



www.shtetiweb.org

Nr. Publikimit: R-01/2013

FORUM

“Reforma kushtetuese – një domosdoshmëri e kohës?”

Përmbledhje e kontributeve në forumin
e organizuar nga ShtetiWeb

Moderatorë: Prof. Assoc. Dr. Sokol Sadushi, Dr. Arta Vorpsi

Mbështetur nga Fondacioni Konrad Adenauer



Shtator – Nëntor 2013

PËRMBAJTJA

1. Parashtrimi i moderatorëve
2. Pse nevojitet të ndryshohet Kushtetuta?
3. Procedura e rishikimit të Kushtetutës dhe kontrolli i saj
4. Pozita kushtetuese e Presidentit të Republikës dhe zgjedhja e tij
5. Emërimi i anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese
6. Krijimi i një dhome të dytë të parlamentit (Senatit)
7. Procesi ligjvënës
8. Pajtueshmëria e funksionit të deputetit me atë të ministrit
9. Kalimi i trupave ushtarake të huaja në territorin e Republikës së Shqipërisë

Pjesmarrësit në Forum:

Sokol Sadushi, Arta Vorpsi, Njazi Jaho, Viktor Gumi, Rexhep Meidani, Denar Biba, Kristofor Peçi, Afrim Krasniqi, Romeo Gurakuqi, Ylli Bufi, Aurela Anastasi, Luan Omari, Erind Merkuri

Materjalet e plota dhe kontributet individuale i gjeni në adresën
<http://shtetiweb.org/curia/viewforum.php?f=13>

1. Parashtrimi i moderatorëve

Në nëntor të këtij viti u mbushën 15 vjet nga hyrja në fuqi e Kushtetutës shqiptare. Gjatë kësaj kohe ka patur mjaft zhvillime politike, ekonomike, sociale, të cilat natyrshëm shoqërohen edhe me zhvillime të caktuara në planin legjislativ. Këtu fjala është jo vetëm për iniciativat për miratimin e akteve të ndryshme ligjore, por edhe për praktikën e funksionimit të institucioneve shtetërore kryesisht kushtetuese - ku mund të përmendim Kuvendin, Këshillin e Ministrave, Presidentin e Republikës, partitë politike të përfaqësuara ose jo në parlament dhe në materializimin e së drejtës në përgjithësi dhe të së drejtës kushtetuese në veçanti. Dinamika e praktikës së organeve kushtetuese dhe e marrëdhënive mes tyre ka sjellë në disa raste një diferencë midis kuadrit kushtetues dhe realitetit kushtetues. Veprimtaria e këtyre organeve kushtetuese herë pas here është shoqëruar me interpretime të ndryshme (të gjera ose të ngushta) të dispozitave kushtetuese duke nxjerrë në pah nevojën e përshtatjes së tyre sipas rrethanave të paraqitura. Kur është kërkuar prej tyre, në sqarimin e këtyre situatave është përfshirë edhe Gjykata Kushtetuese, e cila, sipas rastit, i ka dhënë kuptimin e saj normës kushtetuese. Pavarësisht interpretimit përfundimtar të saj, i cili nuk lë më vend për diskutim nga palët, praktika ka treguar se, në disa raste, norma ka nevojë për diçka më tepër se interpretim. Ajo duhet të përshtatet me realitetin shoqëror dhe politik të vendit.

Çdo rishikim apo amendim që mund t'i bëhet një kushtetute duhet vlerësuar pikësëpari në raport me pushtetin që populli u ka dhënë rishikuesve të saj. Pikërisht, është populli që nëpërmjet vendimmarrjes i jep politikës atë pushtet që i nevojitet për ta rishikuar kushtetutën. Dhe që politika të ushtrojë të drejtën e saj për rishikimin e kushtetutës duhet, në radhë të pare, ta zotërojë këtë të drejtë, si në aspektin ligjor, ashtu edhe në atë politik. Arritja e një shumice të cilësuar për rishikimin kushtetues përbën aspektin procedural të çështjes, ndërsa pasja edhe e mandatit politik, që fitohet nëpërmjet zgjedhjeve parlamentare, përbën aspektin tjetër po aq të rëndësishëm të këtij procesi.

Në kryerjen me sukses të reformës kushtetuese, Kuvendi ka një rol vendimtar. Ai i jep jetë reformës kushtetuese. Në një parlament ku mungon dialogu dhe vullneti për të gjetur konsensus është e vështirë të realizosh një reformë kushtetuese. Po ashtu, forcat politike nuk duhet të mendojnë vetëm situatën e momentit, por dhe atë të rotacionit të mundshëm politik. Vendi dhe shoqëria mund të futen në rrugën e zhvillimit dhe të progresit demokratik vetëm nëse përfaqësuesit e zgjedhur të popullit do të mendojnë se si përballohet e ardhmja dhe jo të nisen nga interesa të ngushta të momentit dhe të forcave të tyre politike.

Qysh në momentin që hartohet një kushtetutë, shtrohet domosdoshmëria e pasjes së një kushtetute funksionale dhe ideale, e një kushtetute që konsiderohet një kontratë mes qytetarëve dhe shtetit, e një kushtetute që nuk duhet të jetë deklaratë dëshirash, por objektiv real i vendit, si dhe e një kushtetute të qëndrueshme, që t'i mbijetojë çdo rrotacioni politik.

Natyrisht që rrethana të ndryshme të karakterit politik, ekonomik a social, mund të sjellin si një domosdoshmëri ndryshimet kushtetuese për të siguruar përshtatjen dhe harmonizimin e kushtetutës me rrethanat e reja juridike dhe politike të vendit. Ndër faktorët që ndikojnë në realizimin e procesit të ndryshimeve kushtetuese, pikësëpari mund të jetë mungesa e stabilitetit të jetës parlamentare dhe funksionimi i deformuar i institucioneve kushtetuese, të cilat çojnë në kriza të karakterit kushtetues apo në kufizime të proceseve demokratike, që mund të shkojnë deri në humbjen e legjitimitetit të pushtetit të dhënë. Kemi parë vitet e fundit iniciativa të qeverisë ose opozitës që janë miratuar vetëm me votat e të parës ose kanë dështuar sepse opozita nuk ka gjetur mbështetjen e pozitës. Ligjet e ashtuquajtur “të integritit” u miratuan pasi ishte mbyllur legjislatura e fundit, në një mbledhje të jashtëzakonshme (a ishte vërtetë e nevojshme?) për shkak se gjatë 4 viteve nuk u gjet gjuha e përbashkët për një objektiv të rëndësishëm siç është integrimi në BE. Procesi i zgjedhjes së Presidentit të Republikës, pavarësisht se arriti të gjente numrin e domosdoshëm të votave që kërkonte Kushtetuta, nuk arriti të ishte një zgjedhje konsensuale siç e kërkon fryma kushtetuese dhe realiteti kushtetues. Anëtarët e institucioneve kushtetuese (përjashto Avokatin e Popullit) u zgjodhën pas debateve të ashpra mes forcave politike e bllokime dekretesh, zgjatje mandatesh tej afateve kushtetuese (3 anëtarët e GJK) etj.

Ndoshta pyetja që duhet bërë është se çfarë kërkohet të rishikohet? A përputhet gjithmonë ajo që kërkohet me atë që rezulton nga procesi i rishikimit? Ka mjaft debate. Nëse kërkohet të ndryshohet p.sh mënyra se si zgjidhet Presidenti i Republikës, pra nga zgjedhja prej parlamentit të kalohet në zgjedhjen prej popullit, pyetja është: A duam vërtetë një republikë presidenciale ose gjysëmpresidenciale? Logjikisht, një president të zgjedhur nga populli do ta duhet të veshim me kompetenca thelbësore të qeverisjes, përndryshe nuk justifikohet legjitimiteti popullor i drejtpërdrejt. Nëse duam të krijojmë sistemin dy dhomësh pyetja shtrohet se çfarë ndikimi do të ketë ky sistem në strukturën e organizimit shtetëror? Nëse duam të ndryshojmë mënyrën e kontrollit të gjyqësorit (pra nga kontrolli prej vetë gjyqësorit në kontrollin nga jashtë tij) për të patur mundësi ndëshkimi të gjyqtarëve të korruptuar dhe të paaftë, a duam që të kemi një gjyqësor të kontrolluar ose të varur nga ekzekutivi ose legjislativi?

Nëse kërkohet më tepër përgjegjshmëri dhe cilësi vendimmarrje nga organet kushtetuese të pavarura dhe për këtë shihet e nevojshme përcaktimi i saktë dhe shtrëngues i kriterëve të përzgjedhjes së tyre, a është e mundur të plotësohen këto kriterë dhe njëkohësisht të ruhet edhe diskrecioni i organeve kushtetuese kompetente për t'i përzgjedhur ato?

