

LIGJBËRJA EKZEKUTIVE DHE KONTROLI KUSHTUTETUES
Analizë e krahasuar dhe vlerësim i jurisprudencës kushtetuese në RSH

Punim nga:
Gerti Shella

Dorëzuar tek:
Universiteti Europian i Tiranës
Shkolla Doktorale

**Në përmbushje të detyrimeve të programit të Doktoratës në degën Juridik,
me profil “E Drejta Publike”, për marrjen e gradës shkencore “Doktor”**

Udhëheqës shkencor:
Prof. Dr. Migena Leskoviku

Numri i fjalëve: 113624

Tiranë, Dhjetor 2018

DEKLARATA E AUTORËSISË

Ky punim publikohet për herë të parë si Dizertacion Doktorale, pranë Universitetit Europian të Tiranës. Ky punim është autentik. Çdo pjesë në këtë punim, e cila ka autorësi të studiuesve të tjerë është cituar metodikisht me referenca në bibliografinë përkatëse.

Tërësia e ideve, formulimit të tezave, argumentimit të tyre dhe formati i organizimit të tyre në këtë dizertacion janë të autorit. Po ashtu, vlerësimet e jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, rekomandimet si dhe të gjitha konkluzionet e organizuara si një kapitull i posaçëm janë gjithashtu të autorit.

Ky punim apo pjesë të tij nuk mund të riprodhohet pa u cituar me referenca të rregullta, sipas rregullave të përcaktuara për këtë qëllim.

© **GERTI SHELLA**, Tiranë, 2017

ABSTRACT IN ENGLISH / ABSTRAKT NË SHQIP

The constitutional state is organized on the principle of separation the powers (check&balance). The doctrine of separation & balancing of powers has, however, been challenged during the twentieth century due to the extraordinary situations produced by the two great world wars and the installation of totalitarian regimes, initially fascist ones and then those with communist ideology. The principle of *parliamentary supremacy* continued to loose ground during the 20th century. A considerable number of constitutional systems recognize and/or vests to the executive Branch powers that fall within the functional domain or reserve of the Legislator. Among these countries is also the Republic of Albania, which has a relatively new constitution.

The constitutional scrutiny of governmental decrees, or as referred to in Albania, the Normative Acts with the force of Law, has represented a challenge in itself as the constitutional principle of separation and balancing of powers is incompatible with Executive's lawmaking functions. Resolving the conflict between them by constitutional means has not always provided the necessary efficiency in eliminating flaws, neither effectiveness in preventing or reversing the consequences. In the case of Albania, the ex-post nature of abstract constitutional control on one hand and the rapid mode of entry into force of the provisional laws issued by the Executive Branch, on the other, represents two different speed vectors, which do not have meeting points neither in legal time nor in the legal space.

Fjalët kyçe: constitutional court, efficiency, normative act with the force of law, ANFL, constitutional control, coming into effect, ex-ante and ex-post review.

Shteti konstitucional është i organizuar mbi parimin e ndarjes dhe balancimit/kontrollit të pushteteve. Doktrina e ndarjes së pushteteve megjithatë është atakuar dhe vënë në sprovë gjatë shekullit XX, për shkak të situatave të jashtëzakonshme që prodhuan dy luftrat e mëdha botërore dhe instalimi i regjimeve totalitare, fillimisht ato fashiste e më pas ato me ideologji komuniste. Në shekullin XX, parimi i supremacisë parlamentare ka vijuar të humbasë terren. Një numër i konsiderueshëm sistemesh konstitucionale i njeh Ekzekutivit kompetenca që hyjnë në sferën e veprimit të Ligjvënësit. Mes këtyre vendeve hyn edhe Republika e Shqipërisë, që ka një kushtetutë relativisht të re.

Kontrolli i kushtetutshmërisë së dekret-ligjeve qeveritare, apo siç quhen në Shqipëri, Akte Normative me Fuqinë e Ligjit, ka përfaqësuar një sfidë në vetvete pasi parimi kushtetues i ndarjes dhe balancimit të pushteteve është i papajtueshëm me ushtrimin e kompetencave përjashtimore. Zgjidhja e konfliktit mes tyre me mjete kushtetuese jo gjithmonë ka siguruar efikasitetin e duhur në eliminimin e të metave dhe/apo efektshmëri në parandalimin apo prapësimin e pasojave. Në rastin e Shqipërisë, natyra ex-post e kontrollit abstrakt kushtetues dhe natyra e vrullshme e hyrjes në fuqi të ligjeve të përkohshme të nxjerra nga Ekzekutivi përfaqësojnë dy shpejtësi vektoriale të ndryshme, që nuk kanë pika takimi as në kohë juridike të efekteve respektive dhe as në hapësirën juridike ku ato prodhojnë efektet.

Fjalët kyçe: Gjykata Kushtetuese, Efektshmëria, akt normative me fuqinë e ligjit, ANFL, Kontrolli kushtetues, hyrja në fuqi e aktit, kontrolli ex-ante dhe ex-post.

DEDIKIMI

Bashkëshortes time, Arlinda

...pa shtysën dhe ndihmesën e saj kjo sprovë akademike do kishte qenë në kufijtë e të pamundurës...

PËRMBAJTJA E LËNDËS

KAPITULLI I: STRUKTURA KËRKIMORE E PUNIMIT DOKTORAL ---	8
1.1. Parathenie -----	8
1.2. Qëllimi i Punimit-----	12
1.3. Objektivat e Punimit-----	13
1.4. Hipotezat e Kërkimit Shkencor -----	14
1.5. Pyetjet Kërkimore -----	17
1.6. Metodologjia-----	19
1.7. Rëndësia e Punimit dhe Risitë-----	20
KAPITULLI II. MJETET KONCEPTUALE DHE DEFINICIONET-----	27
2.1. Koncepte dhe definicione-----	27
2.2. Kontrolli Abstrakt Kushtetues-----	29
2.3. Kontrolli Konkret Kushtetues-----	31
2.4. Kontrolli kushtetues ex-ante-----	34
2.5. Kontrolli kushtetues ex-post-----	41
2.6. Efektshmëria e gjykimit -----	42
KAPITULLI III. NDARJA E PUSHTETEVE, EVOLUCIONI I KONCEPTIT	45
3.1. Teoria klasike e Ndarjes së Pushteteve- Origjina e Idesë-----	45
3.2. Ndarja e pushteteve dhe Kushtetuta Amerikanë-----	47
3.3. Degradimi i parimit të Ndarjes s Pushteteve-----	49
3.4. Ndarja e Pushteteve në Shqipëri-----	50
KAPITULLI IV. FUNKSIONI LIGJVËNËS DHE	
NDARJA E PUSHTETEVE-----	56
4.1. Ligjbërja nga Pushteti Legjislativ-----	56
4.2. Ligjbërja nga dega e Ekzekutivit -----	61
4.3. Autorizimi dhe Aktet mundësuese-----	65
4.4. Aktet Mundësuese në Francë dhe në Gjermani -----	66
4.4.1. Rasti i Gjermanise, Republika e Waimarit dhe Reich-u i Tretë-----	67
4.4.2. Aktet mundësuese në Francë dhe renia e Republikës së Tretë-----	73
4.5. Delegimi legjislativ (i shoqeruar nga kontrolli parlamentar) -----	82
4.6. Autorizimi kushtetues për ligjbërjen si rast përjashtimore-----	84
4.7. Dekretligjet qeveritare në sistemet civil law – analizë krahasuese-----	88
KAPITULLI V: LIGJBËRJA EKZEKUTIVE NE SHQIPERI-----	93
5.1. Statuti Organik i Shqipërisë, 10 prill 1914 -----	94
5.2. Kongresi i Durrësit -----	97
5.3. Kongresi i Lushnjës, Bazat e Kanunores së Këshillit të Lartë-----	98
5.4. Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, 1922-----	99
5.5. Kuvendi Kushtetues, dhe Republika e Parë-----	104

5.6.	Shqipëria Monarki Kushtetuese-----	109
5.7.	Pushtimi fashist- rënia e shtetit shqiptar-----	110
5.8.	Republika II, Kushtetuta e 14 marsit 1946-----	112
5.9.	Kushtetuta e Republikës Popullore të Shqiperise (5 Korrik 1950)-----	116
5.10.	Republika III - Kushtetuta e RPSSh -----	117
5.11.	Dispozitat Kryesore Kushtetuese, 1991-----	121
5.12.	Republika IV- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë -----	124
	KAPITULLI VI – ANFL PAS MIRATIMIT TË KUSHTETUTËS -----	130
6.1.	Akti i parë normativ me fuqinë e ligjit në Republikën IV-----	130
6.2.	Vlerësimi sasior i emetimit legjislativ të ANFL-----	133
6.3.	Vlerësimi sasior dhe cilësor i jurisprudencës kushtetuese për ANFL-----	140
	KAPITULLI VII. JURISPRUDENCA E GJK MBI ANFL -----	143
7.1.	Interpretimi i parë i Gjykatës Kushtetuese-----	143
7.1.1	Nevoja dhe Urgjenca -----	145
7.1.2.	Përkohshmëria e masave që përmban ANFL-----	145
7.1.3.	Fuqia ligjore e këtyre akteve dhe kufizimet për nxjerrjen e tyre -----	146
7.1.4.	Miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi-----	147
7.2.	Kritika e arsyetimit të vendimit 24/2006-----	148
7.2.1	Nevoja dhe Urgjenca si kushte kumulative -----	149
7.2.2.	Përkohshmëria e masave që përmban ANFL-----	153
7.2.3.	Fuqia ligjore e ANFL dhe kufizimet për nxjerrjen e tyre -----	157
7.2.4.	Miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi-----	165
	KAPITULLI VIII - EFEKTSHMËRIA E GJYKIMIT KUSHTETUES -----	179
8.1.	Vlerësimi i efektshmërisë përmes metodës së induksionit -----	179
8.2	Analiza rasti- VENDIMI i GJK nr5/2013-----	181
8.3	Dilemat e pazgjidhura dhe kontradiktat-----	190
	KAPITULLI IX – REZERVA E PACILËSUAR MBI BUXHETIN -----	197
9.1	Objekti i gjykit kushtetues gjatë shqyrtimit të ANFL-----	197
9.2.	Ndryshimi i buxhetit me ANFL dhe jurisprudenca kushtetuese-----	199
	KAPITULLI X - FORMALIZIMIT ME LIGJ I ANFL -----	204
10.1	ANFL dhe hierarkia e burimeve të së drejtës-----	204
10.2	Efektet e ligjit miratues të ANFL dhe parashikimi kushtetues-----	208
	KAPITULLI XI - DY SHPEJTËSI VEKTORIALE TË KITHËTA -----	212
11.1	Hyrja në fuqi e vendimeve të GJK dhe shtrirja e efekteve -----	212
11.2	Afatet e gjykit kushtetues mbi ANFL-----	220
11.3	Afatet e shqyrtimit gjyqësor kushtetues pas ndryshimeve të vitit 2016----	222
11.4	Prapësimi i efekteve të ANFL dhe ligjeve adoptuese-----	224
	KAPITULLI XII – KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME -----	237
	BIBLIOGRAFIA -----	255

SHKURTIMET & AKRONIMET

ANFL	Akt Normativ me Fuqinë e Ligjit i Këshillit të Ministrave
FZ	Fletore Zyrtare
GJEDNJ	Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut
GJK	Gjykata Kushtetuese
GJL	Gjykata e Lartë
KiE	Këshilli i Europës
KM	Këshilli i Ministrave
QBZ	Qendra e Botimeve Zyrtare
VGJK	Vendim i Gjykatës Kushtetuese
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
VUGJL	Vendim Unifikues i Gjykatës së Lartë
VKBGJL	Vendime të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë
RSH	Republika e Shqipërisë
VGJK	Vendime të Gjykatës Kushtetuese
MD	Ministria e Drejtësisë
OJF	Organizata Jo-fitimprurëse
KEDNJ	Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut
GJED	Gjykata Europiane e Drejtësisë
GJEDNJ	Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut
BE	Bashkimi Evropian
OSBE	Organizata për Sigurinë dhe Bashkëpunimin
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara
KPP	Kodi i Procedurës Penale
KPA	Kodi i Procedurës Administrative
LDKK	Ligjet për Dispozitat Kryesore Kushtetuese

*Kur Noe e ndërttoi Arkën?
Përpara Përmytjes!*

KAPITULLI I:

STRUKTURA KËRKIMORE E PUNIMIT DOKTORAL

1.1. Parathënie

Shteti modern konstitucional është i organizuar mbi parimin e ndarjes dhe balancimit (ose kontrollit) të pushteteve. Doktrina e ndarjes së pushteteve është esenca e trashëgimisë iluministe franceze, që frymëzoi hartimin e kushtetutës amerikane dhe shtroi rrugën për revolucionin Francez. Parimet iluministe të shekullit XVIII qëndrojnë në themel të shtetit modern konstitucional, që afirmon sundimin e ligjit si forma më e mirë e qeverisjes.

Zhvillimi i këtij modeli në formën e tij më të plotë i atribuohet filozofit iluminist francez Montesquieu¹. Në veprën e tij “Shpirti i Ligjit (*De l'esprit des loix*, 1748), Montesquieu përshkroi ndarjen e pushteteve në tre degë: Legjislativi, Ekzekutivi dhe Gjyqësori. Qëllimi i ri-konfigurimi të strukturës së pushtetit shtetëror ishte mos-përqëndrimi i gjithë pushtetit në duart e një sundimtari të vetëm.

Perpara tij, në vitin 1690, John Lock, filozofi më i shquar i shkollës empirike angleze, shkroi për ndarjen e pushteteve. Ai bëri thirrje për ndarjen kushtetuese të pushteteve legjislative dhe ekzekutive, si mënyra më e mirë për mbrojtjen e të drejtave natyrore të qytetarëve².

Parimet e ndarjes së pastër të pushtetit u atakuan dhe u vunë në sprovë serioze gjatë shekullit XX, për shkak të situatave të jashtëzakonshme që prodhuan dy luftrat e mëdha botërore, si dhe nga instalimi i regjimeve totalitare, fillimisht ato fashiste e më pas ato me

¹ Charles Louis de Secondat, Baron Montesquieu, 18 Januar 1689 – 10 shkurt 1755

² John Locke është themelues i mendimit filozofik empiricist dhe konsiderohet si babai i liberalizimit. Në themel të filozofisë së tij qëndron postulati sipas të cilit çdo fjalë apo çdo femomen ka të paktën dy anë kundërshtues të njëra tjetrës. Nuk është unifikimi, por balancimi i tyre që sjell ekuilibër në ushtrimin e të drejtave (shënim i autorit).

ideologji komuniste. Ky punim doktoral, në funksion të vërtetimit të hipotezave që ngre, merr përsipër të sjellë shembuj konkretë të huazimit të përkohshëm apo dhe uzurpimit afatgjatë të kompetencave ligjbërëse të Legjislativit nga dega Ekzekutive e pushtetit.

Po në shekullin XX, parimi i supremacisë parlamentare ka pësuar edhe dy restaurime kryesore. Vala e parë ka qenë miratimi i kushtetutave të reja pas daljes nga Lufta II Botërore, kryesisht në vendet e Europës Perëndimore. Një valë e dytë konsiderohet adoptimi i kushtetutave të reja progresiste pas rënies së regjimeve komuniste në vendet e Europës Lindore. Në valën e parë, parimi i supremacisë parlamentare ka mundur të rifitojë terren bindshëm, ndërkohë që vala e dytë konstitucionale pas viteve 90 ka qenë më fleksibël sa i takon përdorimit të atributëve ligjvënës, duke i njohur degës Ekzekutive fuqi të caktuar për të emetuar ligje me fuqi të përkohshme. Mes këtyre vendeve hyn edhe Republika e Shqipërisë, që ka një kushtetutë relativisht të re.

Në gjysmën e parë të shekulli XX ishin vetë Parlamentet që deleguan funksionet e tyre tek dega e Ekzekutivit, ndërkohë që në gjysmën e dytë të shekullit të kaluar, këto kompetenca përjashtimore u parashikuan direkt në tekstin e ligjit themeltar të shtetit. Ky është një ndër konstatimet e analizës së ndërmarrë në kuadër të këtij punimi doktoral. Shqipëria nuk bën përjashtim nga ky “*patern*” apo “rregullsi e ravijëzuar”.

Në kushte të tilla, roli i drejtësisë konstitucionale apo i institucioneve analoge (*Councils d’Etat në Francë*) që kontrollojnë kushtetutshmërinë e akteve normative me ligjin themeltar merr një rëndësi të dyfishtë për të mbajtur “të paprekur” nga të metat eventuale regjimin e brendshëm juridik, tashmë jo vetëm nga dega e Legjislativit, por edhe ajo e Ekzekutivit.

Në Republikës së Shqipërisë është Gjykata Kushtetuese institucioni që garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj (neni 124/1 i Kushtetutës³). Ajo ka juridiksion të veçantë për kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjeve dhe akteve të tjerë normative. Pjesë e këtij kontrolli është, ndër të tjera edhe legjitimiteti i burimit të së drejtës, i cili afirmohet në parimin e ndarjes së pushteteve.

Kushtetuta liston në mënyrë shteruese llojet e çështjeve mbi të cilat kjo Gjykata ka kompetencë të vendosë. Ndër to është dhe papajtueshmëria e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare (neni 131, par.3). Në këtë kategori përfshihen, jo thjesht *ex vi termini*, edhe Aktet Normative me Fuqinë e Ligjit të Këshillit të Ministrave (*më poshtë referuar shkurt: ANFL*). Sipas nenit

³ Ndryshuar me ligjin nr.99/2016, neni 2: “Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës”.

101 të Kushtetutës, *Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mbledhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.*

Në një rast të tillë, Pushteti Ekzekutiv vesh atributet e Pushtetit Legjislativ. Kjo është një kompetencë përjashtimore e cila kontradikton parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve⁴. Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor (neni 7 i Kushtetutës). Sipas Kushtetutës, Këshilli i Ministrave ushtron çdo funksion shtetëror, i cili nuk u është dhënë organeve të pushteteve të tjera shtetërore ose të qeverisjes vendore (Neni 95/2).

Debati kushtetues dhe doktrinar lidhur me ushtrimin e këtij funksioni përjashtimor nga Ekzekutivi vijon të mbetet i hapur sot e kësaj dite, jo vetëm në Shqipëri, por edhe më gjerë. Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë ka krijuar një jurisprudencë të sajën mbi këtë tematikë, e cila do të analizohet dhe referohet më poshtë sipas rastit. Gjykatat e tjera kushtetuese të vendeve europiane gjithashtu kanë krijuar ndër vite një jurisprudencë të pasur, duke influencuar madje edhe interpretimet e gjykatës sonë kushtetuese mbi raste analoge⁵.

Përafrimi i kushtetutave në gjysmën e dytë të shekullit të kaluar ka krijuar një mundësi të shkëlqyer për gjykatat e shteteve të ndryshme për të mësuar nga njëra-tjetra në këtë drejtim. E drejta kushtetuese ka njohur një ndërkombëtarizim të mëtijshëm pas viteve 90, sidomos në vendet e Europës Lindore, pas kolapsimit të regjimeve totalitariste, duke krijuar mundësi reale për vlerësimin e thelluar të parimeve kushtetuese dhe për krahasueshmërinë objektive të jurisprudencës kushtetuese. Njohja dhe identifikimi i konvergjencave është një premisë për të vlerësuar në ansambël interpretimet e Gjykatës sonë kushtetuese, e cila ka referuar sistematikisht në vendimet e gjykatave kushtetuese të vendeve europiane, sidomos asaj Italiane, Spanjolle dhe Gjermane. Një ndër rastet e referimit më të zgjeruar është vendimi i GJK nr. 5/2014, i cili analizohet posaçërisht në këtë punim doktoral, për shkak të implikimit substancial të kompetencës ligjvënëse përjashtimore vs. parimit kushtetues të ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

Punimi doktoral ka analizuar një pjesë të konsiderueshme të kushtetutave të vendeve të traditës *Civil Law*, por edhe *Comon Law*, për të identifikuar në tekstin e tyre parashikimet specifike për lejimin ose jo të ligjvënies ekzekutive. Ky kërkim përfaqëson një risi dhe

⁴ Shih vendimin e GJK nr.24/2006 dhe vendimin e GJK 5/2014

⁵ Në vendimin e saj nr 5/2014, gjykata kushtetuese ka referuar me intensitet jurisprudencën kushtetues të Gjykatës Konstitucionale të Italisë

zgjeron dukshëm territorin në të cilin mund të ballafaqohen percaktimet që përmban në këtë drejtim edhe vetë Kushtetuta Shqiptare.

Ligjvënia ekzekutive në shtetin modern konstitucional ka rifituar një momentum të ri, falë hapësirave lejuese në vetë ligjin themeltar të shtetit. Për shumë shtete europiane, sidomos të ish-lindjes komuniste, lejimi i ekzekutivit për të ushtruar funksione ligjvënëse buron direkt nga teksti kushtetues. Në disa shtete të Europës perëndimore, si Gjermani dhe Francë, Kushtetutat gjithashtu e parashikojnë, por praktika është thuajse e abandonuar për shkak të efektit shkatërrimtar që aktet mundesuese sollën në rendin e brendshëm juridik në periudhën midis dy luftimeve botërore. Ndërkohe, në disa vende të tjera, si psh. në Itali, ruhet tradita kushtetuese e delegimit të këtij funksioni qeverisë vetëm me ligj autorizues të posaçëm të Senatit.

Në demokracitë e konsoliduara, fenomeni i ligjvënies ekzekutive nuk do të përbënte problem nëse nuk do të vijonte të kontradiktonte haptazi parimin klasik të ndarjes së pushteteve. Ky parim themelor, i zhvilluar nga filozofit iluminist francez Montesquieu⁶ kishte për qëllim pikërisht prezantimin e një konfigurimi të ri të strukturës shtetërore qeverisëse që të kundërshtonte dhe të eliminonte përqëndrimin e pushtetit .

Teoria e ndarjes së pushteteve qëndron në origjinë të klasifikimit të regjimeve politike dhe, për më tepër, është një prej kushteve themelore për funksionimin e shtetit të së drejtës. Ajo ka për qëllim kufizimin e pushtetit, duke organizuar ndarjen e tij nëpërmjet shpërndarjes së tre funksioneve të shtetit –legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor/juridiksional – në organe të ndryshme, ku secili prej tyre zotëron mjete të veprimit reciprok për të penguar asgjësimin prej organit tjetër.

Kjo teori mbështetet mbi një ide të thjeshtë, por mirëfilltazi “revolucionare” për kohën. Sot, kjo teori është kthyer në një dogmë të kushtetutshmërisë moderne dhe mbetet një burim frymëzimi dhe një referencë e detyrueshme për sistemin politik, edhe pse mund të interpretohet në mënyra të ndryshme. Në ditët e sotme, idesë së ndarjes “horizontale” të pushteteve i shtohet edhe ajo e ndarjes vertikale ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor.

E megjithatë, qeveritë herë pas herë venë në sprovë dogmën konstitucionale teksa përdorin në përgjegjësinë e tyre, apo për nevojat e tyre, instrumentin e dekret-ligjeve. Shpesh-herë, ligjvënia ekzekutive ka vënë në lëvizje gjykatat kushtetuese edhe në vendet e zhvilluara duke rikthyer në sallën e gjykimit kushtetues dikotominë e përhershme midis ndarjes së pushteteve dhe ligjvënies ekzekutive si atribut përjashtimor.

⁶ “Shpirti i Ligjit - *De l'esprit des loix*, 1748, shkruar nga Charles Louis de Secondat, Baron Montesquieu

1.2. Qëllimi i Punimit

Diskutimi doktrinar nëse duhet apo nuk duhet që Pushteti Ekzekutiv të ketë atributë të Legjislativit nuk është objekti parësor i kërkimit shkencor në këtë punim, edhe pse do të trajtohet gjerësisht më poshtë për shkak se përbën “mjedisin” aktual dhe historik në të cilin ndërveprojnë mjetet konceptuale që përdor ky punim doktoral.

Qëllimi parësor i punimit doktoral është të vlerësojë efektshmërinë e vendimarrjes së Gjykatës Kushtetuese kur ajo ushtron kontrollin kushtetues ndaj ANFL. Vlerësim në këtë rast nënkupton si gjetjen e mjeteve të analizës ashtu edhe arritjen e qëllimit, që këtë rast është formulimi i hipotezës dhe gjetja e provave të mjaftueshme për të vërtetuar tëzën.

Sipas Oxford Dictionaries, efektshmëri do të thotë *suksesi në prodhimin apo gjenerimin e një rezultati të synuar*⁷. Ligji themeltar i RSH i ngarkon për funksion Gjykatës Kushtetuese zgjidhjen e mosmarrëveshjeve kushtetuese dhe interpretimin përfundimtar të saj (neni 124/1⁸). Ligji organik 8577/2000 e e rritet kësaj funksion, duke theksuar se *Gjykata Kushtetuese është autoriteti më i lartë që garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj*⁹. Logjikisht, vendimarrja e GJK do të konsiderohet e efektshme nëse ajo sjell si rezultat pikërisht *zgjidhjen e mosmarrëveshjes kushtetuese dhe garanton respektimin e Kushtetutës*. Nëse mosmarrëveshja nuk zgjidhet, apo kur parimet kushtetuese nuk garantohen, pavarësisht sasisë apo cilësisë së interpretimeve, vetë efektshmëria e vendimit të GJK në këtë rast do të ishte “e munguar” ose “e paplotë”.

Një qëllim i dytë i këtij punimi është të realizojë një eksplorim të plotë të ndërveprimit kontradiktor midis parimit të ndarjes së pushteteve dhe ligjëvënies përjashtimore ekzekutive, që nga fillimet e deri në ditët e sotme, duke mbuluar një gjeografi të konsiderueshme vendesh dhe sistemesh konstitucionale. Në terma të mbulimit historik, punimi e evidenton dhe e elaboron tematikën që nga lufta e parë e botërore e deri në ditët e sotme. Në funksion të këtij qëllimi të dytë, punimi sjell një analizë të detajuar të rasteve më përfaqësuese, të cilat sillen për herë të parë në shqip në një gjerësi të tillë dhe trajtohen në funksion të vërtetimit të hipotezave.

⁷<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/effective>. Shih gjithashtu edhe: Gerti Shella, Titulli i artikullit: “Afatet procedurale të gjykimit Kushtetues në kontrollin abstrakt ndaj ANFL”, DSSH/ASD, Ditët e Studimeve Shqiptare, fq. 437-443, ky është artikulluar për herë të parë ky formulim.

⁸ Neni 124 i Kushtetutës, ndryshuar me ligjin nr.76/2016, datë 22.7.2016.

⁹ Neni 2 i ligjit, 8577, dt 10.2.2000, “Për organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”. Ky ligj u ndryshua në vitin 2016 me ligjin nr.99/2016. Viti 2016 është në fakt koha në të cilën mbyllet ky punim doktoral. Të gjitha vendimarrjet e GJK në fushën e kompetencës përjashtimore legjislative të Këshillit të Ministrave grupohen para vitit 2016. Pas ndryshimeve të ligjit 8577/2000, neni 2 i tij u riformulua *mot a mot* sipas përcaktimit kushtetues: Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës.

Punimi ekspozon në rrjedhë të pandërprerë edhe evolucionin e vendimarrjes legislative përjashtimore në shtetin shqiptar, sikurse ajo ka gjetur pasqyrimin e saj në tekstin e akteve themelore të shtetit, që nga fillesat e deri sot. Po ashtu, punimi mbledh dhe analizon jurisprudencën e gjykatës sonë kushtetuese në drejtim të inteterpretimit të konfliktit konstitucional midis parimit të ndarjes së pushteteve dhe ushtrimit të funksioneve përjashtimore nga Këshilli i Ministarve konform autorizimit të posaçëm që përmban neni 101 i Kushtetutës së vitit 1998.

1.3 Objektivat e Punimit

1. Të identifikojë dhe analizojë jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese kur objekt i shqyrtimi ka qenë kushtetushmëria e ANFL, përmes përdorimit të instrumentave të arsytimit racional (logjikës).
2. Të vlerësojë efikasitetin e vendimeve të gjykatës kushtetuese kur objekt shqyrtimi është kushtetutshmëria e ANFL, duke analizuar ndërveprimin që lind në kohë midis dy shpejtësive të ndryshme në terma të efekteve juridike që prodhojnë respektivisht ANFL dhe VGJK.
3. Të ekspozojë përmes mjeteve të analizës logjike inkoherencat e mundshme në interpretimet e Gjykatës Kushtetuese kur objekt i shqyrtimit të saj ka qenë kushtetushmëria e ANFL.
4. Të realizojë [për herë të parë] një vlerësim të plotë përmbajtësor dhe historik i zhvillimit të kompetencave legislative përjashtimore në Shqipëri duke i ekspozuar gjetjet në një dinamikë historike të pandërprerë që nga Statuti Organik i Shqipërisë i 10 Prillit 1914 e deri në Kushtetutën e vitit 1998.
5. Të identifikojë dhe ekspozojë të gjitha aktet normative me fuqinë e ligjit të nxjerra pas miratimit të Kushtetutës së vitit 1998, duke i vlerësuar në mënyrë të posaçme në terma të afateve, të konvertimit në ligj, të botimit në fletore zyrtare dhe të tematikës.
6. Të identifikojë dhe analizojë ANFL të cilat i janë nënshtruar kontrollit të kushtetueshmërisë, duke krijuar në mundësi të re analize të pavaruar për të gjithë studiuesit e të drejtës kushtetuese dhe administrative, me synim për të nxitur vlerësimin kritik të kontrollit të realizuar deri më sot.
7. Të elaborojë koncepte të reja të analizës teorikë në fushën e të drejtës publike kushtetuese për të analizuar efektshmërinë e gjykimit kushtetues në përgjithësi dhe në vecanti për ANFL.

8. Të realizojë një vlerësim të plotë përmes analizës së krahasuar të përcaktimeve kushtetuese historike dhe aktuale lidhur me funksionet legislative përjashtimore dhe ligjvënien ekzekutive në mënyrë të posaçme.
9. Të diferencojë dhe elaborojë tipologjitë e ndryshme të funksioneve legislative përjashtimore, nga aktet mundësues e deri tek autorizimi kushtetues, për të sjellë një kontribut të shtuar në lëmin e të drejtës publike kushtetuese.
10. Të provojë me evidenca objektive në rastin e Shqipërisë pamundësinë praktike të Kuvendit për të shëruar të metat e ANFL gjatë procesit legjislativ ratifikues.

1.4. Hipotezat e Kërkimit Shkencor

Hipoteza themelore e këtij punimi doktoral formulohet në pohimin se: Drejtësia kushtetuese është e pa-efektshme në parandalimin, frenimin apo prapësimin e efekteve juridike të ANFL që nxirren në kundërshtim me Kushtetutën. Që nga miratimi i saj në vitin 1998 e deri para amendimeve në vitin 2016¹⁰, neni 124, pika 1 i Kushtetutës së Shqipërisë përcaktonte shprehimisht se *Gjykata Kushtetuese garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj*. Parë nga kjo optikë, hipoteza bazë implikon se GJK nuk garanton dot respektimin e Kushtetutës kur objekt shqyrtimi janë ANFL, pasi vendimarrja e saj është inefektive.

Për të provuar hipotezën bazë, objekt vlerësimi është marrdhënia në kohë midis efekteve që prodhojnë respektivisht ANFL dhe vendimi i GJK që e shfuqizon atë. ANFL për shkak të natyrës së tyre, fillojnë të prodhojnë efektet e synuara nga Këshilli Ministrave që me miratimin e aktit, pra hyjnë në fuqi menjëherë. Vetë Gjykata Kushtetuese e RSH e ka “akseleruar” momentin e bërjes efektive të ANFL duke hequr përmes interpretimeve të saj detyrimin për hyrjen në fuqi të aktit përmes botimit në Fletore Zyrtare. ANFL, sikurse sugjeron edhe vetë emri i tyre, janë ligje në kuptimin material, me të vetmin ndryshim se kanë një “jetëgjatësi” juridike të kufizuar në kohë. Ato ose kthehen në ligj të zakonshëm ose humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve (neni 101 i Kushtetutës).

Nga ana tjetër, kontrolli abstrakt kushtetues ndaj akteve normative (ku futen edhe ANFL), ushtrohet *ex-post*. Që GJK të këtë objekt shqyrtimi kushtetueshmërinë e një akti normativ, duhet që fillimisht ky akt të ekzistojë juridikisht. Në parashikimet kushtetuese origjinale¹¹,

¹⁰ Ndryshuar me ligjin nr. 76/2016, datë 22.7.2016. Formulimi aktual i neni 124, paragrafi 1 është: “*Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës*”.

¹¹ Neni 132/1, deri para amendimeve kushtetuese që ndodhën në vitin 2016, formulohej tekstualisht: 1. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare. Gjykata

GJK kishte vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrtonte dhe, që GJK ta ushtronte këtë funksion kushtetues, duhej që aktet, *expressis verbi*, ta dispononin më parë këtë fuqi.

Afatet ligjore të nisjes së një procesi gjyqësor në GJK për kontrollin abstrak të kushtetutshmërisë aktit (ex-post) janë dizenuar të jenë “të përmbajtura” dhe nuk diferencojnë urgjenca specifike për aktet normative në tërësi, apo për ANFL në veçanti. Në rast të pranimit të kërkesës, koha e shqyrtimit kushtetues zgjat nga 1-3 muaj. Në praktikën tonë kushtetuese nuk rezulton asnjë rast në të cilin gjykimi të këtë nisur teksa ANFL janë ende të pa-adoptuara me ligj, sikurse do ta fanojë edhe ky punim doktorat. Edhe afatet për hyrjen në fuqi të vendimeve të GJK janë në vetvete një “ngërç procedural” krahasuar më shpejtësisë me të cilën Qeveria mund të aktivizojë efektet e dekretligjeve të saj (ANFL). Në të gjithat rastet e analizuara nga ky punim doktorat, ANFL kanë përfunduar plotësisht efektet e tyre të synuara nga dega ekzekutive (Këshilli i Ministrave), edhe pse në një kohë të dytë GJK i ka shpallur ato anti-kushtetuese.

Në këto kushte, për të provuar hipotezën bazë të punimit doktorat, analiza shkencore aplikohet ndaj një marrdhënie që lind në kohë, nga ndërveprimi i dy shpejtësive të ndryshme të efekteve juridike që prodhon akti. Rezultantja e këtyre dy shpejtësive (vektorëve) indikon efektshmërinë e vendimit të Gjykatës Kushtetuese, madje e determinon atë. Kusht parësor që vendimi i GJK të ketë efektshmëri¹² kur objekt shqyrtimi prej saj është cënimi i parimit të ndarjes së pushteteve përmes ANFL është vetë KOHA; cilësia e vendimit në këtë rast jo domosdoshmërisht përcakton efektshmërinë e tij. Kjo është teza kryesore që ky punim mbron përmes argumentimit logjik dhe analizës së të dhenave faktike, që nga kontastimi i afateve procedura e deri tek vlerësimi i efekteve juridike apo faktike të akteve në shqyrtim.¹³

Në funksion të vërtetimit të hipotezës bazë, punimi doktorat ka shtjelluar natyrshëm një hipotezë dytësore, e cila vendos në një raport shkakësor parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, doktrinën e supremacisë parlamentare dhe ushtrimit të kompetencave legjislativë nga pushteti ekzekutiv. Sipas kësaj hipoteze dytësore, ushtrimi intensiv i ligjvënies ekzekutive në republikat konstitucionale është indikator për autoritarizmin. Dekretligjet, qofshin presidenciale apo ekzekutive, janë ri-evokime të absolutizmit dhe për nga vetë natyra e tyre kundër-indikohen me sistemet që organizohen mbi parimin e ndarjes së pushteteve.

Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton. Pas ndryshimeve kushtetuese të bëra me ligjin nr. 76/2016, datë 22.7.2016, fjalia e dytë, pra që “Gjykata Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton:”, u hoq plotësisht (shënimi i autorit G.SH)

¹²Sipas Oxford Dictionaries, “efektshmëria” definohet si suksesi në prodhimin apo gjenerimin e një rezultati të synuar (<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/effective>)

¹³ Shih analizën e posaçme për vendimin e GJK nr 5/2014

Për të provuar hipotezën e dytë, punimi eksploron fillesën e ligjvënies ekzekutive në Europën e fillim shekullit të kaluar. Një ndër periudhat që gjen evidentim të posaçëm në këtë punim është ajo midis dy luftimeve botërore në Francë dhe në Gjermani, dy vende të cilat, pavarësisht përvojës së tyre shtet-formuese, shkuan deri në shkatërrimin e rendit të tyre konsitucional dhe juridik përmes praktikës së ushtrimit të kompetencave legislative nga pushtetet e tjera. Praktika e Akteve Mundësuese në Francë dhe në Gjermani ka rezultuar të jetë tërësisht akti-kushtetuese. Aktet mundësuese (*pleins pouvoirs*) sollën fundin e Republikën III Franceze. Në Gjermaninë hitleriane, doktrina e supremacisë legislative preku fundin e saj me atë që njihet në histori si “*Akti Mundësues i 1933-it*”. Fjala në gjermanisht “*Ermächtigungsgesetz*”¹⁴ i referohet përgjithësisht këtij akti, ndërkohë që emri zyrtar dhe i plotë i tij ishte “*Ligji Mundësues për të korrigjuar ankhthin e Popullit dhe Raihut*” (në gjermanisht: *Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*). Ky akt u bë themeli mbi të cilin Hitleri ngrii dhe interpretoi planin e tij për “krizën e pushtetit” me synim instalimit e regjimit të tij totalitar që provokoi më pas dhe Luftën II Botërore. Aktet mundësuese janë dhe sot e kësaj dite instrumenti juridik i preferuar i autokrateve të rinj. Punimi sjell në këtë kontekst rastin e Venezuelës së ditëve të sotme dhe qeverisjen përmes tyre nga Presidenti Hugo Chavez.

Edhe në Shqipëri, punimi eksploron një lidhje shkakësore midis qeverisjes me dekrete dhe sundimit autoritarist. Gjatë pushtimit Italian të Shqipërisë (7-12 prill) në 1939, Mbreti Zogu I u largua nga Shqipëria dhe Kurora i kaloi Mbretit të Italisë, Viktor Emanuelit III¹⁵. Sipas Statutit Themeltar të Mbretërisë së Shqipërisë që u miratua menjëherë më pas, *Fuqia ligjdhënëse ushtrohej prej Mbretit në bashkëpunim me Këshillin e Epërm Fashist Korporativ (neni 5). Fuqia përmbartuese i përkiste Mbretit (neni 6). Drejtësia buronte prej Mbretit dhe administrohej në emrin e Tij prej gjyqtarëve që i emnonte Ai (Neni 7). Interpretimi i ligjeve, në mënyrë të detyrueshme për të gjithë, i përkiste vetëm pushtetit ligjdhënëses (Neni 8).*

Punimi konstaton se edhe në periudhën aktuale ka një prirje të qeverive, sidomos pas rotacioneve politike për të intensifikuar emetimin juridik të ANFL. Praktika e krahasuar në këtë punim doktorat sugjeron se një pjesë e tyre janë ankimuar dhe janë shpallur si të papajtueshme me Kushtetutën nga GJK. Kohët e fundit është konsoliduar tendenca (apo zakoni) për të ndryshuar me ANFL të paktën dy herë në vit Ligjin për Buxhetin e Shtetit, i cili, në gjykimin e autorit të këtij punimi, është një rezervë e pashprehur e Kuvendit. Në vitin 2013 u shënua edhe rasti i parë i ndërhyrjes me ANFL në rezervën ligjore ekskluzive

¹⁴ E përkthyer fjalë për fjalë: Akti Mundësues. Kjo referohet shpesh në literature edhe si Akt Autorizues.

¹⁵ përmes miratimit të Statutit Themeltar të Mbretërisë së Shqipërisë, e cila përfaqëson në vetvete një kushtetutë të re.

të Kuvendit, të parashikuar nga neni 81 i Kushtetutës¹⁶, i cili iu nënshtrua gjykimit kushtetues. Raste të ndërhyrjes në rezervën ligjore të Kuvendit, si të asaj që përshkruan neni 81, neni 160 apo edhe neni 12/3 janë analizuar imtësisht për të sjellë fakte dhe argumenta në favor të vërtetimit të hipotezave të këtij punimi.

1.5. Pyetjet kërkimore

Kur shtrohet për vlerësim efektshmëria e gjykimit kushtetues gjatë kontrollit të akteve normative, përfshirë këtu ex vi termini dhe ndaj ANFL, ka një seri pyetjesh, të cilat adresojnë jo vetëm elementë të doktrinës kushtetuese, por edhe vetë përcaktimet normative që rregullojnë mënyrën e funksionimit të Gjykatës Kushtetuese.

- A janë të efektshme vendimet e GJK¹⁷ jashtë një konteksti të përcaktuar kohor dhe specifikisht kur ajo ushtron kontrollin kushtetues ndaj një ANFL? A ka tek e fundit kuptim fraza standard: “GJK vendosi shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të ANFL...”, nëse, siç ndodh rëndom, ANFL, për nga vetë natyra e tij, mund t’i ketë ezauruar të gjitha efektet e synuara brenda kohës në të cilën akti ekziston juridikisht (45 ditë)?
- Nisur nga vetë natyra juridike e ANFL, i cili i fillon efektet menjëherë, a ka vend të pretendohet edhe nga GJK e njëjta urgjencë në ushtrimin e kontrollit kushtetues ndaj një akti të tillë normativ?
- A mund të pretendohet më shumë ndaj mënyrës së hyrjes në fuqi të një vendimi të GJK që shfuqizon një ANFL: nëse kjo e fundit hyn në fuqi menjëherë dhe jo përmes botimit në fletore, a mundet që edhe VGJK të hyjë në fuqi menjëherë dhe jo përmes botimit në Fletore zyrtare?
- A mundet Kuvendi të shërojë gjatë procesit ratifikues të metat e ANFL të Këshillit të Ministrave përpara se të lindë nevoja për të kërkuar interpretimin përfundimtar të GJK? A ka patur tek e fundit ndonjë rast konkret në të cilin Kuvendi (shumica në këtë rast) të mos ketë adoptuar një ANFL sepse ka gjykuar që është jo-në-përputhje me Kushtetutën?

¹⁶ Ligjet që parashikon neni 81 i saj përjashtohen nga fusha e veprimit të nenit 101, përveç rastit të gjendjes së jashtëzakonshme.

¹⁷Kur objekt shqyrtimi janë aktete normative me fuqinë e ligjit që nxjerr KM

- A është koherent interpretimi kushtetues sipas të cilit ligjvënësi (Kuvendi) mund të zgjedhë të heshtë, pra të mos iniciojë një proces legjislativ ndaj një ANFL të nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, duke e lënë aktin të shterrojë efektet e paratifikuar?
- Nëse një ANFL, brenda harkut kohor prej 45 ditësh adoptohet (ratifikohet) nga Kuvendi si një ligj normal, por, në një kohë të mëvonshme hidhet poshtë nga Gjykata Kushtetuese, si vlerësohet kushtetutshmëria e vetë ligjit dhe si prapësohen efektet që mund të kenë prodhuar respektivisht ANFL dhe ligji adoptues?

Sa i takon hipotezës dytësore të këtij punimi, punimi ngre këto pyetje kërkimore shtesë:

- Cilat janë fillesat e ndarjes së pushteteve dhe ku e ka gjenezën evolutive ligjvënia ekzekutive në shtetin organizohet mbi parimin e ndarjes së pushteteve?
- Çfarë ndodh me doktrinën e ndarjes së pushteteve dhe a mbijeton sot supremacia parlamentare në kushtet e ushtrimit ekstensiv të ligjvënies ekzekutive.
- Cilat janë rastet më flagrante të ndërhyrjes së degës ekzekutive në funksionin ligjvënës të parlamentit dhe a ka një lidhje shkakësore midis kompetencave ligjvënëse përjashtimore (të realizuara nga dega ekzekutive) dhe formës së regjimit qeverisës.
- Cilat janë parashikime konstitucionale aktuale në vendet me demokraci liberale të sistemit Civil Law dhe Comon Law sa i takon ushtrimit të kompetencave ligjvënëse nga degë të tjera të pushteti pas luftës së dytë botërore dhe pas përmbyrjes së sistemeve totalitare pas 90-ës?
- Si dhe në çfarë mase autorizojnë kushtetutat e ndryshme pushtetin ekzekutiv të ushtroje kompetenca ligjvënëse dhe si është rregulluar marrdhënia me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve në rrafshin konstitucional?
- Si është reflektuar në statutet themelore të shteti shqiptar parimi i ndarjes së pushteteve dhe kur u parashikuan për herë të parë kompetencat legjivenëse jo-parlamentare?
- Cilat kanë qenë pushtetet që legjitimoheshin për të ushtruar ligjvënie përjashtimore në format e ndryshme të regjimit në të cilat ka kaluar shteti shqiptar?

1.6. Metodologjia

Punimi mbështetet tek metoda induktive për të provuar hipotezën bazë. Analiza aplikohet ndaj gjykimeve të veçanta (case study) për të dalë në pohime apo konkluzione më të përgjithshme. Ky punim doktoral nuk merr përsipër të sjellë në format deskriptiv të gjithë jurisprudencën kushtetuese që ka objekt shqyrtimi kushtetutshmërinë e ANFL.

Rasti studimor i cili qëndron në pikënisje të këtij punimi është Vendimi i GJK nr.5/2014, i cili ofron një terren të rëndësishëm analize. Vendimi në fjalë është i fundit që shqyrton papajtueshërinë e një ANFL me kushtetutën gjatë kohës që realizohej ky punim por edhe i pari që interpreton ushtrimin e kompetencave përjashtimore legislative nga dega Ekzekutivi në fushën e rezervës ligjore të Kuvendit. Rasti në fjalë është interesant edhe për faktin se teksa Vendimi i GJK nr.5/2014 zhvillon cilësisht jurisprudencën e Gjykatës sonë Kushtetuese, në të njëjtën masë la të pazgjidhur çështjen themelore që ngre ky punim: efektshmërinë e gjyimit kushtetues në rastin e kontrollit abstrak kushtetues të ANFL.

Sa për ilustrim, në Tetor 2013, GJK mori në shqyrtim kërkesën e një grupi prej 36 deputetësh për *shfuqizim, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të ANFL nr.5, datë 30.09.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”¹⁸*. Rreth 5 muaj më pas, GJK vendosi shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të ANFL nr.5/2013 si edhe të ligjit respektiv adoptues ¹⁹. Në kohën që ky vendim i GJK hyri në fuqi, më dt. 26 shkurt 2014, vetë ANFL i kishte ezauruar 100% efektet e saj juridike ndërkohë që sa i takon ligjit të saj adoptues 161/2013, kishin mbetur dicka më shumë se 1 muaj (34 ditë ekzaktësisht) që edhe efektet e tij të ezauroheshin vetvetiu²⁰.

Një tjetër rast studimor i rëndësishëm që analizohet imtësisht në këtë punim doktoral është VGJK nr. 24, datë 10.11.2006. Ky vendim përfaqëson edhe pikën e fillesës në jurisprudencën kushtetuese shqiptare për adresimin e problemeve që lidhen me ushtrimin e kompetencave legislative përjashtimore nga Ekzekutivi. Metoda e përdorur në këtë rast është më shumë një analizë kritike me mjete të arsytimit formal të vetë interpretimit

¹⁸Objekti i plotë: Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr.5, datë 30.09.2013 Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 Për nëpunësin civil; Shfuqizimi i ligjit nr.161/2013 Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013 Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 Për nëpunësin civil; Pezullimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit deri në marrjen e vendimit nga Gjykata Kushtetuese

¹⁹ Ligji 161/2013 “Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013”.

²⁰ ANFL nr.5 u nxorr për shtyrjen me 6 muaj të hyrjes në fuqi të ligjit 152/2013 “Për nëpunësin civil”. Në dispozitat kalimtare të ligjit në fjalë, ishte parashikuar që ai të hynte në fuqi më 1 Tetor 2013, ndërkohë që, me një përlllogaritje të thjeshtë, shtyrja me 6 muaj e këtij afati shenjon datën 1 Prill 2014.

kushtetues që përmban ky vendim. Synimi në këtë rast është ekzanimi me mjete dhe parime të logjikës i koherencës së interpretimit, duke e analizuar atë në optikën jurisprudencës së mëvonshme, por edhe duke e krahasuar më vetë normën kushtetuese në mënyrë të pavarur.

Punimi realizon një vlerësimi përmbajtësor dhe historik të zhvillimit të kompetencave legislative përjashtimore në shtetin shqiptar. Në këtë rast aplikohet metoda deskriptive e kombinuar me kerkimin arkivor (Archival research) për të eksploruar dhe ekspozuar në një dinamikë të pandërprerë historike shfaqjen tyre në regjimin e brendshëm juridiko-konstitucional të shtetit shqiptar, duke nisur që nga Statuti Organik i Shqipërisë i 10 Prillit 1914 e deri në Kushtetutën e vitit 1998. Synimi i kësaj qasje metodologjike është evidentimi i saktë dhe i plotë i pasqyrimin në tesktet themelore të shtetit shqiptar i parimit të ndarjes së pushteteve (në kuptim klasik dhe bashkëkohor), por me fokus të posaçëm identifikimin e parashikimeve statutore dhe/ose kushtetuese të kompetencave legislative përjashtimore.

Analiza e krahasuar kushtetuese është përdorur në këtë punim për të sjellë në një kapitull të posaçëm ligjvënien ekzekutive si parashikim kushtetues në vendet e traditës juridike kontinentale (Civil Laë). Punimi ka përdorur metodën e krahasimit të të dhënave dhe vlerësimit empirik rast pas rasti për vlerësimin e rolit të Kuvendit sa i takon shërimin (hipotetik) të të metave të ANFL.

1.7. Rëndësia e punimit doktoral dhe risitë e tij

Ky punimi doktoral përfaqëson risi në masën që realizon një analizë dhe vlerësim të plotë të kompetencave legislative përjashtimore dhe kontrollit abstrakt kushtetues të tyre. Çështja e ligjvënies ekzekutive në sistemet konstitucionale dhe marrdhënie saj kontradiktore me parimin e ndarjes dhe kontrolli (balancës) së pushteteve është e trejtuar në të gjithë dimensionin e saj historik dhe aktual në funksion të vërtetimit të hipotezave që ngre ky punim.

Në funksion të hipotezës dhe pyetjeve kërkimore, punimi doktoral merr përsipër të ofrojë një panoramë të plotë historike të zhvillimit të koncepteve themelore relevenate sikurse janë “*ndarja dhe balancimi*” i pushteteve, “*kontrolli dhe balanca*”, “*delegimi i pushtetit*”, “*autorizimi legjislativ*” etj, duke evokuar kontekstin dhe qëllimin fillestar që i bashkëshoqëron ato. Kjo qasje është e rëndësishme për të demonstruar se si rendet e sotme konstitucionale kanë evoluar dhe se si kanë gjetur pasqyrimin e tyre në trajktoren e këtij

evolucioni edhe vetë kompetencat përjashtimore legislative të ushtruara nga dega e pushtetit Ekzekutiv.

