kushtetuese, nuk mundet që të riparohet nga vendimmarrja e Gjykatës Kushtetuese, pasi referuar nenit 76 të ligjit organik të kësaj Gjykate, vendimet e saj kanë efekte vetëm për të ardhmen, *ex nunc*.

Përfundime

Kushtetuta është ligji themelor i një vendi dhe mbi bazën e saj ndërtohet e gjithë superstruktura juridike e shtetit. Për ta mbajtur këtë strukturë sa më të qëndrueshme, vetë Kushtetutat parashikojnë në përgjithësi norma procedurale, të cilat e bëjnë ndryshimin e tyre të vështirë, por jo të pamundur. Them i jo të pamundur pasi kushtetutat në momente të caktuara kanë nevojë që të rishikohen me qëllim që t'i përshtaten kushteve të reja shoqërore që kalon një vend. Megjithatë këto ndryshime në asnjë rast nuk duhet që prekin atë pjesë të Kushtetutës e cila konsiderohet si bërthama e saj. Këto dispozita ruajnë identitetin kushtetues të një vendi dhe në rast se ato do të ndryshohen atëherë kemi të bëjmë me një Kushtetutë të re dhe jo me ndryshime kushtetuese normale.

Për të ruajtur bërthamën e Kushtetutës, shumica e vendeve i kanë njohur Gjykatës Kushtetuese (ose organeve të tjera që ushtrojnë juridiksion të ngjashëm) të drejtën për të kontrolluar nga pikëpamja procedurale, por edhe materiale, pajtueshmërinë e ndryshimeve kushtetuese me dispozitat që përbëjnë bërthamën e një Kushtetute, pra me pjesën e pandryshueshme të saj.

Në Shqipëri, siç u përpoqëm ta trajtonim në këtë punim, Kushtetuta jonë, megjithëse jo në mënyrë të drejtpërdrejtë, parashikon parimet dhe dispozitat të cilat janë pjesa e pandryshueshme e saj. Kryesisht këto janë dispozitat e pjesës së parë dhe të dytë të Kushtetutës që trajtojnë parimet e përgjithshme të organizimit dhe funksionimit shtetëror, si dhe të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. Përsëri, por në mënyrë jo të drejtpërdrejtë, Kushtetuta jonë i njej të drejtën Gjykatës Kushtetuese që të ushtrojë një kontroll *aposteriori* mbi amendimet kushtetuese, në rast se ndonjë kërkesë e tillë paraqitet sipas rregullave përkatëse procedurale. Ky lloj gjykimi është i natyrës abstrakte dhe përgjithësisht zbatohen rregullat procedurale për kontrollin kushtetues ndaj ligjeve, me pak përjashtime si për

shembull pamundësia e Gjykatës Kushtetuese për të vendosur pezullimin e zbatimit të amendamentit kushtetues të miratuar.

Ky lloj kontrolli ka vetëm një të metë, që në këndvështrimin tim, është edhe e metë thelbësore. Në rast se Gjykata Kushtetuese shfuqizon një amendament kushtetues si në kundërshtim me parimet bazë të Kushtetutës, atëherë fusha përkatëse që rregullohej prej saj do të mbetet e parregulluar. Pra, do të kemi një boshllëk kushtetues, një ometim. Siç e shpjegoam edhe më sipër vendimi i Gjykatës Kushtetuese, e cila duhet që të respektojë funksionin e ligjvënësit negativ që Kushtetuta i'a ka njohur Gjykatës, nuk mundet që të sjellë në fuqi normat juridike tashmë të shfuqizuara. Në këtë pikë do të duhej një konsensus midis forcave politike në Kuvend, për të miratuar një tjetër amendament kushtetues në përputhje me vendimarrjen e Gjykatës Kushtetuese. Por për shkak të kuorumit të lartë vendimarrës që kërkohet në Kuvend, të paktën dy të tretat e të gjithë anëtarëve, kjo shumicë edhe mundet që të mos arrihet menjëherë, ose në rastin më të keq të mos arrihet asnjëherë.

Në këtë pikë do të sugjeroja që në kuadër të ndryshimeve kushtetuese që mund të bëhen në të ardhmen, juridiksioni i Gjykatës Kushtetuese për të kontrolluar kushtetutshmërinë e amendamenteve kushtetuese të përcaktohej si një juridiksion *apriori*, paraprak. Ky model, megjithëse është përzgjedhur nga pak shtete, në fakt rezulton që të jetë më i suksesshmi, ku si shembull mund të marrin së fundmi edhe Kosovën që ka zgjedhur këtë lloj modeli.

Në këtë lloj gjykimi, subjekti kërkues duhet që të jetë Kryetari i Kuvendit. Nisma e tij nuk duhet që të jetë diskrecionale, por duhet të jetë e detyrueshme. Pra, në këtë rast, sa herë bëhet fjalë për amendamente kushtetuese, Kryetari i Kuvendit, përpara se këto amendamente të miratohen përfundimisht, duhet që t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese. Për këtë arsye, drafti i cili do të kalojë për shqyrtim në Gjykatë duhet të jetë drafti final, i shqyrtuar nga komisionet parlamentare. Me qëllim që më pas të mos bëhen ndryshime të mëtejshme, sugjeroj që këto ndryshime të kalojnë për shqyrtim në Gjykatën Kushtetuese, mbas realizimit të dy votimeve të para në Kuvend, atij në parim dhe atij nen për nen. Në këtë mënyrë në draftin final përfshihen edhe ndryshimet e mundshme që mund të jenë propozuar gjatë votimit dhe që janë miratuar. Duke qenë se drafti, nuk është votuar në tërësi, ai ende nuk është i miratuar nga Kuvendi dhe për rrjedhojë në këtë fazë duhet t'i nështrohet kontrollit kushtetues. Kjo mënyrë veprimi krijon mundësinë që drafti që do të kontrollohet është ai përfundimtari dhe nuk është më objekt i ndryshimeve të mëtejshme gjatë procedurave parlamentare. Pra, në çdo rast që kemi kërkesa për ndryshimin e Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese duhet që domosdoshmërisht të shprehet me vendim për përputhshmërinë e këtyre amendamenteve me ndryshimet kushtetuese. Një praktikë e tillë njihet nga Kushtetuta jonë për disa procese kushtetuese, ku mund të përmendim, gjykimin e kërkesave për referendum, apo të procedurave "*impeachment*" të realizuar nga Kuvendi kundër Presidenit të Republikës, anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë.

Avantazhi i këtij kontrolli është se në rast se Gjykata Kushtetuese çmon se amendamentet e propozuara çenojnë bërthamën e Kushtetutës, atëherë ajo del me vendim për antikushtetutshmërinë e tyre. Në këtë rast, këto amendamente nuk mundet që të miratohen dhe dispozita kushtetuese të cilat kërkohej që të ndryshonin mbeten në fuqi.

Vendimi i Gjykatës Kushtetuese në këtë lloj kontrolli do të ketë karakteristikat e një vendimi deklarativ, por që pavarësisht kësaj është detyrues ndaj Kuvendit në ndjekjen e procedurave prej tij për amendimin e Kushtetutës.

Nga sa më sipër, jam i mendimit që kontrolli kushtetues është një mekanizëm shumë i nevojshëm për mbrojtjen e parimeve bazë të Kushtetutës dhe të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, nga një shumicë parlamentare momentale, që shpeshherë mund të veprojë edhe sipas pasionit politik të momentit.

Bibliografia

Literaturë

- Opinioni i datës 17 prill 1998, CDL-INF (98) 9, i Komisionit Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias).
- “Debati Kushtetues”, Vëllimi 2, botim i OSBE, shtëpia botuese “P.S.H. 2015”, Tiranë 2006
- “Black’s Law Dictionary”, botimi i nëntë, shtëpia botuese “West Publishing Co”, Dallas 2009.
- Omari, Luan; Anastasi, Aurela; “E drejta kushtetuese”, shtëpia botuese “PEGI”, Tiranë 2010.
- Sadushi, Sokol, “Drejtësia kushtetuese në zhvillim”, shtëpia botuese “Toena”, Tiranë 2012.
- Hasani, Enver, “Kontrolli abstrakt dhe preventiv (paraprak) i amendamenteve kushtetutese dhe mbrojtja nga shkarkimi i shefit të shtetit: rasti i Kosovës.”, botuar në Revistën “E Drejta – Pravo – Law”, nr.1/2013, botim i USAID dhe Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës.

Legjislacion

- Ligji nr.7561, datë 29.04.1992 “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.4.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese””
- Ligji nr.8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar.
- Ligji nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë

- Vendimin nr.4, datë 2.6.1995 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendimi nr.57, datë 5.12.1997 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendimi nr.25, datë 24.07.2009 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendimi nr.43, datë 6.10.2011 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendimi nr.7, datë 27.2.2013 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendimi nr.8, datë 8.3.2013 i Gjykatës Kushtetuese.

Vendime të Gjykatave Kushtetuese të huaja

- Vendimi nr.1146 i vitit 1988 i Gjykatës Kushtetuese Italiane.
- Vendimi nr. 16/94, datë 09.02.1994 i Gjykatës së Arbitrazhit të Belgjikës.
- Vendimi nr. 90/94, datë 22.12.1994 i Gjykatës së Arbitrazhit të Belgjikës.
- Vendimi 2 BvR 1938/93, 2 BvR 2315/93, datë 14.05.1996 i Senatit të Dytë të Gjykatës Kushtetutese Federale Gjermane.
- Vendimi nr. U-I-332/94, datë 11.04.1996 i Gjykatës Kushtetuese të Sllovenisë.

- Vendimi nr. 1260/B/1997, datë 09.02.1998 i i Gjykatës Kushtetuese Hungareze.
- Vendimi i datës 10.03.2001 i Gjykatës Kushtetuese të Austrisë.
- Vendimi nr. U-II-603/2001, datë 28.03.2001 i Gjykatës Kushtetuese të Kroacisë.
- Vendimi nr. G 103/00, datë 28.06.2001 i Gjykatës Kushtetuese të Austrisë.
- Vendimi nr. 2003-469 DC, datë 26.03.2003 i Këshillit Kushtetues Francez.
- Vendimi nr. U-5/04, datë 31.03.2006 i Gjykatës Kushtetuese të Bosnje-Herzegovinës.
- Vendimi nr. E.2008/16, K.2008/116, datë 05.06.2008 i Gjykatës Kushtetuese të Turqisë.
- Vendimi nr. 13-rp/2008, datë 25.06.2008 i Gjykatës Kushtetuese të Ukrainës.
- Aktgjykimi në rastet K.O. 29/12 dhe K.O. 48/12, datë 20.07.2012 i Gjykatës Kushtetuese të Kosovës.

NEVOJA PËR NDRYSHIME KUSHTETUESE NË PROÇESIN E EMËRIMIT TË ANËTARËVE TË GJYKATËS KUSHTETUESE NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË

Anton Gera Doktorant
Lektor i së Drejtës Kushtetuese
Fakulteti i Shkencave
Politike-Juridike
Universiteti
“Aleksandër Moisiu” Durrës

Dr. Eugen Pepa
Lektor i së Drejtës Publike të Krahastuar
Fakulteti i Shkencave
Politike-Juridike
Universiteti
“Aleksandër Moisiu” Durrës

Abstrakt

Për të mos mundur të abuzohet me pushtetin, shkruan Monteskje dy shekuj e gjysëm më parë,- duhet që me anë të rregullimeve përkatëse, pushteti të ndalojë pushtetin.”¹⁸⁴ Një thënie e tillë ballafaqon dy mekanizma, siç janë shteti dhe pushteti, ku shteti duhet t'i nënshtrohet dhe të respektojë ligjin dhe pushteti të kufizohet nga Kushtetuta. Gjykata Kushtetuese ka një rol të rëndësishëm në sistemin tonë juridik dhe këtë e ka dëshmuar nëpërmjet vendimeve të saj në këto vite. Sigurisht që ka vend për përmirësime, sidomos përsa i përket zgjedhjes së anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese, për ta bërë këtë proces sa më të pavarur nga pushteti politik.

Fjalë kyçe: Gjykata Kushtetuese, gjyqtar, emërim, pavarësi, drejtësi kushtetuese.

¹⁸⁴Duhamel Olivier, “E drejta kushtetuese- Demokracitë”, Botim “Logos-A, Shkup, 2004.

1. Hyrje

Epërsia e Kushtetutës mbi të gjitha aktet e tjera normative është një postulat në çdo shtet demokratik. Për të garantuar këtë epërsi, një mjet i rëndësishëm është ekzistenca e një drejtësie kushtetuese, që bën të mundur realizimin e kërkesës, që edhe shteti t'i nënshtrohet normave më të larta kushtetuese¹⁸⁵.

Me drejtësi kushtetuese kuptojmë një sistem kontrolli juridiksional në respekt të Kushtetutës, pra drejtësia kushtetuese nënkupton një garanci gjyqësore për Kushtetutën¹⁸⁶. Kjo garanci, në sistemin tonë juridik, është garantuar nga Gjykata Kushtetuese. Kompetenca kryesore e Gjykatës Kushtetuese është të garantojë respektimin e Kushtetutës¹⁸⁷ (sepse është ligji me i lartë në Republikën e Shqipërisë, qëndron në krye të burimeve të së drejtës në sistemin tonë juridik, neni 4/2) dhe të bëjë interpretimin përfundimtar të saj.¹⁸⁸ Qëllimi kryesor i Gjykatës Kushtetuese është të sigurojë epërsinë e Kushtetutës në të gjithë sistemin ligjor. Kjo shprehet nëpërmjet kontrollit të pajtueshmërisë së ligjeve e akteve të tjera me Kushtetutën, zgjidhjes së mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet pushteteve, kontrollit të kushtetutshmërisë së

partive dhe të organizatave të tjera politike dhe ushtrimit të të gjitha kompetencave me të cilat Kushtetuta e ka pajisur këtë autoritet të lartë.¹⁸⁹

Gjykata Kushtetuese është rojtaria e Kushtetutës, rojtaria e sundimit të shtetit të së drejtës. Ky fakt të krijon përshtypjen se kemi të bëjmë me një organ gjyqësor, por duhet thënë se Gjykata Kushtetuese është një gjykatë e veçantë dhe nuk bën pjesë as në organizimin gjyqësor dhe as në pushtetet e tjera. Është një gjykatë e veçantë dhe jep vetëm drejtësi kushtetuese, organ kushtetues i pavarur që i nënshtrohet vetëm Kushtetutës¹⁹⁰.

Në Shqipëri, në projektkushtetutën që ju paraqit Kuvendit Popullor në Prill të vitit 1991, parashikohet për herë të parë në historinë e vendit krijimi i një Këshilli Kushtetues, që ishte në fakt një Gjykatë Kushtetuese. Ky projekt u pranua vetëm pjesërisht dhe normat e miratuara përbënë ligjin “*Për dispozitat kryesore kushtetuese*” nr .7491/1991.

Në këtë ligj nuk u përfshi drejtësia kushtetuese, por pas një viti, më 4 Prill 1992 me ligjin kushtetues Nr.7561 “*Për disa ndryshime e plotësime në ligjin për dispozitat kryesore kushtetuese*” u vendos kontrolli i kushtetutshmërisë së ligjeve nga ana e Gjykatës Kushtetuese. Me ligjin “*Për dispozitat kryesore kushtetuese*”, Gjykatës Kushtetuese i caktoheshin shumë kompetenca që do t'i trajtojmë më vonë. Deri në këtë kohë në Shqipëri nuk ishte folur për ekzistencën e një organi të veçantë që do të kontrollonte kushtetutshmërinë e normave.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e vitit 1998, sanksionoi përfundimisht konsolidimin e Gjykatës Kushtetuese sipas të njëjtit model që ishte miratuar edhe në ligjin për dispozitat

¹⁸⁵ Anastasi A dhe Omari L, *E drejta kushtetuese*, Shtëpia botuese Pegi, Tiranë, 2010, fq 375

¹⁸⁶ Bin R dhe Pitruzzella G, *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli, Torino, 2012, fq 295

¹⁸⁷ Neni 4/2 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë miratuar me ligjin nr. 8417, datë: 21.10.1998

¹⁸⁸ Neni 124/1 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë miratuar me ligjin nr. 8417, datë: 21.10.1998

¹⁸⁹ Sadushi S, *Drejtesia kushtetuese në zhvillim*, Botimet Toena, Tiranë, 2012, fq 101

¹⁹⁰ Neni 124/2 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë miratuar me ligjin nr. 8417, datë: 21.10.1998

kryesore kushtetuese. Një faktor tjetër pozitiv është edhe miratimi nga Kuvendi i ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese” nr.8577 datë 10/2/2000.

Krijimi i Gjykatës Kushtetuese ishte pa dyshim një fitore e demokracisë shqiptare, një hap i rëndësishëm në rrugën e krijimit të shtetit juridik.

2. Emërimi i anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese në Shqipëri

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parashikon se: “Anëtarët e Gjykatës Kushtetuese emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit”.¹⁹¹ Kjo dispozitë kushtetuese përcakton se zgjedhja e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese është kompetencë e dy institucioneve kushtetuese, Presidentit nga njëra anë dhe Parlamentit nga ana tjetër. Edhe Kryetari i Gjykatës Kushtetuese emërohet nga radhët e anëtarëve të saj nga Presidenti i Republikës, me pëlqimin e Kuvendit, për një periudhë prej 3 vjetësh¹⁹².

Pëlqimi nënkupton një lloj konsensusi midis dy organeve kushtetuese që përfshihen në procesin e emërimit të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese. Pjesëmarrja e Kuvendit në këtë proces, ka për qëllim balancimin e kompetencës së Presidentit në emërimin e gjyqtarëve dhe kjo vjen në harmoni edhe me parimin e ndarjes dhe të balancimit ndërmjet pushteteve, të parashikuar në nenin 7 të Kushtetutës. Në këtë vështrim, pjesëmarrja e Kuvendit në procesin e emërimit të gjyqtarëve, që shkon tej një kontrolli juridik të procesit, është në harmoni të plotë me natyrën politike të këtij organi.¹⁹³

Këto linja të vendosura nga Gjykata Kushtetuese i shërbejnë një qëllimi final: sigurimit të një përbërjeje sa më cilësore dhe të përshtatshme të Gjykatës Kushtetuese, si organ kushtetues i natyrës së veçantë në një shtet demokratik, i cili në shkallë të fundit, ka për mision ruajtjen dhe garantimin e parimeve kushtetuese. Siç përcaktohet edhe në nenin 124 të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese si garantuese e respektimit të Kushtetutës dhe interpretuese përfundimtare e Kushtetutës, është e pazëvendësueshme në funksionin e saj.¹⁹⁴

Duhet nënvizuar fakti se anëtarët dhe Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, miratohen nga Parlamenti me shumicë absolute dhe jo me shumicë të cilësuar. Kjo do të thotë se institucioni kushtetues që do të vendosë mbi kushtetutshmërinë e ligjeve përbëhet nga disa anëtarë që janë miratuar nga shumica parlamentare qeverisëse.

Ligji nr.7561 datë 29.04.1992, “Për disa ndryshime dhe plotësime në ligjin për dispozitat kryesore kushtetuese”, parashikonte që mandati i gjyqtarëve kushtetues ishte 12 vjet, 5 anëtarë zgjidheshin nga Parlamenti, si dhe 4 anëtarë emëroheshin nga Presidenti i Republikës. Ndërsa Kryetari i Gjykatës Kushtetuese zgjidhej me shumicë absolute nga radhët e anëtarëve të kësaj Gjykate, me pëlqimin e vetë anëtarëve. Fakti se mbi dy të tretat e Kuvendit Popullor në atë kohë, përbëhej nga përfaqësuesit e një partie dhe se vetë Presidenti ishte drejtuesi numër një i kësaj partie, donte të thoshte praktikisht se të nëntë anëtarët e parë

¹⁹¹ Neni 125/1 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

¹⁹² Neni 125/4 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

¹⁹³ Vendimi nr. 24, datë 09.06.2011, i Gjykatës Kushtetuese të RSH-së.

¹⁹⁴ Vendimi nr. 48, datë 19.07.2012, i Gjykatës Kushtetuese të RSH-së.

të kësaj Gjykate, ishin të zgjedhur nga një skemë politike njëngjyreshe. Drejtësia kushtetuese që në fillimet e saj e pati të vështirë të ishte arbitri i jetës politike institucionale.¹⁹⁵

Nga një krahasim në përbërjen e Gjykatave Kushtetuese të vendeve të tjera dhe mënyrën e caktimit të tyre, rezulton se për këtë ekzistojnë sisteme të ndryshme, si psh: *emërimi* i gjyqtarëve pa asnjë procedurë votimi, *i zgjedhjes* nga Parlamenti, i cili synon një demokratizim më të gjerë në procedurën e caktimit të përbërjes së Gjykatës Kushtetuese, *sistemi hybrid ose i përzier* ndërmjet zgjedhjes dhe emërimit të drejtpërdrejtë¹⁹⁶.

Mënyra se si zgjidhen aktualisht anëtarët dhe Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, mund të konsiderohet një sistem i përzier përderisa emërimi nga ana e Presidentit kushtëzohet nga Parlamenti¹⁹⁷, por sidoqoftë pesha e Presidentit të Republikës është e madhe sepse Kuvendi vetëm mund të mos japë pëlqimin mbi kandidaturat, por nuk mund të paraqesë vetë kandidatura të tjera sepse është një prerogativë e Presidentit e parashikuar në Kushtetutë¹⁹⁸.

Ky sistem emërimi, i adoptuar nga Kushtetuta, i vë subjektet që përfshihen në të, para kërkesës së respektimit të parimit të luajalitetit kushtetues, i cili shpreh në thelb, respektin e ndërsjelltë nga secili subjekt ndaj kompetencave të tjetrit, si dhe nënkupton krijimin e një raporti bashkëpunimi midis tyre. Në rastin në shqyrtim, ky parim kërkon nga Presidenti i Republikës dhe Kuvendi i Shqipërisë, që në zgjedhjen e çdo gjyqtari të udhëhiqen nga i njëjti objektiv, për të siguruar një përbërje cilësore dhe të përshtatshme të Gjykatave".¹⁹⁹

Nga ajo që përmendëm më sipër, mbi mënyrën e zgjedhjes së anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese, është theksuar nga autorë dhe studiues të ndryshëm, me të cilët ne ndajmë të njëjtin mendim, se në rritjen e autoritetit të këtij institucioni kushtetues ndikon veçanërisht mënyra e zgjedhjes së gjyqtarëve kushtetues dhe cilësitë që duhet të ketë një kandidat për t'u bërë pjesë e kësaj Gjykate të veçantë. Mekanizmi kushtetues i përfshirjes së dy institucioneve të larta të shtetit, Presidentit të Republikës dhe Kuvendit, është menduar fillimisht, si zgjidhja më e mirë në raport me formulën e mëparshme që parashikonte ligji "*Për dispozitat kryesore kushtetuese*".

Por përvoja e këtyre viteve dëshmon për një ndikim të natyrës politike, që merr dhënia e pëlqimit nga Kuvendi për gjyqtarin kushtetues. Defektin e kësaj formule përzgjedhje, një pjesë e studiuesve e kanë gjetur tek natyra politike që merr emërimi i gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, dikush tek kuorumi i një shumice absolute me të cilën jepet pëlqimi, e dikush tjetër tek ndryshimet e panevojshme kushtetuese, që prekën formulën konsensuale të zgjedhjes së Presidentit të Republikës.

Për shkak të kësaj mënyre zgjedhje të përcaktuar nga Kushtetuta jonë për gjyqtarët kushtetues jo rrallë herë është vënë në dyshim vendimmarrja e tyre për shkak të ndikimit që mund kenë gjyqtarët kushtetues nga ata që i kanë zgjedhur. Një tjetër situatë është edhe fakti

¹⁹⁵ Traja K, Drejtësia Kushtetuese, Luarasi, 2000, fq 245-246

¹⁹⁶ Martinez T, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, fq 90-94

¹⁹⁷ Gj. Kushtetuese me vendimin e saj nr. 2/2005 ka vendosur që: "Kuvendi i Shqipërisë në rastet e shqyrtimit të dekreteve të Presidentit të Republikës për emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë, ka kompetencë të shqyrtojë jo vetëm përmbushjen e kriterëve formale, por të shqyrtojë edhe meritën e emërimit të tyre. Për rrjedhojë Kuvendi i Shqipërisë ka kompetencë të japë ose jo pëlqimin për emerimet e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë".

¹⁹⁸ Anastasi A dhe Omari L, E drejta kushtetuese, Shtëpia botuese Pegi, Tiranë, 2010, fq 433-439

¹⁹⁹ Vendimi nr.24, date 09.06.2011, i Gjykatës Kushtetuese të RSH-së

se mandati i tyre është i kufizuar në kohë për një periudhë prej 9 vitesh pa të drejtë rrizgjedhje²⁰⁰, duke qenë edhe të trysnuar për të ardhmen e tyre pas përfundimit të mandatit. Pra, një lloj preference e politikës ndaj kandidaturës së gjyqtarit kushtetues, sigurisht që nuk shmanget, por në emër të një parimi që në gjuhën doktrinare njihet si “parimi i mosmirënjohjes” ndaj atij që të zgjedh, gjyqtari nuk duhet t’i nënshtrohet zgjedhësit.

Para se të japim propozimin tonë, përse i përket mënyrës së zgjedhjes së anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe cilësitë që duhet të mbartin ata për t’u bërë pjesë e kësaj Gjykate, po bëjmë një vështrim krahasues.

3. Gjykata Kushtetuese e Spanjës

Gjykata Kushtetuese është një organ kushtetues që nuk bën pjesë në pushtetin gjyqësor të zakonshëm, por që ka karakter juridiksional²⁰¹. Ajo garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj. Kompetencat e tjera janë të rradhitura nga neni 161/1 i Kushtetutës Spanjolle.

Gjykata Kushtetuese e Spanjës përbëhet nga 12 anëtarë, të cilët emërohen nga Mbreti. Formula e emërimit është e tillë: katër kandidatë përcaktohen nga Kongresi me një shumicë prej tre të pestave, katër kandidatë përcaktohen nga Senati me po të njëjtën shumicë, dy kandidatë përcaktohen nga Qeveria dhe dy nga Këshilli i Përgjithshëm i Drejtësisë²⁰². Kryetari i Gjykatës dhe Zëvendës Kryetari zgjidhen nga vetë anëtarët e Gjykatës, por duhet thënë se edhe në këtë rast emërimi bëhet nga Mbreti.²⁰³ Përse i përket cilësive, anëtarët e Gjykatës Kushtetuese duhet të zgjidhen nga rradhët e gjyqtarëve, prokurorëve, profesorëve universitarë, funksionarëve publikë dhe avokatëve, që të kenë jo më pak se 15 vite eksperiencë si jurist²⁰⁴.

4. Gjykata Kushtetuese e Hungarisë

Gjykata Kushtetuese është një organ i pavarur dhe i ndarë nga pushteti gjyqësor i zakonshëm. Roli kryesor i saj është të mbrojë në rrugë parësore Kushtetutën²⁰⁵. Gjykata Kushtetuese Hungareze përbëhet nga 15 anëtarë, të cilët zgjidhen nga Asambleja Kombëtare.

Anëtarët e Gjykatës Kushtetuese propozohen nga një Këshill i posaçëm, i përbërë nga një anëtar prej secilit grup parlamentar të partive që kanë vende në Asambelën Kombëtare. Përzgjedhjen e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese kërkojnë votat e dy të tretave të përfaqësuesve të Asamblesë Kombëtare.²⁰⁶

Kryetari i Gjykatës Kushtetuese zgjidhet nga Asambleja Kombëtare po me të njëjtën shumicë që zgjidhen anëtarët e tjerë, mandati i tij zgjat deri në përfundim të mandatit si anëtar i Gjykatës Kushtetuese.

²⁰⁰Neni 125/1 i Kushtetutës së Shqipërisë

²⁰¹ Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1988.

²⁰² Neni 159/1, i Kushtetutës Spanjolle, e vitit 1978

²⁰³ Traja K., *Drejtësia kushtetuese*, Luarasi, 2000, fq 231/233

²⁰⁴Neni 159/2 ,Po aty

²⁰⁵ Neni 24/1, i Ligjit Themelor të Hungarisë, ndryshuar në vitin 2013

²⁰⁶ Neni 24/2,3,4. Po aty

5. Gjykata Kushtetuese Federale e Gjermanisë

Gjykata Kushtetuese Federale është organi më i lartë gjykses. Ajo ka dy funksione kryesore, *i pari* është gjykimi mbi ankimimet e paraqitura nga shtetasit kur këta pretendojnë që u janë shkelur të drejtat e tyre themelore²⁰⁷, ndërsa *funkcioni i dytë* është kontrolli i kushtetutshmërisë së ligjeve.²⁰⁸

Gjykata përbëhet nga dy kolegje, ku secili koleg përbëhet nga tetë gjyqtar. Gjysma e gjyqtarëve emërohen nga Bundesrahti²⁰⁹ dhe gjysma tjetër nga Bundestagu²¹⁰, me shumicë të cilësuar prej dy të tretave²¹¹. Mandati i tyre zgjat 12 vjet pa të drejtë rizgjedhje. Anëtarët e Gjykatës Kushtetuese Federale nuk mund të bëjnë pjesë as në Bundestag, as në Bundesraht, as në organet përkatëse të një landi.²¹²

6. Gjykata Kushtetuese e Polonisë

Gjykata Kushtetuese përbëhet nga 15 anëtarë, që zgjidhen individualisht nga Sejm-i për një afat 9 vjeçar, midis personave të shquar për njohuritë e tyre ligjore. Askush nuk mund të

zgjidhet më shumë se një herë. Presidenti dhe Zëvendës-presidenti i Gjykatës Kushtetuese emërohen nga Presidenti i Republikës, ndërmjet kandidatëve të propozuar nga Asambleja e Përgjithshme e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese²¹³

7. Gjykata Kushtetuese e Austrisë

Reforma Kushtetuese e vitit 1929 ka modifikuar mënyrën e zgjedhjes së gjyqtarëve kushtetues. Sipas Kushtetutës aktuale, Gjykata Kushtetuese e Austrisë përbëhet nga një President, një Zëvendës-president, 12 anëtarë të tjerë dhe nga gjashtë anëtarë alternativë²¹⁴. Presidentin, Zëvendës-presidentin, gjashtë anëtarë dhe tre anëtarë alternativë, i emëron Presidenti me propozim të Qeverisë Federale.

Gjashtë anëtarët e tjerë dhe tre anëtarët alternativë, emërohen nga Presidenti Federal mbi bazën e propozimeve, për tre anëtarë dhe dy anëtarë alternativë nga Këshilli Kombëtar, ndërsa për tre anëtarët e tjetër dhe një anëtar alternativ nga Këshilli Federal²¹⁵.

Duhet thënë ashtu si në rastin gjerman edhe në rastin austriak, Presidenti i Gjykatës Kushtetuese nuk zgjidhet nga vetë anëtarët e Gjykatës Kushtetuese, por zgjedhja e tij vjen nga jashtë Gjykatës. Gjithashtu, Presidenti nuk merr pjesë në votime me përjashtim të atyre

²⁰⁷ Ndërsa Kushtetuta jonë e ka kufizuar mundësinë e individin për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese. Kushtetuta parashikon vetëm një rast kur individ mund t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese. Në nenin 131 është parashikuar se “*Gjykata Kushtetuese vendos për gjykimin përfundimtar të ankesave të individëve për shkeljen e të drejtave të tyre kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, pasi të jenë shteruar të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e këtyre të drejtave.*”

²⁰⁸ Neni 102/2, i Ligjit Themelor Federal të Gjermanisë, i vitit 1949

²⁰⁹ Bundesrahti është Dhoma e Përfaqësimit të Landeve.

²¹⁰ Bundestagu, Dhoma e deputetëve, është organi më i lartë legjislativ në Republikën Federale.

²¹¹ Neni 94/2 i Ligjit Themelor Federal të Gjermanisë, i vitit 1949

²¹² Traja K, Drejtësia Kushtetuese, Luarasi, Tiranë 2000, fq 199

²¹³ Neni 194 i Kushtetutës Polake e vitit 1997.

²¹⁴ Adamovich L, *Grundriss des österreichisches Verfassungsrechts*, Österreichisches Staatsdruckerei, Wien, 1927, p. 249.

²¹⁵ Neni 147/2 i Kushtetutës Austriake

rasteve kur votat e anëtarëve janë shpërndarë në mënyrë të barabartë për marrjen e një vendimi.

Në këtë rast, votimi i Presidentit është vendimtar. Anëtarët e Gjykatës Kushtetuese nuk kanë mandate të përcaktuara, në momentin që mbushin shtatëdhjetë vjeç, ata nuk janë më pjesë e Gjykatës Kushtetuese. Detyra kryesore e kësaj të fundit është të shqyrtojë papajtueshmërinë e ligjeve me Kushtetutën dhe me të drejtat themelore²¹⁶.