Të tilla pyetje duhen bërë që në fillim të procesit dhe jo pasi ai të ketë përfunduar për të nisur më pas një proces tjetër rishikimi që do të na çonte më së paku atje ku ishim para fillimit të tij. Investimi politik, juridik, social dhe ekonomik i panevojshëm ose i pajustituar në një proces të gjatë dhe të vështirë, pa patur realisht nevojë për të, çon në humbjen e besimit tek zgjedhësit gjë që pasqyrohet më pas në rezultatin e votimit.

Nga pikëpamja e konstitucionalizmit, kushtetutat janë për të përcaktuar rregullat e lojës në një demokraci, të cilat, për aq kohë sa janë vendosur me pjesëmarrjen e të gjitha palëve, duhen respektuar. Nevoja për rishikimin e dokumentit themeltar nuk duhet parë thjesht si mënyrë për t'iu shmangur rregullave, ajo kërkon shumë më tepër se kaq: për të ndryshuar kushtetutën duhet të ketë argumenta të mjaftueshme për të bindur veten dhe të tjerët se dokumenti themeltar ka humbur vitalitetin e tij dhe nuk i shërben më stabilitetit qeverisës. Çdo prekje e panevojshme e dispozitave të saj e bën atë të humbasë nga pozita e saj e privilegjuar.

Pas parashtrimit të konsideratave të mësipërme me karakter parimor, ja disa drejtime të përgjithshme, që mund të shërbenin për të konkretizuar debatin për rishikimin e kushtetutës:

Së pari: Përmirësimi i funksionimit të Kuvendit me qëllim mundësimin e ushtrimit të atributeteve të tij kushtetues nëpërmjet vendosjes së një dialogu midis forcave politike, pra shumicës që mbështet qeverinë dhe opozitës që e kritikon atë dhe paraqet alternativën e saj. Në një sistem demokratik, Kuvendi mund të jetë funksional vetëm nëpërmjet dialogut reciprok midis të gjithë aktorëve të përfaqësuar në të. Në këtë kuadër mund të shihet edhe opsioni i bikameralizimit dhe çështjet që lidhen me reformën zgjedhore. Pjesa e Kushtetutës për Kuvendin mund të plotësohet për të forcuar bazën kushtetuese të ushtrimit të funksioneve prej tij.

Së dyti: Vendosja e një baraspeshë relative të pushteteve në marrëdhëniet Kuvend - Qeveri, në mënyrë që funksionimi i mekanizmit demokratik të jetë i plotë. Legjitimiteti dhe stabiliteti i sistemit politik të një vendi duhet parë i lidhur me efikasitetin e funksionimit të Kuvendit, si institucion përfaqësues dhe kontrollues në një republikë parlamentare, si dhe në funksion të nevojës së një

qeverisje të mirë dhe të fortë prej Ekzekutivit. Në këtë kontekst, mund të rishihen edhe procedurat e mocionit të besimit/mosbesimit ndaj kryeministrit.

Së treti: Hapja e debatit mbi institucionin e Presidentit të Republikës, në mënyrë të vecantë, i mënyrës së zgjedhjes, të kompetencave të tij në një republikë parlamentare dhe raportet me Kuvendin e Kryeministrin.

Së katërti: Përmirësimi i funksionit të sistemit të drejtësisë, përfshirë pavarësinë e pushtetit gjyqësor, rolin e prokurorisë, mënyrën e zgjedhjes së organeve kushtetuese (GJK, GJL, PP etj);

Së pesti: Rishikimi i strukturës dhe funksionimit të sistemit të pushtetit vendor dhe reformën e administrimit të territorit

Së gjashti: Reforma në administratën publike dhe financat publike.

Pasi politika e jep përgjigjen, nëpërmjet të cilës përlij arsyen e kryerjes së rishikimit kushtetues, atëherë pyetja tjetër që shtrohet dhe që kërkon një përgjigje serioze dhe po aq të përlijur sa e para është: Si duhet rishikuar Kushtetuta? Në parim, rishikimi i kushtetutës bëhet në procedurë të njëjlojtë me procesin kushtetutdhënës. Ajo duhet të sigurojë gjithëpërfshirjen, duke filluar nga forcat politike parlamentare dhe jo parlamentare, e deri atë të shoqërisë civile, informimin publik dhe transparencën ndaj medias dhe publikut si dhe kohën e nevojshme për të gjitha fazat e procesit, që fillojnë nga hartimi i një platforme të reformës, diskutimin e të gjitha çështjeve të përfshira në të, formulimin e amendamenteve dhe deri në vendimarrjen përfundimtare. Përfshirja aktive e opozitës në këtë proces është shumë e rëndësishme. Këtu nuk duhet të harrojmë faktin që kushtetuta aktuale është hartuar në kushtet e mospjesmarrjes të opozitës së vitit 1998.

Pjesëmarrësit në forum, pavarësisht ideve të veçanta të secilit, janë bashkuar në një pikë: Ndryshimi i Kushtetutës shqiptare është i nevojshëm. Argumente për këtë ka mjaft, ashtu siç ka edhe ide mbi pikat më të domosdoshme për të ndryshuar.

Më poshtë po përmbledhim qëndrimet e mbajtura dhe idetë e hedhura lidhur me çështje të ndryshme kushtetuese:

2. Pse nevojitet të ndryshohet Kushtetuta?

Një nga etërit hartues të Kushtetutës, Kristaq Traja, lidhur me pyetjen nëse është apo jo e nevojshme të ndërhyhet në ligjin themelor, e ka vënë theksin te disa elementë si: a) koha ecën dhe si rrjedhim rregullat duhet të ndryshojnë sipas mendësisë e kërkesave të saj. Sipas Trajës, vendi ynë ka një sistem normativ

ligjor, të cilin formalisht e vendos dhe e ndryshon Parlamenti. Zhvillimi, pra bëhet në mënyrë diskrete, hap pas hapi, me faza të shkëputura dhe me ndërprerje; b) deformimi i sistemit kushtetues nga vullneti i politikës. Shembull: amendimet e bëra më 21 Prill 2008; c) nevoja për t'u integruar në sistemin e institucioneve europiane; d) Kuvendi duhet të përfaqësojë më mirë ngjyrat politike reale. Sipas tij, sot parlamenti përbëhet nga një shumicë absolute nga pikëpamja e pushtetit. Realiteti elektoral në Shqipëri karakterizohet nga dominimi i dy partive të mëdha me një diferencë minimale. Mbi 60 deputetë të pakicës nuk kanë as edhe një grimcë në pjesëmarrjen në pushtet. Si mund të zbutet situata? Sipas *Trajës*, Shqipëria ka nevojë për një Senat, dhomë të dytë. Senati, për shkak të formulës së tij rotative (1/3 përtërihet çdo dy vjet), balancon tundimet partiake. Në këtë rast, dy partitë e mëdha e gjejnë veten në pushtet, në pjesët që përcaktojnë zgjedhjet.

Ashtu si dhe moderatorët e forumit *Sadushi/Vorpsi*, lidhur me mënyrat e interpretimit dhe kuptimit të realitetit kushtetues, edhe *Viktor Gumi* i qaset qëndrimin se sot amendamenti formal i kushtetutës nuk është e vetmja formë e ndryshimit të saj. Si mjete alternative dhe po aq legjitime të ndryshimit të Kushtetutes njihet interpretimi gjyqësor dhe evoluimi i praktikave politike dhe kushtetuese. Mënyra sesi këto dy instrumenta influencojnë në një sistem të caktuar kushtetues diktojnë edhe nevojën e amendamenteve formale. Sipas *Gumit*, interpretimi gjyqësor njihet me shumë si interpretim në mjaft raste krijues i gjykatave kushtetuese. Ndërsa praktika kushtetuese konsiston në evoluimin e traditave/zakoneve politike në organet legjislative dhe ekzekutive. Ato nuk krijohen nga gjykata, ato nuk miratohen apo vendosen, por evoluojnë me kohën duke reflektuar veprimet dhe perceptimet normative të aktorëve politikë. Kushtetuta e Shqipërisë i ka dedikuar partive politike një rol kyc dhe kanë karakterin e nje organi kushtetues dhe si të tilla kanë të drejta dhe detyrime kushtetuese. Statutet dhe aktiviteti i partive politike është pashmangshmërisht subjekt i së drejtës publike dhe për pasojë edhe publiku ka interes legjitim për cilësinë e ofertës së partisë politike që kërkon përfaqësim në parlament. Megjithate, Shqipëria është vend ku ende nuk dihet si përzgjidhen kushtetutëbërësit nga partitë. Cilat janë kritere që aplikohen në zgjedhjen e tyre? Sa respektohet në këtë përfaqësim statuti i partive politike në këtë aspekt të rëndësishëm dhe vendimtar të aktivitetit politik? Si është situata e financimit të partive politike? Cila është pjesa e dukshme dhe e padukshme dhe roli i instrumentave shtetërore, me interes publik për mbikëqyrjen e tyre efektive?