Edhe vetë hipotezat që ngre punimi janë një risi në vetvete pasi ato janë të formuluar si pohime logjike me konfigurimin shkak-pasojë, duke implikuar dimensionin e një kërkimi shkencor jo vetëm kualitativ, por mbi të gjitha kuantitativ dhe të matshëm objektivisht. Konfigurimi shkak-pasojë i hipotezave kërkimore i jep një dimension të ri shkencor hulumtimit në fushën e të drejtës publike kushtetuese, i cili për nga vetë natyra e objektit të kërkimit shkencor lëvrohet kryesisht në formatin deskriptiv.

Punimi përpunon koncepte të reja si dhe risjell në analizë koncepte ekzistuese që nga zanafilla e tyre e deri tek elaborimet më bashkekohore. Një ndër konceptet e reja që elaborohet gjerësisht në këtë punim është *efektshmëria e gjykimit kushtetues*, e cila mund edhe të kuantifikohet, në kuptimin që të jetë e matshme. Kjo qasje është e rëndësishme për të demonstruar se si rendet e sotme konstitucionale kanë evoluar dhe se si kanë gjetur pasqyrim në trajktoren e këtij evolucioni kompetencat përjashtimore legislative të ushtruara nga degët e tjera të pushtetit (kryesisht Ekzekutivi).

Evidentim të posacëm në këtë punim gjen periudha midis dy lufrave botërore në Francë dhe në Gjermani, shtete të cilat panë shkatërrimin e rendit të tyre konsitucional si pasojë e praktikës së uzurpimit të funksioneve legislative nga ekzekutivi. Praktika anti-kushtetuese e Akteve Mundësuese në Francë dhe në Gjermani është sjellë në këtë punim me detaje, për të ilustruar një moment kulminant të shpërbërjes së rendit juridik si pasojë e zhveshjes së Legjislativit nga funksionet e veta të natyrshme, pra bërja e ligjeve konform procedurës parlamentare. Edhe Aktet Mundësuese ishin ligje mirëfilli, por përmes tyre parlamentet përkatëse deleguan apo autorizuan pushtet legjislativ tek Ekzekutivi. Praktika e zakonshme parlamentare sipas të cilës “Qeveria propozon – Asambleja miraton” i la vëndin praktikës diktatoriale “Asambleja miraton paraprakisht dhe pa kushte të gjitha dekret-ligjet e mundshme qeveritare”.

Delegimi a-priori i pushtetit ligjvënës prej vetë Legjislativit tek Pushteti Ekzekutiv, përveçse një kundravajtje ndaj parimit klasik “*Delegata potestas non potes delegari*” shënon edhe një ekstrem historik sa i takon atakimit të parimeve themelore të doktrinės së ndarjes së pushteteve. Periudha midis dy lufrave botërore përfaqëson njëkohësisht edhe një “laborator” në të cilin u eksperimentua efekti shkatërrues që ka ndaj sistemit të qeverisjes akumulimi i pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv në një dorë të vetme. Kjo periudhë është analizuar përmes metodës deskriptive, por edhe analizës së krahasuar, për të nxjerrë në pah kontrastet e thella me doktrinën klasike të ndarjes së pushteteve si dhe me doktrinën e supremacisë legislative, por edhe si një “marker” që indikon gradën e regresit të rendit dhe sigurisë juridike që shkaktohet nga abuzimi me kompetencat përjashtimore nga Ekzekutivi.

Konkretisht, logjika qeverisëse *fait accompli* shkatërroi parlamantarizimin në Francë. Aktet mundësuese (*pleins pouvoirs*) ishin një pushtim më vete, i ndikuar nga luftërat botërore, por që u zhvillua si një dimesion i posaçëm brenda sistemit juridik. Aktet mundësuese (*pleins pouvoirs*) sollën fundin e Republikën III Franceze. Kurse në Gjermaninë Hitleriane, doktrina e supremacisë legislative preku fundin e saj, me atë që njihet në histori si “*Akti Mundësues i 1933-it*”. Fjala në gjermanisht “*Ermächtigungsgesetz* ²¹” i referohet përgjithësisht këtij akti, ndërkohë që emri zyrtar dhe i plotë i tij ishte “*Ligji Mundësues për të korrigjuar ankthin e Popullit dhe Raihut*” (në gjermanisht: *Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*). Ky akt u bë themeli mbi të cilin Hitleri ngrii dhe “interpretoi” planin e tij për “krizën e pushtetit” me synim instalimit e regjimit të tij totalitar që provokoi më pas dhe Luftën II Botërore. Aktet mundësuese janë dhe sot e kësaj dite instrumenti juridik i preferuar i diktatorëve të rinj. Punimi sjell në këtë kontekst rastin e Venezuelës së ditëve të sotme si dhe qeverisjen përmes akteve mundësuese të presidentit Hugo Chavez.

Një tjetër rëndësi e këtij punimi është vlerësimi përmbajtësor dhe historik i zhvillimit të kompetencave legislative përjashtimore në Shqipëri në doktrinën kushtetuese. Punimi ka eksploruar në një dinamikë historike të pandërprerë shfaqjen tyre në regjimin tonë të brendshëm juridik dhe konstitucional, duke nisur që nga Statuti Organik i Shqipërisë i 10 Prillit 1914. Synimi në këtë rast ka qenë evidentimi i saktë dhe i plotë i pasqyrit në testet themelore të shtetit shqiptar i parimit të ndarjes së pushteteve (në kuptim klasik dhe bashkëkohor), me fokus të posaçëm për identifikimin e parashikimeve statutores dhe kushtetuese të kompetencave legislative përjashtimore.

Me interes të posaçëm në këtë drejtim është analiza krahasuese mes statuteve të ndryshëm me raport me ligjitimitimin (ose jo) të këtyre kompetencave. Nuk është rastësi që spektrin më të gjerë ushtrimor të këtyre kompetencave përjashtimore e hasim në kohën e pushtimit fashist të Shqipërisë²². Në vlerësimet që mer përsipër të realizojë ky punim është edhe lidhja shkakësore sipas së cilës, ushtrimi përjashtimor i kompetencave legislative nga një organ tjetër (Ekzekutivi), dobëson, rrezikon dhe uzurpon në përpjestim të drejtë sovranitetin e popullit. Përjashtim nga ky definicion janë rregjimet totalitare, të cilat, për nga vetë definicioni nuk e njohin ndarjen e pushteteve, dhe rrjedhimisht as ushtrimin e sovranitetit të popullit *de-facto* përmes të zgjedhurve të tij, si mënyrë kontrolli ndaj pushtetit ekzekutiv.

Po ashtu, një risi që ky punim sjell është identifikimi i të gjitha akteve normative me fuqinë e ligjit (ANFL) të nxjerra pas miratimit të Kushtetutës së vitit 1998. Ato janë vlerësuar në mënyrë të posaçme sa i takon botimit në Fletore Zyrtare, e cila përfaqëson dokumentin

²¹ E përkthyer fjalë për fjalë: Akti Mundësues. Kjo referohet shpesh në literaturë edhe si Akt Autorizues.

²² Gjatë pushtimit Italian të Shqipërisë (7-12 prill) në 1939, Mbreti Zogu I u largua nga Shqipëria. Kurora e Mbretërisë së Shqipërisë, i kaloi Mbretit të Italisë, Viktor Emanuelit III, përmes miratimit të Statutit Themeltar të Mbretërisë së Shqipërisë, e cila përfaqësonte në vetvete një Kushtetutë të re për Shqipërinë.

historik dhe aktual përmes të cilit realizohet njoftimi i akteve juridike të shtetit shqiptar. Për secilin ANFL, janë identifikuar ligjet konvertuese të Kuvendit dhe ndaj tyre gjithashtu është aplikuar vlerësimi i plotë i botueshmërisë në fletore zyrtare. Edhe ANFL të cilat i janë nënshtruar kontrollit të kushtetueshmërisë janë identifikuar qartësisht, duke krijuar në mundësi të re analize të pavaruar për të gjithë studiuesit e të drejtës kushtetuese dhe administrative, me synim për të nxitur vlerësimin kritik të kontrollit të realizuar deri më sot ndaj vetë ANFL por edhe ndaj jurisprudence kushtetuese mbi to .

Vendimarrja e Gjykatës Kushtetuese, duke qenë për nga natyra e saj përfundimtare dhe e përgjithshme (erga-onmes dhe res-judicata), pranohet si e mirëqenë deri në një vendim të dytë të vetë GJK i cili vë në pah in-koherencën pararenëse. Rëndësi më vete mund të konsiderohet fakti se ky punim tenton ta sfidojë këtë imunitet të brendshëm, duke e vënë në dyshim sistematik përmes mjeteve të logjikës inkoherencën që vetë jurisprudenca e GJK manifeston në intervale të ndryshme kohore. Marxhinat e karahasueshmërisë së kësaj jurisprudence vendosen nga njëra anë tek vendimi i GJK nr 24/2006 dhe në skajin tjetër tek vendimi i GJK 5/2014, i bashkëshoqëruar nga vendimi i GJK nr.23/2014, me të cilin mbyllet edhe jurisprudenca kushtetuese për periudhën aktuale me objekt shqyrtimi ANFL.

Në përmasën e vlerësimit sistematik të kësaj tematike jurspridenciale, punimi doktoral afirmon edhe maturimin që ka pësuar në kohë gjykimi kushtetues në Shqipëri kur nën shqyrtim kanë qenë kompetencat përjashtimore legjislative. Kjo pjekuri manifestohet sidomos në vitet e fundit, ku një rëndësi të posaçme ka patur vendimi i GJK nr 5/2014. Ky vendim i GJK ofron një terren mjaft interesant për nisjen e një analize që synon t'i japë përgjigje edhe pyetjeve themelore që shtrihet ky punim doktoral, në mënyrë të posaçme lidhur me efektshmërinë e gjykimit kushtetuese.

Një risi tjetër e punimit është vlerësimi rigoros i afateve ligjore të hyrjes në fuqi respektivisht të ANFL dhe të VGJK. Raporti dhe dinamika që prodhojnë afatet ligjore të hyrjes në fuqi të akteve i nënshtrohet një analize shtrëuese në këtë punim doktoral, e cila ballfaqon dispozitat respektive në ligjin organik për gjykatën kushtetuese, ligjin organik “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave” si dhe ligjit “Për Botimet Zyrtare në RSH”. Kuadri analitik mbështetet edhe në praktikën e krahasuar, duke ballfaqur afatet reale të hyrjes në fuqi të ANFL vs. VGJK të cilat i kanë shfuqizuar këto akte në një kohë të dytë. Rekomandimet për përafrimin e afateve janë derivat i kësaj analize dhe pjesë përbërëse e këtij punimi. Çështja e afateve për hyrjen në fuqi të vendimeve të GJK është një “ngërç procedural” paralizues krahasuar më shpejtësisë me të cilën Qeveria mund të nxjerrë dhe futë në veprim dekret-ligjet e saj (ANFL). Shëmbja e nën-kalimi të Zogut të Zi, pasojë direkte e një ANFL, nuk është rikuperuar as sot e kësaj dite në terma të adresimit të fajësisë, prapësimit të efekteve (zhbërjes së demit), apo kompensimit të drejtë financiar. Kompetenca e pezullimit të efekteve të akteve normative që disponon GJK është një

prerogative e rëndësishme, aktivizimi i efektshëm i të cilës, do të mundësonte de-facto dhe de-juro shmangjen e “infektimit” të sistemeve të brendshme juridike nga ANFL të cilat kanë “të meta”.

Rëndësi tjetër e këtij punimi është analiza e bazuar mbi të dhëna objektive përsa i takon identifikimit/adresimit/rikuperimit të të metave të dekretligjve qeveritare gjatë procesit legjislativ ratifikues, që në këtë rast nënkupton kthimin e tyre në ligji të zakonshme nga Parlamenti. Punimi doktoral demonstron bindshëm se kontrolli parlamantar nuk arrin t’i shërojë këto të meta, nëse ato manifestohen. Në rastin e Shqipërisë kjo nuk ka ndodhur asnjëherë. Punimi del në konkluzionin se ka qenë GJK ajo e cila ka mundur të realizojë kontrollin substancial të këtyre akteve dhe asnjëherë Kuvendi. Ky i fundit, pavarësisht se sipas interpretimeve të vetë GJK ka tagra të plotë të realizojë kontroll substancial dhe politik, si rregull ka ushtruar vetëm të dytin, madje edhe këtë vetëm në kuptimin pozitiv të drejtës, pra duke lejuar dhe jo duke i shfuqizuar ANFL, edhe pse këto të fundit mund të kenë patur të meta evidente. Në të gjithë historinë e vjetër dhe të re të shtetit shqiptar, nuk rezulton asnjë rast që Kuvendi të ketë rrëzuar me votim një ANFL të pushtetit Ekzekutiv.

Në përgjithësi, në sistemet e sotme të demokracive parlametare liberale, kompetencat përjashtimore “nuk filtrohen” nga parlamenti edhe konstitucionalisht, edhe sepse ky është *de-facto* një zgjatim i Ekzekutivit dhe anasjelltas, Ekzekutivi është një zgjatim i Parlamentit. Në rastin e Shqipërisë, për shkak të modifikimeve që ka pësuar sistemi zgjedhor (për fat të keq, Kushtetuta nuk shprehet vetë mbi një sistem të tillë), përfaqësuesit në Kuvend janë *de-facto* dhe *de-jure* “rezerve” e kryetarëve të forcave politike. Kjo rrethanë flet në favor të një sistemi të ri-unifikuar të organizimit të pushteteve, ku ndarja e tyre ekziston vetëm në letër, por nuk manifestohet në praktike. Në kushte të tilla, është jo-realiste, *quasi* utopi, të pretendosh se kontrolli substancial dhe shërimi i të metave eventuale të ANFL mund apo do të realizohet nga Kuvendi. Rrjedhimisht, GJK është dhe mbetet vija e parë dhe e fundit e mbrojtjes së kushtetutës dhe përgjegjësia e saj, në garantim (sa më shumë të jetë e mundur) të parimeve më të larta të shprehura në Kushtetutë, siç është dhe ndarja dhe balancimi i pushteteve (neni 7), varet jo vetëm nga gjykimi i saj i shëndoshë, por mbi të gjitha nga rreptësa e saj. Historia e analizuar në këtë punim doktoral sugjeron se uzurpimi i kompetencave legjislative dhe abuzimi me të drejtat përjashtimore kanë qenë paradhomat nëpër të cilat kanë kaluar sistemet totalitare gjatë instalimit të tyre.

Një ndër risitë e këtij punimi doktoral është analiza sistematik e afateve të Kuvendit sa i takon detyrimin që Kushtetuta i ngarkon atij për t’u mbledhur kur është jashtë sesioni për të marrë në shqyrtim ANFL. Roli i Kuvendit vlerësohet për herë të parë në raport me afatet kushtetuese teksa ai është i interesuari i parë që të kontrollojë mënyrën e ushtrimit të kompetencave të tij ligjvënëse nga pushteti ekzekutiv. Punimi doktoral ka veçuar të gjitha ato ANFL në të cilat rezulton se vetë Kuvendi ka vepruar në shkelje të Kushtetutës. Një aspekt i

posaçëm është edhe analiza për të vlerësuar nga ana formale ligjet adoptuese të Kuvendit sa i takon ANFL, të cilët konstatohen me të meta sa i takon formës dhe përmbajtjes së tyre.

Punimi doktoral gjithashtu merr një rëndësi të posaçme sa i takon edhe vlerësimin rigoroz përmes analizës faktike të rolit të Kuvendit në formalizimin e ligjeve të përkohshme që nxirren nga pushteti Ekzekutiv. Kjo analizë tematike realizohet për herë të parë. Punim del në konkluzionin se opsioni sipas të cilit Kuvendi mund të zgjedhë të mos marrë në vlerësim (shqyrtim) ANFL brenda 45 ditësh, sikurse GJK ka interpretuar në vendimin 24/2006 meriton të rishikohet me synim rikthimin tek fryma e Kushtetutës. Në këtë mënyrë mund të prodhohen garanci reale që e drejta të përbëjë bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. Ky parim i rëndësishëm kushtetuese, një tautologji për Shtetin e së Drejtës, mbështetet mbi koncepte që implikojnë një **kohë** juridike, më shumë se sa një **hapësirë** juridike. Jashtë përcaktimit kohor, efikasiteti i kontrollit kushtetues do të ishte i pamundur të arrihej në rastin e ANFL. Hipotetikusht do të mjaftonin vetë disa të tilla, një shumicë “e bindur” në parlament dhe një Gjykatë Kushtetuese që lëviz ngadalë, për të dëmtuar rendin juridik.

Punimi doktoral sugjeron zgjidhje konkrete se si GJK, që është vija e para dhe e fundit e mbrojtjes së sistemit të brendshëm juridik nga aktet normative që nuk janë në përputhje me Kushtetutën, të mund të ushtroje efektivisht rolin dhe mision e saj të rëndësishëm. GJK ka mundësinë praktike të prioritarizojë në kohë shqyrtimin e ankimeve me objekt papajtueshmërinë me Kushtetutën të ANFL. Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, afati 5 ditor që Kushtetuta ka vendosur mbi ligjvënësin për t’u mbledhur dhe për të shqyrtuar “fatin” legjislativ të një ANFL, jo vetëm duhet të respektohet në frymë dhe në gërmë, por duhet të aplikohet njësoj edhe për Gjykatën Kushtetuese, e cila është po ashtu ligjvënës në një pjesë të natyrës e vet funksionale (ligjvënës negativ). Do ishte e logjikshme të pretendohet se GJK duhet të prioritarizojë në kohë shqyrtimin e këtyre ankimeve të posaçme.

Punimi doktoral merr përsipër të analizojë mundësitë hiptetike të aktivizimit të instrumentit ligjor të pezullimit të efekteve të ANFL në kushtet e një shqyrtimi të mundshëm kushtetues. Premisa e një analize të tillë vendoset mbi supozimin logjik se efektet e një ANFL antikushtetuese mund të ishin sadopak të frenueshme nëse GJK do t’i shqyrtonte ato, kryesisht ose me kërkesë “të ngutshme” nga një palë e legjitimuar, para ose paralelisht me procesin legjislativ që aktivizohet në Kuvend. Një atribut të tillë GJK e ka kur shqyrton pajtueshmërinë me Kushtetutën të marrëveshjeve ndërkombëtare, para ratifikimit të tyre nga Kuvendi (Neni 52/1). Në një rast të tillë, pra të ushtrimit të kontrollit kushtetues *ex-ante*, ligji organik 8577/2000, *para ndryshimeve të vitit 2016*, i caktonte asaj 1 muaj afat të vendoste për marrëveshjen, duke pezulluar gjatë kësaj kohe procesin legjislativ të ratifikimit,

nëse ky kishte nisur ndërkohë në Kuvend²³. Pas ndryshimeve legislative që pësoi ligji 8577/2000 në vitin 2016, në kuadër të Reformës në Drejtësi, ky afat u zgjat me tre muaj (neni 52, paragrafi 3, fjalía e dytë²⁴).

Punimi doktoral afirmon për herë të parë në mënyrë të argumentuar nevojën se hyrja në fuqi e vendimeve të GJK në rastin kur objekt shqyrtimi është një ANFL duhet riparë thelbësisht në terma të afateve. Hyrja në fuqi e VGJK në këtë rast duhet të ndahet nga botimi në fletore zyrtare; ai duhet të hyjë në fuqi menjëherë dhe më pas të botohet në fletore zyrtare. Edhe detyrimi për botim në fletore zyrtare i ANFL duhet të ri-intepretohet nga GJK, në dritën e kuadrit të ligjor në zbatim në RSH që lejon hyrje në fuqi të akteve normative përmes botimit elektronik të Fletores Zyrtare, duke mundësuar kushte formale për të patur një objekt shqyrtimi *ex-post*, njësoj si për çdo akt tjetër normativ i cili hyn në fuqi përmes botimit në fletore zyrtare. Një rregullim i tillë do të sistemonte edhe disa inkonsistenca të vetë jurisprudencës së GJK mbi çështje e hyrjes në fuqi të ANFL.

Rezerva ligjore e Kuvendit duhet të definohet saktësisht, jo vetëm në fushën e ligjeve me shumicë të cilësuar, por edhe në ato fusha ku ajo është e implikuar (rezervë e pashprehur), si psh, për miratimi i ligjit për Buxhetin e Shtetit (neni 160), apo kalimi i forcave ushtarake në hapësirën territoriale shqiptare(neni 12). Rekomandime të këtij karakteri mund të konsiderohen gjithashtu risi, në masën që ato adresojmë një tematike të veçantë të shqyrtimit kushtetues. Punimi doktoral del në përfundimin se në një të ardhme jo të largët, Gjykata Kushtetuese do të duhet të realizojë intepretim përfundimtar të Kushtetutës në fushën e rezervës së pashprehur të Kuvendit sa i takon hartimit të Buxhetit ndryshimeve të tij. Kjo rrethanë hipotetike do të aktivizohet me gjasë nga atakimi i kompetencës përjashtimore të Këshillit të Ministrave që legjitimohet nga neni 101 i Kushtetutës.

Për shkak të mjeteve të analizës që ka përzgjedhur, ky punim doktoral mbart efekte parashikueshmërie. Në vetevete, parashikueshmëria është tipar i hulumtimit shkencor . Një porcion i kësaj parashikueshmërie është madje i konsumuar tashmë në përmbajtjen e dispozitave të reja të ligjit Ligjit Nr.8577, datë 10.2.2000 të ndryshuar me ligjin nr.99/2016, ku janë të ikorporuara edhe një pjesë e rekomandimeve të ofruar gjatë ciklit të shkollës doktrale përmes artikujve shkencore, por edhe përmes afirmimit të nevojave të idenfikuara për rritje të efijencës së gjykatës kushtetuese përmes mjeteve të tjera të komunikimit publik nga autori i këtij punimi doktoral.

²³ Në fakt, ky ka qenë rasti fatlum i shfuqizimit paraprakisht nga GJK të asaj që njihet si “Marrveshja e Detit” mes Shqipërisë e Greqisë në vitin 2012.

²⁴ Procedurat mbi pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën (ndryshuar pika 2 dhe pjesërisht pika 3 me ligjin nr.99/2016, neni 46)

KAPITULLI II.

MJETET KONCEPTUALE TË ANALIZËS DHE DEFINICIONET

2.1. Koncepte dhe definicione

Analiza që ndërmerret në kuadër të këtij punimi doksoral ka në fokus ekzaminimin me mjete logjike dhe metoda krahasimore të jurisprudencës kushtetuese kur objekt kontrolli janë aktet normative të emetuara nga Qeveria (dega e Ekzekutivit). Kjo analizë, sikurse u përmend më sipër, nuk është thjesht një përpjekje deskriptive, apo një kërkim për të evidentuar apo “filtruar” këtë jurisprudencë të posaçme, por mbi të gjitha është një përpjekje për të vlerësuar me sy kritik koherencën e saj.

Mjet i domosdoshëm për të realizuar këtë analizë kritike janë vetë konceptet dhe parimet e logjikës. Disa prej tyre kanë rëndësi të dorës së parë për ta ekzaminuar këtë *materia prima* që ofron jurisprudenca kushtetuese si dhe për të identifikuar më pas, po përmes tyre, lënden që intereson të përpunohet edhe më tej. Jashtë disponimit të këtyre mjeteve konceptuale bazë, analiza logjike nuk do të realizohej dot dhe rrjedhimisht nuk do të projektonte dot rrugëdaljet nga inkoherenca dhe/ose zgjidhjet eventuale që i shërbejnë së ardhmes.

Ky punimi doksoral merr përsipër të analizoje një marrdhënie midis fuqive juridike të akteve me fuqi normative të përgjithshme, sic janë ANFL, ligjet adoptuese, vendimet e GJK, marrveshjet ndërkombëtare, etj, të gjitha të vendosura në kornizën e ligjit kushtetues. Dinamika e këtij ndërveprimi ekziston dhe zhvillohet në kohë dhe jo në hapësirë. Mjetet konceptuale të analizës duhet të jenë në gjendje ta kapin dhe ta interpretojnë këtë dimension në të cilin “jeton” edhe vetë jurisprudenca kushtetuese. Konkretisht, ku flasim për *efektshmërinë* e kontrollit kushtetues ndaj ANFL, nënkuptojmë aftësinë për të kapur në kohë, madje për të pezulluar sa më parë në kohë ato që mund të jenë akte me “të meta” të cilat, në një rast të kundërt, nëse do të arrinin të depërtonin në “organizmin” juridik, do ta infektinin atë, duke sjell stres në ekuilibrat delikatë që rregullohen nga parimi i ndarjes dhe i balancës së pushteteve.

Nëse i qëndrojmë edhe një çast analogjisë me shkencën e mjekësisë dhe e parafytyrojmë Gjykatën Kushtetuese si një mjek specialist dhe kompetent për të shëruar një patologji, atëherë *parandalimi*, diagnostikimi në kohë, *terapia intensive*, *terapia mbajtëse*, etj, do të ishin që të gjitha metoda dhe/ose mjete të përdorshme për të realizuar në këtë rast misionin

themelor të mjekësisë: shëndetin e organizimit. Në rastin kur, për të përqasur efektivisht këtë mision, zgjidhen metodat parandaluese, atëherë subjekti mbi të cilin aplikohet metoda nuk konsiderohet pacient, por *individ i shëndetshëm*, ndaj të cilit merren masat e duhura *ende pa u sëmurur*. Në fakt, masat parandaluese merren në këtë rast ndaj vetë sëmundjes potenciale. Nëse subjekti është ndërkohë i sëmurë, atëherë masa parandaluese nuk indikohen dhe një tjetër qasje aplikohet ndaj tij nga pikpamja terapeutike. Në këtë rast, edhe vetë subjekti ndryshon cilësisht në referim dhe quhet “pacient”.

Edhe në rastin e drejtësisë kushtetuese flitet për *kontroll* dhe *parandalim*, si edhe për *diagnostikim* dhe *trajtim sipas rastit*. Termat që përdoren në këtë rast kanë rëndësi për të renditur pa ekuivoke opsionet e trajtimit, këtë herë në rrafshin teorik dhe logjik. Për ta konkretizuar, kontrolli kushtetues që ushtrohet *ex-ante* (*paraprakisht*) pengon hyrjen në fuqi të akteve juridike me “të meta”, të cilat janë në formën e projektit, ose kanë kaluar fazën e parë apo të dytë të një procesi adoptimi nga organe të tjera kompetente, por nuk kanë marrë akoma trajtën finale. Synimi kryesor në ushtrimin e këtij lloji kontrolli është pengimi i efekteve të akteve juridike të cilat nuk *vijnë* në përputhje me Kushtetutën përpara se ato të marrin formë përfundimtare.

Kontrolli kushtetues *ex-ante* mund të jetë vetëm *abstrakt*. Në kuptimin i tij original, vetë kontrolli abstrakt kushtetues nënkuptonte një kontroll *ex-ante* dhe të dyja termat ishin tautologji të njëra tjetrës. Edhe sot, në sistemin francez, kontrolli kushtetues ndaj një norme juridike mund të ushtrohet vetëm përpara se norma të shpallet nga Presidenti i Republikës dhe të fillojë të prodhojë efektet e synuara nga ligjvënësi (shih shpjegimet më poshtë). Në këtë rast, kontrolli ka natyrë parandaluese (lat: *preventive*). Kjo ndryshon nga kontrolli *ex-post*, i cili aplikohet mbi një normë e cila ka filluar të prodhojë efektet e saj ndërkohë steksa është bërë pjesë e rregjimit të brendshëm juridik të një vendi.

Për shkak se ky punim doktoral trajton ushtrimin e këtij kontrolli mbi akte që janë për nga vetë natyra të limituar në kohë (në rastin e Shqipërisë ANFL kanë max.45 ditë jetë juridike), lloji i kontrollit dhe shpejtësia e realizimit të tij është kusht primar për të garantuar mbrojtje efikase ose “shërim” të efektshëm. Masat janë të efektshme nëse merren në kohën e duhur. Efektshmëria në këtë rast është cilësi, ndryshe nga eficientia, e cila implikon rendiment, pra prodhim për njësi (kohë, energji etj). Dallimi midis këtyre instrumentave të analizës është shumë i rëndësishëm që të përcaktohet. Për këtë qëllim, këto diferenca apo ngarkesa kuptimore dhe do të elaborohet që në këtë fazë të punimit doktoral, si një kapitull me vete, pasi e gjitha analiza dhe rekomandimet mbështeten mbi këto mjete konceptuale bazë.

2.2. Kontrolli Abstrakt Kushtetues

Kontrolli abstrakt kushtetues është instrument konceptual themelor për analizën që merr përsipër të trajtojë ky punim doktoral. Karakteristike për këtë lloj gjykimi kushtetues është ushtrimi i kontrollit *in abstracto* ndaj normave juridike nga Gjykata Kushtetuese, e cila vihet në lëvizje nga autoritetet publike ose politike dhe, që konkludon me marrjen e vendimeve me efekte *erga omnes*²⁵. Në procedurën e kontrollit abstrakt të kushtetutshmerisë së normës ligjore/juridike, Gjykatën Kushtetuese mund ta venë në lëvizje për arsye të një interesi publik, qofte dhe pa pasur një interes konkret subjektiv, autoritetet e larta shtetërore, në veçanti pakica parlamentare, por edhe palë të treta të legjimuara.

Konstitucionalistë të ndryshëm kanë argumentuar se ekzistenca e interesave të një natyre objektive në gjykimin abstrakt kushtetues e bëjnë të domosdoshme ushtrimin e këtij kontrolli nga një gjykatë e veçante, e cila nuk përfshihet në sistemin e gjykatave të zakonshme²⁶. Pavarësisht pohimeve të kësaj natyre, kontrolli abstrakt kushtetuese në kuptimin e vet më të pastër nënkupton vlerësimin e kushtetutshmërisë së normës juridike përpara se ajo të fillojë të prodhojë efekte të cilat janë apo mund të jenë anti-kushtetuese. Mekanizmi ligjor i pezullimit të efekteve të normës nën shqyrtim kushtetues është tregues direkt i këtij qëllimi të fillesës, gjithmonë e më reminishent në të tashmen.

Kontrolli abstrakt kushtetues ka për qëllim të pastrojë sistemin juridik nga ligjet me përmbajtje antikushtetuese, që çenojnë të drejtat dhe liritë themelore të individëve si dhe parimet e shtetit të së drejtës. Nëse do mund të përdorej një analogji më shumë nga lëmi i mjekësisë, ky lloj kontrolli është terapia e shpejtë që ndërmerret për të shëruar një pacient që manifeston simptomat e një sëmundjeje. Terapia në këtë rast synon njëkohësisht frenimin e simptomave dhe shërimin e tyre.

Në rastin kur vlerësimi i kushtetutshmërisë së një akti juridik aktivizohet para hyrjes së tij në fuqi, kemi të bëjmë me një kontroll abstrakt *ex-ante* ose *apriori*. Kontrolli abstrakt *ex ante* apo *apriori* e vendos Gjykatën Kushtetuese në rolin e një arbitri – tipikisht ndërmjet Ekzekutivit dhe Legjislativit (në këtë rast më së shumti të identifikuar me një pakicë/opozitës parlamentare) të cilat janë palë të këtij gjykimi. Pikërisht, për këtë arsye ky lloj gjykimi kushtetues konsiderohet me “sensitivitet politik”, për shkak të vetë objektit të shqyrtimi: një produkt juridik i vullnetit politik që manifestohet në Parlament²⁷. Nëse do t'i

²⁵ Kristaq Traja: "Drejtësia Kushtetuese", Shtepia botuese "Luarasi", Tirane, 2000.

²⁶ Sokol Sadushi, "Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim", Botimet TOENA, Tiranë 2012.

²⁷ Michael Rosenfeld, "Constitutional Adjudication in Europe and the United States: Paradoxes and Contrasts", report i pergatitur per: UniDem Seminar 2003, in: CDL-STD(2003)037 Science and Technique of Democracy no. 37 (2003), T. Ginsburg, Comparative Constitutional Review, 2008

përmbaheshim krahasimit me mjekësinë, ky do të ishte rasti kur, si mjet efektiv nuk është kurimi i sëmundjes së diagnostikuar, por parandalimi i saj para se sistemi të mund “të infektohet”. Qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së normës juridike është edhe parandalimi i pasojave negative, që mund të vijnë nga zbatimi i tyre²⁸. Ky është gjithashtu një qëndrim i mbajtur edhe në jurisprudencën tonë kushtetuese.

Kontrolli abstrakt i kushtetutshmërisë së normës juridike mund të ushtrohet, pavarësisht nga efekti që vetë norma mund të ketë në një konflikt aktual ose të pritshëm. Në doktrinën kushtetuese është i njohur rregulli se, gjatë kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së një norme juridike, nuk kërkohet domosdoshmërisht ardhja e pasojës juridike për të legjitimuar kërkuesin, karakteristikë kjo për gjykimin e zakonshëm²⁹. Rëndësia e tij qëndron në faktin, se ai merret me çështje teorike të së drejtës kushtetuese.

Kontrolli abstrakt ose rishikimi i drejtpërdrejtë kushtetues, shtrihet ndaj dispozitave ligjore, si dhe ndaj akteve normative të organeve të ndryshme shtetërore. Përderisa objekt i këtij kontrolli është kushtetutshmëria në abstrakt e normës juridike, nuk bëjnë përjashtim si çështjet që përfshihen në sferën e kontrollit *ex-ante*, ashtu edhe ato të kontrollit *ex-post*. Kontrolli gjyqësor abstrakt, u jep gjyqtareve kushtetues pushtetin institucional për të dhënë ndihmesën e tyre në plotësimin e funksionit legjislativ³⁰. Aktet normative që nxirren në ushtrim të kompetencave përjashtimore nga pushtete e tjera (psh ANFL) i nënshtrohen si rregull këtij lloj kontrolli kushtetues. Për shkak të jetëgjatësisë së tyre të limituar në kohë, kontrolli kushtetues incidental (*shih më poshtë shpjegimin*) nuk implikohet praktikisht fare në një rast të tillë. Ka një shkallë pranimi relativisht të gjerë pohimi sipas të cilit, vendimet e Gjykatës Kushtetuese që merren në procesin e rishikimit abstrakt të normës juridike (ligjeve) janë të barabarta formalisht me vetë ligjin. Ky pohim pranohet dhe nga nevoja praktika për të konfirmuar funksionin ligjvënës (negativ) të GJK dhe për t'i dhënë fuqi praktike vendimeve të saj shfuqizuese, ose edhe pezulluese në raste të tjera.

Një paradigmë e tillë, që bashkëshoqëron konceptin e kontrollit abstrakt kushtetues, ka gjithsesi kritikët e vet, të cilët argumentojnë se një vendim shfuqizues i GJK në thelb nuk sjell rregulla të reja (positive) sjelljeje; në këtë pikë VGJK nuk është një ligj në kuptimin formal, madje as material. Sa kohë që Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje nga palë të interesuara dhe të legjitimuara edhe në rastin e aktivizimit prej saj të kontrollit abstrakt kushtetues, vendimi i saj mbi çështjen në shqyrtim mund të konsiderohet lehtësisht një akt me natyrë individuale dhe jo normative, sikurse është e zakonshme të pohohet për ligjet.

²⁸ VGJK, nr 1, datë 07, 01,

²⁹ Sokol Sadushi, “Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim”, Botimet TOENA, Tiranë 2012.

³⁰ Sokol Sadushi, “Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim”, Botimet TOENA, Tiranë 2012.

Tek e fundit, vendimarrja e GJK, edhe në kontekstin e ushtrimit të kontrollit abstrakt, është një vendim gjyqësor, i cili përmban në formë dhe në substancë të gjithë elementët klasikë që e karakterizojnë një vendim (objektin, palët e legjitimuara, arsyetimin, dispozitivin, datën e shpalljes, etj).

Sa kohë flasim për një vendim gjyqësor, që i adresohet palëve të identifikueshme dhe që kanë adresuar një situatë konkrete si objekt i shqyrtimit gjyqësor jemi duke implikuar një akt me natyrë individuale në thelb, i cili i shpallet tipikisht me lexim (me zë) palëve të pranishme në një seancë mirefilli gjyqësore. Në këtë kapitull do të mjaftohemi gjithsesi vetëm në artikullimin e diferencave në definicion të koncepteve në analizë, ndërsa marrdhënia dinamike mes vendimit të gjykatës Kushtetuese pas realizimit të kontrollit abstrakt ndaj një norme juridike nga njëra anë dhe fillimit të efekteve shqafizuese të saj nga ana tjetër, do të analizohen më poshtë.

2.3. Kontrolli Konkret Kushtetues

Kontrolli *konkret* është një tjetër koncept që do të përdoret si mjet analize në këtë punim doktoral. Ai është një formë e kontrollit *ex post* të ligjit (*lexo më poshtë për: ex-post*). Shpesh referohet edhe si kontroll i terthortë i kushtetutshmërisë së normës juridike sepse mekanizimi aktivizohet nga procedurat që zhvillohen në gjykatat e sistemit të zakonshëm. Termi “i zakonshëm” në këtë rast përshkruan sitemin e gjykatave të zakonshme së bashku me ato që kanë juridiksion special si një formë e organizimit brenda piramidës së pushtetit gjyqësor, si psh Gjykata Administrative, dhe që për këtë arsye janë të ndryshme nga vetë Gjykata Kushtetuese e cila del jashtë strukturës piramidale të organizimit gjyqësor.

Kontrolli konkret gjithashtu njihet ndryshe si “kontrolli incidental” i kushtetutshmërisë. Në këtë rast, termi nënkupton më mirë natyrën e paparashikuar të momentit kur konstatohet mos-kushtetutshmëria e akteve normative. Kontrolli incidental u aplikua fillimisht në SHBA (*Marbury Vs. Madison*) dhe është pararendës të paktën me dy shekuj i kontrollit abstrakt kushtetues, që nisi të aplikohet vetëm në fillim të shekullit të 20 në vendet e Europës Perëndimore.

Në SHBA, ishin gjykatat e zakonshme federale të cilat u autorizuan të zgjidhnin çështje të së drejtës kushtetuese në vitin 1803, duke aktivizuar në këtë mënyrë me efikasitet aksesin e shtetasve në këtë lloj drejtësie pa qenë e nevojshme të ndërmerrej një proces i posaçëm vetëm për mos-përputhshmërinë me kushtetutën³¹. Në praktikën juridike kontinentale të

³¹ Gagik Harutyunyan, Angelika Nussberger, Peter Paczoly, “Studim mbi aksesin individual ne Drejtesinë Kushtetuese”, adoptuar nga Komisioni i Venecias në Seasionin Plenar Nr. 85 (Venice, 17-18 December 2010), Strasbourg, 27 Janar 2011 Studimi Nr. 538 / 2009 CDL-AD(2010)039 rev. fq. 11

ditëve të sotme, gjykata e zakonshme që ve në lëvizje një gjykim kushtetues, duhet të jetë e bindur për anti-kushtetutshmërinë e ligjit, (si psh. në Gjermani) ose të ketë dyshime rreth kësaj anti-kushtetutshmërie (Itali)³².

Kontrolli incidental, në formën e tij fillestare ka qenë atribut i sistemit të gjykatave të zakonshme në sistemin *Comon Law*. Në SHBA, çdo gjykatë federale u legjitimua që në vitin 1803 të anulonte akte të Kongresit në rast se gjatë shqyrtimit gjyqësor konstatonte se ato binin ndesh me Kushtetutën. Vendimi historik u shkrua në 1803 nga Shefi i Drejtësisë John Marshall: *Marbury v. Madison* ishte rasti i parë i SHBA-së në Gjykatën Supreme që zbatoi parimin e rishikimit gjyqësor, fuqinë e gjykatave federale për të bërë akte të pavlefshme të Kongresit në konflikt me Kushtetutën. Vendimi luajti një rol kyç në bërjen e degës gjyqësore si një partner i barabartë me degët ekzekutive dhe legislative me sistemin zhvillimor të qeverisë.

Ky lloj kontrolli kushtetues i decentralizuar konsiderohet edhe si kontrolli incidental difuz. Në SHBA, shqyrtimi gjyqësor i legjislacionit ka ndodhur që nga viti kur u miratua Kushtetuta e Philadelphia-s. Në 1788, Federalisti botoi një ese të shkruar nga Alexander Hamilton në të cilën ai pohonte se funksioni i kontrollit kushtetues është parashikuar për të garantuar vullnetin e përgjithshëm të popullit, mishëruar dhe të shprehur nga Kushtetuta. Vendimi historik është shkruar në 1803 nga gjyqtari (chief justice) John Marshall në çështjen *Marbury Vs. Madison*, ku për herë të parë në SHBA, Gjykata e Lartë autorizoi fuqi tek gjykatat federale për të bërë të pavlefshme akte të Kongresit të cilat vinin në kundërshtim me Kushtetutën e SHBA. Vendimi luajti një rol kyç në restaurimin e funksionit të pushtetit gjyqësor, si një partner i barabartë me Ekzekutivin dhe Legjislatin brenda një sistemi të Qeverisjes.

Ndryshe nga kontrolli konkret i kushtetutshmërisë së ligjit, i cili i ka rrënjet në sistemin amerikan, gjykatës së zakonshme në sistemin *civil laë* nuk i lejohet të vendosë vetë për papajtueshmërinë e ligjit specifik me aktin themeltar; kjo kompetencë është e përqëndruar në funksionet e Gjykatës Kushtetuese, e cila qëndron jashtë sistemit normal gjyqësor, e dizenuar sipas teorisë së juristit të famshëm austriak, *Hans Kelsen*. Në një rast të tillë kontrolli kushtetues referohet nga gjykata e zakonshme tek gjykata kushtetuese e cila ka juridikson të centralizuar mbi vlerësimin e kushtetutshmërisë. Në rastet kur kemi të bëjmë me një kërkesë në rrugë incidentale, objekt i kërkesës duhet të jetë norma që kundërshtohet, pra rregullimi juridik. Në mënyrë të përmblodhur, gjykata gjykon mbi normën dhe shprehet mbi dispozitën, që është parashikimi tekstual/gjuhësor i normës³³. Natyra institucionale e gjykatave kushtetuese është ambige; ajo disponon me vendime si një gjykatë, por fusha

³² Sokol Sadushi, “Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim”, Botimet TOENA, Tiranë 2012

³³ Sokol Berberi, mendimin paralel në vendimin nr.6/2012 të Gjykatës Kushtetuese

kryesore e kompetencës së saj është në planin ligjvënës, në këtë rast me attribute për shfuqizimin e akteve normative që bien ndesh me kushtetutën e një vendi.

Vendimi historik u shkrua në 1803 nga Shefi i Drejtësisë John Marshall: *Marbury v. Madison* ishte rasti i parë i SHBA-së në Gjykatën Supreme që zbatoi parimin e rishikimit gjyqësor, fuqinë e gjykatave federale për të bërë akte të pavlefshme të Kongresit në konflikt me Kushtetutën. Vendimi luajti një rol kyç në bërjen e degës gjyqësore si një partner i barabartë me degët ekzekutive dhe legjislativë me sistemin zhvillimor të qeverisë: Shefi Marshall pohoi se Kushtetuta është ligji suprem i vendit dhe ka themeluar Gjykatën Supreme si autoritet përfundimtar ka të drejtë ta interpretojë atë.

Në Europë, politikë-bërësit duhej të zgjidhnin mes dy modeleve kryesore të kontrollit kushtetues: e para ishte sistemi i centralizuar, siç u prezantua në Austri pas Luftës së Parë Botërore dhe më pas e ndjekur nga vendet e tjera evropiane pas Luftës së Dytë Botërore. E dyta ishte metoda difuze (e shpërndarë) e kontrollit, e aplikuar fillimisht në SHBA. Në fakt, tronditja që shkaktoi revolucionit francez në Evropë dhe frika e post-revolucionit ndaj një pushtimi që Gjyqësori mund t'i bënte Parlamentit, nuk lejoi krijimin e një sistemi modern të kontrollit kushtetues deri në fillim të shekullit XX.

Origjina e kontrollit incidental të centralizuar është relativisht e vonë dhe ka lidhje me debatin doktrinar të lindur midis dy juristëve të famshëm europianë të kulturës gjermanike, Hans Kelsen dhe Carl Schmitt. Pas luftës së dytë botërore, në përgjigje të shkatërrimit që pësoi Shteti Ligjor dhe rendi qeverisës, shumë shtete evropiane refuzuan teorizimet e Schmitt dhe pranuan në masë të gjerë konceptin e kontrollit të kushtetushërisë nga një trupë e specializuar, e pavarur si nga sistemi politik ashtu dhe ai gjyqësor, bazuar kjo në modelin e propozuar nga Kelsen për Kushtetutën Austriake të vitit 1920 (*Verfassungsgerichtsbarkeit*).

Kushtetuta austriake u modifikua në 1929-ën dhe parashikoi dy lloje aksesori në drejtësinë kushtetuese. Njëra formë e aksesit ishte sjellja e ankimit direkt përmes Qeverisë Federale dhe atyre të Landeve, njësoj sikurse parashikohej edhe në modelin origjinal të Kushtetutës së 1920-ës, kurse tjetra ishte një akses indirekt, si rrjedhojë e shqyrtimit incidental nga gjykata e lartë, pjesë kjo e sistemit të zakonshëm ose e atij administrativ, teksa kishin çështje konkrete nën shqyrtim gjyqësor.

Pothuajse të gjitha gjykatat kushtetuese evropiane, por edhe më gjerë, e administrojnë kontrollin konkret të kushtetutshmerisë së normes juridike, nëpërmjet ndërthurjes me kontrollin abstrakt. Modeli evropian i kontrollit konkret ushtrohet në mënyrë të centralizuar, me anë të pezullimit që gjykatat e zakonshme i bëjnë çështjes në shqyrtim dhe

përmes dërgimit të saj në Gjykatën Kushtetuese, për të vlerësuar kushtetutshmërinë e ligjit (normës), që do t'i shërbejë për zgjidhjen e metejshme të çështjes konkrete. Në këtë mënyrë, Gjykatat Kushtetuese ushtrojnë kontrollin "konkret" në një gjykim të kontrollit "abstrakt" të kushtetutshmërisë së normës juridike. Ky lloj kontrolli konsiderohet konkret, thjesht se ka të beje me një çështje e cila s'mund të gjykohet pa ushtruar Gjykata Kushtetuese funksionin e saj rishikues³⁴.

Pavarësisht sofistikimit në ligjerimin akademik të referuar më sipër, në kontekstin e drejtësisë kushtetuese kontinentale, kontrolli konkret dhe kontrolli abstrakt i normës ligjore, në një vështrim të thjeshtuar, ndryshojnë vetëm në çështje të aksesimit të palëve në drejtësinë kushtetuese. Pra, një aspekt i karakterit abstrakt të këtij kontrolli është i pranishëm, kur palët në procesin gjyqësor konkret venë në dyshim ligjin e zbatueshëm. Në këtë mënyrë, Gjykata Kushtetuese i shqyrton referimet nga gjykatat e zakonshme në kuptimin "abstrakt". Arsyeimi kushtetues, që ajo përdor në këto raste, nuk e dallon këtë lloj gjykimi nga kontrolli abstrakt i kushtetutshmerisë së normës juridike, që inicohet nga subjektet e tjera kushtetuese (që nuk janë domosdo gjykata).

Sidoqoftë, elementi subjektiv ose konkret është i domosdoshëm për të realizuar kontrollin në kuptimin objektiv. Pikërisht, ekzistenca e kësaj lidhje përbën dhe thelbin e ndërthurjes së konkretes me abstrakten, të së drejtës subjektive me të drejtën objektive, të raportit që krijohet ndërmjet gjykatave të zakonshme dhe Gjykatës Kushtetuese; palet në proces dhe vete gjykata e zakonshme kërkojnë ta zgjidhin çështjen konkrete nëpërmjet një kundërshtimi në abstrakt të ligjit³⁵.

2.4. Kontrolli kushtetues *ex-ante*

Ex-ante, është një term latin, i cili i përkthyer fjalë për fjalë do të thotë *përpara ngjarjes*. Kontrolli kushtetues *ex-ante*, si termonologji juridike referon vlerësimin paraprak të kushtetutshmërisë së normës juridike të formuluar por që është ende për t'u ratifikuara apo për t'u shpallur në domenin juridik publik si një akt përfundimtar dhe me fuqi të plota juridike. "Ex ante" shpesh zëvendësohet me termin "a-priori", i cili në rastin konkret mbart një kuptim shumë të ngjashëm. Nga latinishtja fjalë për fjalë ajo do të thotë: "nga më përpara", ose "përpara përvojës konkrete". Kjo mënyrë kontrolli kushtetues pengon hyrjen në fuqi të akteve juridike me "të meta", të cilat janë në formën e projektit, ose kanë kaluar fazën e parë apo të dytë të një procesi adoptimi nga organe të tjera kompetente. Synimi

³⁴ Sokol Sadushi, "Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim", Botimet TOENA, Tiranë 2012, fq 149.

³⁵ Sadurski, Wojciech: "Rights before courts - A study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe", published by Springer, 2008.

kryesor në ushtrimin e këtij lloj kontrolli është pengimi i prodhimit të efekteve juridike të akteve normative të cilat nuk janë në përputhje me Kushtetutën përpara se ato të hyjnë në fuqi në formën e tyre përfundimtare (definitive).

Kontrolli kushtetues *Ex-ante* mund të jetë vetëm abstrakt. Në kuptimin i tij original, kontrolli abstrakt nënkuptonte vetëm një kontroll *ex-ante* dhe të dyja termat ishin tautologji të njëra tjetrës. Në sistemin francez, të dyja termat vijnë ende të jenë tautologji të njëra tjetrës për shkak të veçorisë që kontrolli kushtetues ndaj një norme (psh ndaj një ligji) mund të ushtrohet vetëm përpara se ai të shpallet dhe të fillojë të prodhojë efektet e synuara nga ligjvënësi (shih më poshtë).

Një formë e kontrollit *ex-ante* është edhe ai që ushtrohet ndaj akteve juridike (normative) të cilat mund të jenë shpallur nga organi kompetent, por nuk kanë hyrë ende në fuqi përmes procedurës që cakton ligji përkatës. Një tjetër formë e kontrollit *ex-ante* është ajo që vlerëson kushtetushmërinë e një akti, procesi legjislativ i të cilit është i përbërë nga dy apo tre stadi, si psh, miratim nga ekzekutivi që pasohet nga adoptim prej legjislativit. Konkretisht një marrëveshje ndërkombëtare mund të lidhet me shteteve palë dhe të miratohet në parim nga organi ekzekutiv (qeveria disponon në këtë rast me vendim të nxjerrë prej saj), por vendimi qeveritar mund të vlerësohet lidhur me kushtetushmërinë e tij para se Kuvendi të shprehet për adoptimin ose jo të marrëveshjes për të cilën Qeveria ka dhënë pëlqimin paraprakisht.