8. Rekomandime të autorëve për ndryshime kushtetuese, përsa i përket emërimit dhe cilësive të anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese

Në një sistem ku drejtësia kushtetuese është e përqëndruar²¹⁷, përbërja e organit për të shpallur antikushtetushmërinë e ligjeve të miratuara nga Parlamenti, është një çështje shumë delikate. Parimi demokratik mbështet idenë që çdo pushtet i shtetit të rrjedhë nga përfaqësuesit elektoral. Gjykata Kushtetuese nuk mund të ketë një strukturë përfaqësimi. Çfarë kuptimi do të kishte nëse do të ishte një dhomë e dytë për të kontrolluar veprimtarinë legjislative të shumicës politike në Parlament? Çfarë garancish kanë pakicat, nëse për të mbrojtur të drejtat dhe kompetencat e tyre nga vendimet e shumicës politike, duhet t'i drejtohen një organi që dominohet, zotërohet po nga ajo shumicë politike?²¹⁸

Nëse Kushtetuta e ngurtë ka si objektiv parësor, vendosjen e vlerave dhe disa institucione jashtë lojës politike, duke i hequr nga disponibiliteti i mazhorancës politike që rrjedh nga zgjedhjet, atëherë organi kompetent për të mbrojtur ligjshmërinë kushtetuese nuk mund të rrjedhë nga shumica parlamentare²¹⁹. Kushtetuta e ngurtë ka nevojë për një organ “neutral”, i thirrur për të përdorur Kushtetutën si një tekst normativ dhe për të gjykuar respektimin e saj me mjetet dhe teknikat që janë vetëm të gjyqtarit. Se si arrihet ky neutralitet është një problem që shprehet në të gjitha kushtetutat moderne.

Neutral, në lidhje me çfarë? Kundrejt kujt? Këtu përgjigjen mund ta ndajmë.

Në radhë të parë kundrejt politikës në përgjithësi. Është e udhës që gjyqtarët që bëjnë pjesë në organin e drejtësisë kushtetuese t'u kërkojnë cilësi teknike të larta, sepse kanë për të interpretuar dhe zbatuar Kushtetutën, si një tekst normativ, duke përdorur instrumentat dhe teknikat tipike të juristit. Në cilësinë teknike - juridike të punës së tyre bazohet legjitimiteti i gjyqtarit kushtetues. Për këtë është vetë Kushtetuta që parashikon cilësitë profesionale që duhet të kenë anëtarët e Gjykatës Kushtetuese në nenin 125/2.

Sipas kësaj dispozite, gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese emërohen për nëntë vjet, pa të drejtë riemërimi nga radhët e juristëve me kualifikim të lartë dhe me përvojë pune jo më pak se pesëmbëdhjetë vjet në profesion. Edhe ligji organik i Gjykatës Kushtetuese nr. 8577/2000, parashikon të njëjtë gjë.

²¹⁶ L.K. Adamovich, B.-C. Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, III ed., Springer, Wien, 1985, p. 334

²¹⁷ Në kontrollin e decentralizuar janë gjykatat e vendit që vendosin mbi pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën e vendit, ndërsa në kontrollin e centralizuar, kontrolli i kushtetushmërisë së ligjit gjykohet nga një gjykatë e vetme dhe e posaçme. Ky kontroll ndodh në vendet e Kontinentit Evropian si në Austri, Gjermani, Itali, Spanjë etj.

²¹⁸ Bin R dhe Pitruzzella G, *Diritti Costituzionale*, G. Giappichelli, Torino, 2012, fq 400

²¹⁹ Martinez T, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2010 fq 250

Duke u nisur nga roli që ka Gjykata Kushtetuese në sistemin tonë juridik, nga ajo çfarë thamë pak më sipër dhe nga e kaluara e Gjykatës Kushtetuese, mendojmë se duhet ndryshuar kjo dispozitë kushtetuese. Ne propozojmë që anëtarët e Gjykatës Kushtetuese të zgjidhen për 10

vjet, pa të drejtë rizgjedhjeje, nga radhët e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë (edhe nëse janë në pension), nga profesorët e universiteteve në lëndët juridike me karrierë të spikatur akademike, avokatët dhe prokurorët që kanë përvojë pune jo më pak se 25 vjet në profesion²²⁰. Këto janë kriteret minimale, sepse ligji organik i Gjykatës Kushtetuese duhet të vendosë në mënyrë specifike dhe të ezauruar kriteret maksimale, që duhet të përmbushë një kandidat për t'u bërë pjesë e Gjykatës Kushtetuese.

Aktualisht, anëtarët e Gjykatës Kushtetuese emërohen nga Presidenti i Republikës dhe miratohen nga Parlamenti²²¹. Me çfarë shumice miratohen nga Parlamenti anëtarët e Gjykatës Kushtetuese? Arrihet me këtë mekanizëm neutraliteti kundrejt politikës? Dekretet e Presidentit në këtë rast miratohen me shumicë absolute, çfarë do të thotë që anëtarët e Gjykatës Kushtetuese miratohen nga shumica parlamentare në pushtet. Ne mendojmë se për të patur një Gjykatë Kushtetuese sa më të pavarur nga politika, duhet ndryshuar dispozita kushtetuese e nenit 125/1.

Zgjedhja e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese duhet ndarë ndërmjet më shumë pushteteve dhe duhen shtuar garancitë për përzgjedhje të anëtarëve, duke synuar rritjen e cilësisë profesionale të tyre. Më konkretisht, anëtarët e Gjykatës Kushtetuese duhet të zgjidhen kështu:

- a. Tre të zgjidhen nga Parlamenti me shumicë të cilësuar prej dy të tretave të të gjithë anëtarëve të tij, pas votimit të tretë është e mjaftueshme shumica e tre të pestave të të gjithë anëtarëve të Parlamentit. Shumica e lartë që kërkohet në këtë rast bën që mos t'i zgjedhë vetëm shumica qeverisëse këto tre anëtarë të Gjykatës Kushtetuese, pra kërkohet konsensus i gjerë ndërmjet aktorëve politik.
- b. Tre të emërohen nga Presidenti i Republikës. Bëhet fjalë për një kompetencë ekskluzive, pa propozim të qeverisë apo të ndonjë organi tjetër. Presidenti me emërimin e tre anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese duhet të synojë arritjen e një ekuilibri ndërmjet tyre (p.sh. ndërmjet përzgjedhjes së ekspertëve dhe specialistëve të fushave të ndryshme të juristëve, gjyqtarëve, avokatëve, profesorëve universitarë, funksionarëve të lartë të shtetit me formim juridik që përfaqësojnë sa më në tërësi, shoqërinë shqiptare).
- c. Tre të zgjidhen nga juridiksionet e larta me shumicë absolute.

²²⁰ Këto kërkesa janë kërkuar më së shumti edhe nga Kushtetutat e Italisë, Gjermanisë, Spanjës dhe Austrisë.

²²¹ Neni 125/1 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

Kjo mënyrë zgjedhje e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese, mbron më mirë të drejtat e pakicës politike, realizon më mirë rolin e kundërpushtetit ndaj shumicës parlamentare në pushtet. Profesionalizmi dhe paanësia profesionale e karrierës së individëve të përzgjedhur, garanton më shumë, në arritjen e një pavarësie të vetë këtij institucioni kaq të rëndësishëm për sistemin tonë juridik.

Propozimi për ndryshimet kushtetuese përsa i përket emërimit të anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese	
NENI 125/1	
Formulimi ekzistues	Formulimi i propozuar
Neni 125/1 Gjykata Kushtetuese përbëhet nga 9 anëtarë, të cilët emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit.	<i>Gjykata Kushtetuese përbëhet nga 9 anëtarë, nga të cilët 3 anëtarë emërohen nga Presidenti i Republikës, 3 anëtarë nga juridiksionet e larta dhe 3 anëtarë nga Kuvendi me shumicë të cilësuar prej dy të tretave në tre votimet e para dhe me tre të pestat në votimet vijuese.</i>
NENI 125/2	
Formulimi ekzistues	Formulimi i propozuar
Neni 125/2 Gjyqtarët emërohen për 9 vjet, pa të drejtë riemërimi, nga radhët e juristëve, me kualifikim të lartë dhe me përvojë pune jo më pak se 15 vjet në profesion.	<i>Gjyqtarët emërohen për 10 vjet, pa të drejtë riemërimi nga radhët e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë (edhe nëse ata janë në pension), nga profesorët e universiteteve në lëndët juridike me karrierë të spikatur akademike, nga avokatët dhe prokurorët që kanë përvojë pune jo më pak se 25 vjet në profesion.</i>
NENI 125/4	
Formulimi ekzistues	Formulimi i propozuar
Neni 125/4 Kryetari i Gjykatës Kushtetuese emërohet nga radhët e anëtarëve të saj nga Presidenti i Republikës, me pëlqimin e Kuvendit, për një periudhë prej tre vjetësh.	<i>Kryetari i Gjykatës Kushtetuese zgjidhet me shumicë absolute nga vetë anëtarët e Gjykatës Kushtetuese.</i>

Bibliografia

- Adamovich L, *Grundriss des österreichisches Verfassungsrechts*, Österreichisches Staatsdruckerei, Wien, 1927.
- Anastasi A., dhe Omari L., *E Drejta Kushtetuese*, Shtëpia Botuese Pegi, Tirane 2010.
- Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1988.

- L.K. Adamovich L, B.-C. Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, III ed., Springer, Wien, 1985.
- Oliver D., *E drejta kushtetuese- Demokracitë*, Botim Logos-A, Shkup, 2004.
- Martines T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Itali 2010.
- Sadushi S., *Drejtesia Kushtetuese në Zhvillim*, Toena, Tiranë, 2012.
- Traja K., *Drejtesia Kushtetuese*, Luarasi, Tiranë, 2000.
- Kushtetuta e Spanjës, datë 27.12.1978.
- Kushtetuta e Polonisë, datë 02.04.1997.
- Ligji themelor i Hungarisë, datë 25.04.2011.
- Ligji themelor i Republikës Federarale Gjermane, datë 23.05.1990
- Ligji Nr.8577, dt. 10.02.2000 *“Për organizmin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”*.
- Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 *“Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”*.
- Vendimi nr. 2, datë 19.01.2005, i Gjykatës Kushtetuese të RSH-së.
- Vendimi nr. 24, datë 09.06.2011, i Gjykatës Kushtetuese të RSH-së.
- Vendimi nr. 48, datë 19.07.2012, i Gjykatës Kushtetuese të RSH-së.

NDIKIMI I NDRYSHIMEVE KUSHTETUESE NË ROLIN E KËSHILLIT TË LARTË TË DREJTËSISË PËR GARANTIMIN E PAVARËSISË SË GJYQËSORIT

Dr. Florian Bjanku
Pedagog
Fakulteti i Drejtësisë
Universiteti i Shkodrës “Luigj Gurakuqi”

Abstrakt

Aktualisht Shqipëria ka hyrë një debat të gjerë sa i takon nevojës për ndryshime kushtetuese. Dy nga argumentet më të forta për këto ndryshime kushtetuese janë pikërisht nevoja e garantimit të pavarësisë dhe përgjegjshmërisë së pushtetit gjyqësor dhe të pavarësisë de facto të institucioneve të pavarura në Republikën e Shqipërisë. Në këtë artikull të dy këto argumente bashkohen në trajtesën për nevojën e ndërhyrjeve në një organ kushtetues siç është Këshilli i Lartë të Drejtësisë që ka një rol shumë të rëndësishëm në organizimin e vetëqeverisjes së sistemit gjyqësor. Sa i takon funksionimit të deritanishëm të KLD-së, konstatohet se janë reflektuar mjaft problematika që lidhen me mosarritjen e qëllimit që ka ky organ për qëndruar i pandikuar nga politika dhe për të vepruar në mënyrë të pavarur si nga ekzekutivi dhe nga legjislativi. Kësisoj paraqitet i nevojshëm një ridimensionim i këtij institucioni, i cili duhet shkojë në drejtimin e vërtetë të një institucioni të pavarur. Ndryshimet kushtetuese mund të kërkojnë të preket jo vetëm pjesa që ka të bëjë me përbërjen dhe funksionimin e KLD-së, por nevojitet të përfshijnë edhe Presidentin e Republikës, i cili ka dhe duhet të ketë për më tepër një rol shumë të rëndësishëm, jo thjesht simbolik, në garantimin e pavarësisë së pushtetit gjyqësor. Një kujdes i veçantë duhet treguar në një rregullim më të mirë të marrëdhënieve midis KLD –së, Ministrit të Drejtësisë, Qeverisë, por edhe legjislativit, nisur edhe nga debatet dhe acarimet e përcjella edhe kohët e fundit duke cënuar veprimtarinë normale të KLD –së. Gjithashtu, paraqitet e nevojshme që edhe për anëtarët e Këshillit që vijnë nga rradhët e gjyqtarëve, të shmangen mundësitë e ndërhyrjeve politike dhe përfshirjes së konfliktit të interesit në ushtrimin e detyrës. Vetë procesi i ndryshimeve kushtetuese duhet të jetë sa më përfshirës e konsensual dhe të marrë në konsideratë detyrimet që vijnë nga procesi i integritetit evropian, që përbën prioritetkombëtar.

Fjalë kyçe: Sistem gjyqësor, ndryshime kushtetuese, ndarja e pushteteve, KLD, institucione të pavarura.

1. Hyrje

Në çdo shtet demokratik, ndarja e pushteteve është konsideruar thelbësore për shtetin e së drejtës, vetëm nëse ajo përfshin edhe pavarësinë e gjyqësorit. Ndarja e pushteteve nuk është vetëm një kriter ndarjeje kompetencash, siç thoshte teoria sovjetike e shtetit dhe së drejtës, por lidhet edhe me garantimin e të drejtave, duke qenë një parim i rëndësishëm i shtetit të së drejtës. Prandaj shumica e kushtetutave evropiane (përveç Francës) i kushtojnë një kapitull të veçantë “pushtetit gjyqësor”²²². Pavarësia e gjyqësorit nuk duhet të jetë vetëm një parim teorik ose një normë kushtetuese. Ndonëse organi ligjvënës është një krijues i së drejtës dhe jo një organ zbatues, në raport me Kushtetutën ai duhet konsideruar si një organ zbatues i saj. Prandaj nuk i duhet ngarkuar Parlamentit, detyra e kontrollit të pajtimit të ligjeve të tij me Kushtetutën²²³.

Me shembjen e sistemit komunist, pothuajse në të gjitha vendet e Evropës Lindore e Juglindore, u krijuan Këshillat e Gjyqësorit. Pavarësisht nga ndryshimet në emërtimin e tyre si dhe në strukturën dhe kompetencat, në të gjitha vendet ish-komuniste qëllimi i këtyre organeve ishte forcimi dhe garantimi i pavarësisë së pushtetit gjyqësor si dhe demokratizimi i tij në vazhdimësi. Shqipëria nuk mund të mbetej jashtë kësaj reforme, të rëndësishme për pushtetin gjyqësor. Me ligjin kushtetues “Mbi organizimin e drejtësisë dhe Gjykatën Kushtetuese”, që u shtua si kapitull më vete në Ligjin për Dispozitat Kryesore Kushtetuese në Prill të vitit 1992, për herë të parë parashikohej krijimi i Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD), i kryesuar nga Presidenti i Republikës dhe i përbërë nga Kryetari i Gjykatës së Kasacionit, nga Ministri i Drejtësisë dhe nga 9 juristë të njohur për aftësitë e tyre, që zgjidheshin çdo pesë vjet në mbledhjen e përbashkët të Gjykatës së Kasacionit dhe të Prokurorisë së Përgjithshme, pa të drejtë rizgjedhjeje të menjëhershme. Duke ndjekur modelet e Europës Jugore²²⁴, kompetencat e KLD –së fillimisht kishin të bënin me karrierën e gjyqtarëve, përfshirë emërimin, kualifikimin, transferimin dhe ngritjen në detyrë. KLD ishte i vetmi autoritet që vendoste për emërimin, lëvizjen dhe përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve të shkallës së parë, të apelit si dhe të prokurorëve. Në këtë mënyrë, Ligji për Dispozitat Kryesore Kushtetuese, me plotësimet e tij, si dhe legjislacioni i zakonshëm, e vunë në pozita demokratike organizimin gjyqësor.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e vitit 1998 e ruajti Këshillin e Drejtësisë, por vendosi disa kritere të reja në caktimin e përbërjes. Kushtetuta e Shqipërisë e vitit 1998 përmban parashikime të rëndësishme për ndarjen e pushteteve në një sistem demokratik, si edhe standarte të larta kushtetuese për pavarësinë e gjyqtarëve dhe gjyqësorit, sikurse të drejtën themelore për një proces të rregullt gjyqësor. Tek kjo e drejtë gjendet edhe kërkesa për një gjykatë të pavarur e të paanshme, si garanci për çdo person, që çështja e tij të gjykohej drejtësisht dhe jo si privilegj për gjyqtarët. Megjithatë është shumë e rëndësishme, që parimet kushtetuese të reflektohen në realitetin e organizimit dhe funksionimit të pushtetit gjyqësor në Shqipëri. Ajo duhet mbështetur edhe nëpërmjet legjislacionit, duke siguruar paanësinë e gjyqtarëve ndaj palëve, edhe kur njëra palë është një institucion publik që ballafaqohet me një shtetas të zakonshëm. Ky dokument me kaq rëndësi përcaktonte

²²² Olivier Duhamel – Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992.

²²³ Hans Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, RPD, 1928, f. 12-13.

²²⁴ Më poshtë do japim modelet kryesore të Këshillave të gjyqësorit në vendet e Europës Jugore dhe Veriore.

Këshillin e Lartë të Drejtësisë si një institucion kushtetues që vepronte në organizimin e gjyqësorit (dhe jo më me prokurorinë, si deri në atë kohë) dhe konkretisht me propozimin për emërim të gjyqtarëve²²⁵; propozimin e gjyqtarëve për kalimin në gjykatën e apelit; me transferimet e gjyqtarëve²²⁶; procedimet disiplinore të gjyqtarëve²²⁷, përfshirë edhe shkarkimet e tyre²²⁸; por ndërkohë, përbënte instrumentin kryesor për mbrojtjen e imunitetit të gjyqtarëve²²⁹.

Kompetencat e Këshillit të Lartë të Drejtësisë kanë të bëjnë në çështjet që lidhen me veprimtarinë dhe karrierën e gjyqtarëve. Pra, ai nuk është një organ gjyqësor. Politikën e tij të kuadrit gjyqësor e ndërton mbi bazën e nevojave të organizimit dhe riorganizimit të vetë sistemit gjyqësor²³⁰. Pra, siç shihet, Këshilli i Lartë i Drejtësisë nuk është thjesht një Departament i Burimeve Njerëzore për gjyqësorin. Vetë përbërja e Këshillit të Lartë të Drejtësisë luan një rol të rëndësishëm në sigurimin e pavarësisë së gjyqësorit. Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet nga 15 anëtarë, 3 nga të cilët zgjidhen nga Kuvendi, 9 zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare, si dhe 3 anëtarë, të cilët janë të tillë “ex-officio”, (për shkak të detyrës), përkatësisht Presidenti i Republikës, Ministri i Drejtësisë dhe Kryetari i Gjykatës së Lartë. Megjithatë, përbërja e Këshillit të Lartë të Drejtësisë është bërë objekt i diskutimeve të shumta në qarqet e juristëve. Diskutimet shtrohen që tek pozicionimi i Presidentit të Republikës në KLD dhe qenia e tij mbi palët dhe i pandikuar nga mazhorancat politike. Po ashtu, anëtarët që përfaqësojnë Kuvendin janë cilësuar në vazhdimësi se janë politikisht të ndikuar duke mos kontribuar në ndërtimin e një institucioni të pavarur. Diskutimi është përqendruar dhe mbi gjyqtarët si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Ata ushtrojnë një funksion permanent që është detyra e gjyqtarit dhe një jo permanent si anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Ndërkohë që Kushtetuta është shprehur se detyra e gjyqtarit është e papajtueshme me çdo veprimtari tjetër shtetërore, politike dhe private. Madje, në praktikë, ka ndodhur që, gjatë kohës që kanë qenë anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, këta gjyqtarë janë ngritur në detyrë²³¹. Po ashtu edhe roli “ex-officio” që ka Ministri i Drejtësisë në KLD ka patur diskutimet e veta.

2. Organizimi i Këshillave të Gjyqësorit në vendet e Bashkimit Evropian

Disa shtete anëtare të Bashkimit Evropian, për të ruajtur pavarësinë e gjyqësorit ose me qëllimin e menaxhimit efikas dhe administrimit të sistemit gjyqësor, kanë vendosur institucione të pavarura të pozicionuara ndërmjet gjyqësorit, Qeverisë dhe vetë Parlamentit. Në kuadër të këtyre institucioneve të pavarura mund të bëhet një dallim midis modeleve të vendeve të Evropës Jugore, në të cilën këto institucione janë të parashikuara direkt në Kushtetutë dhe përmbushin funksionet primare në ruajtjen e pavarësisë së gjyqësorit, të tilla si propozime për emërimin e gjyqtarëve ose ushtrimin e kompetencave disiplinore lidhur me

²²⁵ Neni 136, paragrafi 4, i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

²²⁶ Neni 147, paragrafi 4, i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

²²⁷ Po aty,

²²⁸ Neni 147, paragrafi 6, i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

²²⁹ Neni 137, paragrafët 3 dhe 4, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

²³⁰ Luan Omari, Aurela Anastasi, “E drejta kushtetuese”, Tiranë 2010, fq. 398.

²³¹ Dr. Ilir Panda “Vendi dhe roli i Këshillit të Lartë të Drejtësisë që nga Kushtetuta e vitit 1998, sa i takon përgjegjësisë për të ndërtuar një gjyqësor të përgjegjshëm e të pavarur”. Kumesë e mbajtur në Konferencën “Reforma gjyqësore si një ndër 12 prioritetet e sfidës së integrimit të Shqipërisë në BE” organizuar më 4 Maj 2012, në Tiranë.

to. Ndërkohë që modeli i vendeve të Europës Veriore, në të cilën institucionet e pavarura (Këshillat), përveç funksionet kryesore të tilla si: propozime mbi emërimet dhe masat disiplinore për gjyqtarët, kanë për më tepër kompetenca të gjera në fushën e administratës gjyqësore (mbikëqyrjen e zyrave të gjendjes gjyqësore, promovimin e uniformitetit juridik , kujdesin për cilësinë etj) dhe menaxhimin e gjykatës (për shembull: automatizimin , rekrutimin dhe trajnimin e personelit etj,) dhe përveç kësaj, luajnë një rol të rëndësishëm në buxhetimin e gjykatave (përfshirja në hartimin e buxhetit, shpërndarjen dhe alokimin, mbikëqyrjen dhe kontrollin e shpenzimeve etj).

Modele tipike të Këshillave për Gjyqësorin në Evropën Jugore janë në Francë, Itali, Spanjë dhe Portugali. Në Francë, Këshilli i Lartë i Magjistraturës (CSM)²³² ka ekzistuar që nga viti 1946 dhe Kryetari i Republikës e kryeson Këshillin. Përveç kësaj, Këshilli përbëhet nga Ministri i Drejtësisë (ZëvendësKryetar), 12 anëtarë, të cilët janë emëruar për një mandat katër vjeçar nga radhët e vetë gjyqësorit dhe Zyrës së Prokurorit Publik. Përveç kësaj, një anëtar i CSM zgjidhet nga Këshilli i Shtetit, një emërohet nga Presidenti i Republikës dhe një emërohet nga Presidenti i Asamblesë Kombëtare (Parlamenti francez). CSM ka kompetenca në fushën e emërimit të gjyqtarëve, procedurave disiplinore ndaj gjyqtarëve dhe promovimin tyre. Italia gjithashtu ka një Këshill të Lartë për Magjistraturën²³³. Ky Këshill është i ngjashëm në përbërje dhe kompetenca me atë francez dhe kryesohet nga Kryetari i Shtetit. Ai përbëhet nga Kryetari i Gjykatës së Lartë, Kryetari i Gjykatës së Apelit, Prokurori i Përgjithshëm, 20 anëtarë emëruar nga dhe nga radhët e Organizatës Gjyqësore dhe 10 juristë të kualifikuar të zgjedhur nga Parlamenti. Kompetencat e Këshillit kanë të bëjnë me emërimin, transferimin dhe promovimin e anëtarëve të gjyqësorit, emërimin e personave të tjerë të cilët janë duke shërbyer në gjykatat e zakonshme dhe procedurën disiplinore gjyqësore në lidhje me anëtarët e gjyqësorit.

Në Spanjë, ekziston Këshilli i Përgjithshëm i Gjyqësorit²³⁴, i cili përbëhet nga Kryetari i Gjykatës së Lartë "*Tribunali Supremo*" (kryetar) dhe 20 anëtarë të propozuar nga Parlamenti dhe të emëruar nga Kryetari i Shtetit, për një periudhë prej pesë vjetësh. Dymbëdhjetë prej tyre vijnë nga radhët e gjyqësorit dhe tetë nga rrada e avokatëve. Kompetencat e *Consejo* përfshijnë emërimin, promovimin dhe mbikëqyrjen gjatë inspektimit dhe procedurat disiplinore të anëtarëve të gjyqësorit.

Shembulli i fundit i Këshillit të Lartë të Magjistraturës sipas modelit të Europës Jugore gjendet në Portugali. Kryetari i Gjykatës së Lartë kryeson Këshillin e Lartë të Magjistraturës²³⁵. Përveç kësaj, ajo përbëhet nga 16 anëtarë të zakonshëm, dy nga të cilët janë të emëruar nga Kryetari i shtetit, shtatë nga Parlamenti dhe shtatë nga gjyqësori. Si edhe në Spanjë, Shërbimi i Prokurorisë nuk është pjesë e Këshillit Portugez. Kompetencat e Këshillit përfshijnë emërimin, transferimin dhe promovimin e gjyqtarëve.

Aktualisht, Suedia dhe Danimarka janë shembuj të vendeve që kanë adoptuar një Këshill për Gjyqësorin sipas Modelit të Europës Verior. Suedia ishte vendi i parë që ka miratuar një

²³² "Conseil Supérieur de la Magistrature" i parashikuar në Kushtetutën Franceze që në 27 Tetor 1946.

²³³ "Consiglio Superiore della Magistratura" është parashikuar në Kushtetutën Italiane dhe rregulluar nga Ligji nr. 195 i datës 24 Mars 1958, i ndryshuar disa herë, së fundi me Ligjin nr. 44, datë 28 Mars 2002.

²³⁴ "El Consejo General del Poder", parashikuar në Kushtetutën Spanjolle të vitit 1978.

²³⁵ "Conselho Superior Da Magistratura" e parashikuar në Kushtetutën Portugeze të vitit 1976.

Këshill për Gjyqësorin sipas modelit evropiano-verior, në gjuhën suedeze *Dolmstolsverket* ka filluesën që në vitin 1975. Këshilli për Gjyqësorin u krijua si një organ i pavarur administrativ i udhëhequr nga Drejtori i Përgjithshëm. Bordi ekzekutiv i Këshillit përbëhet nga katër gjyqtarë, dy anëtarë që përfaqësojnë Parlamentin, një avokat dhe dy përfaqësues të sindikatave. Kompetencat e Këshillit Suedeze për Gjyqësorin përfshijnë detyra administrative në lidhje me hartimin e buxhetit dhe ndarjen e buxheti kombëtar për gjyqësorin nëpër gjykata, si dhe kompetencat menaxheriale si mbështetjen e gjykatave, ndër të tjera, organizimin e personelit dhe organizimin e trajnimeve formuese, infrastrukturën, informatizimin dhe kontrollin në lidhje me përdorimin e fondeve buxhetore.

Pavarësisht se në përgjithësi Këshillat e Gjyqësorit janë organe kushtetuese me shumë rendësi në vendet e BE –së, duhet vënë në dukje se në mjaft vende, si Britania e Madhe, Holanda, Belgjika dhe në shtetet skandinave, një organ i tillë nuk ekziston.

3. Problematika në funksionimin aktual të KLD-së dhe nevoja për ndryshime kushtetuese

Sa i takon funksionimit të deritanishëm të KLD-së konstatohet se janë reflektuar mjaft problematika që lidhen me mosarritjen e qëllimit që ka ky organ, për të qëndruar i pandikuar nga politika, për të vepruar në mënyrë të pavarur, si nga ekzekutivi dhe nga legjislativi. Kjo është lehtësisht e dukshme edhe po të analizojmë përbërjen aktuale të KLD-së. Vetë Presidenti i Republikës, i cili është “ex-officio” edhe Kryetari i KLD-së, u zgjidh nga Kuvendi i Shqipërisë nëpërmjet një procesi të rregullt kushtetues, por që u shfrytëzua formula aktuale kushtetuese, e cila praktikisht mundëson edhe zgjedhjen vetëm me votat e shumicës në Kuvend. Kjo gjë u shfrytëzua nga mazhoranca, e cila votoi si Kreun e shtetit një figurë kryesore politike të saj. Në dekadën e fundit, formati i Presidentit ka qenë i lidhur me personin konkret. Kur ka pasur President që ka kërkuar pushtet, ai e ka marrë atë, kur ka pasur persona më tolerantë, ata e kanë dhënë pushtetit. Kjo është e palejueshme dhe në mënyrë kategorike kompetencat e Kreut të shtetit duhet të jenë të përcaktuara në Kushtetutë dhe në ligj²³⁶.

Diskutime të shumta ka patur në lidhje me përfaqësimin në KLD të “3 anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi”. Në Shqipëri ishte vendosur një praktikë nga Kuvendi që zgjidhte si anëtarë të KLD-së persona që vinin nga rradhët e gjyqësorit. Debati në lidhje me këtë përzgjedhje ishte se mungonte përfaqësimi nga radhët e juristëve të shquar, profesorëve të së drejtës, avokatëve etj. Gjykata Kushtetuese e ka vlerësuar plotësisht në përputhje me Kushtetutën nenin 1 të ligjit “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8811, datë 17.05.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, i cili përcaktonte se anëtarët e zgjedhur nga Kuvendi nuk do të jenë gjyqtarë. Në këtë frymë, Gjykata Kushtetuese konsideron se “... në pajtim nga njëra anë, me parimin e balancimit të pushteteve dhe me formulën e nenit 147 të Kushtetutës nga ana tjetër, sipas të cilit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë do të përfaqësohet jo vetëm gjyqësori me 10 anëtarë (9 anëtarë që vijnë nga Konferenca Kombëtare e Gjyqësorit dhe Kryetari i Gjykatës së Lartë “ex-officio”), por edhe pushteti legjislativ me 3 anëtarë. Këta të fundit çojnë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë frymën e organit ligjvënës dhe si të tillë nuk mund të zëvendësohen me gjyqtarë ...”²³⁷.

²³⁶ Prof. Dr. Fehmi Abdiu, “Ja si ndryshohet Kushtetuta”. Revista Java. 15.12.2014.

²³⁷ Shih vendimin nr.14, datë 22.05.2006 të Gjykatës Kushtetuese.

Ndërkohë që përgjithësisht edhe përzgjedhja e tre anëtarëve nga Kuvendi i Shqipërisë është bërë i ndikuar politikisht nga partia që ka patur mazhorancën. Me ndryshimin e mazhorancave është bërë përpjekje për zëvendësimin e tyre dhe kjo konstatohet edhe aktualisht kur Kuvendi krijoi së fundmi një komision hetimor për të shqyrtuar veprimtarinë e anëtarëve të KLD-së²³⁸, të cilët përfaqësojnë Kuvendin dhe janë përzgjedhur nga legjislativi i kaluar me një mazhorancë politike të ndryshme nga ajo aktuale. Njëri nga këto anëtarë mbante edhe postin e nën Kryetarit të KLD-së. Në përfundim të punës së këtij Komisioni ishte e kuptueshme se do të dilej me propozimin e shkarkimit të tyre dhe Kuvendi nuk do të vononte përzgjedhjen e anëtarëve të tjerë, të cilët natyrisht kishin pëlqimin e partive që përbëjnë mazhorancën aktuale.

Ndërkohë që 9 anëtarët që vijnë nga Konferenca Kombëtare Gjyqësore dhe që përbëjnë mazhorancën në KLD, zgjidhen nëpërmjet një procesi, i cili formalisht është i pandikuar nga politika, por që shpesh konstatohet se janë bërë përpjekje në forma të ndryshme informale të lobohet për përzgjedhjen e kandidatëve që kanë mbështetjen e qarqeve të caktuara politike. Gjithashtu, ekzistenca në Këshill të 10 gjyqtarëve,²³⁹ nga 15 anëtarë të KLD-së, ka bërë që të shfaqet mendimi se gjyqtarët janë të prirur për të mbrojtur njëri-tjetrin nga procedimet disiplinore²⁴⁰. Ndërkohë që Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se qenia anëtar i KLD-së nuk ka asnjë papajtueshmëri apo konflikt interesi me atë të gjyqtarit në detyrë. Kështu ajo shprehet se: *“... 9 anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare janë jo vetëm formalisht, por edhe realisht gjyqtarë në detyrë ...”* dhe *“... Kushtetuta ka bërë përjashtim për sa i përket veprimtarisë jo permanente të tyre në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, në të cilin ata përfaqësojnë trupën e gjyqtarëve që i ka zgjedhur në këtë organ kushtetues ...”*²⁴¹. Ndërkohë që Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se në gjykimin që zhvillohet në Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë të anëtarëve të kësaj Gjykate, të cilët janë edhe anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, kur shqyrtohet ankesa e gjyqtarit ndaj masës disiplinore të marrë nga KLD ata nuk duhet të marrin pjesë, duke e konsideruar këtë si konflikt interesi.²⁴² Në këtë mënyrë pritet të shihet nëse me ndryshimet e pritshme kushtetuese do të ndërhyhet edhe në parashikimin e ndonjë dispozite, e cila do të ndalonte anëtarët e zgjedhur në KLD nga Konferenca Kombëtare Gjyqësore që të ushtrojnë në të njëjtën kohë edhe detyrën e gjyqtarit. Kjo do të ndikonte në shmangien e tendencës që anëtarësimi në KLD shihet si një mënyrë për t'u ngritur në detyrë, pasi anëtarët shpesh emërohen në pozicione më të mira gjatë mandatit të tyre²⁴³.

