**Kushtetuta në një vështrim perspektiv**

**1.** Siç e kemi vënë në dukje edhe më lart, përvoja më se dhjetëvjeçare e zbatimit të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë ka treguar se ajo është një dokument i hartuar mirë dhe, në përgjithësi, u është përgjigjur pozitivisht nevojave të shoqërisë shqiptare në këtë periudhë të vështirë tranzicioni.

Duke qenë, në kohën kur u miratua, kushtetuta më e re e vendeve të dala nga regjimi komunist, në hartimin e saj u përfitua edhe nga përvoja e vendeve të tjera, duke pasur edhe ndihmën e çmuar të një institucioni prestigjioz, siç është Komisioni “Demokracia nëpërmjet të drejtës”, ose Komisioni i Venecies.

Pavarësisht nga cilësitë e Kushtetutës sonë, ajo natyrisht mund të ketë edhe zgjidhje që nuk janë nga më të goditurat, ose që koha u ka vënë një pikëpyetje. Nga ky këndvështrim është e kuptueshme që nga disa forca politike ose edhe nga disa juristë, që janë marrë posaçërisht me të drejtën kushtetuese, të jenë formuluar vërejtje për nene të veçanta të saj.

Vetë Kushtetuta jonë u ka kushtuar ndryshimeve eventuale që mund t’i bëhen asaj një pjesë të veçantë, pjesën e 17-të, që titullohet “Rishikimi i Kushtetutës”.

Si titulli, ashtu edhe përmbajtja e kësaj pjese tregojnë se bëhet fjalë për amendamente ose ndryshime të pjesshme dhe jo për mënyrën e shfuqizimit të saj dhe të miratimit të një Kushtetute të re.

Pyetjet që mund të shtroheshin me këtë rast do të ishin: a mundet, në rrugë kushtetuese, të shfuqizohet e tërë Kushtetuta për të bërë të mundshëm miratimin e një Kushtetute të re? Nëse nuk bëhet fjalë për një Kushtetutë të re por vetëm për ndryshime ose amendamente në Kushtetutën ekzistuese, këto ndryshime deri ku mund të shtrihen?

Në përgjigje të këtyre pyetjeve, që sigurisht nuk shtrohen vetëm në kontekstin shqiptar, doktrina dhe praktika juridiko-kushtetuese japin përgjigje të ndryshme. Këto diskutime e kanë zanafillën që nga fundi i shekullit XVIII, sepse në atë periudhë, për të parën herë, u miratuan kushtetuta të shkruara. Dihet se vendi i parë që ka njohur një rend kushtetues është Anglia, por pikërisht ky vend nuk ka pasur dhe nuk ka as sot një kushtetutë të shkruar, por një tërësi praktikash me karakter kushtetues, të përcaktuara në akte të Parlamentit ose në vendime gjyqësore që kanë fuqinë e precedenteve.

Vendi i parë ku janë vendosur fillimet e një të drejte të mirëfilltë kushtetuese janë Shtetet e Bashkuara të Amerikës, sepse atje, më 1787, është miratuar për të parën herë një kushtetutë e shkruar. Dhe kjo ka qenë një nga ato kushtetuta të cilat nga doktrina cilësohen si “të ngurta”.

Dihet se, sipas doktrinës, kushtetutat ndahen në të ngurta dhe në elastike, në vartësi nga vështirësia ose lehtësia në procesin e ndryshimeve në to. Një kushtetutë është e ngurtë kur rishikimi i saj bëhet sipas një procedure më rigoroze dhe më të ndërlikuar sesa ajo që zbatohet për ndryshimin ose shfuqizimin e një ligji, qoftë edhe të një ligji organik. Prandaj shpesh flitet për ndryshime ndërmjet pushtetit ligjvënës, kompetencat e të cilit shtrihen vetëm në fushën e miratimit, ndryshimit dhe shfuqizimit të ligjeve, dhe pushtetit konstitutiv, që këto kompetenca i ka edhe për kushtetutën.

Ka vende kur këto dy lloje pushtetesh ushtrohen nga organe të ndryshme, me legjitimitet të ndryshëm, siç mund të jenë Asambleja Kushtetuese për Kushtetutën dhe Parlamenti i zakonshëm për ligjet. Siç dihet, më 1946, pas çlirimit të vendit nga pushtuesit nazi-fashistë, ishte një Asamble Kushtetuese ajo që miratoi Kushtetutën e Republikës Popullore të Shqipërisë, dhe pas miratimit, ajo u shndërrua në Kuvend Popullor. Por ka edhe shumë raste, si ai i Shqipërisë sot, ku Kuvendi është njëkohësisht organ konstitutiv dhe legjislativ, dhe në këtë rast ndryshimi qëndron te shumica e votave që kërkohen për miratimin ose ndryshimin e ligjeve nga njëra anë (shumica e thjeshtë, absolute, ose prej tri të pestash) dhe të Kushtetutës nga ana tjetër (vetëm me shumicë prej dy të tretash). Por duhet të kihet parasysh se për miratimin e Kushtetutës në fuqi, përveç votës së Kuvendit, ishte populli që dha sanksionimin përfundimtar me referendum.

Kushtetuta jonë është një Kushtetutë e ngurtë, sepse procesi i ndryshimeve eventuale të saj mund të konsiderohet jo i lehtë. Sipas nenit 177, paragrafi 1, nisma për rishikimin mund të merret nga jo më pak se një e pesta e anëtarëve të Kuvendit. Ky është një numër deputetësh që mund të arrihet relativisht lehtë. Por paragrafi 3 i po këtij neni kërkon që projekti të miratohet nga jo më pak se dy të tretat e të gjithë deputetëve, çka kërkon jo thjesht pëlqimin e ndonjë partie opozitare, por detyrimisht atë të të gjithë opozitës ose, të paktën, të partisë më të madhe opozitare.

Veç kësaj, Kuvendi mund të vendosë me dy të tretat që projekt-amendamentet kushtetuese të votohen edhe me referendum. Kjo mund të konsiderohet si një dispozitë që e vështirëson referendumin. Por paragrafi 5 i hap një dritë të fortë jeshile referendumit, duke përcaktuar si të detyrueshme mbajtjen e tij kur kjo kërkohet nga një e pesta e të gjithë deputetëve. Profesor Rexhep Meidani e konsideron të padrejtë konceptin e fiksuar në Kushtetutën tonë (neni 177, pika 6) “që e detyron Presidentin të firmosë pa më të voglin refleksion ndryshimet kushtetuese të miratuara nga Kuvendi, edhe në rastin kur shmanget referendumi popullor”[[1]](#footnote-1). Ndaj kësaj vërejtjeje, së pari mund të bëhet objeksioni që Kushtetuta nuk e detyron Presidentin të firmosë ndryshimet kushtetuese të miratuara nga Kuvendi, sepse, sikurse e pohon pak më poshtë vetë autori, neni i përmendur thotë vetëm se “Presidenti i Republikës nuk ka të drejtë ta kthejë për rishqyrtim ligjin e miratuar nga Kuvendi”, çka do të thotë se ai mund të refuzojë ta shpallë,dhe në këtë rast ligji hyn në fuqi pas kalimit të afatit prej 20 ditësh të parashikuar po nga Kushtetuta në nenin 84/1. Së dyti, na duket se kufizimi që parashikon neni 177/6 është i përligjur, sepse nuk ka kuptim që Presidenti të kthejë një ligj që, në rastin konkret, është miratuar me votat e dy të tretave të të gjithë deputetëve, kur dihet se, sipas nenit 85/2, mjaftojnë votat e shumicës së të gjithë deputetëve për të shfuqizuar një dekret presidencial për rishqyrtimin e një ligji. Por, për t’i siguruar Presidentit një rol më të madh në këtë rast (dhe më duket se kjo kërkesë e prof. Meidanit është plotësisht e përligjur), në Kushtetutë mund të parashikohej një dispozitë që të autorizonte Presidentin të shpallte me nismën e tij një referendum popullor për t’u shprehur për ndryshimet kushtetuese, nëse një nismë e tillë nuk ndërmerret nga Kuvendi.

Fakti që Kushtetuta jonë përcakton vetëm procedurën e ndryshimeve të pjesshme kushtetuese, natyrisht nuk duhet kuptuar se ajo ndalon shfuqizimin e saj dhe miratimin e një kushtetute të re. Sikurse ka thënë Zhan Zhak Rusoi, një popull është gjithmonë zot për të ndryshuar ligjet e tij, madje edhe më të mirat[[2]](#footnote-2). Dhe dihet se një nga parimet themelore të parlamentarizmit është se Parlamenti i një legjislature ka dorë të lirë për të ndryshuar ose shfuqizuar aktet e legjislaturave të mëparshme, përfshirë aktet kushtetuese. Këtë parim teorik e kanë fiksuar shprehimisht kushtetutat e para demokratike. “Kombi ka të drejtën e paparashkrueshme që të ndryshojë Kushtetutën e vet”, thuhej në Kushtetutën liberale franceze të vitit 1791, kurse Kushtetuta jakobinase e vitit 1793 afirmonte: “Një brez nuk mund t’ua imponojë ligjet e veta brezave të ardhshëm”. Edhe Kushtetua amerikane e lë të hapur mundësinë e ndryshimeve, por me një procedurë që e vështirëson miratimin e tyre.

Historikisht janë shumë të rralla kushtetutat që kanë ndaluar ndryshimet në to: përmenden Kushtetuta e Spanjës e vitit 1812, dhe, në një kohë më afër nesh, Kushtetuta greke e vitit 1952. Por koha bëri punën e vet, dhe ndryshime u bënë pavarësisht nga këto ndalime.

Por ende sot ka vende ku, për çdo ndryshim kushtetues, kërkohet detyrimisht një referendum kombëtar. Vende të tilla në Evropë janë Danimarka, Irlanda dhe Suedia.

Në Spanjë një ligj që parashikon një rishikim tërësor të Kushtetutës ose edhe një rishikim të pjesshëm por që prek dispozita thelbësore, “duhet të miratohet me një shumicë prej dy të tretash nga secila Dhomë, dy herë me radhë, duke pasur mes tyre zgjedhje të përgjithshme” (neni 168/3). Pas kësaj, amendamentet kalojnë në referendum. Si rrjedhojë elektorati praktikisht i miraton dy herë amendamentet: herën e parë, në mënyrë të tërthortë, nëpërmjet zgjedhjeve të përgjithshme, dhe herën e dytë nëpërmjet referendumit[[3]](#footnote-3).

Në vende të tjera kërkohet vetëm një shumicë e cilësuar (zakonisht prej dy të tretave) për të penguar që shumica parlamentare ta ndryshojë Kushtetutën sipas pëlqimit të vet. Por në Itali ku Kushtetuta nuk kërkon një shumicë të tillë, por mjaftohet me shumicën absolute (vota e më shumë se gjysmës së deputetëve), neni 139 ka vënë një pengesë, duke përcaktuar se forma republikane e shtetit është e pandryshueshme[[4]](#footnote-4).

Veç kësaj, Gjykata Kushtetuese e Italisë, në dhjetor 1988 i ka shpallur si të pandryshueshme edhe ato parime “që shprehin thelbin e vlerave më të larta mbi të cilat bazohet Kushtetuta italiane”[[5]](#footnote-5).

Për sa i përket çështjes se deri ku mund të shtrihen ndryshimet kushtetuese, duhet thënë se ka praktika të ndryshme. Ka raste kur disa parime që gjykohen të qenësishme shpallen si të paprekshme dhe nuk mund të ndryshohen. Kështu, Statuti Themeltar i Republikës Shqiptare i vitit 1925 përcaktonte se “forma republikane e shtetit nuk mund të ndërrohet në asnjë mënyrë[[6]](#footnote-6). Si rrjedhojë e ndalimit të rishikimit të normës përkatëse kushtetuese, rrugëzgjidhja u gjet me hartimin dhe miratimin e një statuti krejt të ri, atë të Mbretërisë Shqiptare të vitit 1928. Edhe Kushtetuta franceze në fuqi, në nenin 89, shprehet se forma republikane e qeverisjes nuk mund të jetë objekt rishikimi[[7]](#footnote-7). Po ashtu Kushtetuta e Greqisë, në nenin 110, përjashton mundësinë e rishikimit të normave që përcaktojnë formën e qeverisjes si republikë parlamentare[[8]](#footnote-8).