Në mënyrë më të thjeshtuar (në kuptimin material) në këtë rast do të kishim të bënim me vlerësimin për kushtetushmërinë e një projekt-ligji. Një projekt-ligj, nëse është inisiativë ligjvënëse e një organi tjetër kushtetues përveç ligjvënësit, duhet me patjetër të miratohet në formatin juridik më të cilin ky organ disponon, në ratin konkret vendime qeveritare³⁶.

Ushtrimi i kontrollit *ex ante*, përpara hyrjes në fuqi të normës juridike, nga njera anë heq pengesat për praninë e antikushtetushmërisë në sistemin juridik, duke i dhënë kësaj forme kontrolli efekt parandalues, por nga ana tjetër interferon në tërësinë e vet rezervën funksionale të organit legjislativ. Ky i fundit mbart autoritetin e burimit parësor të së drejtës në kuptimin pozitiv të termit, pra të attributeve për të sjellë përmes vendimarrjes së vet, norma të reja sjelljeje në rendin e brendshëm juridik të një vendi. Kontrolli kushtetues *ex-ante* rrezikon për t'u keq-interpretuar si një veprim me karakter politik, më shumë se sa ligjor, nisur edhe nga fakti që në demokracitë parlamentare, opozita është palë ose subjekt

³⁶ Kjo rrethanë do të jetë e një nga shtjellimet themlore në kuadër të këtij punimi doctoral sa i takon kritikës teorike ndaj praktikës që adoptuar gjykata kushtetuese e shqipërisë në lidhje me vlerësimin e kushtetushmërisë së ANFL (shënim i autorit)

direkt i interesuar për të “goditur” paraprakisht akte normative që janë produkt ligjvënës i shumicës parlamentare, për nga vetë definicioni.

Padyshim që shfuqizimi i normës para se ajo të hyjë në fuqi është tipikisht një proces legjislativ negativ, që kundërshton në formë dhe në përmbajtje procesin ligjvënës pozitiv të legjislatorit që ka tagrin kushtetues të emetojë normën juridike në këtë rast. Gjykatat e zakonshme nuk do të kishin objekt shqyrtimi në një rast të tillë, për shkak se pasojat që ato do të duhej të merrnin në shqyrtim nuk kanë ndodhur akoma. Kontrolli *ex-ante* i kushtetutshmërisë së akteve juridike (normative) është një prerogative ekskluzive e gjykatave kushtetuese në sistemin kontinental. Në sistemin “common law”, kontrolli *ex-ante* nuk aplikohet.

Pavarësisht sa më sipër, kontrolli kushtetues *ex-ante* megjithatë mbart avantazhe të rëndësishme për parandalimin e “infektimit” me anti-kushtetutshmëri të sistemit juridik të një vendi përmes vlerësimit *parandalues*. Në vlerësimin abstrak dhe *ex-ante* të kushtetutshmërisë së akteve, efekti parandalues është plotësisht i implikuar dhe madje është një qëllim në vetvete, një zgjedhje e qëllimishme dhe racionale që aktivizohet para hyrjes në fuqi të akteve juridike. Këto të fundit janë shpeshherë produkt i pasioneve apo axhendave politike që dominojnë procesin ligjvënës. Pasioni politik është pjesë e natyrës së Legjislativit. Nëse organi legjislativ do të ngrihej mbi premisën se ai materializon në mënyrë absolutisht të pagabueshme vullnetin e sovranit, atëherë drejtësia kushtetuese nuk do kishte nevojë të ekzistonte. Por një premisë e tillë nuk përmbushet as si paradigmë dhe as si doktrinë pasi çështjet politike nuk janë domosdo çështje të së drejtës. Është kjo divergjencë që ka çuar me gjasë në formulimin e parimeve kushtetuese sipas të cilave *e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit*³⁷.

Në shumë vende të traditës kontinentale, kontrolli kushtetues *ex-ante* është i legjitimuar, edhe pse marxhina e veprimit të këtij vlerësimi paraprak ndryshon nga njëri vend në tjetrin. Në Francë, kontrolli kushtetues i akteve normative (ligjeve) është një sistem i pastër dhe me prerrogativa unike në botë. Kontrolli abstrak kushtetues në Francë mund të aktivizohet vetëm përpara se aktet të hyjnë në fuqi³⁸. Këshilli Kushtetues Francez që realizon këtë funksion ngjason më shumë me një organ ligjbërës gjyqësor. Ai u krijua në vitin 1958, si një organ mbrojtës i të drejtave kushtetuese, në respekt të ndarjes së pushteteve. Kryerja e këtij funksioni përfshin mbrojtjen e të drejtave kushtetuese, si dhe shqyrtimin (*ex officio*) të kushtetutshmërisë. Studiues të ndryshëm e kanë identifikuar Këshillin Kushtetues të Francës më tepër si një “*dhomë e tretë*” e legjislaturës. Këshilli Kushtetues, si në një proces gjyqësor, mund të zhvlerësojë në terma abstrakte një akt të parlamentit, ndërkohë që mund të sugjerojë edhe zgjidhje pozitive, që heqin defektet nga ligji. Ky funksion i posaçëm nuk

³⁷ Neni 4, paragrafi 1, Kushtetuta e Shqipërisë, 1998

³⁸ John Bell, “Ligji Konstitucional Francez (French Constitutional Law)” fq.32-33 (Clarendon Press 1992).

e lejon Këshillin Kushtetues të Francës të jetë thjesht një ligjvënës "negativ". Kryerja e kontrollit paraprak të kushtetutshmerisë së ligjeve dhe efekti i drejtpërdrejtë juridik që sjell vendimi mbi procesin legjislativ e shndërron Këshillin Kushtetues të Francës në një ligjvënës faktik ose ndryshe, pozitiv.

Sipas nenit 61 të Kushtetutës aktuale franceze, *“Aktet Institutionale para shpalljes së tyre, Ligjet e Anëtarëve Privatë të përmendur në nenin 11 përpara se të dorëzohen në referendum, dhe rregullat e procedurës së Dhomave të Parlamentit përpara se të hyjnë në fuqi, do t'i referohen Këshillit Kushtetues, i cili do të vendosë për përputhjen e tyre me Kushtetutën. Për të njëjtin qëllim, aktet e Parlamentit mund t'i referohen Këshillit Kushtetues përpara shpalljes së tyre nga Presidenti i Republikës, Kryeministri, Presidenti i Asamblesë Kombëtare, Presidenti i Senatit, gjashtëdhjetë deputetë të Asamblesë Kombëtare ose gjashtëdhjetë senatorë.*

Në rastet e parashikuara në paragrafët e mësipërm, Këshilli Kushtetues duhet të nxjerrë vendimin e tij brenda një muaji. Megjithatë, me kërkesë të Qeverisë, në rast urgjence kjo periudhë do të reduktohet në tetë ditë. Në të njëjtat raste, referimi në Këshillin Kushtetues do të pezullojë kohën e caktuar për shpallje³⁹.”

Është ndoshta me interes të theksohet se kushtetutbërësi i ka lejuar Këshillit të Shtetit një (1) muaj kohë për të përmbushur funksionet e tij kontrolluese parandaluese. Në gjykimin e autorit të këtij punimi doktoral, koha është një element shumë i rëndësishëm në gjykimin e kushtetutshmërisë së aktëve në tërësi, dhe të dekret-ligjeve qeveritarë në veçanti. Për fat të keq, koha dhe gjykimi i shpejtë nuk është konsideruar asnjëherë si një tipar i domosdoshëm i gjykimit kushtetues në Shqipëri.

Edhe Kushtetuta e RSH parashikon në mënyrë eksplicite kontrollin *ex ante* të kushtetutshmërisë së normës juridike. Sipas neneve 131⁴⁰, shkronja "b" dhe 152, pika 1 të Kushtetutës, kjo formë kontrolli ushtrohet ndaj marrëveshjeve ndërkombëtare përpara ratifikimit, si dhe të ndaj çështjeve që do të duhet t'i nënshtrohen referendumit popullor. Në ligjin fillestar Nr.8577, datë 10.2.2000, afatet e gjykimit kushtetues *ex-ante* kanë qenë gjithashtu 30 ditë⁴¹. Pas ndryshimeve që ligji pësoi në vitin 2016⁴², këto afate u zgjeruar në 3 muaj (neni 52, paragrafi 3). Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, shtyrja e afatit të shqyrtimit kushtetues, pavarësisht vendimit të ndërmjetëm të pezullimit të shqyrtimit

³⁹ French Constitution, October 4, 1958, Neni 56, Link: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais_juillet2008.pdf

⁴⁰ Ndryshuar shkronja “e” me ligjin nr. 137/2015, shkronja “f” me ligjin nr. 76/2016 datë 22.7.2016 dhe shtuar paragrafi 2 me ligjin nr. 76/2016, datë 22.7.2016.

⁴¹ Neni 52, paragrafi 3, Ligji Nr.8577, datë 10.2.2000, i ndryshuar. Paragrafi në fjalë tashmë është i amenduar. Link i ligjit para amendimit: [ligji_per_organizimin_dhe_funksionimin_e_gjykates_kushtetues_82](#)

⁴² [www.gjk.gov.al/web/ligj_per_organizimin_dhe_funksionimin_e_gjykates_kushtetuese_2016_1667.pdf](#)

parlamentar të marrvëshjeve ndërkombëtar është një zhvillim jo-pozitiv i kuadrit ligjor që normon funksionimin e GJK.

Kushtetuta shqiptare nuk shprehet lidhur me kontrollin ex-ante të ligjeve të Kuvendit. Disa konstitucionalistë e kanë interpretuar këtë “heshtje” si një ndalim, nisur nga rrethana strikte se kushtetuta referon në mënyrë eksplicite aktet për të cilat Gjykata Kushtetuese mund të shprehet ex-ante apo a-priori⁴³. Në një rast të tillë, arsyetimi i tyre mbështetet në premisën se nëse ligji nuk është shpallur ai nuk ekziston juridikisht dhe për këtë arsye, një ankesë në GJK ndaj një ligji që nuk ekziston do të ishte një *contradictio in adiecto*.

Në gjykimin e autorit të këtij punimi, kjo barrierë logjike, pra ky *circulus vitiosus*, mund të kapërcehet nëse akti që i nënshtrohet kontrollit kushtetues do të ishte ligji i miratuar nga Kuvendi para dekretimit të tij nga Presidenti i Republikës. Në këtë rast ai mund të konsiderohet ligj material, njësoj sikurse gjykata Kushtetuese ka interpretuar mëse njëherë në kontekstin e kontrollit kushtetues ndaj ANFL. Në substancë, Presidenti i Republikës, përmes mekanizmit të dekretimit, prezupozohet të “filtrojë” të meta apo mos-përputhje të ligjit me Kushtetutën përpara se ta “lejojë” aktin të marrë fuqi juridike. Në një rast të tillë, institucioni i Presidentit, vepron me tagrat e garantit të Kushtetutës, por që nuk mund të bëjë sidoqoftë interpretimin përfundimtar të saj (funksion ky ekskluziv i GJK).

Një shembull konkret që mund të sillet në favor të këtij argumenti është mos-dekretimi⁴⁴ nga Presidenti i Republikës (Bujar Nishani) i ligjit konvertues⁴⁵ të ANFL nr. 5/2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil””. GJK, në vendimin e saj të mëvonshëm 5/2014 mbi këtë çështje, i shpalli antikushtetues si ANFL nr 5/2013, ashtu edhe ligjin e saj konvertues, duke i dhënë të drejtë vlerësimeve që kishte dhënë Presidenti i Republikës si dhe duke de-legjituar vlerësimet e Kuvendit për rrëzimin e dekretit⁴⁶.

Për fat të keq, kjo ndodhi pothuajse në përfundim të afatit të cilin ANFL merrte përsipër ta shtynte, duke vënë në pikpyetje themelore efektshmërinë e gjykimit kushtetues në rastin e frenimit të efekteve të ANFL, sikurse do ta analizojmë gjerësisht më poshtë.

Për t’u kthyer në modelit francez, mund të pohohet se i vetmi ndryshim ndërmjet kontrollit *ex ante* dhe kontrollit abstrakt *ex post*, shfaqet tek mungesa e shpalljes së ligjit nga Presidenti, kohë kjo e cila mundëson kontrollin përfundimtar të normës nga Këshilli Kushtetues i Frances (*Conseil d'État*). Kushtetutbërësi francez i cakton detyrimin Këshillit

⁴³ Shih Sokol Sadushi, fq. 177, paragrafi 2, “Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim”, Botimet TOENA, Tiranë 2012, fq. 149.

⁴⁴ Për dekretin e Presidentit të Republikës, nr. 8383, datë 8.11.2013 “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 161/2013 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5, datë 30.9.2013 të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil””

⁴⁵ ligjit nr. 161/2013 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5, datë 30.9.2013 të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil””

⁴⁶ Shih Raportin e Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut. Burimi: https://www.parlament.al/ep-content/uploads/2015/11/raport_dekreti_kthim_ligji_akti_normativ_15705_1.pdf

të shtetit të shprehet Brenda 30 ditëve, që është një afat tepër racional i cili nuk interferon fare me kohën në të cilën synohen të prodhohen efektet juridike të aktit në vijueshmëri. Sa për krahasim, në rastin e Shqipërisë, nevojiten si rregull 15 ditë që ligji të hyjë në fuqi, ndërkohë që përlllogaritet se ligjet duhet të prodhojnë efekte mesatarisht mbi 5 vjet për të kuptuar nëse efektet e tyre kanë qënë në përputhje me qëllimin e ligjvënësit.

Një formë tjetër e efektshme kontrolli kushtetues paraprak është e drejta që gëzon dhe ushtron GJK për pezullim të efekteve të një ligji në rastin kur një palë e legjitimuar bën ankim për kushtetutshmërinë e këtij ligji. Mekanizmi pezullues është përdorur rëndom në praktikën kushtetuese shqiptare dhe ka garantuar në një masë të rëndësishme mbajtjen “pastër” të korpusit të brendshëm legjislativ nga ligje të cilat, në fund të kontrollit gjyqësor kanë rezultuar anti-kushtetuese. Megjithatë, ligji duhet të ekzistojë juridikisht, kusht ky i domosdoshëm për të patur objekt ankimi në gjykatën kushtetuese. Kjo duket se e sfidon përkufizimin e kontrollit ex-ante. Në fakt, pezullimi, është një formë e kombinuar midis kontrollit ex-post dhe atij ex-ante.

Në doktrinën kushtetuese nuk flitet për këtë formë të ndërmjetme kontrolli, por kjo nuk do të thotë që ajo nuk ekziston. Konkretisht, Kushtetuta shqiptare ka të parashikuar në nenin 115 të saj rastin kur Këshilli i Ministrave mund të shkarkojë organet e zgjedhura të Qeverisjes Vendore. Në këtë rast, *“Organi i shpërndarë ose i shkarkuar mund të ankohet në Gjykatën Kushtetuese brenda 15 ditëve, dhe në këtë rast vendimi i Këshillit të Ministrave pezullohet”*. Sa kohë pranojmë që fuqia juridike është pjesë substanciale e normës juridike, pezullimi i kësaj fuqie, e vendos vetë normën në ngrirje substancialisht.

Ngrirja në këtë rast është një gjendje e ndërmjetme e “lëndës juridike”, kurse vetë akti është një plazma⁴⁷ (nga greqishtja: *asgjë e formëzuar*). Pra, norma ka lindur juridikisht, por fuqitë e saj janë ndërprerë për t’u aktivizuar me kusht, vetëm pasi të vlerësohet kushtetutshmëria e normës. Në një kohë të dytë, kjo normë mund të lejohet të “shkrijë” ose dhe të invalidohet në mënyrë permanente dhe rrjedhimisht të pushojë së ekzistuari.

Një formë tjetër hipotetike e aktivizimit të kontrollit ex-ante edhe ndaj ligjeve mund të ishte kontrolli i aplikuar ndaj vetë projekt-ligjit, në formën e tij si një VKM, me të cilin ka disponuar iniciuesi i nismës legjislative (Qeveria) dhe të cilin e ka depozituar në organin ligjvënës. Në rastin e Shqipërisë, do të nevojitej më parë një interpretim mbi karakterin (normativ apo individual) të këtyre lloj vendimeve qeveritare, sa kohë që ato adresojnë ekskluzivisht Kuvendin.

Në secilin rast, nuk do të ishte e veshtirë të konstatohej analogjia e plotë me rastin kur një marrveshje ndërkombëtare futet në proces legjislativ pasi ajo më parë ka marrë trajtën e një projekt-ligji, që formalisht dhe materialisht është një VKM.

⁴⁷ **Plasma** (greqisht: *πλάσμα*) është një nga katër gjendjet themelore të materies, ku tre të parat janë e ngurtë, e lëngët, e gaztë. Plasma ka veti unike, të ndryshme nga ato të tre gjendjeve të tjera të lëndës

Në rastet e sugjeruara më sipër, Parlamenti do të vijonte të mbetej një pushtet i pa-sfiduar në ushtrimin e kompetencave të tij legjislative. Vetë Gjykata Kushtetuese do të ishte de-facto e vendosur në të njëjtin plan horizontal me Kuvendin dhe jo mbi të si një “ligjvënës” i shkallës supreme me funksione negative (shfuqizuese). Në terminologjinë e të drejtës kushtetuese kjo e fundit është referuar shpesh si “një qeverisje e gjyqtarëve”, në kuptimin që ata kanë fjalën e fundit mbi çështje që janë kompetenca dhe rezerva kushtetuese të pushteteve të tjera.

Është pikërisht kjo rrethanë e mbivendosjes së pushtetit të gjykatës kushtetuese mbi pushtet e tjera, e cila ka orientuar debatin doktrinar drejt përpunimit dhe përdorimit të konceptit “*kontroll represiv i kushtetutshërisë së ligjeve*”. Në Holandë, psh, një vend që konsiderohet se ka një sistem “civil law”, kontrolli i akteve të parlamentit nga gjyqësori është i ndaluar në mënyrë eksplicite. Sipas nenit 120 të Kushtetutës së Mbretërisë së Holandës, Kushtetutshmëria e Akteve të Parlamentit dhe traktateve nuk shqyrtohet nga gjykatat⁴⁸.

Holanda gjithsesi nuk është një republikë por një monarki konstitucionale dhe analogjia apo krahasueshmëria me rastet në analizë duhet marrë me rezervën përkatëse. Për më tepër, Mbretëria e Holandës nuk ka një gjykatë kushtetuese mirëfilli, e cila nuk do të ishte në këtë rast pjesë e sistemit klasik të gjykatave. Në vend të saj, funksion Këshilli i Shtetit⁴⁹ që është një trupë konsultative e përbërë anëtarë të familjes mbretërore dhe/ose nga persona të caktuar nga Kurora, që kanë përvojë në mbajtjen e funksioneve shtetërore (politike, tregëtare, diplomatike, ushtarake). Është ky Këshill, i cili duhet të konsultohet nga kabineti qeveritar **përpara** se projekt-ligji të depozitohet për miratim në parlament.

Mbreti është president i Këshillit të Shtetit, por ai rrallë kryeson takimet. Nënkryetari i Këshillit të Shtetit kryeson takimet në mungesë të tij dhe është personaliteti de facto i madh i institucionit. Sipas ligjit kushtetues holandez, nënkryetari i Këshillit është duke vepruar si kreu i shtetit kur nuk ka një monark (nëse familja mbretërore nuk do ishte).

Pra, pavarësisht se në pamje të parë, Gjyqësori nuk ka tagër kushtetues të vlerësojë kushtetshmërinë e akteve legjislative, është një *quasi*-gjykatë kushtetuese, pikërisht Këshilli i Shtetit, i cili ushton kontrollin ex-ante të kushtetshmërisë së projekt-ligjeve, para se ato të depozitohen në Parlament për t’u kthyer më pas eventualisht në ligje.

⁴⁸ Neni 120 “Kushtetutshmëria e akteve të parlamentit dhe traktateve nuk shqyrtohet nga gjykatat”. Në original: “The constitutionality of Acts of Parliament and treaties shall not be reviewed by the courts.” Link: <file:///C:/Users/user/Downloads/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.pdf>

⁴⁹ Këshilli i Shtetit (Holandisht/Dutch: Raad van State)

2.5. Kontrolli kushtetues ex-post

“*Ex-post*” është një tjetër instrument konceptual për të shpjeguar dhe analizuar funksionet e kontrollit kushtetues mbi normat ligjore-juridike, përfshi në rastin konkret edhe ANFL. “*Ex-post*” është një term me origjinë latine, e cila e përkthyer fjalë për fjalë do të thotë “pas ngjarjes”. Një koncept analog që gjithashtu përdoret si një alternativë i “*ex-post*” në ligjerimin doktrinar kushtetues është *a-posteriori*, pra “*pas përvojës*”.

Në rastin e kontrollit kushtetues të akteve normative, përdorimi i termit referohet gjithmonë brenda konceptit të përbërë: *kontrolli ex-post*, ose *kontrolli a-posteriori*. Kontrolli *ex post* i normës juridike mund të jetë abstrakt ose konkret. Ky kontroll është abstrakt kur iniciohet nga organet shtetërore, me synim mbrojtjen e rendit kushtetues dhe të parimeve të shtetit të së drejtës. Në rastin e inicimit nga gjykatat, kontrolli është incidental, për arsyet që u shpjeguan më sipër.

Kontrolli kushtetues *ex-post* ka sot një shtrirje shumë të përhapur ndër gjykatat kushtetuese kudo në botë. Një ndër disavantazhet kryesore që ai manifeston krahasimisht me kontrollin kushtetues *ex-ante* është çështja e prapësimit të efekteve negative të prodhuara nga aktet normative me natyrë anti-kushtetuese të cilat kanë hyrë tashmë në fuqi dhe janë bërë pjesë e sistemeve të brendshme juridike.

Sa i takon dekreteve të nxjerra nga pushteti ekzekutiv, në rastin e Shqipërisë ANFL, kontrolli *ex-post* është krejtësisht i padobishëm, sikurse do ta provojmë më poshtë në mënyrë të detajuar. Është pikërisht ky dizavantazh i cili e ka bërë të domosdoshëm ndërtimin dhe aktivizimin e një mekanizmi pezullimi, sikurse u shpjegua dhe më lart.

Pezullimi i implementimit të një norme, kushtetutshmëria e së cilës është sfiduar në GJK, është një zgjatim i domosdoshëm i parimit sipas të cilit individët duhet të jenë të mbrojtur nga vuajtja e pasojave/dëmtimeve me natyrë të pa-riparueshme. Institutin e pezullimit të fuqisë juridike të normës deri në përfundim të shqyrtimit të saj kushtetues e aplikojnë mjaft vende, disa me sisteme juridike mjaft të zhvilluar si Germania, Austria, Belgjika, Franca, Spanja, SHBA, Zvicra, Turqia, etj. Po ashtu edhe Shqipëria, apo vend të tjera të ngjashme për nga madhësia dhe tradita konstitucionale me të si FYROM, Armenia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Estonia, Gjeorgjia, Serbia, Slovakia, Slovenia apo edhe Israeli, Liechtenstein, Polonia.

Disa shtete megjithatë, për hir të parimit të sigurisë juridike nuk lejojnë pezullimin e fuqisë së aktit që është atakuar në gjykim kushtetues. Të tilla vende janë Algjeria, Andorra, Azerbajjan, Bjellorusia, Bullgaria, Qipro, Republika Çeke, Hungaria, Letonia, Luksenburg, Moldavia, Mali i Zi, Portugalia, Rumania, Rusia, Suedia dhe Ukraina.

Në Federatën Ruse është e njohur praktika sipas së cilës GJK, në mënyrë proaktive i sugjeron institucionit që ka nxjerrë aktin apo, sipas rastit edhe institucionit që adresohet për të bërë zbatimin e aktit të ankimuar, që më iniciativën e vet të ndalojnë implementimin e tij deri sa vetë gjykata kushtetuese të shprehet me vendim të arsyetuar të formës së prerë.

Në shtetet që aplikojnë shqyrtimin kushtetues difuz (si psh. Danimarka), është e pazakontë që të kërkohet ndërprerja e implementimit. Në Afrikën e Jugut, kur shqyrtohet një çështje kushtetutshmërie, gjykata ka diskrecion të zgjedhë midis pezullimit dhe lejimit duke u shprehur me vendim të ndërmjetëm. Në Lituanë, pezullimi i fuqive juridike të një akti mund të aktivizohet nga GJK vetëm nëse kërkohet nga Presidenti i Republikës. Në gjykimin e autorit të këtij punimi, ndërveprimi midis Presidentit të Republikës dhe GJK është një kombinim optimal për të parandaluar që akte normative anti-kushtetuese të infektojnë sistemin e brendshëm juridik të një vendi.

Në rastin e Shqipërisë dhe në mënyrë të posaçme në raport me ANFL, për shkak të rrethanave të urgjencës dhe paparashikueshmërisë me të cilën ato nxirren, një mekanizëm pezullimi mund të ishte inefektiv në parandalimin e efekteve antikushtetuese që ato mund të mbartin, nëse ankesa nuk administrohet dhe shqyrtohet në kohë.

Kontrolli kushtetues ex-post ndaj këtyre akteve normative qeveritare, nuk arrin të realizohet për shkak të shtrimit të efekteve të tyre juridike (45 ditë në Shqipëri). Praktika e deritanishme njeh raste kur kontrolli kushtetues është mbyllur pasi Gjykata Kushtetuese ka konstatuar mungesën e objektit; ANFL nuk ekzistonte më në kohën e marrjes në shqyrtim të ankimit për të nga GJK.

2.6. Efektshmëria e gjykimit

Ky punim synon të vlerësojë **efektshmërinë** e vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese kur ajo ushtron kontrollin kushtetues ndaj akteve normative me fuqinë e ligjit të nxjerra nga Pushteti Ekzekutiv. Duke qenë se koncepti “efektshmëri” është instrument kyç i analizës që merr përsipër ky punim doktorat. Përshkrimi dhe kuptimet (definicionet) që do t’i jepen këtij koncepti janë të rëndësishme dhe meritojnë një shpjegim të posaçëm që në fillim, me synim pasjen e një kuptimi të përbashkët mbi to.

Kuptimet e reja që do t’i jepen këtij koncepti kyç të analizës, për aq sa nuk janë të hasura në literurën e ngjashme akademike apo në fjalorët teknikë përkatës, mund të konsiderohen edhe si një vlerë e shtuar e këtij punimi. Sipas *Oxford Dictionaries*, **efektshmëri** (**effectiveness**⁵⁰) do të thotë “*masa në të cilën diçka është e suksesshme në sjelljen e*

⁵⁰ Në origjinal: *The degree to which something is successful in producing a desired result; success.*
<https://en.oxforddictionaries.com/definition/effectiveness> :

rezultatit të dëshiruar”. Koncepti “efektshmëri” është derivat i fjalës “efektiv” (eng: effective), e cila, po sipas *Oxford Dictionaries* përkufizohet si: *suksesi në prodhimin apo gjenerimin e një rezultati të synuar*⁵¹.

Fjalori i shqipes së sotme, botim i akademisë shqiptarë të shkencave në vitin 1984 nuk e përmban fare fjalën apo konceptin “efektshmëri”. Ky fjalor përban gjithsesi fjalën “efektiv”, por si emër dhe jo si mbiemër (predikat) dhe që përkufizohet si: *Numri i përgjithshëm i ushtarëve a i ushtarakëve të një reparti, të një nënreparti, të një njësie ushtarake a të ushtrisë së një shteti. Efektivi i ushtrisë. Efektivi i divizionit (i batalionit)*. Sigurisht, përdorimi i kësaj fjale në këtë kuptim është irrelevant në kontekstin e këtij punimi shkencor.

Në të njëjtin fjalor gjendet edhe mbiemri: i efektshëm, që përkufizhet si dicka “*që sjell përfundimin apo rrjedhimin e dëshiruar, i dobishëm, i vlefshëm. Punë e efektshme. Masë e efektshme. Metodë e efektshme. Bashkëpunim i efektshëm*”. Ky kuptim i kësaj fjale i përafrohet kuptimit që do të marrë në analizën e mëposhte ky term nse përdoret si predikat në vlerësimet analitike që sjell ky punim.

Në vitin 2016, është hedhur online një fjalor i përditësuar i gjuhës shqipe⁵², i cili gjithashtu nuk e përmban termin termin “efektshmëri” dhe as ekuivalenten me bazë latine “efektivitet”. Por, ky fjalor përmban dhe përshkruan termin “efektiv” në formën sintaksore të mbiemrit, për të cilin ofron dy kuptime: i pari është thujse i njëjtë me atë të fjalorit të 84-ës, kurse definicioni i dyti i përafrohet shumë definicionit të *Oxford Dictionarie*. *Koncepti shpjegohet në tre kuptime apo forma të mundshme përdorimi, konkretisht: (1) I efektshëm. Kontroll efektiv. Masë efektive; (2) Që është i vërtetë ose i përpiktë, që vepron a bëhet me të vërtetë, që është real e konkret. Ndihmë efektive. Luftë efektive. Gjendje efektive. Vlerë efektive; (3) admin. Që është i përhershëm në një detyrë a në një punë; usht. që bën pjesë në efektivin e një reparti, të një nën-reparti, të një njësie ushtarake a të ushtrisë së një vendi. Ushtar (oficer) efektiv. Kuadër efektiv*.

Për nevoja të analizës së këtij punimi doktoral, do të përdoret termi “efektshmëri” (emër), që është një shqipërim koherent i nocionit “efektivitet”. Nëse hasen të përdorura në tekst të dyja konceptet, ato kanë kuptim të njëjtë, dhe përdorimi i alternuar i tyre mund të bëhet vetëm për të respektuar më mirë kuptimin e citimeve origjinale apo në kontekstin e analizës krahasuese.

⁵¹Shih Oxfor Dictionaries në: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/effective>

⁵² <http://www.fjalori.shkenca.org/>

Efektshmëria nuk duhet ngatërruar me *Eficcencën*. Pavarësisht tingëllimit të ngjashëm dhe deri diku edhe kuptimit të përafërt, ato kanë dallime mes tyre. Edhe fjala eficiencë nuk gjendet në tekstin e fjalorit të shqipes së sotme. Ajo gjithsesi ka gjetur përdorim të hershëm sidomos në ligjerimin me karakter teknik dhe industrial në Shqipëri, madje qysh përpara viteve 90'. Sipas *Oxford Dictionaries*, “Eficiencia” është bërja e gjërave në mënyrë optimale, si psh bërja e dickaje në kohën më të shkurtër të mundshme apo me shpenzimet më të vogla të mundshme, nga një sistem teknik apo nga një makineri) në përgjithësi. Fjala përshkruan rrethanën dimanike të arritjes së maksimumit të produktivitetit me minimumin e *input*-eve, shpenzimeve apo të energjisë së përdorur për këtë qëllim. Në sistemet e organizmit njerëzor (sistemet shoqërore), koncepti në fjalë përdoret për të përshkruar dikë i cili paraqitet i mirë-organizuar dhe që performon detyrat në një mënyrë kompetente.

“Eficiencia” në ndryshim nga “efektshmëria” është koncept që mund të matet teknologjikisht, pra të përcaktohet në mënyrë quantitative si një raport midis inputeve në total dhe outputeve të dobishme apo të përdorshme. Për qëllimet e këtij punimi shkencor, koncepti bazë që mundëson më mirë analizën teorike është “efektshmëria” (shqip) apo “efektiviteti” (*lat., ang.*). Për të provuar tezën themelore të këtij punimi doktoral, do të synohet të vlerësohet nëse është arritur “*suksesi në prodhimin apo gjenerimin e një rezultati të synuar*” nga vendimet e GJK kur kjo e fundit ka shqyrtuar kushtetutshmërinë e ANFL. Efektshmëri gjykimi e Gjykatës Kushtetuese në kontekstin e kësaj punimi do të thotë:

1. *Gjykimi kushtetuese brenda një afati të shpejtë (dhe jo thjesht të arsyeshëm)*
2. *Reduktimi në kohë i efekteve anti-kushtetuese që mund të sjellë ANFL*
3. *Prapësimi i efekteve antikushtetuese*
4. *Parime të jurisprudencës të cilat pasi fiksohen nuk atakohen më nga zakonet e këqija të institucioneve.*

Në këtë pikë, efektshmëria nuk nënkupton thjesht dhe vetëm kapjen apo arritjen e një rezultati të synuar, por, në rastin e shqyrtimit gjyqësor kushtetuese ajo ka edhe një dimension të theksuar kohor. Në fakt, më shumë se sa në hapësirë, koncepti “efektshmëri” në këtë rast është i vendosur në një plan kohor. Ai është një mjet konceptual që analizon një marrdhënie afatesh, ndërveprimi i të cilave duhet të rezultojë në kapjen/arritjen e një qëllimi të caktuar, që në rastin konkret është mbrojtja apo shërimi sa i shpejtë i regjimeve të brendshme juridike në momentin kur ato “sulmohen” apo “infektohen” nga praktika legjislative me natyrë përjashtimore të cilat janë në kundërshtim me kushtetutën apo ligjet e tjera më të epërme në hierarkinë e akteve juridike.

KAPITULLI III.

NDARJA E PUSHTETEVE DHE EVOLUCIONI I KONCEPTIT

3.1. Teoria klasike e Ndarjes së Pushteteve- Origjina e Idesë

Teoria e ndarjes së pushteteve qëndron në origjinë të klasifikimit të regjimeve politike dhe, për më tepër, është një prej kushteve për vendosjen dhe funksionimin e shtetit të së drejtës. Ajo ka për qëllim kufizimin e pushtetit, duke organizuar ndarjen e tij nëpërmjet shpërndarjes së tre funksioneve të shtetit –legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor/juridiksional – në organe të ndryshme, ku secili prej tyre zotëron mjete të veprimit reciprok për të penguar asgjësimin prej organit tjetër. Kjo teori mbështetet mbi një ide të thjeshtë, por mirëfilli “revolucionare” për kohën, kur për të kufizuar pushtetin, ky i fundit nuk duhej të ishte plotësisht në duar të njëjta – ato të princit / mbretit– por, i shpërndarë sipas funksioneve të ndryshme që i caktohen Shtetit apo realizohen nga ky i fundit. Pra, pushteti ndahej në disa *organe*, që nga ana e tyre realizojnë edhe një funksion ekstra: *të kontrollojnë njëri-tjetrin*.

Sot, teoria e ndarjes së pushteteve është kthyer në një dogmë të kushtetutshmërisë moderne dhe mbetet një burim frymëzimi dhe një referencë e detyrueshme për sistemin politik, edhe pse mund të interpretohet në mënyra të ndryshme. Në ditët e sotme, idesë së ndarjes “horizontale” të pushteteve i shtohet edhe ajo e ndarjes vertikale ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor. Në këtë rast, diferencimi “*Horizontal vs. Vertikal*” është me shumë me natyrë triviale, pasi në thelb pushteti vendor funksionon dhe rregullohet mbi bazën e parimit të subsidiaritetit por edhe të autonomisë. Prej kësaj teorie derivojnë edhe tipologjitë klasike të regjimeve qeverisëse apo/ose politike, brenda së cilës bëhet i mundur dallimi ndërmjet regjimit parlamentar, regjimit presidencial, etj.

Ndarja e pushteteve është një model për qeverisjen e shtetit. Zhvillimi i këtij modeli të organizimit shtetëror në formën e tij më të plotë i atribuohet filozofit iluminist francez Montesquieu⁵³. Në veprën e tij “Shpirti i Ligjit (*De l'esprit des lois*, 1748), Montesquieu përshkroi ndarjen e pushtetit politik mes Legjislativit, Ekzekutivit dhe Gjyqësorit. Qëllimi i prezantimit të një konfigurimi të tillë të strukturës së pushtetit shtetëror ishte mos-përqëndrimi i pushtetit në duart e një monarku apo të një sundimtari të vetëm.

⁵³ Emri i plotë: Charles Louis de Secondat, Baron Montesquieu, 18 Januar 1689 – 10 shkurt 1755

Modeli që ai përpunoi nuk ishte i panjohur edhe më parë. Vetë Montesquieu argumentoi modelin duke evokuar Kushtetutën e Republikës Romake, në të cilin pushteti ishte i ndarë në mënyrë të tillë që të mos lejonte që njëra degë e tij të uzurpontë degën tjetrën⁵⁴.

Në fakt, që përpara Republikës Romake, folozofi i Greqisë së Lashtë, Aristoteli përmendte idenë e “qeverisje mikse” apo “hibride” në veprën e tij Politika, në të cilën ai përshkroi shumë forma të organizimit të pushtetit në qytet-shtete e Greqisë së lashte të asaj kohe. Parimi i ndarjes së pushteteve shpesh ngatërohet me një tjetër koncept qëndror të veprës së Montesquieu, i quajtur parimi i *trias politica*. Kjo e fundit i referohej në fakt grupimeve shoqërore-politike të Romës së Lashtë (monarki, aristokraci dhe demokracia) dhe jo ri-konfigurimi të shtetit në 3 pushtete të ndara nga të cilat kontrollojnë njëri-tjetrin.

Montesquieu ka specifikuar në veprën e tij se “*pavarësia e gjyqësorit duhet të jetë reale, dhe jo thjesht të duket e tillë*”. Gjyqësori përgjithësisht është parë si pushteti më i rëndësishëm ndër tre pushtetet, i cili duhet të jetë i pavarur dhe jashtë kontrollit të dy të parëve. Për shkak të kësaj rrethanë, që lidhet me demostoshmërinë e mos-kontrollimit të tij nga dy pushtetet e tjera, ai është konsideruar shpesh edhe si një *pushtet i rrezikshëm*⁵⁵.

Në kuptimin origjinal të saj të artikuluar nga John Locke⁵⁶ ndarja e pushteteve konfigurohej si ndarje e pushtetit absolut në vetëm dy degë, që po prej tij u referuan si dega legjislative dhe ekzekutive. Ndarja në këtë rast e nënkuptonte balancën, pasi ajo ishte në harmoni me vetë premisën bazë të empiricizimit të Locke, sipas të cilës “*të kundërtat balancojnë njëra-tjetrën*”. Duke afirmuar si dy funksione kontradiktore ligjbërjen dhe ekzekutimin në raport me garantimin e lirive (e kundërta e tiranisë), ndarja ishte në vetevete balancë, sa kohë që në peshore vendosen dy funksione qeverisëse kundërshtuese. Pra ndarja në këtë rast është një vetë-balancim.

Kushtetuta Amerikanë dhe më pas Revolucioni francez (1789-1799) u frymëzuan dhe iu referua gjerësisht doktrinës së ndarjes së pushteteve të artikuluar fillimisht nga Locke, por të elaboruar në formën e vet më klasike nga Montesquieu. Parimet e këtij të fundit u inkorporuan fillimisht nga hartuesit e Kushtetutës Amerikanesë, njëkohësisht e para në botë. Në Francë, ato u vunë në jetë nga Konventa. Që nga koha e Revolucionit Francez, te gjitha regjimet politike franceze⁵⁷, iu përmbajten parimit ndarjes së pushteteve⁵⁸.

⁵⁴ Në Republikën Romake, Senatik Romak, Konsujt, dhe Asambleja përfaqsojnë një shembull të qeverisjes së përzjerë, sipas Polybius (*Historia*, Libri 6, 11–13)

⁵⁵ Montesquieu, Charles-Louie. *Shpirti i ligjeve*. Luarasi, Tiranë 2000; përkth. K. Haderi ; red. V. Kalemi. – Tiranë : Luarasi, 2000 V. 1, 470 f.; ISBN 99927-674-1-3

⁵⁶ John Locke, Titulli origjinal: “Two Treatises of Government”, publikuar në mënyrë anonime fillimisht në vitin 1689 nga John Locke. Në rastin konkret referuar “Second Treatise Concerning Civil Government”, në të cilën elaborohen idetë për të drejtat natyrore dhe teorinë mbi kontratën si baza e një shoqërie të civilizuar.

⁵⁷ Përveç Perandorisë I të Napoleon Bonapartit dhe të Perandorisë II të Napoleonit III, si dhe regjimit autoritar e pro-fashist të Vishi-së në vitet 1940-1945

3.2. Ndarja e pushteteve dhe Kushtetuta Amerikane

Edhe eterit e Kushtetutes amerikane, që nga 1776 deri 1787, u frymëzuan gjerësisht nga shkrimet e Montesquieu. Parimet e këtij të fundit, të mishëruara në Kushtetutën amerikane, patën më pas një ndikim qarkullues (matricë qarkulluese) në vetë Francën, madje dhe më gjerë në Europë, ku frymëzuan parimet e lirisë dhe shtetit të së drejtës, sikurse është transmetuar në shkrimet e La Fayette, heroi francez i luftës amerikane për pavarësi.

Kushtetuta amerikane e theksoi më tej parimin e ndarjes së pushteteve që kishte përshkruar Montesquieu, duke e elaboruar atë që sot njihet si parimi i “kontrollit dhe balancës” mes pushteteve (*Checks and Balances*). Ky parim evokon në thelb idenë primare të vetë Montesquieu për një rregullim sistematik të pushteteve, ku një degë limiton tjetrën, por e rriprezanton kontrollin respektiv aktiv mes pushteteve (si psh. pushteti që ka Kongresi amerikan për të ndryshuar kompozimin dhe juridiksionin e gjykatave federale). Ky parim i plotësuar në këtë mënyrë, hulumton dhe sugjeron rrugë të reja për ushtrimin e kontrollit reciprok mes vetë pushteteve, jo thjesht si një rezultante pasive e ndarjes mes tyre, por si një proces dinamik ndërveprimi kontrollues të qëllimshëm (aktiv dhe proaktiv).

Sipas doktrinë origjinale (të fillesës), parimi i ndarjes së pushteteve është i përbërë nga dy rregulla të qarta, respektivisht *i specializimit* dhe *i pavarësisë*. Kombinimi i tyre duhet të japë rezultatin e dëshiruar, garantimin e lirisë⁵⁹. Kjo doktrinë implikon funksione të ndara dhe të pavarura nga njëra tjetra në ushtrimin e kompetencave të tyre. Sipas kësaj doktrine, kontrolli ndërmjet pushteteve në këtë rast është i vetvetishëm: “pushteti ndalon pushtetin”.

Sipas vetë Montesquieu, “përpyekja e njërit pushtet për t’u bërë despotik do të haste menjëherë në kundërshtinë e një pushteti tjetër. Pushteti legjislativ dhe pushteti ekzekutiv do të krijojnë reciprokisht një ekuilibër i cili në këtë mënyrë garanton lirinë e vetë qytetarëve. Pikënisja e Montesquieu për këtë konfigurim, buronte nga premisa sipas të cilës “çdo njeri i veshur me pushtet është i prirur ta ushtrojë atë deri në kufijtë e të skajshmes, nëse nuk limitohet nga një autoritet i një pushteti tjetër, i cili udhëhiqet nga të njëjta premisa”. Sipas Montesquieu, kur pushteti Legjislativ bashkohet më atë Ekzekutiv në të njëjtin trup (person ose organ shtetëror), nuk ka liri, por tirani. “Në rastin kur tek i njëjti person ose tek e njëjta trupë e magjistraturës, fuqia legjislative është e bashkuar me fuqinë ekzekutive, nuk ka aspak liri, sepse kemi frikë se mos i njëjti monark ose i njëjti senat bën ligje tiranike për t’i ekzekutuar ato në mënyrë tiranike⁶⁰”.

⁵⁸ Luan Omari, Omari, Luan. *Ndarja e Pushteteve dhe pavarësia e institucioneve kushtetuese*, Bot IV. Elena Gjika, 2012, f.63.

⁵⁹ Francis Hamon, Michel Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2009, bot. 31, f.87-90

⁶⁰ Montesquieu, *Mbi frymën e ligjeve*, Sh.B. Luarasi, Tiranë 2000, Libri XI, kap. 6.

Një parashikim i tillë u provua katërcipërisht në ngjarjet që shoqëruan periudhën mes dy luftave botërore në vendet e Europës Perëndimore, të cilat do ti analizojmë gjerësisht më poshtë, në mënyrë të posaçme rastin Francez dhe atë Gjerman. Në rastin e vendeve komuniste të lindjes, ndarja e pushteteve u ruajt formalisht në ndonjë rast, por funksionet e kontrollit respektiv ishin in-ekzistente. Ky fakt i provuar historik, përveç të tjerash ka legjitimuar edhe kritikën ndaj parimit klasik (të pastër) të ndarjes së pushteteve. Në themel të kësaj kritike qëndron pyetja se si mundet që pushtetet e specializuara dhe të pavarura dhe pa asnjë kontakt njëri me tjetrin, do të mund të ndalonin njëri-tjetrin dhe do të krijojnë ekuilibrin? Një ekuilibër i tillë do të ekzistonte vetëm nëse funksionet që ata ushtrojnë do të ishin ekuivalente dhe absolutisht në baraz-peshë. Por, ato nuk janë të tilla në realitet dhe do të ishte absurde të pretendohet se aktiviteti që ka të bëjë me ligjvënien do të ishte ekuivalent me atë që ka të bëjë me ekzekutimin e tyre përmes një buxheti të unifikuar shtetëror.

Në teori tingëllon sikur Legjislativi dominon Ekzekutivin, por në realitet, prerrogativa për të menaxhuar buxhetin, në këmbim të mos-bërjes së ligjeve, krijon avantazhe të pakrahasueshme të Ekzekutivit mbi vetë Legjislativin. Në kushtet e rënies së monarkive absolute (parlamentet e para u krijuar si një kundër-peshë sistematike e tyre), qeveritë u kthyen në monarkët e rinj, edhe sepse, ndryshe nga fillesa kur ato punonin për Monarkun, sot ato punojnë për vete, në kuptimin që janë ato që propozojnë buxhetin e shtetit, menaxhojnë mbledhjen e të ardhurave dhe të shpenzimeve dhe për ta bërë këtë, ato kanë siguruar që më parë shumicën brenda pushtetit legjislativ.

Për më tepër, nëse funksionet janë të hierarkizuara dhe organet janë të specializuara, atëherë është natyreshëm i kuptueshëm se ai që ushtron funksionin më të lartë është superior ndaj të tjerëve. Sipas formulës së Carre de Malberg, hierarkia e organeve ndjek hierarkinë e funksioneve dhe asnjëherë një pushtet i ndërhvarur nuk mund të ndalojë një pushtet superior⁶¹. “Ndarje e pushteteve” në kuptimin e gjerë të termit përdoret me qëllime teorike edhe në klasifikimin e zakonshëm të regjimeve politike, kur përcaktojmë psh. regjimin presidencial si një regjim i ndarjes së ngurtë të pushteteve. Në këtë regjim ndarja konsiderohet si e ngurtë, edhe pse autoritetet nuk janë të specializuara, por sepse ato janë reciprokisht të pavarura.

Ndërsa në regjimin parlamentar konsiderohet “ndarje elastike e pushteteve”; edhe pse autoritetet nuk janë të pavarura, mbasi ato janë pak a shumë të specializuara. Po ashtu, mund të flitet për ndarje të pushteteve në shtetet moderne, ku disa kompetenca që ushtroheshin dikur nga pushteti ekzekutiv i janë besuar me ligj autoriteteve që vazhdojnë të mbeten administrative, por që organikisht janë të pavarura nga qeveria (deparatamente autonome të administratës publike). Në këtë rast bëhet fjalë për një ndarje të shumë pushteteve ekzekutive.

⁶¹ Carre de Malberg, *Contribution a la Théorie générale de l'Etat*, Paris, Vëll. II, f.109-142.

3.3. Degradimi dhe ri-formulimi i parimit të Ndarjes së Pushteteve

Sistemet konstitucionale moderne reflektojnë një diapazon të gjerë rregullimesh dhe modifikimesh të proceseve legislative, ekzekutive dhe gjyqësore dhe doktrina klasike e Montesquieue për ndarjen e pushteteve ka humbur shumë në terma të ngurtësisë (kompaktësisë) si dhe pastërtisë “dogmatike”. Në kuptimin origjinal, ndarja e pushteteve dhe kontrolli respektiv i tyre, funksiononte (në teori të paktën) në kushtet e mungesës absolute të konfliktit të interesit. Secila degë ka funksionet e saj të përshkruara në mënyrë të tillë që nuk bien në fushën e kompetencës së degës tjetër të pushtetit, duke eliminuar në këtë mënyrë konfliktin apo marrjen/uzurpimin e kompetencave respektive.

Sot, gjithmonë e më shumë ka fituar terren një model më i fuzionuar ndërveprimi mes pushteteve, sidomos në sistemet e pastra parlamentare, ku dega Legjislative dhe ajo ekzekutive praktikisht i mbivendosen njëra-tjetrës. Shqipëria është një model tipik ku organizimi i pushteteve është i fuzionuar dhe ku praktikisht Parlamenti është një zgjatim i Qeverisë dhe anasjelltas: forca apo koalicioni politik që rezulton fitues në zgjedhje si rregull absolut kontrollon Parlamentin dhe Qeverinë të dyja së bashku.

Një ndër maksimat më të hasura të fillesës së teorisë së ndarjes së pushteteve ka qenë e përshkruar nga parimi “*Delegata potestas non potes delegari*”, i cili mund të përkthehet fjalë për fjalë nga latinishtja si: “*Pushtetet e deleguara nuk mund të delegohen më tej*”. Në Europën e dy luftimeve botërore, parimi i mosdelegimit të pushtetit jo vetëm u “çtendos”, por delegimi u bë rregull i përgjithshëm, deri sa çoi në shkatërrimin e sistemeve juridike që ishin ngritur dhe funksioninin mbi doktrinën klasike të Montesquieue. Doktrina vetë u shpërbë si pasojë e humbjes së ekuilibrit midis pushteteve, sidomos të zgjerimit të pushtetit Ekzekutiv në kurriz të atij Legjislativ. Siç do e analizojmë më poshtë, dekret-ligjet qeveritare ishin arma më të cilën u invalidua plotësisht parimi i ndarjes së pushteteve.