²³⁸ Vendimi i datës 25 Shtator 2014 i Kuvendit të Shqipërisë “Për miratimin e Raportit të Komisionit Hetimor të Ligeve, për ngritjen e Komisionit Hetimor për shqyrtimin e kërkesës për shkarkimin e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë të zgjedhur nga Kuvendi, Z. Elvis Çefa dhe Z. Lulzim Lelçaj”

²³⁹ Siç e përmendëm më sipër, numri 10 ka parasysht, përveç 9 gjyqtarëve të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare, edhe Kryetarin e Gjykatës së Lartë, i cili është anëtar ex officio i Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

²⁴⁰ Dr. Ilir PANDA, “Vendi dhe roli i Këshillit të Lartë të Drejtësisë që nga Kushtetuta e vitit 1998, sa i takon përgjegjësisë për të ndërtuar një gjyqësor të përgjegjshëm e të pavarur”. Kumtesë e mbajtur në Konferencën “Reforma gjyqësore si një ndër 12 prioritetet e sfidës së integritetit të Shqipërisë në BE” organizuar më 4 Maj 2012, në Tiranë.

²⁴¹ Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.14, datë 22.05.2006.

²⁴² Shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 43, datë 04.06.1999 dhe nr. 48, datë 30.7.1999. Në bazë të Kushtetutës, Kryetari i Gjykatës së Lartë është njëkohësisht edhe anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Po kështu, praktikisht, pavarësisht nga numri, anëtarë të Gjykatës së Lartë mund të jenë edhe anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

²⁴³ Shih studimin e funksionimit të administratës dhe Inspektoriatit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë për Shqipërinë, botuar tek Revista “E drejta parlamentare dhe praktikat ligjore”, Numri XXVI, viti 2006.

Përveç sa më sipër, kemi edhe Ministrin e Drejtësisë, i cili është një anëtar “ex-officio” i Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe natyrisht që është pjesë e mazhorancës politike dhe përfaqëson vullnetin e saj. Në bazë të nenit 19, paragrafi 2, i Ligjit nr.8811, datë 17.05.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, Ministri i Drejtësisë ka të drejtë të kërkojë thirrjen e mbledhjes së Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Ndërsa në bazë të nenit 22, paragrafi 3, çështjet e rendit të ditës të kërkuara nga Ministri i Drejtësisë shqyrtohen në mbledhjen më të afërt të Këshillit. Roli i Ministrit të Drejtësisë në KLD është me mjaft rëndësi dhe praktikisht procedimi disiplinor i gjyqtarëve nuk mund të realizohet pa iniciativën e tij. Neni 34 i ligjit nr. 9877, datë 18.02.2008 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, parashikon se “*Të drejtën për nisjen e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë e ka Ministri i Drejtësisë*”. Ministri i Drejtësisë kryen inspektime në Gjykatat e Shkallës së Parë dhe të Apelit, bën verifikime të ankesave dhe në varësi të rezultatit përkatës, propozon procedimin disiplinor të gjyqtarëve. Në rast se nuk do t’a fillojë procedimin disiplinor, Ministri vë në dijeni Këshillin për motivet e mosfillimit. Neni 25, paragrafi 3, parashikon se Ministri i Drejtësisë nuk merr pjesë në votim në rastet e procedimeve disiplinore të nisura prej tij. Roli i Ministrit të Drejtësisë dhe raporti midis Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Ministrisë së Drejtësisë ka qenë vazhdimisht i diskutuar dhe i debatuar. Në mjaft raste Ministri i Drejtësisë ka dashur që të ketë rolin e protagonistit në Këshill duke kërkuar të diktojë frymën e forcës politike qeverisëse që i përkiste. Janë ndeshur në vazhdimësi acarime të marrëdhënieve në raportet mes Këshillit të Lartë të Drejtësisë me Ministrinë e Drejtësisë, me Qeverinë apo edhe me Kuvendin (mazhorancën apo pakicën në varësi të situatave apo së fundmi në raport me Komisionin Hetimor për shkarkimin e dy anëtarëve²⁴⁴). Por ajo çka vlen të përmendet është se ky raport ka qenë dhe është nën një vëzhgim të rreptë, të qartë dhe deri më tani të pakompromis të aktorëve politikë, për rolin që ata kanë në organizimin dhe funksionimin e këtyre dy institucioneve²⁴⁵.

Debati në lidhje me të drejtën e Ministrit të Drejtësisë për të kryer inspektime shkoi deri në Gjykatën Kushtetuese në vitin 2004, e inicuar nga Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë me objekt shfuqizimin si të papajftueshëm me Kushtetutën, i nenit 6, pika 9 dhe nenit 11, pika 3, shkronja “b” të ligjit nr.8678, datë 14.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë”, si dhe nenit 31, pikat 1 e 3 dhe nenit 16, pika 1, shkronja “c” të ligjit nr.8811, datë 17.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”. Përqendrimi i tre kompetencave: të inspektimit të veprimtarisë së gjyqtarit, të nisjes së procedimit disiplinor dhe të relativitetit në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, vetëm tek Ministri i Drejtësisë u pretendua se sjell indirekt ndikimin e zgjeruar të ekzekutivit mbi vendimmarrjen e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe prish balancën midis dy pushteteve. Ligjet e kundërshtuara për antikushtetutshmëri përcaktojnë detyra për Inspektoratin e Ministrisë së Drejtësisë, i cili jo vetëm vepron paralel me Inspektoriatin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, por merr rolin kryesor në kontrollin ndaj gjykatave e gjyqtarëve. Kjo bëhet në një kohë, kur Kushtetuta, përgjegjësinë për disiplinimin e gjyqtarëve ia ka dhënë Këshillit të

²⁴⁴ Vendimi i datës 25 Shtator 2014 i i Kuvendit të Shqipërisë “Për miratimin e Raportit të Komisionit Hetimor të Ligjeve, për ngritjen e Komisionit Hetimor për shqyrtimin e kërkesës për shkarkimin e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë të zgjedhur nga Kuvendi, Z. Elvis Çefa dhe Z. Lulzim Lelçaj”

²⁴⁵ Dr. Ilir PANDA, “Vendi dhe roli i Këshillit të Lartë të Drejtësisë që nga Kushtetuta e vitit 1998, sa i takon përgjegjësi për të ndërtuar një gjyqësor të përgjegjshëm e të pavarur”. Kumesë e mbajtur në Konferencën “Reforma gjyqësore si një ndër 12 prioritetet e sfidës së integritetit të Shqipërisë në BE”, organizuar më 4 Maj 2012, në Tiranë.

Lartë të Drejtësisë. Ministri i Drejtësisë është anëtar i saj, pra me të drejtën të veprorë brenda Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Megjithatë, Gjykata Kushtetuese e vlerësoi që nuk ka karakter jo kushtetues dhe është në përputhje me nenet 7 e 145 të Kushtetutës, e drejta e Ministrit të Drejtësisë për të kryer inspektime dhe në përfundim të nisë procedime disiplinore, kur vërteton shkelje që passjellin përgjegjësi disiplinore. Gjykata Kushtetuese e rrëzoi kërkesën e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë duke argumentuar²⁴⁶: “... Duke ballafaquar dispozitat e kontestuara më konceptet e Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese konstaton se në këto dispozita nuk bëhet fjalë për kontroll mbi vendimmarrje (mbi mënyrën e zgjidhjes së çështjes, administrimit e vlerësimit të provave), por për inspektime në lidhje me administrimin e drejtësisë e me shërbimet gjyqësore”. Por për këtë, Bashkimi Evropian në Raportin për Shqipërinë (Raport Vjetor mbi Shqipërinë, Bruksel, 2004), ka kritikuar dublimin e inspektimeve dhe ka sugjeruar heqjen e kësaj kompetence të Ministrit.²⁴⁷ Megjithëse Gjykata Kushtetuese e rrëzoi kërkesën e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, vetë ajo u shpreh se “...veç sa më lart, kjo Gjykatë çmon se për të dy ligjet si dhe për ligjin “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, ekziston nevoja për një përmirësim të tyre. Ekzistenca e dy inspektorateve që duket se dublojnë njëri-tjetrin, përkufizimi dhe përcaktimi i qartë i nocioneve inspektim, kontroll, verifikim, evitimi i ndërthurjes së kompetencave midis dy inspektorateve dhe dy institucioneve (Ministritë së Drejtësisë dhe KLD-së), lidhur me administrimin e drejtësisë e të shërbimeve si dhe të vendosjes së kufijve të qartë mbi kontrollin në gjykata dhe gjyqtarët janë disa nga çështjet që në kuadrin e përgjithshëm të përmirësimit të legjislacionit kanë nevojë për studim dhe rishikim nga organet përkatëse.”²⁴⁸ Shumica arsyetoi se mënyra e të kuptuarit dhe të zbatuarit të ligjit, mosharmonizimi i dispozitave ligjore ndërmjet tyre, dublimi apo ndërthurja e kompetencave ndërmjet inspektorëve, si dhe paqartësia ligjore në drejtim të mosvendosjes së kufijve të qartë mbi kontrollin në gjykata e gjyqtarë, nuk përbëjnë çështje kushtetutshmërie, por të rishikimit legjislativ²⁴⁹.

Sa më sipër duket se vetë Gjykata Kushtetuese me këtë konstatim të fundit, megjithëse jo me karakter detyrues, shtron nevojën e ndryshimeve në legjislacion, pasi në mënyrë indirekte ajo vlerëson se në kontrollin kushtetues nuk përfshihet përplasja e dispozitave ligjore në mes ligjeve të ndryshme, dublimi dhe ndërthurja e kompetencave midis dy inspektorateve, si dhe mosekzistenca e qartë e kufijve të qartë ligjorë mbi kontrollin në gjykata dhe gjyqtarët. Në këtë situatë pozicioni dhe roli i Ministrit të Drejtësisë në KLD duhet të shihet edhe në frymën e ndryshimeve ligjore dhe kushtetuese duke synuar rregulluar më mirë mardhëniet mes tyre, si dhe shmangien e funksioneve të mbivendosura me ligj dhe ndërhyrjeve politike. *Së pari*, mendoj se duhet sanksionuar që e drejta e fillimit të procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve nuk duhet të jetë e përqendruar vetëm në diskrecionin e ekzekutivit nëpërmjet Ministrit të Drejtësisë; *Së dyti*, ligji aktual që i lejon dhe i krijon hapësirë inspektorëve të Ministritë së Drejtësisë që të vlerësojnë vendimmarrjen e gjyqtarëve duhet të kufizohet vetëm në inspektimin e gjykatave sa i takon organizimit dhe punës së shërbimeve gjyqësore dhe administrimit gjyqësor në përgjithësi dhe jo vendimmarrjes së gjyqtarëve, të cilët kanë detyrim të japin vendime në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet dhe asnjë pushtet tjetër nuk

²⁴⁶ Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.11, datë 27.05.2004.

²⁴⁷ Afrim Krasniqi, *(Mbi)Pushteti i partive*, Tiranë, 2008, f. 2007.

²⁴⁸ Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.11, datë 27.05.2004.

²⁴⁹ Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.11, datë 27.05.2004 dhe mendimin në pakicë të S. Sadushit.

mund të funksionojë si gjykatë dhe të ushtrojë kontroll mbi vendimmarrjen e gjyqtarit. Për këtë arsye, përfshirja e ekzekutivit në këtë proces potencial kontrolli është i rrezikshëm aq më tepër në një demokraci të brishtë si e vendit tonë, ku edhe ndarja e pushteteve është delikate dhe përgjithësisht gjatë këtyre viteve ka patur një tendencë të vazhdueshme të ekzekutivit për të ndërhyrë në veprimtarinë e gjyqësorit. Fakti që KLD e ka ushtruar në mënyrë defektoze funksionin e kontrollit, nuk duhet të na bëjë që të lejojmë fragmentarizim të procesit të kontrollit, i cili duhet t'i takojë. Këshillit të Lartë të Drejtësisë si funksion, pasi kështu e kanë 90% e vendeve demokratike²⁵⁰.

Së fundmi, debate të gjëra kanë përfshirë Ligjin nr. 101/2014 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8811, datë 17.5.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”. Këto ndryshime janë shoqëruar me shumë kundërshti nga opozita parlamentare, por edhe nga institucioni i Presidentit të Republikës, të cilët i janë drejtuar Gjykatës Kushtetuese dhe kërkojnë shpalljen të papajtueshme me Kushtetutën të këtyre ndryshimeve. Kritikant kryesorë kanë të bëjnë me nenet 3-6 të ligjit ku janë shtuar dhe ndryshuar rregullat për shkarkimin e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë apo vërtetimin e papajtueshmërisë së tyre me detyrën. Ndryshimet në ligj përveç shtimit të rrethanave të papajtueshmërisë me funksionin e anëtarit të KLD-së, kanë shtuar edhe një rrethanë të re për shkarkimin e anëtarëve të KLD-së në rastin e “shkeljes së Kushtetutës dhe ligjit”. Përpara ndryshimeve me ligjin nr. 101/2014, rastet e papajtueshmërisë me mandatin e anëtarit të KLD-së, që sillnin shkarkimin e tij, vlerësoheshin nga vetë Këshilli, duke qenë se janë ngushtësisht të lidhura me mbarimin para kohe të mandatit të anëtarit të një organi të pavarur kushtetues. Mirëpo, qëllimisht në ndryshimet e miratuara nuk rregullohet procedura për konstatimin e shkeljes apo të papajtueshmërisë me mandatin e anëtarit. Në ndryshimet e miratuara, legjislatori është kujdesur vetëm që të heq kompetencën e KLD-së për të konstatuar shkeljen apo papajtueshmërinë, duke lënë të pa rregulluar procedurën që ndiqet në një rast të tillë. Është e qartë, që Kuvendi kërkon që procesin e konstatimit të shkeljes apo papajtueshmërisë për anëtarët e zgjedhur prej tij ta realizojë vetë. Gjykata Kushtetuese me vendimin e datës 16.12.2014 e shfuqizoi nenin 4 të Ligjit nr. 101/2014 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8811, datë 17.5.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, të ndryshuar”, pasi binte në kundërshtim me ligjin themelor të shtetit. Kësisoj, edhe vetë procedura për shkarkimin e dy anëtarëve të KLD-së (e përmendur më lart) rezultojnë që të jetë bazuar në një dispozitë antikushtetuese dhe si e tillë ajo është e pavlefshme. Pavarësisht kësaj, dy anëtarët tashmë janë zëvendësuar me të tjerë nga ana e Kuvendit. Këto situata padyshim sjellin pasiguri juridike në këtë institucion kaq delikat, i cili e ka nevojë imediate konsolidimin e tij për të ushtruar funksionet e tij në shërbim të garantimit të pavarësisë së gjyqësorit.

Diskutime të shumta ka edhe në lidhje me nenin 7 të ligjit ku pretendohet se është ndryshuar formula kushtetuese e zgjedhjes së Zëvendëskryetarit të KLD-së, duke parashikuar që: “Këshilli i Lartë i Drejtësisë, me propozim të Presidentit, zgjedh nga radhët e anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendin Zëvendëskryetar”. Një tjetër ndryshim për të cilin pretendohen probleme të theksuara mbi përputhshmërinë me standartet kushtetuese është ai i prezantuar

²⁵⁰ Prof. Dr. Fehmi Abdiu: “Ja si ndryshohet Kushtetuta”. Revista Java. 15. 12. 2014.

në nenin 10 të ligjit, i cili ndryshon nenin 21 të ligjit ekzistues. Në pikën 2 dhe 3 të këtij neni, parashikohet se: “2. Në rastin kur një gjyqtar merrcilësinë e të pandehurit, Këshilli i Lartë i Drejtësisë vendos pezullimin e gjyqtarit nga detyraderisa të merret vendim gjyqësor i formës së prerë. 3. Në rastet kur fajësia nuk provohet mevendim gjyqësor të formës së prerë të gjykatës, Këshilli i Lartë i Drejtësisë vendos heqjen epezullimit.” Gjykata Kushtetuese me vendimin e datës 16.12.2014 nuk e pranoi kërkesën e Presidentit të Republikës dhe të një grupi të deputetëve të opozitës parlamentare për shfuqizimin si antikushtetues nenin 7 të Ligjit nr. 101/2014 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8811, datë 17.5.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, të ndryshuar”. Moscilësimi si antikushtetues i këtij neni nga Gjykata Kushtetuese, mendoj se nuk mënjanojnë aspak nevojën që ekziston që roli i Presidentit të Republikës në raport me pushtetin gjyqësor në përgjithësi dhe me vetë Këshillin e Lartë të Drejtësisë, të rregullohet në mënyrë më të qartë si në Kushtetutë, por ajo që është më e domosdoshme është që veprimtaria, organizimi dhe funksionimi i institucionit të Presidentit të Republikës të rregullohet me ligj të veçantë organik në mënyrë që funksionet e këtij institucioni kaq të rëndësishëm kushtetues të mos jenë objekt interpretimesh direkt nga Kushtetuta, si dhe ndërhyrjeve të vazhdueshme me ligje të ndryshme, të cilat shpeshherë janë objekt diskutimesh për kushtetutshmërinë e tyre. Po të kishte ekzistuar ky ligj, shumë mosmarrëveshje që shohim sot, nuk do të ekzistonin, pasi shumë çështje të karakterit teorik që debatohen sot mes palëve, do të ishin të zgjidhura nga ligji në fjalë. Nuk mund të ketë President pa ligjin e tij bazë²⁵¹.

Një tjetër ndryshim që paraqet probleme të theksuara mbi përputhshmërinë me standardet kushtetuese është ai i prezantuar në nenin 10 të ligjit, i cili ndryshon nenin 21 të ligjit ekzistues. Në pikën 2 dhe 3 të këtij neni, parashikohet se: “2. Në rastin kur një gjyqtar merrcilësinë e të pandehurit, Këshilli i Lartë i Drejtësisë vendos pezullimin e gjyqtarit nga detyraderisa të merret vendim gjyqësor i formës së prerë. 3. Në rastet kur fajësia nuk provohet mevendim gjyqësor të formës së prerë të gjykatës, Këshilli i Lartë i Drejtësisë vendos heqjen epezullimit.” Megjithatë Gjykata Kushtetuese me vendimin e datës 16.12.2014 nuk e cilësoi si antikushtetues këtë nen, mund të merret parasysh në ndryshimet kushtetuese në një shprehje direkte të Kushtetutës, pasi bëhet fjalë për një çështje delikate që ndikon në mënyrë të drejtëpërdrejtë në karrierën e një gjyqtari.

Në ndryshimet kushtetuese që priten duhet me patjetër që të merret edhe ekspertiza e institucioneve ndërkombëtare dhe aq më tepër e atyre europiane. Kjo është edhe arsyeja që në Raportin e Komisionit Europian të datës 04.06.2014, theksohet ndër të tjera se: “Në reformën e sistemit gjyqësor, për të avancuar me vendosmëri në rrugën e integritetit evropian, Shqipëria ka nevojë të zbatojë me rigorozitet reformën në gjyqësor, përmes bashkëpunimit të vazhdueshëm me Komisionin e Venecias, miratimit të dispozitave kyçe shtesë për forcimin e pavarësisë dhe llogaridhënies – në përputhje me udhërrëfyesin për reformën në sistemin gjyqësor – si edhe zbatimit adekuate të masave të miratuara.”. Për këtë arsye, marrja e mendimit të Komisionit të Venecias për ligjet në fushën e drejtësisë, është detyrim që buron nga procesi i integritetit evropian, që përbën prioritet madhor kombëtar.

²⁵¹ Prof. Dr. Fehmi Abdiu: “Ja si ndryshohet Kushtetuta”. Revista Java. 15. 12. 2014.

4. Konkluzione

Sa më sipër, edhe ndryshimet kushtetuese duhet të jenë në funksion të ndërtimit të një KLD-je sa më të pavarur dhe të pandikuar nga ndryshimet e mazhorancave politike në legjislativ dhe në ekzekutiv. Por që të realizohet kjo nuk mjafton vetëm përzgjedhja e një prej modeleve të vendeve të tjera siç kemi trajtuar më sipër apo thjesht ndryshimin e mënyrës së përzgjedhjes së anëtarëve. Për të pasur një KLD të pandikuar politikisht dhe të pavarur duhet të kemi pikërisht vullnetin politik të partive kryesore politike që përbëjnë legjislativin. Pa konsensus dhe vullnet politik nuk mund të krijohet një institucion i pavarur siç është KLD-ja, i cili përbën edhe një premisë shumë të rëndësishme që të kemi edhe një pushtet gjyqësor të pavarur, aq shumë të diskutuar dhe premtuar nga vetë klasa politike në këto vite në Shqipëri. Kjo në fakt është edhe gjëja më e vështirë që të ndodhë, pasi partitë kryesore politike e kanë të vështirë që të tërhiqen nga pozicionet dhe aksionet e tyre në institucionet e pavarura, ndoshta edhe për shkak të mosbesimit të lartë që ekziston se edhe partia kundërshtarë politike do të bëjë të njëjtën gjë. Në situatën e mungesës së vullnetit politik dhe të lojës korrekte politike rrezikohet që çfarëdo modeli të përdoret për riformimin e KLD-së do të deformohet nga vetë politika siç ka ndodhur rëndomë me shumë procese të ndërtimit të institucioneve të pavarura. Në mjaft situata të ngjashme ka ndodhur që megjithëse modeli institucional dhe ligjor është marrë nga një vend me një demokraci institucionale të zhvilluar, kur i është veshur institucioneve shqiptare është deformuar nga vetë politika kurrizdalë.

Kësisoj paraqitet i nevojshëm një rikonceptim i këtij institucioni, i cili duhet shkojë në drejtimin e vërtetë të një institucioni të pavarur. Kjo natyrisht pasqyron edhe nevojën e ndryshimeve kushtetuese. Ndryshimet kushtetuese mendoj se duhet të prekin jo vetëm pjesën që ka të bëjë me përbërjen dhe funksionimin e KLD-së, por edhe Presidentin e Republikës, i cili ka një rol shumë të rëndësishëm, jo thjesht simbolik, në garantimin e pavarësisë së pushtetit gjyqësor. Një President i dalë nëpërmjet një procesi konsensual mendoj se do t'i shërbente edhe pozicionimit të tij mbi palët, në raport me legjislativin dhe ekzekutivin, duke qenë garant edhe i pavarësisë së gjyqësorit. Në mënyrë që të arrihet kjo, nevojitet që të ndërhyhet edhe në mënyrën e zgjedhjes së Kreut të shtetit, duke sanksionuar një kuorum të ri votash nga legjislativi për zgjedhjen e tij, në mënyrë që të mos lihen hapësira për zgjedhjen e Presidentit vetëm me votat e partisë apo koalicionit të partive që kanë shumicën në Kuvend. Ndërsa sa i takon mundësisë së zgjedhjes së Presidentit të Republikës direkt nga populli, mendoj se kjo do të shkaktonte politizim të fushatës zgjedhore, e cila do të prodhonte një President të dalë me mbështetjen e njëres nga formacionet politike që ka arritur të fitojë garën me kandidatin e saj (i mbështetur qoftë edhe në mënyrë jo të hapur). Kjo natyrisht që nuk do t'i shërbente pasjes së një Presidenti të paanshëm dhe që do të qëndronte mbi palët, pasi i detyrohet formacionit politik që e ka mbështetur përgjatë garës elektorale ku ka dalë fitues. Kuptohet që edhe vendosja e një shumice të cilësuar për zgjedhjen e Presidentit, që do të përkthehej me detyrueshmërinë e konsensusit politik mes pozitës dhe opozitës për figurën e Kreut të shtetit, nuk do të jetë një proces i lehtë, duke patur parasysh se situata politike në Shqipëri është e përshkuar vazhdimisht nga një frymë tensioni, që përjashton çdo formë kompromisi dhe në rastin konkret do të kemi rrezikun e krizave të rënda politike që mund të çojnë edhe në shpërndarje të Kuvendit dhe zgjedhje të parakohshme. Pavarësisht kësaj, mendoj që Kushtetuta duhet të jetë instrumenti juridik që i paraprin disa situatave dhe pse jo

të edukojë apo të rrënjosë disa principe të funksionimit, bashkëveprimi dhe bashkëjetesës mes pozitës dhe opozitës në Kuvend sa i takon konceptimit të institucioneve të pavarura. E njëjta frymë mendoj se duhet të pasqyrohet edhe në përzgjedhjen e anëtarëve që përfaqësojnë legjislativin në KLD.

Gjithashtu, pozicioni dhe roli i Ministrisë të Drejtësisë në KLD duhet të shihet edhe në frymën e ndryshimeve kushtetuese duke synuar rregullimin më të mirë të marrëdhënieve në mes tyre, si dhe shmangien e funksioneve të mbivendosura të dy inspektorateve. E drejta e inspektorëve të Ministrisë së Drejtësisë për të ushtruar funksionin kontrolli, krijon një sistem të dubluar inspektimesh, që së bashku me diskrecionin e Ministrisë të Drejtësisë për fillimin e procedimit disiplinor, sjell një rol protagonist të tij në raport me Këshillin e Lartë të Drejtësisë. Përkufizimi dhe përcaktimi i qartë i nocioneve inspektim, kontroll, verifikim dhe evitimi i ndërthurjes së kompetencave midis dy inspektorateve mund dhe duhet të bëhet drejtëpërdrejtë në Kushtetutë.

Së fundi, mendoj se çdo ndryshim në Kushtetutë sa i takon KLD –së, duhet të mbajë në konsideratë se numri më i madh i anëtarëve të zgjedhur në këtë organ duhet të vazhdojë të përfaqësojë gjyqtarët, të cilët zgjidhen nga kolegët e tyre nëpërmjet Konferencës Gjyqësore. Nga ana tjetër, vetë Kushtetuta mund të përcaktojë rastin e papajtueshmërisë së anëtarit të KLD –së me qenien gjyqtar në detyrë, për sa kohë që është pjesë e Këshillit, në mënyrë që të shmangej trysnia dhe krijimi i konfliktit të interesit me kolegët e tyre gjyqtar. Përveç një numri të konsiderueshëm të anëtarëve të zgjedhur nga gjyqtarët në KLD mund të shihet me vlerë që ky Këshill të ketë në përbërje edhe profesorë të shquar të drejtësisë dhe përfaqësime me anëtar nga Dhoma Kombëtare e Avokatisë, për të promovuar gjithëpërfshirjen dhe transparencën më të madhe.

Bibliografia

- Afrim Krasniqi, *(Mbi)Pushteti i partive*, Tiranë, 2008, f. 2007.
- Dr. Ilir PANDA “Vendi dhe roli i Këshillit të Lartë të Drejtësisë që nga Kushtetuta e vitit 1998, sa i takon përgjegjësisë për të ndërtuar një gjyqësor të përgjegjshëm e të pavarur”. Kumtesë e mbajtur në Konferencën “Reforma gjyqësore si një ndër 12 prioritetet e sfidës së integritetit të Shqipërisë në BE”, organizuar më 4 Maj 2012, në Tiranë.
- Hans Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, RPD, 1928,
- Luan Omari, Aurela Anastasi, “E drejta kushtetuese”, Tiranë 2010
- Olivier Duhamel – Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992
- Prof. Dr. Fehmi Abdiu: “Ja si ndryshohet Kushtetuta”. Revista Java. 15. 12. 2014.
- Studimi Mbi funksionimin e administratës dhe inspektoriatit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë për Shqipërinë, botuar tek Revista “E drejta parlamentare dhe praktikat ligjore”, Numri XXVI, viti 2006.
- Unioni i Gjyqtarëve të Shqipërisë: Kumtesa dhe konkluzione të Konferencës, 4 Maj 2012 “Reforma gjyqësore si një ndër 12 prioritetet e sfidës së integritetit të Shqipërisë në BE” organizuar më 4 Maj 2012, në Tiranë.

-
- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, 1998;
 - Kushtetuta e Francës, 1958;
 - Kushtetuta Italiane, 1948;
 - Kushtetuta Spanjolle, 1978;
 - Kushtetuta Daneze, 1953;
 - Kushtetuta Suedeze, 1974.
 - Ligji nr. 9877, datë 18.02.2008 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”;
 - Ligji nr. 8811, datë 17.5.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, të ndryshuar.
 - Ligji nr. 101/2014 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8811, datë 17.5.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, të ndryshuar”
 - Përmbledhje e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese;
 - Vendimi Nr.43, datë 04.06.1999 i Gjykatës Kushtetuese
 - Vendimi Nr.48, datë 30.07.1999 i Gjykatës Kushtetuese
 - Vendimi Nr.11, datë 27.05.2004 i Gjykatës Kushtetuese
 - Vendimi Nr.14, datë 22.05.2006 i Gjykatës Kushtetuese
 - Vendimi Nr. , datë 16.12.2014 i Gjykatës Kushtetuese

Prof. Asoc. Mirela P. Bogdani
Pedagoge në Fakultetin e Drejtësisë,
Universiteti i Tiranës,
Departamenti i së Drejtës Publike

Abstrakt²⁵³

Problemi – Në kuadrin e reformës së ndërmarrë nga shoqëria civile për ndryshime të mundshme të Kushtetutës, një nga çështjet kryesore që shtrihen për diskutim është edhe çështja e zgjedhjeve, si aktivitete politike dhe civike, nëse duhet të jenë 'brenda' apo 'jashtë' rregullimeve kushtetutese.

Qëllimi - Punimi synon të trajtojë një analizë të detajuar të çështjeve zgjedhore, të rëndësishme që ato paraqesin në shoqërinë shqiptare, që synon drejt vlerave demokratike, integritetit dhe trashëgimisë elektorale evropiane, në fokusin e garantimit të parimeve dhe standarteve kryesore të zgjedhjeve në Kushtetutën e vendit. Punimi do të fokusohet në standartet ndërkombëtare të zgjedhjeve dhe reflektimin e tyre në Kushtetutë, në të gjitha aspektet kushtetuese të administrimit të zgjedhjeve, në qëndrueshmërinë e legjislacionit zgjedhor, në sistemin zgjedhor, financimin e zgjedhjeve dhe çështjet që lidhen me referendumet. Analizat ligjore do të trajtohen në mënyrë të detajuar në fokusin e praktikave të trashëgimisë elektorale evropiane, të kontekstualizuara me eksperiencën shqiptare të deritanishme në çështjet zgjedhore dhe specifikat që vendi ynë paraqet.

Metodologjia – Gjetjet e punimit do të bazohen në analizën e thelluar ligjore (të Kushtetutës shqiptare dhe legjislacionit zgjedhor), në analizën krahasimore të tyre me aktet ndërkombëtare, standartet dhe praktikat evropiane dhe botërore, si dhe në analizimin e rasteve praktike nga eksperiencia e zgjedhjeve shqiptare të deritanishme.

Konkluzioni – Punimi arrin në përfundimin që zgjedhjet, si procese të rëndësishme në krijimin e institucioneve kushtetuese duhet të jenë pjesë e Kushtetutës, për të sanksionuar parimet më kryesore dhe thelbësore të votimit, e sidomos atë të barazisë së votimit, qëndrueshmërinë e të drejtës zgjedhore, rolin dhe kompetencat e KQZ-së, si dhe parimin e transparencës në financimin e zgjedhjeve.

***Fjalë kyçe** – Zgjedhje, standarte ndërkombëtare të zgjedhjeve, trashëgimi evropiane elektorale, administrim zgjedhor, sistem zgjedhor, financimi i zgjedhjeve, referendum.*

²⁵² Tiranë, Tetor 2014

²⁵³ Punimi është paraqitur në kuadrin e projektit "Reforma kushtetuese, Garanci për shtetin e së drejtës", organizuar nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë - Soros, në fokusin e nismës për fillimin e një debati të gjerë publik për nevojën parësore që ka Shqipëria për një reformë rrënjësore kushtetuese.