Në vijim të rolit që luajnë partitë parlamentare në hartimin/ndryshimin e Kushtetutës, *Sadushi* thekson se kur hartohet një kushtetutë, një filozofi politike

e caktuar mishërohet në dispozitat e saj. Partitë politike, si bartëse e flamurtare të kësaj filozofie, e kuptojnë shumë shpejt se sa shumë e kanë kufizuar vetveten, nëpërmjet ngritjes së barrierës të kushtetutshmërisë. Kjo lloj autonomie e kushtetutshmërisë përballë interesave momentale të politikës, krijon një konflikt ndërmjet tyre. Përvoja e konstitucionalizmit dëshmon për ekzistencën edhe të disa zgjidhjeve, që në të vërtetë realizojnë një pajtueshmëri midis kushtetutshmërisë dhe politikës. Nënshtrimi i politikës së momentit ndaj rregullave afatgjatë të kushtetutës është aspekti i parë i kësaj pajtueshmërie, zgjidhje, që është karakteristike e vendeve me demokraci të zhvilluar e të konsoliduar dhe që imponon një kushtetutshmëri të stabilizuar dhe autoritare. Zgjidhja e dytë, që shmang konfliktin dhe që është e përhapur kryesisht në vendet në tranzicion, është nënshtrimi i kushtetutshmërisë ndaj politikës, çka sjell njëkohësisht dhe ndërhyrjet me ndryshime të shpeshta, të pastudiuara e të panevojshme të ligjit themelor të shtetit. Mënyra e interpretimit të normës kushtetuese dhe përpunimi i mëtejshëm juridik i saj kanë qenë dhe mbeten një tjetër zgjidhje e rëndësishme për harmonizimin e raporteve ndërmjet kushtetutshmërisë dhe politikës.

3. Procedura e rishikimit të Kushtetutës dhe kontrollit të saj

Rruga për rishikimin e një kushtetute duhet të mbetet e hapur në mënyrë të arsyeshme, thekson *Sadushi*. Me të gjithë problematikën e shfaqur në këto vite të zbatimit të saj, duket se është koha të vlerësojmë në mënyrë racionale nëse Kushtetuta e vitit 1998 duhet rishikuar në të gjithë dimensionin e saj. Përherë është përqëndruar vëmendja në cënimin e pavarësisë së institucioneve. Dhe pyetje që shtrohet është: A e mundëson kjo Kushtetutë me element garantistë kryerjen nga institucionet kushtetuese të misionit të tyre në mënyrë të pavarur? Këtë vizion duket se e kishin hartuesit e Kushtetutës, të cilët synuan mosprekjen e saj me procedura të shpejta, por siç duket nuk arritën të vendosin disa instrumente që të pengojnë prekja lehtësisht e themeleve të pavarësisë institucionale. Çdo pakicë parlamentare në 15 vjet të zbatimit të Kushtetutës e ka ngritur zërin ndaj rrezikut të mazhoritarizmit që krijohet për shkak të aktit themeltar të shtetit.

I këtij mendimi duket se është edhe *Vorpsi*, e cila shprehet se megjithëse Kushtetuta e Shqipërisë nuk është elastike (mund të quhet relativisht e ngurtë), ajo vetë ka parashikuar mundësinë për t'i bërë amendime. Neni 177 parashikon se ndryshimet mund të bëhen në tre mënyra: së pari, ndryshimi duhet të miratohet nga jo më pak se dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit (paragrafi 3); së dyti, Kuvendi mund të vendosë, me dy të tretat e shumicës së të gjithë anëtarëve të tij, që projektligji të votohet në një referendum popullor

(paragrafi 4); së treti, një pakicë e një të pestës së të gjithë deputetëve mund të kërkojë që një amendament i miratuar nga Kuvendi, në bazë të paragrafit 3, të hidhet në referendum. Kjo klauzolë është parashikuar me qëllim që çdo amendament kushtetues, që nuk prek thelbin e kushtetutës, të mund të miratohet relativisht lehtë dhe pa shumë kosto. Çështje te tilla si: periodiciteti i zgjedhjeve për organet e pushtetit lokal nga një herë në 3 vjet në një herë në 4 vjet, ndryshimi i sistemit zgjedhor, i cili sipas autores, nuk ka pse të jete e parashikuar në Kushtetutë, mjafton parashikimi i tij në Kodin Zgjedhor, mund të mos kërkojnë detyrimisht konfirmimin e zgjedhësve në mënyrë të drejtpërdrejt.

Sipas *Vorpsit*, nëse ndryshimet prekin çështje vitale për demokracinë dhe shtetin e së drejtës, atëherë referendumi do të ishte i nevojshëm (i arsyeshëm) dhe do të paraprihej nga një procedurë e posacme. Është lehtësisht e kuptueshme, referendumi në këtë perspektivë është një mjet që opozita politike ose popullore mund të përdorë për t'iu kundërvënë vullnetit të shumicës, i cili jo patjetër është më i miri ose më i pranueshmi. Kushtetuta jonë nuk ka përjashtuar asnjë dispozitë që nuk mund të ndryshohet, siç ka p.sh ligji themelor gjerman, sipas të cilit: të drejtat dhe liritë themelore, parimi i shtetit të së drejtës, shtetit social dhe federalizmi nuk mund të preken me asnjë amendament kushtetues. Një klauzolë e tillë do të kishte qënë një gjë e mirë për demokracinë e brishta, si e jona. Pra, formalisht, çdo dispozitë kushtetuese mund të ndryshohet, dhe, rrjedhimisht, edhe një rishikim i përgjithshëm i saj nuk ndalohej. Në këtë kuptim, stabiliteti kushtetues duket se varet pashmangerisht nga struktura e marrëdhënieve politike midis partive parlamentare. Në situatat kur partitë politike angazhohen në një debat të drejtë dhe konstruktiv, asgjë e keqe nuk ndodh. Por kur partitë politike kanë humbur besimin te njera-tjetra dhe shqetësimi i tyre i vetëm është që të marrin (ose të mbajnë) pushtetin pavarësisht nga mjetet që ata përdorin, atëherë stabiliteti kushtetues fillon lëkundet. Kur miratimi apo ndryshimi i kushtetutës ndodh që të përkohet me këtë fazë të humbjes së besimit nga ana e partive politike, pastaj ngrihen çështje serioze për demokracinë.

Vorpsi rithekson se pasja e një mekanizmi mbrojtës ose kontrollues si Gjykata Kushtetuese është i domosdoshëm për të përjashtuar sa të jetë e mundur ndryshimet e padëshirueshme. Angazhimi i saj në këtë aspekt është i lidhur me funksionin e interpretimit kushtetues që i është dhënë asaj nga vetë kushtetuta. Kur Kuvendi nuk vendos për zhvillimin e një referendumi, por i miraton ndryshimet vetë, kush i kontrollon ndryshimet nëse janë në pajtueshmëri me parimet kushtetuese? Gjykata Kushtetuese nuk është përfshire deri sot kur Kuvendi ka miratuar amendamente kushtetuese. Pra, në një rast të tillë, masa e vetme mbrojtëse për të ruajtur thelbin e Kushtetutës nga ndryshimet e

mundshme janë vetëdija politike dhe përgjegjësia e deputetëve, të cilat, për hir të së vërtetës, nuk janë gjithmonë një garanci e besueshme, sic theksojnë me të drejtë kolegët *Traja, Sadushi* dhe *Gumi*.

Amendamentet kushtetuese, sipas *Sadushit* dhe *Vorpsit*, duhet të votohen në referendum, pas miratimit nga Kuvendi. Gjykata Kushtetuese duhet të kontrollojë amendamentet kushtetuese pas miratimit të tyre nga Kuvendi dhe para hyrjes së tyre në fuqi ose para votimit në referendum popullor. Të dy moderatorët janë të mendimit se Gjykata mund ta bëjë një gjë të tillë aktualisht. Në fund të fundit, roli i saj është mbrojtja e kushtetueshmërisë dhe interpretimi përfundimtar i Kushtetutës. Nëse kjo e fundit ndryshohet pjesërisht, atëherë Gjykata mund të kontrollojë nëse ndryshimet e bëra bien ndesh me pjesën tjetër të saj. Ku qëndron pengesa? 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 duket se e përjashtojnë kontrollin ndaj ligjeve që rishikojnë Kushtetutën.