Doktrina e pas-Luftës II Botërore në vendet europiane ka inkorporuar mekanizma të kontrollit ekstensiv dhe reciprok të pushteteve, duke evokuar në një masë të madhe parimin e kombinuar të “*kontrollit dhe balancës*” që përbën një evolucion më cilësor të parimit të pastër të “*ndarjes së pushteteve*”. Për më tepër, zhvillimi i drejtësisë kushtetuese si dhe zhvillimi i drejtësisë administrative, kanë synuar të mbajnë nën kontroll apo represion pushtetin ekzekutiv, i cili është ka qenë historikisht dhe vijon akoma, për nga vetë natyra e tij, të mbetet më i prirur për të de-natyrar parimin iluminist të ndarjes së pushteteve. Krijimi dhe/ose ridimensionimi i instancioneve të tjera të ndërmjetme me fuqi kontrolluese ndaj ekzekutivit, sikurse Presidenti i Republikës, në rastet e republikave konstitucionale dhe/ose parlamentare, apo edhe i insitucionit të Avokatit të Popullit janë tregues direkt të reflektimit në vendet e sistemit kontinental për të siguruar një kontroll sa më të efektshëm dhe në disa raste represiv ndaj Ekzekutivit (Italia, Franca, Gjermani, etj).

3.4. Ndarja e pushteteve në Shqipëri

Në rastin e Shqipërisë, modeli i ndarjes së pushteteve nuk ka mundur të reflektohet në formën e tij të pastër në të gjithë historinë e formimit të shtetit. Edhe pas miratimit të Kushtetutës së 1998-ës, por sidomos pas ndryshimeve që ajo pësoi në vitin 2012⁶², Ekzekutive është de-fakto burim parësor i të drejtës, sa kohë që 99% e gjithë iniciativës ligjvënëse i atribuohet direkt atij. Vetëm 1% vlerësohet të jetë iniciativa ligjvënëse e cila buron direkt nga Kuvendi, konform parashikimeve që përmban neni 81 i Kushtetutës sipas të cilit *“Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës”*. Nuk ekziston ndërkohë asnjë rast në historinë e shteti modern shqiptar kur iniciativa ligjvënëse të këtë qenë nismë direkte e 20 mijë zgjedhësve. Vlen të theksohet se Shqipëria nuk ka ende një ligj i cili do të materializonte në praktikë iniciativën ligjore të qytetarëve. Po ashtu, Shqipëri nuk ka ende një ligj të posaçëm për Referendumin, edhe pse kjo është gjithashtu një garanci, madje një parim kushtetues që afirmohet në nenin 2 të Kushtetutës⁶³.

Në korpusin legjislativ të Republikës së Shqipërisë, përlllogaritet se bëjnë pjesë rreth 11 mijë ligje aktive. Prej tyre, rreth 10 mijë ligje janë draftuar dhe më pas janë futur në proces ekzekutiv nga dega Ekzekutive, e cila, përmes zgjatimit të shumicës së saj në Kuvend, ka formalizuar procesin ligjbërës. Po ashtu, nuk ka asnjë rast të vetëm, sikurse do ta shohim edhe më poshtë, që Kuvendi të ketë refuzuar me votë të adoptojë dekret-ligje qeveritare (ANFL), pavarësisht se një pjesë e tyre janë shpallur në një kohë të dytë anti-kushtetuese nga GJK.

Kushtetuta e RSH e vitit 1998 ka përfshirë parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve në Pjesën e Parë, ku përcaktohen parimet themelore. Sipas nenit 7 të Kushtetutës aktuale, *“Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor.”* Ky është një parim qëndror i organizimit të shtetit dhe është sinonim i një sistemi demokratik qeverisjes. Është me vend të theksohet se fjala apo koncepti “demokratik” përmendet vetëm dy herë në tekstin e Kushtetutës së Shqiptare të 1998-ës⁶⁴. Në kuptimin e dispozitave të nenit 9, fjala demokratik aplikohet vetëm për të përshkruar organizimin e partive politike. Në këtë rast, koncepti “demokratik” nuk referon qeverisjen, sistemin qeverisës apo nuk implikon “qeverisjen nga shumica” në një shtet të së drejtës. Mund të thuhet se ai është më shumë është një antonim i konceptit “parti-shtet” apo “sistem totalitar një-partiak”.

⁶² Ligji nr.88/2012, datë 18.9.2012.

⁶³ Neni 2, paragrafi 2 *“Populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërsëdrejti”*. Kushtetuta e Shqipërisë”, 1998.

⁶⁴ Koncepti në fjalë gjendet i përdorur vetën në tekstin e Preambulës dhe në nenin 9, paragrafi 1, i cili përmban dispozita për partitë politike.

Parimi i ndarjes së pushteteve fillimisht u inkorporua në dispozitat kryesore kushtetuese të vitit 1991, ku thuhej shprehimisht se: “*Parimi themelor i organizimit shtetëror është ndarja e pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe atij gjyqësor*”⁶⁵. Sikurse kuptohet, parimi i balancës, apo i kontrollit reciprok nuk është i përfshirë në dispozitat kushtetuese të vitit 1991. Mbetet e paqartë nëse ligjvënësit e kohës e afirmuan këtë parim në kushtet e mos-dijes apo të frikës dogmatike nga kontrolli respektiv midis pushteteve. Megjithatë, në kontekstin historik kur u miratua ky ligj kushtetues, më e rëndësishme ishte të theksohej ndarja e pushteteve si shkëputje nga parimi i unitetit të pushtetit, i sanksionuar nga Kushtetuta e mëparshme e regjimit komunist⁶⁶.

Sa për ilustrim, në këtë kapitull, Kushtetuta e 1976-ës, përcaktonte shprehimisht në nenin 2 të saj se “*Republika Popullore Socialiste e Shqipërisë është shtet i diktaturës së poletariatit, që shpreh e mbrohet interesat e të gjithë punonjësve. Republika Popullore Socialiste e Shqipërisë mbështetet në unitetin e popullit rreth Partisë së Punës të Shqipërisë dhe ka në themel aleancën e klasës puntore me fshatarësinë kooperativiste nën udhëheqjen e klasës punëtore*”⁶⁷.

Kushtetuta aktuale e 1998-ës e “rikuperoi” plotësisht konceptin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve si një prej elementëve më të qenësishëm të shtetit të së drejtës. Megjithatë, kushtetutë-bërësi ka hezitur sërish të referojë në tekstin e aktit themeltar parimin “*checks and balance*”, i cili evokon jo thjesht ndarjen e pushteteve, por *kontrollin* dhe *balancimin* përmes kontrollit reciprok dhe respektiv të vetë pushteteve.

Sikurse u përmend më sipër⁶⁸, pushtetet thjesht të ndara, jo domosdoshmërisht balancojnë njëri-tjetrin. Një balance hipotetike do të ekzistonte vetëm nëse funksionet që ata ushtrojnë do të ishin substancialisht të njëjta (ekuivalente) dhe “pesha” e funksioneve do të duhej të ishte e barabartë. Por, ato nuk janë të tilla në realitet dhe historia tashmë ka provuar se parimi i “ndarjes së pastër” të pushteteve jo vetëm që nuk ekziston, por as nuk mund të realizohet *de-facto*. Në një rrethanë hipotetike, një ndarje e ekuilibruar e pushteteve do të ishte aplikimi i parimit brenda secilit pushtet më së pari dhe pastaj, të rregullohej apo korrektohej më tej një ndarje mes pushteteve cilësisht të ndryshme me njëri tjetrin.

Në rastin e Shqipërisë, është lehtësisht e konstatueshme që parimi i ndarjes dhe balancimit mbetet ende një projeksion në letër, pasi në praktikë pushteti Legjislativ “zgjatet” sunstancialisht në degën Ekzekutive dhe anasjelltas. Shumica parlamentare dhe Qeveria, në të gjithë historinë e re që fillon me miratimin e Kushtetutës së 1998-ës nuk kanë qenë

⁶⁵ Ligji nr.7491, datë 29.04.1991, në neni 3, paragrafi i parë,

⁶⁶ Sokol Berberi, “Kufijtë kushtetues strukturorë të pushtetit ligjvënës dhe kontrolli kushtetues”, Tiranë, Shtator 2014

⁶⁷ Ligj Nr.5506, Datë 28.12.1976 Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë

⁶⁸ Faqja, 36, paragrafi i parë

asnjëherë të ndara, dhe as e kanë balancuar ndonjëherë njëra tjetrën, në kuptimin e një ndërveprimi institucional në kushtet e sundimit të ligjit (rule of law).

Një indikator domethënës pro këtij pohimi është vetë rrethana e ANFL të emetuara nga Qeveria, të cilat janë aprovuar gjithmonë nga shumica e saj në Kuvend, pavarësisht se në një kohë të dytë, Gjykata Kushtetuese mund t'i ketë gjetur ato “*jo në përputhje me Kushtetutën*” (shih VGJK 5/2014). Një tjetër tregues kuptimplotë është fakti se iniciativa ligjvënëse në RSH është pothuajse, apo më mirë akoma *de-facto* një rezervë e Ekzekutivit. Përvoja parlamentare e pas viteve 1998 nuk flet thuajse fare në favor të nismave ligjvënëse të ndërmarra direkt nga Kuvendi, sikurse ndodh rëndom në vende të tjera me demokraci presidenciale osë miks (Francë) apo dhe në vende me legjislativ bi-kameral.

Për t'u rikthyer sërish tek parashikimet kushtetuese për ndarjen dhe balancimin e pushteteve në Shqipëri, është me interes të dallohet edhe një ndarje subsidiare, ose vertikale sikurse e kanë referuar disa studiues të tjerë, që ka të bëjë pikërisht me organizimin dhe funksionet e pushteti vendor. Sipas nenit 13 të Kushtetutës, qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore. Edhe kjo është një ndarje e pushtetit, pavarësisht se në ligjerimin teorik përgjithësisht referohen vetëm tre degë të pushtetit, Legjislativi, Ekzekutivi dhe Gjyqësori.

Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, në RSH ekziston de-facto dhe de-jure më shumë *ndarje dhe balancim* midis Pushtetit Qëndror dhe Pushteti Vendor sesa mes pushtetit Legjislativ dhe atij Ekzekutiv. Megjithatë, në këtë pjesë nuk do ndalemi hollësisht, pasi konfigurimi horizontal dhe vertikal i ndërveprimit mes tyre e zbeh terrenin e krahasueshmërisë si dhe del jashtë fokusit primar të këtij punimi doksorial.

GJK e Shqipërisë ka vlerësuar parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve si një prej elementëve më të qenësishëm të shtetit të së drejtës. Vetë parimi afirmohet qartësisht në nenin 7 të Kushtetutës. Ky parim, sipas interpretimeve të GJK, synon kryesisht të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi apo të personave të caktuar, gjë që praktikisht mbart me vete rrezikun e shpërdorimit të tij. Për këtë qëllim, pavarësisht se pushteti shtetëror në tërësi është një dhe i pandarë, brenda tij ka një sërë ndërthurjesh dhe raportesh të ndërsjellta që Kushtetuta krijon ndërmjet segmenteve të caktuara të tij⁶⁹.

Jurisprudenca kushtetuese në RSH ka sqaruar/interpretuar në shumë raste nenin 7 të Kushtetutës. Ajo që bie në sy, përgjithësisht, është theksi që jurisprudenca i ka dhënë idesë së ‘balancës’ dhe kontrollit të ndërsjelltë ndërmjet pushteteve. Lidhur me konceptin e “ndarjes”, GJK është shprehur se ligjvënësi, ekzekutivi dhe gjyqësori janë të ndarë,

⁶⁹ Shih vendimin nr.19/2007 të GJK.

efektivisht të pavarur dhe duhet të ketë një balancë midis tyre. Në përputhje me detyrat që u ka ngarkuar Kushtetuta, secili prej tyre është i pajisur me pushtet të mjaftueshëm që të marrin vendime në mënyrë të lirë e të pavarur. Asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të një prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve, që sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese⁷⁰. Në thelbin e vet, ndarja e pushteteve nuk është gjë tjetër veçse ndarje kompetencash. Kompetenca është tagra që i jepet juridikisht një organi ose një pushteti për të vendosur mbi çështje të caktuara⁷¹.

Ndërkohë, “Balanca ndërmjet pushteteve” është sqaruar disi në mënyrë më të zgjeruar. Sipas GJK, ky parim mund të kuptohet saktësisht në qoftë se formulimi kushtetues studiohet në plotësinë dhe tërësinë e tij, nga ku evidentohet qartë, jo vetëm ndarja e tre pushteteve, por dhe balancimi i tyre. Nëse Kushtetuta do të kishte pasur parasysh sanksionimin vetëm të ndarjes së tre pushteteve, togëfjalëshi “*dhe balancimin ndërmjet pushteteve*” nuk do të ishte i nevojshëm, madje do të dukej fare pa kuptim.

Sipas disa konstitucionalistëve⁷² shqiptarë, në disa raste vetë jurisprudenca e GJK mbart interpretime jo shumë të qarta që mund të lenë shteg për keqkuptime. Kështu, në një rast tjetër GJK është shprehur se “... parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve ndihmon që pushteti të shpërndahet në disa mbajtës me funksione e detyra të ndryshme, të mirëpërcaktuara nga Kushtetuta, si dhe mundëson bashkëveprimin midis tyre me qëllim unitetin në veprimin shtetëror⁷³ ...”.

Nga vlerësimi sistematik i jurisprudencës kryesore të gjykatës kushtetuese sa i takon interpretimit të parimit të “ndarjes dhe balancimit të pushteteve” për qëllime të këtij punimi doktoral, haset vazhdimisht një vështirësi në arsyetim sa i takon komponentit të balancimit. Përgjithësisht, balancimi gjendet vetëm tek vetë ndarja, ose bashkëveprimi mes pushteteve të cilat konsiderohet të ndara. Kjo vështirësi e gjykatës kushtetuese mund të konstatohet lehtësisht në vendimet e saj nr. 11/2014 apo 14/2016, ku në ndonjë rast ajo tentuar të gjeje “balancën” tek vetë pesha që ka çdo pushtet, duke rënë pothuajse në dogmatizëm.

Në gjykimin e autorit të këtij punimi, kjo vështirësi logjike që konstatohet në jurisprudencën e GJK, nuk ka të bëjë aq shumë me aftësinë e saj për të arsyetur, por tek vetë formulimi kushtetues i “ndarjes dhe balancës”. Në kushtet ideale, ky formulim duhet të kishte qënë “ndarja dhe kontrolli reciprok”. Ndarja dhe balanca janë vetëm mjete të cilat së bashku

⁷⁰ Shih vendimin nr.19/2007 të GJK.

⁷¹ Shih vendimin nr.29/2006 të GJK.

⁷² Dr. Sokol Berberi, Punimi Doktoral me titull “Kufijtë Kushtetues Strukturalë të pushtetit ligjvënës dhe kontrolli kushtetues”, Universiteti i Tiranës, faqja 17.

⁷³ Referuar po aty, VGJ nr. 24/2016

synojnë të arrijnë qëllimin e kontrollon reciprok të pushteteve. Të vetmet funksione reale kontrolli ndaj tre pushteteve realizohen që prej vitit 2000 nga Gjykata Kushtetuese, por në rastin konkret ajo mund të konsiderohet vetëm një gjysëm pushteti, nëse biem dakort paraprakisht ta konsiderojmë atë një ligjvënës negativ, d.mth. si një zgjatim të Legjislativit.

Diçka më pak mund t'i atribuohet edhe Presidentit të Republikës, i cili pavarësisht se është një reminishencë e pushtetit të dikurshëm të sovranit-mbret, konsiderohet nga Kushtetuta e 1998-ës ende si Kreu i Shtetit. Ky i fundit mbart funksione të rëndësishme garantuese, duke filluar nga dekretimi i akteve normative të Legjislativit, dekretimi i anëtarëve të qeverisë⁷⁴ dhe mandaj edhe propozimi për emërim/caktim të gjyqtarëve⁷⁵. Formulimi aktual në Kushtetutën e Shqipërisë është se “*Presidenti i Republikës është Kryetar i Shtetit dhe përfaqëson unitetin e popullit*”⁷⁶. Pavarësisht se Presidenti i Republikës mban postin më të lartë në hierarkinë e organizimit shtetëror, në terma të organizimit të pushteteve, kushtetutë-bërësi ka qënë i qartë që në formulimin e nenit 1 të Kushtetutës, sipas të cilit “Shqipëria është Republikë parlamentare” (neni 1/paragrafi 1). Po të mbajmë parasysh kontekstin në të cilin është hartuar Kushtetuta e 1998, përcaktimi që përmba neni 1 i saj është një afirmim i fortë i largimit nga format e një republike presidenciale, të cilat ishin konturuar deri në momentin e revoltave të vitit 1997. Funksioneve filtruese dhe deri diku të garantit të kushtetushmërisë (përmes instrumentit të dekretimit dhe emërimeve) nuk mjaftojnë për ta konsideruar Presidentin e Republikës një pushtet mirëfilli, po aq sa për të njëjtat arsye Presidenti i Republikës nuk mund të konsiderohet thjesht si një institucion.

Është fakt që konstatohet pa vështirësi se atributet e kontrollit de-facto dhe direkt ndaj tre pushteteve klasike: Legjislativit, Ekzekutivit dhe Gjyqësorit e bartin vetëm Gjykata Kushtetuese dhe Presidenti i Republikës. Nëse do të shtonim këtu edhe Kontrollin e Lartë të Shtetit dhe ndoshta Prokurorinë e Përgjithshme, të kartra së bashku do të formonin një pushtet mirëfilli kontrollues, por për këtë do të duhej të riformulohej doktrina e ndarjes së pushteteve që kushtetutë-bërësi ka adoptuar në aktin themeltar të shtetit. Më e pakta do të duhej që parimi i “Ndarjes dhe balancimit” të ri-shkruhej tashmë si “Ndarje dhe kontroll” mes pushteteve respektivisht.

Për të ritheksuar edhe njëherë në këtë kontekst atë që u përmend më sipër, ndarja e pushteteve në kuptimin origjinal të saj të artikuluar nga John Locke⁷⁷ konfigurohej si

⁷⁴ Neni 98/1. Ministri emërohet dhe shkarkohet nga Presidenti i Republikës, me propozim të Kryeministrit, brenda 7 ditëve.

⁷⁵ Deri në ndryshimet kushtetuese me ligjin nr.9675, datë 13.1.2007, që përkojnë me Reformës në Drejtësi

⁷⁶ Kushtetuta e Shqipërisë, neni 86,

⁷⁷ John Locke, Titulli origjinal: “*Two Treatises of Government*”, referuar ketu: “*Second Treatise Concerning Civil Government*”

ndarjen e pushtetit absolut në vetëm dy degë: legislative dhe ekzekutive. Ndarja në këtë rast e nënkuptonte balancën, pasi ajo ishte në harmoni me vetë premisën empiriciste sipas të cilës “të kundërtat balancojnë njëra-tjetrën”. Duke afirmuar si dy funksione kontradiktore, pra ligjbërjen dhe ekzekutivin në raport me garantimin e lirive (e kundërta e tiranisë), ndarja ishte në veteve balancë, sa kohë që në peshore vendosen dy funksione qeverisëse kundërshtuese. Pra ndarja në këtë rast është një vetë-balancim.

Në teorinë e ndarjes së pushteve të elaboruar më pas nga Montesquieu, struktura e pushteteve nuk është dikotomi, por ajo zgjerohet në tre degë të definuara mirë. Pushteti gjyqësor ri-përcaktohet si një pushtet me të funksione po aq të rëndësishme sa dy të parët. Madje vetë Montesquieu e konsideron Gjyqësorin si më të rrezikshëm krahasuar me dy të parët (shih më poshtë), duke theksuar në këtë mënyrë definicionin për këtë pushtet të tretë. Në këtë strukturë të ri-artikulluar, balanca nuk është e vetë-mjaftueshme. Në vend të saj, prezantohet kontrolli reciprok i tre pushteteve ndaj njëri tjetrit. Montesquieu, me librin e tij monumental “Shpirti i ligjeve”, të shkruar 1748 në pati shansin e madh historik për të influencuar procesin e hartimit të Kushtetutës Amerikane. Vetë Franca do të përshohej nga “Shpirti i Ligjeve” të Montesquieu rreth 43 vjet më vonë, pas Revolucionit Francëz të 1789-ës. Vetë Franca arriti të hartonte dhe miratonte një kushtetutë me parime ilumiste në vitin 1791, mes të cilave edhe ndarja e pushteteve në tre degë; Asambleja Kombëtare ishte organi legjislativ, mbreti dhe ministrat mbretërore përbënin degën e Ekzekutivit dhe gjyqësori ishte i pavarur nga dy degët e tjera.

Për t’u rikthyer në argumentin në diskutim në këtë kapitull për Shqipërinë, është me interes të theksohet së në jurisprudencën e gjykatës sonë kushtetuese nuk haset një përpjekje për të interpretuar funksionet kontrolluese të Presidentit të Republikës. Në 26 Shkurt 2016, Presidenti Nishani iu drejtua Gjykatës Kushtetuese për interpretim të nenit 98 pika 1 të Kushtetutës por pa sukses për të marrë një përgjigje⁷⁸. Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, në bazë të nenit 31 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “*Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë*”, vendosi “*Moskalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare*”⁷⁹. Kjo ishte hera e dytë që Gjykata Kushtetuese refuzonte proceduralisht një kërkesë të tillë për interpretim të funksionit dekretues të Presidentit të Republikës. Pavarësisht se ky i fundit është një institucion kushtetues, organizimi dhe funksionimi i institucionit nuk normohet me ligj organik. Disa përpjekje legislative, për të hartuar dhe miratuar një ligj organik për Presidentin e Republikës kanë dështuar.

⁷⁸ Burimi: <http://president.al/old/?p=31853>

⁷⁹ Vendim i GJK nr. 69 datë 22.04.2016

KAPITULLI IV

FUNKSIONI LIGJVËNËS DHE NDARJA E PUSHTETEVE

4.1. Ligjbërja normale nga dega Legjislative

Bërja e ligjeve është funksion klasik i organit legjislativ. Normat e miratuar nga organi ligjvënës mbartin njëkohësisht karakterin formal dhe material, si dy kushte kumulative të domosdoshme. Në kuptimin formal, ligj i cili miratohet nga organi legjislativ kalon nëpër një proces të mirë-detajuar ligjvënës, i cili parashikohet dhe normohet në kushtetutë dhe në ligje që miratohen me shumicë të cilësuar (psh. Rregullorja e Parlamentit). Pjesë e këtij procesi formal është edhe detajimi i iniciativës ligjvënëse, e cila mund të aktivizohet nga pushteti ekzekutiv, apo aktorë të tjerë jashtë organit legjislativ. Në përgjithësi, karakteri formal i ligjit implikon një procedurë të caktuar për marrjen e nismës ligjvënëse, për të vijuar më pas me depozitimin e projekt-aktit, shqyrtimin e tij në të gjitha hallkat e procesit legjislativ nga organi kompetent, miratimin e tij sipas një procedurë strikte si dhe një sërë hapash të tjerë që kompletojnë procesin ligjbërës. Një etapë e rëndësishme në procesin ligjbërës është edhe dekretimi i ligjit nga Presidenti i Republikës, i cili ushtron atributet e kontrollit të kushtetueshmërisë së aktit normativ që ka emetuar Parlamenti.

Etapa përmbyllëse e këtij procesi është edhe futja në fuqi përmes botimit të normës juridike. Kjo etapë e fundit nuk është thjesht pjesë e formalizmit të ligjit, por është kusht juridik, substancial që cakton momentin e prodhimit të fuqive juridike të aktit. Format e mundshme të caktimit të kohës së prodhimit të efekteve juridike të synuara nga ligjvënësi janë gjithashtu të normuara me ligj të posaçëm, ndërkohë që po ashtu janë përcaktuar edhe modalitetet e publikimit dhe njoftimit në domenin publik të së drejtës të normës së miratuar (nga Kuvendi në rastin e Shqipërisë).

Fuqia juridike është pjesë përbërëse e ligjit. Fuqia juridike nuk diferencon ligjin në kategori “formale” apo “materiale”. Ajo gjithashtu nuk njeh diferencat mes funksioneve respektive të emetuesit të aktit normativ. Fuqia juridike është kusht ekzistencial për normën juridike. Mekanizmi i aktivizimit të kësaj fuqie është botimi në Fletore Zyrtare. Në këtë rast, Fletore Zyrtare është një tautologji e ekspozimit të normës në domenin publik të së drejtës. Akti normativ, sa kohë që prodhon rregulla të përgjithshme sjelljeje është i destinuar të jetë pjesë e këtij domeni publik. Jashtë këtij kushti, procesi ligjvënës nuk eksiton, përkundrazi, procesi ligjvënës ekziston për të përmbushur këtë kusht apo destinacion.

Fletorja Zyrtare e shtetit shqiptar ka ekzistuar vetëm në letër deri në vitin 2012. Pas miratimit të ligjit 96/2012, aktet normative merrnin fuqi juridike direkt përmes publikimit online (në version elektronik). Në vitin 2014, Kuvendi miratoi ligjin 78/2014 i cili theksoi edhe më tej praktikën e hyrjes në fuqi të akteve normative përmes publikimit online në version elektronik, edhe pse praktika e botimit në letër të Fletores Zyrtare nuk u abrogua tërësisht. Ajo shërben si dokumenti historik dhe aktual që faton autenticitetin e publikimit online, edhe pse si datë e fillimit të prodhimit efekteve juridike njihet tashmë ajo e publikimit online. Vetë Kushtetuta e RSH parashikon hyrjen në fuqi të ligjeve pas botimit në Fletore Zyrtare (neni 84/3) dhe kjo ka qenë arsyeja kryesore e ruajtjes së formës së publikimit në letër të Fletores Zyrtare.

Kushtetuta ka gjithashtu të parashikuara edhe një procedurë të jashtëzakonshme të futjes së ligjit menjëherë në fuqi. *Në rastet e masave të jashtëzakonshme, si dhe në rast nevojë e urgjence, kur Kuvendi vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve dhe Presidenti i Republikës jep pëlqimin, ligji hyn në fuqi menjëherë, vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht. Ligji duhet të botohet në numrin më të parë të Fletores Zyrtare* (neni 84/3). Me fjalë të tjera, hyrja në fuqi menjëherë e një ligji kërkon plotësimin e tre kushteve kumulative: 1) Kuvendi duhet të vendosë me shumicën e të gjithë anëtarëve, presidenti i Republikës duhet të japë pëlqimin me dekret të posaçëm, që në këtë rast i bashkalidhet atij që shpall ligjin); 3) ligji duhet të njoftohet publikisht përmes mjeteve të tjera që realizojnë funksione të komunikimit masiv.

Në shtetin modern konstitucional, procesi i botimit dhe futjes në fuqi të akteve normative është një funksion ligjor dhe institucional, që rregullohet me ligj të posaçëm. Edhe në shtetin para-konstitucional, aktet që caktonin norma të përgjithshme sjelljeje, gjithmonë janë shpallur publikisht (kryesisht përmes botimit), për të caktuar në këtë mënyrë momentin e hyrjes në tyre në fuqi. Në këtë kapitull nuk do të ndalemi hollësisht në këtë aspekt të posaçëm të fuqisë juridike të normës, por do të fokusohemi më shumë tek funksionet e vetë trupës ligjvënëse dhe tek produkti primar i këtyre funksioneve, që janë ligjet.

Përvec anës formale (procedurale) në të cilën duhet të kalojë akti për t'u kthyer në ligj, ky i fundit duhet që, në terma të përmbajtjes të ketë disa karakteristika të dallueshme. Ligji, në kuptimin material të termit është sinonim apo tautologji i “aktit normativ”. Ky i fundit krijon/ sjell rregulla të reja dhe të përgjithshme sjelljeje për subjektet juridike. Këto rregulla të reja dhe të përgjithshme mund të prodhohen edhe në formën e modifikimit të normave ekzistuese apo edhe shfuqizimit të ligjeve ekzistuese. Ligji, në kuptimin material ka karakter të përgjithshëm normativ; ai nuk selekton apo adreson individë apo subjekte të përvecme (tipar themelor dallues i normativitetit të aktit).

Procesi ligjvënës në shtetin modern është kompleks dhe të gjitha pushtetet luajnë rol drejtues në të. Në këtë kuptim, procesi ligjvënës është institucional dhe jo individual. Cilido

mund të shkruaj një ligj në kuptimin praktik të hedhjes së mendimeve në letër sipas një teknike të caktuar legislative, por ky veprim nuk e bën letërn e shkruar një ligj. Pikë e pari është legjitimiteti i institucionit ligjvënës që i jep normave të shkruara vlerën e ligjit dhe më pas i zbaton ato nëpërmjet forcës së organeve të tij. Prezenca e tij indikohet në aspektin formal të vetë ligjit. Vetë legjitimiteti është deleguar dhe njohur që më parë nga vullneti i sovranit, i cili në shtetin modern afirmohet me votën e lirë dhe demokratike. Legjimiteti për të nxjerrë ligje nga një organ përfaqësues i sovranit materializohet në Kushtetutë. Nga kjo e fundit burojnë më pas ligjet organike, mes të cilave renditet dhe vetë rregullorja e funksionimit të brendshëm të organit përfaqësues legjislativ. Vetë Kushtetuta përmban norma të cilat detajojnë procesin ligjvënës, duke përcaktuar në këtë mënyrë marxhinat e veprimit përmes rregullores përkatëse. Vullneti i ligjvënës materializohet tek ligji i cili është funksion i patjetërsueshëm. Për një pjesë të ligjeve, ligjvënësi ka rezervë ekskluzive, çka nënkupton se vetëm ai mund ta shtojë këtë pushtet. Me fjalë të tjera asnjë pushtet tjetër nuk legjitimohet të hyjë në këtë zonë të rezervuar funksionale të procesit ligjbërës.

Në raste të caktuara dhe përjashtimore Ekzekutivi mund të ushtrojë kompetencën ligjvënëse, por në përgjithësi, ligjvënësi rezervon të drejtën ta pranojë ose ta refuzojë këtë emetim të normës juridike nga burime jashtë tij. E thënë me fjalë të tjera, Legjislativi ka rezervën ekskluzive të vendosë nëse norma ligjore e nxjerrë nga Ekzekutivi të adoptohet si ligj ose të rrëzohet dhe të nxirret jashtë rregjimit juridik të përhershëm.

Për të gjitha arsyet e renditura më sipër, aktiviteti ligjbërës nevojitet të jetë ligjor dhe jo arbitrar, duhet të jetë reflektim i vullnetit të përgjithshëm (dhe jo të përveçëm). Është materializimi i këtij vullneti të përgjithshëm ai që ndan vendimarrjen legislative demokratike nga vendimarrja despotike. Nëse ligjet nuk janë reflektim i vullnetit të përgjithshëm, ato mund të jenë akte legislative në kuptimin material, ndoshta dhe formal, por jo në kuptimin demokratik. Në regjimet despotike, sovraniteti i vishet monarkut (njësh-i konkret); në regjimet demokratike, ky sovranitet buron nga populli (njësh-i abstrakt) dhe ushtrohet në mënyrë të drejtpërdrejtë ose nga përfaqësuesit e tij në një asamblë legjitime. Ndarja e pushteteve është kusht formal dhe substancial për të garantuar legjitimitetin e vetë ligjit, si materializim i vullnetit të përgjithshëm të shprehur në aktin themeltar. Ai është kusht për të garantuar natyrën formale të vetë ligjit.

Në rastin e ushtrimit të kompetencave legislative përjashtimore nga pushtetet e tjera, si psh nga Ekzekutivi, aktet me fuqi ligjore të këtij të fundit janë konsideruar nga jurisprudence e gjykatave kushtetuese⁸⁰ si ligje material, por që nuk mbartin karakter formal. Ky i fundit është në këtë kuptim, *një rezerve ekskluzive e pushtetit legjislativ*. Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, akti legjislativ, i cili nuk “kënaq” dy kushtet kumulative në të njëjtën kohë

⁸⁰ Gjykata kushtetuese e Shqipërisë, vendimin 24/2006 dhe referencat e vendimit nr.5/2014

(për nga vetë definicioni), pra aspektin formal dhe material, nuk mund të konsiderohet ligj. Mbi problematikën që mbart ky kategorizim do të ndalemi për të analizuar më poshtë.

Kualiteti material i një ligjit lidhet ngushtësisht me zbatueshmërinë e tij. Zbatimi i ligjit në praktikë tregon nëse ai i korrespondon asaj që pret dhe kërkon shoqëria nga norma ligjore⁸¹. Një zbatim i dobët apo një rezistencë ndaj zbatimit të ligjit janë në të shumtën e rasteve tregues i mungesës së materializimit të vullnetit të përgjithshëm të shoqërisë në këtë ligj, më shumë se sa pafuqi ekzekutive për të mundur zbatimin e tij. Rregjimet despotike, në të cilat procesi ligjvënës, për nga vetë definicioni, është materializim i vullnetit të njësh-it, karakterizohen nga ligje më natyre anti-popullore dhe për implementimin e të cilave aplikohen masa të ashpra represive.

Ligjbërja nga një trupë e legjitimuar legjislative referohet shpesh edhe si *ligjbërje pozitive*. Ky është një koncept tipik i filozofizë politike, i cili nënkupton materializimin e vullnetit ligjvënës në caktimin e normave të reja të sjelljes që kanë karakter të përgjithshëm. Definicioni mbi ligjin pozitiv dhe ligjvënien pozitive kanë evoluar shumë që nga mesjeta e deri në ditët e sotme. Në vlerësimet mbi përcaktimin e koncepteve të analizës, në *Kapitullin e parë* është dhënë një panoramë e plotë e evolucionit të konceptit, mënyrës së përdorimit apo kuptimit që do të përdoret në këtë punim doktoral. Në demokracitë bashkëkohore konstitucionale, ligjbërja pozitive e legjislatorit “balancohet” nga pushtetet e tjera, përmes instrumentit të dekretit, vetos dhe/apo kontrollit kushtetues. Teksti i një ligjit, i miratuar nga organi ligjvënës i përcillet kryetarit të shtetit, ose shefit të ekzekutivit, i cili duhet të japë pëlqimin e vet përmes dekretimit (kundërfirmimit) të aktit. Ai mund ta refuzojë këtë miratim, në këtë rast thuhet se ka vënë veton. Kjo veto mund të jetë absolute, siç është rasti i kushtetutës angleze të shekullit të XVIII-të ose e Kartës së vitit 1814 në Francë, por mund të jetë edhe *relative* ose *e pjesshme*, kur mund të kalohet nga dhoma ose dhomat e një shumice cilësore, si në Shtetet e Bashkuara. Në thelb, *veto* është një instrument i ushtrimit të pushteti ndaj pushtetit tjetër, për çështje që kanë të bëjnë me kompetencat respektive.

Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, veto duhet parë edhe si instrument i ushtrimit të kontrollit reciprok. Veto, në këtë kuptim nuk ushtrohet nga intitucionet kontrolluese, sikurse kanë argumentuar disa autorë, por vetëm nga njëra degë e pushtetit ndaj një dege tjetër pushteti. Në literaturën akademike gjejmë raste ku artikullohet ideja e vetos pezulluese që ushtrohet nga institucioni i Presidentit të Republikës⁸². Kushtetuta shqiptare i njeh Kryetarit të Shtetit të drejtën e vetos pezulluese (që mund edhe të klasifikohet si veto relative), të cilën ai e ushtron përmes dekretit për mos-mirartimin e ligjit. Kuvendi mund ta rrëzojë veton e Presidentit për një ligj të caktuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të tij. Këto janë në thelb instrumenta legjislative dhe janë vënë nga kushtetuta në përdorim të

⁸¹ Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, 1978, f.148-153.

⁸² Entela Hoxhaj “Rishikimi i Kushtetutës – Vështrim Krahësues në Europë”, udhëheqës shkencor: Xhezair Zaganjori. Link: <https://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2013/08/Rishikimi-kushtetues.pdf>

atyre që mund të konsiderohen në këtë rast si “legjislatorë neutrale” apo “garantues”, të cilët legjitimohen jo aq shumë nga parimi i ndarjes së pushteteve, por nga parimi i evoluar i “kontrollit dhe balancimit” të tyre.

Sikurse është shpjeguar më herët në këtë punim doktoral, institucioni i Presidentit të Republikës edhe mund të konsiderohej një pushtet i katërt, së bashku me Gjykatën Kushtetuese apo dhe ndonjë institucion tjetër (AP), dhe sigurisht që në këtë konfigurim hipotetik do të kishte kuptim të flitej për “veto të Presidentit” në një republikë parlamentare. Por sa kohë ai vetë (apo bashkë më të tjerët) nuk përshkruhet si një pushtet i katërt nga kushtetutbërësi nuk do të kishte kuptim të flitej për veto të tyre ndaj një dege tjetër të pushtetit. Koncepti korrekt që përshkruan mjaft mirë fuqinë korrektuese të institucioneve të kontrollit të kushtetutshmërisë apo ligjshmërisë është dekretimi (në rastin e Presidentit të Republikës) ose rrëzimi/lejimi, në rastin e Gjykatës Kushtetuese.

Edhe nëse do të duhet të gjenim strehë në konceptin “legjislator neutral”, teksa mundohemi të definojmë tiparet e një pushteti tek institucioni i Presidentit të Republikës, përsëri nuk do të kishte kuptim të flitej për veto, pasi, duke qënë legjislator, njësoj si Parlamenti (legjislator pozitiv), nuk ka kuptim të flitet për veto brenda të njëjtit pushtet. Sipas autorit të këtij punimi, veto është një instrument pushteti për të kontrolluar një pushtet tjetër i cili qëndron në të njëjtin rrafsh konstitucional. Në këtë kuptim ajo është një e drejtë kushtetuese që materializon parimin e *Kontrollit dhe Balancës*. Sa i takon parimit të “Ndarjes dhe Balancimit” marrdhenie që ai me instrumentin e vetos është më rudimentare, për arsye që lidhen me vetë origjinën e konceptit që buron nga empiricizmi I Locke,

Në sistemet e sotme konstitucionale, funksioni legjislativ mund të këtë edhe tipare krejtësisht “negative”, në kuptimin e shfuqizimi të normës legjislative. Ky funksion i ‘legjislatorit negativ’ ushtrohet nga pushteti gjyqësor, konkretisht nga gjykatat e sistemit të zakonshmën kur ai është difuz⁸³, dhe/ose nga Gjykata Kushtetuese kur ai ai ushtrohet më mënyrë të centralizuar. Në sistemin kontinental është gjykata kushtetuese e cila bën interpretimin përfundimtar të normës ligjore që ka nxjerrë legjislatori pozitiv (parlamenti, apo nganjëherë edhe qeveria). Vendimet e gjykatave kushtetuese kanë karakter normativ të përgjithshëm (erga omnes) dhe janë përfundimtare. Po ashtu, Gjykata Administrative, si dehtë e posaçme e sistemit gjyqësor, gjithmonë e më shumë ka arritur të marrë atributet e një ligjvënësi negative, në masën që mund të anullojë efektet juridike të akteve administrative. Në disa sisteme të së drejtës, atributet e gjykatave administrative mund të shtrihen edhe në fushën e veprimit të akteve normative me fuqi të përgjithshme. Kjo gjithsesi del jashtë fokusit të këtij punimi doktoral.

⁸³ Kontrolli kushtetues në formën e tij më të hershme është ushtruar në SHBA, si një kontroll difuz (jo-i centralizuar) që realizohej nga gjykatat federale si një kontroll tipik incidental (shënim i autorit)

4.2. Ligjbërja nga dega e Ekzekutivit (autorizimi, delegimi, autonomia)

Ligjbërja e trupave ekzekutivë ka karakter përjashtimor. Në parim, ligjbërja nga pushteti ekzekutiv bie në kontradiktë me parimin e ndarjes së pushteteve dhe i mbivendoset funksionit legjislativ të parlamentit (organit përfaqësues). Në kohëra të caktuar, dinamikat e ligjbërjes kanë ecur në drejtim të kundërt me këtë parim themelor të shtetit konstitucional. Deri para Luftës I Botërore, organizimi i shteteve, andej dhe këtë oqeanit Atlantik udhëhiqej nga parimi i ndarjes “së kulluar” të pushteteve (*që pas Republikës së Tretë Franceze*, 1870-1940). Ato ishin konceptuar që në fillësë⁸⁴ të ishin të ndara, për të realizuar funksionet e tyre jashtë konfliktit apo mbivendosjes së kompetencave.

Sikurse është shpjeguar edhe më sipër, konfigurimi i qeverisjes konstitucionale me pushtete që janë të ndara dhe që kontrollojnë njëri-tjetrin ishte derivat i një kapërcimi konceptual me përmasa revolucionare sa i takon vetë sovranitetit. Ky i fundit në shtetin ligjor buron nga populli. Kjo premisë kontradikton thelbësisht sovranitetin e trashëguar apo të shënjtëruar nga autoritete sipërore apo ekstra-juridiksionale (Zoti, Papa’). Në masën që pushteti buronte nga sovrani, ishte pikërisht ky i fundit i cili delegonte pushtetin e tij, dhe jo në “një dorë”, por, për sa ishte e mundur në mënyrë të barabarte tek tre pushtetet e tjera. Kushtetuta amerikane ishte e para që inkorporoi këto parime iluministe revolucionare në tekstin e saj. Në praktikë, të treja degët e pushtetit marrin legjitimitet direkt përmes votës së sovranit në SHBA. Zgjedhjet popullore aplikohen si për degën e Legjislativit, të Ekzekutivit ashtu edhe të Gjyqësorit. Në këtë ri-konceptim të bartësit të sovranitetit e kanë originën një seri postulatës si: *pushteti buron nga populli, populli është sovrani, sovrani foli me votë* etj., etj.

Në masën që sovraniteti i takonte popullit, qeverisja me përfaqësim ishte një domosdoshmëri. Demokracia direkte, gjykimi me juri të gjithë qytetarëve, si dikur në qytet-shtetin e Athinës së Perikliut ishte objektivisht i pamundur për dhjetëra arsye të cilat nuk ndalemi t’i renditim këtu. Ajo që ka rëndësi të theksohet në kontekstin e këtij punimi është se struktura e organizimit qeverisës me ndarje të pushteteve implikonte përfaqësimin dhe ky i fundit ishte në thelb një delegim pushteti nga sovrani tek përfaqësuesit e tij në secilin pushtet. Akti i delegimit ishte verdikti i votës.

Një ndër problemet e para me të cilat ra ndesh parimi i ndarjes së pushteteve ishte delegimi i tij nga vetë pushteti tek një trupë apo pushtet tjetër. Për shkak të interesit të posaçëm që ky punim ka për kompetencat e deleguara apo përjashtimore të pushteteve, do të ndalemi

⁸⁴ shih më sipër shpjegimet: Montesquieu, “Mbi frymen e ligjeve”

pikërisht këtu për të hulumtuar edhe zanafillën e *ri-unifikimit* të pushteteve, ku dekretligjet qeveritare shërbyen si *tela*⁸⁵ për të lidhur vendimarrjen legislative.

Një ndër maksimat më të hasura që ilustron këtë problematikë është është “*Delegata potestas non potest delegari*” i cili mund të përkthehet fjalë për fjalë për fjalë nga latinishtja: “Pushtetet e deleguara nuk mund të delegohen më tej”. Një formë tjetër në të cilin haset një parim i tillë është: *delegatus non potest delegare*⁸⁶. Kjo maksimë u citua për herë të parë nga Gjykata Supreme e SHBA në kontekstin e ndarjes së pushteteve në çështjen “SHBA kundër Sav. Bank”⁸⁷. Në përmbledhjen e çështjes gjyqësore një nga palët ndërgjyqëse argumentoi se “detyrat e caktuara me statut tek komisioneri (përfaqësuesi) nuk mund të delegohen tek taksambledhësi. Delegata potestas non potest delegari.”

Në Shtete e Bashkuara të Amerikës, një ndër referimet më të hershme të këtij parimi shënohet gjithsesi në një proces gjyqësor civil, të zhvilluar në Gjykatën Supreme të Pensilvanisë në vitin 1794⁸⁸. Të dyja rastet e mësipërme sillen në funksion të ilustrimit të faktit historik se qush në shekullin XVIII, kishte një konceptim sipas të cilit pushtetet e mbartura mund vetëm të ushtrohen ose të kthehen mbrapsht në rast pamundësie për t’i ushtruar nga mbartësi i pushtetit.

Sipas John Willis⁸⁹, një avokat kanadez i njohur, në një shkrim të tij të vitit 1943, maksima në fjalë kishte treguar deri diku sukses si një princip operant në kufizimin e delegimit të pushteti legjislativ dhe atij gjyqësor, por nevojat e praktikave dhe rregulloreve në qeverisjen moderne kanë penguar aplikimin e këtij principi sa i takon delegimit të fuqive administrative⁹⁰. Vlen të theksohet se, pavarësisht se Kanada është një ndër vendet e comonëelth-it nën Kurorën Britanike, vendi ka një ndër sistemet kushtetuese më të vjetra në botë (*Akti Kushtetues 1867*).

⁸⁵ Nga latinishtja “Tela” do të thotë “Armë”

⁸⁶ Në Shtete e Bashkuara të Amerikës, një ndër referimet më të hershme të këtij parimi shënohet në një proces gjyqësor të zhvilluar në Gjykatën Supreme të Pensilvanisë në vitin 1794. Në përmbledhjen e çështjes gjyqësore *M'Intire v. Cunningham* përmendej se: “Z. Wilson nuk i kishte dhënë (autorizuar) pushtet Noarth-it për të menaxhuar biznesin e tij; edhe nëse do ta kishte bërë, është një maksimë se delegata potestas non potest delegari.” *M'Intire v. Cunningham*, 1 Yeates 363 (Pa. 1794).

⁸⁷ *United States v. Sav. Bank*, 104 U.S. 728 (1881); see also, *J. W. Hampton, Jr., & Co. v. United States*, 276 U.S. 394, 405-406 (U.S. 1928).

⁸⁸ Përmbledhja e çështjes gjyqësore *M'Intire v. Cunningham*, 1 Yeates 363 (faqe. 1794), konkretisht: “Z. Wilson nuk i kishte dhënë (autorizuar) pushtet Noarth-it për të menaxhuar biznesin e tij; edhe nëse do ta kishte bërë, është një maksimë se delegata potestas non potest delegari.”

⁸⁹ Në Kanada, parimi haset i artikuluar për herë në debatin juridik në vitin 1943, në një artikull të botuar në Revistën Kanadeze të Avokatisë (*Canadian Bar Review*) shkruar nga Sipas John Willis me titull: “Delegatur non postest delegare”, botuar në 31/03/1943. Link: <https://cbr.cba.org/index.php/cbr/article/view/1015/1015>

⁹⁰ *Ramawad v. Canada (Minister of manpower and Immigration)* 2 S.C.R. 375

Gjatë dy lufrave botërore, u verifikua një përmbysje e plotë e maksimës në fjalë, madje dhe e vetë parimit klasik të ndarjes së pushteteve dhe e gjithë doktrinës iluministe që ky parim evokon. Ngjarjet dhe zhvillimet dramatike në Evropën e midis dy luftave botërore provuan sesi përjashtimi nga rregulli mund të kthehet në vetë rregullin e përgjithshëm kur Ekzekutivi, përmes pushtetit të deleguar nga Legjislativi, mund të bëjë dekretligje për të zhbërë vetë Legjislativin (*shih më poshtë rasti gjerman dhe rasti francez*)

Parimi i mos-delegimit të pushtetit të deleguar tek përfaqësuesi, afirmon tre parakushte bazë: 1) *sovrانيتي i takon popullit*; 2) *populli e ushtron sovranitetin e tij vetë ose e delegon atë tek përfaqësuesit e tij*; 3) *këta të fundit ose e ushtrojnë këtë sovranitet të deleguar nga populli, ose e kthejnë atë mbrapsht tek populli*.

Në mënyrë të posaçme në Francë, këto tre parakushte kanë qenë pjesë organike e doktrinës konsitucionale, e cila bazohej në aplikimin strikt të parimit të ndarjes së pastër të pushteteve. Qysh para Luftës I Botërore, ka patur një numër teoricienësh të së drejtës në Francë që janë munduar ta kapërcejnë gjithsesi këtë kufizim doktrinar. Adhémar Esmein⁹¹ shkroi një literaturë të gjerë, mes të cilave, më relevante me objektin e këtij punimi mund të konsiderohet “*Mbi delegimin e pushtetit legjislativ*”, e vitit 1824.

Pavarësisht doktrinës së elaboruar në Francë, parimi i mos-delegimit të pushtetit formën e vet më të plotë e gjeti në SHBA. Arsyet përse Franca filloi të kërkonte mjete konceptual për të modifikuar parimet iluministë të ndarjes dhe kontrollit reciprok të pushteteve, të cilat ajo i kishte themeluar nuk do të trajtohen këtu. Ndoshta një nga arsyet kryesore në këtë rast duhet të kërkuar në faktin se Pushteti Gjyqësor në Francë ka një konceptim të ndryshëm nga ai në SHBA dhe nuk ka mundur dot të afirmojë vetën si një pushtet i cili bën interpretimin incidental, difuz të normës kushtetuese. Në Francë doktrina juridike zhvillohej më shumë jashtë sallave të gjykatave nga teoricienë të së drejtës, në SHBA praktika gjyqësore ka lujtur një rol të rëndësishëm për të fiksuar parimet e përgjithshme, përfshi edhe ato që kanë të bëjnë më ndarjen e pushteteve dhe në rastin konkret me mos-delegimin e tyre⁹².

Tre parakushtet e mos-delegimit të pushtetit kanë gjetur reflektimin e tyre edhe në parimet konstitucionale mbi të cilat ka ecur shqiptar pas 1946-ës. Edhe në Kushtetutën aktuale shqiptare të 1998-ës, afirmohen dy parakushtet e para, por, parakushti i tretë, që është deduksion logjik i dy të parava (edhe për këtë arsye është kusht kumulativ) nuk është

⁹¹ Jean Paul Hippolyte Emmanuel Adhémar Esmein (1 Shkurt 1848 – 22 Korrik 1913) “*Mbi delegimin e pushtetit legjislativ*”, 1824.

⁹² Sidney B. Jacoby “Delegation of Powers and Judicial Review: A Study in Comparative Law”, faqe 881, *Columbia Law Review*, Vol. 36, No. 6 (Jun., 1936),

afirmuar. Parakushti i dytë është gjysëm i materializuar në praktikë, pasi Shqipëria nuk kaplotësuar akoma vakumin ligjor që lidhet me një kuadër ligjor të posaçëm për ushtrimin e drejtpërdrejtë të sovranitetit përmes mjeteve referendare apo nismës ligjore të 20 mijë zgjedhësve. I vetmi referendum i organizuar në RSH ka qenë në fakt plebishiti adoptues i kushtetutës së 1998, i cili u realizuar nga Lart-Poshte si nismë direkte e Kuvendit. Çdo përpjekje e mëtejshme për të realizuar referendum nga Poshtë-Lart, si në nivel qëndror ashtu dhe vendor ka dështuar në historinë e vonë të shtetit shqiptar të rithemeluar mbi një kushtetutë demokratike.