Por edhe në ato raste kur kushtetutat bashkëkohore nuk ndalojnë shprehimisht ndryshimin e dispozitave të veçanta që mund të fiksojnë parime që konsiderohen të pacenueshme, sipas doktrinës së sotme dispozitat kushtetuese që garantojnë liritë dhe të drejtat themelore të shtetasve nuk duhet t’i nënshtrohen asnjë ndryshimi që do të prekte ose do të ngushtonte vëllimin dhe hapësirën e tyre.

Kushtetuta jonë nuk përmend shprehimisht ndonjë dispozitë, ndryshimi i së cilës do të ishte “a priori” i papranueshëm. Megjithatë, nga vetë formulimi i ndonjë dispozite kushtetuese mund të nxirret konkluzioni se edhe në Kushtetutën aktuale ka parime “të paprekshme”. Kështu, neni 3 i Kushtetutës përcakton se “Pavarësia e shtetit dhe tërësia e territorit, dinjiteti i njeriut, të drejtat dhe liritë e tij, drejtësia shoqërore, rendi kushtetues, pluralizmi, identiteti kombëtar dhe trashëgimia kombëtare, 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”. Nga ky formulim mund të nxirret konkluzioni se parimet e lartpërmendura nuk mund të shkelen ose të deformohen në çfarëdo forme. Këtë ndalim e përforcon edhe neni 15, sipas të cilit “liritë dhe të drejtat themelore të njeriut janë të pandashme, të patjetërsueshme e të padhunueshme dhe qëndrojnë në themel të gjithë rendit juridik”.

**2.** Me gjithë këto vështirësi në procesin e rishikimit, Kushtetuta jonë ka pësuar disa ndryshime. I pari ka qenë ai miratuar me ligjin kushtetues të 13 janarit 2007, që e zgjaste mandatin e organeve përfaqësuese të qeverisjes vendore nga tre në katër vjet.

Ky ndryshim, i miratuar njëzëri nga Kuvendi, ka qenë i logjikshëm, madje i rekomanduar edhe nga Komisioni i Venecies dhe nga Kongresi i Autonomive Vendore e Rajonale pranë Këshillit të Evropës. Amendamente të tjera kanë qenë në lidhje me numrin e anëtarëve të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve. Ky numër, nga shtatë që ishte në fillim, pak kohë më vonë u shtua në nëntë, për të plotësuar kërkesat e një partie parlamentare që këmbëngulte për përfaqësimin e saj në këtë Komision. Nuk besojmë të ketë vend në botë (në Evropë sigurisht nuk ka) ku të bëhet një ndryshim i tillë “kozmetik” në Kushtetutë. Amendime të tilla të Kushtetutës, të diktuara nga arsye koniunkturale, nuk mund të konsiderohen veçse si të papërligjura dhe madje qesharake.

Nuk kaloi veçse pak më shumë se një vit dhe përsëri, më 21 prill 2008, u bënë disa ndryshime kushtetuese. Një nga këto ndryshime ishte shfuqizimi i gjithë pjesës së dymbëdhjetë të Kushtetutës, të titulluar “Komisioni Qendror i Zgjedhjeve”. Ky Komision pushoi së qeni organ kushtetues dhe përbërja dhe funksionimi i tij u lanë që të përcaktohen në Kodin Zgjedhor.

Është e vërtetë se, në përgjithësi, në kushtetutat e ndryshme nuk ka dispozita që trajtojnë procesin zgjedhor, dhe është ligji ose kodi zgjedhor ai që përcakton përbërjen dhe kompetencat e tyre. Por në Kushtetutën tonë përfshirja e normave për këtë Komision u bë pas një analize të kujdesshme të ecurisë së deriatëhershme të proceseve zgjedhore në Shqipëri. Duke pasur edhe mbështetjen e Komisionit të Venecies, u synua që të caktoheshin dispozita që të mos ndryshoheshin lehtësisht nga çdo maxhorancë e ardhshme në Kuvend, dhe njëkohësisht të forcohej roli dhe prestigji i Komisionit, duke e ngritur atë në rangun e një organi kushtetues. Por ajo që të bën më shumë përshtypje është fakti se një ndryshim i tillë rrënjësor u bë vetëm 15 muaj pas miratimit të ndryshimit të nenit 154, që u përmend pak më lart. Dhe tani, në Kodin Zgjedhor, të miratuar në vitin 2008 nga Kuvendi, numri i anëtarëve të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve zbriti përsëri në shtatë.

Në ligjin për amendamentet e Kushtetutës të 21 prillit 2008, përveç sistemit zgjedhor, ndryshimet më të rëndësishme kanë qenë në dispozitat për fillimin dhe mbarimin e legjislaturës, për procedurën për zgjedhjen e Presidentit të Republikës, për mocionet e besimit dhe të mosbesimit ndaj kryeministrit dhe Këshillit të Ministrave, për mandatin e prokurorit të përgjithshëm dhe raportin e tij me Kuvendin si dhe dispozitat që shfuqizonin tërë pjesën e dymbëdhjetë, që i referohej Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, siç e përmendëm pak më lart.

Për këto ndryshime në Kushtetutë mund të bëhen vërejtje si për procedurën e ndjekur ashtu edhe për thelbin e tyre.

Për sa i përket procedurës, gjëja e parë që bie në sy është nxitimi i pashpjegueshëm me të cilin u bënë këto ndryshime. Dihet se procesi i hartimit dhe i miratimit të Kushtetutës sonë ka qenë i gjatë: që nga viti 1992 e deri nga fundi i vitit 1998 u bënë disa variante edhe me asistencën e ekspertëve të njohur nga organizma evropianë; projekti përfundimtar që u hartua pas zgjedhjeve parlamentare të qershorit 1997 iu nënshtrua një diskutimi të gjerë jo vetëm në komisionin e posaçëm parlamentar, por edhe në tryeza të ndryshme, ku merrnin pjesë juristë si dhe përfaqësues të shoqërisë civile. Dhe më së fundi, pas miratimit nga Kuvendi, teksti i Kushtetutës iu nënshtrua për miratim përfundimtar referendumit popullor.

Përkundrazi, ndryshimet e prillit 2008 nuk u shqyrtuan në ndonjë komision të posaçëm dhe aq më pak në mbledhje me ekspertë ose përfaqësues të shoqërisë civile. I tërë procesi ka qenë jotransparent dhe vetë shqyrtimi në Kuvend ka qenë i nxituar, sikur të ishte fjala për një ligj nga më të zakonshmit dhe jo për amendamente thelbësore, që ndryshonin edhe peshën reale të ndonjë organi kushtetues (në rastin konkret pozitën e Presidentit të Repulikës), si dhe raportin midis Kuvendit dhe pushtetit ekzekutiv. Kjo është arsyeja kryesore e reagimit të gjerë nga ana e opinionit publik, veçanërisht e mediave dhe e një numri juristësh të kualifikuar.

Përveç procedurës, pati vërejtje për përmbajtjen e ndryshimeve. Të tilla vërejtje u bënë edhe për ndryshimin e sistemit zgjedhor, por në fund të fundit, si partitë më të vogla, që në fillim reaguan negativisht, ashtu edhe opinioni më i gjerë publik, u pajtuan me sistemin e ri zgjedhor që përcaktohej në mënyrë të përgjithshme në Kushtetutë, në pritje që modalitete më të hollësishme të funksionimit të tij të sqaroheshin në Kodin Zgjedhor.

Ndërsa reagimi ka qenë dhe vazhdon të jetë i fortë për amendamentet e tjera.

**3.** Nëse në të ardhmen do të bëhen ndryshime të tjera të Kushtetutës (dhe mendoj se mund të bëhen) është e domosdoshme që ato të mos jenë të diktuara nga interesa konjunkturalë dhe partiakë, por të synojnë përmirësimin e vërtetë të Kushtetutës, me një diskutim të thelluar në një Komision të posaçëm parlamentar, me pjesëmarrjen e juristëve më të kualifikuar të vendit, me vjeljen e mendimeve të grupeve shoqërore të interesuara dhe, së fundi, edhe me asistencën e Komisionit të Venecies.

Sikurse është argumentuar qartë nga profesoresha Aurela Anastasi në një kumtesë të mbajtur disa kohë më parë në Konferencën Shkencore në Korçë “Sistemi Kushtetues dhe sfidat e tij”, pranimit të ardhshëm të Shqipërisë në Bashkimin Evropian, duhet t’i paraprijnë disa ndryshime në Kushtetutë, që do të krijonin ato hapësira juridike që sot mungojnë.

Krahas përgatitjes, diskutimit dhe miratimit nga Kuvendi të këtyre ndryshimeve të domosdoshme për hyrjen në BE, do të ishte e udhës që të bëheshin edhe ndryshime të tjera, që nuk lidhen me këtë pranim, por që gjithsesi do të konsiderohen të dobishme dhe madje të nevojshme, në bazë të përvojës së deritanishme. Për këto, kohët e fundit, ka pasur disa sugjerime edhe nga prof. Rexhep Meidani[[9]](#footnote-9).

Po i lejoj edhe unë vetes të parashtroj disa sugjerime të cilat, pa pretenduar më shumë, do të ishin një shtysë për diskutime të mëtejshme.

**4.** Mendoj se pjesa e Kushtetutës që ka më pak nevojë për rishikim është Pjesa e dytë, “Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut”. Dispozitat e saj, që në mjaft raste janë bazuar drejtpërsëdrejti në dispozitat analoge të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, janë gjithmonë aktuale. ,uk do të përjashtohej nevoja për ndonjë plotësim sipas standardeve më të reja që vërehen në këtë fushë. Kështu neni 21 që përcakton se “Jeta e personit mbrohet me ligj” mund të riformulohej duke marrë parasysh interpretimin e Gjykatës Kushtetuese me vendimin nr. 65, datë 10.12.1999, që e konsideron dënimin me vdekje të papajtueshëm me frymën e Kushtetutës. Gjithashtu mund të shtohej edhe ndonjë normë e re, si p.sh. mbrojtja e dinjitetit të njeriut, e cila në doktrinën juridiko-kushtetuese dhe në kushtetutat më të reja, siç është ajo e Republikës së Kosovës, konsiderohet si “bazë e të gjitha të drejtave dhe lirive themelore të njeriut”.

Për të siguruar një mbrojtje më të mirë të të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve, Avokatit të Popullit mund t’i krijohej një hapësirë më e madhe për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, pa e kufizuar këtë mundësi vetëm për çështje që lidhen me interesat e tij, siç përcaktohet aktualisht në paragrafin 2 të nenit 134 të Kushtetutës. Në të vërtetë të gjitha çështjet që prekin të drejtat e shtetasve hyjnë në sferën e interesave të Avokatit të Popullit. Veç kësaj, në kushtet kur individët mund t’i drejtohen Gjykatës Kushtetuese vetëm kur atyre u është mohuar një proces i rregullt ligjor (shih nenin 131, pika f e Kushtetutës), Avokati i Popullit do të mund të vinte në lëvizje Gjykatën Kushtetuese edhe kur qytetarit i është shkelur një e drejtë themelore, paçka se nuk i është mohuar një proces i rregullt ligjor. “Filtrimi” i ankesave të qytetarëve nga ana e Avokatit të Popullit do të pakësonte shumë dyndjen eventuale të këtyre ankesave në Gjykatën Kushtetuese.

**5.** Ndryshime më të shumta do të ishin të nevojshme në pjesët e tjera të Kushtetutës, për të siguruar më mirë balancimin dhe kontrollin e ndërsjellë të pushteteve, duke respektuar në radhë të parë pavarësinë e institucioneve kushtetuese, që, në disa raste, të përmendura edhe më lart, është shkelur sistematikisht nga maxhoranca parlamentare dhe ekzekutivi në periudha të ndryshme, por sidomos në periudhën aktuale.