1. Hyrje

Debatet tashmë prezente në komunitetet e juristëve dhe më gjerë, për ndryshime apo "përsosje" të mëtejshme të Kushtetutës së Shqipërisë²⁵⁴, të institucioneve që ajo parashikon, të parimeve, të garancive dhe standarteve kushtetuese, të raporteve midis institucioneve, natyrshëm të orientojnë vëmendjen edhe tek çështja e zgjedhjeve, në kuptimin politik të fjalës, nëse duhet të jenë "Brenda" apo "jashtë" Kushtetutës. Punimi synon të trajtojë një analizë të detajuar të çështjeve zgjedhore, të rëndësisë që ato paraqesin në shoqërinë shqiptare që synon drejt vlerave demokratike, integritit dhe trashëgimisë elektorale evropiane, në fokusin e garantimit të parimeve dhe standarteve kryesore të zgjedhjeve në Kushtetutën e vendit. Në shoqëritë demokratike, zgjedhjet janë procese popullore, me anë të të cilave vijnë në pushtet (legjitimohen) institucionet dhe/ose zyrtarët e lartë, ndaj është e rëndësishme jo vetëm të reflektohen në Kushtetutë – ligjin themelor të vendit, por të njihen, kuptohen dhe praktikohen nga qytetarët në një nivel të kënaqshëm, për të përmbushur më mirë funksionin e tyre themelor civil, tipar që evokohet që nga lashtësia nëpërmjet Aristotelit dhe veprës së tij "Politika", që e portretizon njeriun për nga natyra e tij si qenie²⁵⁵ politike, deri në ditët e sotme në qeverisjet bashkëkohore.

Në kontekstin e reformimit të gjerë të institucioneve kushtetuese dhe më gjerë, natyrshëm rrjedh ideja e reformimit/përsosjes edhe të mënyrës së krijimit të institucioneve nëpërmjet zgjedhjeve, ndaj edhe punimi do të fokusohet në standartet ndërkombëtare të zgjedhjeve dhe reflektimin e tyre në Kushtetutë, në të gjitha aspektet kushtetuese e administrimit të zgjedhjeve, në qëndrueshmërinë e legjislacionit zgjedhor, në sistemin zgjedhor, financimin e zgjedhjeve dhe çështjet që lidhen me referendumet. Analizat ligjore do të trajtohen në mënyrë të detajuar në fokusin e praktikave të trashëgimisë elektorale evropiane, të kontekstualizuara me eksperiencën shqiptare të deritanishme në çështjet zgjedhore dhe specifikat që vendi ynë paraqet.

I. "Zgjedhjet" - procese të shprehjes së të drejtave politike të qytetarëve dhe evolucioni i tyre

Zgjedhjet janë procese/mekanizma me anë të të cilave përzgjidhen dhe vijnë në pushtet përfaqësuesit dhe zyrtarë të tjerë të shtetit nga qytetarët. "Nëpërmjet zgjedhjeve shtetasit sendëtojnë një ndër të drejtat politike të tyre, duke shprehur qënien e tyre politike"²⁵⁶ – të zgjedhësh një person apo parti politike, që do të përfaqësojë interesat e tua në organet e qeverisjes, do të thotë të përcaktosh nga një grup personash apo partish, atë që përmbush më mirë këtë kriter, përfaqësimin. Zgjedhjet, si proces përzgjedhesh mes kandidatësh, janë fenomene që kanë lindur dhe evoluar me njeriun, por interes i për to dhe për të drejtën

²⁵⁴ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë u miratua me Referendum popullor (22 Nëntor 1998), e më pas u amendua me Ligjin Nr. 9675 (2007), Ligjin 9904 (2008) dhe Ligjin 88 (2012) – për më shumë lexohet http://www.parlament.al/web/pub/kushtetuta_perditesuar

²⁵⁵ Termi autentik që ka përdorur Aristoteli ka qënë "kafshë" politike, por e perifrashuar/interpretuar dhe e sjellë në kontekstin e sotëm është "qenie" politike. Për më shumë lexo 'Aristotel's Doctrine - Man is a political animal', translated in English by A.L. Peck, London and Cambridge, 1955 <http://www.jstor.org/discover/10.2307/4475868?uid=3737464&uid=2&uid=4&sid=21104293927551>

²⁵⁶ Kurtesh Saliu, "E Drejta Kushtetuese", Libri I, Botimi IV, Prishtinë, 2004, fq. 243.

elektorale është rritur pas Luftës së Dytë Botërore, e ka marrë rëndësi të veçantë pas rënies së Murit të Berlinit, me krijimin e demokracive të reja në shtetet e Evropës Qendrore dhe Lindore.

Pak historik mbi evolucionin e zgjedhjeve dhe të drejtën elektorale - Edhe pse në një model të parë primitiv, zgjedhjet i kanë fillësat e tyre që në kohën e demokracisë, në Athinën e Lashtë, në polisët greke, kur "me short" përzgjidheshin personat zyrtarë, që ushtronin kompetenca me natyrë administrative²⁵⁷. Gjatë mesjetës feudale dhe periudhës së Monarkive Absolute, për shkak të autoritetit dominant të Kishës dhe pushtetit të feudalëve të mëdhenj e të monarkëve, zgjedhjet në kuptimin politik të tyre nuk u realizuan; gjatë kësaj periudhe ato thjesht diskutoheshin fshehtas nga mendimtarët dhe filozofët e kohës²⁵⁸. Ata filluan t'i trajtonin gjerësisht këto ide gjatë dhe pas revolucioneve demokratiko-borgjeze, bazuar tek qeverisja përfaqësuese, asaj që Ruso i referohet si "kontrata sociale", një regjim politik i legjitimuar brenda kornizave të qeverisjes klasike të republikanizmit²⁵⁹, që do të krijohej nëpërmjet zgjedhjeve.

Pas revolucioneve demokratiko-borgjeze, Britania e Madhe ishte shteti i parë, Parlamenti i së cilës miratoi një varg ligjesh që fillimisht njohën të drejtat me natyrë elektorale e më pas i zgjeruan ato, deri në votimin e përgjithshëm²⁶⁰. Ndërkohë edhe SHBA, ka sanksionuar në Kushtetutën e vitit 1787 dhe Amendamentet e mëvonshme të saj, një sërë parimesh dhe rregullash që lidhen me zgjedhjen e organeve përfaqësuese nga populli, Kongresi (*me të dy dhomat e tij*) dhe Presidenti i SHBA²⁶¹. Edhe Franca reflektoi një vullnet të madh për të njohur dhe garantuar të drejtat elektorale qytetarëve të saj pas revolucionit demokratik. Kështu Kushtetuta e Republikës së parë sanksionoi votimin universal mashkullor (1792); më pas, të gjitha Kushtetutat e tjera të Francës, rregullisht sanksiononin cenzen e votimit për të drejtën elektorale aktive dhe atë pasive. Pas Luftës së Dytë Botërore, në vitin 1944 u miratua Ligji që njohu formalisht votimin universal, por ai u vu në jetë në zgjedhjet e vitit 1945²⁶².

²⁵⁷ Nëpërmjet zgjedhjeve "me short" vinin në detyrë vetëm personat zyrtarë që do të kryenin detyra të natyrës administrative, ndërsa pushteti legjislativ nuk reflektonte një proces "përzgjedhje" të tillë, pasi në Kuvendet e Qytetarëve kishin të drejtë të merrnin pjesë të gjithë qytetarët athinas (meshkuj, që kishin mbushur moshën e caktuar); kjo gjithë reflekton jo vetëm demokracinë e drejtpërdrejtë popullore (*demos cratia* pra qeverisjen e popullit), por edhe ndarjen e pushteteve mes atij legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor, tipare këto të Kushtetutave moderne, që vijnë që nga antikiteti. Për më shumë lexo edhe Anastasi, "Historia e Institucioneve", ISBN 99927-0-297-4, 2009, Kreu III "Institucionet e Athinës në Greqinë e Lashtë – Organizimi Politik në periudhën e demokracisë klasike në Athinën e Lashtë", fq. 66-68.

²⁵⁸ John Lock, Voltaire, Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, Francis Bacon, etj.

²⁵⁹ Jean-Jacques Rousseau, Libi III, Kapitulli XV, 1762, përkthyer në Anglisht nga G. D. H. Cole (1782). Për më shumë lexo <http://www.constitution.org/jjr/socon.htm>

²⁶⁰ Reforma elektorale në Britaninë e Madhe u realizua në periudhën 1832–1969. Parlamenti anglez zgjeroi të drejtën e votimit nëpërmjet akteve (*Bills*) të shumta që miratoi për punëtorët e qyteteve, pronarët e vegjël të tokave, grave, në bazë të disa cenzeve, deri në sanksionimin e votimit të përgjithshëm në vitin 1969 me miratimin e "Representation of the People Act", sipas të cilit të drejtën e votës do ta gëzonte çdo person që mbushte moshën 18 vjeç. Për më shumë lexo Aurela Anastasi, "Historia e Institucioneve", ISBN 99927-0-297-4, 2009, Kreu "Institucionet politike dhe bashkëkohore të Britanisë së Madhe – E drejta e zgjedhjeve", fq. 418 si dhe referohu tek <http://www.archive.org> ku gjenden të arkivuara të gjitha Aktet.

²⁶¹ Neni 1 dhe 2 i Kushtetutës së SHBA dhe Amendamentet XII, XV, XVII, XIX (1920) dhe Amendamenti XXVI që sanksionon votimin e përgjithshëm, për çdo person që ka mbushur 18 vjeç (1971).

²⁶² Për më shumë lexo Allison Sneider "The New Suffrage History - Voting Rights in International Perspective", History Compass, 2010, fq. 692–703.

II. Standardet ndërkombëtare të zgjedhjeve dhe reflektimi i tyre në Kushtetutën Shqiptare

Pas Luftës II Botërore, e sidomos pas krijimit të shteteve të reja demokratike në Evropës Qendrore dhe Lindore, zgjedhjeve dhe së drejtës elektorale i është kushtuar rëndësi mjaft e madhe. Parimet dhe standartet e së drejtës zgjedhore sanksionohen në dokumenta ndërkombëtare. Kështu, **Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike** (1966) sanksionon në Nenin 25/b të tij të drejtën elektorale aktive dhe pasive në kushte të barabarta, kur parashikon se *”çdo qytetar ka të drejtën dhe mundësinë, pa asnjë dallim të zgjedhë dhe të zgjidhet gjatë zgjedhjeve periodike, të ndershme, me votim të përgjithshëm, të barabartë e me votë të fshehtë, që siguron shprehjen e lirë të vullnetit të tyre”*.

Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut, një ”Kushtetutë Evropiane” që i dedikohet mbrojtjes së të drejtave themelore të njeriut nga shtetet anëtare të Këshillit të Evropës, në Nenin 3 të Protokollit I (1952) ka parashikuar të drejtën e zgjedhjeve *”Palët e Larta Kontraktuese marrin përsipër të organizojnë në intervale të arsyeshme kohore, zgjedhje të lira me votim të fshehtë, në kushte që sigurojnë shprehjen e lirë të mendimit të popullit për zgjedhjen e organit ligjvënës”*. Edhe **Bashkimi Evropian** (BE), si një komunitet në zgjerim, me qëllimin për të stabilizuar rendin politik evropian, në Nenin 39 të **”Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian”**²⁶³ sanksionon të drejtën e votimit brenda BE-së; *”Çdo qytetar i BE-së gëzon të drejtën për të votuar dhe kandiduar në zgjedhjet për Parlamentin Evropian (PE) në shtetin anëtar ku ai banon, në të njëjtat kushte si shtetasit e atij shteti. Anëtarët e PE zgjidhen me votim të drejtpërdrejtë, të lirë dhe të fshehtë”*.

Të gjithë dokumentat ndërkombëtarë të listuar më sipër, në përpjekje të vazhdueshme për të evoluuar, garantojnë elementët themelorë të së drejtës së zgjedhjeve – votim të përgjithshëm, të fshehtë, të lirë, të barabartë, dhe periodik. Në të njëjtin fokus, edhe Kushtetuta e Shqipërisë, që në Nenin 1 të saj sanksionon se *”qeverisja bazohet në një sistem zgjedhjesh të barabarta, të përgjithshme e periodike”*. Gjithashtu, në Kreun III *”Liritë dhe të Drejtat Politike”*, Kushtetuta detajon më tej parimet e parashikuara në Nenin 1, që lidhen me zgjedhjet; standarti i votimit të përgjithshëm garantohej plotësisht pasi Neni 45 parashikon se *”çdo shtetas që ka mbushur 18 vjeç, qoftë edhe ditën e zgjedhjeve, ka të drejtë të zgjedhë e të zgjidhet”* – në këtë kontekst, mosha 18 vjeç është i vetmi kusht që Kushtetuta parashikon për të drejtën aktive të votimit²⁶⁴ *(të drejtën për të zgjedhur)* dhe të drejtën pasive të votimit²⁶⁵ *(të drejtën për t’u zgjedhur apo për të marrë pjesë në ushtrimin e punëve publike)”*.

Gjithashtu, neni 45, parashikon edhe standartet e tjera të votimit, votimi i fshehtë, i barabartë dhe i lirë. Votimi i fshehtë dhe i lirë janë dy elementë që lidhen kryesisht me çështjet e administrimit të zgjedhjeve (*aspekti procedural*), ndaj ato detajohen më tej në Ligjin Zgjedhor. Standarti i votimit të barabartë, apo barazia në çështjet elektorale ka shumë dimensionë, duke filluar nga aspektet materiale (*parimore*) e duke vazhduar me ato proceduriale, ndaj sugjerohet të garantohej e plotë dhe e detajuar në nivel kushtetues. Në këtë

²⁶³ Karta u shpall zyrtarisht në mbledhjen e Këshillit Evropian në Nicë (2000), por efektin detyrues (njësoj si traktatet e tjera të BE) e mori në Dhjetor 2009, me hyrjen në fuqi të Traktatit të Lisbonës. Për më shumë shih http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

²⁶⁴ Lat. *‘Ius suffragii’*

²⁶⁵ Lat. *‘Ius honorum’*

kontekst, *së pari*, kërkohet që çdo votues të ketë të drejtën e një vote dhe të votojë vetëm një herë - kjo lidhet me çështjet e administrimit të zgjedhjeve, ndaj mund të garantohet si parim në Kushtetutë e më pas lehtësisht detajohet nga Ligji Zgjedhor; *së dyti*, standarti i barazisë së votimit lidhet me “barazinë në votën numerike”²⁶⁶, dimension ky që duhet të reflektohet në nivel kushtetues në nivelin e parimit, i shoqëruar me detajimet përkatëse. Kur zgjedhjet zhvillohen në disa zona zgjedhore, siç është edhe rasti i Shqipërisë, mandatet mes tyre duhet të shpërndahen në mënyrë sa më të të barabartë, në përputhje me kriterin specifik të proporcionalitetit²⁶⁷ dhe ky parim duhet të gjejë shprehje edhe në nivel kushtetues. Nëse ky parim nuk zbatohet, rrezikon të shfaqet fenomeni i “gjeometrisë elektorale”, në trajtën e shpërndarjes së mandateve në mënyrë të pabarabartë në përfaqësimin e qytetarëve; kështu vota e gjithsecilit do të ketë peshë të pabarabartë, duke cënuar parimin e barazisë së votimit. Përveç kësaj, mund të ndodhë edhe fenomeni i “gerrymandering”²⁶⁸, i cili konsiston në favorizimin apo krijimin e avantazheve ndaj një force politike/kandidati, nëpërmjet ndarjes artificiale apo manipulimit të kufijve të zonave zgjedhore. Në këtë aspekt, Kushtetuta aktuale nuk parashikon ndonjë rregullim specifik, por është Kodi Zgjedhor²⁶⁹ që parashikon mënyrën si do të krijohen zonat zgjedhore, si do të shpërndahen mandatet ndërmjet këtyre zonave dhe cilat janë institucionet që e kanë këtë kompetencë. Kodi Zgjedhor i njeh të drejtën dy institucioneve të miratojnë zonat zgjedhore, KQZ-së dhe Parlamentit, gjë që krijon mbivendosje kompetencash dhe shpesh mosdakortësi mes tyre duke krijuar ngërç në procesin zgjedhor²⁷⁰, ndaj do të ishte e pëlqyeshme që Kushtetuta të amendohet në këtë drejtim, dhe të përcaktojë në mënyrë të shprehur krahas parimit të barazisë së votimit (barazi formale), edhe kriteret të përgjithshme apo të veçanta lidhur me barazinë reale të votës (*si ato që parashikon Neni 75 i Kodit Zgjedhor*), në trajtën “numri i mandateve për çdo zonë zgjedhore përcaktohet

²⁶⁶ “Kodi i Praktikave të Mira në Çështjet Zgjedhore”, Komisioni i Venecias – Demokraci përmes ligjit, Opinioni 190/2002, ‘Votimi i Barabartë’, fq. 17.

²⁶⁷ “Një element përcaktues objektiv mund të jetë numri i banorëve për zonë zgjedhore, numri i zgjedhësve të regjistruar, ose edhe numri i njerëzve që kanë votuar faktikisht në zgjedhjet e fundit. Mund të jetë i mundur edhe një kombinacion i përshtatshëm i këtyre kriterëve, për të gjetur një ekuilibër të pranueshëm që të reflektojë një barazi sa më të plotë”. *Supra*, fq.18.

²⁶⁸ Për më shumë informacion praktik rreth fenomenit “gerrymander” shiko “Gerrymandering - A documentary film written/directed by Jeff Reichert”.

²⁶⁹ Neni 64/3 i Kushtetutës parashikon se “... Kriteret dhe rregullat për zbatimin e sistemit zgjedhor proporcional, për caktimin e zonave zgjedhore dhe për numrin e mandateve për secilën zonë përcaktohen në ligjin për zgjedhjet”.

Kodi Zgjedhor aktual (Miratuar me ligjin nr. 10019, datë 29.12.2008, ndryshuar me ligjin nr. 74/2012, datë 19.07.2012), në Nenin 2 të tij “Përkufizime” parashikon kuptimin e termit “zonë zgjedhore” që është është ndarja administrativo-territoriale, kurse Neni 75 parashikon “Kriteret dhe procedurat për caktimin e numrit të mandateve” - Numri i mandateve për çdo zonë zgjedhore përcaktohet në raport me numrin e shtetasve të secilës zonë zgjedhore. Çdo mandat përfaqëson një numër afërsisht të njëjtë shtetasish”. Ky parim sugjerohet të spostohet nga Kodi Zgjedhor e të vendoset në Kushtetutë, si pjesë e nenit që parashikon zonat zgjedhore dhe numrin e mandateve për secilën zonë, duke garantuar një barazi reale të së drejtës së votimit. Gjithashtu bazuar në Kodin Zgjedhor aktual, dhe në praktikën e deritanishme të ndarjes së mandateve do të rekomandohej të parashikohej vetëm një institucion që do ta kishte këtë kompetencë, Autoriteti që Administron Zgjedhjet, pra KQZ, dhe jo KQZ bashkë me Kuvendin (Neni 76 i Kodit Zgjedhor). Vendimi i KQZ për ndarjen e mandateve për zonat zgjedhore në çdo rast mund të rishikohet/kontestohet në Kolegjin Zgjedhor, si të gjithë vendimet e tjera të tij.

²⁷⁰ Raporti Përfundimtar i OSBE/ODIHR për Zgjedhjet Parlamentare të vitit 2013, fq.1/para.4 dhe fq. 6/para.1 thekson se “në mungesë të vendimmarrjes nga KQZ për caktimin e numrit të mandateve në katër zona zgjedhore, vendimi i mëposhtëm i Parlamentit për këtë çështje vuri në pikëpyetje parimin e procesit të rregullt ligjor dhe barazinë e votës, për shkak të përdorimit të statistikave të vjetra të shpërndarjes së popullsisë. Gjykata Kushtetuese (Vendimi 35/2013) vendosi moskompetencën ndaj një kërkesë që kundërshtonte vendimin e Parlamentit”.

nga KQZ në raport me numrin e shtetasve të secilës zonë zgjedhore. Çdo mandat përfaqëson një numër afërsisht të njëjtë shtetasish”.

Konkluzioni që arrihet për këto çështje është që parimet bazë të votimit dhe standartet që aktet ndërkombëtare parashikojnë, janë të reflektuara në Kushtetutën e Shqipërisë, por standarti i barazisë së votimit duhet të detajohet edhe më gjerë, me qëllim që të garantojë një barazi reale të votës, që të reflektohet në ndarjen e mandateve për zonat zgjedhore.

III. Nivelet normative dhe qëndrueshmëria e të drejtës zgjedhore

Bazuar në eksperiencën e zgjedhjeve në Shqipëri, legjislacionet zgjedhore janë ndryshuar në vazhdimësi, thuajse gjithmonë përpara zgjedhjeve parlamentare. Nëse i referohemi standarteve të trashëgimisë zgjedhore evropiane²⁷¹, që parashikojnë se “*elementët themelore të së drejtës zgjedhore dhe në veçanti, të sistemit zgjedhor, përbërjes së komisioneve elektorale, dhe hartimit të kufijve të zonave zgjedhore, nuk duhet të ndryshohen më pak se një vit përpara zgjedhjeve, ose duhet të shkruhen në Kushtetutë ose në një dokument ligjor të një niveli më të lartë se legjislacioni i zakonshëm*”, shohim se jemi larg realitetit evropian. Në këtë kontekst del e domosdoshme që parimi i stabilitetit të ligjit elektorale (Kodit Zgjedhor), i lidhur ngushtë edhe me parimin e sigurisë juridike²⁷², të sanksionohet në nivel kushtetues në trajtën “*elementët dhe parimet themelore të zgjedhjeve, [dhe/ose sistemit zgjedhor]²⁷³, përbërjes së komisioneve elektorale, dhe hartimit të kufijve të zonave zgjedhore, nuk duhet të ndryshohen më pak se një vit përpara zgjedhjeve*”.

IV. Sistemi i zgjedhjeve

Kushtetuta aktuale, amenduar në vitin 2008, nuk ka asnjë dispozitë që parashikon llojin e sistemit zgjedhor për zgjedhjet e Kuvendit/Parlamentit, në dallim nga Kushtetuta e vitit 1998, e cila parashikonte (edhe pse nuk u zbatua rigorozisht) formulën e zgjedhjes së anëtarëve të Kuvendit²⁷⁴. Aktualisht, sistemi zgjedhor parashikohet nga Kodi Zgjedhor (2008, i ndryshuar). Sistemet zgjedhore, në teoritë elektorale konsiderohen si “kostume” që dizajnohen sipas natyrës dhe kërkesave të shteteve ku do të aplikohen, sipas interesave të klasës politike që miraton ligjin elektorale, sipas dominancës politike të forcave kryesore, sipas efekteve që sistemi prodhon, në fokusin e standarteve të trashëgimisë elektorale

²⁷¹ “Kodi i Praktikave të Mira në Çështjet Zgjedhore”, Komisioni i Venecias – Demokraci përmes ligjit, Opinioni 190/2002, “Nivelet normative dhe qëndrueshmëria e së Drejtës Zgjedhore” 2/b, fq. 10.

²⁷² Për më shumë rreth parimit të sigurisë juridike në fokusin e GJEDNJ dhe trajtimit që i ka bërë Gjykata Kushtetuese Shqiptare si element i procesit të rregullt ligjor lexo “Parimi i sigurisë juridike”, Elsa Toska Dobjani, botuar në Revistën “Drejtësia Shqiptare”, në linkun <http://drejtesiashqiptare.com/?p=1030>

²⁷³ Çështja e sistemit zgjedhor nëse duhet ose jo të jetë pjesë e Kushtetutës do të trajtohet më poshtë, ndaj edhe kjo pjesë është vendosur në kllapa, me idenë që nëse sistemi zgjedhor do të jetë pjesë e Kushtetutës do të qëndrojë, nëse jo do të hiqet.

²⁷⁴ Neni 64 i Kushtetutës (1998) parashikonte që “Kuvendi përbëhej nga 140 deputetë. 100 deputetë zgjidheshin drejtpërdrejt në zona njëemërore me numër të përafërt zgjedhësish (Sistem Mazhoritar); 40 deputetë nga listat shumëemërore të partive dhe/ose koalicioneve të partive sipas renditjes në to (Sistem Proporcional)”. Në fakt dispozita e Kushtetutës nuk u zbatua (u anashkalua) në zgjedhjet parlamentare të vitit 2001 dhe ato të vitit 2005, pasi u zbatua direkt Kodi Zgjedhor i kohës, që parashikonte një ndarje të 40 mandateve sipas një formule të specifikuar nga vetë Kodi - formula detajohej në Shtojcën e Kodit (fenomeni i “*dushkull*” në zgjedhjet e vitit 2001 dhe ai i “*megadushkull*” në zgjedhjet e vitit 2005) – për më shumë lexo Raportin Përfundimtar të Vëzhgimit të Zgjedhjeve Parlamentare të vitit 2005 të OSBE/ODIHR <http://www.osce.org/sq/odihr/elections/albania/14487?download=true>

evropiane²⁷⁵, ndaj në raport me këto kërkesa mund të gjykojmë nëse sistemi zgjedhor duhet të jetë pjesë e Kushtetutës sonë ose jo.

Në vendet me demokraci të zhvilluar si SHBA, apo edhe Franca, ku spikasin zgjedhjet për President, zakonisht aplikohet sistemi mazhoritar, me një raund. Edhe në zgjedhjet për institucionet legjislativ në SHBA apo edhe në Britaninë e Madhe, bazohen mbi sistemin mazhoritar, më një raund të vetëm, dhe janë pjesë e Kushtetutës në SHBA dhe e Ligjeve Organikë/Kushtetues në BM (*duke qenë se BM nuk ka një Kushtetutë në kuptimin formalo-juridik*). Megjithatë, thuajse të gjitha shtetet evropiane si Franca, Gjermania, Italia, në Kushtetutat e tyre nuk parashikojnë klauzola specifike për sistemet zgjedhore për zgjedhjet e përgjithshme të organit legjislativ; për këtë ato i referohen Ligjeve Zgjedhore.

Zgjidhja më e pëlqyeshme do të ishte ajo që sistemi zgjedhor të ishte pjesë e Kushtetutës, me qëllim që të krijonte stabilitet dhe të konsolidonte praktikat²⁷⁶. Në situatën kur në zgjedhjet e mëparshme parlamentare në Shqipëri, dispozita kushtetuese që parashikonte sistemin zgjedhor (*Neni 64 i Kushtetutës së vitit 1998*) u anashkalua dhe u zbatua drejtpërdrejtë Kodi Zgjedhor, dhe kur me vullnet të plotë politik, edhe pas ndryshimeve të Kushtetutës në vitin 2008, sistemi zgjedhor u ndryshua dhe nuk u përfshi në të, do të rekomandohej që të ndiqej eksperiencia tashmë e konsoliduar shqiptare që sistemi zgjedhor, cilido qoftë ai²⁷⁷ të parashikohet në nivel të Kodit Zgjedhor, jo në nivel kushtetues. Ky sugjerim vjen paralel edhe me praktikat e shteteve evropiane të referuara më lart.

Një arsye tjetër, lidhet edhe me faktin se sistemet zgjedhore në ditët e sotme janë të larmishme, dhe secili prej tyre reflekton avantazhe dhe disavantazhe njëkohësisht, pra është e vështirë të gjendet një model sistemi zgjedhor që të ofrojë vetëm avantazhe. Në këtë kontekst, edhe pse sistemi zgjedhor nuk është pjesë e Kushtetutës dhe mund të rrezikojë të ndryshohet vazhdimisht²⁷⁸, përfshirja e tij në Kushtetutë nuk sjell ndonjë përfitim të shtuar. Ajo që merr rëndësi në këto rrethana, është fakti që Kushtetutat e referuara më sipër kanë parashikuar kriterin objektiv të ndarjes së mandateve në raport me numrin e zgjedhësve²⁷⁹. Një dispozitë e tillë, jo vetëm që garanton barazinë reale të votës, por siguron një shpërndarje të drejtë edhe të mandateve në raport me zgjedhësit. Gjithashtu, ekspertët e së drejtës elektorale²⁸⁰ kanë konkluduar se pavarësisht sistemit elektorale të zgjedhur, është e rëndësishme që ai të jetë i thjeshtë për t'u zbatuar, pasi ul mundësitë për abuzim. Formulatat e komplikuar "zbehin" thelbin e procesit zgjedhor, që është votimi i thjeshtë e numërimi i

²⁷⁵ Për më shumë lexo "Europe's Electoral Heritage", The Venice Commission and electoral law - a pragmatic approach dhe Europe's electoral heritage: a dynamic approach with a traditional base, 2002, fq. 12 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2002\)007rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2002)007rev-e)

²⁷⁶ Për më shumë lexo "Constitutionalism and the Rule of Law" - (1.3) The role of Constitution, hartuar nga IDEA, http://www.idea.int/publications/country/upload/5_constitutionalism.pdf

²⁷⁷ Për më shumë lexo Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore - "Problemi nuk konsiston në ndryshimin e sistemeve zgjedhore - ato gjithmonë mund të ndryshojnë duke u përmirësuar - por rishikimi i tyre i shpeshtë ose përpara (brenda një viti) zgjedhjeve. Edhe sikur qëllimi të mos jetë manipulimi, përsëri do të duket sikur ndryshimet janë diktuar nga interesat konjunkturale politike", pika 65.

²⁷⁸ Supra, Ibid.

²⁷⁹ Shiko analizën supra tek çështja II "Standartet ndërkombëtare të zgjedhjeve dhe reflektimi i tyre në Kushtetutën Shqiptare".

²⁸⁰ Electoral System Design Handbook / The New International IDEA, Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis, ISBN 9185391, fq. 10-11.

thjeshtë dhe largojnë votuesit nga rezultati i zgjedhjeve²⁸¹.

V. Administrimi i procesit zgjedhor – statusi, roli, kompetencat e KQZ

Kushtetuta e Shqipërisë, në pjesën XII (*Nenet 153-154*) të saj parashikonte (deri në amendimet e e vitit 2008) dispozita që rregullonin statusin e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, si “një organ i përhershëm që përgatit, mbikëqyr, drejton dhe verifikon të gjitha aspektet që kanë të bëjnë me zgjedhjet dhe me referendumet dhe shpall rezultatet e tyre”. KQZ përbëhej nga 7 anëtarë, dy zgjidheshin nga Kuvendi, 2 nga Presidenti i Republikës dhe 3 nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë, me mandat 7-vjeçar që përtërihej çdo tre vjet (*sipas procedurave që parashikonte Kodi Zgjedhor*). Anëtarësia në KQZ nuk pajtohej me asnjë veprimtari tjetër shtetërore dhe politike. Statusi i anëtarit të KQZ barazohej me anëtarët e Gjykatës së Lartë, pasi gëzonte të njëjtin imunitet si ata, me qëllim që të ushtronte në mënyrë të pavarur e të paanshme funksionet e tij. Në vitin 2008, Kushtetuta u ndryshua dhe aktualisht nuk përmban asnjë dispozitë që të sanksionojë statusin e KQZ-së, mënyrën e zgjedhjes së anëtarëve të saj, apo edhe klauzola të tjera që të garantojnë pavarësinë/paanshmërinë e saj. Në Kushtetutë gjithashtu parashikohej edhe një garanci tjetër për monitorimin e veprimtarisë dhe vendimmarrjes së KQZ-së, pasi subjekteve zgjedhore ju njihej e drejta të caktonin përfaqësuesit e tyre në KQZ, pa të drejtë vote.

Të gjitha këto rregullime, dikur pjesë e Kushtetutës, aktualisht gjenden vetëm në Kodin Zgjedhor të vitit 2008 (*i ndryshuar*). Nëse i referohemi problematikave që ka reflektuar veprimtaria e KQZ gjatë zgjedhjeve në vendimmarrjen apo mosvendimmarrjen e saj²⁸², sidomos gjatë zgjedhjeve Parlamentare të vitit 2013, për shkak të mosplotësimit të saj me anëtarë dhe ngërçit politik të krijuar, do të sugjerohej fort që KQZ të ishte një institucion kushtetues, që statusi, mënyra e krijimit dhe kompetencat e tij të parashikoheshin nga Kushtetuta. Një institucion kushtetues reflekton dhe imponon ndaj qytetarëve dhe politikës një rëndësi më të madhe krahasuar me një institucion, i cili parashikohet vetëm nga ligji/Kodi Zgjedhor, edhe pse mund të jetë ligj organik dhe për miratimin e tij duhet një shumicë e cilësuar. Në këtë kontekst, mund të referojmë si model Kushtetutën e SHBA, e cila parashikon parime, standarde dhe procedura të detajuara për zgjedhjen e Presidentit dhe anëtarëve të Kongresit; edhe në amendamentet që janë propozuar dhe miratuar, në asnjë rast nuk është diskutuar që këto procedura të detajuara të hiqen nga Kushtetuta. Kjo gjë ka bërë që sistemi i zgjedhjeve dhe praktikat elektorale të konsolidohen vazhdimisht, duke krijuar kështu tradita në ruajtjen e demokracisë dhe garantimin e shtetit të së drejtës.

Problematikat e shfaqura në funksionimin e KQZ-së, lidhen kryesisht me rikonfigurimin e saj. Aktualisht, KQZ është një institucion partizan, që derivon tërësisht nga politika pasi anëtarët e saj propozohen nga partitë politike dhe përzgjidhen nga Parlamenti²⁸³, gjë që jo

²⁸¹ Mirela Bogdani, “Issues to be considered when choosing an electoral system – Albania case”, botuar nga Revue d’études politiques et constitutionnelles Est-Européennes, Bordeaux IV, Nr.1-2, 2009, fq. 118.