Sa i takon parakushtin të tretë, fakti është se vetë Kushtetuta ka lejuar në ushtrimin e kompetencave përjashtimore nga një degë tjetër, pushtetin Ekzekutiv (neni 101). Në rastin konkret, sfera e dabitit doktrinar është e pa-ezauruar, madje me gjasë s'ka për t'u ezauruar as në të ardhmen e afërt, pasi Kushtetuta shqiptare e 98-ës, përveçse një ligji i miratuar nga Kuvendi, është edhe një akt juridik normativ i ratifikuar me referendum, plebishit aprovues në këtë rast. Neni 101 i kushtetutës shqiptare, i cili lejon ushtrimin e kompetencave përjashtimore legjislativ mund të konsiderohet si një delegim direkt nga sovrani (i cili ka shprehur më parë vullnetin e tim me referendum), po aq sa edhe një delegim i pushteti ligjvënës nga vetë Ligjvënësi tek dega Ekzekutive.

Kushtetutat e sotme, sidomos ato të hartuar në Evropë pas rënies së kumunizimit, kanë patur prirjen për "të koncensionuar" funksione ligjvënëse tek Ekzekutivi/Qeveria, duke parashikuar shprehimisht raste kur kjo e fundit mund të nxjerrë dekret-ligje. Një pjesë e kushtetutave të reja që u hartuan pas rënies së komunizimit në vendet e Evropës Lindore, ku bën pjesë edhe Shqipëria, kanë tentuar të "shkathtësojnë" funksionet qeveritare duke iu njohur, apo më mirë duke iu lejuar në praktikë edhe "shfrytëzim" në fushën e rezervës ligjore të legjislativit. Madje këto prerrogativa janë "liberalizuar" edhe në atë që konsiderohet rezerve klasike e legjislativit, sikurse është *buxheti dhe ndryshimi i tij*. Në rastin e Shqipërisë, ndryshimi i buxhetit të shtetit me ANFL është tashmë një praktikë e përvitshme. Me ANFL nr. 5/2013, Ekzekutivi (Qeveria) "legjitimoi" veten të pezullonte deri dhe efektet e një ligji organik të Kuvendit, i cili për më tepër ishte miratuar sipas parashikimet specifike që përmban neni 81 i Kushtetutës (*shih më poshtë trajtimin e rastit*).

Për të mbajtur nën kontroll ligjbërjen ekzekutive, sisteme të ndryshme kanë adoptuar mënyra kontrolli të larmishme, të cilat përfshijnë autorizimin me ligj të posaçëm (zakonisht me afat dhe objekt të përcaktuar), delegimin e kompetencës legjislativ (kjo mund të jetë për një afat kohor të përcaktuar), autorizimin kushtetues me kusht të përcaktuar, ratifikimin legjislativ (ligji adoptues) apo edhe kontrollin kushtetues, para ratifikimit legjislativ (ex-ante) apo pas ratifikimit (ex-post). Në disa rende të tjera juridike dhe në kontekste historike të caktuara, dega e ekzekutivit ka arritur të sigurojë një autonomi të konsiderueshme, madje edhe totale në nxjerrjen e dekretligjeve. Një pjesë e këtyre praktikave janë analizuar në nën-kapitujt e mëposhtëm.

4.3. Autorizimi dhe Aktet Mundësuese (Autorizuese)

Autorizimi i pushtetit ekzekutiv për të nxjerrë dekret-ligje është një praktikë që haset si në sistemin kontinental të së drejtës ashtu dhe në sistemin *common law*. Kjo praktikë autorizuese ka njohur pak ndryshime në dy shekujt e fundit dhe sot është prezente ende në disa prej demokracive të konsoliduara, qofshin këto presidenciale apo parlamentare. Në Itali psh, qeveria nuk mund të nxjerrë dekrete me fuqinë e ligjit pa autorizim nga dhomat e parlamentit. Në SHBA, Kongresi autorizon shtetet e federatës që të ndërmarrin iniciativa kushtetuese në nivel shteti përmes akteve mundësuese (**enabling act**). Këto akte mundësuese janë ligje në kuptimin formal dhe material të fjalës, të cilat i nënshtrohen procedurës së rregullt parlamentare dhe përmes të cilave, pushteti legjislativ autorizon legjitimitet dhe kompetence tek një pushtet tjetër që ky të nxërrojë më pas akte normative me natyrë juridike.

Efektet e akteve mundësuese janë të larmishme nga njëri vend në tjetrin. Në SHBA, një akt mundësues është një ligj (*statute*) që nxirret nga Kongresi (Dhoma e Përfaqësuesve) përmes të cilit autorizohen njerëzit e një territori të caktuar që të përpilojnë një projekt kushtetues shtetëror (në kuptimin jo federal), si një hap drejt pranimit të tyre në Federatë (Union). Akti mundësues i Kongresit në këtë rast detajon një mekanizëm përmes të cilit një territor do të pranohet tashmë si një shtet, pasi të jetë ratifikuar më parë kushtetuta e tyre tashmë nga kongresi (pasi të jetë njohur edhe zgjedhje e zyrtarëve që drejtojnë atë shtet).

Në rastin e SHBA, aktet mundësuese të Kongresit mund të përmbajnë jo vetëm lejime, por edhe kufizime. Shtetit të Nevadës iu kërkua nëpërmes një akti mundësues të braktiste format e sklavërimit dhe të shërbimit të pavullnetshëm dhe të garantone lirinë e besimi për të gjithë banorët e saj⁹³. Në vitin 1866, Kongresi refuzoi draft-Kushtetutën e shtetit të Nebraskës, sepse ajo limitonte votën e të bardhëve (në rastin konkret të burrave). Akti i fundit mundësues i këtij tipi ka qenë pranimi i shtetit të Arizonës dhe NeW Mexico në Union nga Kongresi amerikan (1910)⁹⁴.

Në Venezuelë (republikë presidenciale në Amerikën Latine), akti mundësues referon apo delegon pushtet tek Presidenti për të qeverisur përmes dekretëve për çështje të caktuara. Akte të tilla janë nxjerrë në rastin e presidentëve Rómulo Betancourt (1959), Carlos Andrés Pérez (1974), Jaime Lusinchi (1984), Ramón José Velásquez (1993) and Rafael Caldera (1994). Presidenti Pérez nxorri më shumë se 3000 dekrete në ushtrim të fuqive

⁹³ Titulli i dokumentit original: Act of Congress (1864) enabling the people of Nevada to form a constitution and state government. Burimi / link:

<https://www.leg.state.nv.us/Division/Research/Library/Documents/HistDocs/1864Act.pdf>

⁹⁴ Burimi online: Piecemeal Amendment of the Constitution of New Mexico 1911 to 2006, Seventeenth Revision, January 2007, New Mexico Legislative Council Service

legjislative të deleguara⁹⁵. Në vitin 2000, një ligj i tillë (akt mundësues) autorizoi Hugo Chávez të kryente funksione ligjvënëse në fushën e ekonomisë, ri-organizimit të ministrive qeveritare si dhe në fushën e luftës nda kriminalitetit për një vit. Pavarësisht se iu dhanë fuqi legjislative kaq të zgjeruara, Chávez nuk i përdori ato deri pothuajse në prag të skadimit të afatit të aktit mundësues, moment në të cilin ai vendosi të nxirrte 49 dekrete, në një frekuencë të lartë, njëra pas tjetrës, shumë prej të cilave u panë me kritikizëm të thellë. Në vitin 2007, një tjetër akt mundësues i delegoi Presidentit Chaves të drejtën për të qeverisur me dekrete presidenciale në fushën e ekonomisë së vendit si dhe për çështje sociale, territorial, të mbrojtjes dhe madje edhe të shkencës. Gjithashtu ai autorizojë të nxirrte dekret-ligje për të rregulluar kontrollin mbi Transportin, pjesëmarrjen e publikut në qeverisje, rregulla për qeverisjen e institucioneve të shtetit, etj⁹⁶.

4.4. Aktet Mundësuese në Francë dhe në Gjermani midis dy lufrave botërore

Lufta I Botërore, për shkak të natyrë së jashtëzakonshme të një konflikti me përmasa globale mes shteteve (shtete-kombe në shumicën dërrmuese), solli aktivizim të befasishtëm të instrumentit legjislativ përjashtimor. Në Luftën I Botërore dhe pas saj, përdorimi i fuqive legjislative përjashtimore u përhaq aq shumë në Europë sa që teoricienë të së drejtës konsitucionale⁹⁷ filluan të hiqnin dorë nga doktrina e supremacisë parlamenetae.

Në këtë periudhë historike, parimi *delegatus non potest delegare* u kthye praktikisht në të kundërtën e tij. Në Gjermani dhe në Francë, qeveritë ushtruan me një trend rritës kompetenca mirëfilli legjislative që nga nisja e Luftës I Botërore e deri në përfundim të Luftës II Botërore, fillimisht duke marrë autorizimin nga Parlamenti përmes “Akteve Mundësuese” dhe më pas, duke e marrë të mirëqenë që e drejta për të nxjerrë dekret-ligje nuk ishte një përjashtim nga rregulli, por vetë rregulli. Situata politike e kësaj kohë, karakterizohet kryesisht nga fakti se të gjitha shtetet, qoftë kushtetuese, autoritare apo diktatoriale, manifestojnë apo afirmojnë në të gjithë veprimet e tyre me natyrë juridike domosdoshmërinë e një dinamizmi politik i cili në praktikë përbën një bashkim pak a shumë të plotë të funksioneve legjislative dhe ekzekutive. Si pasojë e kësaj, në këtë periudhë, tjetërsohet dallimi tradicional substancial apo cilësor ndërmjet procesit ligjvënës, që është hartimi, miratimi dhe sanksionimi i ligjit dhe Ekzekutivit, Qeveria integron shtetin si në terma të ligjbërjes ashtu edhe të administrimit.

⁹⁵ Crisp, Brian F. (1998), "Presidential Decree Authority in Venezuela", in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart (eds, 1998), *Executive decree authority*, Cambridge University Press. Fq. 150

⁹⁶ Burimi/link "Rule by decree passed for Chavez". BBC News.

⁹⁷ S. B. Jacoby, "Delegation of Powers and Judicial Review," *Revista Ligjore e Kolumbia* (1936), fq. 871-907.

4.4.1. Rasti i Gjermanisë, Republika e Waimarit dhe Reich-u i Tretë

Republika e **Waimarit** (*Weimarer Republik*) është një referim jo-zyrtar historik për shtetin Gjerman ndërmjet viteve 1919 dhe 1933. Emri rrjedh nga qyteti i Weimar, ku zhvilloi punimin edhe Asambleja Kushtetuese. Emri zyrtar i shteti është gjithsesi Raihu Gjerman (*Deutsches Reich*), i cili mbeti i pandryshuar që nga viti 1871 kur u fiksua për herë të parë. Republika ishte e tipit gjysëm-presidencial dhe doli pas asaj që konsiderohet si Revolucioni Gjerman i viti 1918-19.

Nga viti 1933 deri 1943 emri zyrtar i shtetit u bë *Deutsches Reich*. Nga viti 1943 deri në 1945-ën ai refererohej zyrtarisht edhe si dhe *Großdeutsches Reich* ("Raihu i Madh Gjerman"). Periudha 1933-1945 njihet ndryshe edhe si Raihu i Trete (*Drittes Reich*) apo si periudha e Nacional Socializmit (*Germanisht: Zeit des Nationalsozialismus*, shkurt: *NS-Zeit*). Për efekt të analizës së mëposhtme, do të përdoren vetëm dy koncepte baze referuese: Republika e Waimarit dhe/ose Reich-u i Tretë.

Në rastin e Gjermanisë, kompetencat legjislative përjashtimore të cilat autorizoheshin me si nga vetë kushtetuta ashtu edhe nga "akte mundësuese" të vetë parlamentit çuan deri në përbysjen e plotë të rendin kushtetues dhe më pas edhe instalimin në pushtet të nazizmit si formë totalitare e organizimit shtetëror. Rasti gjerman meriton një analizë të posaçme në këtë punim doktoral, për vetë specifikën që ai përmban, por edhe si shembulli më ilustrues sa i takon rrezikut të madh që mbart "delegimi" i prerrogativave të pushtetit legjislativ.

Në Gjermani, akti i parë i këtij lloji daton në 4 Gusht 1914, menjëherë pas shpërthimit të konfliktit të Luftës së parë Botërore. Përmes votës së Social-Demokratëve, Reichstag (Parlamenti Gjerman) dha dakortësinë e tij për t'i kaluar Qeverisë disa pushtete me natyrë legjislative për të marrë masa, kryesisht me karakter ekonomik, gjatë viteve të luftës⁹⁸. Mbi bazën e këtyre akteve autorizuese parlamentare, qeveria mund të nxirrte më pas dekret-ligje, të cilat ishin në kuptimin material ligje mirëfilli. Gjatë kësaj kohe Reichstag-u gjerman, nxorri disa akte mundësuese, dhe qindra dekretligje qeveritare të cilat i pasuan ato.

Në Republikën e Weimar (1919–1933), pati disa akte mundësuese (autorizuse): tre në 1919; një në 1920 dhe një 1921, tre në 1923, një në 1926 dhe një tjetër në 1927. Akti Mundësues i 24 Shkurtit 1923, fillimisht përmbante limitime kohore (deri në 1 Qershor 1923), por më pas afati i efekteve juridike të tij u shty deri në 31 Tetor. Me anë të këtij akti mundësues. Legjislativi autorizoi apo lejoi kabinetin qeveritar "të vishte" fuqi legjislative

⁹⁸ Karl Loewensteini, titulli në origjinal "The Balance between Legislative and Executive Power," Universiteti i Çikagos Revista Ligjore (1938), fq. 566-608,

për t'i rezistuar pushtimit të Reich-ut. Pati gjithashtu një akt tjetër mundësues 13 Tetor 1923 dhe më pas një tjetër në 8 Dhjetor 1923 të cilat zgjatën në kuptimin e fuqisë së tyre juridike deri në shpërberjen e Reichstag në 13 Mars 1924⁹⁹.

Në rastin e Republikës së Weimar megjithatë nuk është i rëndësishëm aq shumë numri i akteve autorizuese apo dekretligjeve, sa sa kuptimi i vetë mekanizmit kushtetues që çoi Republikën drejt Diktaturës. Ky mekanizëm u instalua në nenin 48 të Kushtetutës gjermane. Ky nen e lejonte Presidentin, në rrethana të caktuara, të merrte masa emergjente pa pëlqimin paraprak të Reichstag. Kjo fuqi realizohej përmes hatimit dhe shpalljes së "dekreteve emergjente"¹⁰⁰.

Vetë neni 48 nuk e përcaktonte llojin e emergjencës që do të justifikonte përdorimin e instrumentit të dekreteve presidenciale. Megjithatë, një pushtet legjislativ i tillë presidencial i brendshëm ishte qartë i nënkuptuar, pasi neni 48 shprehimisht i dha Reichstag fuqinë për të anuluar dekretin e emergjencës vetëm me një shumicë të thjeshtë votash. Kjo fuqi parlamentare nënkuptonte se një dekret, mund të ndikojë në funksionin kushtetues të Reichstag-ut. Disa autorë kanë argumentuar se ishte pikërisht grabitja e kompetencës ekskluzive të legjislativit gjerman nga pushtete të tjera të cilat çuan në vdekjen e Republikës së parë demokratike gjermane¹⁰¹.

Të tjerë autorë¹⁰² kanë argumentuar megjithatë se neni 48 ishte një pasojë e vetë Luftës I Botërore në të cilën Gjermania u përfshi për të dalë më pas edhe humbësja e saj më e madhe. Artikulimi i nevojës për të përfshirë nenin 48 në formën e tij përfundimtare ishte shumë i ndikuar nga rrethanat e viti 1919 dhe nga përvojat e mëparshme gjermane me qeverisjen emergjente se sa ishte produkt i një shqyrtimi teorik mirëfilli midis hartuesve të kushtetutës. Është fakt se diskutimi kushtetues dhe vetë asambleja ishin produkt i proceseve demokratike të mirëfillta. Sipas Frederick M. Watkins, "Neni 48 u ngrit nga nevoja e vetë kohës dhe jo nga konsideratat teorike ndaj problemit"¹⁰³ [të ndarjes së pushteteve].

⁹⁹ Një listë e 233 dekreteve të nxjerra në bazë të nenit 48 deri në shtator 1932 mund të gjenden në punimet e Lindsay Rogers: "Institucionet Politike Gjermane dhe Neni 48," Pol. Sci. Q., XLVTI (1932), fq.57f, si dhe 583-594.

Disa nga dekretet e lëshuara nga qeveria e Hitlerit në bazë të nenit 48 janë dhënë në J. K. Pollock dhe H. J. Heneman: Dekretet e Hitlerit (Ann Arbor, 1934).

¹⁰⁰ Në gjermanisht: *Notverordnungen* (shënim i autorit)

¹⁰¹ Hans Mommsen "Ngritja dhe Rënia e Demokracisë së Weimar" (1998). UNC Press. fq. 57–58. ISBN 0-8078-4721-6.

¹⁰² Shih gjithashtu edhe Fritz Poetzsch-Heffter, "Tre artikujt", secili prej tyre me titull "Vom Staatsleben unter der Weimar er Verfassung" vols xui, fq.i4i-i47, xvn, fq.99, dhe xxi, fq.i29-i3i.

¹⁰³ Frederick M. Watkins, "Constitutional Dictatorship, fq 33

Në 1923, Qeveria i ushtroi presion Parlamentit duke e kërcënuar se, në rast se nuk do të bënin shumicë të cilësuar për të kaluar aktet mundësuese (që do të autorizonin atë vetë të nxirrte dekrete me fuqinë e ligjit për t'i rezistuar Pushtimit të Ruhrit), ajo do të aktivizonte mekanizmin e dekreteve diktatoriale presidenciale të emergjencës¹⁰⁴. Në mars 1924, Reichstag gjerman donte të fuste në diskutim parlamentar heqjen e fuqisë për të nxjerrë dekrete nga ana e Qeverisë, e drejtë e cila iu dha asaj me një akt mundësues në Shkurt të po atij viti. Presidenti Friedrich Ebert shpërndau Parlamentin për të shmangur diskutimet mbi këtë çështje dhe bashkë me to edhe rrezikun për të revokuar autorizimin legjislativ dhënë qeverisë për të nxjerrë ajo dekret-ligje.

Në vitet që pasuan, me radikalizimin e partisë nacionaliste (DNVP) në 1928 dhe me ngritjen e Partisë Naziste (1930), qeveritë në gjermani dështuan sistematikisht të grumbulloni në parlament 2/3 e votave që kërkoheshin për të marrë autorizim legjislativ (akt Mundësues) çka i bënte të mundur Ekzekutivit (Qeverisë) të nxjirrte dekrete-ligje.

Ndërkohë, kancelari Heinrich Brüning (1930–1932) disponoi gjithashtu përmes dekreteve presidenciale, një tjetër formë e kompetencave përjashtimore legjislative, për të zëvendësuar përmes tyre një pjesë të konsiderueshme të legjislacionit të zakonshëm që kishte nxjerrë Parlamenti në rrugë formale legjislative.

Aktet mundësuese tashmë, nga përjashtim ishin, kthyer në rregull që nuk guxonte më askush ta sfidonte. Precedent i rrezikshëm tashmë ishte vendosur përfundimisht në Gjermani, e cila po rreshkiste në totalitarizëm me shpejtësi. Ai do të shperthente pas pak vitesh edhe Luftën e dytë Botërore e cila ka si pikënisje të vet një luftë të brendshme legjislative, misioni i së cilës ishte asgjësimi i parimit klasik të ndarjes së pushteteve.

Është me interes të theksohet se dekrete presidenciale ishin absolute dhe e anulonin veprimtarinë legjislative në Gjermaninë e para Luftës së dytë Botërore. Për këtë arsye, vetë Parlamenti kishte një preference për aktet mundësuese që adresonin ose më mirë, përzgjidhnin Ekzekutivin si bartës të funksioneve të tij ligjvënës. Kjo preference buronte nga perceptimi se dekret-ligjet e nxjerra nga qeveria ishin me pak diktatoriale dhe më pak antikushtetuese, krahasuar me dekretet presidenciale. Një tjetër arsye që parlamenti preferonte dekretligjet qeveritare përballë dekreteve presidenciale ishte edhe fakti se të parat ishin të kufizuara në kohë dhe përmbanin gjithsesi një formulë ndërveprimi midis ekzekutivit dhe legjislativit përmes komiteteve të posaçme që ngrinte ky i fundit në këto raste.

Këto praktika gradualisht dobësuan pozitën e pushtetit ligjvënës, deri sa çuan në asgjësimin e tij të plotë dhe bashkë me të edhe të Republikës së Weimar-it. Doktrina e supremacisë

¹⁰⁴ në anglisht: *presidential emergency dictatorial decrees*, në gjermanisht: *Notverordnungen*

legjislative preku fundin e saj në Gjermani me atë që njihet në histori si “Akti Mundësues i vitit 1933”. Fjala në gjermanisht “*Ermächtigungsgesetz*” i referohet përgjithësisht këtij akti, ndërkohë që emri zyrtar dhe i plotë i tij ishte “Ligji Mundësues për të korrigjuar ankthin e Popullit dhe Raihut” (në gjermanisht: *Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*). Ky akt u bë themeli mbi të cilin Hitleri ngriti planin e tij për “krizën e pushtetit”. Nisur nga rrethana se Republika e Waimarit ishte gjysëm-presidenciale, Hitleri përdori fillimisht postin e presidentit për të interpretuar planin e tij.

Më 30 janar 1933, Adolf Hitleri u emërua kancelar i Gjermanisë. ai thirri zgjedhjet për 5 mars. Gjashtë ditë para zgjedhjeve, më 27 shkurt, zjarri i Reichstag dëmtoi Parlamentin në Berlin. Duke pretenduar se zjarri ishte hapi i parë në një revolucion komunist, nazistët e përdorën si pretekst për të marrë Presidentin, Hindenburg, për të nënshkruar Dekretin e Zjarrit të Reichstag, zyrtarisht Rregullorja e Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat (Dekreti Presidential për Mbrojtja e Njerëzve dhe e Shtetit).

Sipas dekretit të lëshuar nga Hindenburg në bazë të nenit 48, qeverisë i është dhënë autoritet të kufizojë të drejtat kushtetuese duke përfshirë *habeas corpus*, shprehjen e lirë të opinionit, lirinë e shtypit, të drejtat e kuvendit dhe privatësinë e postës, telegrafike dhe telefonike komunikimit. Kufizimet kushtetuese në kërkimet dhe konfiskimin e pronës u pezulluan gjithashtu.

Ligji u miratua nga Reichstag (takimi në Kroll Opera House), ku anëtarët jo-nazistë u rrethuan dhe u kërcënuan nga anëtarët e SA dhe SS. Komunistët tashmë ishin të shtypur dhe nuk u lejuan të ishin të pranishëm ose të votonin. Disa social-demokratë u mbajtën gjithashtu larg. Në fund, shumica e të pranishmëve votuan për aktin, me përjashtim të Social Demokratëve, të cilët votuan kundër tij¹⁰⁵. Ndryshe nga, fjala vjen, **akti mundësues** i Wilhelm Marx në 1923 që limitonte ushtrimin e pushteti legjislativ nga Ekzekutive vetëm për disa muaj, Akti Mundësues i Hitlerit në vitin 1933 (më poshtë edhe Akti i Hitlerit), i njihte qeverisë së tij të drejtën për të nxjerrë dekretligjet e saj për një afat 4-vjeçar¹⁰⁶. Ky akt mundësues, i nënshkruar nga Presidenti Paul Von Hindenburg autorizonte qeverinë e Hitlerit të miratonte ligje mirëfilli, në kuptimin formal dhe material të termit. Po ashtu Qeveria, sipas këtij akti mundësues mund të nënshkruante traktate dhe marrëveshje me vende të tjera, madje të nxirrte ligje të cilat mund të devijonin edhe prej vetë kushtetutës gjermane. Nuk kishte limite tematike mbi të cilat qeveria të mund të kufizonte vetveten në ushtrimin e kësaj kompetence “përjashtimore”. Kuptimi i rezervës ligjore të parlamentit u shpërbë tërësisht; praktikisht pushteti legjislativ u unifikuan me pushtetin ekzekutiv. As

¹⁰⁵ Alison Kitson, titulli në Origjinal “*Germany, 1858-1990: Hope, Terror, and Revival*”, fq. 153-154 (Oxford U. Press 2001).

¹⁰⁶ Burimi: <http://blogs.britannica.com/2007/03/the-reichstag-fire-and-the-enabling-act/>

komitetet e posaçme të Parlamentit, Reichstag edhe Reichsrat (organi i përbashkët i shteteve rajonale gjermane) nuk kishin më të drejtë për të kontrolluar /anulluar këto ligje¹⁰⁷.

Hitleri iu referua në këtë rast neni 48 të Kushtetutës së Weimarit, sapo ai u caktua kancelar në vitin 1933 për të pezulluar garancitë kushtetuese për të drejtat themelore të parashikuara në nenet: 114 (*habeas corpus*), 115 (paprekshmëria e banesës), 117 (fshehtësia e korrespondencës), 118 (liria e fjalës dhe e shtypit), 123 (e drejta e tubimit), 124 (e drejta e mbledhjes dhe organizimit) dhe 153 (garantimi i pronës private) apo procedura e rishikimit të kushtetutës nga zbatimi formal i të cilës u miratua një ligj kushtetues më 24 mars 1933 (akt autorizues), që në nenin 2 i jepte të drejtën qeverisë federale që në rast nevojë të miratonte ligje të cilat mund të devijonin nga parashikimet kushtetuese për sa kohë që nuk ndikonin në institucionet e Reichtag dhe Reichsrat dhe nuk cënonin të drejtat e Presidentit. Dekreti i Zjarrit të Reichstag mbeti në fuqi për 12 vite rrjesht, gjatë gjithë epokës naziste.

Në vitin 1934, pas vdekjes së Presidentit Hindenburg, Adolf Hitler, tashmë kancelar, mori edhe funksionet e Presidenti, por nuk e përdorte zakonisht titullin por preferonte të quhej Führer und Reichskanzler (" Udhëheqësi dhe Reich Kancelari "). Po në viti 1934 Hitleri e shkeli tre here nenin 2 të aktit mundësues që ai vetë kishte siguruar për të qeverisur me dekretligje të Ekzekutivit. Ndaj tij megjithatë nuk pati asnjë padi gjyqësore, meqë edhe vetë ligji kushtetues nuk parashikonte ndonjë masë nëse kancelari e shkelte nenin 2.

I gjithë ky proces "pushtimi kompetencash" erdhi në mënyrë legale, pa shkelur asnjë ligj të vendit, por thjesht dhe vetëm duke aktivizuar mekanizmin e kompetencës përjashtimore për të nxjerrë dekrete me fuqinë e ligjit, pasi parlamenti e kishte autorizuar apo deleguar këtë kompetencë. Hitleri praktikisht hipi në pushtet duke uzurpuar kompetencat legjislative përmes një akti mundësues të vetë Parlamentit dhe madje të vetë Kushtetutës Liberale të Republikës së Weimarit. Nenet 41 deri në 59 të kësaj kushtetute demokratike përshkruanin detyrat e Presidentit, përfshirë marrdhënien midis tij dhe Ministrisë Nacionale dhe Kancelarit. Neni 48 i këtij kapitulli parashikonte shprehimisht se: *"Nëse siguria dhe rendi publik janë të shqetësuar ose të rrezikuar seriozisht brenda Rajhut Gjerman, Presidenti i Rajhut mund të marrë masat e nevojshme për rivendosjen e tyre, duke ndërhyrë nëse ka nevojë me ndihmën e forcave të armatosura"*. Ai lejote gjithashtu Presidentin të pezullonte liritë civile të garantuara me Kushtetutën e Weimarit.

Hitleri finalizoi një proces i cili kishte lindur që në Luftën e Parë Botërore. Që me mbarimin e saj, juristët gjermanë u impenjuan shumë të gjenin një hapësirë për të ripërcaktuar funksionin ekzekutiv. Në vitin 1923, në Gjermani lindi edhe një debat me natyrë

¹⁰⁷ Mason, K. J. Titulli në origjinal: *Republic to Reich: A History of Germany 1918-1945*. Redaktor: Tony Taylor, 1943. McGraw-Hill 2013

konstitucionale lidhur me çështjet e kompetencave përjashtimore¹⁰⁸. Por ekspertët që u thirrën për interpretim në atë kohë arsyetuan se Aktet Mundësuese duhet të pranoheshin për shkak se ishin pranuar (miratuar) nga dy të tretat e Parlamentit, e njëjta shumicë e cilësuar që Kushtetuta parashikonte për të ndërmarrë edhe vetë ndryshimin e Kushtetutës Gjermane.

Ka një konkluzion të pranuar gjerësisht mes studiuesve të kësaj periudhe sipas të cilit Neni 48 solli kolapsion e Republikës së Weimar-it. Zakonet e qeverisjes me anë të dekretit dhe jo legjislacionit e dobësuan fuqinë e Reichstag-ut, si dhe besimin e publikut në sistemin që përshkruante Kushtetuta e Weimar-it. Qeverisje përmes dekreteve presidenciale u bë një zakon i vështirë për t'u çrrënjësuar. Presidenti Hindenburg nxorri gjashtëdhjetë dekret-ligje vetëm në vitin 1932. Para tij, Presidenti Friedrich Ebert përdori artikullin 48 gjashtëdhjetë e tre herë në 1923-24 vetëm për t'u marrë me rreziqet kritike ekonomike me të cilat ballafaqohet Gjermania¹⁰⁹. Megjithatë, çdo herë ai u kthye fuqitë e tij diktatoriale pas një kohe të shkurtër.

Lufta II Botërore ishte ndër të tjera edhe pasojë e shkatërrimit gradual të rendit kushtetues të bazuar në parimin e ndarjes së pushtetit. Përqëndrimi në një dorë i të gjitha pushteteve përpara se lufta të shpërthente me të gjithë intensitetin e saj është një fakt i cili nuk mund të mohohet. Edhe intensifikimi i totalitarizmit dhe kalimi i tij në formën më virulente gjatë regjimit nazist të Hitlerit është një tjetër tregues, po të krahasohet me Luftën I Botërore.

Edhe nëse pranojmë premisën e kundërt, sipas së cilës vetë situatat e jashtëzakonshme që prodhuan luftën e diktuan domosdoshmërinë për ushtrimin masiv të kompetencave përjashtimore deri në asgjësim të pushtetit legjislativ, përsëri fakti se rruga drejt luftës apo drejt autoritarizmit u shtrua përmes kompetencave përjashtimore nuk mund të mohohet.

Dispozitat e Ligjit Themelor Gjerman të vitit 1949 për caktimin e Kancelarit apo vendosja e kufizimeve absolute në procesin e rishikimit të tij, përfaqësojnë një përpjekje të thellë reflektuese për të ndrequr problemet që u bënë shkak për vendosjen e sundimit nazist përmes përdorimit të dispozitave të Kushtetutës liberal-demokrate të Weimar-it. Ky kthim kursi 180 gradë drejt restaurimit të parimit të ndarjes së pushteteve dhe mos-ushtimit të kompetencave përjashtimore dikton njohjen e lidhjes shkakësore midis intensitetit të ushtimit të kompetencave legjislative përjashtimore dhe absolutizmit si formë qeverisjeje. Tirania apo despotizmi mund të zhvillohet edhe në terrenin konstitucional liberal, mjafton që të godasë pikërisht parimin bazë mbi të cilin qëndron ky i fundit: ndarjen e pushteteve dhe ushtimit të kompetencave funksionale respektive. Shembulli i Gjermanisë, por edhe i Francës që do analizojmë më poshtë e përforcon këtë konkluzion.

¹⁰⁸ Daniel Hefflebower, titulli në origjinal: "The Präsidialregierung, 1930-1933 The Executive Branch of the Weimar Government and the Dismantling of the Republic", faqja 28-54, University of Michigan, Botuar artikulli në 20 Prill 2010.

¹⁰⁹ Holocaust Encyclopedia. Original Link: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/article-48>

4.4.2. Aktet mundësuese në Francë dhe rënia e Republikës së Tretë

Analizimi i ndërveprimit konsitucional në Francë midis degës Legjislative dhe asaj Ekzekutive paraqet interes të posaçëm pasi ajo shpesh referohet edhe si republika e parë konsitucionale në Europë pasi Revolucion Francez. Në fakt, Kushtetuta franceze e cila u miratua në 3 shtator 1791 është në fakt e dyta në Europë pas asaj të Polonisë e cila adoptoi aktin e parë themeltar në 3 maj 1791. Është interesant të theksohet fakti fakti se kushtetuta e parë në botë konsiderohet të jetë Kushtetuta Amerikane e cila u miratua në vitin 1787. Akti i jashtëzakonshëm i hartimit dhe adoptimit të kushtetutës së parë në botë pasoi revolucionin Amerikan për pavarësi nga Kurora Britanike.

Ndoshta besimi i përgjithshëm se Franca bëri kushtetutën e parë në Europë lidhet me faktin se ajo gjithashtu realizoi Revolucionin Francez i cila pati ndikim të jashtëzakonshëm në kontinentin e vjetër. Megjithatë shteti Francës jo pa meritë është pikë referimi në teorinë e shtetit konsitucional, për shkak të parimeve iluministe të cilat gjetën reflektim në aktin themeltar të një republike dekratike që zëvendësoi regjimin despotik monarkik bazuar në idenë e ndarjes së pushteteve.

Në periudhën e Luftës I Botërore dhe pas saj, edhe në Francë, si në shumicën e vendeve të Europës Perëndimore, përdorimi i kompetencave të jashtëzakonshme nga ekzekutivi për qëllime legjislative u mjaft i përhapur. Teoricienët e së drejtës në francë ishin të parët të cilët filluan të hulumtonin për gjetjen e rrugëdaljes nga doktrina e epërsisë së ligjvënësit si burim i vetëm i së drejtës. Baza kushtetuese për këto kompetenca të jashtëzakonshme “kërkohej” në dy plane: ose që parlamenti të mund të autorizote qeverinë që të ushtronte disa funksione të caktuara ligjvënëse me anë të delegimit me ligj; ose që disa dispozita të caktuara në Kushtetutë të mund të interpretoheshin se i japin Ekzekutivit të drejtën që në rrethana të caktuara jo vetëm të marrë hapa të veçantë administrativë, por edhe të nxjerrë rregulla me një karakter më përgjithshëm¹¹⁰. Me fjalë të tjera, nëse vetë akti themeltar nuk përmban parashikime për funksione legjislative përjashtimore për Ekzekutivin, vetë organi Legjislativ të dispononte me ligj të posaçëm që këto funksione të ushtroheshin nga një pushtet jashtë tij.

Në Francë, asnjë kompetencë kushtetuese e rasteve të urgjencës nuk ishte parashikuar në ligjet "organike" të vitit 1875, që të mund të shërbente si një pikënisje për një aktivitet të pavarur ligjbërës nga dega Ekzekutive. Një ligj i datës 3 Prill 1878, përcaktonte me më shumë detaje kushtet në të cilat mund të shpallej gjendja a shtet-rrethimit, shoqëruar me dispozita të hollësishme për mbikëqyrjen parlamentare. Ky statut (*ligj*) megjithatë nuk e

¹¹⁰ F. M. Watkins, "Diktatura Kushtetuese," në Friedrich dhe Mason (editoret), Politikat Publike (Kembrixh, 1940), f.355. Link: https://archive.org/stream/constitutional031287mbp/constitutional031287mbp_djvu.txt

lejonte qeverinë të nxirrte rregulla me karakter të përgjithshëm në fusha të tjera që mund të kërkonin rregullim me ligj të marrdhënieve¹¹¹.

Teoria e "gjendjes së nevojës", e cila përdoret ndonjëherë edhe për të justifikuar aktivitetin e qeverisë në fushat që i janë rezervuar ligjvënësit, e ka pikënisjen dhe referon pikërisht gjendjen e shtet-rrerthimi, pra një situatë absolutisht e jashtëzakonshme me të cilën një qeveri mund të përballet. Por kjo pikënisje u favorizua për një elaborim të mëtejshëm nga Këshilli i Shtetit në periudhën menjëherë pas luftës, në mënyrë që ai të mund të linte në fuqi masa që qeveria kishte marrë gjatë luftës, të cilat vinin në kundërshtim me kufizimet statutoare në interes të mirëqenies kombëtare¹¹².

I ashtuquajtur *Praesidialregierung*¹¹³ (mundësia e Ekzekutivit të cilit nuk i nevojitej votë-besim parlamentar për të bërë dekrete) që teoricienët gjermanë të së drejtës në periudhën para-Hitlerit u përpoqën aq shumë që ta legjitimonin, nuk kishte asnjë bazë ligjore në Francë. Ndoshta për këtë rrethanë, historia e akteve autorizuese Franceze fillon, në mënyrë mjaft interesante, me dështime. Në Dhjetor të vitit 1916, qeveria e Briand kërkoi të kishte pushtet/legjitimitet për të nxjerrë të gjitha dekretet e nevojshme për zhvillimin e luftës, por u detyrua ta braktiste projekt-ligjin përballë një armiqësie të dukshme të Dhomës¹¹⁴.

Në vitin 1924, kryeministri francez Poincaré synoi të argumentonte se, është në interesin e qeverisjes parlamentare që Dhoma ndonjëherë të pranojë një kufizim të përkohshëm të të drejtave të saj kushtetuese. Kur ekonomitë duhet të bëhen me shpejtësi, pretendonte ai, Parlamenti humbet një kohë të çmuar për shkak të interesave konfliktuese dhe debateve të gjata¹¹⁵. Megjithatë, Poincaré, binte dakort në kufizimin lëndor të fushës në të cilën qeveria mund të nxirrte dekrete¹¹⁶. Një opozitë e fortë erdhi jo vetëm nga e majta ekstreme, por

¹¹¹ Otto Kirchheimer, titulli në origjinal: "Decree powers and constitutional law in France under the Third Republic", fq. 1104, Institute of Social Research, New York City

¹¹² Shih, vendimi në çështjen Heyri & të shtypur në M. Hauriou, Jurisprudence Administrative (Paris, 1929), I, fq. 78. Por zbatimi mbeti i kufizuar në çështjet që lindin nga urgjencat e luftës.

Në Coudert dhe Arrighi, Recueil Ggnral de Jurisprudence (S), (1937), III, fq. 33, të komentuar nga Mestre, përdorimi i teorisë së nevojës është mohuar në diskutimin e dekret-ligjeve të vitit 1934.

¹¹³ Përkthyer fjalë për fjalë do të thote: Qeverisje Presidenciale. Tipari kryesor i saj ishte funksionimi i pavarur si nga Parlamenti ashtu edhe nga Presidenti i Raich-ut.

¹¹⁴ H. Tingsten, Les Pleins Pouvoirs (Paris, 1934). Shih gjithashtu "Një histori e shkurtër e legjislacionit me dekrete" W. R. Sharp, Qeveria e Republikës Franceze (Nju-Jork, 1938), fq. 133-137. Shih gjithashtu K. Loewenstein, "The Balance between Legislative and Executive Power," Universiteti i Cikagos Revista Ligjore (1938), fq. 566-608, dhe

S. B. Jacoby, "Delegation of Powers and Judicial Review," Revista Ligjore e Kolumbia (1936), fq. 871-907.

¹¹⁵ 4 Session Ordinaire, Chambre, 1924, fq. 326. Argumente të ngjashme u parashtruan më vonë nga Laval, Sess. Ord., Chambre, 1935, fq. 1818.

¹¹⁶ Ren Ladreil de Lacharribre, "Le systeme des decrets lois et le regime parlementaire," in Revue d'Histoire Politique et Constitutionnelle, Vol. 3 (1939), fq. 122-150, që duhet të përdoret me kujdes gjithsesi, pasi autori trajton temën pa pasur ndonjë konsideratë për problemet sociale themelore, dhe është kryesisht i interesuar që të provojë fizibilitetin dhe kushtetutshmërinë e qeverisë me anë të dekretit.

edhe nga burra shteti të moderuar si J. Paul-Boncour dhe E. Herriot, të cilët këmbëngulën për papajtueshmërinë ndërmjet qeverisjes parlamentare dhe dhënies së pushteteve kaq të gjera diskrecionale ekzekutivit¹¹⁷.

Projektligji i kërkuar nga kryeministri francez Poincaré në vitin 1924¹¹⁸ u kalua, edhe pse me ngurrim nga Dhoma pas diskutimeve të gjata. Ligji i lejonte qeverisë që të nxirrte dekrete për riorganizimin administrativ në interes të ekonomisë, gjatë një periudhe prej katër muajsh. Megjithatë, përpara se kabineti të mund të nxirrte ndonjë dekret, u mbajtën zgjedhje të përgjithshme në Francë, të cilat sollën një qeveri të re në pushtet, e cila nuk arriti t'i përdorte dot kompetencat e reja gjatë mandatit të saj.

Pas dështimi të qeverisë së Briand-Caillaux për të siguruar një akt autorizues në Qershor të vitit 1926, Poincaré u rikthye në detyrë dhe në 3 Gusht 1926. Ai mori kompetenca, pa afat kohor, për të përshtatur të gjitha llojet e detyrimeve doganore me vlerën e re të frangës dhe, më tej, për të ri-organizuar administratën brenda datës 1 Dhjetor. Është ky momenti kur për herë të parë Ekzekutivi në Francë veshi funksionin klasik të Legjislativit. Kompetencat për të nxjerrë dekret-ligji u bënë gradualisht më pas një tipar funksional i qeverive Franceze në vitin 1934¹¹⁹.

Kabineti i Daladier në vitin 1933, parashikoi një klauzolë autorizuese të kufizuar në reformat administrative dhe ekonominë në sasinë minimum prej 300 milion Franga Poincaré në Nenin 8 të ligjit të Buxhetit të datës 22 Dhjetor 1933, por dha dorëheqjen përpara se të ndërmernte ndonjë veprim.

Qeveria e "unitetit kombëtar" e Doumergue-Tardieu u përpoq të ndiqte një politikë deflacioniste. Duke qenë se kjo u kundërshtua nga punëtorët dhe pjesa dërmuese e nëpunësve civilë, dhe do të kishte hasur rezistencë serioze nga ana e Parlamentit, i cili ishte zgjedhur në vitin 1932, kabineti kërkoi kompetenca të plota¹²⁰ (*plains pouvoirs*).

Në vitin 1934, nuk kishte betejë mbi parimet apo në mbrojtje të të drejtave parlamentare. Çështja e debatuar nuk ishte nëse kompetencat për të nxjerrë dekrete duhet të jepeshin apo jo, por nëse kompetenca të tilla duhet t'i jepeshin një qeverie të caktuar dhe për qëllime specifike të mëtejshme. Në fakt, përdorimi i kompetencave për të nxjerrë dekrete nuk merrej si i mirëqenë. Dekretet e Laval u nxorën gjatë periudhës së pezullimit. Ato jo vetëm

¹¹⁷ Sess. Ord., Chambre, 1924, fq. 338 e në vijim., 477 e në vijim.

¹¹⁸ H. Tingsten, *Les Pleins Pouvoirs* (Paris, 1934) ka bërë një trajtim të hollësishëm të të gjitha akteve autorizuese dhe debatin parlamentar që ata provokuandi në vitin 1924.

¹¹⁹ Otto Kirchheimer, "Decree powers and constitutional law in France under the Third Republic", fq. 1107, Institute of Social Research, New York City

¹²⁰ René Ladaeil de Lacharribre, "Le systbme des de'crets lois et le regime parlementaire," *Revue d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, Vol. 3 (1939), pp. 122-150,

që prezantuan një program të plotë deflacionist ku parimi i pacenueshmërisë së detyrimeve private nuk ishte pengues, por shkoi përtej kufijve të politikës ekonomike të përcaktuar nga vetë akti autorizues¹²¹.

Dekretet e nxjerra në ditën e fundit përpara skadimit të kompetencave të plota (*pleins pouvoirs*), 30 Tetor 1935, ditë para skadimit të kompetencave të plota, mbulonin subjekte nga më të ndryshme, dhe edhe një interpretim shumë dashamirës do ta kishte shpesh të vështirë të gjente një lidhje të tyre me qëllimet e përcaktuara në aktin autorizues. Ato varionin nga shkurtimet e pagave dhe uljet e detyruara të qerave deri tek përmirësimet në shërbimet e mirëqenies së fëmijëve dhe një ndjeke penale më e fuqishme ndaj atyre të huajve të cilët, duke mos qenë në gjendje të merrnin leje për të hyrë në vende të tjera, u detyruan me forcë të mbeteshin në Francë¹²².

Kur Qeveria e Blum erdhi në skenë, pas fitores së Frontit Popullit në Qershor 1936, ajo për një vit të tërë nuk bëri kërkesë për kompetenca të plota. Kështu, për legjislacionin e tij të ri social, për propozimin e tij për të ndryshuar statutet e Bankës së Francës, etj, ajo zgjodhi të përdorte procedurën e rregullt parlamentare dhe të linte për rregullimin administrativ vetëm zbatimin e detajeve. Por, në Qershor të vitit 1937, edhe qeveria Blum i kërkoi dhomave kompetenca të plota (*pleins pouvoirs*) në mënyrë që ajo të mund të përballej me vështirësitë e reja financiare që kishin lindur. Dhoma i dha këto kompetenca që do të përdoreshin për të rritur taksat, do të lejonin zhvlerësim të mëtejshëm të Frangës, dhe do të vinin në fuqi parimin e kontrollit të këmbimit. Megjithatë, shumica e Senatit e kuptoi se, pas riorganizimit të Bankës së Francës përmes fuqive të plota legjislative që iu dhanë qeverisë, vetë kjo e fundit do të vihej në shënjestër nga e djathta parlamentare dhe në një kohë të dytë Senati zëvendësoi projektligjin e vet autorizues duke mos i dhënë qeverisë praktikisht asnjë pushtet fare. Qeveria Blum preferoi të jepte dorëheqjen¹²³.

Më 30 qershor 1937, kabineti i ri i Chautemps bindi Parlamentin e Francës që ky t'i autorizonte kompetenca të plota deri më 31 Gusht. Një tjetër ligj autorizues u kalua me 374 vota pro dhe 206 kundër në Dhomë (28 abstenime) dhe 160 vota pro dhe 78 kundër në Senat (59 abstenime). Por, ndryshe nga autorizimet legjislative pararendëse, por edhe ato që pasuan pas tij, ky kishte një tipar krejtësisht të ndryshëm. Teksti i plotë i tij ishte: "*Qeveria është e autorizuar deri më 31 Gusht 1937, të marrë me dekret të miratuar nga Këshilli i Ministrave të gjitha masat për të siguruar shtypjen e përpjekjeve për të dëmtuar besimin publik, për të luftuar kundër spekulimeve, për të çuar më tej rimëkëmbjen ekonomike,*

¹²¹ R. Bonnard, "Le droit public et la guerre," *Revue du Droit Public*, Vol. 56 (1939), fq. 549-647, dhe Vol. 57 (1940), fq. 90-125, jep një përshkrim më tepër jo kritik të zhvillimeve kushtetuese që prej vitit 1939.

¹²² *Gazetën Zyrtare e Republikës Franceze* e datës 31 Tetor 1935

¹²³ W. R. Sharp, *The Government of the French Republic* (New York, 1938), fq. 133-13

kontrollin e çmimeve, balancimin e buxhetit, dhe pa kontrollin e shkëmbimit për të mbrojtur zotërimet e arit të Bankës së Francës. "Dekretet duhet të dërgohen para Kuvendit për ratifikim brenda tre muajve pas shpalljes së aktit, ose, në çdo rast, në seancën e parë të jashtëzakonshme të 1937.

Për herë të parë në historinë e akteve autorizuese franceze, gjejmë një klauzolë që në mënyrë të shprehur ndalon një formë të caktuar të veprimit qeveritar. Në të kundërt nga praktika e zakonshme e një akti autorizues pas fitores së një grupi politik mbi një tjetër, ky akt legjislativ autorizues qëndroi mbi një kompromis politik. Ky karakter kompromisi mund të shihet në premtimin e shkruar, që përfshinte një program gjashtë-pikësh, të cilin Presidenti i Këshillit, Chautemps, dhe ministri i tij i financave, Bonnet, u detyruan t'ia jepnin Senatit para se ky i fundit t'i jepte kompetencat e plota

Sipas Karl Loewenstein, i cili analizoi problemin e krijuar me ndarjen e pushteteve në vendet Europiane në periudhën midis Luftës I dhe II Botërore¹²⁴, ishte vetë lufta ajo që diktoi ri-unifikimin e pushteteve. *"Në situata e tanishme politike, megjithatë, karakterizohet kryesisht nga fakti se të gjitha shtetet, qoftë kushtetuese, autoritare apo diktatoriale, tregojnë ekzistencën dhe domosdoshmërinë e një dinamizmi politik i cili në praktikë përbën një bashkim pak a shumë të plotë të funksioneve legjislative dhe ekzekutive . Si pasojë e kësaj, është zëvendësuar dallimi tradicional substancial ose cilësor ndërmjet funksionit ligjvënës, që është hartimi, miratimi dhe sanksionimi i ligjit dhe ekzekutivi, përkatësisht zbatimi aktual i ligjit me anë të admirimit, në një në masë të madhe, nga mbizotërimi sasior politik i ekzekutivit. Qeveria integron shtetin siç është reflektuar edhe nga legjislacioni dhe administrata"*¹²⁵.

Në mars 1938, Blum u rikthye në pushtet për një periudhë të shkurtër dhe menjëherë sa mori mandatin për të qeverisur, i kërkoi Parlamentit një Akt Autorizues për të vijuar programin e Frontit Popullor. Kjo u miratua nga dhoma e ulët por u rrëzua më pas nga Senati. Edhe Qeveria e mëvonshme e Dedalier, e rikthyer, kërkoi sërish të njëjtën gjë, dhe këtë herë Dhoma dhe Senati ia dha pothuajse unanimisht konsentin. Një akt tjetër autorizues u miratua për të më 12 Prill 1938, duke i dhënë qeverisë kompetencën për të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme për mbrojtjen kombëtare dhe rimëkëmbjen ekonomike të kombit. Kompetencat duhej të përfundonin në fund të sesionit, në fund të Korrikut, 1938.

Dekretet cilat qeveria e Daladier nxori në bazë të këtij akti autorizues nuk ishin në asnjë mënyrë të kufizuara në synime të menjëhershme. Edhe pse Parlamenti ishte në seancë deri më 17 Qershor, një krahasim ndërmjet punës ligjvënëse të realizuar prej saj dhe rregullave

¹²⁴ The University of Chicago Law Review, Vol. 5, No. 4 (Jun., 1938), fq. 566-608

¹²⁵ Karl Loewenstein, "The Balance between Legislative and Executive Power," University of Chicago Law Review (1938), fq. 567,

e nxjerra në bazë të fuqisë për të nxjerrë dekrete tregon se parlamenti kishte humbur pothuajse të gjithë rëndësinë e tij si organ ligjvënës.