Për këtë, do të ishte e udhës që:

1. Të hartohet një ligj organik për Kuvendin, siç kërkohet për të gjitha institucionet kushtetuese. Ndaj këtij sugjerimi mund të ngrihej objeksioni që në shumicën e vendeve evropiane nuk ka ligje organike por vetëm rregullore të Parlamentit. Por, duke pasur parasysh se në Shqipëri demokracia, për fat të keq, është ende e brishtë, nuk do të ishte e papërligjur ekzistenca e një ligji organik që të shtjellonte dispozitat kushtetuese që i referohen Kuvendit. Ky ligj, i miratuar me votat e 3/5 të të gjithë deputetëve, do të mbronte më mirë të drejtat e opozitës, ndërsa Rregullorja, që miratohet me shumicën absolute, do të ishte vetëm zbërthimi i hollësishëm i parimeve që, mbi bazën e Kushtetutës, do të përcaktoheshin në këtë ligj organik. Në rast se do të konsiderohej e tepërt ekzistenca e një ligji organik të Kuvendit, do të duhej që Rregullorja e Kuvendit të miratohej me shumicën e tri të pestave, duke siguruar njëkohësisht mundësinë që, përderisa ajo është akt normativ, partitë opozitare të mund t’i drejtoheshin Gjykatës Kushtetuese, kur cenohen të drejtat e tyre kushtetuese.

Për sa i përket Kuvendit, ndër të tjera do të ishte e arsyeshme të specifikohej mënyra e zgjedhjes së Kryetarit të Kuvendit. Zgjedhja e sotme, me shumicë të thjeshtë (d.m.th. edhe me 36 vota) mund të ishte e pranueshme nëse Kryetari do të kufizohej në rolin që i përket sipas Kushtetutës dhe që është drejtimi me paanësi i seancave parlamentare, por në kushtet kur tek ne kryetari i Kuvendit faktikisht në periudha të ndryshme, por veçanërisht kohët e fundit, duke qenë dhe një nga eksponentët më të spikatur të partisë ose koalicionit në pushtet, ka pasur efektivisht një rol më të madh dhe ka fituar atribute që dalin jashtë funksionit të tij, do të ishte e udhës që zgjedhja të bëhej me një shumicë të cilësuar prej tri të pestave.

Duhet pasur parasysh se në periudhën 20-vjeçare të tranzicionit postkomunist, në të gjitha legjislaturat, për sa i përket organizimit të brendshëm të Kuvendit dhe veprimtarisë së tij të brendshme administrative dhe financiare, praktikisht ai është konsideruar si një “dikaster” i veçantë, dhe kryetari i tij “ministër” i këtij dikasteri. Kjo mendësi nuk pajtohet me atë pozitë juridike që ka parlamenti në vendet e tjera demokratike dhe as me funksionet që ushtron kryetari i tij, i cili pa dyshim është një nga personalitetet kryesore të shtetit, por nuk merret me çështjet administrative dhe financiare të Kuvendit. Me këto çështje duhet të merret sekretari i përgjithshëm i Kuvendit, i cili do të ishte e udhës të emërohej duke marrë edhe pëlqimin e opozitës.

Do të ishte e nevojshme të demokratizohej në mënyrë rrënjësore procesi ligjvënës., Përpara miratimit të ligjeve më të rëndësishme, duhet të jetë i detyrueshëm diskutimi i tyre jo formal por efektiv me grupet e interesit. Përfaqësuesit e tyre detyrimisht të thirren në komisionet përkatëse të Kuvendit për të shfaqur mendimet e tyre.

Në nenin 168 të Kushtetutës, që trajton buxhetin e shtetit, duhet të specifikohet që ligji përkatës, që sot praktikisht mund të miratohet me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm, me kusht që ata të jenë më shumë se gjysma e numrit të tyre të përgjithshëm, duhet të miratohet nga shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

Komisioni i reformës ligjore, i përbërë nga juristë të kualifikuar që nuk kanë funksione partiake, dhe i cili që kohë më parë ishte krijuar pranë Ministrisë së Drejtësisë, mund të rikrijohej pranë atij dikasteri ose pranë Kuvendit, si një organ konsultativ, që shqyrton paraprakisht ligjet kryesore që shkojnë për diskutim dhe miratim në komisionet parlamentare dhe në seancën plenare të Kuvendit.

2. të rishikohen nenet e Kushtetutës që trajtojnë zgjedhjen e Presidentit të Republikës, dhe që janë riformuluar me amendimet e 21 prillit 2008. Tri raundet e para, në të cilat, sipas nenit 87/3 të Kushtetutës, Presidenti zgjidhet me tri të pestat, janë kthyer faktikisht në një formalitet pa ndonjë rezultat, përderisa për raundin e katërt parashikohet zgjedhja me shumicë absolute, shumicë që përkon me atë qeverisëse, dhe kjo e fundit normalisht është e interesuar që të dalë fitues kandidati i vet. Kjo mënyrë zgjedhjeje mund të sjellë pasoja negative, që u shtjelluan edhe më lart.

Nëse do të rivendosej parimi i zgjedhjes së Presidentit me një shumicë prej tri të pestash, kur kjo shumicë nuk arrihet, në Kushtetutë mund të parashikohej eventualisht shpërndarja e Kuvendit dhe zgjedhja e Presidentit nga Kuvendi i ri me shumicë absolute në raundin e dytë, po qe se në raundin e parë nuk do të arrihej përsëri shumica prej tri të pestash.

Kjo do të shmangte një shpërndarje të dytë të Kuvendit, që parashikohej në tekstin fillestar të Kushtetutës, por edhe një shpërndarje e vetme do të mbetej si një mjet presioni ndaj deputetëve të maxhorancës dhe të opozitës për të arritur kompromisin e nevojshëm, për të mos rrezikuar rizgjedhjen e tyre eventuale.

Por, duke u bashkuar edhe me opinionin e shprehur nga ish-Presidenti prof. Rexhep Meidani, në qoftë se nuk do të arrihej dot në zgjedhjen e Presidentit me shumicën prej tri të pestash, në vend të zgjedhjes me shumicë absolute mendoj se do të ishte e preferueshme të kalohej në zgjedhjen e Presidentit të ri nga populli, pa ndryshuar kompetencat e tij aktuale, duke shmangur kështu shpërndarjen e Kuvendit.

Por nuk më duket i përligjur mendimi që në të ardhmen, me ndryshimet eventuale kushtetuese, Presidenti i Republikës të mos zgjidhet nga Kuvendi, por drejtpërsëdrejti nga populli, pavarësisht se një praktikë e tillë është pranuar në Kushtetutat e mjaft shteteve ish-komuniste. Në rast se zgjedhja e Presidentit nga populli nuk do të shoqërohej edhe me shtimin e kompetencave të tij kushtetuese, ajo do të ishte një zgjidhje formale e kotë, që, përveç të tjerave, do të ishte edhe një barrë tjetër për buxhetin e shtetit. Në rast se me zgjedhjen nga populli Presidentit do t’i shtoheshin kompetencat, kjo do të krijonte rrezikun e rrëshqitjes drejt një sistemi gjysmëpresidencial, çka, në kushtet e një demokracie ende problematike, si ajo shqiptare, nuk do të parandalonte premisat për një drejtim autokratik të shtetit, por vetëm do të zhvendoste qendrën e gravitetit nga funksioni i kryeministrit tek ai i Presidentit të Republikës.

Mendoj gjithsesi që, edhe duke ruajtur zgjedhjen e Presidentit nga Kuvendi, në Kushtetutë mund t’i sigurohej atij një hapësirë më e gjerë manovrimi në rast krizash qeveritare, në mënyrë që ai të ketë mundësi të zgjedhë njërën nga dy opsionet: shpërndarjen e Kuvendit dhe caktimin e zgjedhjeve të parakohshme, ose ngarkimin e një kryeministri tjetër me detyrën e formimit të një Qeverie të re, ashtu siç e parashikon Kushtetuta italiane në nenin 88.

Përveç amendamenteve eventuale kushtetuese në lidhje me procedurat për zgjedhjen e Presidentit, pa dyshim është i nevojshëm edhe miratimi i një ligji organik për këtë institucion të lartë dhe të rëndësishëm.

3. më duket se ka ardhur koha të rishikohen disa norma kushtetuese që i referohen Këshillit të Ministrave. Në kuadrin e rregullimit më të mirë të raportit ndërmjet pushteteve, në nenin 98 të Kushtetutës mund të bëhet një rregullim, në mënyrë që emërimi dhe shkarkimi i ministrave të veçantë të mos kalojë në Kuvend, duke mbetur në kompetencë të kryeministrit dhe të Presidentit, sikurse është sot pothuajse në të gjitha vendet demokratike. Dihet se në të vërtetë i takon kryeministrit e drejta të caktojë pjesëtarët e ekipit qeveritar dhe madje edhe roli i Presidentit është i kufizuar. Sipas nenit 98 “Ministri emërohet dhe shkarkohet nga Presidenti i Republikës, me propozim të kryeministrit brenda 7 ditëve”. Në dukje roli kryesor i takon Presidentit, që emëron ose shkarkon, ndërsa kryeministri vetëm propozon. Por dihet se në aktet juridike dëftorja është baras me urdhëroren, dhe Presidenti nuk mund t’i shmanget këtij detyrimi që i cakton Kushtetuta. Dhe një zgjidhje e tillë është normale, sepse në fund të fundit është kryeministri ai që përgjigjet për funksionimin e mirë të Këshillit të Ministrave, duke vendosur ndryshimet që ai i quan të domosdoshme në përbërjen e tij. Presidenti eventualisht mund t’i bënte vërejtje kryeministrit po të vërente ndonjë anomali, si p.sh. ekzistencën e një konflikti kompetencash në rastin e një kandidati për ministër, ose zbulimin e ndonjë rrethane që do ta bënte të papërshtatshme këtë kandidaturë. Por, në kuadrin e një reforme të tillë, mund të parashikohej një konsultim i detyrueshëm i kryeministrit me Presidentin, duke siguruar pëlqimin paraprak të këtij të fundit për emërimin ose shkarkimin e ministrave të Punëve të Jashtme, të Mbrojtjes dhe të Drejtësisë, duke marrë parasysh rolin e veçantë që ka Kreu i shtetit në fushën e marrëdhënieve me jashtë, përderisa ai akrediton ambasadorët shqiptarë në vendet e huaja dhe pranon letrat kredenciale të ambasadorëve të huaj, si dhe pozitën e tij kushtetuese si Komandant i Forcave të Armatosura dhe Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Por jashtë rasteve të këtij lloji, nuk i përket Presidentit të vlerësojë nëse i propozuari është i aftë ose jo për të kryer funksionet e ministrit. Përgjegjësia e një vlerësimi të tillë i takon kryeministrit. Kurse Kuvendi nuk ka përse të përzihet në këtë çështje. Ai ka një kompetencë shumë të rëndësishme: të miratojë kryeministrin e posaemëruar, bashkë me programin e Qeverisë dhe përbërjen e saj.

Ndaj këtij sugjerimi që po parashtroj mund të ngrihej objeksioni që kryeministri, me shkarkimin e herëpashershëm të disa ministrave të veçantë, mund të ndryshonte tërësisht ose pothuajse tërësisht atë përbërje të Këshillit të Ministrave që është miratuar nga Kuvendi. Kjo mundësi mund të cilësohet si një kazuistikë, por sidoqoftë Kuvendi, që ushtron kontrollin politik mbi qeverinë, në këtë rast mund të paraqiste një mocion mosbesimi ndaj kryeministrit.

Dhe pikërisht për ta forcuar këtë kontroll politik të Kuvendit ndaj qeverisë, më duket se duhen rishikuar nenet 104 dhe 105 të Kushtetutës, që trajtojnë përkatësisht mocionin e besimit dhe mocionin e mosbesimit ndaj kryeministrit, çështje që u analizua hollësisht në pjesën e parë të këtij punimi.

Për këtë më duken shumë aktuale vlerësimet e një konstitucionalisti italian për një dukuri të ngjashme në Itali: “Pamja e një qeverie parlamentare po braktiset në favor të një forme të re “premierati”, i kualifikuar si “absolut” prej disave, dhe i karakterizuar nga gjerësia e veçantë e pushteteve që i besohen kryeministrit, dhe nga kufizimi i veçantë i kontrollit parlamentar; gjithashtu praktikisht u nënshtrohet presioneve dhe zvogëlimit të kompetencave roli i Kryetarit të Shtetit dhe i Gjykatës Kushtetuese”[[10]](#footnote-10).