Shtrirja e kontrollit kushtetues mbi aspektin procedural të amendamenteve të Kushtetutës nuk përbën ndonjë çështje të re për jurisprudencën kushtetuese, aq sa në të vërtetë përbën kontrolli mbi përmbajtjen e amendamenteve kushtetuese. Kushtetuta nuk mund të mendohet si e pacenueshme nga ligjet që e rishikojnë atë, përmbajtja e të cilave mund të jetë në kundërshtim me frymën, parimet dhe vlerat universale që ajo shpreh dhe mbron, që në hyrjen e saj. Mbi vlera të tilla populli, nëpërmjet referendumit, ka vendosur Kushtetutën e vet, por kjo nuk është e mjaftueshme për të kufizuar pushtetin politik të rishikojë Kushtetutën nëpërmjet amendamenteve antikushtetuese. Është parimi i superkonstitucionalitetit që nuk e bën të panevojshëm kontrollin kushtetues. Si një organ që garanton respektimin e hierarkisë së akteve ligjore të dala nga Kushtetuta, parimisht, Gjykata Kushtetuese nuk duhet të pengohet për të hetuar shqyrtimin e kushtetutshmërisë së një amendamenti kushtetues. Fakti se në Kushtetutë nuk ekziston *expressis verbis*, ndonjë kufizim, për sa i takon rishikimit material të amendamenteve kushtetuese, mund të duket se është pranuar superkonstitucionaliteti. Konkretisht, neni 131, shkronja “ë”, neni 152 dhe neni 177 të Kushtetutës, që i njohin të drejtën Gjykatës Kushtetuese për të vendosur për kushtetutshmërinë e referendumit, nuk e kufizojnë pushtetin e saj për të verifikuar kushtetutshmërinë e amendamenteve të rishikimit të Kushtetutës, pas miratimit të tyre nga Kuvendi. Në pamje të parë duket se vetëm nëpërmjet shqyrtimit paraprak të kushtetutshmërisë së çështjes të shtruar për

referendum, mund të ushtrohet kontrolli i kushtetutshmërisë së normës që rishikon Kushtetutën. Sipas vetë përcaktimeve kushtetuese, për *Sadushin* dhe *Vorpsin* duket se referendumi nuk mund të zhvillohet pa ushtruar më parë Gjykata Kushtetuese kontrollin ex ante të kushtetutshmërisë së këtyre çështjeve. E vetmja pengesë, që ka parashikuar Kushtetuta për amendamentet kushtetuese, është rregullimi që ndalon Presidentin e Republikës për të kthyer për rishqyrtim ligjin e miratuar nga Kuvendi për rishikimin e Kushtetutës (pika 6 e nenit 177 të Kushtetutës). I këtij qëndrimi është *Traja*, i cili shprehet se nuk mund të thuhet, gjithashtu, se derisa dispozitat për rishikimin e Kushtetutës nuk e përmendin ndërhyrjen e Gjykatës, kjo nuk legjitimohet të veprojë, sepse këto dispozita nuk përmendin as edhe kontrollin mbi procedurën e amendimit. Gjykata ka për detyrë, si garant i Kushtetutës, të sigurojë respektimin e nenit 151/2, dhe jo vetëm këtë, por edhe frymën, parimet dhe vlerat e saj themelore. Aq më tepër kur amendamentet nuk shtrohen për ratifikim popullor, por mbeten vetëm për miratim parlamentar. Nuk duhet pritur referendumi që Gjykata të ndërhyjë, por ajo duhet ta bëjë këtë edhe në emër të vlerave të frymës së Kushtetutës, sa herë që amendamenti miratohet përfundimisht në Kuvend.

4. Pozita kushtetuese e Presidentit të Republikës dhe zgjedhja e tij

Gjithnjë e më shpesh, më së rralli një herë në pesë vjet, zhvillohen debate politike dhe juridike në Shqipëri lidhur me rolin e kreut të shtetit dhe mënyrën e zgjedhjes së tij në një shtet demokratik. Disa mendojnë se një President me kompetenca të forta është më i përshtatshëm për zgjidhjen e konflikteve politike kur partitë nuk kanë vullnet për të rënë dakord. Disa të tjerë mendojnë se një President, megjithëse pa shumë kompetenca ekzekutive, është më mirë të zgjidhet direkt nga populli, në mënyrë që sovranit të mos i imponohet një President sipas dëshirës së momentit të partive politike më të forta por sipas vullnetit të drejtpërdrejt të zgjedhësve. Ka edhe nga ata që nuk e gjejnë veten të përfaqësuar tek Presidenti kur ai zgjidhet nga gjiri i një force politike të caktuar. Po kështu, të papërfaqësuar bindshëm ndjehen edhe ata persona që nuk dallojnë asnjë përkatësi ose formim politik të Presidentit.

Kushtetuta e sotme shqiptare ka zgjedhur qartë profilin e preferuar të kryetarit të shtetit: Ai është një organ që nuk bën pjesë në asnjë prej tri pushteteve dhe që nuk ka kompetenca thelbësore qeverisëse por vetëm kontrolluese dhe balancuese. Një nga dispozitat më të qarta ku bazohet ky profil është neni 94 i Kushtetutës, i cili parashikon se Presidenti nuk mund të ushtrojë kompetenca të tjera veç atyre që i njihen shprehimisht me Kushtetutë dhe që i jepen me ligje të nxjerra në pajtim me të. Për këtë arsye, Presidenti nuk mban përgjegjësi politike për aktet e tij. Rolin e tij balancues e shohim te pjesëmarrja e tij në emërimin dhe

shkarkimin e një sërë funksionarësh të lartë, tek dekretimi i ligjeve të Kuvendit, tek emërimi i ambasadorëve, tek caktimi i datës së zgjedhjeve dhe shpërndarjes së parlamentit etj.

Pra, kreu i shtetit shqiptar sot ka rolin e një kryetari shteti sipas atij që njihet nga regjimet e republikave parlamentare: pra, të një presidenti jo qeverisës. Për këtë arsye, konstitucionalistët sugjerojnë se funksionet e tij duhen parë në drejtim të ruajtjes së sigurisë juridike dhe zbatimit të së drejtës, kontrollit të rregullshmërisë së akteve të organeve më të larta shtetërore kushtetuese (kujto krahasimin e tij si noter shtetëror), përfaqësimi i shtetit dhe popullit si i tërë dhe mishërimi tek ai i unitetit të popullit dhe i garantit të Kushtetutës. Në këtë kuptim, *Vorpsi* mban qëndrimin se është e vështirë dhe ndoshta jo e dëshirueshme që ai të jetë më aktiv ose dominant në procese vendimmarrëse politike, të cilat ai kurrsesi nuk mund t'i ushtrojë i vetëm (siç mund të jetë emërimi i ministrave, i ambasadorëve ose i gjyqtarëve dhe prokurorëve).

Shpesh, në terrenin disi të ashpër të politikës shqiptare ngrihet pyetja nga politikanë, analistë politikë dhe zgjedhës: A mund/duhet të ketë Presidenti më tepër zë lidhur me çështjet politike? Në situata të tensionuara politike, zgjedhësit janë të paorientuar mirë në debatin politik dhe në të njëjtën kohë ndihen të pafuqishëm për të ndikuar në uljen e këtij tensioni. Për këtë arsye, me të drejtë i kthejnë sytë nga Presidenti i Republikës. Ky është përfaqësuesi i të gjithë zgjedhësve, të majtë, të djathtë apo të qendrës qofshin. Kur ai nuk reagon sipas pritshmërive të zgjedhësve, jo sepse është i dobët apo i intimiduar nga politika, por se në të njëjtën kohë duhet të ruajë dhe paanshmërinë politike dhe të kontribuojë për ekulibrimin e klimës politike dhe sociale në vend, zgjedhësit kërkojnë të kenë një President të fortë duke marrë si shembull Presidentin e SHBA ose dhe atë të Francës. Por lind pyetja: A mundet Presidenti i Republikës, të jetë i paanshëm politikisht, i fortë dhe me pushtet, dhe t'u imponohet forcave politike, të cilat ushtrojnë pushtetin e tyre bazuar në parimet demokratike dhe sovranitetin e deleguar nga populli? Sipas *Vorpsit*, rregullat e demokracive moderne bashkëkohore nuk e pranojnë një rol të tillë, sepse, së paku, kjo do të prishte funksionin e rolin aq të rëndësishëm të Presidentit të Republikës si garant i Kushtetutës dhe përfaqësues i unitetit të popullit. Ajo që duhet të bëjnë shumica dhe pakica parlamentare gjatë veprimtarisë së tyre politike nuk mund të bëhet nga Presidenti, gjithashtu vlen dhe e anasjella.

Në funksion të pasjes së një Presidenti të fortë hidhet si ide zgjedhja e tij direkt nga populli. Kjo do të bënte që Presidenti të shkëputej nga partitë kryesore dhe të garonte i vetëm për të fituar besimin e zgjedhësve. Por ç'do të ndodhë më pas? Një President i zgjedhshëm direkt do të thotë që ai del përpara zgjedhësve me një

platformë (natyrisht politike), të cilën duhet ta realizojë pas marrjes së mandatit presidencial. Në kushtet kur ai ka po të njëjtat kompetenca që parashikon Kushtetuta në fuqi, si do të ishte e mundur të merrte një rol më aktiv kur përsëri do të ishte i kufizuar për shkak të Kushtetutës? Parë në këtë këndvështrim, mendoj se nuk do të ishte një gjetje me vend zgjedhja e Presidentit direkt nga populli për sa kohë ai do të ketë të njëjtat kompetenca të kufizuara që i dikton sistemi parlamentar i qeverisjes. Natyrisht, modelet e tjera (gjysmëpresidenciale ose presidenciale) mbeten opsione, megjithëse ruaj rezerva sa i takon nevojës që mund të kenë vendet e dala nga regjimet komuniste për të patur një kryetar shteti të fortë.