Akti i katërt autorizues i Daladier i datës 8 dhjetor 1939, rrëzoi kufizimin e fundit të rëndësishëm që ka qenë ende i pranishëm në aktet e mëparshme, afatin kohor të përcaktuar në detaje. Duke votuar këtë akt autorizues¹²⁶ Dhoma (jo pa shprehje të dyshimeve serioze) për herë të parë në historinë e Republikës së Tretë i dha qeverisë kompetenca të urgjencës të cilat mund t'i përdorte në çdo moment, për sa kohë vazhdonin armiqësitë. Kujtojmë këtu se në vitin 1928, dekretet qeveritare ishin ende të kufizuara në fusha ngushtësisht të përcaktuara. Edhe kompetencat e urgjencës që i njiheshin me ligj Qeverisë ishin të lidhura me objektiva konkrete në qëllim, edhe pse në fakt duke u prirur drejt objektivave gjithëpërfshirëse. Ishte regjimi i Dedalie që arriti të përfundonte këtë ndryshim kaq radikal. Objektivat për tu arritur nëpërmjet procedurës së dekretit u bënë një vlerësim dytësor.

Përpara se të mund të konsiderojmë më tej në këtë analizë tiparet konstitucionale të kapërcimit nga legjislativi parlamentar në legjislativn ekzekutiv, është me vend të konsiderohen kufizimet të cilat ky legjislacion qeveritar i nënshtrohet si pasojë e pushteti gjyqësor. Doktrina e pranuar nga të gjitha gjykatat franceze që ato nuk kanë të drejtë të shqyrtojnë kushtetutshmërinë e ligjeve nuk i është nënshtuar ndonjë ndryshimi që nga praktika e kohëve të fundit që prodhoi dhe solli në fuqi aktet autorizuese dhe dekret- ligjet.

Në rastin e “Coudert & Arrighi”¹²⁷, përpara Këshillit të Shtetit (*Conseil d'Etat*) u shtrua për zgjidhje edhe pyetja juridike: A mundet që një gjykatës administrativ të vlerësojë kushtetutshmërinë? Me verdiktin e tij në këtë çështje, Këshilli i Shtetit i mbylli të gjitha rrugët drejt një përcaktimi të kushtetutshmërisë së akteve autorizuese me sentencën se: “*Në gjendjen aktuale të së drejtës publike franceze, ky argument nuk mund të ngrihet përpara Këshillit të Shtetit. Kontrolli i seksionit gjyqësor të Këshillit të Shtetit është i kufizuar në përcaktimin nëse dekret-ligjet tejkalojnë ose jo kompetencën që u është dhënë nga akti autorizues. Por nuk ka një gjykim për këshillueshmërinë apo mençurinë e dekreteve.*”

Sa i përket ratifikimit, aktet autorizuese në Francën midis dy lufrave botërore, thjesht duhej që dekret ligjet t'i paraqiten Parlamentit brenda një kohe të përcaktuar. Megjithatë, kjo nuk do të thotshte domosdoshmërisht që dekretet duhet të ratifikoheshin, por që thjesht duhet të paraqiteshin. Nëse Parlamenti ratifikon zyrtarisht një dekret të caktuar, ai kthehet në ligj nga koha e ratifikimit dhe nuk është më objekt i kontrollit gjyqësor.

¹²⁶ Akti mundësues në fjalë u botua me *me 309 vota pro dhe 189 kundër (kryesisht socialistë), me 56 abstenime dhe 47 komunistë separatistë të Alsasit të arrestuar dhe kështu të mohuar nga votimi,*

¹²⁷ Vendim i Këshillit të Shtetit, dt 6 Nëntor 1936 kshte lidhje me pensionet e detyrueshme te zyrtareve ne Coudert and Arrighi, ne zbatim te dekreteve te nxjerra si pasoje e Aktit Autorizues te 1939-ës. Per më shume link: <https://www.doc-du-juriste.com/blog/conseils-juridiques/arret-arrighi-conseil-etat-6-novembre-1936-30-01-2017.html>

Nëse, siç është praktikë e zakonshme në Francë, Parlamenti nuk ndërmerr asnjë veprim, dekretet mbeten në fuqi dhe janë ende objekt i kontrollit nga Këshilli i Shtetit. Vetëm nëse Parlamenti nuk pranon ta ratifikojë dekretin atëherë ai bëhet i pavlefshëm që nga koha e refuzimit. Megjithatë, të gjitha veprimet e ndërmarra në bazë të dekretit deri në atë moment, mbeten të vlefshme.

Zhvillime të tilla ishin dramatike jo thjesht sa i takon parimit të ndarjes së pushteteve, por mbi të gjitha sa i takon objektit të shqyrtimit të kushtetutshmërisë të akteve autorizuese dhe atyre që pasonin në formën e dekretligjeve nga dega e ekzekutivit. Vetë aplikanti / ankuesi, në rastin ilustrues të referuar në këtë pjesë, z. Arrighi kërkoi anulimin e dy dekreteve, akteve admistrative të nxjerra në zbatim të tyre, pasi vetë dekretet ishin në kundërshtim me kushtetutën franceze. Ato kontradiktonin një nga parimet bazë të saj, ndarjen e pushteteve.

Këshilli i Shtetit hodhi poshtë z. Arrighi sepse nuk e konsideronte veten kompetent për të kontrolluar përputhjen e ligjit me Kushtetutën. Kështu, për herë të parë, Këshilli i shtetit refuzoi të kontrollojë kushtetutshmërinë e një ligji të shpallur dhe shkak për këtë zhvillim dramatik në jurisprudencën franceze ishin bërë dekret-ligjet qeveritare.

Sipas arsyetimit, Këshilli i Shtetit, për nga natyra është një gjykatë administrative, dmth kishte objekt mbi Ekzekutivin. Ai konsideroi se “nuk do mund t’i lejonte vetes, në bazë të parimit të ndarjes së pushteteve, të censuroje një akt të të dalë mbi bazën e fuqisë legjislative [të deleguar]: ai është shërbëtori i ligj, jo gjykatësi i tij.” Gjykimi i kushtetutshmërisë në Francë, sikurse kemi shpjeguar dhe më parë në punim doktorial, zhvillohet ex-ante. Kjo do të thotë se, pas hyrjes në fuqi të ligjit, vetë trupa administrative, përfshirë edhe vetë Këshillin e shtetit, nuk ka tagër për shqyrtimin e kushtetutshmërisë.

Pyetja se deri në çfarë shkalle mundet Këshilli i Shtetit të shqyrtojë përmbajtjen e dekretligjeve që emeton Ekzekutivi ishte shtruar dhe kishte mbetur pa përgjigje. Megjithatë doktrina kishte arritur në konkluzionin se dekretet së pari nuk duhet të tejkalojnë kompetencën lëndore të përcaktuar në aktin autorizues. Akti mund të përcaktojë qëllime specifike që do të realizohen nga dekretet, ose mund të kufizojë metodat me anë të të cilave mund të arrihen ato (një procedurë e shpeshtë në Belgjikë, por e përdorur vetëm një herë në Francë). Kontrolli nga Këshilli i Shtetit në këtë mënyrë pushon të jetë apo të ketë një kontroll real mbi ushtrimin e kompetencave për të nxjerrë dekrete, dhe ndërsa frazeologjia ligjore e aktit autorizues bëhet më e përgjithshme, bëhet thuajse i pamundur atakimi i vlefshmërisë së një dekret-ligji.

Nisur nga sa më sipër, diferencat midis aspekti material dhe atij formal të aktit normativ, ligjit në rastin kontret, marrin një rëndësi të posaçme për realizimin e kësaj analize. Konceptim material i ligjit mori formë në luftën e fillim shekullit të nëntëmbëdhjetë ndërmjet ushtrisë relativisht të pavarur, burokracisë dhe klasave pronare të tokës nga njëra

anë dhe opozitës parlamentare, nga ana tjetër. Gjatë këtij konflikti, u vendos që të gjitha rregullat që kishin të bënin me sferën e pronës dhe lirisë personale të përjashtoheshin nga juridiksioni i ekzekutivit dhe të mund të rregulloheshin vetëm me akt të Parlamentit. Këto fusha, apriori shënojnë kufijtë për çdo akt autorizues. Legjislatori nuk mund të delegojë tek e fundit pushtete të cilat ai nuk i mbart më parë vetë. Është një sipërmarrje mjaft e vështirë teorike që të atakosh kushtetutshmërinë e dekret-ligjet nga ky kënd dhe po kaq e vështirë që të identifikosh një precedenti kushtetues solid në një terren kaq të lëvizshëm sa i takon burimit parësor të së drejtës.

Gjatë Luftës së Parë Botërore dhe më pas, qeveria franceze mori kompetenca mjaft të gjera. Në vetëm dy fusha duket se ligjet kushtetuese franceze të 1875 kërkonin mënyrë të qartë veprime statutoire legislative: dhënia e amnistive dhe për lidhjen e disa llojeve të caktuara traktatesh ndërkombëtare. Por edhe në këto sfera, qeveria i kushtoi pak vëmendje rezervave të tilla dhe ka nxjerrë dekret-ligje pikërisht në rezervën ekskluzive të Legjislativit.

Për rrjedhojë, nëse ekzekutivi nuk ka pushtet origjinal ligjvënës në një regjim parlamentar, një pyetje logjike që mund të ngrihej duke marrë parasysh rrethanat faktike është *Brenda çfarë kufijsh mundet Parlamenti t'ia delegojë funksionet e tij ekzekutivit?* Sa më shumë të pranojmë nocionin e një ndarjeje të funksioneve, aq më të ngushta do të përcaktohen edhe kufijtë e delegimit të kompetencave. Pra është e dukshme që praktika e delegimit gjithëpërfshirës e inkorporuar në aktet autorizuese franceze të analizuar më sipër nuk ishte në përputhje me sistemin kushtetues në të cilin konceptimi strikt i ndarjes së pushteteve mbizotëronte ende në kohën e marrë në analizë.

Një përgjigje kësaj pyetjeje u mundua t'ia japë juristi Raymond Carré de Malberg . Ai hodhi poshtë si të papajtueshme me të drejtën pozitive kushtetuese franceze konceptimin material të ligjit, si në formën e tij të kufizuar të shekullit të nëntëmbëdhjetë të garancive të lirisë dhe pronës, ashtu edhe në formën e tij të shekullit të tetëmbëdhjetë (të ringjallur në shekullin e njëzetë) – i cili kërkon karakterin e përgjithshëm të një rregulli.

Sipas Carre', autoriteti i ligjit (statutit) sipas kushtetutës franceze rrjedh vetëm nga vullneti i përgjithshëm. Çfarëdolloj përmbajtje që të ketë ligji (statuti), askush nuk mund ta verë atë në dyshim, pasi ai supozohet të shprehë vullnetin e përgjithshëm¹²⁸. Një konkluzion i kësaj doktrine është që t'i Parlamenti disponon fushën më të gjerë të veprimit, përfshirë edhe delegimin e pushtetit të tij, apo sikurse referohet më shpesh: *rezervës së tij ligjvënëse*. Nëse nuk ka asnjë ndryshim material ndërmjet aktiviteteve të Parlamentit dhe aktiviteteve të ekzekutivit, respektivisht ndërmjet statutit parlamentar (ligjit) nga njëra anë dhe dhe rregulloreve administrative (akteve në zbatim të ligjit që nxjerr Qeveria) nga ana tjetër, nuk ka asnjë arsye pse Parlamenti të mos përdorë "*habilitations*", siç Carre' e quan transferimin

¹²⁸ Raymond Carré de Malberg "*La loi, expression de la volonté générale*", 1931

e pushtetit nga Ligjvënësi tek Ekzekutivi. E përkthyer në shqip, ky term do tingëllonte si si “dhënie fuqie”. Në anglisht ajo përkthehet fjalë për fjalë “*empowerment*”.

Por gjithsesi, Carre’ identifikon nevojën për vetë-disiplinim, apo vetë-limitim të brendshëm duke implikuar se teoria duhet të vendosë kufij për këtë “*habilitation*”. Duke hedhur poshtë të gjitha dallimet materiale ndërmjet veprimit legjislativ dhe ekzekutiv, Carre’ megjithatë arrin në të njëjtat kufizime siç bëjnë teoricienët e tjerë mbi transferimin e pushtetit.

Teoria e cila i jep Parlamentit fushë më të gjerë veprimi i bashkohet korpusit kryesor të teorisë kushtetuese franceze. Pikërisht këtu përfordhet edhe prirja për të ushtruar një kontroll ex-ante të emetimit legjislativ, brenda afateve sa më të shpejta të mundshme (aktualisht është 30 ditë). Nëse pushteti ligjvënës mund të absorbohet apo delegohet nga dega Ekzekutive, atëherë kontrolli i kushtetutshmërisë është një domosdoshmëri e cila buron nga llogjika praktike.

Zhvillimi i doktrinë së delegimit të pushtetit i cili u artikulua plotësisht në vitin 1934 dhe arriti kulmin e tij në vitin 1939 nuk pajtohet me postulatet që kishin dominuar të drejtën kushtetuese franceze siç ajo u zhvilluar në kushtetutat post revolucionare apo sikurse u shpreh në ligjet kushtetuese të vitit 1875. Parimi i ndarjes së pushteteve është në kontradiktë me parimin e delegimit të pushteteve.

Ka një ndryshim të konsiderueshëm midis nevojës për legjislacion të deleguar në kuadër të epërsisë legjislative parlamentare dhe dorëzimit të plotë tek ekzekutivi të së drejtës për të përcaktuar parimet e politikave publike. Diskutimi normal parlamentar i një projekt-ligji parashikon një shqyrtim të veçantë të çdo neni, duke i dhënë opozitës mundësinë për të propozuar ndryshime në çdo nen. Si është e mundur që të pajtojmë miratimin në bllok të qindra dekret-ligjeve (siç sugjeron psh praktika belge), në regjistrimin e thjeshtë të dekretëve (sepse kjo është ajo ku arrin praktika franceze e prezantimit të dekret-ligjeve në parlament për ratifikim) me procedurën normale të detajuar parlamentare?

Degradimi i Parlamentit në një mekanizëm që regjistron votat e besimit dhe autorizon projekt-ligjet autorizuese vetëm ngut procesin disintegruës të qeverisjes parlamentare si të tillë. Asnjë teori shfajësuese nuk mund të fshehë faktin se qeverisja parlamentare në shekullin e njëzetë ka arritur të qëndrojë kryesisht mbi një bazë të dyfishtë: besimi që popullata si e tërë vendos tek ky institucion, si mishërim i dëshirave të tyre, dhe aftësia e forcave të organizuara sociale për të gjetur një zgjidhje të problemeve sociale me ndihmën e rregullave dhe procedurave të përcaktuara nga ky institucion¹²⁹. Kur Parlamenti humb këtë pozicion të besimit dhe heq dorë nga funksioni i tij si garantues i kompromiseve

¹²⁹ "Demokracia dhe Disidenca," Botim tremujor Politik, Vol. 10 (1939), f. 571- 582, nga ana tjetër. Ndërsa ky artikull, i shkruar para Aclë francez, shkonte për shtyp, Republika e Tretë i ishte nënshtruar makinës së luftës së Hitlerit.

botërisht të pranueshme, është e pa pakuptimtë të flitet më për “demokracisë parlamentare”. Nga vetë përkufizimi, në ligjbërjen parlamentar ka një proces harmonizimi të vendimarrjes, e cila diktohet nga dimamika e përfaqësimit të forcave politike por edhe nga mënyra e votimit të normës ligjore e cila, sipas rastit i jep përparësi shumicës së thjeshtë, shumicës së cilësuar apo konsensusit më të gjerë mes vendimarrësve.

Zhveshja e demokracisë nga thelbi i saj që kishte nisur nga koha e qeverisjes së Frontit Popullor ia la vendin një strukture politike shumë të dobësuar në momentet më të rënda të historisë së Francës. Shembulli francez, tetë vjet pas “Praesidialregierung¹³⁰” gjerman të Bruening¹³¹, tregon se disponimi i pakufizuar me dekret-ligje i një qeverie shërben vetëm si një stacion i ndërmjetëm në rrugën drejt një autoritarizmi të plotë. Në Francë, pas ngjarjeve të luftës së dytë botërore, Kushtetuta franceze e Republikës së IV (1946) ndaloi përdorimin e dekretligjeve qeveritare, duke i atribuar vetëm Asamblesë pushtetin legjislativ dhe duke ndaluar procedurën e autorizimit. Pas Luftës II Botërore, Franca u rikthye në kufijtë kushtetues dhe parimet iluministe të ndarjes së pushteteve që caktoi Revolucionin i 1789-ës.

Historia kishte ofruar mësimet e saj të vyera në periudhën mes dy luftave botërore. Nëse pas Luftës I ekzekutivi nuk ndali së kërkuari gjithmonë e më shumë kompetenca legjislative, pas Luftës II ato u ndaluan njëherë e mirë. Parimet republikane të bazuara në ndarjen dhe kontrollin reciprok të pushteteve kishin fituar gjithashtu.

4.5. Delegimi legjislativ (i shoqëruar nga kontrolli parlamentar)

Legjislacioni i deleguar konsiderohet si legjislacioni i ndërruar (dytësor) duke qenë se ai duhet t'i korrespondojë ligjeve të parlamentit; termat dhe konceptet interpretohen në mënyrë të njëjtë me termat e aktit sipas të cilit bëhet delegimi. Organi kushtetues legjislativ kontrollon legjislacionin e deleguar. Format e ushtrimit të këtij kontrolli janë të larmishme.

Në Britani ekziston i ashtuquajti “*subordinate legislation*”, që ka të bëjë me skemën e gjerë të autorizimit të ekzekutivit nga ana e legjislativit për të nxjerrë akte me fuqinë e ligjit, si dhe të ratifikimit (me efekte prapavepruese) nga ky i fundit i akteve të ekzekutivit të nxjerra në sferën e kompetencave që realisht i takojnë ligjit. Modeli britanik i referohet atyre rasteve kur, brenda funksioneve të tij autonome, Parlamenti mund t'u transferojë pushtet ligjbërës subjekteve të tjera shtetërore, duke u lejuar atyre të prodhojnë norma me fuqinë e ligjit, të cilat mund të jenë në formën e urdhrit, të rregulloreve ose vendimeve.

¹³⁰ Përkthyer fjalë për fjalë do të thote: Qeverisje Presidenciale. Tipari kryesor i saj ishte funksionimi i pavarur si nga Parlamenti ashtu edhe nga Presidenti i Raich-ut.

¹³¹ Hermann Müller ishte kancelari i fundit i Reichit të Republikës Weimar i emëruar nga Presidenti Reich Paul von Hindenburg me pranimin e Parlamenti. Müller dha dorëheqjen më 29 mars 1930.

Parlamenti britanik mund të ushtrojë kontrollin paraprak ose a-posteriori. Për këtë qëllim është organizuar Komiteti për Kontrollin e legjislacionit të deleguar, i cili paraprakisht shqyrton këto akte nga pikëpamja e lidhjes me legjislacionin e parlamentit. Komiteti vendos t'ia paraqesë ose jo një akt seances (Dhomës). Akti i deleguar mund të miratohet nëpërmjet metodës së rezolutës negative ose pozitive. Një Dhomë mund të shqyrtojë brenda 40 ditëve një akt të deleguar (shpesh konsiderohet edhe si akt nënligjor, ose sekondar). Në vitin 1986 në Britaninë e Madhe numri i faqeve të librit të statuteve (legjislacionit parësor) ishte 2 847, ndërsa ai i akteve nënligjore (legjislacionit dytësor) 7 219.53. Në vitin 1951 kishte 2,335 instrumente ligjorë në 3,523 faqe. Në vitin 2001 kishte 4,150 në 10,756 faqe.¹³².

Gjykata realizon kontrollin *a posteriori*. Duke shqyrtuar çështje konkrete, gjykata kontrollon përputhjen e akteve të deleguara me aktet mbi bazën e të cilave ka dalë. Modeli në fjalë nga njëra anë parashikon praninë e kontroleve që ushtrohen nga Parlamenti ndaj legjislacionit të nxjerrur në bazë të delegimit, ndërkohë nga ana tjetër, në të nuk gjenden parakushte të tilla si “nevoja” ose “urgjenca” apo “fusha e veprimit specifik”. Gjithsesi, në raste të emergjencës, pasi është njoftuar Lordi Kancelar dhe Kryetari i Dhomës së Komunëve (*Speaker*), parapëlqehet që norma të hyjë në fuqi që nga momenti i nxjerrjes (pra, edhe nëse ende nuk i është nënshtruar kontrollit parlamentar *a posteriori*).

Delegimi legjislativ lind si një nevojë e natyrshme në shtete të cilat nuk kanë domosdoshmërisht një organizim tipik/klasik institucional. Konkretisht, Britania e Madhe, pavarësisht se është një monarki konstitucionale, nuk ka një kushtetutë mirfilli, në kuptimin e një akti të vetëm që do të konsiderohej ligji themeltar i shtetit prej të cilit më pas të strukturohej hierarkia e organizimit juridik të shtetit.

Koncepti i legjislacionit të deleguar tek trupa ekzekutive gjendet edhe në shtete të tjera të sistemit (traditës) *common law* të cilat janë mirëfilli republika apo federata konstitucionale. Ndër këto vende të traditës Common Law janë edhe SHBA. Kontrolli mbi legjislacionin e deleguar në SHBA quhet ndryshe veto legjislative dhe është një procedurë e normuar direkt nga Kushtetuta e vendit. Sipas këtij instrumenti, çdo dhomë ka mundësi që gjatë 60 ditëve të deklarojë si të pavlefshëm një akt të Presidentit të miratuar sipas pushtetit të deleguar. Rezoluta e Dhomës nuk kërkonte në këtë rast një konfirmim nga ana e Presidentit.

Veto legjislative u zhvillua si një instrument kontrolli në momentin kur Legjisllativi i delegoi Presidentit autoritetin për të ri-organizuar disa agjenci qeveritare. Akti autorizues

¹³² Michael Zander, “Procesi ligjvënës”. Titulli në original: “*The law-making process*, 1989, fq.1-3 dhe 108. Link: https://www.academia.edu/7890901/Michel_Zander_-_The_Law-Making_Process?auto=download

quhej “Ligji për Ndarjet Legjislative në vitin 1932 (ang: Legislative Appropriations Act, 1932). Kjo praktikë lindi nga nevojat e garantimit të sigurisë kombëtare dhe çështjeve të jashtme para dhe gjatë Luftës së Dytë Botërore¹³³.

Dispozitat e vetos legjislative në legjislacionin federal morën disa forma. Disa ligje krijuan një procedurë veto që kërkonte një rezolutë të thjeshtë të miratuar me shumicën e votave nga vetëm njëra dhomë e Kongresit. Ligje të tjera kërkonin një zgjidhje të njëkohshme, të miratuar nga Dhoma e Ulët (Kongresi) dhe nga Dhoma e Lartë (Senati). Disa statute e bënë më të vështirë procesin e vetos legjislative duke kërkuar jo vetëm një shumicë votash të një apo të dy Dhomave, por shumica e anëtarësisë së organit legjislativ në kuptimin e kuorumit vendimarrës. Disa madje nuk caktonin e Kongresin dhe as Senatin, por autorizuan një ose më shumë komisione të Kongresit për të ushtruar veto në emër të Kongresit¹³⁴.

Veto legjislative ishte një instrument kontrolli për dhjetëra statuteve të miratuara nga qeveria federale e Shteteve të Bashkuara midis viteve 1930 dhe 1980, derisa u gjykua më në fund si jo-kushtetuese nga Gjykata e Lartë e SHBA në 1983¹³⁵.

Në çështjen gjyqësore “Shërbimin e Imigracionit dhe Natyralizimit kundër Chadha”¹³⁶, 462 919 (1983), Gjykata Supreme e konsideroi veton legjislative të aplikuar nga vetëm njëra dhomë e legjislaturës antikushtetuese, me arsyetim se shkelte parimin e bikameralizmit¹³⁷. Analiza e Gjykatës Supreme për çështjen e paraqitjes doli gjithashtu në konkluzionin se edhe në rastin e vetos të aplikuar nga të dyja Dhomat e Legjislativit, megjithëse në përputhje me bikameralizmin mbart të njëjtën dobësi kushtetuese dhe rrjedhimisht edhe veto e aplikuar nga një komitet i Kongresit.

4.6. Autorizimi kushtetues për ligjbërjen Ekzekutive si rast përjashtimor

Në vendet e traditës romako-gjermane konsiderohet se trupi ekzekutiv ka pushtet ligjbërës si organi kushtetues legjislativ. Kjo vjen edhe si reflektim i rrethanës faktike, të imponuar direkt nga konfigurimi i pushtetit politik në këto vende, ku forca fituese ka shtrirje dominante në parlament, si kusht parësor për të formuar dhe/ose votëbesuar qeverinë (nuk

¹³³ Curry, James A.; Riley, Richard B.; Battistoni, Richard M. (1989). Constitutional Government: The American Experience. West Publishing. faqja 185. ISBN 9780787298708.

¹³⁴ *Po aty*.

¹³⁵ “*Immigration and Naturalization Service v. Chadha*”, 462 U.S. 919 (1983),

¹³⁶ “*Immigration and Naturalization Service v. Chadha*”, 462 U.S. 919 (1983), Supreme Court. Burimi/Link: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/462/919/>

¹³⁷ Nenin 1 të Kushtetutës Amerikane, Seksionin 1 dhe Seksionin 7, dhe dispozitat e klauzolave 2 dhe 3 të Seksionit 7 (shkëputur fjalë për fjalë nga teksti i vendimit).

ndodh kështu ne USA sa për ilustrim). Kompetencat përjashtimore në këtë rast parashikohet dhe burojnë nga Kushtetuta e vendit dhe jo nga Organi Legjislativ. Në disa raste, parashikimet kushtetuese kërkojnë që këto aktet legjislative që kanë si burim emetues organin ekzekutiv, duhet të përputhen me aktet e parlamentit në tërësi dhe duhet si rregull i përgjithshëm duhet të autorizohen prej këtij të fundit për të hyrë më pas si ligje në regjimin e brendshëm juridik të vendit përkatës.

Trupa ekzekutive lejohet të ushtrojë kompetencat përjashtimore legjislative përmes nxjerrjes së akteve të veçanta. Shpesh herë këto referohen si dekret-ligje, në raste të tjera ato referohen si akte ekzekutive. Në Shqipëri, me miratimin e kushtetutës së vitit 1998, ato quhen “akte normative me fuqinë e ligjit” (shkurt ANFL), të cilat nxirren nga Këshilli i Ministrave. Para miratimit të kushtetutës së vitit 1998, këtë kompetencë e kishte Presidenti i Republikës. Në rastin e tij, këto ligje të përkohshme quheshin dekrete presidenciale me fuqi normative (shpesh edhe si dekrtiligje presidenciale)

Qëndrimi i kushtetutave të vendeve të ndryshme ndaj këtij akti juridik është i ndryshëm; disa e ndalojnë kategorikisht, kurse disa të tjera e parashikojnë si funksion me natyrë përjashtimore dhe vetë aktet në fjalë mund të mbartin vetëm fuqi juridike të përkohshme. Kushtetuta e Irlandës parashikon shprehimisht¹³⁸ ndalimin nxjerrjes së akteve legjislative nga cildo organ tjetër që nuk është burim primar i së drejtës.; Neni 15, paragrafi 2, parashikon shprehimisht se “*asnjë autoritet, përveç Parlamentit, nuk mund të nxjerrë ligje shtetërore*”¹³⁹.

Ndërsa në Francë, pas ngjarjeve të luftës së dytë botërore, Kushtetuta franceze e Republikës së IV (1946) e abrogoi praktikën në fjalë, duke i atribuar vetëm Asamblesë pushtetin legjislativ (pra duke e ndaluar delegimin). “Ligjet qeveritare” nuk parashikoheshin as në Kushtetutën e Republikës së V franceze (1958) dhe nuk janë sanksionuar as më vonë. Në ditët e sotme është pothuajse e pamundur të gjejmë në sistemin francez një institut ekuivalent me atë të aktit normativ me fuqinë e ligjit. Ngjarjet dramatike në Frëncën e gjysmës së parë të shekullit XX, të cilat janë analizuar gjerësisht më sipër në këtë punim doktoral, u mbajtën parasysh nga kushtetutbërësi francez i cili restauroi plotësisht në gjysmën e dytë të shekullit XX parimin e ndarjes së pushteteve dhe ri-përcaktimin e qartë të rezervës së tyre.

¹³⁸ Formulimi në gjuhën origjinale: 1° *The sole and exclusive power of making laws for the State is hereby vested in the Oireachtas: no other legislative authority has power to make laws for the State.*

2° *Provision may however be made by law for the creation or recognition of subordinate legislatures and for the powers and functions of these legislatures.*

Neni 38 i Kushtetutës franceze parashikon se “*Qeveria, për ekzekutimin e programit të saj, mund t’i kërkojë Parlamentit autorizim që të nxjerrë me ordianca [vendime të vetë asaj], brenda një afati të kufizuar, akte që normalisht kanë fuqinë e ligjit*”, që “*hyjnë në fuqi me publikimin, por që bien në dekadencë nëse projektligji i ratifikimit të aktit nuk paraqitet në Parlament brenda afatit të përcaktuar në ligjin e autorizimit (loi d’habilitation)*”. Në një rast të tillë, praktika luhet mes një delegimi legjislativ dhe një projektligji i cili futet me urgjencë në proces të miratimit parlamentar. Ndërsa neni 16 i Kushtetutës franceze sanksionon pushtetin e jashtëzakonshëm të Presidentit të Republikës, që konsiston *latu sensu* në të njëjtën *ratio* të gjendjes së emergjencës, i cili i lejon Kryetarit të Shtetit francez të adoptojë masat e nevojshme për t’i bërë ballë krizave institucionale shumë të rënda.

Ka disa vende të tjera të traditës perëndimore dhe/ose kontinentale, kushtetutat e të cilave nuk shprehen në lidhje me këtë nocion. Të tilla janë kushtetutat e Zvicrës, Finlandës, Belgjikës, Luksemburgut, Holandës, Norvegjisë, por edhe ajo e Japonisë apo Australisë. Edhe kushtetuta e Kosovës, shteti më të ri në botë, nuk shprehet për kompetenca përjashtimore ligjvënëse të qeverisë, ndryshe nga Kushtetute e Shqipërisë që i ka dedikuar kësaj rrethane një nen të posaçëm (neni 101).

Heshtja e Kushtetutës është interpretuar si ndalim i nënkuptuar, ndërsa në disa vende të tjera si lejim (*qui tacet consentire videtur*). Në kategorinë e vendeve, kushtetutat e të cilave nuk shprehen mbi aktin normativ me fuqinë e ligjit përfshihet edhe Gjermania. Për të gjitha arsyet që u renditën në nën-kapitullin 4.4. (shih më sipër) Ligji Themelor i vitit 1949 nuk i parashikoi fare dekretligjet e Ekzekutivit si një burim të së drejtës. I vetmi institut që i përafrohet, në një përkufizim të gjerë, është *gjendja e emergjencës së legjislativit*, e sanksionuar në nenin 81 të kushtetutës gjermane, ku ekzistojnë disa përjashtime apo me mirë kushte, brenda llogjikës së të cilave mund të lejohet që pranon për një sesion të mund të aktivizohet një zëvendësim i *Bundesrat* nga *Bundestag* në ushtrimin e funksionit legjislativ.

Ndërsa ligji XVII i rishikimit të Kushtetutës, i datës 24.06.1968, sanksionon aplikimin e normave në gjendje tensioni, edhe pse gjithmonë nevojitet një formë autorizimi legjislativ për nxjerrjen e këtyre dekreteve nga Ekzekutivi. Sipas nenit 80/1, “nëse është përcaktuar në këtë ligj ose në një ligj federal mbi “gjendjen e mbrojtjes” përfshirë mbrojtja e popullsisë, që mund të aplikohen dekrete legjislative vetëm mbi bazën e normave të përmbajtura në këtë nen, aplikimi jashtë ‘gjendjes së mbrojtjes’ është i pranueshëm vetëm nëse *Bundestag* ka përcaktuar hyrjen në ‘gjendjen e tensionit’ ose nëse ka aprovuar specifikisht aplikimin”

dhe në paragrafin 2 që “vendimet e marra në bazë të dekreteve legislative, sipas paragrafit 1, duhet të shfuqizohen nëse e kërkon *Bundestag*”¹⁴⁰.

Rastet e gjendjes së jashtëzakonshme duhen diferencuar nga rastet eventuale të agresionit ndaj një vendi. Nëse rrethanat e krijuara implikojnë shpalljen e gjendjes së luftës, shumë kushtetuta, përfshirë dhe kushtetutën shqiptare aktivizojnë funksionet e Presidentit (kreut të shtetit) i cili vetë, ose me kërkesë të Ekzekutivit (qeverisë) i drejtohet Parlamentit për të shpallur me ligj gjendjen e luftës. Pavarësisht iniciativës ligjvënese në këtë rast, Parlamenti ka fjalën e fundit. Shpallja e luftës është rezervë ligjore e Legjislativit.

Neni 171 i Kushtutës së Shqipërisë përcakton se “*Në rast agresioni të armatosur kundër Republikës së Shqipërisë, Presidenti i Republikës, me kërkesë të Këshillit të Ministrave, shpall gjendjen e luftës. Në rast kërcënimesh të jashtme ose kur detyrimi për mbrojtje të përbashkët buron nga një marrëveshje ndërkombëtare, Kuvendi, me propozim të Presidentit të Republikës, shpall gjendjen e luftës, vendos gjendjen e mobilizimit dhe të çmobilizimit të përgjithshëm ose të pjesshëm.*” Në shumicën e rasteve, kërkesa për vendosjen e gjendjes së jashtëzakonshme mund t’i adresohet parlamentit nga Qeveria. Ky është parashikimi që përmban edhe kushtetuta shqiptare. Neni 173, paragrafi 1 përcakton shprehimisht se “*Në rast rreziku për rendin kushtetues dhe për sigurinë publike, Kuvendi, me kërkesë të Këshillit të Ministrave, mund të vendosë në një pjesë ose në të gjithë territorin e shtetit gjendjen e jashtëzakonshme, e cila zgjat për aq kohë sa vazhdon rreziku, por jo më shumë se 60 ditë*”. Kushtetuta e Shqipërisë ka parashikime të posaçme dhe për rastet e fatkeqësive natyrore Për parandalimin ose mënjanimin e pasojave të një fatkeqësie natyrore ose aksidenti teknologjik, Këshilli i Ministrave mund të vendosë, për një periudhë jo më të gjatë se 30 ditë, gjendjen e fatkeqësisë natyrore në një pjesë ose në të gjithë territorin e shtetit. Zgjatja e gjendjes së fatkeqësisë natyrore mund të bëhet vetëm me pëlqimin e Kuvendit (neni 174). Në të gjitha parashikimet që përmban pjesa e gjashtëmbëdhjetë e Kushtutës, Kuvendi duhet të disponojë në çdo rast me ligj.

Nuk konstohen parashikime të cilat të autorizojnë Qeverinë të nxjerrë ANFL për të adresuar përmes tyre gjendjen e luftës, gjendjen e jashtëzakonshme, fatëkeqësitë natyrore apo katastrofat teknologjike. Nëse ajo nuk legjitimohet në këtë kushte urgjence ekstreme, mbetet disi e habitshme se përse ajo ka një autorizim kushtetues në nenin 101 për të nxjerrë ANFL “në kushte urgjence dhe nevojë”. Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, interpretimet e Gjykatës Kushtetuese mbi kompetencat përjashtimore të KM për të nxjerrë ANFL si dhe interpretimi i kushteve të “Nevojës dhe Urgjencës” që përshkuan neni 101, nuk ka përjashtuar nga fusha e veprimtimit rastet e përshkruara në Pjesën XVI të Kushtutës.

¹⁴⁰ Kushtetuta Gjermane, fq. 65-66. Burimi: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

4.7. Dekretligjet qeveritare në sistemet *civil law* – analizë krahasuese

Në lidhje me sistemet që i përkasin *civil law*, një numër vendesh e kanë të parashikuar shprehimisht në Kushtetutë nxjerrjen e dekretligjeve nga pushteti ekzekutiv (Kushtetuta italiane, neni 77; daneze, neni 23; greke, neni 44; islandeze-neni 28; rumune, neni 114; estoneze, nenet 104, 109, 110 ose spanjolle, neni 86). Në secilin rast vihet re se nxjerrja e këtyre akteve i nënshtrohet kufizimeve kushtetuese që kanë të bëjnë krahas ekzistencës së situatave të jashtëzakonshme edhe me kufizime karakterit të substancës.

Pavarësisht të drejtës për të nxjerrë dekretligje, qeveritë janë të përjashtuara të rregullojnë marrdhënie juridike në fushën e rezervës së legjislativit (në fusha si ligjet kushtetuese, statusin e institucioneve themelore të shtetit, të drejtat dhe liritë themelore të individit, të drejtat zgjedhore, delegimin ligjvënës, autorizimin për ratifikim traktatesh ndërkombëtarë, rregullime në buxhetin e shtetit nëse ky është miratuar me vendim të parlamentit, etj.)

Kjo analizë krahasuese synon të sjellë të përmbledhura përcaktimeve kushtetuese të vendeve të ndryshme ku lejohet nxjerrja e dekretligjeve qeveritare. Një qasje e tillë mundëson një analizë të krahasuar koherente mbi praktikën kushtetuese të ushtrimit të kompetencave përjashtimore legjislative si një shmangie nga rregulli përgjithshëm i parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Kjo analizë krahasuese realizohet për herë të parë mbi këtë tematikë dhe vjen si një risi në kuadër të punimi doktoral mbi ligjbërjen nga dega e Ekzekutivit.

Kushtetuta italiane -Sipas nenit 76 të kushtetutës Italianë, *Ushtrimi i funksionit ligjvënës nuk mund t'i delegohet [724] Qeverisë, nëse nuk ka një përcaktim të parimeve dhe kriterëve udhëzuesë, dhe lejohet vetëm për një kohë të kufizuar dhe për një objekt të veçantë. Qeveria pa delegimin nga ana e Dhomave [76], nuk mundet të nxjerrë dekrete që kanë fuqinë e ligjeve të zakonshme. Në raste të jashtëzakonshme të nevojës dhe urgjencës, kur Qeveria miraton, nën përgjegjësinë e saj, masa të përkohshme me fuqinë e ligjit, ajo duhet që në të njëjtën ditë t'ia paraqesë ato Dhomave për miratim, të cilat edhe nëse janë jashtë sesionit, njoftohen posaçërisht dhe mblidhen brenda pesë ditësh [612 , 622]. Dekretet humbin efektin që nga fillimi, nëse ato nuk kthehen në ligje brenda 60 ditësh nga shpallja e tyre. Dhomat gjithsesi mund të rregullojnë me ligj marrëdhëniet juridike që burojnë nga dekretet e pa miratuara (neni 77).*

Kushtetuta daneze, në nenin 23¹⁴¹ të saj parashikon se “Në një situatë urgjente, kur Parlamenti (Folketing) nuk mund të mblidhet, Mbreti mund të nxjerrë ligje të përkohshme, me kusht që ato të mos vijnë në kundërshtim me Kushtetutën, dhe duhet në çdo rast t’i paraqiten Parlamentit për miratim ose refuzim menjëherë sapo ai të mblidhet.” Në një rast të tillë, atributet për ushtrimtë përkohshëm të funksionit legjislativ i jepen sovranit dhe jo qeverisë. Qeveria ruan strikt funksionin ekzekutiv, pra atë të zbatimit të ligjeve. Në rastin e kushtetutës daneze, pavarësisht prerogativit mbretëror në këtë rast, roli primar i parlamenti është shumë i theksuar. Në tagrat e tij, parlamenti mund të vendosë të adoptojë ose të hedhe poshtë dekretin mbretësor.

Kushtetuta e Greqisë, në nenin 44 të saj përcakton se: *Në rrethana të jashtëzakonshme të një nevoje urgjente dhe të paparashikueshme, Presidenti i Republikës me propozim të Qeverisë (Kabinetit), mund të nxjerrë akte me përmbajtje legislative. Këto akte i paraqiten Parlamentit për miratim, sipas parashikimeve të nenit 72 pika 1, brenda dyzetë ditësh nga nxjerrja e tyre ose brenda dyzetë ditësh nga mbledhja e seancës parlamentare. Nëse këto akte nuk i paraqiten Parlamentit brenda afateve të mësipërme, ose nëse ato nuk miratohen nga Parlamenti brenda tre muajve nga paraqitja e tyre, ato e humbasin fuqinë e tyre.*

Edhe në rastin e Kushtetutës së Greqisë, qeveria (pushteti ekzekutiv) nuk autorizohet të ushtrojë funksione legislative. Ajo thjesht mund të kërkojë të verë në lëvizje kreun e shtetit (presidenti), për të ndërmarrë iniciativën në përgjegjësinë e tij. Në një rrethanë të kundërt, Presidenti i Republikës në rrethana përjashtimore mund t’i drejtojë mesazhe popullit me pëlqimin e Kryeministrit. Këto mesazhe duhet të jenë të kundër firmosura Kryeministri dhe të botohen në Fletoren e Qeverisë. Parashikimet në kushtetutën greke afërmojnë në këtë rast përjashtimor parimin klasik demokratik të kontrollit (respektiv) dhe balancimit të pushteteve, se sa parimin hibrit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve¹⁴²,

Kushtetuta e Islandës, parashikon në nenin 28 të saj se “Në raste të ngutshme, Presidenti mund të nxjerrë ligje të përkohshme, kur Parlamenti (Althingi) është jashtë sesionit të tij. Këto ligje nuk duhet, gjithsesi të vijnë në kundërshtim me Kushtetutën. Ato gjithmonë duhet t’i paraqiten Parlamentit sapo ai të mblidhet. Nëse Parlamenti nuk miraton një ligj të përkohshëm, ose në qoftë se ai nuk përfundon shqyrtimin e tij brenda gjashtë javësh pas mbledhjes, ligji bëhet i pavlefshëm. Një buxhet i përkohshëm nuk mund të nxirret nëse Parlamenti ka miratuar buxhetin për atë vit fiskal.”

¹⁴¹ Titulli i nenit: Parashikimet e emergjencës, Fuqia e dekreteve të kreut të shtetit (Emergency provisions • Head of state decree poëer), burimi:

¹⁴² Kushtetuta e Shqipërisë nuk referon psh parimin e kontrollit dhe balancimit, por parimin e ndarjes dhe balancimit (neni 7).

Edhe në rastin islandez, kompetencat përjashtimore legislative ushtrohen nga presidenti. Neni 28 garanton gjithsesi rezervat ligjore të legjislativit në rastin e buxhetit. Përveçse një kompetencë funksionale ekskluzive, dispozitat e këtij neni përjashtojnë qartësisht ushtrimin e kompetencës në fjalë nga ana e presidentit (në Shqipëri ka një debat të hapur, që gjen pasqyrim edhe në interpretimet e vetë Gjykatës Kushtetuese¹⁴³ lidhur me rezervat ligjore të Kuvendit në rastin e ndryshimit të buxheteve me ANFL të këshillit të Ministrave).

Kushtetuta e Estonisë, bën parashikime të posaçme për procesin legjislativ dhe kompetencat përjashtimore në më shumë se sa një nen të saj. Sipas nenit 104, Procedura për kalimin e ligjeve parashikohet në Ligjin për Procedurat e Parlamentit (*Riigikogu*). *Neni në fjalë rendit 18 ligje gjithësej të cilat mund të miratohen dhe të ndryshohen vetëm nga shumica e të gjithë anëtarëve të Parlamentit. Sipas nenit 109 të saj, Nëse Parlamenti nuk mund të mblidhet, Presidenti, për çështje të urgjencës kombëtare, mundet të nxjerrë dekrete që kanë fuqinë e ligjit dhe që janë të kundër firmosura nga Kryetari i Parlamentit dhe Kryeministri. Kur Parlamenti mblidhet, Presidenti ia paraqet dekretet Parlamentit, i cili miraton menjëherë një ligj në lidhje me miratimin apo shfuqizimin e tyre.*

Edhe në këtë rast, kjo kompetencë i vishet Presidentit të vendit, i cili duhet gjithsesi të ketë dakortësinë me krerët institucionalë të dy pushteteve të tjera, respektivisht atij legjislativ dhe ekzekutiv. Vihet re se kushtetuta nuk parashikon një afat detyrues për kuvendin që të mblidhet (psh. kur është jashtë sesi) për të miratuar apo rrezuar me ligj këto dekrete-ligje presidenciale. Në kushtetutën estoneze, Parlamentit merr në shqyrtim dereti-ligjin sapo ai mblidhet në sesion të rregull.

Neni 110 i kushtetutës estoneze, garanton rezervën ligjore të parlamentit, teksa përcakton se “Kushtetuta, ligjet e renditura në nenin 104 të Kushtetutës, ligje të cilat përcaktojnë taksat kombëtare, dhe buxhetin kombëtar, nuk mund të miratohen, ndryshohen, apo shfuqizohen me dekret të Presidentit”. Ligjet e parashikuara në nenin 104 janë sa më poshtë:

1) Ligji për shtetësinë; 2) Ligji për zgjedhjet parlamentare; 3) Ligji për zgjedhjen e Presidentit të Republikës; 4) Ligji për zgjedhjen e këshillave të autoriteteve vendore; 5) Ligji për referendumet; 6) Ligji për Rregulloren e Parlamentit dhe Ligji për Urdhrat e përhershëm të Parlamentit; 7) Ligji për shpërblimin e Presidentit të Republikës dhe anëtarëve të Parlamentit; 8) Ligji për Qeverinë e Republikës së Estonisë; 9) Ligji për fillimin e procedurave gjyqësore, kundër Presidentit të Republikës dhe kundër anëtarëve të Qeverisë; 10) Ligji për autonominë kulturore të pakicave kombëtare; 11) Ligjin për

¹⁴³ Vendim nr. 23 datë 16.04.2014(V-23/14)

Buxhetit Kombëtar; 12) Ligji për Bankën e Estonisë; 13) Ligji për Zyrën Kombëtare të Auditit; 14) Ligji për gjykatat dhe ligjet që rregullojnë procedurën gjyqësore; 15) Ligje që kanë të bëjnë me huamarrjen e jashtme dhe të brendshme, dhe me detyrimet financiare të shtetit; 16) Ligji për gjendjen e jashtëzakonshme; 17) Ligji për mbrojtjen kombëtare në kohë paqe dhe (18) Ligji për mbrojtjen kombëtare në kohë lufte.

Kushtetuta e Spanjës parashikon në nenin 86¹⁴⁴ të saj se: *(1) Në rastin e nevojës së jashtëzakonshme dhe urgjente, Qeveria mund të marrë masa ligjore të përkohshme që marrin formën e dekret-ligjeve, të cilat në çdo rast nuk duhet të cenojnë sistemin ligjor të institucioneve shtetërore bazë, të drejtat, detyrimet, dhe liritë e qytetarëve të parashikuara në Pjesën I, sistemi i komuniteteve të vetë-qeverisura, apo ligjin e përgjithshëm zgjedhor. (2) Dekret-ligjet duhet t'i paraqiten Kongresit menjëherë për debat dhe votim nga i gjithë Kongresi, i cili duhet të thirret për këtë qëllim, nëse është jashtë sesionit, brenda 30 ditësh nga shpallja e tyre. Kongresi merr një vendim të posaçëm, për miratimin apo shfuqizimin e tyre në periudhën në fjalë, për efekt të të cilave Urdhrat e Përhershëm parashikojnë një procedurë të veçantë të përshpejtuar. (3) Gjatë periudhës së referuar në nën-pikën e mësipërme, Parlamenti (Cortes) mund t'i shqyrtojë ato si projektligje qeveritare me anë të procedurës së urgjencës.*

Spanja është një monarki kushtetuese¹⁴⁵, njësoj si Britania e madhe, Suedia, Danimarka etj. Në ndryshim nga kushtetuta daneze, e cila kompetencën përshtimore për të nxjerrë dekrete ligje ia jep mbretit (monarkut), në Spanjë, kjo është një kompetencë e cila ushtrohet nga Qeveria (pushteti ekzekutiv). Edhe në ratin spanjoll, kemi një përafrim, si në rastin e Francës, me tiparet e një procedurë të përshpejtuar të shqyrtimit të këtyre dekreteve si të ishin projektligje qeveritare. Paragrafi 2, i cili përban dispozitat procedurale që normojnë procesin legjislativ është kreu i qartë në urdhërimet e tij për Kongresin e Deputetëve: *“Kongresi duhet të shprehet në mënyrë eksplicite, brenda këtij afati, për miratimin ose shfuqizimin e tyre”*. Kushtetutë-bërësi spanjoll e ka qartësuar maksimalisht detyrimin për një PO ose JO të legjislatorit në raport me dekretligjet qeveritare (decreto – ley). Po ashtu, në ndryshim nga jurisprudenca jonë kushtetuese, detyrimi për botim i dekret-ligjit qeveritar përcaktohet direkt në tekstin e aktit themeltar. Premisa këtu është e qartë për fuqinë juridike të vetë aktit: nëse nuk botohet zyrtarisht, nuk ekziston juridikisht për t'u marrë në shqyrtim.

Kushtetuta e Rumanisë e vitit 2003, parashikon se¹⁴⁶ *(1) Qeveria mund të marrë përgjegjësi përpara Dhomës së Deputetëve në një seancë të përbashkët të tyre, mbi një program, një deklaratë të përgjithshme të politikave, apo një projekt-ligj. (2) Qeveria*

¹⁴⁴ Neni 86, “Fuqia e dekretit të kreut të Qeverisë”

¹⁴⁵ Kushtetura Spanjole e 1978 restauroi dhe vendosi monarkine konstitucionale

¹⁴⁶ neni 114 “Marrja e përgjegjësisë nga qeveria”

shkarkohet, nëse mocioni i mosbesimit, i paraqitur brenda tri ditëve nga data e prezantimit të programit, deklaratës së përgjithshme të politikave, apo projektligjit, miratohet në përputhje me dispozitat e nenit 113. (3) Nëse Qeveria shkarkohet në bazë të pikës (2), projektligji i paraqitur, ndryshuar, apo i plotësuar, sipas rastit, me ndryshimet e pranuar nga Qeveria, do të konsiderohet i miratuar, dhe zbatimi i programit apo deklaratës së përgjithshme të politikave bëhen të detyrueshme për Qeverinë. (4) Në rast se Presidenti i Rumanisë kërkon rishqyrtimin e ligjit të miratuar në përputhje me pikën (3), debati mbi të do të zhvillohet në seancë të përbashkët të Dhomave.