²⁸² Për më shumë lexo Raporti Përfundimtar i OSBE/ODIHR për Zgjedhjet Parlamentare të vitit 2013, pjesa e Rekomandimeve Prioritare, pika 2 “KQZ ishte e ndarë politikisht dhe nuk mund të miratonte shpërndarjen e mandateve. Në mungesë të një propozimi nga KQZ-ja, parlamenti e mori vendimin dhe e bëri shpërndarjen e mandateve në bazë të statistikave të popullsisë të vitit 2009 (në vend të atyre të vitit 2013), çka minoi parimet e procesit të rregullt ligjor dhe barazisë së votës, në kundërshtim me paragrafin 7.3 të Dokumentit të Kopenhagenit (1990), ku Shtetet angazhohen t’u garantojnë shtetasve të tyre të drejtën e votës së barabartë”.

²⁸³ Neni 14 i Kodit Zgjedhor (2008, *i ndryshuar*) dhe Kreu I “Komisioni Qendror i Zgjedhjeve”.

rrallë ka krijuar dominancë politike në vendimmarrje, ose edhe bllokim të marrjes së vendimeve²⁸⁴. Ndërkohë në dispozitat e mëparshme të Kushtetutës, KQZ ishte një institucion me përbërje të balancuar, të paktën formalisht, anëtarët e së cilës vinin dy nga Parlamenti (*kandidatura politike*), 2 nga Presidenti (*që presupozohet të përfaqësonin unitetin e popullit*) dhe 3 nga KLD (*që ishin pjesë e pushtetit gjyqësor*). Të dy këto modele të KQZ-së, politike (*modeli aktual*) apo edhe të balancuara (*modeli i KQZ-së sipas Kushtetutës së paamenduar*), kanë refektuar problematika dhe janë kritikuar mjaft, ndaj do të ishte e pëlqyeshme që të kishte një konfigurim të ri të KQZ-së, edhe pse partitë politike do t'a kenë të vështirë arritjen e një kompromisi për shkak të interesit të tyre për të dominuar sa më shumë të jetë e mundur vendimmarrjen në të. KQZ sugjerohet të jetë sërish një organ kolegjal, i përbërë nga 7 anëtarë (*njësoj si edhe në vitet e mëparshme*), por i balancuar në përbërje. Ky model ka rezultuar i suksesshëm. Mund të përmendim Kushtetutën e Republikës së Kosovës, e cila në nenin 139 të saj parashikon KQZ si institucion kushtetues, të përbërë nga 11 anëtarë (*kjo për shkak të pakicave kombëtare*), që kryesohet nga anëtari që përzgjidhet nga Presidenti ndër rradhët e gjyqtarëve të Gjykatës Supreme dhe të atyre në juridiksion apeli.

Nëse gjykojmë konfigurimin aktual të politikës shqiptare dhe të Parlamentit, si dhe eksperiencën e mëparshme të administrimit të zgjedhjeve, për KQZ mund të zgjidhet një model miks – mund të gërshetohen kandidaturat që vijnë nga Parlamenti, me kandidaturat që vijnë nga Presidenti, shoqëria civile dhe gjyqësori²⁸⁵.

*Një **model** mund të jetë ai ku 4 anëtarë të zgjidhen nga Parlamenti (secila nga 3 forcat e mëdha propozon nga 2 kandidatura dhe 2 kandidatura vijnë nga partitë e vogla), 1 përfaqësues vjen nga shoqëria civile me eksperiencë të konsoliduar (mbi 7 vjet) në çështjet zgjedhore dhe të drejtat e njeriut (që mund të zgjidhet me short nga mbledhja e përbashkët e rrjetit të organizatave të shoqërisë civile), 1 gjyqtar (që mund zgjidhet me short nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare nga rradhët e gjyqtarëve të Gjykatave të Apelit, meqenëse edhe anëtarët e Kolegjit Zgjedhor vijnë nga i njëjti nivel - për këtë paraqiten 2-3 kandidatura), 1 nga Presidenti i Republikës. Në një situatë të tillë, në KQZ përfaqësohen maksimalisht interesat e të gjithë aktorëve duke filluar që nga politika që ka rolin dhe dominimin kryesor pasi janë kryesisht partitë politike ato që organizojnë garat elektorale, shoqëria civile, komuniteti i gjyqtarëve dhe një kandidaturë që vjen nga Presidenti, si institucioni që përfaqëson unitetin e qytetarëve dhe është apo duhet të jetë mbi palët.*

Në çdo rast, formula kushtetuese për rikonfigurimin e KQZ do të jetë e paplotë, nëse nuk shoqërohet me një listë të kriterëve që duhet të përmbushin personat që kandidojnë për

²⁸⁴ Raporti Përfundimtar i OSBE/ODIHR për Zgjedhjet Parlamentare të vitit 2013, Kreu VI - "Administrimi i Zgjedhjeve, parashikonte se "KQZ funksionoi vetëm me katër anëtarë. Parlamenti dhe partitë politike nuk arritën të gjejnë një zgjidhje për të zhbllokuar situatën, e cila vështirësoi të gjithë procesin e administrimit zgjedhor dhe aftësinë e KQZ-së për të ushtruar plotësisht autoritetin e saj. Kjo pengoi rregullimin e aspekteve të procesit zgjedhor në përputhje me ligjin për sa i përket procedurës, meqenëse aktet normative dhe disa vendime kërkonin miratim me një shumicë të cilësuar prej pesë votash. KQZ fillimisht shpërfilli pengesat ligjore në aktivitetet e saj duke miratuar aktet normative me shumicë të thjeshtë në kundërshtim me ligjin si dhe duke shmangur miratimin e vendimeve të domosdoshme për ndryshimin e akteve të mëparshme", fq 8/para.2.

²⁸⁵ Po aty, pjesa "Rekomandime" thekson se "Duhet të sigurohet pavarësia institucionale e KQZ. Për këtë qëllim, palët e interesuara duhet të veprojnë në përputhje me rolin që kanë në aktivitetet e KQZ dhe punonjësit zgjedhorë nuk duhet t'i bazojnë veprimet dhe vendimet e tyre nën ndikimin e faktorëve politikë".

anëtarë të saj. Neni 12 i Kodit Zgjedhor, që liston këto kritere mund të ishte një shembull i mirë për t'u përfshirë në Kushtetutë, por me një sugjerim që në pikat d), dh) dhe e) të rritet numri i viteve (nga 5 që është aktualisht në 8-10) për mospjesëmarrje në aktivitete politike, anëtarësi në Parlament dhe punonjës në Policinë e Shtetit, me qëllim që të ketë garanci më të plota për pavarësi dhe paanësi. Gjithashtu, edhe pse formal deri diku dhe i vështirë për t'u provuar, duhet të listohet edhe kriteri i integritetit personal për anëtarët e KQZ-së dhe fakti që ata në ushtrimin e detyrave të tyre janë të pavarur dhe i nënshtrohen vetëm Kushtetutës dhe ligjit.

Lidhur me mandatin e anëtarëve të KQZ-së, do të ishte i pëlqyeshëm një mandat që të tejkalojë mandatin e një Parlamenti, pra më shumë se 4 vjet, le të themi 6 vjeçar, me të drejtë rizgjedhje vetëm një herë dhe me ripërtëritje të pjesshme të dy anëtarëve çdo 2 vjet (modeli i Senatit Amerikan); ndërsa Kryetari i KQZ mund të ketë mandatin 7 vjeçar, edhe ky me të drejtë rizgjedhje, vetëm një herë. Lidhur me vendimarrjen e KQZ, duhet të ketë një pikë të veçantë ku të specifikohet që vendimet më të rëndësishme të KQZ duhet të kenë miratimin e jo më pak se 5 anëtarëve; për këtë referenca duhet të shkojë në nenin 24 të Kodit Zgjedhor aktual. Ndërkohë që klauzolat e tjera që lidhen me mirëfunksionimin e KQZ, si mbarimi i mandatit, shkarkimi, raportet e KQZ me Parlamentin, si dhe gjithë procedurat e tjera që lidhen me zgjedhjet duhet të jenë pjesë e ligjit/Kodit Zgjedhor. Gjithashtu, sugjerohet që në Kushtetutë të parashikohet edhe një klauzolë, sipas të cilës KQZ dhe institucionet e njohura me ligj që do të administrojnë zgjedhjet duhet të respektojnë standartet ndërkombëtare dhe trashëgiminë evropiane në lidhje me zgjedhjet.

Një element tjetër që duhet të analizohet lidhur me administrimin e zgjedhjeve është edhe roli i Komisioneve në nivel zonash zgjedhore, pasi janë ato që administrojnë numërimin e fletëve të votimit dhe përgatisin tabelën përmbledhëse të rezultateve të zgjedhjeve në zonën ku ushtrojnë juridiksion. Në këtë kuadër, paralel me dispozitat e KQZ-së, në Kushtetutë mund të përcaktohet një dispozitë e shkurtër, që të përcaktojë një formulë të ngjashme me atë të KQZ-së për krijimin e KZAZ, duke shtuar edhe kriterin e trajnimit të anëtarëve të saj.

A është ky modeli më i mirë dhe me më pak kontestime? Do të gjykoja që jo, pasi nuk ka modele perfekte në çështjet zgjedhore, dhe nuk ka as modele fikse; ka vetëm modele që merren dhe përshtaten sipas kushteve specifike të një shoqërie. Zgjidhja e propozuar më sipër ofron një model të mirëekuilibruar të interesave në zgjedhje, edhe pse politika mund t'a kontestojë për aq kohë sa nuk dominon procesin zgjedhor. Rëndësi ka që ndryshimet të konsultohen gjerësisht në një kohë të mjaftueshme për të gjykuar dhe reflektuar, me qëllim që të miratohen zgjidhje/modele të qëndrueshme, të pjekura nga ana civike, pasi në fund të këtij procesi Kushtetuta nuk është vetëm instrument politik por një dokument që duhet të ketë në themel të saj qytetarin, demokracinë, shtetin e së drejtës.

Konkluzioni i kësaj pjese është që KQZ sugjerohet t'i garantohet një status në nivel kushtetues, pasi zgjedhjet janë procese masive, që kërkojnë profesionalizëm dhe maturi për t'u administruar, sidomos në situatat që paraqet Shqipëria kur kontraversialiteti i kandidatëve apo partive politike është i madh, kur demokracia e vendit tonë është duke u ndërtuar por ende jo e konsoliduar dhe kur zgjedhjet e mëparshme nuk kanë reflektuar integritet të plotë në mënyrën e administrimit të tyre.

VI. Financimi i zgjedhjeve

Kushtetuta aktuale përcakton në mënyrë të shprehur një parim të rëndësishëm, që lidhet me çështjet e financimit të partive politike, sipas të cilit “*burimet financiare të partive, si dhe shpenzimet e tyre bëhen kurdoherë publike*”²⁸⁶. Një klauzolë e tillë sigurisht që ka vlerë në kuadrin e transparencës²⁸⁷ së veprimtarisë financiare të partive politike, megjithatë nuk ezauron problematikat²⁸⁸ që lidhen me fushatat zgjedhore, me financimet dhe/apo shpenzimet e tyre, që shpesh janë në shuma të konsiderueshme, të paevidentuara nga burimet nga vijnë, me financimet e kandidatëve që mbështeten nga zgjedhësit (kandidatë të pavarur) etj. Ndaj do të ishte e rëndësishme që dispozita e përmendur më sipër të shtrihej efektet e saj për të gjithë subjektet zgjedhore (përfshirë këtu edhe kandidatët e pavarur), në një formulim të ngjashëm me “*burimet financiare të partive politike, si dhe shpenzimet e tyre bëhen kurdoherë publike; KQZ auditon dhe publikon Raportet Financiare të tyre. Gjatë periudhave zgjedhore, KQZ auditon dhe publikon raportet financiare për çdo subjekt zgjedhor*”. Në këtë mënyrë plotësohet kërkesa për transparencë financiare periodike, si ndaj partive politike, ashtu edhe për fushatat zgjedhore, për të gjithë kandidatët pjesëmarrës në zgjedhje.

VII. Referendumet

Kushtetuta e Shqipërisë, në Pjesën XI të saj, parashikon dispozita që lidhen me organizmin e referendumeve²⁸⁹. Nga mënyra e formulimit të dispozitave të kësaj pjese, si edhe nga teknika legjislative e tyre, arrihet në përfundimin që është tejet e vështirë, gati e pamundur që qytetarët, në rastin konkret 50 000 zgjedhës të mund të venë në lëvizje procesin për të zhvilluar një refendum për çështje që shqetësojnë komunitetin²⁹⁰. Ndërkohë që Kushtetuta proklamon “sovrانيتetin popullor” në nenin 2, “*i cili ushtrohet nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërdrejtë (pra me referendum)*”, në Pjesën XI kur parashikon klauzolat për zhvillimin e referendumeve, *de jure* e “mundëson” si proces, por *de facto* parashikon një sërë pengesash që e bëjnë ushtrimin e kësaj të drejte të pamundur. Neni 151/2 parashikon se “*çështjet që lidhen me tërësinë territoriale të Republikës së Shqipërisë, me kufizimin e lirive dhe të drejtave themelore të njeriut, me buxhetin, taksat e detyrimet financiare të shtetit, me vendosjen dhe heqjen e gjendjes së jashtëzakonshme, me deklarimin e luftës dhe të paqes dhe me amnistinë nuk mund të shtrohen në asnjë referendum*”. Lind pyetja, a ka ndonjë çështje që nuk ka impakt financiar në buxhetin e shtetit? Përgjithësisht të gjitha aktivitetet njerëzore, sociale, kulturore, madje edhe ideologjike kanë një “kosto”²⁹¹ që në një shtet reflektohet domosdoshmërisht në buxhetin e tij. Në këtë prizëm, Pjesa XI e Kushtetutës, edhe pse formalisht qëndron aty, në praktikën e deritanishme ka rezultuar jofunksionale. Në demokracitë përfaqësuese, siç është edhe Shqipëria, vërtet funksionin e bërjes së ligjeve e ushtron Parlamenti, por në rastet kur komuniteti dhe qytetarët e “çmojnë” të rëndësishme,

²⁸⁶ Neni 9/3 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

²⁸⁷ Rekomandimi 2003/4 Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Shteteve Anëtare të Këshillit të Evropës “Mbi rregullat e përbashkëta kundër korrupsionit në financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore”

²⁸⁸ “Për të rritur transparencën e financimit të fushatës, rekomandohet të detyrohen pjesëmarrësit në zgjedhje t’i raportojnë rregullisht KQZ të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet për qëllime fushate dhe t’i kërkohej KQZ që të publikojë raporte paraprake të financimit të fushatës përpara ditës së zgjedhjeve – Raporti Përfundimtar i OSBE/ODIHR për zgjedhjet Parlamentare të vitit 2013, Kreu XI – “Financimi i Zgjedhjeve”, fq.15/para.3.

²⁸⁹ Nenet 150-152 të Kushtetutës.

²⁹⁰ Si çështja e “imunitetit pralamentar” dhe e “menaxhimit të integruar të mbetjeve”.

²⁹¹ Shiko vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 31/2003, fq.4/3 dhe nr, 8/2013

duhet t'u garantohen mekanizma kushtetues që detajohen në rregullime specifike ligjore për të shtruar çështje për zgjidhje nëpërmjet referendumeve. Në këtë kontekst, për të shmangur fiktivitetin e pjesës XI të Kushtetutës, lidhur me referendumet mund të shfrytëzohet Neni 2/1 i Kushtetutës, duke shtuar “procedurat e zhvillimit të referendumeve miratohen me ligj të veçantë”.

Konkluzione dhe Rekomandime

Zgjedhjet, si procese të rëndësishme në krijimin e institucioneve kushtetuese duhet të jenë pjesë e Kushtetutës, për të sanksionuar parimet më kryesore dhe thelbësore të votimit, e sidomos atë të barazisë së votimit, qëndrueshmërinë e të drejtës zgjedhore, rolin dhe kompetencat e KQZ-së, si dhe parimin e transparencës në financimin e zgjedhjeve.

Lidhur me standartet ndërkombëtare të zgjedhjeve (*votim i lirë, i përgjithshëm, i barabartë, periodik*) arrihet në përfundimin se ato reflektohen të plota në Kushtetutën Shqiptare, në nenin 1 të saj dhe në legjislationin zgjedhor, por standarti i barazisë së votimit duhet të detajohet edhe më gjerë, me qëllim që të garantojë një barazi reale të votës, që të reflektohet në ndarjen e mandateve për zonat zgjedhore - *Kreu II*.

Lidhur me qëndrueshmërinë e së drejtës zgjedhore, arrihet në përfundimin që Kushtetuta duhet të parashikojë një klauzolë për të garantuar standartin e stabilitetit të ligjit elektoral (Kodit Zgjedhor), i lidhur ngushtë edhe me parimin e sigurisë juridike, së bashku me parimet e votimit - *Kreu III*.

Lidhur me sistemin zgjedhor, arrihet në përfundimin që të ndiqet eksperiencia tashmë e konsoliduar shqiptare që sistemi zgjedhor, cilido qoftë ai të parashikohet në nivel të Kodit Zgjedhor, jo në nivel kushtetues. Ky sugjerim vjen paralel edhe me praktikatat e shteteve evropiane. Lidhur më këtë, sugjerohet të parashikohet në nivel kushtetues kriteri objektiv për ndarjen e mandateve, në raport sa më të përafërt me numrin e zgjedhësve, pasi garanton barazinë reale të votës dhe siguron një shpërndarje të drejtë të mandateve në raport me zgjedhësit. Paravësisht sistemit elektoral të zgjedhur, është e rëndësishme që ai të jetë i thjeshtë për t'u zbatuar në praktikë - *Kreu IV*.

Lidhur me administrimin e zgjedhjeve, bazuar edhe në eksperiencën e mëparshme kushtetuese, është e pëlqyeshme që Komisioni Qendror i Zgjedhjeve të ketë statusin e një institucioni kushtetues kolegial, me përbërje të balancuar politike dhe me përfaqësues të shoqërisë civile dhe gjyqësorit; të garantohet statusi i anëtarëve të KQZ-së i njëjtë me anëtarët e Gjykatës së Lartë, mandati të jetë element kushtetues së bashku me kriteret për përzgjedhjen e anëtarëve të KQZ-së, përfshi këtu edhe integritetin profesional dhe personal të tyre, si dhe të parashikohet vendimmarrja e KQZ-së me një shumicë të cilësuar të anëtarëve të saj për çështjet e rëndësishme. Gjithashtu, sugjerohet që në Kushtetutë të parashikohet edhe një klauzolë sipas të cilës KQZ dhe institucionet e njohura me ligj që do të administrojnë zgjedhjet duhet të respektojnë standartet ndërkombëtare dhe trashëgiminë evropiane në lidhje me zgjedhjet - *Kreu V*.

Lidhur me financimin e zgjedhjeve, Kushtetuta përcakton një parim të rëndësishëm, që lidhet me transparencën në çështjet e financimit të partive politike (Neni 9) “*burimet financiare të partive politike, si dhe shpenzimet e tyre bëhen kurdoherë publike*”, por një klauzolë e tillë nuk ezauron problematikat që lidhen me fushatat zgjedhore, me financimet dhe/apo

shpenzimet e tyre. Ndaj do të sugjerohej që dispozita aktuale të shtrijë efektet për të gjithë subjektet zgjedhore (përfshirë këtu edhe kandidatët e pavarur), duke shtuar “*KQZ auditon dhe publikon Raportet Financiare të partive politike. Gjatë periudhave zgjedhore KQZ auditon dhe publikon raportet financiare për çdo subjekt zgjedhor*” - *Kreu VI.*

Lidhur me referendumet, Kushtetuta e Shqipërisë, parashikon dispozita që lidhen me organizmin e tyre, por në praktikën e deritanishme këto dispozita kanë rezultuar jofunksionale pasi nuk janë zbatuar asnjëherë. Fiktiviteti sugjerohet të shmanget, duke hequr institutin e referendimit nga Kushtetuta e duke rregulluar procedurat e zhvillimit të referendumeve me ligj të veçantë - *Kreu VII.*

Bibliografia / Webliografia

- Kurtesh Salii, “E Drejta Kushtetuese”, Libri I, Botimi IV, Prishtinë, 2004
- “E drejta kushtetuese”, Aurela Anastasi, Cikël Leksionesh, Tiranë 2010
- Arsim Bajrami, “Teoria dhe Praktikë Parlamentare”, Shkup 2002
- Luan Omari, “Ndarja e pushteteve dhe pavarësia e institucioneve kushtetuese”, Tiranë 2011
- Luan Omari, “Shteti i së drejtës”, Tiranë 2002
- Xhezair Zaganjori, “Demokracia dhe shteti i së drejtës”, Tiranë 2002
- Xhezair Zaganjori, Aurela Anastasi, Eralda (Met’hasani) Çani, “Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, 2011 http://www.kas.de/wf/doc/kas_22897-1522-33-30.pdf?110527101939
- “Historia e Institucioneve”, Aurela Anastasi, ISBN 99927-0-297-4, 2009, Shtëpia Botuese “Pegi” (Ribotim)
- Mirela P. Bogdani, “Qeverisja në SHBA”, Tiranë 2010
- Montesquieu, “Mbi frymën e ligjeve”, Luarasi/Fondacioni Soros, 2000
- Raporti Përfundimtar i OSBE/ODIHR për Zgjedhjet Parlamentare të 23 Qershorit 2013 <http://www.osce.org/sq/odihr/elections/108194?download=true>
- Opinioni 190/2002 “Kodi i praktikës së mirë në çështjet zgjedhore”, botim i Komisionit të Venecias - Demokraci përmes Ligjit, Strasbourg 2002, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-alb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-alb)
- Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Politike dhe Civile, miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, 1966 <http://www.magjistratura.edu.al/media/users/4/pakti%20per%20te%20drejtat%20civile%20dhe%20politike%20OKB.pdf>
- Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut, miratuar nga Këshilli i Evropës, 1950 http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SQL.pdf
- Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian, 2009 (*hyrë në fuqi me Traktatin e Lisbonës*) http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- Dokumenti i Kopenhagenit <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

- Rekomandimi 2003/4i Komitetit të Ministrave të Shteteve Anëtare të Këshillit të Evropës “Mbi rregullat e përbashkëta kundër korrupsionit në financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore” <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
- International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks, 2014, IDEA <http://www.idea.int/publications/international-obligations-for-elections/index.cfm>
- Europe’s Electoral Heritage, 2002 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2002\)007rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2002)007rev-e)
- Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)018-e)
- Master of Electoral Policy and Administration - An Overview of the Model Curriculum, March 2014 <http://www.idea.int/publications/electoral-policy-and-administration/index.cfm>
- Electoral System Design, IDEA, 2008 http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf
- Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections – OSCE/ODIHR <http://www.osce.org/odihr/elections/104573?download=true>
- Electoral legislation, principles and practice: a comparative analysis, September 2012, Electoral Commission – UK http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0009/150498/Electoral-legislation-comparative-analysis.pdf

PAVARËSIA GJYQËSORE NË BALLKAN. STUDIM KRAHASUES NËPËRMJET INDEKSIT TE SMITHEY DHE ISHIYAMA

Teuta Vodo

Research and Teaching assistant/PhD

Université Libre de Bruxelles (ULB)

Centre d'Etude de la Vie Politique - CEVIPOL

Avenue Jeanne 44 - CP 124

B- 1050 Bruxelles

Département de Sociologie

Abstrakti

Studiues të ndryshëm janë përpjekur të identifikojnë faktorët kryesore që ndikojnë në nivelin e pavarësisë gjyqësore, si në demokracitë perëndimore ashtu edhe në regjimet totalitare. Hulumtimet e mëparshme kanë treguar se faktorët ekzogjenë dhe/ose endogjenë, socialo-kulturore, ekonomikë, politikë, trashëgimitë e së kaluarës, institucionet e drejtësisë etj., mund të ndikojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë në pavarësinë e gjyqësorit. Në këtë studim, do merren parasysh faktorët kryesorë që ndikojnë në nivelin e pavarësisë së gjyqësorit në vendet e Ballkanit.

Studiues të shumtë ligjorë kanë teorizuar indekse të ndryshme për të studiuar pavarësinë e gjyqësorit. Një prej indekseve më të përhapura për të matur pavarësinë e gjyqësorit është indeksi i krijuar nga Smithey dhe Ishiyamas (2000), i cili fokusohet kryesisht në studimin e institucioneve gjyqësore. Në këtë studim, ky indeks do të përdoret për të matur pavarësinë e sistemeve gjyqësore në kushtetutat e vendeve përkatëse studimore. Ky indeks do të masë gjashtë komponentët e pushtetit gjyqësor të cilët janë: mundësia për të refuzuar vendimet e Gjykatës Kushtetuese, mundësia për rishikim gjyqësor paraprak, numri i aktorëve të përfshirë në përzgjedhjen dhe emërimin e gjyqtarëve, krijimi i procedurave gjyqësore dhe së fundmi, kushtet për të shkarkuar gjyqtarët. Ky artikull propozon një studim krahasues të pesë vendeve të rajonit të Ballkanit, si: Shqipëria, Bosnjë-Hercegovina, Kroacia, Maqedonia, Mali i Zi dhe Serbia.

Fjalë kyce: *Vendet e Ballkanit, indeksi i Smithey dhe Ishiyama, pavarësia gjyqësore, metodologji hulumtimi*

Hyrje

Pavarësia e gjyqësorit është teorizuar dhe studiuar empirikisht nga studiues të ndryshëm ligjor. Sidoqoftë, metodat specifike për matjen e nivelit të pavarësisë gjyqësore kanë nevojë të konsolidohen dhe të jenë më prezente në literaturë. Smithey dhe Ishiyama kanë aplikuar indeksin e tyre në studimin e vendeve me sisteme politike të ndryshme. Ata kanë identifikuar gjashtë variabla më me gjasa për të patur një ndikim të drejtpërdrejtë në kompetencat gjyqësore në vendet e seleksionuara për studim.

Indeksi mat gjashtë komponentë të pushtetit gjyqësor, siç janë: mundësia për të rishikuar vendimet gjyqësore, mundësia për të rishikuar vendimet '*a priori*', afati i mandatit të gjyqtarëve, numri i aktorëve të përfshirë në emërimet gjyqësore, krijimi i procedurave gjyqësore, si dhe kushtet për shkarkimin e gjyqtarëve.

Objektivi i këtij studimi është të testojë, me anë të këtij indeksi, nivelin e pavarësisë gjyqësore në vendet ballkanike. Gjatë këtij studimi, do të shpjegohen faktorët të cilët, ndërmjet atyre të listuara në indeks, kanë më shumë gjasa të ndikojnë në pavarësinë e gjyqësorit në Ballkan. Më tej, rezultatet e përlogaritura nëpërmjet këtij indeksi do të argumentohen.

Pra, hipotezat e këtij studimi janë si më poshtë: sa më shumë e prirur drejt ndërhyrjes shtetërore të jetë kultura politike e qytetarëve, aq më pak gjasa ka që sistemi gjyqësor në atë vend/sistem përkatës të jetë i fuqishëm; sa më e dobët ekonomia në momentin që Kushtetuta hyn në fuqi, aq më pak të ngjarë ka krijimi i një gjyqësori të fuqishëm; sa më shumë multietnik të jetë një vend, aq më shumë i fuqishëm bëhet gjyqësori; sa më i pushtetshëm gjyqësori në periudhën komuniste, aq më i pushtetshëm është gjyqësori në periudhën post-komuniste; sa më shumë aktorë të përfshihen në negociatat fillestare mbi Kushtetutën, aq më i fuqishëm bëhet gjyqësori.

1. Disa reflektime teorike në literaturë mbi pavarësinë gjyqësore

Gjyqësori luan një rol unik dhe të rëndësishëm në zhvillimin e sundimit të ligjit, i cili është në zemër të konsolidimit të demokracisë (Larkins 1996). Edhe pse pavarësia e gjyqësorit nuk përmendet shprehimisht në kriteret e Kopenhagenit, është e vështirë të imagjinohet një demokraci mirëfunksionuese në mungesë të një gjyqësori të pavarur (Dickerson 2001: 540). Popova vë në dukje se, "pavarësia gjyqësore vendimtare" ekziston vetëm kur vendimet gjyqësore merren, pavarësisht preferencave të aktorëve politike (2012). "Vendimtare" është fjala kyç në këtë përkufizim. Kjo do të thotë se duhet të shikojmë rezultatet e rasteve të shumta, që përfshijnë aktorët e dhënë, në mënyrë që të pohojmë me bindje nëse gjykatat janë të pavarura nga aktorët e tjerë jogjyqësore (2012: 18).

Përkufizimi i dhënë nga Larkins, i cili thekson se pavarësia gjyqësore i referohet gjyqtarëve, të cilët nuk janë të përfshirë në përfitime politike, të cilët janë të paanshëm ndaj palëve në një mosmarrëveshje/konflikt dhe që formojnë një degë të gjyqësorit që ka

pushtetin të kontrollojë ligjshmërinë e vendimeve qeveritare, të konsolidojë "drejtësinë neutrale", dhe të përcaktojë vlerat e rëndësishme kushtetuese dhe ligjore (1996: 611). Pra, pavarësia gjyqësore minimizohet, kur pushteti (duke përfshirë edhe pushtetin mbi emërimin) është i përqëndruar në duart e një elite politike të vetëzgjedhur në pushtet (MacFarlane 2003 : 65).

Ferejohn vë në dukje se faktorët që ndikojnë në një gjyqësor të pavarur mund të ndryshojnë nga një vend në tjetrin (1999). Shumë studiues kanë pohuar se struktura institucionale e gjyqësorit është një nga faktorët kyç shpjegues për pavarësinë e gjyqësorit (Hilbrik 2007; Ginsburg, Kagan 2005). Në studimin e ligjit dhe gjykatave, një nga përjasjet metodologjike kërkon të shpjegojë se si institucionet ndikojnë në preferencat e aktorëve (Ginsburg, Kagan 2005: 2). Për këtë rast studimi, u përdor e njëjta përjasje përmes analizës legjislativë mbi sistemin e drejtësisë. Në fakt, teoria e ndarjes së pushteteve pohon se, institucionet gjyqësore varen nga aktorë të tjerë për implementim me sukses të vendimeve të tyre (Segal 1999: 521). Pra, siç sugjerohet nga Hilbrik, faktorët institucionale dhe preferencat politike janë marrë parasysh për të shpjeguar sjelljen gjyqësore (2007). Në fakt, ka pak gjasa për një gjyqësor të pavarur, kur pushteti (duke përfshirë edhe pushtetin mbi emërimin) është i përqëndruar në duart e një elite politike të vetëzgjedhur në pushtet (MacFarlane 2003: 65). Gillman thekson se "një gjyqësor i dobët do t'i lejonte, thjeshtonte dhe lehtësonte aktorëve politikë të mbanin postet e tyre" (2008: 645). Baum e përkufizon pavarësinë e gjyqësorit, si një situatë në të cilën gjyqtarët janë krejtësisht të lirë nga pasojat negative për vendimet e tyre (2003: 14).

2. Kontekstualizimi i pavarësisë gjyqësore në vendet e Ballkanit

Vendet e Ballkanit u përballën me sfida serioze në vitet 90-të. Fundi i hegjemonisë së regjimit komunist dhe rendit ndërkombëtar të pasluftës e dobësuan shtetin (Bunce 1997: 352-53). Tematika si identiteti kombëtar, përkatësia etnike etj, ishin prioritetet e politikave të kohës duke anashkaluar vëmendjen nga reforma të tjera mbi demokracinë e shtetit (Bunce 1997: 352-53). Këto sfida erdhën si rrjedhojë e ndarjeve të thella sociale, politike dhe kulturore të lidhura me minoritetet etnike dhe kombëtare, brenda kufijve të këtyre shteteve (Diamandouros, Larrabee 2000: 25). Një mospërfillje për rregullat e lojës dhe në veçanti për opozitën ka qenë një praktikë e vazhdueshme nga ana e qeverive. Vendet e Ballkanit janë klasifikuar si shtete të dobëta. Arsyet, sipas Rakipit, duhen kërkuar në shtrembërimet e procedurave demokratike, që legjitimojnë institucionet e shtetit (Rakipi 2007: 265).

Një nga burimet e dobësisë së shtetit në shtetet e Ballkanit qëndron në mungesën e traditës shtetërore. Tradita shtetërore në Ballkan nuk daton shumë larg. Në fakt, koncepti i shtetit kombëtar u bë realitet në Europë shumë më herët se sa në shtetet e Ballkanit. Këto të fundit u përjasen me konceptin e shtetit vetëm pasi Perandoria Osmane kishte filluar të shpërbëhej (Rakipi 2007: 266).

Sipas Krastev, shtetet e Ballkanit janë të dobëta në katër mënyra të ndryshme (2002). *E para* i referohet teorisë së Migdal, që përmend paaftësinë e qeverive për të implementuar politikat e premtuara, për të depërtuar në shoqëri (1988). *E dyta* lidhet me imazhin që qytetarët kanë ndaj shtetit dhe më specifikisht, ndaj një shteti të paaftë për të siguruar

sundimin e ligjit. *Mënyra e tretë* i referohet një shteti të kapur nga interesa të ngushta që dominojnë politikën. *E katërta* përcakton sjelljen strategjike të elitave të përfshirë në shfrytëzimin e burimeve të shtetit (Kostovicova, Dzelilovic-Bojicic 2008: 12).