4. një çështje shumë e rëndësishme është forcimi dhe sigurimi i pavarësisë së Gjykatës Kushtetuese (që është garantja e respektimit të Kushtetutës) dhe i organeve të drejtësisë. Reforma në drejtësi, për të cilën ka kohë që diskutohet por që deri tani është zvarritur, nuk përjashton nevojën që të bëhen edhe disa ndryshime në Kushtetutë. Kjo e fundit parashikon masa të rrepta për të shmangur shkarkimin arbitrar nga Kuvendi të anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese, ashtu dhe të Gjykatës së Lartë. Ky shkarkim mund të bëhet për arsye të forta dhe me votat e shumicës së dy të tretave të të gjithë deputetëve dhe, madje, në të dy rastet, vendimi i Kuvendit i nënshtrohet shqyrtimit nga Gjykata Kushtetuese. Por, paradoksalisht, kur është fjala për emërimin e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë nga Presidenti i Republikës, pëlqimi nga Kuvendi jepet me një shumicë të thjeshtë. Ekziston pra, mundësia, sidomos kur Presidenti i Republikës zgjidhet me votat e maxhorancës qeverisëse, që anëtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë të caktohen pa marrë fare parasysh vërejtjet e deputetëve të opozitës.

Prandaj gjykoj se do të ishte e dobishme dhe do të garantonte një përbërje më të ekuilibruar të përbërjes së të dy gjykatave, dhënia e pëlqimit nga Kuvendi me një shumicë të cilësuar prej tri të pestave për Gjykatën e Lartë, ndërsa për Gjykatën Kushtetuese do të duhej shumica prej dy të tretash, sipas shembujve të Gjermanisë dhe të Spanjës.

Gjithashtu çmoj se do të ishte e arsyeshme që mandati i gjyqtarit kushtetues në çdo rast të ishte nëntëvjeçar, duke mos u ndërprerë kur ai arrin moshën e pensionit.

Do të sugjeroja që në ligjet organike të Gjykatës së Lartë, dhe veçanërisht të Gjykatës Kushtetuese, të shtjellohen kushtet për zgjedhjen e gjyqtarëve përkatës, për të siguruar një nivel sa më të lartë profesional të përbërjes së tyre.

Këto masa i konsideroj të dobishme dhe të nevojshme, duke pasur parasysh veçanërisht rëndësinë e Gjykatës Kushtetuese, e cila, në raport me Kuvendin, ka kompetenca edhe më mëdha se Presidenti i Republikës, i cili një ligj të miratuar nga ai organ vetëm mund ta kthejë për rishqyrtim (dhe kjo nund të kapërcehet me votën e shumicës së të gjithë deputetëve), kurse Gjykata Kushtetuese mund ta shfuqizojë përfundimisht një ligj.

5. Reforma në drejtësi është një problem që diskutohet prej kohe, dhe është bërë objekt debatesh si në Kuvend ashtu edhe në mediat e ndryshme, madje është konsideruar nga Bashkimi Evropian edhe si një nga kushtet e integrimit të Shqipërisë në këtë organizatë. Por vihet re se me gjithë deklaratat e shumta dhe mbledhjet e organizuara enkas për këtë qëllim, deri tani nuk është bërë asnjë hap konkret në këtë drejtim. Opozita, duke marrë shkas nga shkarkimi i prokurorit të përgjithshëm, veprim që ajo e cilësoi si antikushtetues dhe si një dëshmi që qeveria dhe maxhoranca parlamentare me reformë në drejtësi kuptojnë ndërrimin e funksionarëve ekzistues me të tjerë, ka deklaruar, kohë më parë, se nuk do të bashkëpunonte në realizimin e një reforme që ajo e quante paraprakisht të dështuar në kushtet konkrete të vendit. Pavarësisht nga këto deklarata, nga të cilat opozita hoqi dorë më vonë, përsëri reforma ka mbetur pezull, për shkak të pjesëmarrjes së kushtëzuar të opozitës në parlament, si reagim ndaj refuzimit të maxhorancës për të pranuar hetimin e zgjedhjeve të përgjithshme të vitit 2009. Por duhet thënë se, edhe nga ana e maxhorancës nuk ka ndonjë prononcim të qartë për drejtimet e ardhshme të kësaj reforme.

Mendojmë se do të ishte e nevojshme që të përvijohen dhe të bëhen publike të paktën disa parametra të reformës, të shtrohen disa probleme që duhet të tërheqin vëmendjen e forcave politike brenda dhe jashtë parlamentit, dhe të vetë punonjësve të organeve gjyqësore dhe të prokurorisë.

Në kreun **3,** ku u trajtua çështja e pavarësisë së gjyqësorit në raport me pushtetin legjislativ dhe atë ekzekutiv, u prek reforma e dështuar e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, dhe u përmend nevoja për amendamente të mundshme dhe të studiuara mirë në ligjin përkatës, në kuadrin e një reforme të përgjithshme të sistemit të drejtësisë, por me kusht që të mos cenohet pavarësia e pushtetit gjyqësor dhe roli i KLD si organ i vetëqeverisjes së këtij pushteti.

Këtu mund të shtojmë se rishikimi i dispozitave të veçanta të ligjit për KLD, mund të bëhet duke pasur parasysh vërejtjet e parashtruara në vendimin e Gjykatës Kushtetuese për këtë çështje, ashtu edhe propozimet e paraqitura nga vetë Këshilli i Lartë i Drejtësisë. Këshilli i Lartë i Drejtësisë iu drejtua Kuvendit dhe Ministrisë së Drejtësisë duke theksuar se ligji që propozohej duhej t’i nënshtrohej një procesi ndryshimesh jo më pak të rëndësishme se ai i konfliktit të interesave, që nga hartuesit e projektligjit paraqitej si “*ratio legis*” (arsyeja e ligjit) kryesore. KLD vinte në dukje se konflikti i interesave mund të eliminohej shumë më lehtë edhe nëpërmjet parashikimit të një neni. Konkretisht KLD propozonte që: “anëtarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë i ndalohet: të konkurojë për vendet vakante të shpallura në gjykatat e shkallës së parë dhe të apelit; të transferohet apo të marrë funksione drejtuese gjatë periudhës së ushtrimit të mandatit”.

KLD tërhiqte vëmendjen për çështjen e garancive në vazhdimësinë e karrierës së gjyqtarit të zgjedhur si anëtar i tij, pasi të përfundonte mandati i tij pesëvjeçar. KLD mendonte se në ligj duhej të shprehej qartë që gjyqtari duhet të ruante statusin e gjyqtarit për efekt të karrierës dhe që atij t’i garantohej të kthehej automatikisht në vendin dhe detyrën e mëparshme, pa pasur nevojë për ndonjë akt formal. Lidhur me anëtarët e tij, që ishin njëkohësisht anëtarë të Gjykatës së Lartë, KLD kërkonte që ata të mos ishin funksionarë me kohë të plotë, duke e konsideruar detyrën e anëtarit të Gjykatës së Lartë si një funksion kushtetues që nuk mund të ndërpritet për shkak të anëtarësisë në Këshillin e Lartë të Drejtësisë. Pjesëmarrja e tyre në KLD mund të rregullohej njësoj si për anëtarët që ishin të tillë *ex-officio* (për shkak të detyrës).

Këto propozime nuk u përfillën nga Qeveria dhe nga maxhoranca në Kuvend, megjithëse mund të konsideroheshin si racionale dhe objektive.

Përveç rishikimit të ligjit të KLD, padyshim reforma në drejtësi duhet të përfshijë edhe aspekte të rëndësishme të vetë organizimit gjyqësor, dhe për këtë ndoshta nuk do të lindte nevoja për ndryshimin e ndonjë dispozite kushtetuese, duke u kufizuar në amendamente të ligjeve të ndryshme, si ligji për organizimin gjyqësor, Kodi Penal dhe Kodi i Procedurës Penale. Një hap i rëndësishëm do të jetë krijimi i gjykatave administrative, si institucione të veçanta në kuadrin e sistemit gjyqësor. Kjo, siç dihet, është penguar nga kriza politike, që është reflektuar në marrëdhëniet midis maxhorancës dhe opozitës, marrëdhënie që kanë paralizuar shqyrtimin dhe miratimin e ligjit përkatës, i cili kërkon një shumicë të cilësuar. Por sidoqoftë do të vijë koha që ky ligj të miratohet, sigurisht pasi të merren parasysh edhe vërejtjet racionale që mund të ketë opozita.

Përveç krijimit të gjykatave administrative dhe eliminimit eventual të ndonjë gjykate me vëllim të atillë pune që nuk e përligj ekzistencën e saj, na duket se nuk ka ndonjë arsye që të preket sistemi i tanishëm i shkallëve të organizimit gjyqësor: gjykata fakti, gjykata apeli dhe Gjykatë e Lartë. Natyrisht mund të diskutohet numri i gjykatave të apelit dhe selia e tyre, duke marrë parasysh edhe vëllimin e punës së tyre.

Kuptohet se një reformë më radikale mund të bëhet edhe duke ndryshuar Kushtetutën, por edhe në këtë rast nuk mund të preken disa parime që, mund të themi, e tejkalojnë edhe Kushtetutën tonë, sepse janë parime të sanksionuara si në doktrinën kushtetuese, ashtu edhe në aktet ndërkombëtare. Parime të tilla janë ai i pavarësisë së gjykatave dhe ai i “vetëqeverisjes” së pushtetit gjyqësor.

Është një mendim i përgjithshëm se sistemi i drejtësisë vuan nga dy dukuri shumë shqetësuese: korrupsioni dhe niveli i ulët profesional.

Korrupsioni, për fat të keq, është një plagë që nuk ka infektuar vetëm drejtësinë, por edhe shumë sektorë të tjerë, si administrata, arsimi, shëndetësia etj. Si rrjedhojë është vështirë që të përpunohen mjete të veçanta, specifike vetëm për drejtësinë. Lufta kundër korrupsionit në radhët e magjistraturës (gjyqtarët dhe prokurorët, por pa përjashtuar avokatët), sigurisht mund të ketë disa veçori, por gjithsesi ajo mbetet pjesë e luftës së përgjithshme dhe të vështirë që duhet të bëjnë shteti dhe shoqëria.

Niveli i ulët profesional në sektorin e drejtësisë, përkundrazi, mund të kufizohet, në mos qoftë e mundur të eliminohet plotësisht me masa konkrete, që fillojnë që me përmirësimin rrënjësor të kushteve dhe të nivelit të arsimit të lartë juridik, si në instituconet publike ashtu edhe në ato private. Por kjo është një temë që del jashtë kuadrit të kësaj trajtese, prandaj nuk po zgjatemi në analizën e saj.

Një shkallë më e lartë profesionalizmi në organet e drejtësisë mund të sigurohet duke filluar që nga përcaktimi i kritereve për të qenë anëtar i Gjykatës së lartë. Në Kushtetutë nuk ka kritere të tilla, ndërsa do të ishte mirë që në dispozitat e saj, ose të paktën në ato të ligjit për organizimin gjyqësor, të përcaktohej se anëtari i Gjykatës së Lartë duhet të ketë qenë gjyqtar për një kohë të caktuar. Një kusht i tillë nuk ka përse të kërkohet për gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese. Për këta të fundit neni 125 (2 i Kushtetutës) kërkon që të jenë nga radhët e juristëve me kualifikim të lartë dhe me përvojë jo më pak se 15 vjet në profesion. Pra për ta nuk është kusht i detyrueshëm qenia gjyqtar. Dhe kjo zgjidhje më duket plotësisht e përligjur, duke marrë parasysh natyrën e punës së kësaj gjyate si dhe përvojën e vendeve të tjera. Sikurse është thënë edhe më lart Gjykata Kushtetuese, në gjykimet dhe vendimet e saj, përballet edhe me probleme politike, që kërkojnë në radhë të parë një njohje të thelluar të së drejtës kushtetuese si dhe të asaj ndërkombëtare, natyrisht pa përjashtuar edhe njohjen e fushave të tjera të së drejtës. Dhe detyrën e një gjyqtari të tillë mund ta përballojnë edhe juristë të kualifikuar që vijnë nga radhët e profesoratit universitar, nga administrata publike ose edhe nga avokatia. Edhe përvoja e vendeve të tjera ka ecur në këtë rrugë. Mjafton të rikujtojmë rastin e Francës ku Kushtetuta nuk kërkon që anëtarët e Këshillit Kushtetues të jenë juristë (dhe në fakt ka anëtarë që nuk janë të tillë). Ndërsa Gjykata e Lartë është pjesë e sistemit gjyqësor, është maja e tij dhe duhet të jenë të specifikuara kushtet profesionale që kërkohen për të qenë anëtar i saj.