Kushtetura e Letonisë, parashikon se, qeveria mund të miratojë akte midis sesioneve të Sejmit, por ato duhet të miratohen brenda tre ditëve me fillimin e sesionit, përndryshe këto akte humbasin fuqinë (neni 81 i Kushtetutës). Edhe Kushtetuta e Portugalisë rendit çështjet legislative të cilat mund t'i delegohen qeverisë (nei 168).

Në përfundim të kësaj analizë mund të thuhet se kompetencat legislative përjashtimore janë një dukuri e njohur dhe e autorizuar nga shumë kushtetuta të vendeve demokratike që kanë sistem parlamentar, por në të gjitha rastet, Parlamenti ka rezervën për të vendosur për kohën dhe hapësirën e fuqisë juridike të këtyre akteve. Ndryshimet që vihen re kanë të bëjnë me mënyrën se si aktivizohet kontrolli parlamentar dhe më të drejtat e tij ekskluzive për të vlerësuar fatin e mëtejshëm të një dekret-ligji qeveritar. Këto të fundit përgjithësisht janë të përcaktuara në objekt dhe në kohë dhe përbëjnë përjashtim nga rregulli i përgjithshëm ligjvënës, funksion i cili i takon degës së Legjislativit.

Një tjetër tipar, i cili bie në sy posaçërisht në kushtetutat e Italisë dhe posaçërisht Spanjës (të kulturës juridike latine) është atributi i legjislativit për të disponuar me ligj jo vetëm mbi fatin e mëtejshëm të një dekret-ligji të përkohshëm qeveritar, por gjithashtu edhe disponimi me ligj për prapësimin e efekteve juridike të krijuara nga një dekretligj të cilin vetë dega e Legjislativit nuk e miraton në ushtrim të kompetencës së vet.

Po ashtu, një tjetër tipar dallues që bie në sy është kontrolli paraprak për kushtetutshmëri i dekret-ligjeve qeveritare. Kushtetuta Franceze parashikon vetëm rastin e kontrollit paraprak të këtyre dekret-ligjeve para se asambleja (dega legislative) t'i adoptojë ato më tej në ligje të zakonshme. Si prashikimet e kushtetuese franceze ashtu edhe ato italiane dhe spanjolle do të analizohen edhe më poshtë në këtë punim daktoral.

KAPITULLI V:

LIGJBERJA EKZEKUTIVE NE SHQIPERI, FILLESAT DHE ZHVILLIMI

Shqipëria si shtet sovran ka një histori relativisht të vonë krahasuar me shumë vende të tjera të Evropës dhe më gjerë. Shpallja e Pavarësisë në vitin 1912 u pasua me miratimin e Statutit Ndërkombëtar më 19.04.1914, hartuar nga Komisioni Ndërkombëtar i Kontrollit.

Në statutet e saj të fillesës vihet re një lloj kujdesi për të afirmuar parimin e ndarjes së pushteteve, pavarësisht formave të organizimit të shtetit. Kjo ndarje synohet sidomos midis një trupe ligjvënëse dhe pjesës tjetër, që herë shfaqet si princi me qeverinë e tij e herë të tjera si qeveria në kuptimin klasik të fjalën. Po ashtu, edhe pushteti gjyqësor ka figuruar që në fillesë si një degë e veçantë e organizimit të shtetit, edhe pse pa autonomi veprimi.

Sa kohë që ka fusha veprimi të ndara, ka vend për të analizuar edhe funksionet përjashtimore, të cilat, në historinë e shtetit shqiptar shfaqen të larmishme. Pavarësisht se tradita para-shtetërore ka evokuar vendimarrjen e decentralizuar dhe *quasi* direkte (kuvendet e burrave apo pleqësitë e fshatrave), tradita shtetërore përgjithësisht ka tentuar ta përqëndrojë atë në duart e shefave të shtetit, pavarësisht formës që mund mund të këtë patur organizimi i këtij të fundit. Ky sigurisht është një tipar klasik i shtetit modern të organizuar unitarist.

Në kapitullin e mëposhtëm sillet një panoramë e plotë e ndarjes së pushteteve që nga koha e Statutit Organik të Shqipërië të vitit 1914 (Princ Vidi), e deri në ditët e sotme. Ky vlerësim synon të nxjerrë në pah parashikimet statutoare apo kushtetuese lidhur me ushtrimin e kompetencave apo funksioneve përjashtimore legjislativë, për efekt të këtij kërkimi shkencor. Ky punim është autentik dhe vjen për herë të parë në këtë format, duke synuar të jetë një vlerë e shtuar në tërësinë e fakteve që parashtron ky punim doksorak.

Për qëllime të këtij punimi doksorak, evolucioni i parimit të ndarjes së pushteteve analizohet edhe në terma të periudhave republikane nëpër të cilat ka kaluar zhvillimi i shtetit shqiptar. Janë katër periudha në të cilat, Shqipëria, në ligjin e vet themeltar ka afirmuar dhe adoptuar më mënyrë legjitime parimet republikane të organizimit të shtetit. Republika e IV është edhe republika aktuale, që nisi rrugëtimin e saj më miratimin me referendum të Kushtetutës së 1998-ës.

5.1. STATUTI ORGANIK I SHQIPËRISË

Statuti Organik i Shqipërisë (SOSH) u hartua më 10.04.1914. I konsideruar edhe si Kushtetuta e parë e shtetit shqiptar, Statuti përbëhej nga 17 kapituj dhe 216 nene. Statut në këtë rast ishte sinonim i asaj që sot i referohemi si akt themeltar apo kushtetutë¹⁴⁷. Në këtë statut gjenin shprehje në still konstitucional parime mbi formën e qeverisjes, pozitën ndërkombëtare të Shqipërisë dhe territorialitetin e saj. Po ashtu, SOSH ravijëzonte organizimin e pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv, popullsinë në kuptimin e subjektit të së drejtës (të drejtat dhe detyrat e saj), si dhe organet e drejtësisë, administratën lokale, forcat e armatosura dhe organet e drejtësisë. Në nenin 1 të tij, SOSH përcaktonte se “Shqipëria formohet si një principatë kushtetuese, sovrae dhe e trashëgueshme nën garancinë e të gjashtë Fuqive të Mëdha”. Shqipëria ishte një “*principatë sovrae të trashëgueshme*” me në krye princin gjerman Vilhelm Vidin (neni 7).

Statuti afirmonte parimin e ndarjen së pushteteve. Neni 85 i SOSH përcaktonte ndarjen definitive të familjes princërore nga funksionet ekzekutive duke sanksionuar qartësisht se “*Anëtarët e familjes princërore nuk mund të emërohen ministra*”. Princi betohej para Asamblesë Kombëtare për të respektuar rreptësisht ligjet themeltare të shtetit (neni 8). Tek kjo procedurë afirmohet qartësisht edhe parimi i sundimit të ligjit. Së bashku me parimin e ndarjes së pushteteve, ky i fundit krijon një kornizë të respektueshme konstitucionale për një shtet të sapo-formuar nga hiri i shpërbërjes së Perandorisë Osmane.

Princi ishte kryetar i administratës civile dhe ushtarake; ai dispononte forcën e armatosur dhe emëronte oficerët e saj. Ai merrte pjesë në bërjen e ligjeve sipas dispozitave të kapitullit IV. Princi dispononte me dekrete, njësoj sikurse sot Presidenti i Republikës (Kushtetutata e RSH, 1998). Dekretet e Princit duhet të kundër-firmoheshin nga kryetari i këshillit të Ministrave dhe nga ministri kompetent¹⁴⁸ dhe duhet të botoheshin rregullisht për të marrë fuqi juridike. Ndërkohë, aktiviteti legjislativ ishte ekskluzivitet i Asamblesë, e cila përgatiste dhe votonte rregulloren e saj të brendshme¹⁴⁹. Në kuadrin e pushtetit legjislativ të asamblesë hynte çdo ndryshim i ligjeve themelore të Principatës. Ligje themelore konsideroheshin më së pari ato që ndryshonin taksat ose modifikonin regjimin e taksave ekzistuese; ligjet që vendosnin taksat të reja; ligjet e buxhetit dhe ato që miratonin llogaritë e një viti buxhetor të mbyllur (realizimi i buxhetit). Po ashtu, pjesë tjetër e rëndësishme e

¹⁴⁷ Arsim Bajrami, “Historia e Konstitucionalizmit Shqiptar 1912-2012, fq37-42, Botim i autorizuar nga Akademia e Shkencave dhe e arteve të Kosovës, libri 48, Prishtinë 2014. Shih gjithashtu edhe: LiCoDU, Burimi/link: <http://licodu.cois.it/?p=370>

¹⁴⁸ Kapitulli II, Sovrani, STATUTI ORGANIK I SHQIPËRISË, burimi: <http://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2012/10/STATUTI-ORGANIK-I-SHQIP%C3%8BRIS%C3%8B.pdf>

¹⁴⁹ Neni 65 i SOSH, Kapitulli IV, Legjislacioni

kompetencës legislative ishin marrveshjet dhe traktatet ndërkombëtare, ligjet mbi kontribucionet indirekte, traktatet e tregtisë dhe marrëveshjet me karakter ekonomik, koncesionet që angazhojnë burimet e shtetit, ndarja administrative.

Të gjitha vendimet që merrte Asambleja Kombëtare në fushën legislative duhet t' i nënshtrohenshin princit për sanksionim. Për të gjitha fushat e tjera, të cilat nuk përfshihen në rezervën ekzkluzive të kuvendit, princi, me propozimin e qeverisë, mund të nxirrte dekrete me forcën e ligjit. Ai mund të konsultonte Asamblenë Kombëtare kurdoherë që e quan të nevojshme (neni 68). Ky është edhe formulimi i parë në historinë konstitucionale të shteti shqiptar kur përshkruhet si në terminologji ashtu edhe në përmbajtje një dekret-ligji, si një akt juridik/normativ i nxjerrë nga një institucion/pushtet tjetër shtetëror që nuk është degë e Legjislativit .

Në SOSH të vitit 1014, Princit nuk i lejohej si rregull i përgjithshëm të nxirrte dekret-ligje në rezervën ligjore të legjislativit. Ekziston megjithatë vetëm një përjashtim, dhe konkretisht në rastin e shpenzimeve buxhetore, i cili parashikohej në dispozitat që përmbante neni 143 “Financat”, (në Kapitullin VII) sipas të cilit: *“Në rast nevojë të ngutshme, princi pasi merr edhe mendimin e Këshillit të Ministrave, mund të nxjerrë një dekret shpenzimi të jashtëzakonshëm, në përputhje me angazhimet ndërkombëtare që mund të lidhen eventualisht. Në sesionin e parë të Asamblesë Kombëtare ky shpenzim duhet t' i parashtrohet Asamblesë për konfirmim.”*

Një parashikim i tillë është rasti tipik kur, për shkak të kushteve specifike, kompetencat legislative ushtrohen nga një degë tjetër e pushtetit. Në rastin konkret, SOSH ka detajuar kushtet specifike në të cilat aktivizohet kompetenca përjashtimore legislative, që është në këtë rast *“nevoja e ngutshme”*. Ky përcaktim mund të konsiderohet edhe si legjitimimi i parë me akt kushtetues që i bëhet ushtrimit të kompetencave përjashtimore legislative nga një degë tjetër e pushteti shtetëror, në historinë e shtetit shqiptar.

Nga sa kuptohet prej formulimeve në tekstin e SOSH, Dekreti princëror për ndërhyrje në buxhet legjitimohej vetëm për *“shpenzim të jashtëzakonshëm, në përputhje me angazhimet ndërkombëtare”*. Ky formulim implikon si një kusht të dytë legjitimues (përveç nevojës së ngutshme) pikërisht *“angazhimet ndërkombëtar eventuale”*. Për shkak të mungesës së interpretimeve me natyrë kushtetuese, është e vështirë të përcaktohet sot nëse këto kushte aktivizonin procesin legjislativ përjashtimor të princit edhe veç e veç apo ishin kushte kumulative të cilat duhet të ekzistonin njëkohësisht për të legjitimuar nxjerrjen e dekretit princëror.

Vlen të theksohet edhe një kusht i tretë juridik që SOSH parashikonte si një makinizëm kontrolli ndaj dekret-ligjeve princërore, pikërisht konfirmimin nga Asambleja Kombëtare në sesion e saj të parë. Legjislativi në këtë rast ruan si rezerve të padiskutueshme shndërrimin

në ligj të dekretligjit, nëse do të shpreheshim me terminologjinë e sotme. Nuk është shumë e qartë gjithsesi nga formulimi i dispozitave të nenit 43 të SOSH nëse sesioni i parë ka të bëjë me seancën më të parë apo me atë që konsiderojmë sot si “sesion parlamentar”, që nënkupton “stinë ushtrimore parlamentare” që si rregull janë dy në një vit kalendarik.

Nga ana tjetër, Dekretligjet e Princit nuk i nënshtroheshin ndonjë kontrolli tjetër të karakterit gjyqësor. Ka interes të theksohet se propozimi për të nxjerrë një dekret-ligj në çdo rast duhet të vinte nga dega e ekzekutivit. Këshilli i Ministrave, sipas SOSH, hartonte projektligjet, dekretet princore, si dhe urdhëresat administrative të interesit të përgjithshëm¹⁵⁰. SOSH përcaktonte shprehimisht se *Princi duhet të merrte më parë mendimin e Ekzekutivit si dhe të dërgonte për konfirmim dekret-ligjin në Asamble*. Në përgjithësi, Princi nuk legjitimohej nga SOSH për të nxjerrë dekrete me fuqinë e ligjit në përgjegjësinë e vet personale. Propozimi për të nxjerrë dekret-ligje duhet të vinte në rastin konkret nga Qeveria.

Vetë SOSH nuk parashikonte rreth një shekull më parë kontrollin e përputhshmërisë së akteve të degëve të pushtetit me vetë aktin themeltar. Drejtësia Kushtetuese në kuptimin që ne e njohim atë sot nuk eksistonte në hapat e parë të shtetit shqiptar (në rastin konkret jo si nocion territorial por si nocion juridik). Në kohën që flasim, drejtësia kushtetuese, në kuptimin e kontrollit të centralizuar të përputhshmërisë së akteve me aktin themeltar nuk ekzistonte si nocion as në vendet e origjinës (Austri) dhe debati shkencor, doktrinar madje nuk kishte lindur akoma. Në këtë kuptim, mund të thuhet se OSSH nuk mund të konsiderohet një dokument legjislativ i prapambetur për kohën, por përkundrazi.

Për shkak edhe të këtyre rrethanave, SOSH e përcaktonte institucionin e Princit si një quazi gjykatë, e cila “filtronte” brenda tagrave të vet, ligjshmërinë e projekt-ligjit të propozuar nga Ekzekutivi. Ky i fundit gjithsesi ishte një organ i cili de-fakto punonte për Princin dhe në këtë pikë çdo përpjekje për të gjetur analogji me konfigurimet e sotme të organizimit të pushtetit bëhen mëse të pamundura. Në fund të korrikut 1914 dhe në pragun e shpërthimit të Luftës së Parë Botërore, Shqipëria ishte në gjendje të rëndë politike. Pushteti i qeverisë shqiptare tashmë ishte kufizuar vetëm në Durrës e në Vlorë, deri më 1 Shtator kur ranë në duar të kryengritësve¹⁵¹. Princ Vidi u detyrua të largohej nga Shqipëria, më 3 Shtator 1914, pas gjashtë muaj qëndrimi. Me Vidin u larguan edhe anëtarët e qeverisë së bashku me shumë udhëheqës të lëvizjes patriotike shqiptare, të cilët u vendosën pjesërisht në Shkodër dhe një pjesë kaloi në vende të ndryshme të Evropës.

¹⁵⁰ Neni 82, Kapitulli V, Organet e qeverisë, SOSH

¹⁵¹ në Shqipërinë e Mesme shtrihej pushteti i kryengritësve; viset e jugut ndodheshin nën shtypjen e forcave greke, krahinat e verilindjes nën presionin e vazhdueshëm të serbëve, ndërsa Shkodra ndodhej nën administrimin e forcave ndërkombëtare.

5.2. Kongresi i Durrësit

Lufta e Parë Botërore risolli mbi tryezë problemin e pavarësisë së Shqipërisë dhe të integritetit të saj territorial. Përpyjekjet për të ruajtur atë që ishte arritur për shtetin e ri shqiptar përpara Luftës së Madhe rifilluan menjëherë pas përfundimit të saj. Në një tentativë për të replikuar/përsëritur aktivitetin e Kuvendit Kombëtar të Vlorës, nën projeksionin e hapur të interesave italiane, në Dhjetor të vitit 1918 u mbledh Kongresi i Durrësit. Ky i fundit, pavarësisht kontekstit nga i cili u frymëzua, arriti të formojë një qeveri të përkohshme, me synim për t'u përfaqësuar në këtë mënyrë në Konferencën e Paqes që do të mbahej në Paris, pas përfundimit të Luftës së I Botërore.

Për shkak të vazhdimit të pranisë së trupave pushtuese në territorin shqiptar, nuk mund të mos merrnin rëndësi organet me karakter përfaqësues, që dolën nga Kongresi i Durrësit, pavarësisht rezultateve që këto organe arritën të materializojnë. Organi i parë i dalë prej saj, ashtu siç u tha më sipër, ishte qeveria e përkohshme. I dyti, Pleqësia, një klonim i pjesshëm (i shkallës/rangut të dytë) i Kuvendit të Vlorës. Sipas disa studiuesve, asaj i mungonte profili i mirëfilltë i kontrollit, për shkak të pozicionit të varësisë totale nën të cilën ndodhej në raport me qeverinë¹⁵². Në krye të Qeverisë së përkohshme u caktua Turhan Pasha ndërsa u përzgjedhën edhe delegatët që do të përfaqësonin shqipërinë në Konferencën e Paqes të cilët ishin Luigj Bumçi, Mehmet Konica, Mihal Turtulli, Midhat Frashëri. Lufta politike brenda dhe jashtë kongresit solli njëkohësisht shfaqjen e pikëpamjeve përkatëse, pjesa dërrmuese e tyre ishin me orientim italian, si Myfit Libohova, Turhan Pasha, Prênk Bibë Doda, Sami Vrioni, Luigj Bumçi. Ndërsa, kundërshtarët ishin Mehmet Konica, Mihal Turtulli, Mithat Frashëri, të cilët ishin më të paktë në numër, por që anonin nga Shtetet e Bashkuara të Amerikës ose nga ndonjë fuqi tjetër "e painteresuar" direkt për Shqipërinë.

Ka pak elementë të cilat do ta ndihmonin një analizë mirëfilli që përkon me synimin e këtij punimi doktoral në këtë dokument quazi-legjislativ. Jo vetëm në lëmin e teorisë së shteti dhe të studimeve që lidhen me të, por edhe në lëmin e historiografisë, ka pak studime për këtë dokument dhe pothuajse aspak për efektet që ai prodhoi. Këto të fundit mbeten të panjohura nga optika e efekteve juridike që mund të kenë prodhuar. Sa i takon kompetencave përjashtimore legjislative, ky punim doktoral nuk ka mundur të identifikojë asnjë gjurmë të tyre, edhe pse nuk përjashtohet mundësia që në të ardhmen të paraqiten evidenca apo dëshmi apo edhe prova të karakterit formal juridik që hedhin më shumë dritë pro pranisë tyre.

¹⁵² L. Omari, Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 158-159.

5.3 Kongresi i Lushnjës, Bazat e Kanunores së Këshillit të Lartë

Kongresi i Lushnjës cakton një moment të rëndësishëm në historinë e shteti shqiptar. Ai zhvilloi punimet nga 21-31 janar të vitit 1920 dhe miratoi një dokument të posaçëm të titulluar "*Bazat e Kanunores së Këshillit të Lartë*" (BKKL). Përmes këtij dokumenti, Kongresi i Lushnjës realizoi ri-themelimin juridik të shtetit shqiptar. Me gjithë përmbajtjen e tij të shkurtër, me vetë 6 nene gjithsej, BKKL hodhi themelet e një shtetit kushtetues. Kongresi i Lushnjës krijoi Senatin¹⁵³ me 37 veta, konsideruar nga shumë studiues edhe si parlamenti i parë shqiptar (më vonë u quajt Këshilli Kombëtar). Po ashtu Kongresi krijoi dhe zgjodhi Këshillin e Lartë prej 4 anëtarësh, që do të kryente funksionet e kryetarit të shtetit. Lidhur këtë të fundit, Neni 6 i BKKL përcakton se: "*Me të ardhmen e mbretit në fronin e naltë mbretnor, Këshilla e Naltë njihet vetiu e rrëzue*"¹⁵⁴.

Tek BKKL afirmohen për herë të parë parime klasike të parlamentarizmit: emërimi dhe shkarkimi i Qeverisë nga Senati, si dhe ushtrimi i kontrollit parlamentar ndaj saj. Megjithëse parlamenti i parë shqiptar e shtri veprimtarinë e tij legjislative në një periudhë të shkurtër kohe¹⁵⁵ ai arriti të miratonte disa ligje të rëndësishme. Një akt i rëndësishëm i miratuar nga Këshilli Kombëtar ishte edhe Rregullorja e tij e brendshme, që përcaktonte organizimin e brendshëm të parlamentit. Ky dokument i kapërcente kufijtë e organizimit të brendshëm parlamentar, pasi në nenin 45 vendosi një parim me karakter kushtetues duke sanksionuar se "*Këshilli Kombëtar me një shumicë prej dy të tretash të numrit të anëtarëve të tij, mund të miratonte zgjerimin ose përmirësimin e Statutit të Lushnjës*". Neni 45 i Rregullores së Këshillit Kombëtar shërbeu si bazë juridike për plotësimin e Statutit të Lushnjës, që u bë në vitin 1922 me "*Zgjerimin e Statutit të Lushnjës*", që njihet edhe si "*Statuti i Shtetit Shqiptar*".

Ai përbën aktin e parë kushtetues të hartuar e të miratuar nga vetë shqiptarët, edhe pse, sipas studiuesve, "*mbetet i paplotë për të qenë një kushtetutë e mirëfilltë e shtetit shqiptar*". Me gjithë përmbajtjen e tij të shkurtër, gjithsej 6 nene, Statuti i Lushnjës hodhi themelet e shtetit demokratik. Kongresi i Lushnjës krijoi Senatin¹⁵⁶, Parlamentin e parë shqiptar (më vonë Këshilli Kombëtar), si organ legjislativ, i cili përbëhej nga 37 anëtarë të zgjedhur nga vetë delegatët e Kongresit. Në këtë periudhë u afirmuan për herë të parë parimet e parlamentarizmit: emërimi dhe shkarkimi i Qeverisë nga Senati, si dhe ushtrimi i kontrollit

¹⁵³ Senati i filloi punimet më 27 mars 1920 dhe i mbylli në 20 dhjetor 1920.

¹⁵⁴ Bazat e Kanunores së Këshillit të Lartë, burimi: <http://shtetiweb.org/ep-content/uploads/2012/10/Bazat-e-Kanunores-s-Statuti-i-Lushnjës-1920.pdf>

¹⁵⁵ Veprimtaria legjislative e Këshillit Kombëtar mori fund më 20 dhjetor të vitit 1920, kur Këshilli u shpërnda për t'ua lënë vendin zgjedhjeve të para në Shqipëri (mars 1921).

¹⁵⁶ Senati i filloi punimet më 27 mars 1920 dhe i mbylli në 20 dhjetor 1920.

parlamentar ndaj saj. Konkresi i Lushnjes zgjodhi Këshillin e Lartë prej 4 vetash, që do të kryente funksionet e kryetarit të shtetit dhe një senat me 37 veta.

Kryeministër i Shqipërisë u zgjodh Sulejman Delvina. Aktiviteti legjislativ i Këshillit Kombëtar përfundoi në Dhjetor 1920, kur Këshilli u shpërnda për të përgatitur vendin për zgjedhjet e para në mars 1921. Nga këto zgjedhjen dolën më pas 78 deputetë, të cilët në vitin 1922 zgjeruan (amenduan) Statutin e Lushnjës. Ajo mori konfigurimin e njw një kushtetutë mirëfilli dhe u referua mw pas si “Zgjerimi i Statutit te Lushnjes 1922”.

Zgjerimi i Statutit te Lushnjes 1922 mund të konsiderohet jo vetëm si kushtetuta e parë e shtetit shqiptar por edhe si akti themeltar i cili u hartuar për herë të parë mbi parime demokratike. Në kuptimin më të plotë formal ky dokument legjislativ u hartua dhe u miratua nga një asamble legjitime e dalë nga zgjedhje demokratike.

5.4. Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, 1922

Nga zgjedhjet që u zhvilluan në mars të vitit 1921, vendi u përfaqësua në një asamble me 78 deputetë. Që prej kësaj periudhe, parlamenti filloi të shfaqej rregullisht si një organ i dalë nga populli, me detyra institucionale të përcaktuara në Statut. Në Dhjetor 1921 filloi një krizë qeveritare, ndërkohë që ndikimi i Ahmet Zogut në jetën politike të vend ishte rritur pasi kishte shtypur një rebelim të Marka Gjonit në Mirditë. Këshilli Lartë u ndryshua me dy anëtarë dhe pas këtij momenti Ahmet Zogu në 2 dhjetor te vitit 1922 u emërua kryetar i qeverisë. Me motivimin për forcimin e shtetit shqiptar, një komision i posaçëm u caktua për të riparë dhe ndryshuar tekstin e Statutit të Lushnjës.

Si fillim u adoptuan një draft statut¹⁵⁷, i cili do të ndryshonte në formën e tij përfundimtare. Në këtë dokument, në versionin e tij fillestar¹⁵⁸ afirmoheshin parime të rëndësishme të ndarjes dhe deri diku balancimit të pushteteve. Në përpjekjen për të detajuar funksionet respektive, në Statutin e Lushnjës gjetën vend edhe përcaktime të kompetencave përjashtimore në fushën e burimit të së drejtës. Konkretisht, neni 48 i këtij dokumenti parashikonte se: *“Në rasë nevojë e ngustije të dukshme dhe në kohën e pushimit të Pleqsis, Këshilli i Naltë, nën përgjigjsin e kabinetit politike civile a penale, ban dekrete-ligjë dhe i ven në zbatim; po detyrohet t’i a paraqesë Pleqsis në sesjonin e afërm, brenda në dhjetë ditë pas hapjes, për pëlqim, pse ndryshe, pushojnë vetiu së pasuni fuqi”*. Që të aktivizohet kjo dispozitë, duhet të ekzistojnë (të verifikohen) disa para-kushte, të cilat për nga teknika

¹⁵⁷ Shtypshkronja “Nikai,Tiranë 1922, burimi online: <http://licodu.cois.it/?p=381&lang=en>

¹⁵⁸ Shtypshkronja “Nikai,Tiranë 1922, burimi online: <http://www.arberiaonline.com/viewtopic.php?t=2744>

legjislative e formulimit duhet të aktivizohen njëkohësiht (kushte kumulative). Konkretisht: *“Në rasë nevojë e ngustije të dukshme dhe në kohën e pushimit të Pleqsis”*.

Për shkak të formulimit juridik disi të erret, e justifikuar kjo nëse e shohim këtë proces në dritën e kushteve të kohës, është e vështirë të krijohet një mendim i qartë se “sa përjashtimore” parashikoheshin të ishin këto kompetenca. Arsyeja kryesore që pengon një analizë të kthjellët në këtë drejtim, ka të bëjë me rolin ambig të Këshillit të Lartë, i cili mbart funksione legjislative dhe ekzekutive në të njëjtën kohë. Po të shihen të renditura 5 nenet e para të versionit fillestar, konfuzioni bëhet i qartë menjëherë:

- 1. Shteti shqiptar qeveriset prej një qeverije monarhike kushtetore. Vendin e Mbretit e zen përkohsisht Këshilli i Naltë me të drejtat e detyrat e caktueme taksativisht në këtë Shtatut.*
- 2. Pushteti legjislativ ushtrohet prej Pleqsis e Këshillit të Naltë.*
- 3. Pushteti përmbarues i përket vetëm Këshillit të Naltë, i cili e ushtron me anën e kabinetit.*
- 4. Pushteti gjyqsuer ushtrohet prej gjykatavet dhe vendimet e tyre jipen nd'emën të Shtetit.*
- 5. Ndërpretimi autentik i ligjvet i përket pushtetit legjislativ.*

Sikurse kuptohet, Këshillit të Lartë i jepeshin fillimisht funksione legjislative (në atë që duket si një organ bikameral), por edhe funksione ekzekutive (pushteti përmbarues). Këtë funksion, sikurse mund të kuptohet nga përcaktimet në këtë proto-kushtetutë shqiptare, e ushtron në mënyrë ekskluzive Këshilli i Lartë. Edhe për shkak të këtyre përcaktimeve ambige, Konkresi i Lushnjës vijon ende të interpretohet me regjistra të ndryshëm edhe sot e kësaj dite.

Në datë 8 Dhjetor 1922, Këshilli Kombëtar miratoi Kushtetutën e re, e cila u quajt “ZGJÂNIMI i SHTATUTIT TË LUSHNJES “, i cili në histori njihet si Statuti i Shtetit Shqiptar i vitit 1922. Kjo ishte një kushtetutë e mirëfilltë dhe akti me fuqinë më të lartë në shtet. Organi më i rëndësishëm që ushtronte pushtetin legjislativ, i quajtur “Këshill Kombëtar” mori emrin “Parlament”. Si organ i vetëm legjislativ ai përbëhej nga një dhomë deputetësh të cilët zgjidheshin nga populli në bazë të zgjedhjeve të përgjithshme (votim i tërthortë). Në fushën legjislative, veprimtaria e Këshillit Kombëtar u përqëndrua në nxjerrjen e ligjit për organizimin gjyqsor, në plotësimin e rregullores ekzistuese me elemente të reja për transparencën e veprimtarisë parlamentare, betimin e deputetëve përpara Këshillit, etj.

Neni 45 i Rregullores së Këshillit Kombëtar shërbeu si bazë juridike për plotësimin e Statutit të Lushnjës. Këshilli Kombëtar e konsideroi të përkohshëm këtë akt themeltar, derisa një kuvend kushtetues të mos ketë vendosur një statut përfundimtar (neni 128).“ZGJÂNIMI i SHTATUTIT TË LUSHNJES “ ligjëroi regjimin monarkik. *Vendin e*

Mbretit e zën përkohësisht Këshilli i Naltë me të drejtat e detyrat e caktueme taksativisht në këtë Shtatut (neni 1). Pushteti legjislativ ushtrohej nga Këshilli Kombëtar, një organ i konceptuar si një parlament me tipare demokratike. Neni 2 i statutit të zgjeruar përcakton qartësisht se: Pushteti legjislativ ushtrohet prej Parlamentit.

Ky statut parashikonte edhe raste, të cilat për konvencion mund të konsiderohen deri diku si përjashtimore, sa i takon ushtrimin të kësaj të drejte jo nga Legjislativi, por nga Këshilli i Naltë. Megjithatë, situata e përshkruar është gjendja e jashtëzakonshme dhe kjo e bën të vështirë vlerësimin koherent. Në kuptimin e këtij punimi kompetenca përjashtimore analizohet në optikën e funksionit ligjvënës në kushte të caktuara, që jo domosdoshmërisht janë kushtet e luftës, gjendjes së jashtëzakonshme, katastrofave humanitare, ekologjike, teknologjike etj.

Sipas neni 65 të dokumentit kushtetues nën shqyrtim, “*Në kohë kryengritje, lufte të mbrendëshme ase të jashtme, mobilizimi të përgjithëshëm, ase kalamiteti publik, Këshilli i Naltë, nën përgjegjësin e Kabinetit, shpallë shtetin e rrethimit dhe vë në zbatim ligjën relative në gjithë tokën e Shtetit ase në ndonji copë të saj; në qoftë se Parlamenti është mbledhun duhet marrë auctorizimi para se të vëhet në zbatim, dhe në qoftë se Parlamenti nuk ndodhet i mbledhun Këshilli i Naltë e vë në zbatim, po dekreti i shpalljes së shtetit të rrethimit duhet të përmbajë dhe konvokimin e Parlamentit mbrenda 15 ditvet prej datës së dekretit, për ndryshe shpallja është e pafuqishme. Dekreti i shpalljes së shtetit të rrethimit i paraqitet Parlamentit mbas mbledhjes së tij për aprovim ase refuzim, i cili mbrenda 30 (tridhet) ditve prej datës së shpalljes të këtij dekreti ëp vendimin e refuzimit ase t’aprovimit të tij. Nji ligjë e posaçme ka me rregullue pezullimin e nenevet të Statutit relativë me lirin personale, të drejtën e mbledhjevet, të drejtën e shoqënimit, padhunueshmin e banimit, lirin e fjalës e të shtypit, dhe fshehtësin e letravet. Këjo ligjë mund të vëhet në zbatim e tănë ase pjesësisht. Në rasë qi s’ka Parlament thërritet Parlamenti i përparshëm vetëm për qëllimet e sipërtregueme dhe këta parlamentarë, sa për këtë detyrë, gëzojnë gjith’ imunitetet e deputetit”.*

Përveç Këshillit të Naltë, kompetenca përjashtimore legjislative i njiheshin edhe degës së Ekzekutivit (pushteti Përmbarues). Sipas neni 65 të Statutit të Zgjeruar, kjo kompetencë legjitimohej vetëm në rastin e modifikimeve në buxhet. “*Kur nji kredit i dhânun në Bugjet nuk mjafton për atë shërbim, Pushteti përmbarues, me nji projektligjë, mbrenda në motin financjar, kërkon prej Parlamentit shtimin e atij krediti deri sa t’arrijë, dhe, kur shfaqen shpenzime për nevoja të paparapame në Bugjet, Pushteti përmbarues përsëri mund të kërkojë prej Parlamentit nji shtesë krediti, gjithnji në themel të nji projektligje së posaçme. Ligjët për kredite suplementare ashtu edhe të jashtëzakonshme, votohen si ligjët e zakonshme. Në rasa lufte, kryengritjeje, e kalamiteti publik (afati semavije) kur Parlamenti*

gjindet në pushim, Qeverija mundet me dekretligjë të krijojë një kredit të jashtëzakonshëm nën përgjegjësin e saj. Kejo dekretligjë i duhet paraqitur Parlamentit në sesjonin e afërm”.

Nga formulimi i këtij neni, bie në sy fakti që, kur parlamenti është i mbledhur në sesion të rregullt, ekzekutivi mund të kërkojë modifikime në buxhet vetëm përmes një projekligji të rregullt. Rezerva ligjore e Kuvendit në këtë rast është e garantuar dhe tagrat për të miratuar buxhet vetëm përmes pushtetit ligjvënës janë të renditur në koherencë të plotë: *“Ligjët për kredite suplementare ashtu edhe të jashtëzakonshme, votohen si ligjët e zakonshme”.*

Po ashtu, në këtë nen parashikohet edhe situata e bërjes së modifikimeve në buxhet në rastet e jashtëzakonshme dhe në kushtet kur ligjbërësi nuk është i mbledhur në sesion të zakonshëm. *“Në rasa lufte, kryengritjeje, e kalamiteti publik (afati semavije) kur Parlamenti gjindet në pushim, Qeverija mundet me dekretligjë të krijojë një kredit të jashtëzakonshëm nën përgjegjësin e saj. Keto dekretligjë i duhet paraqitur Parlamentit në sesjonin e afërm”.* Ky është një formulim tipik i një kompetence legjislativë e natyre përjashtimore që “i jepet” degës ekzekutive (përmbarimore), por duke parashikuar sa më qartë të jetë e mundur kushtet specifike që duhet të ekzistojnë që një kompetence e tillë të akvizohet. Nga pikpamja e teknikës legjislativë formulimi është shterues dhe ndërlidhja organike e kushteve nuk lë vend për interpretim: *“Në rasa lufte, kryengritjeje, e kalamiteti publik (afati semavije) kur Parlamenti gjindet në pushim, Qeverija mundet me dekretligjë të krijojë një kredit të jashtëzakonshëm nën përgjegjësin e saj”.*

Për herë të parë, në një tekst kushtetues shqiptar gjejmë të hasur në këtë formulim edhe konceptin e përgjegjësisë së Qeverisë në rastin e nxjerrjes së një dekretligji me efekt në buxhet. Ky formulim i kujdesshëm vjen si një detyrim ndaj përcaktimeve ekskluzive që ben neni 63 i këtij stututi, sipas të cilit: *”Propozimi i ligjvet i përket Këshillit të Naltë dhe Parlamentit, po propozimi i ligjvet, qi sjellin me vete shtesa ase barrë financjare, i përket Këshillit të Naltë”* (shih tabelën më poshtë)

Është në interes të analizës që ndërmer ky punim doktoral të theksohet se, që në fillësën e tij kushtetuese, shteti shqiptar nuk e ka parë të arsyeshme të rezervojë për Legjislativin kompetenca ekskluzive në fushën e buxhetit të shtetit. Përkundrazi, ajo që bie në sy më shumë është roli proaktiv që i vishet degës ekzekutive për të ndërhyrë në buxhetin e shtetit më iniciativë të saj ligjvënëse.

Në këtë fazë të zhvillimi të shtetit shqiptar, pavarësisht se ai është i pajisur me një statut (kushtetutë) provizor, nuk vihen re as në formën e nuancave me të zbehta parime të kontrollit gjyqësor mbi pushtetet e tjera. Gjykatat, që përshkruhen në “Pjesë D / Pushteti Gjyqsuer”, nuk kanë kompetenca për të vlerësuar apo gjykuar mbi kushtetutshmërinë e

normës ligjore, në kuptimin që ne i referohemi sot këtij termi. Në shtator të vitit 1923, Këshilli Kombëtar i mbylli punimet e tij në përfundim të legjislaturës 2 vjeçare për t'ua lënë vendin zgjedhjeve të reja për Kuvendin Kushtetues, të cilat u mbajtën në dhjetor të po atij viti.

Pjese „C“
Pushteti Përmbarues.
KËSHILLI I NALTË

45. – Këshilli i Naltë është trup kolegjuer prej katër vetësh të zgjedhun prej Parlamentit për tri vjet me shumicë absolute votash.

60. – Këshilli i Naltë është kreu më i naltë i Shtetit, ka komandën e përgjithëshme të fuqive t'armatisuna, emnon gjithë nëpunsit e naltë të Shtetit, bën dekretet e rregulloret e nevojshme për përmbarimin e ligjvet; po dekretet e rregulloret që janë në kundërshtim me ligjë, që u pezullojnë veprimin ose urdhënojnë mosveprimin e tyre, janë të paligjëshme dhe mbeten pa efekt. Bën traktate e marrëveshje gjithfarësh, po këto nuk kanë efekt pa u pëlqyer prej Parlamentit. Këshilli i Naltë nuk ka të drejtë të shpallë luftë pa lëjen e Parlamentit, veçse në rasë mprojtjeje.

63. – Propozimi i ligjvet i përket Këshillit të naltë dhe Parlamentit, po propozimi i ligjvet, që sjellin me vete shtesa ose barrë financjare, i përket Këshillit të Naltë.

64. – Asnjë akt i Këshillit të Naltë nuk ka vjeftë pa kundërfirmën e ministrit ose të ministërvet kompetentë.

65. Në kohë kryengritje, lufte të mbrendëshme ose të jashtme, mobilizimi të përgjithëshëm, ose kalamiteti publik, Këshilli i Naltë, nën përgjegjësin e Kabinetit, shpallë shtetin e rrethimit dhe vë në zbatim ligjën relative në gjithë tokën e Shtetit ose në ndonji copë të saj; në qoftë se Parlamenti është i mbledhun duhet marrë auktorizimi para se të vëhet në zbatim, dhe në qoftë se Parlamenti nuk ndodhet i mbledhun Këshilli i Naltë e vë në zbatim, po dekreti i shpalljes së shtetit të rrethimit duhet të përmbajë dhe konvokimin e Parlamentit mbrenda 15 ditvet prej datës së dekretit, për ndryshe shpallja është e pafuqishme. Dekreti i shpalljes së shtetit të rrethimit i paraqitet Parlamentit mbas mbledhjes së tij për aprovim ose refuzim, i cili mbrenda 30 (tridhet) ditve prej datës së shpalljes të këtij dekreti ëp vendimin e refuzimit ose t'aprovimit të tij. Një ligjë e posaçme ka me rregullue pezullimin e nenevet të Statutit relativë me lirin personale, të drejtën e mbledhjevet, të drejtën e shoqënimit, padhunueshmin e banimit, lirin e fjalës e të shtypit, dhe fshehtësin e letravet. Këjo ligjë mund të vëhet në zbatim e tanë ose pjesësisht. Në rasë që s'ka Parlament thërritet Parlamenti i përparshëm vetëm për qëllimet e sipërtregueme dhe këta parlamentarë, sa për ketë detyrë, gëzojnë gjith' imunitetet e deputetit.

5.5. Kuvendi Kushtetues dhe Republika e Parë

Kuvendi Kushtetues, i përbërë nga 100 deputetë, ushtroi veprimtarinë e tij në dy periudha: 21 janar deri në 2 qershor 1924, si dhe nga dhjetori 1924 deri në 2 mars 1925. Detyra kryesore e tij ishte hartimi dhe miratimi i një kushtetute të shkruar (prej së cilës mori dhe emrin) ku të sanksionohej forma e qeverisjes. Objektivi nuk u arrit në periudhën e parë të veprimtarisë së tij për shkak të acarimit të situatës politike në vend me vrasjen e Avni Rustemit dhe atentatit që iu bë kryeministrit të asaj kohe Ahmet Zogu.

Më 2 qershor të vitit 1924, Kuvendi mbylli punimet e periudhës së parë. Pas shpërbërjes së Qeverisë, Ahmet Zogu u largua nga Shqipëria, duke mbetur në ilegalitet deri në dhjetor të vitit 1924. Gjatë kësaj periudhe erdhi në pushtet Qeveria e Fan Nolit, e cila pati një jetë të shkurtër (qershor-dhjetor 1924). Me rikthimin e Ahmet Zogut në pushtet, moment që shënoi në histori të ashtëquajturin “triumf të legalitetit”, rifilloi punimet Kuvendi Kushtetues. Ai arriti të përmbushte detyrën për të cilën ishte krijuar: miratimin e Statutit Themeltar të Shtetit dhe përcaktimin e formës së tij.

Statuti afirmonte formën e qeverisjes duke e përcaktuar Shqipërinë si Republikë Parlamentare *“e kryesuese prej një kryetari sovraniteti i së cilës buronte prej popullit”*. Me një vendim të posaçëm të Kuvendit Kushtetues, Ahmet Zogu u zgjodh në krye të shtetit. Parlamenti, për herë të parë dhe të fundit në historinë parlamentare të Shqipërisë, paraqitet i përbërë nga dy dhoma: Senati dhe Dhoma e Deputetëve. Dhoma e Deputetëve (Dhoma e Ulët) përbëhej nga 57 deputetë të zgjedhur nga populli ndërkohë që Senati (Dhoma e Lartë) përbëhej nga 18 senatorë, 2/3 e të cilëve zgjidheshin nga populli, ndërsa 1/3 nga Kryetari i Republikës. Statuti afirmonte një sistem dydhomësh perfekt, por që në raste të caktuara i jepte përparësi Senatit. Një organ tjetër i Parlamentit ishte ai i mbledhjes së dy dhomave në një seancë të përbashkët, të quajtur Asamble Legjislative, që paraqitej në statut si organ më vehte.

Në Statutin themeltar të Republikës Shqiptare (1925), theksohet më tej parimi i ndarjes së pushteteve. Statuti megjithatë ruajti parashikime lidhur me rastet përjashtimore të kompetencave legjislative. Një përcaktim tipik gjendet në dispozitat e nenit 88, ku thuhej shprehimisht: *“Kur trupat legjislative ndodhen në pushim, Qeverija ka të drejt me bamë dekret ligjë; por këto do t’i parashtrohen pushtetit legjislatif në fillim të sesjonit t’afërmë për shqyrtim e pranim. Në qoftë se nuk paraqiten ose nuk pranohen, quhen vetiu të rrëxueme.”*

Në këtë formulim afirmohen prerrogativat e legjislativit për të vendosur mbi dekretligjet e nxjera nga ekzekutivi. Ky i fundit nuk kushtezohet në ushtrimin e këtij atributi përjashtimor me ndonjë rrethanë ekskluzive, kushte urgjence apo gjendje të jashtëzakonshme. Po ashtu, vihet re se Qeverisë nuk i vendosen kufizime as në kopencën lëndore mbi të cilën mund të të nxirrtë dekretligje. Në përcaktimin kushtetues të republikës së parë parlamamentare të shtetit shqiptar, trupa legjislative “ftohej” të përplotësonte karakterin formal të dekretligjit, përmes adoptimit të tij me procedurë parlamentare normale. Nuk ka kërkesa të posaçme që legjislativi të mblidhej brenda një kohe të caktuar, nëse jashtë sesioni parlamentar, për të vlerësuar apo kontrolluar formalisht dekretligjet e qeverisë.

Një tjetër tipar që bie në sy është mos-kufizimi eksplisit në kohë i fuqisë juridike të dekretligjeve qeveritare. Mënyra e formulimit të nenit 88 implikon se kohëzgjatja formale e fuqisë juridike të dekretligjit qeveritar përfundon në momentin kur Legjislativi nis veprimtarinë e vet, pra kur deputetet mblidhen dhe ushtrojnë funksionet ligjvënëse në sesion të zakonshëm.

Kompetenca përjashtimore legjislative që i njihet qeverisë është “*e çtendosur*” edhe sa i takon procedurës së paraqitjes së vetë dekretligjit në Parlament. Fjalja e dytë e nenit 88 rendit tre opsione të mundshme lidhur me jetën juridike të dekretligjeve pasi ato nxirren nga Ekzekutivi: ato mund të paraqiten për aprovim; ato mund të mos paraqiten fare; ato mund të paraqiten dhe të mos pranohen. Në dy rastet e fundit, këto dekretligje “*quhen vetiu të rrëxueme*”.

Në një rrethanë hipotetike, qeveria mund të konkuronte edhe vetë Parlamentin në terma të burimeve të pakushtëzuara të së drejtës, pasi ajo lejohet de-jure të mos dërgonte në Parlament për shqyrtim të mëtejshëm (adoptim/ mos-pranim) aktet e saj me fuqi ligjore. Sigurisht autonomia e qeverisë nga parlament ishte e lartë dhe kjo afirmon parimin e ndarjes së pushteteve, por kontrolli respektiv ishte i konceptuar keq dhe formulimet kushtetuese linin hapur shtegun për konflikt të fortë institucional në kohën e Republikës së Parë shqiptare. Kjo nuk u verifikua megjithatë në praktikë, për shkak të rrethanave specifike në të cilat funksionoi Republika. Parlamenti dhe veprimtaria e tij u karakterizua nga mungesa e pluralizmit. Fryma republikane ishte thuajse e shuar pas reperkursioneve që shoqëruan periudhën e post-revolucionit demokratik të qershorit 1924. Mungesa e partive politike karakterizoi të gjithë periudhën e sundimit të Ahmet Zogut si Kryetar Republike e më pas si Mbret i Shqiptarëve.

Në Statutin Themeltar të Republikës Shqiptare (1925), gjenden edhe përcaktime të tjera “klasike” të kompetencave më natyre përjashtimore në kushtet e luftës apo gjendjes së jashtëzakonshme. I tillë është neni 82, i cili përcaktonte se “*Në kohë kryengritjeje, luftë të mbrendëshme ase të jashtme, mobilizimi të përgjithshëm, ase kalamiteti publik, Kryesia e Republikës nen përgjegjesin e trupit Ministrues, shpallë shtetin e rrethimit, dhe ven në zbatim ligjen relative në gjithë token e Shtetit ase në ndonji copë të sajë; në qoftë se Dhomat janë të mbledhuna, duhet marrë auktorizimi, dhe në qoftë se Dhomat nuk ndodhen të mbledhuna, Pushteti përmbaues e ven në zbatim, por dekreti i shpalljes së shtetrrrethimit i duhet paraqitun Dhomavet në fillim të sesjonit t’afërmë. Dekreti i shpalljes së shtetrrrethimit i paraqitet Dhomës së deputetvet mbas mbledhjes së saj për aprovim ase refuzim, e cila mbrenda 30. (tridhjet) ditve prej dates së paraqitjes të këtij dekreti, ep vendimin e refuzimit, ase t’aprovimit të tij.*”

Në rastin e nenit 82, ndryshe nga neni 88, Statutin Themeltar ka të parashikuara kushte specifike të cilat aktivizojnë kompetencat e ekzekutivit (*Në kohë kryengritjeje, luftë të mbrendëshme ase të jashtme, mobilizimi të përgjithshëm, ase kalamiteti publik,*) Ajo që bie në sy sërisht është mungesa e një detyrimi kushtetues të përcaktuar në kohë për legjislativin që të mblidhet për të autorizuar gjendjen e jashtëzakonshme të vendosur (shtetin e rrethimit). I vetmi afat ligjor që bie në sy është ai që i caktohet Dhomës së deputetëve për të refuzuar ose aprovuar dekretin e shtetrrrethimit; ky afat është 30 ditë.

Edhe pse Statuti i Republikës Shqiptare afirmonte formën e qeverisjes duke e përcaktuar Shqipërinë si Republikë Parlamentare “*e kryesue me prej një kryetari sovraniteti i së cilës buronte prej popullit*”, realiteti i viteve 1925-1928 prodhoi një republikë që në thelb ishte presidenciale. Roli i parlamentit, sikurse rezulton edhe nga analiza më sipër, përvese formal në tërësi, në rastin e dekretligjeve qeveritare reduktohej deri në “rol fakultativ”. Vetëm në gjermë, Dhoma e deputetëve kontrollonte Qeverinë (*neni 44*). Ky kontroll gjithësi aktivizohej ex-post, duke rënë në këtë mënyrë në inferioritet institucional krahasuar me ekzekutivin i cili kishte iniciativën ligjvënëse, por edhe kompetenca përjashtimore të plota për të nxjerrë dekretligje.

Përpos rolit që kanë luajtur vetë aktorët me ndikim në jetën publike të kohës për të “suprimuar” funksionet legjislative dhe reduktimin e rolit të tij në harmonizimin e vendimarrjes demokratike, vetë Statuti i RSH luajti rolin e një paradhome në të cilën ishte ulur në pritje forma monarkike e qeverisës që do të instalohej më pas për 11 vite rrjesht.

Pjesa B¹⁵⁹.
Pushteti legjislativ
DHOMA E DEPUTETVET

Art. 41. Pushteti përmbarues nën përgjegjësin e tij civile, detyrohet të shenjojë në bugjetin e përvitshëm të Shtetit ç' do ligjë që ngarkon shtetasit me paga e taksa.

Ligjet që nuk shenjohen në Bugjet, quhen si të ngrituna e të pa fuqi ligjore.