Neni 90/1 i Kushtetutës shqiptare ndalon shprehimisht qeverisjen e Presidentit krahas ekzekutivit ose ligjvënësit. Fakti që Presidenti nuk mban përgjegjësi, tregon që Kushtetuta ka dashur të ndalojë mundësinë e bërjes së një politike të pavarur të Presidentit, pasi bërja e politikës pra, qeverisja i është lënë në dorë parlamentit dhe qeverisë. Mospasja e përgjegjësisë politike realizohet duke ia lënë detyrimin për kundërfirmë ministrit kompetent ose kryeministrit. Gjithashtu, Presidenti nuk përgjigjet para parlamentit. Kjo është arsyeja që ndaj Presidentit nuk mund të ndërmerret mocion mosbesimi ose të thirret në interpelancë. E vetmja mundësi është fillimi i një procesi para Gjykatës Kushtetuese për shkarkimin e tij nga detyra, ose përgjegjësia penale për kryerjen e një vepre penale.

Nisur nga këto karakteristika me të cilat është i veshur Presidenti në një republikë parlamentare në përgjithësi dhe në Shqipëri në veçanti, vlen të theksohet se modeli aktual i kreut të shtetit është tërësisht i pajtueshëm me demokracinë parlamentare. Shtimi i kompetencave ose kufizimi i pjesëmarrjes së tij në disa faza të emërimit apo shkarkimit të funksionarëve të lartë nuk e bëjnë atë detyrimisht më shumë ose më pak funksional. *Vorpsi* e lidh qenien ose jo funksionale të Presidentit me qenien funksionale të sistemit politik dhe shoqëror në një shtet dhe si i tillë, ai nuk mund të bëjë përjashtim. Demokracia funksionon sipas raporteve të caktuara që janë mjaft të rëndësishme për ruajtjen e ekuilibrave shtetërorë. Prishja e tyre ndikon drejtpërdrejt në cilësinë e demokracisë. Për këtë arsye, nuk mund të reformohet një institucion pa menduar për efektet që ai sjell në funksionimin e organeve të tjera. Në këtë kontekst, reformimi i institucionit të Presidentit nuk mund të mendohet i shkëputur nga pjesa tjetër e institucioneve kushtetuese. Çdo ndryshim apo reformë duhet konceptuar në funksion të regjimit qeverisës në tërësi të zgjedhur nga sovrani dhe të frymës së Kushtetutës të miratuar prej tij. Presidenti ka një pozitë delikate përballë të dy grupeve: forcave politike, të cilat duhet t'u imponohet në interes të

grupit te dyte qe jane qytetarët. Po ku fillon dhe ku mbaron ky imponim? Sa efikas mund/duhet të jetë? Realiteti i deritanishëm shqiptar ka treguar se nuk është e lehtë të jesh President i këtij vendi. Le të shohim se ç'do të sjellë e ardhmja e afërt, me apo pa reforma.

Megjithatë në forum u hodh dhe ideja e pasjes së një Presidenti të fortë e të vendosur, jo për një marionetë në duart e forcave politike, që do të rikthejë, jo vetëm ligjërish, por edhe faktikisht, funksionin monokratik të Kreut të Shtetit, një kryetar shteti që do të garantojë ruajtjen e limituar në kufijtë e ligjes së pushteteve në shtet dhe do të ndërhyjë sa herë që ka prirje për tejkalim të pushteteve, një kryetar shteti që do të ndihmojë në kryerjen e reformave procedurale munguese në sjelljen e institucioneve. Sipas, Romeo Gurakuqit, Presidenti i Republikës mund të bëhet nismëtar i procesit të munguar të demokratizimit të mënyrës së funksionimit dhe strukturave të brendshme të partive politike. Paralelisht më këtë do të duhej të racionalizohej me ligj organik, d.m.th. të disiplinohej juridikisht sjellja institucionale e ekzekutivit, legjislativit dhe një rimodelim në këtë drejtim i funksioneve balancuese, ndermjetësuese dhe kontrolluese të Kreut të Shtetit, mbi bazën e shembujve procedurale të vendeve me demokraci të konsoliduar.

Pavarësisht kompetencave që mund të ketë Presidenti, e rëndësishme është që zgjedhja e tij të jetë e tillë që të përfaqësojë një mbështetje të gjerë, pra siç ishte para ndryshimeve të vitit 2008. Lidhur me këtë, *Denar Biba*, përkrah idenë se formula aktuale Kushtetuese për zgjedhjen e Presidentit mbart në vetvete një probabilitet të lartë që ai të jetë produkt i vullnetit të njëanshëm të shumicës qeverisëse, pa parashikuar asnjë mekanizëm shtrëngues që do të bënte deri diku të mundur arritjen e një zgjidhjeje të gjithëpranuar. Forma e qeverisjes parlamentare për nga përkufizimi drejton tek një sistem në të cilin marrja, mbajtja dhe drejtimi i pushtetit ekzekutiv është pasojë e një raporti politik të drejtpërdrejtë besimi mes qeverisë dhe parlamentit. Monopolizimi i pushtetit nga ana e vetëm një grupimi politik (sikundër rregullisht ka ndodhur përgjatë historisë 20 vjeçare të tranzicionit shqiptar), duke krijuar të ashtuquajturën shumicë vijuese, në mungesë të mekanizmave të tjerë kushtetues të balancimit dhe kontrollit çon në mënyrë të pashmangshme drejt "diktaturës së shumicës". Në kushtet kur qeveria e kryesuar nga kryeministri merr rolin e komitetit drejtues të shumicës parlamentare, mekanizma të balancimit e kontrollit si Presidenti i Republikës, Gjykata Kushtetuese apo gjyqësori në përgjithësi janë elementë kyç në lidhje me mbajtjen dhe forcimin e parimeve, lirive e të drejtave kushtetuese. Për rolin e jashtëzakonshëm që luan Presidenti i Republikës në konfigurimin e anëtarësisë së këtyre mekanizmave, por edhe në lidhje me

dinamikat që implikojnë atë personalisht, kapja e këtij funksioni nga grupi politik që në të njëjtën kohë ka edhe ekzekutivin dhe shumicën në parlament qartësisht cenon formën e shtetit si një demokraci kushtetuese. *Biba* shprehet se mundësia tepër e lartë që lejon formula aktuale kushtetuese për një President produkt vetëm i vullnetit të shumicës parlamentare kërkon me patjetër prezantimin e mekanizmave të tjerë zbutës/balancues të efekteve vendimeve të tij, mekanizma që aktualisht nuk rezultojnë në Kushtetutë, tashmë që ka ndryshuar procedura e zgjedhjes së kreut të shtetit. Këto mekanizma garantistë që duhen instaluar rishtas konsistojnë në: a) rritjen e quorum-it të numrit të deputetëve për dhënien e pëlqimit të dekreteve të Presidentit për emërimin e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë dhe Prokurorit të Përgjithshëm nga me shumicë të thjeshtë në tre të pestat e anëtarëve të Kuvendit; b) rritjen e quorum-it të numrit të deputetëve për zgjedhjen e tre anëtarëve të KLD që vijnë nga Kuvendi nga zgjedhja me shumicë të thjeshtë në zgjedhje me tre të pestat e anëtarëve të Kuvendit. I të njëjtit mendim është edhe *Afrim Krasniqi*, i cili pasi vë në dukje se ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 theksuan dominimin e institucionit të kryeministrit ndaj institucioneve të tjera, dhe paralelisht, dominimin e ekzekutivit mbi institucionet e tjera, përfshirë pushtetin legjislativ, shpreh idenë se forcimi i institucioneve kushtetuese është garanci për demokracinë dhe parandalim ndaj çdo revanshi të mundshëm nga parti ose koalicione politike. Kushtetuta aktuale, sipas Krasniqit nuk e ofron këtë mundësi. Zgjedhja e Presidentit, e Prokurorit, e Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë, etj, me votë të thjeshtë të një mazhorance, lë hapësirë pafund për abuzim me hapësirën ligjore dhe kalimin e këtyre institucioneve nën kontrollin politik, siç edhe ka ndodhur me çdo mazhorancë politike. Edhe koncepti antikushtetues i balancimit politik (p.sh, zgjedhja e Avokatit të Popullit nga opozita, balancimi në Bordin e BSH, etj) rezulton i gabuar. P.sh, AP i zgjedhur nga opozita e djeshme që sot është në pushtet ka mandat kushtetues, megjithëse palët patën rënë dakord se ai do ishte kandidat i opozitës). Parandalimi i këtij fenomeni me pasojë në cilësinë e shtetit dhe demokracisë kërkon mbi të gjitha garanci kushtetuese. Kjo bëhet duke vendosur u dhënë të gjitha këtyre institucioneve peshën specifike të zgjedhjes jashtë vullnetit arbitrar të një mazhorance të thjeshtë: zgjedhje me 84 ose 92 vota, sipas hierarkisë dhe rëndësisë së institucioneve.