Në përgjithësi në sistemin e drejtësisë ka ardhur koha të zbatohet me rigorozitet sistemi i gradimit të shkallëzuar të gjyqtarëve, duke përcaktuar kushtet e ndryshme të nevojshme për të kaluar nga një hallkë më e ulët në një hallkë që një gjyqtar i një gjykate rrethi, cilado qoftë performanca e tij, të katapultohet si anëtar i Gjykatës së Lartë, pa kaluar fare në një gjykatë apeli. Praktika të tilla jo vetëm janë një fyerje për shumë gjyqtarë të kualifikuar dhe me përvojë, por hapin rrugën për preferenca me karakter të hapur politik.

Megjithëse “dhënia e drejtësisë” nuk është atribut i Prokurorisë, reforma e këtij organi nuk mund të ndahet nga reforma në sistemin gjyqësor.

Kuptohet që kriteret e propozuara më lart për gjyqtarët mund të vlejnë edhe për prokurorët. Veç kësaj, edhe për këtë institucion mund të mendohet për një organizim më të mirë.

Së pari, më duket me vend vërejtja se është e diskutueshme kompetenca vendimmarrëse e prokurorit për mosfillimin e çështjes penale, që në fakt është një formë e dhënies së drejtësisë. Me të drejtë këto vendime mund të konsiderohen si të barasvlefshme me vendimet gjyqësore, me ndryshimin se merren me një mungesë të plotë transparence. Me një vendim pushiminga ana e prokurorit, i hetuari konsiderohet i pafajshëm dhe përfiton pagesën për kohën e paraburgimit, njësoj si me një vendim gjyqësor. Në kushtet kur vendimet për pushimin e një çështjeje nga prokurori zënë më shumë se 60% të çështjeve të hetuara, më duket plotësisht i përligjur propozimi që, duke marrë parasysh edhe përvojën e disa vendeve evropiane, për këto raste prokurori t’i drejtohet gjykatës, e cila duhet të marrë vendimin përkatës[[11]](#footnote-11). Dhe një praktikë e tillë e re do të ndihmonte edhe në luftën kundër shfaqjeve të korrupsionit.

Edhe për reformën në prokurori është folur shumë, por deri tani çështja ka qenë e përqendruar te mbarimi i mandatit të prokurorit të përgjithshëm, madje thelbi i problemit ka qenë përplasja në lidhje me personin që kryente këtë funksion. Siç dihet, pas një diskutimi të gjatë dhe të acaruar, si rrjedhojë e orvatjes së maxhorancës për ta shkarkuar prokurorin e përgjithshëm nëpërmjet miratimit të raportit të një komisioni hetimor parlamentar, orvatje që jo vetëm u kundërshtua ashpër nga opozita por u cilësua si antikushtetuese edhe nga Gjykata Kushtetuese, konflikti u zgjidh përpara shpalljes së vendimit të gjykatës, me dekretet presidenciale për shkarkimin e prokurorit të përgjithshëm dhe për emërimin e një të riu. Në këto rrethana vendimi i Gjykatës Kushtetuese pati vetëm një vlerë të përgjithshme, duke theksuar edhe një herë parimin e pavarësisë së prokurorisë dhe duke e cilësuar si antikushtetuese çdo përpjekje për të ndërhyrë në vlerësimin e hetimeve të çështjeve konkrete. Më tej, çështja e mandatit u zgjidh “në mënyrë të butë” me ndryshimet kushtetuese të 21 prillit 2008. Një nga këto ndryshime ishte ai i nenit 79/1, në të cilin, pas fjalisë “Prokurori i përgjithshëm emërohet nga Presidenti i Republikës, me pëlqimin e Kuvendit” u shtuan fjalët “për një mandat pesëvjeçar, me të drejtë riemërimi”.

megjithëse tani debati lidhur me mandatin ka marrë fund, mendojmë se ka interes të shihet edhe përvoja kushtetuese e vendeve të tjera. Përvoja është e ndryshme. Kushtetutat e Bullgarisë dhe të Maqedonisë parashikojnë përkatësisht një afat shtatëvjeçar dhe gjashtëvjeçar për mandatin e prokurorit të përgjithshëm. Kushtetutat franceze, gjermane dhe austriake nuk e përmendin fare prokurorinë. Kushtetuta italiane e përmend shkarazi, ndërsa ajo e Sllovenisë përcakton vetëm funksionet kryesore, duke ia lënë ligjit hollësitë e tjera. Në Kushtetutën e Rumanisë nuk trajtohet emërimi i prokurorit të përgjithshëm. Kushtetuta e Spanjës parashikon emërimin nga ana e Mbretit, me propozim të Qeverisë, pa ndonjë afat. Sipas Kushtetutës së Rusisë, prokurori emërohet dhe shkarkohet nga Parlamenti me propozim të Presidentit, pa afat. Kushtetuta e Suedisë nuk përmend mënyrën e emërimit dhe as afatin. Në Turqi asnjë prokuror, duke filluar që nga prokurori i përgjithshëm, nuk mund të shkarkohet përpara moshës së pensionit.

Siç shihet, në shumicën e kushtetutave të lartpërmendura nuk ka afat për mandatin e prokurorit të përgjithshëm. Por ka mundësi që në disa nga këto vende mandati të rregullohet me ligj.

Për sa i përket Kushtetutës sonë, nuk mendojmë se mungesa e përcaktimit të mandatit ka ndodhur për shkak të harresës. Përkundrazi, përcaktimi i afatit të organeve të tjera të larta kushtetuese, përfshirë Gjykatën Kushtetuese dhe Gjykatën e Lartë, mund të përforcojë mendimin se hartuesit e Kushtetutës nuk kanë vënë një shenjë barazie midis Prokurorisë dhe organeve të tjera kushtetuese. Kjo del edhe nga analiza e debateve që janë bërë në kohën e hartimit të Kushtetutës, veçanërisht në komisionin e posaçëm parlamentar.

Megjithatë, edhe në rast të një rishikimi të Kushtetutës, tanimë do të ishte e tepërt të ndryshohej përsëri çështja e mandatit të prokurorit të përgjithshëm, e cila mund të konsiderohet e zgjidhur përfundimisht.

Rëndësi më të madhe sesa afati i mandatit të prokurorit të përgjithshëm ka pozita juridike e Prokurorisë. Sipas nenit 148/2 të Kushtetutës “prokurorët janë të organizuar dhe funksionojnë pranë sistemit gjyqësor si një organ i centralizuar”.

Po t’i referohemi përvojës së vendeve të tjera, do të konstatojmë se edhe për këtë rast ka zgjidhje të ndryshme. Në Itali prokurorët janë pranë sistemit gjyqësor, por Prokuroria është një organ i decentralizuar. Në ShBA Prokuroria varet nga Ekzekutivi, madje sekretari i Shtetit për Drejtësinë është njëkohësisht prokuror i përgjithshëm. Edhe në Francë Prokuroria varet nga Ekzekutivi.

Te ne janë shfaqur edhe më parë mendime që Prokuroria të jetë në varësinë e Ministrisë së Drejtësisë, pra të Ekzekutivit, dhe mendime të tilla ka pasur edhe kohët e fundit.

Për të gjykuar mbi sistemin më të përshtatshëm, mendojmë se do të ishte më mirë të nisemi nga analiza e kushteve konkrete të vendit tonë në këtë periudhë të gjatë tranzicioni. Në disa vende të tjera varësia e Prokurorisë nga Ekzekutivi nuk ka cenuar pavarësinë e saj, por bëhet fjalë për vende me një qëndrueshmëri të madhe politike, me një sistem demokratik të konsoliduar, të bazuar në raspektimin rigoroz të parimit të ndarjes, të balancimit dhe të kontrollit të ndërsjellë të pushteteve. Përkundrazi, siç u pa edhe gjatë shtjellimit të kësaj trajtese, përvoja e Shqipërisë ka regjistruar jo pak raste të orvatjeve të qeverive të ndryshme për të ndërhyrë në veprimtarinë e gjykatave, dhe kjo do të ishte e mjaftueshme për të përligjur kundërshtimin ndaj kalimit të Prokurorisë në varësi të Ekzekutivit. Nga ky këndvështrim është kuptimplotë përvoja e vendeve ish-komuniste, në të cilat Prokuroria është pranë gjyqësorit, por duke ruajtur pavarësinë e vet. Dhe kjo është zgjidhja e preferuar në vende që e kanë pësuar për një kohë të gjatë nga nënshtrimi i plotë i Prokurorisë ndaj partisë-shtet. Për këto arsye mendoj se zgjidhja më e mirë do të ishte që prokurorët të mbeteshin pranë sistemit gjyqësor, dhe Prokuroria të ishte një organ i pavarur. Mund të studiohej edhe mundësia e decentralizimit të saj, sipas përvojës së Italisë, por duke parë edhe faktet eventuale negative, si dobësia e forcës kontrolluese.

Përpara se të merret në të ardhmen një vendim për statusin e Prokurorisë duhet pasur pa tjetër parasysh Deklarata e Sirakuzës e vitit 1981, në të cilën thuhet se “pavarësia e prokurorëve, kurajoja dhe ndërgjegja me të cilët ata kryejnë detyrat profesionale përkatëse janë të domosdoshme për forcimin e pavarësisë së gjyqtarëve dhe për garantimin e drejtësisë, lirisë dhe respektimit të ligjshmërisë”. Varësia e Prokurorisë nga Ekzekutivi, në kushtet konkrete të vendit tonë, nuk do të garantonte kurrsesi një pavarësi të tillë. Argumentimet se emërimi dhe shkarkimi i prokurorit të përgjithshëm nuk duhet të lidhen përkatësisht me pëlqimin dhe propozimin e Kuvendit, sepse një gjë e tillë do ta vinte atë organ nën presion e shumicës parlamentare, nuk qëndrojnë, sepse edhe Qeveria është produkt i kësaj shumice, madje është një organ që merr vendime pa u përballur në çdo rast me reagimin e opozitës. Më së fundi, në lidhje me statusin e Prokurorisë, vlen të përmendet edhe vlerësimi që Komisioni i Venecies i ka bërë në dhjetor 1995 Kodit shqiptar të Procedurës Penale, të miratuar në mars të po atij viti: “Prokurorët janë deklaruar të pavarur nga Ministria e Drejtësisë ose nga çdo pushtet tjetër ekzekutiv. Në fakt drejtuesi i çdo prokurorie në nivel kombëtar, rrethim apeli ose ushtarak, kontrollon personelin e vet... Struktura e këtij sistemi është në përputhje me normat e Këshillit të Evropës në këtë fushë”.

Pozita e sotme e Prokurorisë është bërë shpeshherë objekt kritikash nga analistë të ndryshëm dhe politikanë të cilët kanë shtruar pyetjen nëse ka organe të pakontrollueshme (ndër to edhe Prokuroria e Përgjithshme), dhe a përligjet një pamundësi kontrolli me konceptin e shtetit të së drejtës.

Këtij shqetësimi mund t’i jepet përgjigja se në shtetin tonë, sikurse në çdo shtet demokratik, nuk ka organe të pakontrollueshme. Edhe Kuvendi, që mund të cilësohet si burim i formimit të disa organeve kushtetuese, i nënshtrohet një kontrolli nga ana e Presidentit të Republikës, që ka të drejtë të kthejë për rishqyrtim në Kuvend një ligj që ai e vlerëson si antikushtetues ose të mangët. Po ashtu veprimtaria ligjvënëse e Kuvendit, në raste të caktuara, i nënshtrohet edhe kontrollit eventual nga ana e Gjykatës Kushtetuese.