Në këtë studim, nocioni i pavarësisë gjyqësore nuk do të përdoret si një variabël të pavarur për të shpjeguar dobësitë e shteteve ballkanike në vetvete. Në fakt, të gjithë variablat që do të përmenden në seksionet e mëposhtme, do të shërbejnë për të reflektuar mbi ndikimin e shtetit në sistemet gjyqësore në përgjithësi. Drejtësia dhe politika janë fjalët kyç për të kuptuar dobësitë e shteteve ballkanike të cilat, siç vënë re Kostovicova dhe Dzelilovic-Bojicic, kanë pasur një ndikim vendimtar mbi demokratizimin në rajon (2008: 12).

3. Matja e pushtetit gjyqësor

Për të proceduar me analizën e pavarësisë gjyqësore, do të procedojmë me matjen e variablit të parë, që është pushteti gjyqësor, ose më konkretisht, pushtetin që zotëron gjyqësori brenda sistemit në përgjithësi.

Variabli i varur, që është pushteti gjyqësor, përfshin shkallën në të cilën gjykatat kushtetuese kanë kompetencat e rishikimit gjyqësor dhe masën në të cilën Kushtetuta lejon pavarësinë e Gjykatës Kushtetuese (apo Gjykatave të Larta) nga aktorët e tjerë institucionalë. Për të matur këtë variabël, huazoj nga indeksi i Smithey dhe Ishiyama i cili përfshin gjashtë komponentët për të matur pushtetin gjyqësor.

Matja e parë bazohet mbi pyetjen e mëposhtme: A mundet organi gjyqësor përgjegjës për përcaktimin e kushtetueshmërisë (në këtë rast Gjykatat Kushtetuese) të përmbysë vendimet e marra nga aktorët e tjerë?

Matja e dytë lidhet me pushtetin e rishikimit gjyqësor: A mundet Gjykata Kushtetuese të bëjë një rishikim gjyqësor ‘a priori’, apo është e kufizuar me rastet konkrete që i kërkojnë për shqyrtim? Sipas sistemit kushtetues të këtyre vendeve, si në një rishikim gjyqësor konkret apo abstrakt, palët janë të lejuara të sfidojnë kushtetutshmërinë e statuteve dhe dekreteve para implementimit të tyre. Në përgjithësi, rishikimet gjyqësore abstrakte i ofrojnë Gjykatave Kushtetuese fuqi reale për të ndikuar në politikbërjen e vendeve përkatëse, duke iu ofruar mundësinë për të caktuar axhendat politike. Në të kundërt, në një sistem ku rishikimi gjyqësor abstrakt refuzohet, palët janë të limituara për të sfiduar veprimet qeveritare. Ky fenomen kufizon rishikimin kushtetues të çështjeve konkrete të sjella nga palët dhe për këtë arsye, *ceteris paribus* ekufizondisi pushtetin gjyqësor të gjykatave për të ushtruar rishikimin gjyqësor abstrakt (Smithey, Ishiyama 2000: 167).

Masa e tretë lidhet me kohëzgjatjen e mandatit të gjyqtarëve. Kjo do të thote që, sa më i gjatë të jetë afati i mandatit të gjyqtarëve, aq më shumë të ngjarë ka që ata të jenë të pavarur nga aktorët politikë. Kjo varet nga lidhja e mandateve gjyqësore me afatet e mandateve të aktorëve politikë. Për shembull, në qoftë se afati i gjyqtarëve është më i shkurtër se një mandat parlamentar, atëherë Parlamenti ka mundësi, teorikisht, brenda një seancë të vetme, për të ndëshkuar një gjyqtar nëpërmjet shkarkimit ose jorinovimit të tij/saj.

Matja e katërt lidhet me numrin e aktorëve të përfshirë në procesin e emërimit të gjyqtarëve. Ka të ngjarë që gjyqtarët të cilët janë zgjedhur si rezultat i një procesi ku janë përfshirë disa aktorë politikë, të gëzojnë më shumë pavarësi se gjyqtarët të cilët janë zgjedhur nga i njëjti aktor (Smithey, Ishiyama 2000: 168). Një shqetësim në rritje për tendencën e ekzekutivit për të zgjeruar kontrollin e tij mbi institucionet e pavarura, në veçanti në drejtësi, u vë re që në fillim të viteve '90 (Omari, Anastasi 2008: 361).

Matja e pestë fokusohet mbi kontrollin e procedurës gjyqësore. Pyetja shtrohet si më poshtë: Cilat janë rregullat të cilat përcaktojnë procedurën e çështjeve gjyqësore? Një gjykatë që përcakton vetë procedurat gjyqësore, ka më shumë gjasa të ketë, në mënyrë të konsiderueshme, më shumë pavarësi se një gjykatë, procedurat e së cilës përcaktohen nga aktorët politikë. Bell pohon se marrëdhënia e gjyqtarëve me politikën përfshin edhe nënshkrimin hierarkik në drejtim të organizimit të sistemit të drejtësisë nga legjislatori (2006: 65).

Së fundmi, *matja e gjashtë* lidhet me shkallën e vështirësisë së shkarkimit të gjyqtarëve nga detyra. Kjo do të thotë që, mbi bazën kushtetuese, sa më e lehtë të jetë procedura për të shkarkuar gjyqtarët, aq më pak i pavarur është gjyqësori. Në lidhje me shkarkimin nga detyra, ne argumentojmë që paqartësitë kushtetuese mund të jenë një avantazh për pavarësinë e gjyqësorit, sepse kjo paqartësi i lejon gjykatësve të interpretojnë dispozitat e paqarta kushtetuese në dobi të tyre (Smithey, Ishiyama 2000: 163-182).

Secila nga këto gjashtë dimensionet të pushtetit gjyqësor përbëjnë atë që quhet "Indeksi i pushtetit gjyqësor formal". Çdo kushtetutë e vendeve ballkanike, që janë edhe rastet tona studimore, u kodua për secilën nga këto gjashtë dimensionet.

Dimensioni i parë u kodua si më poshtë: Nëse vendimet e Gjykatës Kushtetuese mund të refuzohen, kodimi është 0; në qoftë se vendimet e Gjykatës nuk mund të refuzohet, kodimi është 1. Në rastin e Shqipërisë, vendimet e Gjykatës Kushtetuese kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare (Neni 132 i Kushtetutës). Gjykata Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që rishikon. Pushteti gjyqësor ushtrohet nga Gjykata e Lartë (Neni 137-143 i Kushtetutës), si dhe nga gjykatat e apelit e gjykatat e shkallës së parë, të cilat janë të përcaktuara me ligj (Neni 136 i Kushtetutës). Në rastin e Bosnjë-Hercegovinës, vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë përfundimtare dhe detyruese (Paragrafi 4). Në rastin e Kroacisë, nuk specifikohet nëse vendimet e gjykatës janë përfundimtare. Gjykata Supreme, si gjykata më e lartë në hierarkinë juridike, siguron zbatimin e njëtrajtshëm të ligjit dhe barazisë së qytetarëve. Në rastin e Maqedonisë, vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë përfundimtare dhe ekzekutive (Neni 112 i Kushtetutës). Gjykata Supreme e Maqedonisë është gjykata më e lartë, duke siguruar uniformitetin në zbatimin e ligjeve nga ana e gjykatave (Neni 101 i Kushtetutës). Në rastin e Malit të Zi, nuk specifikohet nëse vendimet e gjykatës janë përfundimtare apo jo. Gjykata Supreme është gjykata më e lartë në hierarkinë juridike (Neni 124 i Kushtetutës). Në rastin e Serbisë, vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë përfundimtare, të zbatueshme dhe në përgjithësi, të detyrueshme (Neni 166 i Kushtetutës). Në Serbi, Gjykata Supreme siguron zbatimin e unifikuar të ligjeve nga ana e gjykatave më të ulëta (Neni 102.2 i Kushtetutës). Gjykata Supreme e Serbisë është gjykata më e lartë.

Dimensioni i dytë u mat si më poshtë: nëse një dispozitë ligjore mund të rishikohet 'a priori' nga Gjykata Kushtetuese përpara miratimit dhe zbatimit të ligjit, kodimi është 1.

Në qoftë se rishikimi 'a priori' është i limituar për çështje të veçanta, si traktatet ndërkombëtare (si në Shqipëri dhe Serbi), kodimi është 0.5. Kur gjykatat janë të lejuara vetëm për rishikime gjyqësore të rastësishme, si në rastin e Bosnjë-Hercegovinës, Kroacisë, Maqedonisë dhe Malit të Zi, kodimi është i barabartë me 0. Le të shikojmë çfarë ndodh në vendet përkatëse. Në rastin e Shqipërisë, Gjykata Kushtetuese vendos për: b) pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit të tyre (Neni 131 i Kushtetutës). Në të gjitha rastet e tjera pra, Bosnjë-Hercegovina, Kroacia, Maqedonia, Serbia dhe Mali i Zi, nuk ka asnjë formulim specifik mbi këtë çështje.

Dimensioni i tretë i referohet mandateve të gjyqtarëve. Kur mandati i anëtarit të Gjykatës Kushtetuese është më i vogël ose i barabartë me afatin e një mandati të një parlamentar, kodimi është i barabartë me 0; kur mandati i gjyqtarit është më pak ose i barabartë me dy seanca parlamentare, kodimi është 0.33; kur mandati i gjyqtarit është më shumë se dy seanca parlamentare, kodimi është 0.66; dhe kur afati është përjetë ose deri në pension, kodimi është 1. Le të shikojmë afatet e mandateve në rastet përkatëse: në rastin e Shqipërisë, gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese emërohen për 9 vjet, pa të drejtë riemërimi, nga radhët e juristëve me kualifikim të lartë dhe me përvojë pune jo më pak se 15 vjet në profesion (Neni 125 i Kushtetutës). Në rastin e Bosnjë-Hercegovinës, afati i gjyqtarëve të emëruar është fillimisht pesë vjet. Në rastin e Kroacisë, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kroacisë zgjidhet për një mandat tetë vjecar (Neni 122 i Kushtetutës). Në rastin e Maqedonisë, mandati i gjyqtarëve kushtetues është nëntë vjet. Në rastin e Malit të Zi, gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese do të zgjidhen për një periudhë nëntë vjecare (Neni 153 i Kushtetutës). Në rastin e Serbisë, Gjykata Kushtetuese, ka 15 gjyqtarë të cilët zgjidhen dhe emërohen për një periudhë nëntë vjecare (Neni 172 i Kushtetutës).

Dimensioni i katërt përfshin numrin e aktorëve politikë të përfshirë në procesin e emërimit dhe konfirmimit të gjyqtarëve. Pra, kodohet me 0, kur vetëm një aktor është përfshirë në procesin e emërimit të gjyqtarit; kodohet me 0.5 kur aktorët e përfshirë në procesin e emërimit janë dy, dhe kodohet me 1, kur tre ose më shumë aktorë institucional/politik janë përfshirë në procesin e emërimit dhe konfirmimit të gjyqtarit. Në rastin e Shqipërisë, anëtarët e Gjykatës Kushtetuese emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit (Neni 125 i Kushtetutës). Në rastin e Bosnjë-Hercegovinës, katër anëtarë zgjidhen nga Dhoma e Përfaqësuesve të Federatës dhe dy anëtarë nga Kuvendi i Republikës Srpska. Tre anëtarët e tjerë zgjidhen nga Kryetari i Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, pas konsultimeve me Kryesinë. Në rastin e Kroacisë, Gjykata Kushtetuese, zgjidhet nga Dhoma e Përfaqësuesve me propozimin e Shtëpisë së Qarqeve (Neni 122 i Kushtetutës). Në rastin e Maqedonisë, Gjykata Kushtetuese zgjidhet nga Kuvendi, me shumicën e votave të numrit total të parlamentarëve (Neni 109 i Kushtetutës). Në rastin e Malit të Zi, nuk ka asnjë formulim specifik. Në rastin e Serbisë, pesë gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese emërohen nga Asambleja Kombëtare, pesë anëtarë nga Presidenti i Republikës, dhe pesë të tjerë nga Gjykata Supreme e Kasacionit në një seancë të përgjithshme (Neni 172 i Kushtetutës).

Dimensioni i pestë analizon nëse gjykata është e autorizuar të përcaktojë procedurat e saj apo jo. Pra, nëse procedurat janë themeluar jashtë gjykatës, kodimi është 0, dhe nëse procedurat janë themeluar nga vetë gjykata, kodimi është i barabartë me 1. Ajo çfarë ndodh me rastet tona studimore është si më poshtë.

Në rastin e Shqipërisë, Gjykata Kushtetuese vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve të saj (Neni 133 i Kushtetutës). Në rastin e Bosnjë-Hercegovinës, Gjykata miraton rregullat e saj me shumicën e të gjithë anëtarëve (Neni 172 i Kushtetutës). Në rastin e Kroacisë, Gjykata miraton rregullat e saj gjithashtu (Neni 122 i Kushtetutës). Gjykata Kushtetuese Kroate zgjedh një president për një mandat katër vjeçar. Organizimi i brendshëm i gjykatës rregullohet nga një sistem i brendshëm (Neni 127 i Kushtetutës). Në rastin e Maqedonisë dhe Malit të Zi, nuk ka asnjë deklaratë specifike. Në rastin e Serbisë, organizimi i Gjykatës Kushtetuese dhe procedurat para saj, si dhe efekti juridik i vendimeve të saj, janë të rregulluara me ligj (Neni 175 i Kushtetutës).

Së fundi, dimensioni i gjashtë përfshin kushtet për të shkarkuar një gjyqtar. Rastet studimore ku gjyqtarët mund të shkarkoheshin për çdo lloj arsye, janë koduar 0 (këto raste përshkruhen si vende ku ligji është shkelur) (Smithey, Ishiyama 2000: 168). Në rastet kur gjyqtarët mund të shkarkohen vetëm në kushte të veçanta të përmendura në Kushtetutë (të tilla si për tradhëti), kodimi është i barabartë me 0.5. Dhe, në qoftë se Kushtetuta parashikon që gjyqtarët nuk mund të shkarkohen për asnjë arsye, ose kur nuk ka dispozita ligjore që parashikojnë shkarkimin e gjyqtarëve, kodimi është i barabartë me 1 (Smithey, Ishiyama 2000: 169). Kodimi është bërë në bazë të rezultateve të mëposhtme. Në rastin e Shqipërisë, anëtari i Gjykatës Kushtetuese mund të shkarkohet nga detyra, nga Kuvendi, me dy të tretat e të gjithë anëtarëve të tij, për shkelje të Kushtetutës, kryerjes së një krimi, paafësisë mendore dhe/ose fizike dhe për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit. Vendimi i Kuvendit shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese e cila, kur vërteton se ekziston një nga shkaqet e mësipërme, deklaron shkarkimin nga detyra e gjykatësit kushtetues (Neni 128 i Kushtetutës).

Në rastin e Bosnjë-Hercegovinës nuk ka asnjë formulim specifik. Në rastin e Kroacisë, anëtari i Gjykatës Kushtetuese mund të mbarojë shërbimin e tij/saj si gjyqtarë para skadimit të afatit, nëse kërkon që mandati i tij/saj të mbarojë, në qoftë se është i dënuar me burgim, në qoftë se është i paaftë për të kryer detyrën e tij (Neni 124 i Kushtetutës). Në rastin e Maqedonisë, anëtari i Gjykatës Kushtetuese do të shkarkohet nga detyra nëse dënohet për një vepër penale me burgim të pakushtëzuar për së paku gjashtë muaj, ose nëse ai/ajo e humb përgjithmonë aftësinë për të kryer detyrën e tij/saj, siç është përcaktuar nga Gjykata Kushtetuese (Neni 111 i Kushtetutës). Në rastin e Malit të Zi, mandati i anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese mbaron para afatit për të cilën ai/ajo është zgjedhur, me kërkesën e tij/saj, kur ai/ajo plotëson kushtet për pension pleqërie, nëse dënohet me burgim pa kusht, nëse dënohet për shkelje të detyrës, nëse humb përgjithmonë aftësinë për të kryer detyrën, apo në qoftë se shpreh publikisht bindjet e tij/saj politike. Gjykata Kushtetuese shfaq arsyet për ndërprerjen e detyrës ose lirimin nga detyra dhe informon Kuvendin për këtë fakt. Gjykata mund të vendosë që Kryetari ose një nga anëtarët e saj, kundër kujt ka filluar një procedurë shkarkimi, nuk duhet të kryejë detyrën e tij/saj gjatë kësaj periudhe (Neni 154 i Kushtetutës). Në rastin e Serbisë, anëtari i Gjykatës Kushtetuese, do të shkarkohet nga detyra, nëse ai/ajo prek një konflikt interesi, humb përgjithmonë aftësinë për të kryer funksionin si anëtar të Gjykatës Kushtetuese, ose është dënuar me burgim për një vepër penale e cila e bën të papërshtatshëm për postin e anëtarit të Gjykatës Kushtetuese (Neni 174 i Kushtetutës).

Tabela 1 përmbledh vlerat për gjashtë dimensionet që përbëjnë indeksin e pushtetit gjyqësor formal. Vlerat për gjashtë dimensione janë mbledhur dhe pjesëtuar në gjashtë,

në mënyrë që të krijojë një vlerë që varion nga 0 deri në 1. Vlerat e ulëta i referohen një Gjykate Kushtetuese jashtëzakonisht të dobët dhe vlerat e larta i referohen gjykatave jashtëzakonisht të fuqishme. Vendet përkatëse arritën pikët nga një vlerë prej 0.77 pikësh për Shqipërinë në vlerën më të ulët prej 0.52 për Malin e Zi. Nga rezultatet, arrijmë në përfundimin se kishte një mbështetje mesatare për një gjyqësor të fuqishëm në shumicën e vendeve të Ballkanit. Shkurtimeisht, hipotezat e formuluar për të testuar analizën mbi pavarësinë gjyqësore rezultojnë si më poshtë:

Tabela 1. Rezultatet për 6 dimensionet e pushtetit gjyqësor

Vendi	1. A mund të përmbysen vendimet gjyqësore? (A)	A ekziston rishikimi gjyqësor 'a priori'? (B)	Afati i mandati të gjyqtarit vs mandati parlamentar (C)	Sa aktorë janë të përfshirë në emërimin e gjyqtarëve? (D)	Cili organ përcakton procedurat e gjykatës? (E)	Kondit at për shkarkimin e gjyqtarëve. (F)	Pushteti gjyqësor $\Sigma ABCDEF/6$
Shqipëria	1.0	0.5	0.66	1.0	1.0	0.5	0.77
Bosnjë-Hercegovina	1.0	0	0.33	1.0	1.0	1	0.72
Kroacia	1.0	0	0.33	1.0	1.0	0.5	0.63
Maqedonia	1.0	0	0.66	1.0	1.0	0.5	0.69
Mali i Zi	1.0	0	0.66	1.0	0	0.5	0.52
Serbia	1.0	0.5	0.66	1.0	0	0.5	0.61

3.1 Ecuria ekonomike

Hipoteza e radhës pohon se, si rrjedhojë e një situatë të përkeqësuar ekonomike, do lindë një ekzekutiv më i qëndrueshëm dhe i parashikueshëm, i cili do propagandojë më pak për një gjyqësor të pavarur, në mënyrë që ky i fundit mos të mbajë ekzekutivin nën kontroll. Pavarësia e gjyqësorit dhe standartet e paanësisë dhe efektivitetit janë baza e zhvillimit ekonomik (Metalla 2012: 108).

Për të matur këtë variabël, përdoret përqindja e rënies mesatare vjetore të PBB-së reale për një periudhë dy vjeçare, para formulimit të Kushtetutës së fundit (AVGGDP).

Pra, Kushtetutat e fundit për Shqipërinë, Bosnjë-Hercegovinën, Kroacinë, Maqedoninë, Malin e Zi dhe Serbinë janë aprovuar respektivisht në 1998, 1996, 2001, 2001 2007, 2006. Nga ana tjetër, të dhënat për përqindjen e rënies mesatare vjetore të PBB-së reale janë respektivisht, 9.1, na, -0.86, 4.3, 9.3, 9.3.

Kushtetuta e parë e Malit të Zi, pas Pavarësisë, u mbështet nga “Partia Demokratike e Socialistëve”, “Partia Social-Demokratike”, nga partia opozitare “Lëvizja për Ndryshim”, “Partia Liberale” dhe nga partitë që përfaqësojnë komunitetet boshnjake, shqiptarë dhe kroatë dhe malazeze. Kushtetuta u kundërshtua me forcë nga komuniteti serb i Malit të Zi të cilët përbëjnë 32 për qind të popullsisë.²⁹² Në Tetor të vitit 2007, opozita “Lista Serbe” lëshoi një deklaratë ku kundërshtonte Kushtetutën e re të vendit, ndërkohë që koalicioni qeverisës festoi hyrjen e saj në fuqi. Katër parti opozitare pro-Beogradit nuk morën pjesë në seancën solemne parlamentare sepse e konsideruan një dokument anti-serb që thellonte ndarjet në Mal të Zi.

Përsa i përket Maqedonisë, modifikimi i fundit i Kushtetutës maqedonase ndodhi në vitin 2001. Në fakt, më Prill 2010, Krerët e partive politike më të mëdha maqedonase nuk arritën të bien dakord mbi ndryshimet në Kushtetutë e cila kishte për qëllim të siguronte pavarësi më të madhe të sistemit gjyqësor. Për Kryeministrin dhe Kreun e Qendrës së djathtë (VMRO DPMNE), Nikola Gruevski, si dhe për Branko Crvenkovski, Kreun e partisë kryesore opozitare, (Social Demokratët, SDSM), kërkesat e partive shqiptare etnike ishin të papranueshme pasi propozonin se i ashtuquajti parimi i mazhoritetit të dyfishtë mund të zbatohet në Këshillin Gjyqësor dhe në Gjykatën Kushtetuese për të siguruar që anëtarët e Këshillit Maqedonas, jo gjithmonë mundin me vota anëtarët etnikë shqiptarë. Partia VMRO DPMNE propozoi një rritje të numrit të anëtarëve të Këshillit, të cilët zgjidhen nga gjykatësit dhe një rënie të numrit të anëtarëve të zgjedhur nga Parlamenti, me sa duket edhe si një përpjekje për të forcuar më tej pavarësinë e Këshillit.

Në Serbi, sipas një sondazhi të kryer nga “Open Society Foundation” më Prill 2012, si qytetarët ashtu dhe elita politike ishin në favor të ndryshimit të Kushtetutës aktuale serbe. Vetëm dhjetë për qind e qytetarëve dhe pesë për qind e politikanëve ishin kundër ndryshimit të Kushtetutës. Ky është një tregues i qartë se Kushtetuta duhet të jetë zyra “Fund for Open”. Nevoja për ndryshime kushtetuese u bë e dukshme pas reformave demokratike të vitit 2000, duke qenë se Kushtetuta në fuqi nga viti 1990 ishte një produkt i politikës nacionaliste të Millosheviçit. Srdjan Bogosavljevic, drejtor i Agjencisë Strategjike “Ipsos” pohon se Kushtetuta aktuale nuk përfaqëson qytetarët e saj, pasi nuk ka mbështetje të gjerë brenda shoqërisë. Qytetarët dhe elitat politike mendojnë se kushtetuta aktuale nuk ka ndarë siç duhet pushtetin ekzekutiv nga pushteti legjislativ dhe gjyqësor.²⁹³

Në rastin e Shqipërisë, Parlamenti miratoi një sërë amendamentesh kushtetuese në mënyrë që të paraqiste një sistem proporcional në Parlament më Prill 2008. Rregullat e reja të votimit hoqën pjesërisht sistemin mazhoritar në favor të sistemit proporcional, brenda 12 rajoneve administrative. Me 117 vota pro dhe 15 kundër, reformat e reja ndryshuan procedurën e emërimit të Kreut të shtetit. Reformat u mbështetën nga një marrëveshje mes dy partive më të mëdha në Parlament, Partia Demokratike dhe ajo Socialiste.²⁹⁴

4.2 Kultura politike

Për të matur shkallën e mbështetjes popullore për “shtetëzim”, matja u bë në bazë të të dhënave të mbledhura nga world Survey, në Seksionin E037 dhe E036, në 1998, mbi “përgjegjësinë e qeverisë” dhe “pronës private karshi pronës shtetërore”. Pra, për studimin e këtij variabli, pyetja u formulua si vijon:

Nga një deri në 10, cila është pikëpamja juaj në këtë pike?²⁹⁵ Individët duhet të jenë përgjegjës për të siguruar për vete apo qeveria duhet të jete më përgjegjëse për të siguruar për qytetarët e saj? Rezultatet ishin si vijon: Shqipëria (65%); Bosnjë-Hercegovina (58.6%); Maqedonia (64.6%); Mali i Zi (64.7%); dhe Serbia (64.7%).²⁹⁶

Pyetja e dytë është e lidhur me “pronësinë private karshi asaj shtetërore”. Individët u pyetën në cilën shkallë nga 1 deri në 10, bien dakord me pohimin e mëposhtëm: duhet të rritet “pronësia e biznesit privat” apo “pronësinë shtetërore”.²⁹⁷ Rezultatet ishin si më poshtë: Shqipëria (8.6%); Bosnjë-Hercegovina (22.5%); Maqedonia (18.2%); Mali i Zi (21.39%); Serbia (21.39%).²⁹⁸

Përqindja e përgjigjeve pozitive ndaj dy deklaratave u mblodh për çdo vend dhe u pjesëtua për dy në mënyrë që të siguronte një mesatare për të analizuar “orientimin shtetëror”, i cili numëron nga zero deri në 100.²⁹⁹ Një rezultat i lartë tregon një orientim më të madh të popullatës karshi rolit që shteti duhet të ketë, pra tregon një “orientim shtetëror” më të lartë. Ndërsa një rezultat më i ulët tregon një orientim të popullatës e cila ka një aspektativë më të vogël karshi shtetit dhe aftësisë së tij për të zgjidhur problemet ekonomike dhe sociale. Pra, këto të dhëna u mblodhën për gjashtë vendet e lartpërmendura.

3.3 Numri i aktorëve politike efektive në Parlamentin e parë

Ky variabël u mat me numrin e partive politike "efektive" në kohën e zgjedhjeve të para legislative, pas miratimit të Kushtetutës së fundit (Taageperaand, Shugart 1989). Matja është llogaritur në bazë të mandateve parlamentare që partitë politike kanë në Dhomën e Ulët të Parlamentit duke u bazuar në formulën e mëposhtme:

<i>Numri efektiv i partive politike</i> $\square 1/Spi2$
--

ku: “pi” është kuota e pjesshme e komponentit “i” (që do të thotë ndarjet e mandateve parlamentare për secilën parti); “Spi2” është mbledhja në katror i të gjithë komponentëve. Vlera shkon nga zero në infinit. Nëse të gjithë komponentët kanë ndarje mandatesh jashtëzakonisht të vogla atëherë, numri efektiv i partive është shumë i madh; në qoftë se,

295 1 nënkupton se i anketuari pajtohet plotësisht me pohimin në të majtë; 10 nënkupton se i anketuari pajtohet plotësisht me pohimin në të djathtë; -5 – nuk ka përgjigje; -4 nuk u pyet gjatë sondazhit; -3 jo e aplikueshme; -2 asnjë përgjigje; -1 nuk e di; 1 - individët duhet të marrin më shumë përgjegjësi; 2-2; 3-3; 4-4; 5-5; 6-6; 7-7; 8-8; 9-9; 10- qeveria duhet të marrë më shumë përgjegjësi.

296 Shqipëria = 65%; Bosnje-Hercegovina=58.6; Maqedonia=64.6%; Mali i Zi =64.7%; Serbia=64.7%.

297 -5 - i panjohur; -4 - nuk u pyet gjatë sondazhit; -3 - e pa aplikueshme; -2 - asnjë përgjigje; -1 - nuk e di; 1 biznesi i pronës private duhet të rritet; 2-2; 3-3; 4-4; 5-5; 6-6; 7-7; 8-8; 9-9; 10- biznesi i pronës shtetërore duhet të rritet.

298 Shqipëria =8.6%; Bosnje-Hercegovina=22.5%; Maqedonia=18.2%; Mali i Zi=21.39%; Serbia=21.39%.

299 Shqipëria=36.8; Bosnje-Hercegovina=40.55; Kroacia=38.4; Maqedonia=41.4; Mali i Zi =43.045; dhe Serbia=43.045.

nga ana tjetër, një parti merr të gjitha mandatet, atëherë numri i partive efektive është shumë i vogël. Zgjedhjet e para legislative, pas miratimit të Kushtetutës së fundit, sipas formulës së lartpërmendur për Shqipërinë, Bosnjë-Hercegovinën, Kroacinë, Maqedoninë, Malin e Zi dhe Serbinë janë respektivisht, 5.10, 5.66, 4.3, 6.94, 1.52, 0,000016.³⁰⁰

3.4 Fragmentimi etnik

Për të matur shkallën e heterogjenitetit etnik në një shoqëri, ky studim përdor indeksin "Herfindah-Hirschmann" mbi përkatësinë etnike. Indeksi, edhe pse i hartuar nga ekonomistët, ka qenë përdorur gjerësisht për studime elektorale (Taagepera dhe Shugart 1989). Formula për këtë indeks është:

$$HH = \frac{1}{\sum p_i^2}$$

ku "pi" përfaqëson kuotat e pjesshme të komponentit "i", i cili është shumëzuar dhe mbledhur me të gjithë komponentët.³⁰¹ Komponentët janë kuotat e popullsisë të përbërë nga grupet e ndryshme etnike. Vlerat e indeksit "Herfindah-Hirschmann" variojnë nga 0 deri në 1, ku "1" do të thotë homogjenitet etnik i plotë dhe 0 do të thotë heterogjenitet i plotë; nëse komponentët kanë kuota jashtëzakonisht të vogla popullsie, atëherë indeksi "Herfindah-Hirschmann" shkon drejt 0. Shkurtimeisht, grupet etnike për secilin vend janë si në tabelën që vijon.³⁰²

Tabela 2. Rezultatet e variablave

Vendi	Pikët e pavarësisëgjyqësore	Performanca ekonomike	Kultura politike shtetërore	Numri efektiv i partive politike	Heterogjeniteti etnik	Rishikimi gjyqësor paraprak
Shqipëria	0.77	9.1	36.8	5.10	0.904	0
Bosnjë-Hercegovina	0.72	n.a	40.55	5.66	0.387	0
Kroacia	0.63	-0.86	38.4	4.3	0.814	0
Maqedonia	0.69	4.3	41.4	6.94	0.47	1
Mali i Zi	0.52	9.3	43.04	1.52	0.36	0
Serbia	0.61	9.3	43.04	0.000016	0.688	0

300 Vendet përkatëse kane pasur, në kohën e zgjedhjeve të para legislative, (pas miratimit të kushtetutes se fundit) respektivisht 140, 42, 120, 81, 250 vende.

301Shqipëria =0.904. Bosnje-Hercegovina=0.387.Kroacia=0.814. Maqedonia=0.47. Mali i Zi=0.36. Serbia=0.688.

302 Serbia (83.3% Serb, 3.5% Hungarez, 2.0% Rome, 2.0% Boshnjak, 0.8% Sllovak, 8.3% te tjere). Mali i Zi (44.98% Malazeze, 28.73% Serb, 8.65% Boshnjak, 4.91% Shqiptare, 3.31% Musulman, 0.97% Kroate, 8.45% others / unspecified). Bosnje-Hercegovina (48% Boshnjak, 37.1% Serbs, 14.3% Croats, 0.6% other). Albania (95% Shqiptare,3-6% Grek, 2% other (Arumene, Maqedonas etj.). Maqedonia (64.2% Maqedonas, 25.2% Shqiptare, 3.9% Turq, 2.7% Rome, 1.8% Serb, 2.2% te tjere/ te paspecifikuar).

4. Analiza

Hipoteza e parë që, sa më e madhe të jetë rënia ekonomike në kohën e hyrjes në fuqi të Kushtetutës (dhe formulimit të Kushtetutës), aq më pak gjasa ka krijimi i një gjyqësori të fuqishëm, nuk është statistikisht domethënëse. Pra, në fjalë të tjera, nuk ka korrelacion linear midis dy variablave. Koeficienti është i barabartë me -0.56 ($P = 0.32$).

Hipoteza e dytë që, sa më shumë shtetërore të jetë kultura politike, aq më pak ka gjasa krijimi i një gjyqësori të fuqishëm, u mbështet në këtë studim, pasi koeficienti rezultoi -0,81 ($P = 0,04986$). Në fjalë të tjera, ekziston një lidhje negative midis kulturës politike shtetërore dhe pushtetit gjyqësor.

Hipoteza e tretë që, fragmentimi multietnik është pozitivisht i lidhur me një gjyqësor të pushtetshëm nuk është përkrahur. Kjo sepse, koeficienti është i barabartë me 0.49 ($P = 0.33$). Pra, arrijmë në përfundimin se nuk ka një korrelacion linear statistikisht të rëndësishëm.