5. Emërimi i anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese.

Sistemi aktual kushtetues i zgjedhjes së gjyqtarëve të lartë e kushtetues dhe i Prokurorit të Përgjithshëm, megjithëse bazohet në sistemin e përzier, (President - Kuvend) ku për miratimin e tyre mjafton një minimum prej 36 votash, duket se e përjashton një lloj konsensusi ndërmjet palëve. Nga ana tjetër, ndryshimi i

procedurës së zgjedhjes së Presidentit të Republikës nga një formulë konsensuale drejt një emërimi politik, duket se ka sjellë në rend të ditës rishikimin kushtetues për kuorumin e domosdoshëm të zgjedhjes së tyre, drejt një shumice të cilësuar ose një mënyrë tjetër të zgjedhjes së kreut të shtetit. Përvoja 15 vjeçare e kësaj Kushtetuese dëshmon për një qasje të natyrës politike që merr dhënia e pëlqimit nga Kuvendi për gjyqtarin e GJK, të GJL. Një pjesë e politikës, e studjuesve të fushës apo dhe e medias e kanë gjetur defektin e kësaj formule përzgjedhje te: roli që luan Presidenti i Republikës për përzgjedhjen e kandidaturave; natyra tejet politike që i jepet procedurës së emërimit të gjyqtarëve të lartë në Kuvend; kuorumi i një shumice të thjeshtë, me të cilën jepet pëlqimi; ndryshimet e panevojshme kushtetuese të vitit 2008, që prekën formulën konsensuale të zgjedhjes së Presidentit të Republikës etj.

Natyrë politike e emërimit të gjyqtarëve të lartë nuk është një formulë shqiptare. Përgjithësisht është i njohur për shumicën e kushtetutave zgjedhja e gjyqtarëve të lartë nëpërmjet filtrit të politikës. Pavarësisht nga formulat e përdorura, të gjitha janë formula demokratike. Në të vërtetë formula e zgjedhjes së gjyqtarëve të lartë me një shumicë të cilësuar ka avantazhet dhe disavantazhet e veta. Të përmbledhura këto na i sjell *Sadushi* në kontributin e tij në këtë forum. Sipas tij, një votim i anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese me shumicë të cilësuar: a) krijon një ekuilibër midis pushtetit të shumicës dhe mbrojtjes së të drejtave të pakicës. Përfshirja e pakicës në procesin e votimit për arritjen e quorumit e balancon pushtetin e shumicës parlamentare; b) i shërben rritjes së pavarësisë dhe paanshmërisë së Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë që është esenciale për misionin kushtetues që ato kryejnë; c) i jep kandidaturës së përzgjedhur një konsensus më të gjerë të ligjvënësve dhe jo mbështetjen e ngushtë e të njëanshme të një fraksioni politik; d) rrit transparencën si dhe forcon besimin e publikut ndaj procesit të votimit, por edhe vet kandidaturës së zgjedhur; e) krijon premisat për shmangien e një përbërje të politizuar të Gjykatës Kushtetuese, të Gjykatës së Lartë dhe e çliron kandidaturën nga presioni i zgjedhësit; f) premtion për zgjedhjen e kandidatëve cilësor e të ekuilibruar, të figurave solide e të spikatura në fushën e të drejtës, me integritet të lartë profesional dhe etiko-moral, që nuk ndikohen nga faktorët politikë.

Sadushi përmënd edhe disavantazhet. Kështu miratimi me shumicë të cilësuar i gjyqtarëve të lartë: a) mbart rrezikun e bllokimit nga pakica parlamentare, me synim bërjen e presionit dhe maksimizimin e leverdisë politike në arritjen e konsensusit; b) forcon në mënyrë disproporcionale pozitat e pakicës parlamentare; c) mund të bëhet shkak për vonesa në procesin e emërimit dhe

plotësimin të vendeve vakant të Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese të Gjykatës së Lartë.

Një votim me shumicë të cilësuar duket si një mekanizëm kushtetues që garanton më shumë pavarësi për institucionet kushtetuese dhe në veçanti për gjyqësorin, për më tepër kur formula e zgjedhjes së Presidentit të Republikës është thjeshtëzuar. Nga ana tjetër, ky mekanizëm kushtetues që me të drejtë mund të konsiderohet edhe si një lloj pushteti i pakicës parlamentare, përherë do t'i shërbejë të dy kaheve politike, përderisa ndërrimi i vendeve ndërmjet tyre në parlament është një ligjësi e demokracisë. Procesi i përzgjedhjes së gjyqtarëve të Gjykatës Lartë dhe të Gjykatës Kushtetuese tashmë nuk rezulton të jetë vetëm shqetësimi ynë. Në kuadrin e 12 prioriteteve që Bashkimi Europian ka përcaktuar për Shqipërinë, është insistuar në planin e veprimtimit që të analizohen problemet që dalin në lidhje me pavarësinë e Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, duke filluar nga procesi i emërimit të gjyqtarëve e duke vijuar me parashikimin e procedurës që siguron një proces dëgjimor, si dhe një votim të rregullt e të depolitizuar.

Pavarësisht procesit të emërimit të gjyqtarëve të lartë, muajt e fundit nga përfaqësues të mazhorancës qeverisëse është hedhur ideja e shkrirjes së dy gjykatave më të larta, pra Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese, në një Gjykatë Supreme. Kjo ide thuhet se nuk ka gjetur përkrahje nga juristët e së drejtës kushtetuese, duke theksuar se një përvojë mbi 20 vjeçare e Gjykatës Kushtetuese ka treguar domosdoshmërinë e ekzistencës së saj në instalimin e shtetit të së drejtës. Këtë mendim e ndajnë *Luan Omari*, *Gent Ibrahim* dhe *Fehmi Abdiu Omari*, madje përveç rëndësisë që i jep kontrollit kushtetues në shfuqizimin e akteve normative si antikushtetuese, e vë theksin edhe tek shfuqizimi i vendimeve gjyqësore, një pjesë e mirë e të cilave janë të Gjykatës së Lartë. Ai thekson se fakti që Gjykata Kushtetuese kontrollon dhe shfuqizon si antikushtetuese vendimet e Gjykatës së Lartë, do të thote që një shkrirje e mundshme e tyre do ta zbehë ose anashkalojë tërësisht këtë funksion, i cili është më kryesori në veprimtarinë e Gjykatës Kushtetuese këto 20 vite. Nga ana tjetër ai përkrah emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të Gjykatës Kushtetuese me shumicë të cilësuar prej 3/5 të Kuvendit për të garantuar një balancë më të mirë të shumicave në formimin e këtyre institucioneve të rëndësishme kushtetuese.

6. Krijimi i një dhome të dytë të parlamentit (Senatit)

Krijimi i një dhome të dytë ka vite që diskutohet. Kjo ide shoqërohet me efektet pozitive që do kishte ekzistenca e saj në procesin ligjvënës dhe në zgjedhjen e funksionarëve më të lartë të shtetit. Sipas *Trajës*, gjyqtarët e lartë e kushtetues

mund të gjejnë qetësi dhe pas tyre të gjithë ne, nëse vendosen nga Senati. Përrjashtimi partiak i kandidaturave ose sugjerimeve të opozitës evitohet vetvetiu, për shkak të përbërjes së Senatit. Kjo strukturë parlamentare, nëse ndërtohet jo vetëm sipas parimit territorial, por edhe të atij profesional (grupet e interesit), do të tishite kura e vërtetë për shumë sëmundje që karakterizojnë legjislacionin e sotëm.

7. Procesi ligjvenës

Procesi ligjvenës është një nga kapitujt më të rëndësishëm të Kushtetutës, e cila për mjaft çështje, bën dhe referimin tek Rregullorja e Kuvendit. Në forum u paraqit ideja e rishikimit të disa çështjeve lidhur me të. Kështu, idetë e sjella nga *Ylli Bufi* janë mjaft konkrete sa i takon disa pikave: Së pari, sipas tij, do të ishte racionale që në Kushtetutë te bëhej përkufizimi i fushës së ligjit. Nga praktika e deritanishme legjislative ka raste kur çështje të rregulluara nga ligjet e miratuara mund të ishin objekt i akteve nënligjore, si dhe e kundërta, norma e shprehur në disa akte nënligjore (psh tek financat) nuk duhet të jenë pjesë e aktit nënligjor, por e ligjit. Janë të shumta nenet përmbajtja e të cilave duhej t'u përkiste akteve nënligjore. Këto anomali mund të shmangeshin nëse dispozitat kushtetuese do të përmbanin përkufizimin e fushës së ligjit. Nga ana tjetër, përkufizimi i fushës së ligjit shoqërohet prej njohjes së një pushteti autonom të akteve nënligjore. Ajo që nuk është fushë e ligjit është fushë e aktit nënligjor. Pra, qeveria mund të marrë vendime për gjithçka që nuk është përfshirë në fushën e ligjit. Në këtë mënyrë, nëpërmjet pushtetit të akteve nënligjore i jepen ekzekutivit një numër të gjërë kompetencash, jo vetëm në zbatim të ligjit, por gjithashtu në fushat a priori të përjashtuar prej fushës së ligjit.