Edhe Prokuroria nuk mund t’i shmanget kontrollit. Puna e prokurorëve kontrollohet vazhdimisht nga gjykata, sigurisht për dosjet që shkojnë për gjykim. Vendimet që marrin prokurorët për pezullimin e çështjeve penale aktualisht mund të kontrollohen nga Ministria e Drejtësisë. Por kjo e fundit nuk mund të urdhërojë rifillimin eventual të çështjes, por vetëm mund të njoftojë Prokurorinë e Përgjithshme për mangësitë që ka zbuluar. Puna e Prokurorisë mund të kontrollohet edhe nga një komision hetimor parlamentar, por vetëm në bazë të kritereve të përcaktuara nga ligji “Për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit” dhe nga vendimi i lartpërmendur i datës 14 maj 2003 të Gjykatës Kushtetuese, të cilët kanë përcaktuar qartë se komisioni nuk mund të zëvendësojë organet hetimore që shqyrtojnë çështje konkrete.

Përmirësimi i veprimtarisë së Prokurorisë lidhet, ndër të tjera, edhe me funksionimin më të mirë të Policisë Gjyqësore. Aktualisht kjo polici heton shumicën dërmuese të çështjeve penale, dhe ky hetim bëhet nën mbikëqyrjen e Prokurorisë, e cila ka të drejtë të japë edhe udhëzime përkatëse. Me sa duket, të metat në punën e Policisë Gjyqësore e kanë burimin te niveli i ulët profesional dhe te mungesa e një kualifikimi bashkëkohor. Mund të diskutohej mundësia që krimet më të rënda të hetoheshin drejtpërsëdrejti nga Prokuroria, për të siguruar një punë më cilësore. Po kështu Prokuroria mund të kishte kompetencën ekskluzive për të hetuar çështje penale në të cilat janë përfshirë funksionarë të rangjeve të larta.

Për reformën në drejtësi sigurisht ka edhe mendime dhe opsione të tjera. Rëndësi ka që kjo reformë të mos zvarritet më tej dhe të gjendet gjuha e përbashkët midis partive politike që do të jenë aktorët kryesorë të saj, në komisionet parlamentare dhe, përfundimisht, në seancat plenare të Kuvendit.

6. Praktika e gjithë periudhës së tranzicionit ka treguar nevojën e ushtrimit të një kontrolli rigoroz dhe efikas ndaj të gjitha institucioneve shtetërore në fushën ekononike e financiare. Për ta forcuar këtë kontroll që sot realizohet nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, duhet siguruar zbatimi i rekomandimeve të tij, që në mjaft raste nuk janë vlerësuar nga Ekzekutivi. Mund të shihej mundësia që Kontrolli i Shtetit të zëvendësohet nga një Gjykatë e Llogarive, si një organ kolegjial me vendime të detyrueshme. Kjo do të forconte luftën kundër korrupsionit.

7. Do të shprehja disa mendime edhe për përbërjen dhe karakterin e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve si dhe për organizimin e Kolegjit Zgjedhor pranë Gjykatës së Apelit të Tiranës.

Komisioni Qendror i Zgjedhjeve tanimë nuk është institucion kushtetues, dhe nuk është e domosdoshme që të rivendoset në statusin e mëparshëm. Por mund të rishikohet përcaktimi i karakterit dhe i përbërjes së tij në Kodin Zgjedhor, duke pasur parasysh rëndësinë që ka ky institucion, sidomos në kushtet e vendit tonë, ku nuk ka pasur asnjëherë zgjedhje të pakontestuara.

Rëndësia që ka organi që administron procesin zgjedhor pasqyrohet edhe në reformën që ka bërë në këtë çështje Britania e Madhe gjatë qeverisjes së kreut laburist Toni Bler (Tony Blair). Në kuadrin e një reforme, që është cilësuar edhe si “revolucion kushtetues i një gjerësie të konsiderueshme”[[12]](#footnote-12), qeveria britanike mbështeti krijimin e një Komisioni Zgjedhor të pavarur, me autoritet, dhe të pajisur me kompetenca shumë të gjera. Sipas një reforme të tillë Dhoma e Komuneve ka kompetencë të konfirmojë anëtarët e Komisionit që qëndrojnë në këtë funksion për dhjetë vjet. Pavarësia e tyre garantohet edhe nga një normë që nuk lejon lëvizjen e këtyre anëtarëve, veçse me një miratim të Dhomës së Komuneve. Për të garantuar pavarësinë e plotë të Komisionit nga Qeveria dhe paanësinë e tij rigoroze në marrëdhënie me partitë politike, ligji parashikon një mekanizëm të veçantë për caktimin e anëtarëve të Komisionit dhe të buxhetit të tij. Përpara caktimit të këtyre anëtarëve kërkohet konsultimi me drejtuesit e partive politike të përfaqësuara në Dhomën e Komuneve.

Në Kushtetutën tonë thuhet se “anëtarësia në Komision nuk pajtohet me asnjë veprimtari shtetërore e politike”. Sipas frymës së Kushtetutës, KQZ përfytyrohej si një organ i pavarur nga politika dhe mbi palët. Ka vende të tjera ku komisionet qendrore zgjedhore ngrihen mbi bazën e përfaqësimit të barabartë të partive të maxhorancës dhe të opozitës, siç është tani edhe në Shqipëri, me ndryshimet që iu bënë Kodit Zgjedhor përpara zgjedhjeve të 28 qershorit 2009, sikurse ka edhe vende si p.sh. Italia, ku zgjedhjet administrohen nga Qeveria dhe konkretisht nga Ministria e Punëve të Brendshme, natyrisht nën mbikëqyrjen e vëzhguesve të partive politike. Pra, ka përvoja të ndryshme.

Por janë domethënëse rekomandimet e përbashkëta për Kodin Zgjedhor dhe për administratën zgjedhore në Shqipëri, të Komisionit të Venecies dhe ODHIR-it të prillit 2004, që përmbanin një kritikë të ashpër për dispozitat e Kodit Zgjedhor në lidhje me KQZ. Në këto “rekomandime” thuhej: “Dispozitat e reja për emërimin e anëtarëve të KQZ përbëjnë shqetësim. Këto dispozita shprehimisht kufizojnë numrin e kandidaturave që mund të merren në shqyrtim nga tri institucionet kushtetuese (është fjala për Kuvendin, Presidentin e Republikës dhe Këshillin e Lartë të Drejtësisë – shënimi ynë – L. O.) për emërimin e një liste me jo më shumë se dy kandidatura të propozuara nga subjekte që nuk parashikohen nga neni 154 i Kushtetutës (“parti – grupe politike”)... Kjo i shndërron këto institucione kushtetuese thjesht në “vulosës formalë” të emërimit të KQZ sipas nenit 154”[[13]](#footnote-13).

Tani neni 154 është shfuqizuar me gjithë pjesën e dymbëdhjetë të Kushtetutës. Por kritika është gjithmonë aktuale, sepse tani nuk mund të caktohen anëtarët e KQZ nga Presidenti i Republikës dhe nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë, të cilët, duke qenë institucione të pavarura, ishin larg interesave partiake në këtë proces caktimi. Në bazë të Kodit të ri Zgjedhor, të miratuar po ashtu pa transparencën e duhur nga dy partitë kryesore, kompetenca ekskluzive e emërimit të KQZ i kaloi Kuvendit, dhe konkretisht dy partive të lartpërmendura. Dhe mendojmë se kjo pati një ndikim negativ edhe në zgjedhjet shumë të kontestuara të qershorit 2009.

Për këto arsye do të ishte e udhës të kufizohej sa më shumë ndikimi partiak, duke mënjanuar edhe kriterin e balancimit politik të përbërjes së tyre. Mund të diskutohej procedura e zgjedhjes së anëtarëve të komisioneve të ndryshme zgjedhore, që nga Komisioni Qendror e poshtë, me synimin që ato të mos ngrihen mbi kritere partiake, duke garantuar në këtë mënyrë një qëndrim të tyre sa më objektiv dhe asnjanës.

Procedura ankimore ka një rëndësi të veçantë për garantimin e zgjedhjeve të lira dhe të ndershme. Kjo procedurë ka ndryshuar shpesh. Me të drejtë janë ridimensionuar kompetencat e Gjykatës Kushtetuese, e cila, në zgjedhjet e përgjithshme të vitit 2001, u shndërrua praktikisht në një gjykatë fakti, duke marrë përsipër, në ndonjë rast, edhe rinumërimin e votave. Është e vërtetë se sipas nenit 131, pika e, e Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese vendos për çështje që lidhen me verifikimin e zgjedhjes së Presidentit të Republikës dhe të deputetëve, por kjo nuk do të thotë se asaj duhet t’i ngarkohen funksione kaq të gjera sa ato që ka pasur në praktikë dhe që nuk i përshtaten rolit të saj. Sikundër nuk na duket e drejtë që tani faktikisht Gjykatës nuk i është njohur asnjë kompetencë për verifikimin e zgjedhjes së deputetëve, megjithëse pika e e nenit 131 të Kushtetutës është gjithmonë në fuqi.

Prandaj me të drejtë u krijua Kolegji Zgjedhor i Gjykatës së Apelit, me seli në Tiranë, i cili tani është instanca e vetme që shqyrton ankimet në rrugë gjyqësore. Krahas kësaj, Kodi parashikon edhe ankimin në rrugë administrative në KQZ. Do të ishte e arsyeshme të përsosej procedura ankimore: KQZ të shqyrtonte në rrugë administrative vetëm ankimet që kanë të bëjnë me organizimin e zgjedhjeve dhe jo me numërimin e padrejtë të votave dhe të shpalljes së rezultateve në zonat e veçanta. Ankimi për rezultatin e zgjedhjeve duhet të jetë, për mendimin tonë, vetëm në kompetencë të Kolegjit Zgjedhor.

Por përvoja e zgjedhjeve vendore të vitit 2003 tregon se Kolegjit Zgjedhor iu desh të merrte një vendim për anulimin e një të tretës së votimeve për Bashkinë e Tiranës. Ky vendim i formës së prerë ngjalli mjaft kontestime nga pala që e quajti veten të dëmtuar. Pa marrë përsipër të vlerësojmë nëse ky vendim i Kolegjit Zgjedhor ishte i përligjur apo jo, mendojmë se për vendime të tilla të rëndësishme, si anulimi i zgjedhjeve në përmasa të gjera, duhet të ketë mundësi apelimi, siç bëhet në përgjithësi për të gjitha vendimet gjyqësore. Edhe në zgjedhjet e fundit parlamentare pati kontestime për vendimin e Kolegjit Zgjedhor, që rikonfirmonte vendimin e KQZ për mos rinumërimin e votave në ndonjë zonë zgjedhore. Prandaj do të ishte e udhës që pranë Gjykatës së Apelit në Tiranë të kishte më shumë se një Kolegj Zgjedhor, çka do të lejonte edhe shpejtimin e shqyrtimit të çështjeve. Çdo Kolegj do të funksiononte si instancë gjyqësore e shkallës së parë, dhe vendimet e ankimuara do të mund të rishqyrtoheshin nga Kolegjet e Bashkuara Zgjedhore të Gjykatës së Apelit, që do të vepronin si gjykatë e shkallës së dytë. Kjo reformë do të ishte në pajtim me parimin e shtetit të së drejtës, që i lejon kujtdo të drejtën e ankimimit kundër çdo vendimi, si administrativ ashtu edhe gjyqësor.

8. Një çështje me rëndësi të veçantë dhe që vlen të pasqyrohet në Kushtetutë si dhe në ligjin përkatës është zgjerimi i përdorimit të referendumit.