Hipoteza e katërt që është, sa më e madhe shkalla e konkurrencës dhe e numrit të aktorëve të përfshirë në negociatat e para mbi draftin e Kushtetutës, aq më i fuqishëm është gjyqësori, ku koeficienti është i barabartë me 0.71 ($P = 0.11$), nuk është statistikisht i rëndësishëm; pra, nuk ka një korrelacion linear.

Hipoteza e pestë se, sa më i fuqishëm gjyqësori në periudhën komuniste, aq edhe më i fuqishëm do të jetë në periudhën post-komuniste, kishte si rezultat një korrelacion 0.1309307 dhe një vlerë- P prej 0.80. Rezultatet janë si më poshtë:

Tabela 3. Koeficientët e korrelacionit të Spearman mbi gjashtë variabla

Performanca ekonomike	-0.56 N(5) P=0.32				
Partitë politike efektive	0.71 N(6) P=0.11	-0.66 N 5 P 0.218			
Heterogjeniteti etnik	0.49 N(6) P=0.33	-0.41 N5 0.49	-0.028 N6 P=0.95		
Rishikimi gjyqësor paraprak	0.13 N(6) P= 0.80	-0.36 N5 P 0.548	0.65 N6 P=0.15	-0.13 N6 P=0.80	
Kultura politike shtetërore	-0.81 N(6) P=0.049	0.68 N5 P=0.20	-0.46 N6 P=0.35	-0.69 N6 P=0.12	0.13 N6 P=0.80
	Pushteti gjyqësor	Performanca ekonomike	Partitë efektive	Heterogjeniteti etnik	Kultura politike shtetërore

Midis pesë hipotezave, hipoteza e kulturës politike ishte ajo që ndikonte më shumë në pavarësinë e gjyqësorit të këtyre vendeve. Kjo reflekton në faktin se çfarë mendojnë individët është po aq e rëndësishme sa vendimet qeveritare mbi gjyqësorin. Krastev vë në dukje se, demokraci nuk do të thotë vetëm që qytetarët mund të votojnë në zgjedhje të lira dhe të ndershme, por që mund të ndikojnë në politikat publike. Demokracia, në këtë pikëpamje, nuk është më çështje e institucioneve shtetërore, por një çështje që prek marrëdhëniet e qeverive me qytetarët (2000: 45). Për faktin se në këto vende shoqëria u copëtua dhe ndjenja e bashkësisë u dëmtua rëndë (Fuga 1998). Në fakt, para '90, njerëzit u edukuan me frymën (e detyruar) të kolektivizimit, ku individualizmi ishte i përjashtuar. Kjo është arsyeja, pse është e kuptueshme kërkesa e individëve, në rastet tona studimore, kundër ndërhyrjes shtetërore dhe lakmisë së tyre për privatizim (përkundër faktit se ky i fundit është duke u bërë gjithmonë e më pak popullor).

5. Konkluzion

Trashëgimia parakomuniste dhe komuniste janë faktorë të rëndësishëm për të shpjeguar demokratizimin postkomunist (Kostovicova, Dzelilovic, Bojicic 2008).

Pavarësisht njëfare distance që studiuesit kanë mbajtur kohët e fundit kundrejt ndikimit të "trashëgimisë së të kaluarës", ky studim tregon se si ky fenomen i fundit ende vazhdon të jetë një faktor përcaktues në sistemin gjyqësor dhe në procesin e demokratizimit.

Për raste të tjera studimi, rezultati i këtij indeksi, ka treguar se variabli i "partive efektive politike" ka ndikim të madh në pavarësinë e gjyqësorit. Gjithsesi, ky rezultat nuk vlen për vendet e Ballkanit. Në fakt, variabli i kulturës politike ishte ai që ndikonte më shumë në pavarësinë e gjyqësorit në vendet ballkanike. A janë kushtet e këtyre vendeve shumë më të ndryshme nga pjesa tjetër e vendeve të BE-së? Fakti se variabli i "kulturës politike shtetërore" ka ndikim domethënës në pavarësinë e gjyqësorit në këto vende, na bëjnë të reflektojmë sërish në trashëgiminë e së kaluarës. Bëta vëren se, të ndahesh nga e kaluara komuniste është e komplikuar për faktin se regjimet e mëparshme komuniste të rajonit ishin të ndryshme nga regjimet komuniste të ish Bashkimit Sovjetik (2007).

Bindja popullore se "roli i shtetit" ndikon në përmirësimin e sistemit politik, ekonomik dhe social ra ndjeshëm në të gjitha vendet post-komuniste. Pra, është e zakonshme që Ballkani nuk përbën përjashtim në këtë kuptim. Ndër të tjera, i gjithë skenari politik i Ballkanit ishte i mbushur me çështjet etnike dhe luftërat e viteve '90. Këto të fundit u bënë një faktor shtesë ndaj jopopullaritetit mbi ndërhyrjen shtetërore. Siç pohon Bell, midis faktorëve të tjerë, historia është një nga faktorët e ndërlidhur të cilët formojnë gjyqësorin. Një çështje serioze ishte edhe kontradikta midis përmbysjes së regjimit totalitar, tranzicionit dhe legjislaturës, që kopjohej nga vendet perëndimore.

Bibliografia

- Batt J., 2007. The Western Balkans, in Deimel Johanna and Van Meurs wim (eds.), *The Balkan Prism; a retrospective by Policy-Makers and Analysts*, Munchen: Verlag Otto Sagner.

- Baum L., 2003. Judicial Elections and Judicial Independence: The Voter's Perspective. *Ohio State Law Journal*, Vol. 64 (13), 13–41.
- Bell J., 2006. *Judiciaries within Europe, A comparative review*, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Bunce V., 1997. Conclusion in Bokovoy K. Melissa, Irvine A. Jill, Lilly S. Carol. *State-Society Relations in Yugoslavia 1945-1992*, MacMillan.
- Diamandouros P. N., Larrabee F. S., 2000. Democratization in South-Eastern Europe; Theoretical considerations and evolving trends in Pridham Geoffrey and Gallagher T., (Eds.), *Experimenting with Democracy, Regime change in the Balkans*, London and New York: Routledge.
- Dickerson K. H., 2001. Judging the judges: The state of judicial reform in Eastern Europe on the Eve of accession, *International Journal of Legal Information*, Vol. 32 (3).
- Ferejohn J., 1999. *External and internal explanation*, in Shapiro Ian, Smith M. Rogers and Masoud E. Tarek, *Problems and Methods in the Study of politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fuga A., 1998. *L'Albanie entre la pensée totalitaire et la raison fragmentaire*, Le Harmattan.
- Gillman H., 2008. Courts and the politics of partisan coalitions in Whittington, K. E., Daniel R. K., and Caldeira G. A., (eds.) *Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Ginsburg T., and Kagan R. A., (eds.) 2005. *Institutions and public law: comparative approaches*. New York: Peter Lang Publishing.
- Hilbnik L., 2007. *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Larkins C. M., 1996. Judicial independence and democratization: a theoretical and conceptual analysis. *American Journal of Comparative Law* Vol. 44, pp. 605-626.
- Kostovicova D., Dzelilovic-B. V., 2008. Europeanizing the Balkans: Rethinking the post-communist and post-conflict Transition, in Kostovicova Denisa, Dzelilovic-Bojicic Vesna (Eds.). *Transnationalism in the Balkans*, London and New York: Routledge.
- Macfarlane S. N., 2003. *Politics and the rule of law in the commonwealth of independent states*, in Galligan J. Denis and Kurkchian Marina, *Law and Informal Practices; the post-communist experience*, Oxford: Oxford University Press.
- Metalla E., 2012. Rëndësia e organizimit të gjyqtarëve në drejtim të konsolidimit të pavarësisë së pushtetit gjyqësor, transparencës, efektivitetit dhe paanësisë. In Konferenca “Reforma gjyqësore si një ndër 12 prioritetet e sfidës së integritetit të Shqipërisë në BE”, Tiranë.
- Omari L., Anastasi A., 2008. *Edrejta kushtetuese*, Tiranë: ABC.
- Popova M., 2012. *Politicized Justice in Emerging Democracies. A study of Courts in Russia and Ukraine*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rakipi A., 2007. Weak states and Development in Deimel Johanna and Van Meurs wim (Eds.), *The Balkan Prism; a retrospective by Policy-Makers and Analysts*, Munchen: Verlag Otto Sagner.

- Segal J. A., 1999. Supreme Court deference to Congress: an examination of the Marxist model, pp. 237-53 in Supreme Court Decision-Making: New Institutional Approaches, ed. C. W. Clayton and Gillman H. Chicago: University of Chicago Press.
- Smithey Ishiyama SH., Ishiyama J. 2000. Judicial choices: designing courts in post communist polities, *Communist and Post communist Studies*, Vol. 33, pp. 163-182.
- Vejvoda I., 2000. Democratic Despotism: Federal Republic of Yugoslavia and Croatia in Pridham Geoffrey and Gallagher Tom (Eds.), *Experimenting with Democracy, Regime Change in the Balkans*, London and New York: Routledge.

NJË REFORMË KUSHTETUESE PËR MË SHUMË KULTURË KUSHTETUESE

Dr. Valbona Bala (Pajo)³⁰³
Gjykata Kushtetuese

Abstrakt

Ndërtimi dhe forcimi i shtetit të së drejtës përbën sot aspiratën e çdo demokracie. Kufizimi i pushteteve dhe garantimi i të drejtave dhe lirive themelore mbetet prioritet në këtë drejtim, si një garanci për vendosjen e kushtetutshmërisë dhe harmonisë kushtetuese. Jo rrallë here, ndodh që pushtetet të përplasen, ç'ekuilibrohen duke kapërcyer kufijtë përkatës, çka vë në pikëpyetje krahas nivelit të kulturës kushtetuese edhe njohjen e vlerave të kushtetutshmërisë.

Punimi ka për qëllim të evidentojë vlerat e Kushtetutës shqiptare si burim kushtetutshmërie dhe mekanizmat për korrigjimin e antivlerave. Pavarësisht kontributit të Gjykatës Kushtetuese në këtë proces përmes qartësimit të normave kushtetuese dhe shndërrimit të Kushtetutës në të drejtë të gjallë, vetëpërmbytja e saj dhe dilemat mbi ligjbërjen kushtetuese e bëjnë të pamundur përmbytjen e objektivave për ndryshime thelbësore në normat kushtetuese. Prandaj mekanizmi tjetër efektiv që mund të sigurojë kthesën e madhe drejt demokracisë të konsoliduar në këtë moment të zhvillimit të shoqërisë shqiptare dhe sfidave të integritetit evropian është reforma kushtetuese. Kjo e fundit duhet të konceptohet si garanci për formësimin e shtetit të së drejtës dhe si e tillë duhet të jetë sa më gjithëpërfshirëse, me qëllim që të sjellë pak më shumë kulturë kushtetuese aq të nevojshme për të ndërtuar një rend harmonik kushtetues.

Fjalë kyçe: Kushtetutë, kushtetutshmëri, drejtësi kushtetuese, reformë, kulturë

³⁰³ Autorja është Këshilltare e Gjyqtarëve në Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë. Opinionet e shprehura në këtë punim janë personale dhe nuk shprehin qëndrimin e Institucionit ku punon.

1. Kushtetuta si burim i kushtetutshmërisë

Arsyet kryesore për të cilat hartohet Kushtetuta, që ndryshe cilësohen si dy tipare të qenësishme të saj, janë: kufizimi i pushteteve dhe garantimi të drejtave dhe lirive themelore. Përpjekjet njerëzore për të kufizuar pushtetin e qeverisë dhe për ta detyruar këtë të fundit t'i garantojë praktikisht këto kufij kanë qenë të pareshtura ndër shekuj. Rezultati i këtyre përpjekjeve, që në disa raste kanë prekur kufijtë e revolucioneve dhe luftërave heroike, përbën sot, padyshim, trashëgiminë më me vlerë që i jep të drejtë individit të vetëqeveriset, të hartojë kushtetutën e vet, të krijojë qeverinë e tij dhe të organizojë pushtetet në atë mënyrë që t'i sigurojnë atij lumturinë dhe sigurinë.³⁰⁴

Kushtetuta është autobiografi e raporteve konkrete dhe shpirtërore të pushtetit e të çdo grupimi njerëzor; është biografi e shkruar në çastin e lindjes së saj. Kushtetutat hartohen në kohë trazirash ose pas tyre dhe si të tilla ato zakonisht mbartin vulën e frikërave të së shkuarës, të cilat, në fakt, përkufizohen si këshilluesit më të mirë gjatë hartimit të Kushtetutës.³⁰⁵ Edhe pse kushtetutat, zakonisht, janë reflektime të kohërave të trazirave, ato duhet të marrin në konsideratë të shkuarën, të jenë efektive në të tashmen dhe të projektohen në të ardhmen. Përmbajtja e Kushtetutës, doktrina e saj dhe interpretimi varen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga mjedisi kulturor, social e politik në të cilën kushtetuta jeton dhe vihet në zbatim.³⁰⁶

Individët besojnë në pushtetin e dokumentit themelor të shkruar, në pushtetin e kësaj kontrate sociale si një instrument për të kontrolluar qeverinë, si një mjet ligjor që bën të mundur parandalimin e tiranisë dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Këtë besim ata e kanë emërtuar konstitucionalizëm.³⁰⁷ Ky nocion nënkupton si praktikatat e qeverisjes që mbrojnë ose trashëgojnë nga rendi kushtetues ashtu dhe angazhimin, nga ana çdo komuniteti politik, për të pranuar legjitimitetin dhe qeverisjen me anë të rregullave dhe parimeve kushtetuese.³⁰⁸ Konstitucionalizmi përfshin nocione thelbësore që kanë të bëjnë me mënyrën se si në sistemin politik të një vendi populli organizon shtetin (federal, ose unitar, republikë ose monarki), krijon qeverinë (ndarjen dhe balancimin e pushteteve), siguron përfaqësimin dhe pjesëmarrjen (zgjedhjet, referendumet), mbron pakicat (të drejtat dhe kontrolli i kushtetutshmërisë), promovon barazinë (regjimet e mirëqenies sociale) etj.³⁰⁹ Pa një Kushtetutë, demokracia, si ligji i shumicës, mund të kthehet lehtësisht në tirani. Një Kushtetutë dhe veçanërisht, konstitucionalizmi e mbrojnë demokracinë nga dalja jashtë kontrollit. Edhe pse Kushtetuta është ligji themelor, përcaktues nuk është akti ligjor apo

³⁰⁴ Hirschl, Ran., *The Political Origins of Judicial Empowerment Through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions*, Law & Social Inquiry, Vol. 25, No. 1 Winter, 2000), fq. 91-149 (i aksesueshëm në <http://www.jstor.org/stable/829019>).

³⁰⁵ Sajó, András., *Limiting government, an introduction to constitutionalism*, 1999, Central European University Press, fq.2.

³⁰⁶ Ibid, fq.11.

³⁰⁷ Patterson, C. Perry, *Evolution of Constitutionalism*, 32 Minn. L. Rev. 427 (1947-1948) (I aksesueshëm në heonlinebackup.com/hol/cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein...32).

³⁰⁸ Sweet, A. (Stone), *Constitutionalism, Rights, and Judicial Power, Comparative Politics*. Ed. D. Caramani. Oxford: Oxford University Press, 2011, 218-239 (i aksesueshëm në http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/77).

³⁰⁹ Ibid, fq.220.

përmbajtja, por kushtetutshmëria që lind prej saj - tërësia e parimeve, metodave, institucioneve, praktikave dhe normave që funksionojnë për të kufizuar pushtetin.³¹⁰

Kushtetutshmëria, si parim kompleks kushtetues, përmban dhe nënkupton parimin e supremacisë së Kushtetutës dhe të kushtetutshmërisë funksionale.³¹¹ Kushtetuta ka si tipar supremacinë, pra natyrën e saj universalisht të detyrueshme, karakteristikë kjo e cila parashikohet shprehimisht në përmbajtjen e saj, në kontekstin e hierarkisë së akteve normative, duke i rezervuar, në këtë mënyrë Kushtetutës rolin e burimit më të rëndësishëm të së drejtës, që detyron hartuesin e normave dhe zbatuesin e tyre të pranojnë ligjin themelor si kriterin dhe standardin përfundimtar.³¹² Supremacia e Kushtetutës garantohet përmes një kontrolli të veçantë, i cili siguron përputhshmërinë e normave dhe akteve juridike me Kushtetutën, kontroll i cili përcaktohet nga fakti që sistemi normativ, ose vetë legjislacioni është hierarkik dhe nëse ky kontrolli nuk ekziston, atëherë sistemi çoroditet, rendi destabilizohet dhe pasojat në praktikë janë të rënda.³¹³

Parimi i kushtetutshmërisë funksionale, duke u mbështetur në epërsinë e Kushtetutës, nënkupton nënshtrimin e të gjitha organeve të pushtetit shtetëror Kushtetutës. Për ta siguruar epërsinë e Kushtetutës dhe pajtueshmërinë e ligjeve dhe të akteve të tjera juridike me të, nevojiten mekanizma për kontrollin e kushtetutshmërisë. Historia kushtetuese ka përsosur disaforma konkrete të kontrollit dhe të mbrojtjes së kushtetutshmërisë. Këto forma kanë evoluar e janë bërë më efikase duke filluar nga kontrolli e mbrojtja nëpërmjet organit ligjvënës, kontrolli dhe mbrojtja nga organi i posaçëm kushtetues ose politik e deri tek mbrojtja nga organet kushtetuese të pavarura.³¹⁴ Është pikërisht ky kontroll që qëndron në themel të drejtësisë kushtetuese, e cila përkufizohet si një nga konceptet më themelore dhe më novatore të aparatit konceptual juridik modern. Ajo jo vetëm shpreh, por ç'është më kryesorja, materializon idenë e konstitucionalizmit si inkuadrim i shtetit brenda rregullash supreme, si nënshtrim i këtij ndaj një rendi juridik themelor që është kushtetuta. Konstitucionalizmi është teoria e shtetit modern dhe shprehje e shtetit të së drejtës, gjykata është realiteti i konstitucionalizmit dhe drejtësia kushtetuese është mjeti realizues i tij.³¹⁵

Sot, konstitucionalizmi ka marrë përmasat e një fenomeni modern. Ndonëse ka qenë tipari dallues i jetës politike për më shumë se 250 vjet, në dekadat e fundit ka gëzuar, në debatin publik, një influencë më të madhe se kurrë më parë. Nën ndikimin e këtij fenomeni kushtetutat moderne parashikuan një tërësi institucioneve qeverisëse, të cilat sigurojnë kushtet e nevojshme për realizimin e *Rechtsstaat*. Të tilla kushtetuta e kufizojnë politikën me anë të mjeteve ligjore, i strukturojnë në mënyrë të hollësishme marrëdhëniet midis pushteteve, ndihmojnë në integrimin e shoqërive dhe ofrojnë një model praktik të rregullit legjitim demokratik në një shtet.³¹⁶ Pa një kulturë të thellë kushtetutshmërie, demokracia formale kthehet në sipërfaqësore dhe e korruptuar. Një demokraci kushtetuese e vërtetë dhe

³¹⁰ Maruste, Rait, *The Role of the Constitutional Court in Democratic Society*, Juridica International XIII/2007 (i aksesueshëm në <http://www.juridicainternational.eu/index/2007/vol-xiii/the-role-of-the-constitutional-court-in-democratic-society/>), fq.9.

³¹¹ Saliu, Kurtesh, *E drejta Kushtetuese*, Libri i parë, Shtëpia botuese "Timegate" Prishtinë 2004, fq.96.

³¹² Harutyunyan, Gagik, *Constitutional Culture: The Lessons of History and the Challenges of Time*, 2009 Yerevan, fq.189, ISBN 978-99930-66-51-4, fq.189.

³¹³ Traja, Kristaq, *Drejtesia Kushtetuese*, Shtëpia botuese "Luarasi", Tiranë 2000, fq.12.

³¹⁴ Traja, vep. cit., fq.41 dhe Anastasi, Aurela, *E drejta Kushtetuese e Krahasuar*, Tiranë, 2009, fq. 24-28.

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Dobner, Petra & Loughlin, Martin, *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford Constitutional Theory Series 2010, fq.xi (i aksesueshëm në <http://ukcatalogue.oup.com/product/9780199585007.do>).

funkionale bazohet, para së gjithash, në mendimin, vlerat, dëshirën e mirë dhe praktikën, besimin dhe eksperiencën. Gjykatat u japin formë vendimeve të tyre sipas këtyre vlerave, sipas parimeve me vlerë universale dhe argumenteve që përfshihen në gërmat dhe kuptimin e Kushtetutës, duke përdorur logjikën dhe metodologjinë e interpretimit ligjor.³¹⁷

2. Kushtetuta Shqiptare: vlerat *versus* antivlerat

Në Shqipëri, vala e ndryshimeve demokratike u shoqërua me hartimin e kuadrit kushtetues, i njohur ndryshe si “Ligjet për Dispozitat Kryesore Kushtetuese” (*në vijim “LDKK”*). E ideuar si një paketë ligjesh kushtetuese, LDKK-ja fillimisht përfshiu ligjin nr.7491, datë 29.4.1991, i cili hodhi bazat e shtetit juridik dhe demokratik të një republike parlamentare, ku populli ishte mbajtës dhe ushtrues i sovranitetit kombëtar, ku dinjiteti i njeriut, të drejtat dhe liritë e tij, zhvillimi i lirë i personalitetit të tij si dhe rendi kushtetues, barazia para ligjit, drejtësia shoqërore e përkrahja shoqërore dhe pluralizmi janë baza e këtij shteti, i cili ka për detyrë t’i respektojë e mbrojë ato. Parimi themelor i organizimit shtetëror ishte ndarja e pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe atij gjyqësor dhe organet e larta të pushtetit shtetëror ishin Kuvendi Popullor e Presidenti i Republikës³¹⁸, kurse Këshilli i Ministrave evidentohet si organi më i lartë i administratës shtetërore.³¹⁹ Populli e ushtronte pushtetin nëpërmjet organeve përfaqësuese të tij, si dhe me referendum. Organet përfaqësuese zgjidheshin me votim të lirë, të përgjithshëm, të barabartë, të drejtpërdrejtë dhe të fshehtë.³²⁰

Parashikimi i parimeve kushtetuese ishin shenja e parë e jetës së një realiteti të ri dhepo ashtu, e garancive të reja ndaj çdo përpjekjeje për rikthimin e së kaluarës diktatoriale. Këto rregullime të natyrës kushtetuese, që shfuqizuan Kushtetutën e RPSSH-së të vitit 1976 dhe ndryshimet e mëvonshme të saj, hynë në fuqi menjëherë.³²¹ Dëshira për krijimin dhe forcimin e shtetit të së drejtës, për pranimin e vënien në zbatim të standarteve demokratike në fusha të ndryshme të jetës, të praktikave më të mira evropiane dhe botërore të organizimit shtetëror, me qëllim hedhjen pas, njëherë e përgjithmonë, të eksperiencës diktatoriale, do t’i jepte jetë plotësimeve të paketës kushtetuese.

Në harkun kohor prej një viti, Kuvendi Popullor miratoi ligjin nr. 7561, datë 29.4.1992 duke shtuar një kre më vete në ligjin nr. 7491, datë 29.4.1991 me titull “Organizimi i drejtësisë dhe Gjykata Kushtetuese”, që parashikonte rregullime të veçanta mbi sistemin gjyqësor (nenet 1-16), krijonte Gjykatën Kushtetuese (nenet 17-28) dhe parashikonte edhe dispozita kalimtare (nenet 29-33). Këto norma kushtetuese hynë në fuqi menjëherë duke qenë burimi i vetëm i referimit për çështje të organizimit dhe funksionimit të organeve kushtetuese dhe institucioneve të parashikuara shprehimisht në to. Proçesi kushtetues gjatë viteve 1992-1993 u gërshetua edhe me punën për hartimin e dispozitave kushtetuese në plotësim të boshllëqeve të shumta që u trashëguan nga ligji kushtetues i vitit 1991.³²²

Referendumi i vitit 1994 nuk pati sukses në miratimin e draftit të parë të Kushtetutës së re. Shqipëria, në kushtet e një shoqërie të ndarë politikisht dhe të fragmentuar nga konflikte midis partive politike, nuk e pati të lehtë të identifikonte një zgjidhje kushtetuese të

³¹⁷ Maruste, vep.cit., fq.9.

³¹⁸ Ligji nr.7491, datë 29.4.1991, “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”, Kreu II, pikat “A” dhe “B”

³¹⁹ Kreu III “Organet më të larta të administratës shtetërore”.

³²⁰ Shih nenet 1-3 të ligjit nr.7491, datë 29.4.1991.

³²¹ Po aty, nenet 45 dhe 46.

³²² Loloçi, Krenar, *Një vështrim mbi proceset dhe tiparet e projekteve dhe akteve kushtetuese*, Debati Kushtetues, Vëllimi I, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë 2006, fq.IX.

përbashkët. Bashkekzistenca e identitetit tradicional shqiptar me trashëgiminë kushtetuese evropiane ishte një problem që nuk mund të zgjidhej lehtësisht.³²³ Për Shqipërinë ishte e nevojshme të kalonte përmes një udhe kushtetuese tranzitore dhe të përkohshme, deri sa të krijoheshin konceptime dhe këndvështrime disi më të gjera dhe më racionale për parimet dhe funksionimin e ekonomisë së tregut, për organizimin dhe funksionimin e organeve kryesore të shtetit, qendrore e lokale, etj.³²⁴

Kushtetuta u miratua në vitin 1998 duke konfirmuar përfundimisht vendosmërinë e popullit shqiptar për të ndërtuar shtetin e së drejtës, demokratik e social, për garantimin të drejtave dhe lirive themelore dhe vlerave të tjera kombëtare, Ligji themelor erdhi në jetë për të eliminuar tërësisht trashëgiminë e sistemit monist dhe për t'i hapur rrugën integritetit evropian të Shqipërisë. Institutet e sanksionuara nga Kushtetuta kanë qenë një përvjelje e përvojave më të mira të konstitucionalizmit në fazën e historisë kushtetuese që u zhvillua pas rënies së murit të Berlinit. Ajo është një kushtetutë e ndërtuar mbi modelet e gatshme të periudhës së tretë të konstitucionalizmit. Ky dokument themelor i ka qëndruar kohës për shkak të garancive konstitucionale ku mund të përmenden kontrolli i kushtetutshmërisë së normave, epërsisë mbiligjore të akteve ndërkombëtare, klauzolave të integritetit ndërkombëtar, thirrjes së drejtpërdrejtë të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, rishikimit të Kushtetutës nga një shumicë e cilësuar, garantimit të të drejtave të njeriut jo vetëm nga gjyqtari kombëtar por dhe ai ndërkombëtar, zbatimin e drejtpërdrejtë, etj.³²⁵

Kushtetuta e vitit 1998 përfaqësonte përpjekjen e elitave shqiptare për të hapur një dritare të re në historinë e ndërtimit të shtetit shqiptar, por tashmë e formësuar në trajtën më moderne, atë të shtetit të së drejtës. Ky element konfirmohet nga fakti që Kushtetuta, u vendos në majën e piramidës së akteve normative, element që përbën një aspekt thelbësor të parimit të shtetit të së drejtës. Po ashtu, ligji themelor gëzonte *a priori* një legjitimitet të tillë, tipar, që i dha të tjera ngjyrimë dhe dimensione organeve kushtetuese të parashikuara në të. Epërsia e Kushtetutës është vlerësuar si një tipar i rëndësishëm për krijimin e strukturave shtetërore të qëndrueshme. Ajo e mban Kushtetutën jashtë zhvillimeve të politikës së zakonshme, struktura të tjera themelore qëndrojnë jashtë politikave elektorale duke siguruar kështu paprekshmërinë e sistemit shtetëror pavarësisht rezultateve të zgjedhjeve, pavarësisht forcave politike që do t'i fitojnë zgjedhjet.³²⁶

Kushtetuta për herë të parë formatoi në mënyrë të plotë të drejtat, vlerat, parimet, mekanizmat, proceset dhe perspektivën evropiane të Shqipërisë.³²⁷ Preambula e Kushtetutës ofron dimensionin e një dokumenti sa tradicional aq dhe modern. Pjesa normative e saj përcakton parime themelore që sanksionojnë formën e shtetit dhe të qeverisjes, parimin e ndarjes dhe balancimit midis pushteteve, parimin e sigurisë juridike, raportin midis të drejtës së brendshme dhe asaj ndërkombëtare, të drejtat dhe liritë themelore, qeverisjen vendore,

³²³ Bartole, Sergio, Anëtar i Komisionit të Venecias, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese e RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013, fq.39-52.

³²⁴ Loloçi, vep.cit., fq.XIX.

³²⁵ Anastasi, Aurela, *Kushtetuta si themel i bashkëjetesës politike e shoqërore në kontekstin historik dhe evolutiv*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese e RSH-së me rastin e 15-vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013 fq.63-71.

³²⁶ Omari, Luan & Anastasi, Aurela, *E drejta Kushtetuese*, Shtëpia Botuese, ABC, Ribotim 2010, fq.24.

³²⁷ Traja, Kristaq, *Kushtetuta, arritjet dhe rruga drejt një Republike të Dytë*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 nëntor 2013 fq.75-88.

mjetet për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë (referendumi), rregullat për rishikimin e saj, institucionet kushtetuese si: Avokati i Popullit, Gjykata Kushtetuese, Prokuroria, etj.

Hartuesit e Kushtetutës shqiptare u kujdesën që ajo të garantonte mundësitë për krijimin e një pëlqimi publik të qëndrueshëm dhe të përbante zgjidhjet për kapërcimin e çdo lloj konfrontimi publik. Po ashtu, misioni i tyre ishte hartimi i një Kushtetute, e cila nuk duhet të çonte drejt mosmarrëveshjeve kushtetuese, përkundrazi, ajo duhet të siguronte nxitësit më të fortë të mundshëm për zhvillimin e shoqërisë. Hartuesit e Kushtetutës ndoshta nuk e kishin menduar rrezikun e krijimit në të ardhmen të një shoqërie të pakonfiguruar, e cila mund të ishte rezultat i mbështetjes së saj mbi një bazë të dobët, ku kjo e fundit është rezultat i zgjidhjeve kushtetuese të paplota, por ajo çfarë është e pakundërshtueshme ka të bëjë me faktin që ata parashikuan krahas supremacisë së Kushtetutës edhe sistemin e nevojshëm për vetëmbrojtje.

Krijimi i Gjykatës Kushtetuese, së cilës iu njoh kompetenca e mbrojtjes, garantimit, interpretimit përfundimtar të Kushtetutës, ishte hapi më i rëndësishëm në rrugën drejt krijimit të shtetit të së drejtës aq shumë të munguar dhe të dëshiruar në Shqipëri. Tashmë, rendi kushtetues shqiptar kishte garantin e vet, mbi legjitimitetin e të cilit nuk duhej të kishte dyshime, pasi ai ishte konceptuar mbi eksperiencat më pozitive të gjykatave kushtetuese evropiane dhe më gjerë. Drejtësia kushtetuese është institucioni dhe teknika që garanton respektimin e hierarkisë së burimeve të së drejtës dhe me këtë supremacinë e normës kushtetuese, si normë eprore në një sistem juridik. Drejtësia kushtetuese është funksion i arbitrit të kompetencës midis pushteteve publike dhe po ashtu është funksion i zbatimit të rregullave kushtetuese pavarësisht nëse palët janë pushtete publike ose subjekte të tjera.³²⁸ Qëllimi kryesor i kontrollit kushtetues apo drejtësisë kushtetuese në Shqipëri, ashtu si dhe në vende të tjera, veçanërisht në fushën e kontrollit dhe balancës midis pushteteve, ka qenë dhe mbetet identifikimi, vlerësimi dhe korrigjimi i vazhdueshëm, i pandërprerë dhe sistematik i ndërprerjeve të ekuilibrit kushtetues. Kontrolli kushtetues është përpjekur të parandalojë riprodhimin e paarsyeshëm të ndërprerjeve funksionale ose akumulimin e energjive negative shoqërore, sepse kur ato arrijnë nivele kritike, mund të marrin përmasa të reja deri në shpërthim.³²⁹ Kontrolli kushtetues, duke siguruar supremacinë e Kushtetutës, është përpjekur të kthehet në një mjet për garantimin e qëndrueshmërisë të shoqërisë pluraliste, e cila mbi bazën e vlerave kushtetuese themelore është e mundur të sigurojë njëtrajshmërinë funksionale dhe dinamike si dhe zhvillimin e pandërprerë.³³⁰

Përballë mungesës së stabilitetit politik, të pasqyruar në ndryshime të nxituara dhe për oportunitet politik, jurisprudenca kushtetuese mbi 20-vjeçare ka qenë alternativa më e qëndrueshme në qartësimin e kuptimit të normave kushtetuese dhe zbutjes së ngërçeve institucionale. Gjykata Kushtetuese, nën ndikimin e faktorëve të brendshëm, si nevoja për qartësimin e tekstit kushtetues dhe harmonizimin e parimeve dhe vlerave të mishëruara në të apo të faktorëve të jashtëm, si nevoja për evropianizimin/ndërkombëtarëzimin e drejtësisë kushtetuese ka bërë të mundur që përmes teknikave të ndryshme interpretuese t'a shndërrojë ligjin themelor në një Kushtetutë të gjallë.³³¹

³²⁸ Traja, vep.cit., fq.13-14.