Së dyti, duke qenë se nga pikpamja formale dhe hierarkike, Kushtetuta dallon ligjin e zakonshëm, që miratohet me shumicë të thjeshtë, ligjin organik dhe ligjin kushtetues, që karakterizohen nga mënyra e hartimit të tyre, veçanërisht nga procedura legjislative e ndjekur në parlament për miratimin e tyre (me shumice te thjeshte), *Bufi* mendon se është e nevojshme që në Kushtetutën e Shqipërisë të parashikohet një përcaktim që bën të qartë dallimin mes tyre dhe procedurën përkatëse, gjë që do ta bente me te qarte procesin ligjvenës lidhur me to.

Së treti, një çështje tjetër, sipas *Bufit*, është edhe votimi i rezolutave, si akte nëpërmjet të cilave parlamenti shpreh një opinion mbi një çështje të caktuar dhe kërkon, përveç shprehjes së vullnetit edhe kërkesa për të marrë veprime të caktuara nga organet përkatëse për të përmbushur objektivat e vëna nga ligjvenesi. Votimi i rezolutave përbën një mjet për afirmimin e parlamentit, të dallueshme nga procesi legjislativ. Rezolutat mund të propozohen nga deputetë, komisione apo grupe parlamentare. Në praktikën e punës së Kuvendit, bazuar në

rregulloren e tij, përdoret miratimi i Rezolutave, sidomos kur është fjala për vlerësimin e punës së institucioneve të pavaruara që raportojnë për punën e tyre para Kuvendit. Një praktikë e tillë, sipas *Bufit*, nuk mund të bazohet në dispozitat e rregullores së Kuvendit, ajo duhet të mbështetet në dispozita kushtetuese.

Së katërti, në kushtetutë (neni 83, pika 2 dhe 3) flitet për procedurën e përshpejtuar të shqyrtimit të projektligjeve, por nuk përcaktohet cila është procedura normale, e zakonshme. Në kushtetutë duhet të thuhet se projektligji përfshihet në programin e punës së Kuvendit vetëm pasi teksti i tij është bërë publik. Fillimisht projektligji shqyrtohet në komisionet parlamentare dhe pastaj në seancë plenare. Projektligjet nuk mund të përfshihen në kalendarin e punimeve të Kuvendit pa kaluar të paktën dy javë nga data e paraqitjes së tyre, me përjashtim të rasteve kur Kuvendi vendos të ndjek një procedurë të përshpejtuar. Nëse këto përcaktime do të ishin në dispozita kushtetuese, Kuvendi do të kishte kohën e nevojshme për shqyrtimin e projektligjeve duke shmangur gjithashtu presionin e Qeverisë për të shkurtuar afatet e kërkuara në procedurat ligjvënese.

Së pesti, procesi ligjvënës e ka burimin e tij në të drejtën e nismës, e cila përcaktohet në dispozita kushtetuese. Nisma legislative paraqitet në dy forma: në nismën e projektligjeve, në kuptimin e mirëfilltë të fjalës, e cila ushtrohet në formën e projektligjeve, dhe në nismën e derivuar prej së parës, e cila ushtrohet duke i u referuar projektligjeve në procesin e shqyrtimit. Nisma e derivuar përbën të drejtën e amendamentit. Këto dy forma të nismës ndahen midis qeverisë dhe anëtarëve të parlamentit. Ndërmjet këtyre dy formave të nismës, në praktikë, parlamentarët duket se preferojnë në mënyrë tepër të dukshme të drejtën e amendamentit, se sa të drejtën e nismës së projektligjeve. Në procesin ligjvënës, kjo përbën kontributin e tyre më të rëndësishëm. Duke qënë se kemi të bëjmë me një aspekt të përgjithshëm të procesit të ligjvënies, *Bufi* mendon se rregullimi saj me dispozita kushtetuese është i nevojshëm. Krahas së drejtës së nismës kemi dhe të drejtën e tërheqjes së saj. Kjo vlen si për qeverinë ashtu dhe për deputetët. Ajo që diskutohet është çështja se deri në cilën fazë projektligji mund të tërhiqet. Kur komisioni e ka paraqitur projektligjin në seancë plenare, ai nuk është më në disponibilitetin e propozuesit. Në këtë rast, tërheqja duhet të ketë konsensusin e seancës ose të paktën nuk duhet të kundërshtohet prej saj. Në këto raste duhet që tërheqja e projektligjit të mos shkaktojë një votim të seancës plenare për të evituar problemet delikate që mund të rridhnin prej kësaj. Sipas disa eksperiencave të tjera, qeveria mund të tërheqë një projektligj në çdo moment deri në miratimin e tij përfundimtar nga parlamenti. Tërheqja e nismës në rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë rregullohet në nenin 72: “Nismëtari i

projektligjit ose i projektvendimit mund ta tërheqë projektin e tij deri në çastin kur ai nuk është votuar në parim në seancë plenare”. Tërheqja mund të bëhet nëpërmjet një vendimi të qeverisë ose të një deklaratë të bërë nga një anëtar i saj në seancë plenare. Por shpesh veprohet në mënyrë implicite kur qeveria kënaqet të tërheq projektin prej rendit të ditës. Në të njëjtën mënyrë veprohet edhe për tërheqjen e një ose të disa neneve të një projektligji në bazë të konfirmimit të ministrit të fushës përkatëse. Ky është një moment i rëndësishëm në raportet Kuvend – Qeveri dhe për këtë arsye duhet rregulluar me dispozitë kushtetuese.

Së gjashti, në qëndër të reformës në procesin legjislativ *Bufi* sugjeron ngritjen e një institucioni, Këshill i Shtetit apo Këshilli Legjislativ. Një institucion i tillë do të ndikonte në mënyrë të drejtpërdrejtë në cilësinë e ligjeve të hartuara, në përputhshmërinë e tyre kushtetuese dhe me direktivat evropiane si dhe në efikasitetin dhe zbatueshmërinë e ligjeve të miratuara nga Kuvendi. Në kushtet e një bashkëpunimi të vështirë mazhorancë – opozitë apo të mungesës së dialogut midis tyre në Kuvend, krijimi i një institucioni të tillë të pavarur, do të kishte një ndikim mjaft pozitiv. Ngritja e një institucioni të tillë duhet të marre parasysh reformën e nisur për krijimin e Gjykatës Administrative: Institucioni i propozuar duhet të jetë i ngjashëm me funksionin konsultues të Këshillit të Shtetit (modeli francez), por pa funksionin e gjykatës së administratës publike. Eksperiencat e këtyre viteve ka treguar se këtë funksion të rëndësishëm koordinues nuk ka mundur ta kryejnë në të gjitha hallkat e procesit legjislativ as drejtoria juridike në Këshillin e Ministrave, as drejtoria e kodifikimit në ministrinë e drejtësisë. Janë këto disa nga arsyet që e bëjnë të nevojshme ngritjen e një organi të tillë ndër-institucional të pavarur me funksion konsultativ dhe koordinues në procesin legjislativ me qëllim sistemimin, unifikimin dhe koordinimin e të gjithë legjislacionit. Ai duhet të administrojë dhe procesin e publikimit dhe të përditësimit të legjislacionit në Shqipëri. Krijimi i Këshillit Legjislativ duhet të përcaktohet në Kushtetutë, ndërsa roli, funksionet dhe mënyra e organizimit të Këshillit Legjislativ përcaktohen me ligj organik.

Në kontekstin e ideve të funksionimit të demokracive të sotme parlamentare *Bufi* thekson idenë se opozita duhet të disponojë akses të njëjtë, si shumica, në instancat dhe procedurat parlamentare, për të shfaqur pikëpamjet e tyre, për të kritikuar veprimin e qeverisë dhe për të propozuar zgjidhje alternative me ato të qeverisë. Për këtë qëllim opozita duhet të ketë disa prerogativa, të drejta, suplementare apo specifike, që realisht ajo të jetë në gjendje të bashkëpunojë me shumicën qeverisëse apo të kontrollojë dhe kritikojë veprimin qeveritar.