Në mënyrë të veçantë mendoj që referendumi për ndryshimet kushtetuese, i parashikuar në nenin 177 të Kushtetutës, dhe që u përmend më lart, *të jetë i detyrueshëm* kur këto ndryshime prekin raportin midis pushteteve të ndryshme. Të mos harrojmë se balancimi i pushteteve, si bazë e sistemit të qeverisjes, garantohet në nenin 7 të Kushtetutës, nen që përfshihet në “Parimet Themelore”.

Kombinimi i procedurës së demokracisë së drejtpërdrejtë me regjimin përfaqësues ka qenë një nga propozimet e formuluara nga juristë të shquar evropianë për të favorizuar një demokraci më reale dhe për t’ia kundërvënë prirjes për sovranitetin absolut të asambleve parlamentare. Veçanërisht në formulën e referendumit shfuqizues ky kombinim bën pjesë në sistemin e kundërpushteteve: ai synon të moderojë pushtetin e shumicës qeverisëse.

Kushtetuta jonë parashikon referendumin e përgjithshëm ose kombëtar dhe atë vendor. I pari parashikohet në pjesën e njëmbëdhjetë të Kushtetutës, (nenet 150-152) ndërsa i dyti në pjesën e gjashtë të saj, “Qeverisja vendore”, dhe konkretisht në nenin 108, paragrafi 2. Për sa u përket parimeve dhe procedurave për zhvillimin e referendumit vendor, paragrafi 2 i nenit 108 referon në nenin 151 paragrafi 2.

Veç kësaj, nisur nga lloji i aktit ose i çështjes që shtrohen në referendum, Kushtetuta dallon tri lloje referendumesh: kushtetues, legjislativ dhe referendumin për një çështje të një rëndësie të veçantë. I tillë mund të konsiderohet edhe referendumi për ratifikimin e një marrëveshjeje ndërkombëtare, me të cilën Republika e Shqipërisë u delegon organizatave ndërkombëtare kompetenca shtetërore për çështje të caktuara. Ky referendum zhvillohet me vendim të Kuvendit.

Vetë Kushtetuta, në nenin 150/3, përcakton që parimet dhe procedurat për zhvillimin e referendumit, si dhe vlefshmëria e tij, parashikohen me ligj.

Dhe normat për referendumin janë pjesë përbërëse e Kodit Zgjedhor. Por vihet re se në diskutimet që janë bërë edhe kohët e fundit, për ndryshime në Kodin Zgjedhor për çështje të ndryshme, duke përfshirë edhe ndryshime eventuale të vetë sistemit zgjedhor, gjithmonë anashkalohet referendumi.

Kodi Zgjedhor i miratuar më 18.11.2008 dhe që është sot në fuqi, nuk përfshin dispozitat për referendumin, për të cilat u vendos se mund të rishikoheshin në një rast tjetër. Si rrjedhojë, megjithëse Kodi Zgjedhor i mëparshëm i datës 19.06.2003 u shfuqizua, përjashtimisht u la në fuqi pjesa e nëntë e tij: “Referendumet”.

Praktika dhe një analizë e normave mbi referendumin, kombëtar a vendor, që janë pjesë e pashfuqizuar e Kodit Zgjedhor të vitit 2003, tregon se ato kanë mangësi që duhen plotësuar.

Në vijim të këtij konstatimi, mund të rikujtojmë se në rekomandimet e përbashkëta që Komisioni i Venecies dhe ODHIR-i kanë paraqitur në prill 2004 për Kodin Zgjedhor dhe administratën në Shqipëri, ka vërejtje dhe sugjerime edhe për referendumin.

Në raportet e këtyre dy organizmave sugjerohet që të rishikohen afatet që Kodi Zgjedhor parashikon për paraqitjen e kërkesave për organizimin e një referendumi. Raporti vërente se neni 126, paragrafi 3 i Kodit (i vitit 2003), duke njohur të drejtën për të shfuqizuar pjesë të një ligji nëpërmjet një referendumi të përgjithshëm, bie ndesh me nenin 150 të Kushtetutës, pasi ky i fundit jep të drejtën për të shfuqizuar një ligj, dhe jo të drejtën për të ndryshuar ligjin me një shfuqizim të pjesshëm (theksojmë se neni 126, paragrafi 3 i Kodit ka mbetur i njëjtë edhe pas ndryshimeve që i janë bërë Kodit më 21.10.2004 dhe më 10.01.2005).

Një vërejtje tjetër e rëndësishme është ajo e bërë për nenin 129, paragrafi 3 i Kodit Zgjedhor, sipas të cilit “Presidenti i Republikës vendos për zhvillimin ose jo të referendumit për çështje të rëndësisë së veçantë pas shpalljes së vendimit pozitiv të Gjykatës Kushtetuese ose pas kalimit të afatit brenda të cilit ajo duhej të shprehej”. Komisioni i Venecies dhe ODHIR-i me të drejtë kanë bërë vërejtje se ky nen i Kodit bie ndesh me nenin 152, paragrafi 3 të Kushtetutës, i cili i jep Presidentit të drejtën e caktimit të datës së zhvillimit të referendumit, por jo të drejtën për të vendosur zhvillimin ose jo të referendumit. Me këtë normë Kodi Zgjedhor i njeh Presidentit të Republikës të drejtën për të hedhur poshtë vendimin e Gjykatës Kushtetuese që ka dhënë dritën jeshile për mbajtjen e referendumit si dhe për të shkelur të drejtat kushtetuese të 50.000 shtetasve nismëtarë të referendumit. Kjo është një vërejtje shumë serioze që duhet marrë parasysh në kuadrin e rishikimit të dispozitave për referendumin.

Duhet vënë në dukje se në vitin 2004 Komisioni i Venecies ka miratuar formulimin e një pyetësori lidhur me referendumin në vendet e ndryshme, pyetësor të cilit çdo anëtar i Komisionit iu përgjigj në bazë të legjislacionit të vendit përkatës.

Nga analiza e këtij pyetësori dukej qartë se legjislacioni ynë, në lidhje me referendumin, nuk parashikonte mjaft probleme që gjejnë zgjidhje në vende të tjera.

Për shembull:

- Ka vende ku Parlamenti ka mundësi t’i kundërvihet organizimit të një referendumi, duke pranuar një projekt alternativ për të njëjtën çështje, ose, edhe pa paraqitur një projekt alternativ, mund të shfaqë një opinion për referendumin, çka sigurisht mund të ndikojë në votën e elektoratit. Një praktikë e tillë mund të mos jetë e pëlqyeshme, por sidoqoftë, vlen të diskutohet.

- Mund të kishte dispozita më të plota lidhur me fushatën dhe propagandën për referendumin, sepse në këtë aspekt legjislacioni ynë ka shumë mangësi. Ai parashikon vetëm që Radiotelevizioni publik vë në dispozicion të partive politike, për të mbështetur secila alternativën e vet, një minutazh të barabartë deri në një maksimum prej 3 orësh.

- Legjislacioni ynë nuk përmban dispozita për financimin e referendumeve.

- Nuk ka ndonjë afat për mbledhjen e nënshkrimeve të zgjedhësve.

- Kodi ynë Zgjedhor parashikon vetëm kontrollin gjyqësor për rezultatin e zgjedhjeve nga ana e Kolegjit Zgjedhor pranë Gjykatës së Apelit në Tiranë, por, në mënyrë paradoksale, injoron mundësinë e një kontrolli të tillë për rezultatet e referendumit.

Do të ishte e udhës që organizmat përkatës t’i kenë parasysh këto zbrazëti të legjislacionit tonë.

9. Vlen të diskutohet roli i partive politike dhe pasqyrimi i këtij roli dhe i statusit të tyre në Kushtetutë dhe në ligjin përkatës.

Partitë politike sigurisht nuk janë institucione shtetërore, por janë institucione kushtetuese, përderisa Kushtetuta, në Pjesën e parë të saj të titulluar “Parime Themelore”, në nenin 9, përcakton disa kritere thelbësore për krijimin dhe veprimtarinë e tyre: “1. Partitë politike krijohen lirisht. Organizimi i tyre duhet të përputhet me parimet demokratike”. Në paragrafin 2 ndalohen partitë politike dhe organizatat e tjera “programet dhe veprimtaria e të cilave mbështeten në metoda totalitariste, që nxitin e përkrahin urrejtjen racore, fetare, krahinore ose etnike, që përdorin dhunën për marrjen e pushtetit ose për të ndikuar në politikën shtetërore, si dhe ato me karakter të fshehtë”. Ndërsa paragrafi 3 përcakton se “burimet fnanciare të partive, si dhe shpenzimet e tyre bëhen kurdoherë publike”.

Neni 9 i Kushtetutës ka lidhje të drejtpërdrejtë me nenin 3 të saj, në të cilin *pluralizmi* përcaktohet si një nga elementet që përbëjnë bazën e shtetit tonë, i cili ka për detyrë t’i respektojë dhe t’i mbrojë.

Vendosja e pluralizmit, që shënoi edhe fillimin e shembjes së sistemit diktatorial, ka qenë një ngjarje me rëndësi të jashtëzakonshme. Edhe Ligji për Dispozitat Kryesore Kushtetuese, në nenin 6, paragrafi 1, përcaktonte se “pluralizmi është një nga kushtet themelore të demokracisë në shtetin shqiptar”. Në paragrafin 2 thuhej se “partitë politike dhe organizatat e tjera krijohen dhe ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me ligjin”. Në paragrafin 3 ndalohej veprimtaria e partive politike në repartet dhe institucionet ushtarake të Ministrisë së Mbrojtjes dhe Ministrisë së Punëve të Brendshme, në Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe në përfaqësitë diplomatike jashtë shtetit, në prokuroritë, hetuesitë, gjykatat etj. Po në këtë paragraf thuhej se “mënyra e departizimit dhe e depolitizimit të organeve bëhet me ligj”. Siç shihet, në LDKK nuk ndalohej veprimtaria e partive politike në dikastere dhe në institucione të tjera, çka ishte një mangësi e dukshme.

Në bazë të LDKK, në korrik 1991, u miratua ligji i parë “Për partitë politike”, në të cilin u bënë disa ndryshime në korrik 1992 dhe disa plotësime në prill 1994. Pas miratimit të Kushtetutës, Kuvendi, më 17 shkurt 2000, miratoi ligjin e ri “Për partitë politike”, që është ende në fuqi.

Përkufizimi i partive politike është pothuajse i njëjtë si në ligjin e korrikut 1991 ashtu edhe në atë të shkurtit 2000: “Partitë politike janë bashkime vullnetare të shtetasve mbi bazën e ideve, të bindjeve e të pikëpamjeve ose të interesave të përbashkëta politike, të cilat synojnë të ndikojnë në jetën e vendit nëpërmjet pjesëmarrjes në zgjedhje dhe përfaqësimit të popullit në organet e zgjedhura të pushtetit”.

Ka pasur dhe ka përkufizime të ndryshme të partive politike. Njëri prej tyre, i pranuar nga disa autorë është: “Partia është një grup i organizuar njerëzish, të bashkuar nga një filozofi ose ideologji, idetë e të cilave ata i ndjekin, duke pasur si qëllim final fitimin dhe ushtrimin e pushtetit”[[14]](#footnote-14). Vërejtja që mund t’i bëhej këtij përkufizimi është se jo gjithmonë synimi i një partie është fitimi dhe ushtrimi i pushtetit. Ka parti, të krijuara në një kuadër lokal ose për mbrojtjen e një pakice kombëtare ose etnike, që, në përgjithësi, kanë synime më të kufizuara, megjithëse nuk përjashtohen rastet kur ato mund të marrin pjesë edhe në ushtrimin e pushtetit. Prandaj na duhet më i saktë përkufizimi i pranuar në ligjin shqiptar për partitë politike.

Pavarësisht nga përkufizimet, roli i partive politike në shoqëritë bashkëkohore është shumë i madh. Ato kanë lindur që në fillimet e regjimit përfaqësues nga fundi i shekullit XVIII në Angli, ShBA dhe Suedi në kuadrin e një bipolarizmi. Në revolucionin francez, në Asamblenë Kushtetuese, për të parën herë u bë ndarja midis së djathtës dhe së majtës. Por këto parti, që mund të cilësohen si “paramoderne” ndryshojnë shumë nga partitë bashkëkohore, që kanë struktura të përhershme, të specializuara dhe me profesionistë në përbërjen e tyre[[15]](#footnote-15).