³²⁹ Harutyunyan, vep.cit., fq.199.

³³⁰ Ibid, fq.200.

³³¹ Berberi, Sokol, *Kushtetuta si instrument i gjallë dhe interpretimi kushtetues*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013 fq.115-135.

Nuk janë të pakta rastet kur bartësit e pushteteve, në ushtrim të funksioneve dhe kompetencave kanë shtrembëruar përmbajtjen e normave kushtetuese deri në kufijtë e cënimit të parimit të ndarjes së pushteteve; kur pushteti legjislativ ka miratuar ligje që cenojnë pavarësinë e institucioneve të pavarura apo parimin e sigurisë juridike dhe të drejtat e njeriut përmes ndërhyrjeve joproporcionale; kur funksioni kontrollues i Kuvendit është ushtruar në shkelje të standardeve kushtetuese; kur pushteti ekzekutiv ka ushtruar funksione legjislative edhe në mungesë të delegimit kushtetues; kur të drejtat dhe liritë themelore nuk janë respektuar nga gjykatat, kur juridiksioni i zakonshëm ka vënë në diskutim vlerën e vendimeve përfundimtare të Gjykatës Kushtetuese, etj.

Edhe pse në mënyrë të vazhdueshme Gjykata Kushtetuese ka qartësuar kufijtë e ushtrimit të pushteteve, mosmarrëveshjet midis pushteteve, përplasjet dhe ngërçet institucionale përsëriten. Krahas faktit se gjyqtarët kushtetues në procesin e interpretimit e tekstit të Kushtetutës dhe të idesë së krijimit të “*living constitution – kushtetutës së gjallë*” gjenden përpara kufizimeve procedurale, materiale dhe etike³³². Por edhe në mungesë të kufizimeve të tilla, Gjykata Kushtetuese nuk mundet të garantojë e vetme ekuilibrat institucionalë, të korrigjojë mangësitë e normave kushtetuese, të përballet gjithashtu vetëm me sfidën e ndërtimit të shtetit të së drejtës dhe akoma më pak të jetë ligjvënës pozitiv në kuptimin klasik.

Pavarësisht kontributit dhe rolit që ka luajtur Gjykata kushtetuese në zbutjen e përplasjeve institucionale, sërisht periudha e tranzicionit në Shqipëri ka qenë e gjatë dhe e shoqëruar me periudha të pëlqimit politik ashtu dhe kriza politike të skajshme. Në këtë moment të zhvillimit të shoqërisë shqiptare çdokush është në gjendje të reflektojë lidhur me bilancin midis avantazheve dhe disavantazheve të ligjit themelor dhe po ashtu të kontributit të çdo aktori dhe faktori në këtë drejtim. Është e natyrshme që ngjarjet e çdo viti që mban mbi supe Kushtetuta shqiptare të kenë lënë gjurmë veçanërisht në dimensionin në të cilin janë shfaqur normat kushtetuese: një pjesë e tyre mbeten sërisht burim vlerash, kurse disa të tjera janë transformuar në burim antivlerash për rendin kushtetues.

Analiza e mësipërme (por jo vetëm) është shembull i vlerave që përmban dhe përçon teksti kushtetues. Për sa i përket diskutimit, nëse është mundur që një normë kushtetuese të jetë burim antivlerash, mjafton të rikujtojmë se cila ka qenë përfaqësja e faktorit politik ose e institucioneve që janë interpretues të parë të normës kushtetuese ndaj kuptimit dhe zbatimit të kësaj të fundit.

Përmbajtja e Kushtetutës qëndroi e paprekur deri në vitin 2007, kur Kuvendi i Shqipërisë, në kushtet e një klime politike shumë të tensionuar, miratoi ndryshimet e para që kishin të bënin me zgjatjen e mandatit të organeve të qeverisjes vendore nga 3 në 4 vjet (pika 1 e nenit 109), riformulimin e pikës 1 të nenin 157 që përcaktonte përbërjen dhe procedurat e emërimit të anëtarëve të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (përfshi dhe dispozitën kalimtare).³³³

Në vitin 2008, Kushtetuta iu nënshtrua përsëri ndryshimeve kushtetuese, të cilat për nga shkalla e ndërhyrjes në ekuilibrat institucionale dhe shtetërore lënë shumë për të diskutuar dhe për të dëshiruar. Ligji nr. 9904, datë 21.04.2008 ndryshoi nenin 64 të Kushtetutës, që parashikon sistemin zgjedhor (nga sistem i përzier në sistem proporcional rajonal), nenin 65 që përcakton rregullat për zgjedhjet e përgjithshme, nenin 67 mbi kompetencën e Presidentit të Republikës për mbledhjen e Kuvendit, nenin 68 mbi modalitetet e paraqitjes së listave të

³³² Ibid.

³³³ Ndryshimet kushtetuese u shoqëruan edhe me ndryshimet përkatëse në Kodin Zgjedhor.

kandidatëve për deputetët, nenet 87 dhe 88 që përcaktojnë procedurën e zgjedhjes së Presidentit, fillimin dhe mbarimin e mandatit presidencial, nenet 104 dhe 105 që përcaktojnë respektivisht mocionin e besimit dhe të mosbesimit, pikat 1 dhe 4 të nenit 149 duke përcaktuar për herë të parë mandat për Prokurorin e Përgjithshëm, si dhe shfuqizimin e pjesën e XII-të që parashikonte Komisionin Qendror i Zgjedhjeve si organ kushtetues. Sipas vlerësimeve të ekspertëve të Komisionit të Venecias të Këshillit të Evropës, shumica e ndryshimeve ishin përmirësime dhe qartësime të tekstit ekzistues, ndërsa ndryshimet në nenet 104 mbi mocionin e besimit dhe nenin 149 mbi Prokurorin e Përgjithshëm u cilësuan si një hap pas, që çenonte pavarësinë e këtyre institucioneve.³³⁴

Në një përpjekje për të evidentuar ato norma kushtetuese që janë transformuar në burim antivlerash për rendin kushtetues mund të përmendim nenin 87 që përcakton zgjedhjen e Presidentit të Republikës. Ky organ kushtetues është ideuar si një organ neutral, i cili duhet të luajë një rol integruar në shoqëri, të sigurojë integritetin e rendit kushtetues si dhe të përfaqësojë unitetin e popullit.

Konceptimi i Presidentit si Kreu i shtetit, sipas praktikave ndërkombëtare komentohet më tepër si një përcaktim formal sesa substancial. Ky koncept është më tepër një kategori kushtetuese formale, që nuk nënkupton që Presidenti vishet me karakteristika qeverisëse.³³⁵ Funksioni i Kreut të shtetit duhet parë në përputhje me tërë sistemin kushtetues dhe kompetencat që i janë veshur institucioneve të tjera shtetërore përderisa funksioni kushtetues i Presidentit ka më shumë theks ceremonial. Megjithatë, ky funksion kërkon integritet moral dhe përmbajtje meritore, meqë materializimi i vendimeve në kuadër të këtij funksioni duhet të përfaqësojë të mirën publike/shtetërore para interesave elektorale/partiake. Nga ana tjetër, konceptimi i tij si përfaqësues i unitetit të popullit, kërkon që të mos lejohet që t'i përkasë as pasivisht një partie politike.³³⁶

Ndryshimi i formulës së zgjedhjes së Presidentit nga konsensuale në politike, duket se çënon standartet kushtetuese dhe si e tillë përbën një antivlerë për rendin kushtetues, sepse delegjtimon funksionin e Presidentit të Republikës, por gjithashtu e shndërron performancën e tij në burim të vazhdueshëm ngërçesh institucionale.

Një tjetër çështje e debatueshme ka qenë dhe mbetet zgjedhja e anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të Gjykatës Kushtetuese, në drejtim të kriterëve që ata duhet të përmbushin dhe të kuorumit të nevojshëm për zgjedhjen e tyre çka do të mundësonte evitimin e çdo lloji akuze për përkatësi politike, nisur nga ngjyrimi politik i mazhorancave që i kanë votuar. T'u japësh nuanca politike gjyqtarëve të lartë dhe akoma më keq atyre kushtetues, do të thotë të ndërtosh një sistem të minuar të dhënies së drejtësisë së zakonshme apo asaj kushtetuese dhe për rrjedhojë, delegjtimon funksionin që atyre u është besuar. Edhe në këtë kontekst, normat kushtetuese që rregullojnë çështjet e mësipërme janë kthyer në burim antivlerash për rendin kushtetues.

Edhe neni 104 i Kushtetutës është një shembull që bie ndesh me raportet midis pushteteve dhe garantimin e ekuilibrave midis tyre. Ndryshimi tronditës që sjell ky nen, shpërndarja e Kuvendit, në rast të mosvotimit nga shumica e kërkuar të një mocioni besimi të kërkuar nga Kryeministri, është tregues i antivlerave që mund të sjellë një ndryshim

³³⁴CDL-AD(2008)033, *Opinion on the Amendments to the Constitution of the Republic of Albania*, Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary session on the basis of comments by Mr Sergio BARTOLE (Member, Italy) Mr Jeffrey JOWELL (Member, United Kingdom) Mr Oliver KASK (Member, Estonia), 15 Dhjetor 2008.

³³⁵Hasani, Enver & Cukalovic, Ivan, *Komentar i Kushtetutës së Kosovës*, Botimi I, 2013, fq. 386.

³³⁶Ibid, fq.387-389.

kushtetues për oportunitet politik. Formulimi i nenit 104 ngjason pjesërisht me atë të nenit 67 të Ligjit Bazë të Gjermanisë, por në ndryshim ky i fundit parashikon dhe mekanizmin për të evituar shpërndarjen e Bungestagut, konkretisht zgjedhjen nga ky i fundit të Kancelarit Federal sa më shpejt të jetë e mundur. Në këtë kuptim, edhe referimi pjesërisht në modele ekzistuese, duke sjellë formulime të cingura mund të mund të përbëjë një tjetër rrezik për krijimin e precedentëve negativë dhe për rrjedhojë burim antivlerash.

Analiza e mësipërme, e cila nuk është aspak shteruese në lidhje me raportin midis vlerave dhe antivlerave që gjenerojnë normat kushtetuese, kërkon një zgjidhje emergjente dhe më mirë sesa një reformë kushtetuese asnjë mekanizëm ekzistues nuk mund të shërbejë për riparimin e problematikave të hasura në këto vite të ekzistencës së Kushtetutës shqiptare.

3. Reforma kushtetuese: Spiranca drejt integritetit

Në kohë mirëqenieje, Kushtetuta dhe ligjet zbatohen më butë dhe më saktë; në kohë varfërie dhe krize, siç gjendemi ne sot, Kushtetuta zbatohet me fërkime të mëdha, por edhe aty-këtu zbulon dobësitë e veta, korrigjimi i të cilave kërkon mendime. Kjo mund të çonte në ndryshime të shpeshta, çka i bie ndesh ngurtësisë së saj si cilësia më e parë që duhet të ketë një Kushtetutë për të siguruar stabilitetin politiko-juridik. Në një vend që lëviz me shpejtësi drejt përparimit dhe hyrjes në një sistem të integruar, Kushtetuta nuk mund të ketë ngurtësi të madhe, por nga ana tjetër edhe dinamizmi që buron nga një sistem shtetëror me defekte kushtetuese nuk mund të jetë i pranueshëm. Ky ushtrim balancues midis këtyre fenomeneve është më i vështiri për t'u bërë.³³⁷

Mungesa e besimit dhe shpresës në institucionet politike krijojnë një shtet të së drejtës të dobët ku rregullat dhe ligjet injorohen. Për të evituar ndërtimin e një rendi kushtetues në çënim të kushtetutshmërisë dhe primeve e vlerave të tjera bashkëkohore nevojitet një reformë kushtetuese gjithëpërfshirëse. Përgjithësisht qëllimi i reformave kushtetuese është qartësimi dhe rinovimi i raportit midis shtetit dhe qytetarëve të tij. Ky proces rinovimi ndikohet në mënyrë domethënëse nga fakti nëse ka qeverisje të mirë, e cila kontribuon pozitivisht në funksionimin e demokracisë dhe ekonominë në përgjithësi. Pritshmëria e publikut është qeverisja e përgjegjshme, e cila siguron edhe shërbime cilësore. Besimi ka të bëjë më shumë me ndërveprimin midis njerëzve; ka të bëjë me krijimin e një mjedisi ku pushteti nuk është një pengesë për këtë ndërveprim dhe ku njerëzit kanë akses ndaj informacionit që u nevojitet për të ndërvepruar dhe për të qenë pjesëmarrës. Nëse ka besim atëherë krijohet një marrëdhënie bashkëpunimi dhe pjesëmarrjeje, që në vetvete çon në vendimmarrje më cilësore.³³⁸

Reforma është një përpjekje e vazhdueshme dhe matja e progresit është e rëndësishme për të kuptuar nëse demokracia po ecën në kahun e duhur, atë të dëshiruar. Në nivel konceptual, të matësh suksesin e reformës kushtetuese nevojitet t'i kushtosh vëmendje katër elementeve: primeve kushtetuese, vlerave, institucioneve dhe procedurave. *Parimet kushtetuese* përfshijnë një sistem demokratik qeverisjeje bazuan në rregullin e ligjit, një gjyqësor të pavarur, proces të rregullt ligjor, akses në drejtësi, mbrojtje të të drejtave themelore të njeriut, transparencë dhe akses, zgjedhjet lira e të ndershme, përfaqësim dhe delegim. *Vlerat themelore* përfshijnë barazinë, paanshmërinë, drejtësinë sociale, diversitetin

³³⁷ Ibid, vep.cit, fq.87.

³³⁸ Dakolias, Maria, *Are We There Yet?: Measuring Success of Constitutional Reform*, Vanderbilt Journal of Transnational Law, fq.1118-1231, Vol. 39, 2006.

fetar, rajonal, kulturor, identitetin kombëtar, etj. *Institucionet* janë ato të cilat mbështesin ndarjen dhe balancimin e pushteteve në demokraci. *Procedurat* përfshijnë procesin e vendimmarrjes dhe rolin e qeverisë dhe të qytetarëve në këto procedura.³³⁹

Sfidat e Kushtetutës përballë realitetit të ri evropian janë të ndryshme dhe të shumta, megjithatë ky konstatim nuk duhet të jetë justifikimi i ndërhyrjeve jo harmonike në parimet e vlerat e përcaktuara nga normat kushtetuese. Në këtë kuptim, miratimi i ndryshimeve kushtetuese të vitit 2007 dhe 2008 vetëm me konsensus politik, pa pjesëmarrje, për qëllime të oportunitetit politik, ndërkohë që është shmangur ndryshimi i saj për qëllime integruese përbëjnë precedentë negativë për rendin kushtetues. Deri më sot, vetëm ndryshimi i vitit 2012, që ndërroi regjimin kushtetues të imunitetit parlamentar dhe atij të gjyqtarëve, ishte një ndryshim i nevojshëm në kuadrin e luftës kundër korrupsionit dhe reformave integruese.³⁴⁰ Fatmirësisht në fillesat e konceptimit të këtij procesi nuk mungojnë konstitucionalistë e ekspertë të fushës që paraqesin ide të qarta dhe propozime konkrete që mund të cilësohen si të guximshme. Në terma shumë sfidues Kristaq Traja, një nga hartuesit e Kushtetutës së vitit 1998, e përkufizon këtë proces si “*rrugën drejt Republikës së Dytë*”, duke evidentuar si nevojë primare rivendosjen e autoritetit të Presidentit, zgjedhjen e tij me votë popullore dhe kompetencë deri në shpërndarjen e Parlamentit. Propozon edhe krijimin e Senatit, dhomës së dytë të Kuvendit, sepse në kushtet aktuale formula zgjedhore prodhon një përplasje të egër, të thatë për shkak të kulturës rudimentare politike, ndërmjet mazhorancës dhe opozitës. Pushtetit gjyqësor, Kushtetuta duhet t’i japë mjetet e vetëmbrojtjes.³⁴¹

Mungesa e ndarjes strikte midis pushteteve, veçanërisht midis atij legjislativ dhe ekzekutiv, evidentohet si një tjetër mangësi e sistemit nga Prof. Aurela Anastasi, e cila argumenton se: “Për një Republikë Parlamentare si Shqipëria, qëndrueshmëria e qeverisjes synohet të vendoset përmes mekanizmave të “*parlamentarizmit të racionalizuar*”, duke sjellë një shtrembërim në transpozimin e parimit të ndarjes së pushteteve nga teoria në praktikë. Këtij shtrembërimi, i cili bazohet thuhet në njësimin e shumicës parlamentare që miraton ligjet me ekzekutivin e dalë prej saj, i shtohet edhe pajtueshmëria e funksionit të anëtarit të Këshillit të Ministrave me atë të deputetit”.³⁴² Po ashtu mbetet i domosdoshëm edhe ndryshimi i nenit 12/3 i Kushtetutës, i cili parashikon rastin e dërgimit të forcave ushtarake shqiptare jashtë vendit dhe lejimin e forcave të huaja ushtarake në territorin shqiptar, ndryshim i cili duhet të ishte bërë me rastin e anëtarësimit të Shqipërisë në NATO.³⁴³

Në kuadër të analizës së funksioneve të Kushtetutës dhe sfidave të saj përballë realitetit të ri evropian, ish gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese, Sokol Sadushi, trajton si çështje që duhet të jenë në fokus të reformës së ardhshme kushtetuese funksionalitetin e ligjit themelor përmes evitimit të supermazhorancave parlamentare; krijimin e Parlamentit dydhomësh si filtër i procesit ligjvënës; rishikimin e formulës së zgjedhjes dhe shkarkimit të funksionarëve të lartë; rishikimin e kompetencave të Gjykatës Kushtetuese duke e cilësuar si të kufizuar juridiksionin e shqyrtimit të kërkesave të individëve për cënimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor; apo nevojë e kontrollit të kushtetutshmërisë së amendamenteve kushtetues

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ Anastasi, Aurela, *Kushtetutën se ndryshon vetëm politika*, Intervistë botuar në Revistën Java 25.02.2014 (i aksesueshëm në www.shtetiweb.org).

³⁴¹ Traja, vep.cit. fq.81.

³⁴² Anastasi, A., *Zhvillimet doktrinare për një parim të rishikuar të ndarjes së pushteteve dhe jurisprudence kushtetuese*, botuar në përmbledhjen e kumesave të mbajtura në Konferencën Ndërkombëtare “Ndarja dhe balancimi i pushteteve”, organizuar me rastin e 20 vjetorit të Gjykatës Kushtetuese, 8-9 Qershor 2012, f.83

³⁴³ Anastasi, vep.cit.

përpara se të shtrohen për referendum etj. Çështja e fundit trajtohet gjerësisht edhe nga Arta Vorpsi, e cila sugjeron se duhet të rishikohet aspekti i një kontrolli real të amendamenteve kushtetuese: ose çdo amendament kushtetues i ndërmarrë nga Kuvendi të hidhet ne referendum ose Gjykata Kushtetuese të kontrollojë amendamentet kushtetuese pas miratimit të tyre nga Kuvendi dhe para hyrjes së tyre në fuqi, sepse në fund të fundit, roli i saj është mbrojtja e kushtetutshmërisë dhe interpretimi përfundimtar i Kushtetutës.³⁴⁴

Krahas kontributeve të mësipërme, me qëllim edhe forcimin e legjitimitetit të Gjykatës Kushtetuese do të ishte me vlerë që përfundimet në të cilat ka arritur jurisprudenca kushtetuese në kuadër të qartësimit dhe përshtatjes së tekstit kushtetues me nevojat e kohës të shërbenin si një burim orientimi për hartimin e tekstit të amendamenteve kushtetuese.³⁴⁵ Në çdo rast kryefjala e reformës duhet të jetë garantimi i kushteve të *pactum societatis*, garantimit të të drejtave dhe lirive themelore dhe në këtë kuptim, përfshirja e një dispozite mbi detyrimin e të gjitha autoriteteve për mbrojtjen e dinjitetit njerëzor do të ishte një vlerë e shtuar për ligjin themelor.³⁴⁶

Reforma kushtetuese është kthyer tashmë në një dukuri që shoqëron vendet të cilat aspirojnë integrimin në BE.³⁴⁷ Në këtë kontekst, sfidat e këtij procesi lidhen me çështje si kufizimi i sovranitetit, zgjedhja e përfaqësuesve për në Parlamentin Evropian dhe kompetencat e institucioneve në raport me BE-në. Por duhet të pranojmë se në rastin e Shqipërisë shkaqet të cilat shtrojnë nevojën e reformës kushtetuese i kapërcejnë kufijtë e çështjeve që kanë të bëjnë vetëm me integrimin evropian, sepse ato shfaqen në çdo aspekt të rendit kushtetues shqiptar duke përfshirë faktorë jetikë për të ardhmen e shoqërisë shqiptare.

4. Dilema e kulturës kushtetuese

Kultura kushtetuese përkufizohet si tërësia e sistemit të vlerave të caktuara, mbi të cilat bazohen bindja, ndërgjegjësimi, perceptimi ligjor dhe ndërgjegjja ligjore e komunitetit shoqëror, e cila historikisht, është formuar mbi marrëveshjen sociale, duke përcaktuar rregullat kryesore të sjelljes dhe nevojën e garantimit të tyre. Gjithashtu, kultura kushtetuese karakterizon cilësinë dhe nivelin e raporteve midis subjekteve kushtetuese dhe është përcaktuese e nivelit të “pjekurisë” së tyre në marrëdhëniet e ndërsjellta ligjore.³⁴⁸

Nuk është e lehtë të pranosh apo të mohosh nivelin e kulturës kushtetuese së një kombi të caktuar. E vërteta historike është se çdo vend dhe komb ka përshkruar rrugën e vet të formimit të kulturës kushtetuese dhe të vendosjes së marrëdhënieve kushtetuese, duke huazuar në një masë ose një tjetër eksperiencën e të tjerëve, duke bërë shtesa apo ndryshime që burojnë nga sistemi i vet i vlerave. Aspekti thelbësor dhe themelor në këtë proces është që

³⁴⁴ Vorpsi, Arta, *Rishikimi i Kushtetutës*, Revista Studime Juridike, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Nr.1/2012

³⁴⁵ Në këtë drejtim përmendim orientimet e dhëna nga Gjykata Kushtetuese në vendimet që trajtojnë kompetencën e Këshillit të Ministrave për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit. Në këtë aspekt paraqet rëndësi që neni 101 i Kushtetutës të përcaktojë edhe mundësinë e riparimit të pasojave në rast mosmiratimi të aktit normative nga Kuvendi (modeli italian).

³⁴⁶ Ligji Bazë i Gjermanisë, që e parashikon këtë në nenin 1, do të ishte një model i përshtatshëm referimi.

³⁴⁷ Karlsson, Christer, “Comparing Constitutional Change in European Union Member States”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 3, pp. 566-81. Sipas studimeve të kryera, ndryshimet kushtetuese kanë qenë si të shprehura ashtu dhe të nënkuptuara. Në vende si Austria, Gjermania dhe Sllovakia ndryshimet kushtetuese të shprehura kanë qenë mënyra dominuese e reformës kushtetuese. Në ekstremin tjetër renditen vende si Danimarka, Estonia, dhe Italia, të cilat janë mbështetur ekskluzivisht në ndryshimet kushtetuese të nënkuptuara dhe kushtetutat e të cilave pothuajse heshtin tërësisht mbi çështjet e integritimit në BE.

³⁴⁸ Harutyunyan, fq.23.

kultura kushtetuese dhe vetë Kushtetuta nuk mund të jenë sende të nevojshme që mund të importohen ose eksportohen. Këto realitete formohen mbi bazën e sistemit të vlerave të një shoqërie të veçantë.³⁴⁹

Kushtetutshmëria është shprehja e fundit e kulturës kushtetuese në një shoqëri demokratike dhe siç dihet ai përbën një fenomen kompleks socio-politik dhe ligjor. Para së gjithash, ai presupozon ekzistencën e demokracisë kushtetuese në sistemin shtetëror dhe në të gjitha aspektet e raporteve sociale. Për arritjen e këtij objekti, nevojiten, përveç të tjerash, ekzistenca e disa garancive të detyrueshme, të tilla si njohja dhe aderimi në objektiva kushtetues dhe parime themelore nga shteti dhe e gjithë shoqëria, ekzistenca e autoriteteve shtetërore në përputhje me parimet kushtetues, ndërtimi i një sistemi ligjor që respekton parimin e shtetit të së drejtës, mbrojtje të besueshme të rendit kushtetues dhe të supremacisë së Kushtetutës.³⁵⁰

Edhenormat kushtetuese është, gjithashtu, e nevojshme të jenë të dukshme në jetën e përditshme, që publiku të shfaqë një sjellje të qëndrueshme ndaj tyre, duke formuar cilësi reale të kulturës kushtetuese publike dhe për t'i ngritur ato në nivelin e përbërësit organik të kulturës kombëtare. Në këtë fazë, kultura kushtetuese fiton një cilësi të re në sistemin social dhe shtetëror ku, së bashku me Kushtetutën, ekziston edhe kushtetutshmëria, ku normat dhe vlerat kushtetuese janë një realitet i gjallë, ku ka lindur mjedisi i duhur dhe i mjaftueshëm për zhvillimin e demokracisë kushtetuese, ku normat kushtetuese kanë efekt të drejtpërdrejtë, ku ekziston një sistem efektiv kontrolli, ku Kushtetuta nuk është një instrument në duart e shtetit, por një ligj themelor i shoqërisë, një mjet për të siguruar zhvillimin harmonik dhe të qëndrueshëm të shoqërisë, jo vetëm përmes përkufizimit të rregullave bazë të sjelljes, por edhe përcaktimit të kufijve për autoritetet, duke i kufizuar ato me ligj. Në këtë rast kemi të bëjmë me nocionin e “kulturës kushtetuese demokratike” karakteristikë e sistemit social demokratik, ku elementet e kulturës kombëtare dhe asaj universale janë në harmoni.³⁵¹

Niveli i kulturës kushtetuese përcaktohet, gjithashtu, nga niveli i zgjidhjeve kushtetuese, qartësia dhe progresi i parimeve kushtetuese, zgjidhjet për zbatimin e tyre dhe të ashtuquajturat “pjekuria” dhe “shija” kushtetuese.³⁵² Në këtë kuptim, për sa kohë kultura kushtetuese është përcaktuese në zgjedhjen e modelit të demokracisë kushtetuese dhe strategjinë e saj, atëherë ka ardhur pikërisht koha që me këtë reformë kushtetuese të tregojmë nivelin e pjekurisë kushtetuese dhe shijet në këtë drejtim.

5. Përfundime

Synimi i një Kushtetute është të ofrojë një qeverisje të kufizuar, por shpërdorimin e pushtetit nuk është në gjendje t'a ndalojë asnjë Kushtetutë, sado mirë të jetë e formuluar ajo.³⁵³ Ndërsa në Kushtetutë nuk gjenden mekanizma të tjerë, përveç Gjykatës Kushtetuese për të ndaluar revanshin politik natyrshëm lind pyetja: A është reforma kushtetuese çelësi i suksesit në këtë drejtim? Evidentimi në mënyrë shteruese i problematikave që ka shfaqur

³⁴⁹ Po aty, fq.24.

³⁵⁰ Ibid, fq.91.

³⁵¹ Ibid, fq.22.

³⁵² Po aty.

³⁵³ Sadushi, Sokol, *Funksioni i një Kushtetute dhe sfidat e saj përballë një realiteti të ri evropian*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013 fq.89-105.

rendi kushtetues në Shqipëri është thujtë i pamundur, prandaj çdo studim apo kërkim shkencor i thelluar në këtë fushë mbetet një kontribut me vlerë. Ka ardhur koha që Kushtetuta në formë dhe përmbajtje të jetë shembulli i ligjit themelor të autoritetshëm dhe funksional, i aftë të sigurojë kushtetutshmërinë dhe të ruajë strukturat e rendit kushtetues. Është ligji themelor ai që duhet të garantojë që koncepti i rendit kushtetues ose i quajtur sot identiteti kushtetues, të mbrohet.³⁵⁴

Në rast të rishikimit thelbësor të Kushtetutës, çdo model apo formulë referimi duhet të jetë burim i funksionalitetit dhe qëndrueshmërisë së ligjit themelor. Në këtë proces, i cili duhet të jetë sa më transparent dhe gjithëpërfshirës, kërkohet para së gjithash qartësia e të gjithë aktorëve mbi produktin përfundimtar të reformës kushtetuese dhe jo thjesht një proces reformimi ose modernizimi i sistemit ekzistues me justifikimin se “nga ai na vijnë gjithë të këqijat”. Suksesi i reformës kushtetuese lidhet ngushtësisht me konceptimin e këtij procesi, si garancia më e fortë në kuadër të përpjekjeve për forcimin e shtetit të së drejtës. Vetëm nëse e arrijmë këtë objektiv jetik atëherë mund të themi se kemi kulturë kushtetuese, jemi në gjendje të mbrojmë identitetin kushtetues, të sigurojmë harmoni kushtetuese dhe mbi të gjitha, të meritojmë anëtarësinë në familjen e vlerave evropiane.

Bibliografia

- Anastasi, A. *Kushtetutën se ndryshon vetëm politika*, Intervistë botuar në Revistën Java 25.02.2014 (I aksesueshëm në www.shtetiweb.org)
- Anastasi, A., *E drejta Kushtetuese e Krahastuar*, Tiranë, 2009
- Anastasi, A., *Kushtetuta si themel i bashkëjetesës politike e shoqërore në kontekstin historik dhe evolutiv*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013
- Anastasi, A., *Zhvillimet doktrinare për një parim të rishikuar të ndarjes së pushteteve dhe jurisprudence kushtetuese*, botuar në përmbledhjen e kumtesave të mbajtura në Konferencën Ndërkombëtare “Ndarja dhe balancimi i pushteteve”, organizuar me rastin e 20 vjetorit të Gjykatës Kushtetuese, 8-9 Qershor 2012
- Bartole, S., kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013
- Berberi, S., *Kushtetuta si instrument i gjallë dhe interpretimi kushtetues*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013
- Dakolias, M., *Are We There Yet?: Measuring Success of Constitutional Reform*, Vanderbilt Journal of of Transnational Law, fq.1118-1231, Vol. 39, 2006

³⁵⁴ Rainer, Arnold, *Tradita dhe ndryshimi në ligjin kushtetues – shfaqja e një kulture evropiane kushtetuese*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese e RSH-së me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013, fq.107-114.

- Dobner, P. & Loughlin, M., *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford Constitutional Theory Series 2010, fq.xi (i aksesueshëm në <http://ukcatalogue.oup.com/product/9780199585007.do>)
- Harutyunyan, G., *Constitutional Culture: The Lessons of History and the Challenges of Time*, Yerevan, 2009
- Hirschl, R., *The Political Origins of Judicial Empowerment Through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions*, Laë & Social Inquiry, Vol. 25, No. 1 Winter, 2000)(i aksesueshëm në <http://www.jstor.org/stable/829019>)
- Karlsson, C., *Comparing Constitutional Change in European Union Member States*, Journal of Common Market Studies, Vol. 52, No. 3
- Loloçi, K., *Një vështrim mbi proceset dhe tiparet e projekteve dhe akteve kushtetuese*, Debatë Kushtetues, Vëllimi 1, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë 2006
- Omari, L. & Anastasi, A., *E drejta Kushtetuese*, Shtëpia Botuese, ABC, Ribotim 2010
- Patterson, C. Perry, *Evolution of Constitutionalism*, 32 Minn. L. Rev. 427 (1947-1948) (I aksesueshëm në heinonlinebackup.com/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein...32)
- Rainer, A., *Tradita dhe ndryshimi në ligjin kushtetues – shfaqja e një kulture evropiane kushtetuese*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013
- Sadushi, S., *Funksioni i një Kushtetute dhe sfidat e saj përballë një realiteti të ri evropian*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013
- Sajó, A., *Limiting government, an introduction to constitutionalism*, 1999, Central European University Press
- Saliu, K., *E drejta Kushtetuese*, Libri i parë, Shtëpia botuese “Timegate” Prishtinë 2004
- Sæet, A. (Stone), *Constitutionalism, Rights, and Judicial Power*, Comparative Politics. Ed. D. Caramani. Oxford: Oxford University Press, 2011(i aksesueshëm në http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/77)
- Traja, K., *Drejtësia Kushtetuese*, Shtëpia botuese “Luarasi”, Tiranë 2000
- Traja, K., *Kushtetuta, arritjet dhe rruga drejt një Republike të Dytë*, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 Nëntor 2013
- Ligji nr.7491, datë 29.4.1991 “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”
- CDL-AD(2008)033, *Opinion on the Amendments to the Constitution of the Republic of Albania*, Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary session on the basis of comments by Mr Sergio BARTOLE (Member, Italy) Mr Jeffrey JOWELL (Member, United Kingdom) Mr Oliver KASK (Member, Estonia), 15 Dhjetor 2008