8. Pajtueshmëria e funksionit të deputetit me atë të ministrit

Konsiderohet si problematike nga mjaft juristë mbajtja e dy funksioneve nga i njëjti person: pra ministri mund të jete njëkohësisht edhe deputet. Neni 70 i Kushtetutës, në pjesën e parë të tij, përcakton se deputetët nuk mund të ushtrojnë njëkohësisht një detyrë tjetër shtetërore. Ndërsa në pikën 2 të tij parashikohet shprehja “përveç asaj të anëtarit të Këshillit të Ministrave.” Zbatimi në praktikë i këtij përjashtimi, ka bërë të mundur që anëtarë të Këshillit të Ministrave të jenë njëkohësisht edhe me detyrën e deputetit. Sipas Kristofor Peçit, ky parashikim ka cënuar në themel vetë nenin 7 të Kushtetutës, që parashikon ndarjen dhe balancimin e pushteteve. Kjo për faktin se ministrat, të cilët janë një numër i konsiderueshëm dhe që përbëjnë Qeverinë, nuk mund të japin dhe të kërkojnë llogari ndaj vetes së tyre, gjë që përben një paradoks. Nga ana tjetër, forcimi në këtë mënyrë i pushtetit ekzekutiv ndaj atij legjislativ, cenon demokracinë, shtetin ligjor dhe lirinë e qytetarëve, sepse siç ka thënë Willson “Historia e lirisë është historia e kufinjve të pushtetit të shtetit.”

Në vazhdim të këtij shqetësimi vjen dhe një qëndrim tjetër. Duke iu kthyer historise se shtetit e te se drejtes dhe vecanerisht historise se krijimit te republikave parlamentare *Vorpsi* sjell argumente që flasin për mospasjen e ndonjë difekti kushtetues në këtë papajtueshmeri. Sipas saj, mund të sillen disa arsye përse të pranohet mbajtja e dy funksioneve. Së pari, nëse ministrat nuk do të ishin deputetë, atëhere ata mund të mos kishin përgjegjësi për shkak të distancës që ata do të kishin nga politika. Për një ministër që nuk ka përgjegjësinë e dështimit të qeverisjes dhe që në çdo kohë kërcënohet me mocion besimi nga shumica që mund të mos e mbështesë më, nuk ka motiv të mjaftueshëm për t’u përfshirë në jetën politike dhe për të qënë i përgjegjshëm.

Së dyti, nëse si pjesë e kabinetit do të zgjidhen persona që nuk kanë mandat parlamentar, logjikisht i bie të jenë njerëz teknikë, profesionistë, të angazhuar shumë pak ose aspak politikisht. Është gjë e mirë, por jo e mjaftueshme për të mbajtur qeverinë, gjë që sjell paqëndrueshmëri në qeverisje.

Së treti, funksioni i ministrit i mbivendoset atij të deputetit, do të thotë, i pari ushtrohet me kohë të plotë dhe gjatë të gjithë kohës. Ministri nuk merr pjesë në komisione, vetëm kur thirret prej tyre për t’u pyetur dhe asnjëherë nuk voton në to. I vetmi rast kur ai ushtron funksionin e deputetit është kur voton në seancë parlamentare (nëse dëshiron, pasi nuk është i detyruar ligjërisht, po vetëm politikisht). Edhe në publik ai shfaqet gjatë gjithë kohës si ministër jo si deputet. Nëse çështja shtrohet se ekziston një konflikt interesi, pasi kolegët deputetë do votojnë për njërin prej tyre si ministër, atëhere si kundër argument mund të sillen edhe fakti se parlamentarët votojnë gjyqtarin e Gjykatës së Lartë që mund t’i gjykojë ato në një të ardhme ose Presidenti dekreton anëtarët e Gjykatës

Kushtetuese, kur dihet që kjo e fundit shqyrton rastin e shkarkimit të Presidentit. Republikat parlamentare nuk e njohin ndarjen e rreptë të pushteteve. Kështu që mund të mos shihet si kërcenuese qënia e ministrit njëherazi edhe deputet. Më problematike duhet parë qënia e gjyqtarëve anëtarë të KLD, kur kjo e fundit duhet të marrë masa disiplinore ndaj vetë anëtarëve të tyre. Për fat të keq nuk më duket se ka funksionuar deri tani “vetëpastrimi” brënda gjyqesorit.

9. Çështja e kalimit të trupave ushtarake të huaja në territorin e Republikës së Shqipërisë

Kjo çështje trajtohet prej *Rexhep Meidanit, Aurela Anastasit dhe Arta Vorpsit*, ndërsa *Meidani* ndalet më shumë me kompetencat e Presidentit të Republikës në fushën e sigurisë kombëtare.

Që prej hyrjes së Shqipërisë në Aleancën e Atlantikut Verior (NATO) është diskutuar shpesh neni 12/3 i Kushtetutes, i cili parashikon se “asnjë forcë e huaj ushtarake nuk mund të vendoset dhe as të kalojë në territorin shqiptar, si dhe asnjë forcë ushtarake shqiptare nuk mund të dërgohet jashtë, përveçse me një ligj të miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit”. Kjo dispozitë, e hartuar dhjetë vjet më parë, për situatën e sotme të anëtarësimit duket jo aktuale. Sipas *Aurela Anastasit*, norma kushtetuese, e vendosur në parimet e përgjithshme kushtetuese, nuk lejon lëvizjen e trupave ushtarake pa një ligj të miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Por, është e qartë se pas hyrjes si anëtar në Nato, Shteti shqiptar duhet të ofrojë jo vetëm gadishmëri, por edhe shpejtësi në përmbushjen e të gjitha detyrimeve që burojnë nga marrëveshjet e traktatet, përkatëse. P.sh., Shqipëria duhet të ketë operativitet në dërgimin e forcave ushtarake shqiptare që atashohen pranë kësaj organizate. Në këto kushte, është më e arsyeshme që kjo përgjegjësi të ushtrohet nga qeveria. Kjo nevojë del e qartë jo vetëm nga përvoja e shteteve të tjera në të njëjtin proces, por edhe nga vetë përvoja shqiptare e deritanishme. Në këtë të fundit, ky nen i Kushtetutës, është zbatuar përmes akteve normative të Qeverisë dhe i është nënshtruar për miratim Kuvendit brenda 45 ditëve. Janë më shumë se dy raste kur Kuvendi e ka dhënë miratimin e tij, pasi forcat ushtarake shqiptare kishin mbërritur në destinacion. Ligji “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në Traktatin e Atlantikut të Veriut”, parashikon se do të jetë Këshilli i Ministrave ai që vendos për pjesëmarrjen e Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë, si dhe për vendosjen apo kalimin në territorin shqiptar të forcave ushtarake të Aleancës, në operacionet e vetëmbrojtjes kolektive në kuadrin e këtij Traktati. Në këtë situatë, nuk mund të rezistojë neni 12/3 i Kushtetutës, sikurse është formuluar, ai duhet të ndryhojë.

I këtij qëndrimi është edhe *Vorpsi*, e cila thekson se hapja e territorit shqiptar për kalimin ose qëndrimin e trupave të huaja ushtarake rrjedh nga një marrëveshje ndërkombëtare për krijimin e NATO-s, të cilën parlamenti ynë e ka ratifikuar. Përveç, ndryshimit të Kushtetutës, i cili paraqitet i ngadaltë dhe i komplikuar, ka patur dhe propozim tjetër, pra miratimi i një ligji nga parlamenti, mbi bazë të të cilit sa here të ishte e nevojshme qeveria me vendim të lejonte kalimin e tyre. Faktikisht, kjo zgjidhje “nga halli”, me të drejtë, nuk ka gjetur përkrahje te juristët, të cilët sugjeruan kalimin në çdo rast me akt normativ me fuqinë e ligjit derisa të ndryshohet Kushtetuta. Edhe kjo zgjidhje, ashtu siç shprehet edhe Anastasi, nuk është e përshtatshme, pasi derisa të miratojë parlamenti kalimin ose jo të trupave, këto të fundit kanë kaluar territorin ose kanë kryer misionin e tyre. Po sikur parlamenti të mos japë miratimin, ç’ndodh? Pra, zgjidhja duhet të jetë e përhershme dhe e qëndrueshme. *Vorpsi* sugjeron që nuk duhet shfuqizuar i tërë neni 12/3 por vetëm të ndryshohet ose shtohet tek togfjalëshi “forcë e huaj ushtarake” shprehja “me përjashtim të forcave që janë të anagzhuara në kuadër të aksioneve të NATO-s”. Kjo për shkak se në territorin shqiptar mund të kalojnë edhe forca jo anëtare të aleances ose jo në kuadër të ndonjë aksioni të aleancës, për të cilat parlamenti duhet të japë pëlqimin e tij, pasi në të kundërt përbën cënim të sovranitetit të shtetit shqiptar.

Përgatiti:

Dr. Arta Vorpsi

Prof.Assoc.Dr. Sokol Sadushi

Tiranë, dhjetor 2013