Krijimi i partive moderne, sidomos i partive të masave, lidhet ngushtë edhe me realizimin e së drejtës zgjedhore të përgjithshme, e cila, siç ka thënë juristi francez Esmen (Esmein) “është forca më e madhe politike e kohërave moderne”.

“Demokracia, - thotë Kelzeni, - është domosdoshmërisht dhe në mënyrë të pashmangshme një shtet i partive”[[16]](#footnote-16). Dhe po këtë thotë edhe filozofi bashkëkohor francez Raymond Aron, për të cilin “demokracia është patjetër shtet i partive, që vetvetiu i kundërvihet nocionit të shtetit partiak, që karakterizon regjimet me një parti të vetme”[[17]](#footnote-17).

Kjo nuk do të thotë se një sistem qeverisjeje i bazuar në pluralizmin partiak është gjithmonë plotësisht demokratik. Ka shembuj, edhe në kohën e sotme, të vendeve, ku pluripartitizmi nuk është sinonim i një demokracie të vërtetë. Por gjithsesi, edhe sistemi pluralist, qoftë edhe me një demokraci të cunguar, është shumë më demokratik në krahasim me një sistem monopartiak, në të cilin partia identifikohet me shtetin” (“partia-shtet”), siç ishte Shqipëria në periudhën e “diktaturës së proletariatit”, ose në krahasim me një sistem pa parti, siç ishte Shqipëria në periudhat e republikës dhe të monarkisë zogiste.

Ky rol i rëndësishëm i partive është pasqyruar edhe në kushtetutat bashkëkohore, të cilat kanë prirje t’u njohin atyre një status kushtetues, ndryshe nga kushtetutat klasike, si në ShBA dhe në Britaninë e Madhe, që bëjnë fjalë vetëm për organet shtetërore dhe nuk sanksionojnë ekzistencën e partive politike, të cilat konsiderohen si “faktorë faktikë” të pushtetit. Duke u bazuar te ky nocion i fundit, konstitucionalisti britanik Ivor Xhenings thotë se “një studim realist i Kushtetutës angleze sot duhet të fillojë nga partitë dhe të mbarojë me to”[[18]](#footnote-18).

Kushtetuta italiane e pasluftës është e para që u njohu partive politike një rol “në përcaktimin e politikës kombëtare”. Por Kushtetuta gjermane vlerësohet si kushtetuta që u dha një rëndësi më të madhe partive politike, duke u njohur një status të vërtetë kushtetues (neni 21). Edhe kushtetuta të tjera si ajo e Spanjës (neni 6), e Suedisë (Kreu III, nenet 7-9) dhe e Turqisë (nenet 68 dhe 69) njohin rolin e dukshëm të partive në formimin e vullnetit demokratik.

Por duhet vënë në dukje se jo gjithmonë pluralizmi partiak siguron një demokraci me të vërtetë funksionale dhe të konsoliduar. Krizat e shpeshta qeveritare në Republikën III franceze (1875-1940) dhe në Republikën IV (1946-1958) janë kritikuar ashpër nga Dë Goli (De Gaulle), i cili vazhdimisht ka stigmatizuar “regjimin e partive”, dhe kjo kritikë ishte pikënisja për një qeverisje më të fortë e të konsoliduar, që u sigurua me Kushtetutën franceze të vitit 1958, që është dhe sot në fuqi.

Edhe shteti italian i pasluftës, që njohu karakterin kushtetues të partive, u karakterizua nga “partitokracia”, e cila u bë sinonim i një qeverisjeje të karakterizuar nga lufta e ashpër midis partive, e shoqëruar edhe nga dobësia e strukturave shtetërore dhe sidomos nga mungesa e një kulture administrative. Si rrjedhojë, partitë politike të këtij vendi fqinj depërtuan thellë në aparatin administrativ, duke zhvilluar praktika klienteliste. Sipas Dominik Shanjolòit, financimi i partive politike italiane është marrë përsipër nga shteti në kushte shpesh jotransparente dhe, veç kësaj, sundimi i gjatë në pushtet i partisë demokristiane ka bërë që kjo parti të shtrinte mekanizmat e vet në sektorin publik, sidomos në Jugun e Italisë, ku një pjesë e funksionarëve të saj kishin lidhje me klane mafioze. Dhe partitokracia e shndërroi regjimin italian në një regjim asambleje, të karakterizuar nga paqëndrueshmëria (50 qeveri në vitet 1945-1991)[[19]](#footnote-19). Kjo gjendje ndryshoi, në njëfarë mënyre, në këtë 20-vjeçar të fundit, periudhë e karakterizuar edhe nga zhdukja e disa partive “klasike”, si ato demokristiane dhe socialiste, si dhe nga shndërrimi i partisë komuniste në një parti tjetër, që pati një evolucion të gjatë deri në atë që sot emërtohet “Partia Demokratike”.

Pavarësisht nga kthesa e madhe pozitive që ishte për Shqipërinë vendosja e pluralizmit dhe roli gjithnjë në rritje i partive politike, dukuri të tilla negative si klientelizmi dhe korrupsioni, ndërhyrja e partive në fuqi në strukturat e mekanizmit shtetëror, madje edhe lidhjet e ndonjë politikani me botën e krimit, kanë qenë të pranishme në shoqërinë tonë aktuale, duke u favorizuar edhe nga mungesa e traditave demokratike, nga niveli ende i ulët kulturor, nga mbeturinat e theksuara të lidhjeve klanore dhe të bajraktarizmit, që janë shfaqur edhe në veprimtarinë e partive, duke ndikuar edhe në jetën politike dhe në qeverisjen e vendit.

Përderisa pranohet se një shtet demokratik është edhe shtet i partive, është e kuptueshme që shkalla e demokratizimit të partive ndikon drejtpërsëdrejti në demokratizimin e shtetit.

Për këto arsye do të ishte e përligjur që, duke shtjelluar kriteret kushtetuese, në ligjin për partitë politike të përfshiheshin disa kushte plotësuese për të garantuar karakterin demokratik të organizimit dhe të funksionimit të çdo partie politike. Në këtë ligj (i cili, duke u konsideruar si ligj organik i një institucioni kushtetues, do të duhej të miratohej me një shumicë prej tri të pestash), ose në Kodin Zgjedhor, mund të vihej një dispozitë sipas së cilës një parti politike në të cilën nuk respektohen rregullat demokratike, siç është p.sh. detyrimi për mbajtjen e një Kongresi në afate periodike të përcaktuara, nuk mund të regjistrohet si objekt zgjedhor në zgjedhjet e përgjithshme ose vendore. Një dispozitë e tillë ekziston në Kodin Zgjedhor të Republikës së Kosovës.

Veç kësaj, në ligjin për partitë politike mund të përfshiheshin edhe disa kërkesa të tjera,si kufizimi kohor deri në dy mandate për kryetarin e një partie, veçanërisht kur ai është njëkohësisht edhe kryeministër. Një kërkesë e tillë mund të duket si “heretike”, në kundërshtim me parimet demokratike, madje edhe parimisht e papranueshme. Por, në kushtet konkrete të Shqipërisë, mendoj se ia vlen të diskutohet. Me të drejtë nga juristë dhe politologë të vendeve të ndryshme është vënë në dukje se është normale dhe e pakontestueshme qeverisja e një vendi për disa legjislatura radhazi nga e njëjta maxhorancë parlamentare dhe nga qeveria përkatëse, si rezultat i një mandati që u është besuar nga elektorati në zgjedhje demokratike, të lira e të ndershme. Por është një dukuri shumë e rrallë, do të thosha një rast përjashtimor, që i njëjti person të jetë kryeministër për më shumë se dy legjislatura. Të gjitha funksionet e larta të shtetit kanë kufizim kohor, që nga ajo e Presidentit të Republikës e deri tek anëtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë. Përse të mos ketë edhe për kryeministrin? Kufizimi kohor në këtë rast mund të vihej në dy mënyra: ose duke ndaluar shprehimisht në Kushtetutë që një person të caktohet kryeministër për dy mandate radhazi, ose duke përfshirë në ligin për partitë politike një klauzolë që të ndalonte që një person të zgjidhej dy ose tri herë radhazi si kryetar i një partie. Kjo, në mënyrë të tërthortë, do ta bënte të pamundur që ai të merrte funksionin e kryeministrit, nëse në Kodin Zgjedhor do të vazhdojë të qëndrojë dispozita sipas së cilës emri i kryetarit të një partie shënohet përbri emrit të partisë së tij në fletën e votimit, praktikë që ligjëron caktimin e tij si kryeministër në rast fitoreje në zgjedhje.

Një hap tjetër i rëndësishëm që do t’i shërbente fuqizimit të rolit të anëtarëve të një partie dhe të masës së elektoratit të saj dhe, si rrjedhojë, demokratizimit të partive dhe të gjithë jetës politike të vendit, do të ishte që, edhe po të ruhej sistemi i tanishëm ose të pranohej një sistem proporcional rajonal me një korrigjim në shkallë kombëtare ose edhe një sistem proporcional kombëtar, në Kodin Zgjedhor të parashikohej sistemi i listave të hapura, në mënyrë që, nëpërmjet votës “preferenciale” zgjedhësi të zgjidhte jo vetëm partinë por edhe ata kandidatë të kësaj partie, që ai i gjykon më të mirë se të tjerët.

\*

\* \*

Pavarësisht nga këto sugjerime dhe nga ato që mund të bëhen edhe nga shumë të tjerë, rëndësi ka që të kihet parasysh, siç thotë një studiues francez, se “një kushtetutë e mirë nuk mjafton për të siguruar lumturinë e një vendi. Një kushtetutë e keqe mund të mjaftojë për të sjellë fatkeqësinë e tij”[[20]](#footnote-20).

1. R. Meidani, *vep. e përm.*, f. 54. [↑](#footnote-ref-1)
2. Jean Gicquel et Jean-Eris Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 2007, f. 180. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bruce Ackerman, *vep. e përm.*, f. 136, shënimi 62. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Kushtetuta I*, Botim i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, Shtëpia Botuese Albin, Tiranë, 1995, f. 149. [↑](#footnote-ref-4)
5. Pietro Costa, *vep. e përm.*, f. 52. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Statuti Themeltar i Republikës Shqiptare*, Kaptina IV “Dispozita të mbrame”, artikulli 141, në “Akte juridike për historinë e shtetit dhe së drejtës në Shqipëri”, Pjesa II, Shtëpia Botuese Luarasi, f. 199. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Kushtetuta I, vep. e përm.*, f. 79. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Po aty*, f. 149. [↑](#footnote-ref-8)
9. Rexhep Meidani, *Kushtetuta: Bilanci dhe perspektiva*, Toena, 2009. [↑](#footnote-ref-9)
10. Enzo Chieli, *vep. e përm.*, f. 37. [↑](#footnote-ref-10)
11. Shih: Halim Islami, *Mendime për reformën në drejtësi*, Jus et Justicia, nr. 1, viti 2008, f. 35. [↑](#footnote-ref-11)
12. Bruce Ackerman, *vep. e përm.*, f.157. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Rekomandime të përbashkëta mbi Kodin Zgjedhor dhe administratës zgjedhore në Shqipëri*, Strasburg-Varshavë, 23 prill 2004, f. 7. [↑](#footnote-ref-13)
14. Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *vep. e përm.*, f.142. [↑](#footnote-ref-14)
15. Philippe Lavaux, *vep. e përm.*, f. 71. [↑](#footnote-ref-15)
16. Hans Kelsen, *La démocratie*, LGDJ, 2004, f. 21. [↑](#footnote-ref-16)
17. Cituar sipas Jean Gicquel dhe Jean-Eric Gicquel, *vep. e përm.*, f. 74. [↑](#footnote-ref-17)
18. Jennings W. Ivor, *British Constitution*, Cambridge University Press, 1962. [↑](#footnote-ref-18)
19. Dominique Chagnollaud, *vep. e përm.*, f. 293-294. [↑](#footnote-ref-19)
20. Guy Carcasonne, *La Constitution* (traduite et commentée), Seuil, 2007, f. 33. [↑](#footnote-ref-20)