Art. 42. Kur një kredit i dhanun në bugjet nuk mjafton për atë shërbim, Pushteti Përmbarues me një dekret ligjë mbrenda në motin financiar, kërkon prej Dhomës shtimin e atij krediti deri sa t'arrijë, dhe, kur shfaqen shpenzime për nevoja të pa-parapame në Bugjet, Pushteti Përmbarues përsëri mund të kërkojë prej Dhomës një shtesë krediti, gjithnjë në themel të një projekt-ligjës së posaçme.

Ligjet për kredite suplementare ashtu dhe të jashtzakonshme, votohen si ligjet e zakonshme. Në rasta lufte, kryengritjeje, e kalamiteti public kur Dhoma e deputetve gjindet në pushim, Qeverija mundet me dekret-ligjë të krijojë një kredit të jashtzakonshëm nen-përgjegjësin e saj. Këjo dekret-ligjë i duhet paraqitun Dhomës në sesjonin e afërm.

Art. 44. Dhoma e deputetve kontrollon Qeverinë.

Për mbrojtjen e interesave të përgjithëshme, Dhoma detyrohet, në ç' do rastë të veçantë, të formojë prej guini të vet Komisi hetimesh për të studjuem çashtjet e faktet që lidhen me to. Komisi hetuese kanë të drejtë me kërkue shpjegime me gojë e me shkrim, si prej autoriteteve botore ashtu edhe prej privatve. Mund të këqyrin edhe të gjitha aktet zyrtare që t'u duken të nevojshme.

Art. 45. Dhoma e deputetve akuzon Ministrat e i dërgon përpara Gjyqit të Naltë të Shtetit në bazë të ligjës së veçantë.

Art. 46. Dhoma e deputetve nuk mund të pranojë deputetsi as të ndigjojë të tjerë për veç ministrëvet ase zavendësvet të këtyne me përjashtimin e rasës së parame në Art. 29.

Art. 47. Në mbarim të periudhës ase në rastë të shpërndarjes së Dhomës së deputetve, Pushteti përmbarues detyrohet mbrenda në dy javë prej ditës së shpërndarjes së saj, të dekretojë zgjedhjet e reja parlamentare, të cilat duhen bamë, jo ma vonë se dy muajt e gjymës dhe jo ma parë se një muajt prej datës së dekretit.

Në qoftë, se për shkak të pa prituna, periudha e Dhomës së deputetve, merr fund, ma tepër se një muajt përpara kohës së caktueme në Statut, Dhoma e re mblidhet vetiu pesmbëdhjet dit pas zgjedhjeve. Në qoftë se në kohën mbas mbarimit të periudhës parlamentare dhe pa u bamë zgjedhjet e reja, Pushteti përmbarues gjindet i shtërnguem me shpallë luftë ase me dhanë dorëheqjen Kryetari i Republikës, me dekret të këtij të fundit ase të zavendësit të

¹⁵⁹ Statuti themeltar i Republikës Shqiptare, Tirane, Shtypshkronja "Nikaj", 1925

këtij, thërritet Dhoma e vjetër për aprovimin e dekret-ligjes për luftë ase për pranimin e dorëheqjes, të Kryetarit të ri si mbas këtij Statuti.

Art. 48. Trupi Ministrues, e Ministrat votë besimin e marrin vetëm prej Dhomës së deputetvet.

Pjesa C.

Pushteti Përmbaues

KRYESIA E REPUBLIKËS

Art. 82. Në kohë kryengritjeje, luftë të mbrendëshme ase të jashtme, mobilizimi të përgjithshëm, ase kalamiteti publik, Kryesia e Republikës nen përgjegjesin e trupit Ministrues, shpallë shtetin e rrethimit, dhe ven në zbatim ligjen relative në gjithë token e Shtetit ase në ndonji copë të sajë; në qoftë se Dhomat janë të mbledhuna, duhet marrë auktorizimi, dhe në qoftë se Dhomat nuk ndodhen të mbledhuna, Pushteti përmbaues e ven në zbatim, por dekreti i shpalljes së shtetrrrethimit i duhet paraqitun Dhomavet në fillim të sesjonit t'afërmë.

Dekreti i shpalljes së shtet rrethimit i paraqitet Dhomës së deputetvet mbas mbledhjes së saj për aprovim ase refuzim, e cila mbrenda 30. (tridhjet) ditve prej dates së paraqitjes të këtij dekreti, ep vendimin e refuzimit, ase t'aprovimit të tij.

Nji ligjë e posaçme ka me rregullue pezullimin e nenevet të Statutit relative me lirin personale, të drejtën e mbledhjevet, të drejtën e shoqimit, padhunueshmin e banimit, lirin e fjalës e të shtypit dhe fshehtësin e letravet.

Këjo ligje mund të vehet në zbatim e tanë, ase pjesësisht.

Në rasë qi s'ka Dhomë deputetësh, thërritet Dhoma e përparshme vetëm për qellimet e sipër tregueme, dhe këta Deputetë, sa për këtë detyrë, gëzojnë gjithë imunitetet e deputetit.

Ministrat

Art. 88. Kur trupat legjislative ndodhen në pushim, Qeverija ka të drejtë me bamë dekret ligjë; por këto do t'i parashtrohen pushtetit legjislatif në fillim të sesjonit t'afërmë për shqyrtim e pranim.

Në qoftë se nuk paraqiten ose nuk pranohen, quhen vetiu të rrëxueme.

Kaptinë IV.

Dispozita të mbrame

Art. 140. Ç'do ligjë ase dekretligjë në kundërshtim me shkrojnë dhe me shpirtin e këtij Statuti, asht antikushtetore dhe e pa fuqishme.

5.6. Shqipëria Monarki Kushtetuese

Asambleja Kushtetuese, e dalë nga zgjedhjet e 17 gushtit 1928 me 58 deputetë, sanksionoi në statut formën “monarkike” të qeverisjes, dhe parashikoi sistemin një dhomësh parlamentar. Shqipëria shpallej “mbretëri demokratike, parlamentare, dhe e trashëgueshme”¹⁶⁰, ndërkohë që Mbret i shqiptarëve shpallej “LartMadhëria e tij Zogu I, nga familja e famshme shqiptare Zogu”. Asambleja kushtetuese, e konsideruar në preambulën e vetë kësaj kushtetuese si Kuvendin e dytë Kushtetues e miratoi aktin themeltar në 1 dhjetor 1928. Ajo i dha fund punimeve menjëherë pas miratimit të këtij akti, pikërisht më 1 dhjetor 1928, duke e transformuar veteveten në parlament.

Pushteti legjislativ ushtrohej kolektivisht prej Mbretit dhe Parlamentit i cili përbëhet prej një Dhome (neni 8). Në këtë pikë parimi i ndarjes së pushteteve shuhej dhe parlamenti “humbiste” prerrogativat ekskluzive të ligjbërjes. Iniciativa e ligjeve i përkiste Mbretit dhe Parlamentit. Por propozimi i ligjeve që sjellin shtesa shpenzimesh financiare, i përkete Mbretit (neni 9). Pushteti Përmbarues (ekzekutiv) i përkiste Mbretit, i cili e ushtronte sipas dispozitave të caktuara në këtë Statut (neni 13).

Çdo ligj për të qenë i zbatueshëm duhet të ishte i votuar prej Parlamentit dhe i miratuar (sanctionner) prej Mbretit (neni 11). Statuti themeltar i Mbretërisë Shqiptare, parashikonte edhe rastin ku Mbreti dispononte me dekret-ligje, të cilat kishin fuqi normative të menjehershme edhe pse jo të kundër-sigluara nga Parlamenti, sikundër përcaktonte neni 11. “Kur Parlamenti nuk ndodhet i mbledhur dhe shfaqen nevoja tepër urgjente të justifikuar, Mbreti nën përgjegjësinë e Këshillit të Ministrave¹⁶¹ ka të drejtë të hartojë dekretligje, të cilat në hapjen e sesionit më të afërt, brenda 15 ditëve, duhet t'i paraqiten Parlamentit, bashkë me raportin justifikues, për diskutim e shqyrtim. Në qoftë se nuk paraqiten brenda kësaj kohe ose nuk miratohen nga Parlamenti, quhen menjëherë të rrëzuara. Me dekretligj nuk mund të shfuqizohen dhe të modifikohen kodet (neni 96).

Shpallja e gjendjes së jashtëzakonshme gjithësi implikonte më fort se asnjëherë më parë rolin e parlamentit, te cilit i kërkohej të administronte brenda 24 orëve kërkesën për shqyrtim të mëtejshëm. Në rast lufte ose ndonjë situatë luftës-jellëse, në kohë kryengritjeje dhe mobilizimi të përgjithshëm ose fatkeqësie, Mbreti, nën përgjegjësinë e Kabinetit, ka të drejtë të shpallë shtetrrëthimin pjesërisht ose të përgjithshëm. Dekreti i shtetrrëthimit, brenda 24 orëve, i paraqitet Parlamentit për miratim. Në qoftë se Parlamenti ndodhet në

¹⁶⁰ Art. 1. Shqipëria është Mbretëri (Royaume) demokratike, parlamentare dhe e trashëgueshme.

¹⁶¹ Statuti Themeltar i Mbretërisë, 1928, PJESA B, Ministrat, Art. 99. Në krye të shërbimeve shtetërore, i varur (soumis) drejtpërdrejt nga Mbreti, funksionon Këshilli i Ministrave, i cili përbëhet prej Kryeministrit dhe Ministrave. Burimi: <http://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2012/10/Statuti-i-Mbretnis-Shqiptare.pdf>

pushim dekreti i shtetrrëthimit, do t'i paraqitet Parlamentit në sesionin më të afërt dhe jo më vonë se tre ditë pas ditës së hapjes. Parlamenti diskuton dhe vendos brenda një jave. Shtetrrëthimi përkohësisht kufizon dhe pezullon lirinë personale, padhunueshmërinë e banesës, të drejtën e shoqatës dhe të mbledhjeve, lirinë e shtypit dhe fshehtësinë e letrave e lirinë e fjalës. Një ligj i posaçëm do të rregullojë mënyrën e kufizimit dhe të ndalimit të të drejtave të mësipërme dhe do të caktojë, bashkë me zonën e shtetrrëthimit edhe mënyrën e zbatimit të dispozitave që do të aplikohen brenda zonës së shtetrrëthimit (neni 97).

Parlamenti i Monarkisë, pavarësisht se ndante së bashku me Mbretin funksionet legislative (sipas vetë tekstit të Statutit) në veprimtarinë e vet, miratoi akte të rëndësishme si Kodi Civil, Kodi Tregtar, Kodi Penal, apo Kodi i Procedurës Civile të cilët shënuan shkëputjen nga legjislacioni i periudhës osmane. Ka një mendim të përhapur gjerësisht mes studiuesve të kësaj periudhe se kodet në fjalë kishin një modelim të qartë perëndimor dhe se ato sollën progres dhe cilësi legislative në korpusin e brendshëm juridik të shtetit të ri shqiptar.

5.7. Pushtimi fashist- rënia e shtetit shqiptar

Gjatë pushtimit Italian të Shqipërisë (7-12 prill) në 1939, Mbreti Zogu I u largua nga Shqipëria. Kurora e Mbretërisë së Shqipërisë, i kaloi Mbretit të Italisë, Viktor Emanuelit III, përmes miratimit të Statutit Themeltar të Mbretërisë së Shqipërisë, e cila përfaqëson në vetvete një kushtetutë të re. Në preambulën e saj thuhej:

“VIKTOR EMANUELI III. Për Hir të Zotit e për Vullnet të Kombit MBRET I ITALIS DHE I SHQIPNIS PERANDOR I ETHIOPIS Tue pranue ofertën e kunorës së Shqipnis, të vendosun prej Kuvendit Kushtitues të mbledhun në Tiranë me 12 Prill 1939 –XVII, kemi marrë përsipër detyrën e naltë të kujdesemi për bijtë t’Onë Shqiptarë e t’a shpiem edhe këtë popull fisnik, të përtëritun në shenjën e Liktorit, drejt fatit të tij më të naltë. Tue marrë para sysh se për t’u a mrritë këtyne qëllimeve asht e domosdoshëme me caktue strukturën e Shtetit në përshtatje me interesat më të nalta kombëtare, kemi vendosë me i dhurue Popullit t’Onë shqiptar të dashtun një Statut themeltar, edhe si peng të dashunis s’Onë e të kujdesit t’Onë atnuer. Tuë u frymëzue prej këtyne ndjenjave KEMI DEKRETUE E DEKRETOJMË: STATUTI THEMELTAR i Mbretnisë së Shqipnisë¹⁶²”

¹⁶² Në nenin 54 të aktit, thuhej shprehimisht “Ky Statut do të hyjë në fuqi me 4 Qershuer 1939-XVII. Dhanë në Romë me 3 Qershuer 1939. Burimi: <http://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2012/10/Statuti-Themeltar-i-Mbretnis%C3%AB-s%C3%AB-Shqipnis%C3%AB.pdf>

Sipas këtij Statuti, *Fuqia ligjëdhënëse ushtrohej prej Mbretit në bashkëpunim me Këshillin e Epërm Fashist Korporativ (neni 5)*. Fuqija përmbarese i përkiste Mbretit (neni 6). Drejtësija buronte prej Mbretit dhe administrohej në emrin e Tij prej gjyqtarëve që i emnonte Ai (Neni 7). Interpretimi i ligjëvet, në mënyrë të detyrueshme për të gjithë, i përkiste vetëm pushtetit ligjëdhënës (Neni 8).

Në këtë statut të hartuar në kushtet *de-facto* të pushtimit fashist, pavarësisht se të gjitha pushtetet i ishin dhënë Mbretit *VIKTOR EMANUELI III, parashikohej formalisht një ndërveprim mes funksioneve të tij ligjvënëse dhe Këshillit t'Epërm Fashist Korporativ*, i cili “zotëronte” funksione noterizuese, dhe jo funksione ligjvënëse mirëfilli, pasi të gjithë tagrat klasikë të një legjislativi të pavarur janë të akumuluar dhe/ose të uzurpuar nga Mbreti. Për interes të temës së këtij punimi doktoral, vlet të theksohet rasti “përgjashtimor” ku mbreti “detyrohej” të nxirrte dekrete me fuqinë e ligjit për “*arsye të një nevoje së ngutshëme e absolute*”.

Neni 15 Statutit parashikonte shprehimisht se: “*Mbreti ban dekretet dhe rregulloret e nevojëshme për zbatimin e ligjëvet, e për të dishiplinuar organizimin dhe funksionimin e administratave të Shtetit. Kur e kërkojnë arsye të një nevoje së ngutshëme e absolute, Mbreti mund të vëjë norma që kanë fuqi ligje. Në këtë râsë dekreti mbretnuer duhet t'i paraqitet Këshillit t'Epërm Fashist Korporativ për t'u kërthye në ligjë.*” Sipas këtij Statuti, propozimi i ligjëvet i përkiste Mbretit dhe këshilli t'Epërm Fashist Korporativ. Por propozimi i ligjëvet që kishin karakter kushtitutor ose që shtojnë shpenzime i përkisnin vetëm Mbretit (neni 16).

Dispozitat e nenit 16 afirmojnë rolin “kukull” të organit legjislativ i cili kishte tërësisht të suprimuar ato që janë funksionet klasike dhe bazike të një organi sovran ligjvënës: *propozimi i ligjeve kushtetuese*. Për të përforcuar pozitën dominuese të mbretit fashist mbi legjislativin, këtij të fundit nuk i njihej as e drejta për të dhënë fuqi vetë ligjeve që “noterizonte”. Në nenin 17 përcaktohej se “Mbreti fuqizon dhe shpall ligjë”.

Nga pikpamja formale, legjislativi ishte një organ, apo më mirë një “krijesë” institucionale e cila emërtohej në statut si Këshilli i Epërm Fashist Korporativ. Ai përbëhej nga pjesëtarët e Këshillit Qendror të Partisë Fashiste Shqiptare dhe nga pjesëtarët efektivë të Këshillit qendror të Ekonomisë Korporative. Formimi i Këshillit Qendror të Partisë Fashiste Shqiptare dhe ai i Këshillit Qendror të Ekonomisë Kombëtare mund të ndryshohej vetëm me ligj (neni 26). Ky Këshill nuk kishte tagra të plotë për të miratuar ligjet e veta. Sipas neni 37 të statutit, “*Projekt ligjë e pëlqyeme prej Këshillit t'Epërm Fashist Korporativ i paraqiten Mbretit për fuqizim. Mbreti mund t'a refuzojë fuqizimin. Ai mund të kërkojë edhe një bisedim të dytë të Projekt ligjëvet.*”

Për herë të parë dhe të fundit në historinë konstitucionale të shtetit shqiptar, haset një formulim i tillë, sipas të cilit një organ legjislativ, paçka se vetëm formal, nuk lejohet të dërgojë për pëlqim dhe futje në fuqi tek Mbreti (njëkohësisht mbajtës i Pushtetit Ekzekutiv) ligje të miratuara, por vetëm, *projekt-ligje*.

Më vonë, më 16 tetor 1943 me ardhjen e pushtuesve nazistë u mbledh Kuvendi Kombëtar me 247 anëtarë, i cili rivendosi krijimin e Këshillit të Lartë si kryetar shteti. Ai u kthye në parlament, duke ushtruar pushtetin legjislativ së bashku me këtë organ. Kjo periudhë karakterizohet nga mohimi i plotë i parimeve të parlamentarizmit.

5.8. Republika II, Kushtetuta e 14 marsit 1946

Në 10 janar 1946, hapi punimet Asambleja Kushtetuese e dalë nga zgjedhjet e 2 Dhjetorit 1945, të cilat ishin zgjedhjet e para demokratike në Shqipëri, por edhe të fundit deri në ndryshimet e viteve '90. Për herë të parë në historinë e shtetit shqiptar, në votimin për zgjedhjen e Asamblesë morën pjesë edhe gratë. Ky shënon padyshim një moment shumë të rëndësishëm emancipues në historinë e shtetit shqiptar i cili rilindi i pavaruar pas luftës Nacional Çlirimtare. Nga deputetëve që fituan mandat përfaqësimi në Asamble, shumica ishin pa parti, përfaqësues të shtresave të ndryshme shoqërore. Pluraliteti i shtresave të ndryshme të shoqërisë në një asamble përfaqësuese është një tipar emancipues i dukshëm. Mes tyre kishte komunistë, klerikë, intelektualë me bindje të ndryshme ideologjike. Përveçse se një tipar demokratik, ky ishte tregues i një pluralizmi real në kornizën e një demokracie përfaqësuese. Ditën e dytë të punimeve të Asamblesë, në 11 Janar 1945, Shqipëria u rithemelua edhe si Republikë. Propozimi për shpalljen Republikës Popullore u bë nga deputeti i Vlorës, Hysni Kapo dhe u miratua me votim unanim nga deputetët.

Në 14 Mars 1946, Asambleja shpalli Statutin e Republikës. Me miratimin e tij, Asambleja pushonte së ekzistuari nën këtë emërtim, dhe tashmë quhej Kuvendi Popullor. Akti themeltar reflekton që në kapitujt e parë të saj parë optimizmin e rikuperimit të sovranitetit të grabitur gjatë viteve të mbretësisë dhe të okupacionit fashisto-nazist. Sipas nenit 1, i gjithë pushteti buronte nga populli dhe i takonte popullit¹⁶³. Kushtetua ri-afirmonte me forcë parimin e sovranitetit të popullit. Kuvendi Popullor ripozicionohet si organi më i lartë i pushtetit shtetëror të Republikës (neni 37). Neni 39 fiksonte parimin e ndarjes së pushtetit ligjënës nga pushtetet e tjera: "*Pushteti legjislativ ushtrohet vetëm prej Kuvendit Popullor*".

¹⁶³ Shtypshkronja "Bashkimi", Tiranë 1946, Asambleja Kushtetuese, Statuti i Republikës Popullore të Shqipërisë, burimi: <http://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2012/10/STATUTI-I-ASAMBLESE-KUSHTETONJE%C2%A6%C3%AASE-1946.pdf>

Në tekstin e të parës kushtetutë mirëfilli republikane, të hartuar demokratikisht nga një organ legjitim i dalë nga zgjedhje të lira, bie në sy adoptimi i parimeve të filozofëve të mëdhenj iluministë. Formulimi që gjendet në nenin 3, paragrafi 3 sipas “Zgjedhësit kanë të drejtë të revokojnë në çdo kohë përfaqësonjësit e tyre” është një jehonë e parimeve të filozofisë iluministe¹⁶⁴ të shtetit sipas të cilave kontrata sociale është legjitime për sa kohë ajo respektohet nga të dyja palët. Sipas Locke, nëse qeveria dështon në garantimin e të drejtave natyrore të njeriut apo në detyrimin që t’i shërbejë interesit të përbashkët shoqëror, qytetarët mund të heqin dorë nga detyrimet e tyre dhe të kërkojnë ndryshimin e lidershit, qoftë kjo përmes zgjedhjeve apo formave të tjera.

Në pjesën e dytë të Statutit¹⁶⁵ të RPSH, detajohej forma e organizimit, ku Kuvendi Popullor caktohej shprehimisht si organin më i lartë i pushtetit shtetëror të Republikës (neni 37). Kushtetuta realizonte në një masë të kënaqshme ndrajen e pushtetit legjislativ nga ai Ekzekutiv dhe Gjyqësor. Edhe vetë brenda organit legjislativ kishte një ndarje të dytë ët pushteteve, ku disa kompetenca shumë të rëndësishme i mbarte Presidiumi i Kuvendit. Kuvendi Popullor mban sovranitetin e kombit dhe të shtetit dhe ushtronte të gjitha të drejtat sovraane në bazë të Statutit me përjashtim të atyre të drejtave që vetë Statuti i linte në kompetencë të Presidiumit të Kuvendit Popullor ose të Qeverisë (neni 38).

KAPITULLI I.

Republika Popullore e Shqipërisë

- ART. 1. Shqipëria është një republikë popullore, ku i gjithë pushteti buron nga populli dhe i takon popullit.*
- ART. 2. Në Republikën Popullore të Shqipërisë populli realizon pushtetin e tij me anë t'organeve përfaqësonjëse të pushtetit shtetëror që janë këshillat popullore, të cilat lindën në luftën nacional çlirimtare kundër fashizmit e reacionit edhe përfaqësojnë fitoren më të madhe të masave kryesore të popullit shqiptar. Këto organe zgjidhen lirisht prej popullit që nga këshillat e lokaliteteve gjer në Kuvend.*
- ART. 3. Të gjitha organet përfaqësonjëse të pushtetit shtetëror zgjidhen prej shtetasvet me zgjedhje të lira dhe me votim të përgjithshëm, të barabartë, direkt dhe të fshehtë. Në të gjitha organet e pushtetit shtetëror përfaqësonjësit e popullit janë përgjegjës përpara zgjedhësve të tyre. Zgjedhësit kanë të drejtë të revokojnë në çdo kohë përfaqësonjësit e tyre. Normat për ushtrimin e kësaj të drejte do të caktohen me ligjë të veçantë.*
- ART. 4. Të gjitha organet e pushtetit shtetëror ushtrojnë funksionet e tyre në bazë të Statutit, të ligjëvet dhe të urdhërave të përgjithëshme të dhëna prej organevet të larta të pushtetit shtetëror. Të gjitha vepërimet e organevet t'administratës së shtetit dhe të gjykatave duhet të jenë të bazuara në ligjë.*

¹⁶⁴ Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau

¹⁶⁵ Pjesa e Dytë, Organizimi i Shtetit, Kapitulli I. Organet e Larta të Pushtetit Shtetëror A) Kuvendi Popullor <http://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2012/10/statuti-i-asamblese-kushtetonejc2%a6%c3%aase-1946.pdf>

Statuti i 1946 i ngarkonte Presidiumit detyra të rëndësishme funksionale. Statuti listonte në mënyrë shteruese një listë funksionesh që kryheshin nga ky organ, i cili strukturohej brenda vetë trupës legjislative: Në nenit 54 të Statutit, caktohej shprehimisht se Presidiumi: 1) *Thërret sesionet e Kuvëndit Popullor. Cakton zgjedhjet për Kuvëndin Popullor. Bën interpretime autentike në lidhje me konformitetin e ligjëve me Statutin, interpretime, që i paraqiten më pas për pranim Kuvëndit Popullor. Bën interpretime autentike të ligjëve, nxjerr dekrete. Promulgon ligjet e votuara. Ushtron të drejtën e faljes në konformitet me urdhërimet e ligjës. Jep dekorata dhe tituj nderi me propozimin e Kryetarit të Qeverisë. Ratifikon traktatet nërkombëtare përveç rasti kur e gjykon me udhë që ratifikimi të bëhet prej Kuvëndit Popullor. Emëron dhe heq me propozimin e Qeverisë të dërguarit e jashtëzakonshëm dhe ministrat fuqiplotë. 10) Pranon letrat kredenciale dhe letrat e thirrjes së përfaqësuesve diplomatikë të shteteve të huaja. 11) Shpall mobilizimin e përgjithshëm dhe gjëndjen e luftës në rast të një agresioni të armatosur kundër Republikës Popullore të Shqipërisë, në mes të dy sesioneve të Kuvëndit Popullor; në rast nevojë të ngutëshme mbush detyrimet nërkombëtare të Republikës kundrejt organizatës nërkombëtare të paqes ose kundrejt shteteve aleate. Me propozimin e Kryetarit të Qeverisë emëron dhe pushon ministra në mes të dy sesioneve të Kuvëndit Popullor. Emëron nënëministra me propozimin e Kryetarit të Qeverisë. Me propozimin e Kryetarit të Qeverisë krijon komisione në gjirin e Qeverisë dhe emëron kryetarët e tyre. Me propozimin e Qeverisë cakton sipërmarrjet me rëndësi të përgjithëshme për shtetin që duhet të jenë nënë drejtimin direkt të një ministrie ose të një komisioni qeveritar. Në bazë të vendimeve të Kuvëndit Popullor ose me propozimin e Qeverisë shpall referendume popullore mi çështje të ndryshme. Dekretet e Presidiumit të Kuvëndit Popullor nënëshkruhen prej kryetarit dhe sekretarit.*

Funksionet të tilla sot i gjejmë të ngarkuara kryesisht në institucionit e Presidentit të Republikës. Nga ana tjetër, Presidiumi ushtronte deri diku edhe rolin e një arbitri kushtetues, pasi i vishej detyra funksionale që të bënte edhe “interpretime autentike në lidhje me konformitetin e ligjeve me Statutin, interpretime, që i paraqiten më pas për pranim Kuvëndit Popullor. Bën interpretime autentike të ligjëve, nxjerr dekrete”. Të gjitha këto kompetenca të rëndësishme që i jepeshin Presidiumit, përsi këtu edhe prerogativen e ratifikimit dhe denoncimit të traktateve, e konfiguroni organin legjislativ të Republike së Dytë shqiptare me trajtat e një organi dy-dhomës, sigurisht jo në formën klasike apo tipike, por gjithsesi me tipare që i përafroheshin.

Presidiumi qëndronte mbi dhomën e përfaqësuesve, bënte interpretimin përfundimtar të ligjeve, nxirrte dekrete, etj. Përvijimin e kësaj analogjie e përforcon edhe përcaktimi i nenit 56, sipas të cilit, “Në rast çpërndarjeje të Kuvëndit Popullor, Presidiumi mbetet në fuqi gjersa të zgjidhet Presidiumi i ri i Kuvëndit Popullor. Presidiumi thërret Kuvëndin

Popullor të zgjedhur jo më von se një muaj prej zgjedhjes së tij". Një përcaktim i tillë kushtetues afirmon gjithsesi një ndarje funksionesh brenda të njëjtit organ legjislativ.

Disa studius kanë hedhur idenë se Kushtetuta e RPSH e 1946-ës, sa i takon formës së organizimit të shtetit, kishte një influencim nga kushtetute jugosllave, e miratuar vetëm pak muaj më parë; organi legjislativ i federatës Jugosllave organizohej në dy dhoma¹⁶⁶. Megjithatë, këto hipoteza nuk ofrojnë bazë krahasuese për të ndërmarrë një vlerësim objektiv, sa kohë që RPSH ishte një republikë unitare dhe jo një organizim shtetëror federativ apo bashkësi rajonesh autonome, që diktojnë si rregull të përgjithshëm pasjen e një senati ku merren vendime për drejtimin e federatës apo bashkësisë së rajoneve .

Sa i takon kompetencave përjashtimore legislative, ato nuk ekzistojnë fare në tekstin Statutit të RPSH të viti 1946. Parimi kushtetuesi sanksionuar në nenin 39 sipas të cilit *"Pushteti legjislativ ushtrohet vetëm prej Kuvëndit Popullor"* mbetet i pastër dhe i pasfiduar me kompetenca përjashtimore. As Presidiumit nuk i lejohet që të nxirrte dekrete me forcën e ligjit, edhe sikur kjo në kushtet e nevojës ekstreme, apo kur Kuvendi Popullor nuk ishte i mbledhur në sesion të rregullt. Neni 50 i statutit të RPSH përcaktonte se *"Në rast lufte ose në raste analoge të jashtëzakonëshme Kuvendi Popullor munt të zgjatë legjislaturën e tij përtej afatit normal gjersa të vazhdojë gjëndja e jashtëzakonëshme"*.

Nga ana tjetër, Presidiumi i Kuvendit Popullor lejohej vetëm të shpalltë *"mobilizimin e përgjithshëm dhe gjëndjen e luftës në rast të një agresioni të armatosur kundër Republikës Popullore të Shqipërisë, në mes të dy sesioneve të Kuvëndit Popullor; në rast nevojë të ngutëshme mbush detyrimet nërkombëtare të Republikës kundrejt organizatës nërkombëtare të paqes ose kundrejt shteteve"*. Në një përcatim të tillë kushtetues nuk imlikohet nxjerrja e një dekreti me fuqi ligjore të posaçme për shpalljen e gjendjes së luftës. Shpallja në këtë rast ngjason më se shumti me dhënien e autorizimit të hyrjes në fuqi të dispozitave të një ligji të miratuar nga Kuvendi më parë.

Pushtetit Ekzekutiv ushtrohej nga Qeveria, e cila vepronte në bazë të Statutit dhe të ligjeve (neni 58). *"Qeveria nxjerr dekretet e nevojshme për zbatimin e ligjeve dhe të dekreteve në bazë të një autorizimi ligjor të veçantë; ajo jep instruksione të detyrueshme për zbatimin e përpiktë të këtyre ligjeve. Dekretet, instruksione dhe vendimet e qeverisë nënshkruhen prej kryetarit të Qeverisë dhe ministrit kompetent"*. Është e qartë se se një përcaktim i tillë kushtetues është i prerë dhe nuk lejon asnjë kompencë përjashtimore me attribute të pushtetit legjislativ për Ekzekutivin. Edhe dekretet e saj për zbatimin e ligjit, duhet të nxirreshin në bazë të një autorizimi të veçantë, të cilin e aktivizonte legjislativi. Ky Statut

¹⁶⁶ Phd, E.Hoxha, fq 84, <http://www.doktoratura.unitir.edu.al/wp-content/uploads/2012/10/Doktorature.pdf>

përfaqëson dhe rastin e parë në historinë konstitucionale të shteti shqiptar ku pushtetet kanë kompetenca qartësisht të përcaktuara dhe ku asnjë kompetencë përjashtimore nuk autorizohet, as për raste të nevojës më ekstreme.

Dekretet qeveritare në një rast të tillë duhen kuptuar jo si dekrete, në kuptimin e klasik të fjalës; ato ngjasojnë me ato që ne sot i konsiderojmë vendime të këshillit të ministrave (shkurt VKM). Kurse ato që në këtë Statut referohen si “vendime”, ngjasojnë me ato që ne sot i referojmë si urdhra të Këshillit të Ministrave (kryeministrit) dhe që kanë karakter të brendshëm dhe janë të detyrueshme vetëm për organët administrative në varësi të tij. Me të njëjtën analogji, mund të pohohet se “Instrucionet” në këtë rast janë ato që sot i referojmë si Udhëzime të Këshillit të Ministrave.

5.9. Kushtetuta e Republikës Popullore të Shqipërise (5 Korrik 1950)

Në përputhje me procedurën e parashikuar në nenin 52¹⁶⁷, të **Kushtetutës së 14 Marsit 1946, në vitin 1950** nisi një rishikim i saj. Ndryshime që u materializuan në trupin e aktit themeltar të shtetit shqiptar nuk sollën për fat të keq zhvillim të mëtejshëm të parimeve demokratike të afirmuara në Statutin e 1946. Përkundër pritshmërive, ato shënuan hap prapa deri në përmasën e gjymtimit permanent të të drejtave kushtetuese të afirmuara vetëm 3 vite e gjysëm më parë.

Neni 1 i Kushtetutës së 14 marsit 1946, sipas të cilit “*Shqipëria është një republikë popullore, ku i gjithë pushteti buron nga populli dhe i takon popullit*” u zëvendësua nga një nen i thatë i cili formulohej shprehimisht “*Shqipëria është një republikë popullore*”.

Neni 5 riafirmonte parimin iluminist sipas të cilit “Zgjedhësit kanë të drejtë të revokojnë në çdo kohë përfaqësonjësit e tyre”, por historia e mëvonshme provoi se kjo e drejtë kushtetuese nuk arriti të materializohej asnjëherë në praktike. Në këtë Kushtetutë të re, për herë të parë u deklarua shprehimisht roli i Partisë Komuniste në të gjithë jetën e vendit¹⁶⁸ dhe kjo hapi de-jure rrugën për tjetërsimin e çdo aspirote demokratike.

¹⁶⁷ ART. 52. Vetëm me vendim të Kuvëndit Popullor mund të bëhen ndryshime ose shtesa në Statut. Projektet për ndryshime ose shtesa në Statut munt të paraqiten prej Presidiumit të Kuvëndit Popullor, prej Qeverisë ose prej dy të pestavet të përfaqësonjësve të popullit në Kuvënt. Projektet për ndryshime ose shtesa në Statut duhet të pranohen me shumicë absolute të votave të të gjithë anëtarëve të Kuvëndit. b) Presidiumi i Kuvëndit Popullor

¹⁶⁸ <https://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2015/10/Kushtetuta-e-Republikes-Popullore-te-Shqiperise-1950.pdf>

Përmes këtij akti themeltar u ndërmorën edhe masat e para për kolektivizimin masiv dhe vendosjen e sistemit socialist edhe në bujqësi, u morën masa për vënien e besimit fetar nën kontrollin e shtetit me synimin që të ushtrohej presion ndaj fesë dhe më pas të ndalohej përfundimisht ajo, si në kundërshtim me normat dhe parimet e diktaturës së proletariatit.

Në fushën e ndarjes së kompetencave mes pushteteve, u ruajtën gjithsesi përcaktimet e Statutit të 46-ës. Neni 43 përcatonte shprehimisht se: *Pushteti legjislativ ushtrohet vetëm prej Kuvendit Popullor. Iniciativa ligjvënëse i përkiste presidiumit të Kuvendit Popullor, Qeverisë dhe Deputetëve* (po aty). Në këtë kushtetutë vihet re një theksim i kujdesit për të afirmuar më tej prerogativat ekskluzive të ligjvënës së Kuvendit. Presidiumi i Kuvendit Popullor lejohej të nxirrte dekrete, por theksohej se: *“Kur dekretet përmbajnë rregulla juridike, duhet t’i paraqiten për aprovim Kuvëndit Popullor në sesionin e ardhëshëm”* (neni 57, pika 6). Kompetencat e Qeverisë nga ana tjetër ishin strikte ekzekutive. Neni 62 përcaktonte shprehimisht se: *“Qeveria nxjirrte vendime dhe urdhëresa në bazë të ligjeve dhe për zbatimin e ligjeve në fuqi dhe kontrollonte zbatimin e tyre.”* Qeveria nuk kishte të parashikuar asnjë kompetencë legjislative përjashtimore.

5.10. Republika III - Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë¹⁶⁹

Kushtetuta e 1946-ës, së bashku me plotësimet që iu bënë në 1950-ën, mund të konsiderohen si kushtetuta përparimtare, të cilat restauruan substancialisht liritë dhe të drejtat themelore të shtetasve, por që, nga ana tjetër ndërtuan bazamentin për zhvillimin e doktrinës socialiste (komuniste), e cila, në vitet në vijim do të rezultonte një dështim me përmasa epike fillimisht në fushën e të drejtave dhe lirive të shettasve dhe më pas edhe në sferën ekonomike dhe të zhvillimit të vendit.

Në vitin 1971 në Kongresin VI të PPSH, Enver Hoxha propozoi hartimin e një kushtetute të re, e cila t’i shërbente më mirë zhvillimit të modelit të centralizuar socialist të zhvillimit ekonomik. Një komision i posaçëm për hartimin e projekt-kushtetutës u krijua nga Kuvendi Popullor në vitin 1975. Projekti i paraqitur nga Komisioni iu paraqit për diskutim kolektivave punonjëse duke i dhënë një pamje plebishitare miratimit të kushtetutës. Pushteti politik monopartiak ishte konsoliduar shumë në këtë periudhë dhe, pavarësisht konsultimeve të gjera në formë, nuk mund të mendohej që ndokush të kundërshtonte në përmbajtje “kushtetutën e re” të Shqipërisë.

Kushtetuta e re u miratua me ligj nr. 5506 në datë 28 Dhjetor 1976. Ajo ka 112 nene. Vlen të theksohet fakti se neni 112 i saj përcakton hyrjen e saj në fuqi menjëherë¹⁷⁰. Kushtetuta e

¹⁶⁹ Miratuar me Ligj Nr.5506, datë 28.12.1976

1976-ës, ndryshe nga çdo pararendëse e saj ka një preambul të gjatë e cila fillon me fjalët “Populli Shqiptar e ka çarë rrugën e historisë me shpatë në dorë”. Mbi-dosa ideologjike kap kulmin në paragrafin e dytë të preambulës ku thuhej shprehimisht: “Lëvizja kombëtare, demokratike dhe revolucionare mori një vrull e përmbajtje të re me triumfin e Revolucionit të Madh Socialist të Tetorit dhe me përhpjen e ideve komuniste, që shënuan një kthesë vendimtare edhe për fatet e popullit shqiptar.”¹⁷¹

Në një nga paragrafët e preambulës së kësaj kushtetute gjendet pohimi: “U likuiduan klasat shfrytëzuese dhe shfrytëzimi i njeriut prej njeriut”, apo pak më poshtë edhe “Shqipëria ka hyrë në etapën e ndërtimit të plotë të shoqërisë socialiste”, ndërkohë që neni 2 i saj hapej me paragrafin: “Republika Popullore Socialiste e Shqipërisë është shtet i diktaturës së proletariatit..”. Këto pohime janë thelbësish kontradiktore edhe në terma të vetë doktrinës marksist-leniniste, pasi në masën që nuk ka më klasa shtypëse, vetë diktatura e proletariatit ndaj tyre e humbet kuptimin logjik dhe është praktikisht e pamundur të ushtrohet ndaj një klase shtypëse, tashmë të supozuar se ka mbetur në minorancë. Në thelb, Kushtetuta e 1976 ishte afirmimi i plotë i vendosjes së diktaturës komuniste.

Në terma të organizimit të pushteteve, Kushtetuta dobësonte plotësisht parimin e ndarjes së pushteteve dhe, në kontradiktë me logjikën legjislative, forconte parimin e kontrollit reciprok, duke dhënë autorizime eksplicite për shquqizim të akteve respektive në rast se ato gjendeshin në shkelje të kushtetutës dhe ligjit. Ndarja e pushteteve në këtë nuk ekzistonte në kuptimin klasik të teorisë së shtetit; ajo ishte një ndarje horizontale, ku Partia (PPSH) qëndronte mbi çdo pushtet vertikalisht. Kjo strukturë e organizimit të shtetit shpesh paraqitet si një piramidë. “Populli shqiptar ka gjetur dhe gjen frymëzim të vazhdueshëm në doktrinën e madhe të marksizëm-leninizmit, nën flamurin e së cilës, i bashkuar rreth Partisë së Punës dhe nën udhëheqjen e saj, ai çon përpara ndërtimin e shoqërisë socialiste për të kaluar pastaj gradualisht në shoqërinë komuniste.”, thuhej në pëmbjllje të preambulës së kësaj kushtetute.”

Nëse do të analizonim formalisht strukturën e organizimit të partisë-shtet, Kuvendi u shtua me 250 përfaqësues, por numri i sesioneve vjetore mbeti i pandryshuar në vetëm dy të tilla në vit. Në periudhën midis dy sesioneve, kompetencat legjislative i ushtronte presidiumi i Kuvendit Popullor. Ky i fundit mund nxirrte dekrete dhe vendime në ushtrim të këtyre kompetencave. Dekretet me karakter normativ i paraqiteshin për miratim Kuvendit Popullor në sesionin e tij të ardhshëm (neni 78).

¹⁷⁰ Burimi: <http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/ALB%20Kushtetuta%20e%20Republikes%20Socialiste%20Popullore%20e%20Shqiperise%201976.pdf>

¹⁷¹ Po aty.

Presidiumi mbante kompetencat e kontrollit të ligjshmërisë së akteve të Kuvendit. Ai bënte interpretime të ligjeve dhe ia paraqet për miratim Kuvendit Popullor në sesionin e tij të ardhshëm. Ky është një funksion që sot e mban Gjykata Kushtetuese.

Neni 78

Presidiumi i Kuvendit Popullor, midis sesioneve të Kuvendit Popullor, ushtron këto kompetenca: kontrollon zbatimin e ligjeve e të vendimeve të Kuvendit Popullor; kontrollon dhe thërret në raport Këshillin e Ministrave, Gjykatën e Lartë, Prokurorin e Përgjithshëm dhe çdo organ tjetër shtetëror; emëron dhe shkarkon zëvendëskryetarë të Këshillit të Ministrave ose ministra të veçantë me propozimin e Kryetarit të Këshillit të Ministrave, emëron ose shkarkon anëtarë të veçantë ose zëvendëskryetarët e Gjykatës së Lartë dhe zëvendësprokurorët e përgjithshëm; dekretet për emërimin ose shkarkimin e tyre i kalojnë në çdo rast për miratim Kuvendit Popullor. Nxjerr dekrete dhe vendime; dekretet me karakter normativ i paraqiten për miratim Kuvendit Popullor në sesionin e tij të ardhshëm; Bën interpretime të ligjeve dhe ia paraqet për miratim Kuvendit Popullor në sesionin e tij të ardhshëm; Shpall, kur është e pamundur të mbledhet Kuvendi Popullor, mobilizimin e pjesshëm e të përgjithshëm, gjendjen e jashtëzakonshme si edhe gjendjen e luftës në rast agresioni të armatosur kundër Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë ose kur kjo është e nevojshme për të përmbushur detyrimet që rrjedhin nga traktate ndërkombëtare. Në kohë lufte, në rast se mbledhja e Kuvendit Popullor është e pamundur, Presidiumi i Kuvendit Popullor ushtron të gjitha kompetencat e Kuvendit Popullor, me përjashtim të ndryshimeve në Kushtetutë.

Neni 78 përshkruante imtësisht situatën e jashtëzakonshme dhe gjendjen e luftës. “Në kohë lufte, në rast se mbledhja e Kuvendit Popullor është e pamundur, Presidiumi i Kuvendit Popullor ushtron të gjitha kompetencat e Kuvendit Popullor, me përjashtim të ndryshimeve në Kushtetutë”.

Sic kuptohet fare mirë nga përcaktimet që përmbante neni 78 i kushtetutës së ‘76-ës, Presidiumi i Kuvendit Popullor ishte një organ epror i cili mbart të amalgamuara funksionet e legjislatorit pozitiv, neutral dhe negativ. Në një kuptim ai realizonte funksione që sot janë të shpëndara respektivisht tek Kuvendi, Presidenti i Republikës dhe tek Gjykata Kushtetuese.

Vetë Presidiumi ishte konceptuar si një dhomë e dytë e parlamentit. Kjo përfaqëson një befasi, po të kemi parasysh natyrën apo strukturën e një regjimit totalitar. Sipas nenit 76, *“Presidiumi i Kuvendit Popullor zgjidhet nga Gjiri i Kuvendit Popullor në sesionin e parë dhe vazhdon veprimtarinë e tij deri në zgjedhjen e Presidiumit të ri. Presidiumi i Kuvendit Popullor vendos me shumicë votash, kur është e pranishme shumica e tij.”* Presidiumi i Kuvendit realizonte funksione që sot i ushtron Presidenti i Republikës, sikurse konstatohet qartësisht nga formulimi i nenit 77 të Kushtetutës së 1976-ës.

Neni 77

Presidiumi i Kuvendit Popullor ka në mënyrë të përhershme këto kompetenca kryesore:

- thërret sesionet e Kuvendit Popullor;
- cakton datën e zgjedhjeve të Kuvendit Popullor dhe të këshillave popullore;
- jep dekorata dhe tituj nderi;
- jep ose heq shtetësinë shqiptare dhe pranon lënien e saj;
- ushtron të drejtën e faljes;
- bën ndarjen e njësive administrative-tokësore;
- lidh traktete ndërkombëtare, ratifikon dhe denoncon ato që nuk i shqyrton vet Kuvendi;
- me propozimin e Këshillit të Ministrave, emëron dhe shkarkon përfaqësuesit diplomatikë;
- pranon letra kredenciale dhe letrat e thirjes së përfaqësuesve diplomatikë të shteteve të huaja;
- shpall ligjet dhe referendumet e vendosura nga Kuvendi Popullor.

Në organizimin e pushteteve tipar dallues është theksimi i parimit të hierarkisë, ku organi më i lartë kishte atribut abrogative për aktet e organit më të ulët. Çdo organ i pushtetit kishte një vend të përcaktuar në piramidën e shtetit dhe i jepeshin fuqi të plota për të kontrolluar institucionet nën varësinë e tij. Konkretisht, Këshilli i Ministrave shfuqizonte aktet e paligjshme ose të parregullta të ministrave dhe organeve të tjera qendrore të administratës shtetërore, si edhe të komiteteve ekzekutive të këshillave popullore. Këshilli i Ministrave pezullon zbatimin e vendimeve të paligjshme ose të parregullta të këshillave popullore dhe ia parashtron çështjen e shfuqizimit të tyre këshillit popullor më të lartë ose Presidiumit të Kuvendit Popullor (*neni 82*).

Ndërkohë, ministrat shfuqizonin urdhrat dhe udhëzimet e paligjshme ose të parregullta të organeve, ndërmarrjeve e institucioneve që vareshin prej tyre dhe pezullonin zbatimin e vendimeve të paligjshme ose të parregullta të komiteteve ekzekutive të këshillave popullore, kur kishin të bënin me sferën e veprimtarisë së tyre, duke ia parashtruar çështjen e shfuqizimit të tyre Këshillit të Ministrave (*neni 86*).

Në terma të kontrollit mes pushteteve klasike, Kushtetuta e 1976-ës ishte një triumf legjislativ i diktaturës komuniste. Jashtë kontrollit ishte vetëm Partia-Shtet. Në nenin 10 të kësaj kushtetute klasës punëtore i jepeshin pothuajse atributet e një pushteti kontrollues “absolut”. *“Klasa punëtore, si klasa udhëheqëse e shoqërisë, fashatarësia kooperativiste si edhe punonjësit e tjerë, nën udhëheqjen e Partisë së Punës të Shqipërisë, ushtrojnë kontroll të drejtëpërdrejtë dhe të organizuara mbi veprimtarinë e organeve shtetërore, të organizatave ekonomike e shoqërore dhe të punonjësve të tyre për mbrojtjen e fitoreve të revolucionit dhe për forcimin e rendit socialist.”*¹⁷²

5.11. Dispozitat Kryesore Kushtetuese, 1991

Në Shqipëri, vala e ndryshimeve demokratike pas rënies së regjimit komunist në '90-ën u shoqërua me hartimin e një kuadri të ri kushtetues, i njohur ndryshe si *“Ligjet për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”* (në vijim “LDKK”). E ideuar si një paketë ligjesh kushtetuese, LDKK-ja fillimisht përfshiu ligjin nr.7491, datë 29.4.1991, i cili hodhi bazat e shtetit demokratik të një republike parlamentare,

Neni 3 theksonte qartësiht, për herë të parë në historinë kushtetutëbërëse të shtetit shqiptar se: *“Parimi themelor i organizimit shtetëror është ndarja e pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe atij gjyqësor”*. Mjaft interesant në optikën e këtij punimi doktoral është edhe përcaktimi në paragrafin e parë të nenit 5 sipas të cilit: *“Pushteti ligjvënës i takon Kuvendit Popullor të Republikës së Shqipërisë”*. Nga formulimet në këtë nen bie në sy se organet e larta të pushtetit shtetëror ishin Kuvendi Popullor dhe Presidenti i Republikës¹⁷³, kurse Këshilli i Ministrave evidentohet si organi më i lartë i Pushtetit Ekzekutiv (Neni 5. Paragrafi 4) por edhe si Organi më i lartë ekzekutiv dhe urdhënës¹⁷⁴.

Populli e ushtronte pushtetin nëpërmjet organeve përfaqësuese të tij, si dhe me referendum. Kjo përbën gjithashtu një risi në formulimet kushtetuese të shtetit shqiptar pasi afirmon formën direkte të ushtrimit të demokracisë. Organet përfaqësuese zgjidheshin me votim të lirë, të përgjithshëm, të barabartë, të drejtëpërdrejtë dhe të fshehtë¹⁷⁵. Dispozitat Kryesore Kushtetuese të 1991-it nuk parashikonin ushtrimin e kompetencave përjashtimore nga ana e Ekzekutivit. Mund të thuhet se në parafytyrimin origjinal të kushtetutës së re demokratike, pushtete ishin të ndara dhe kompetencat e tyre të veçuara plotësisht, në kuptimin që nuk ndërfaqeshin në rezervën funksionale respektive. Neni 36 përshkruan qartësisht

¹⁷² Neni 10, Ligj Nr.5506, Datë 28.12.1976, Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë

¹⁷³ Ligji nr.7491, datë 29.4.1991, “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”, Kreu II, pikat “A” dhe “B”

¹⁷⁴ Kreu III, “Organet më të larta të administratës shtetërore”, neni 33. Burimi / link: <https://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2015/10/Dispozitat-kryesore-kushtetuese-1991.pdf>

¹⁷⁵ Shih nenet 1-3 të ligjit nr.7491, datë 29.4.1991.

kompetencat e Këshillit të Ministrave, të cilat limitohen vetën në fushën e ekzekutimit, në kuptimin e nxjerrjes së vendimeve, urdhëresave dhe udhëzimeve në bazë të Kushtetutës e të ligjeve dhe për zbatimin e tyre (neni 36, paragrafi 2).

Neni 36

Këshilli i Ministrave ka këto kompetenca kryesore:

1. Drejton veprimtarinë për realizimin e politikës së brendshme dhe të jashtme të shtetit.
2. Nxjerr vendime, urdhëresa e udhëzime në bazë të Kushtetutës e të ligjeve dhe për zbatimin e tyre; ato nënshkruhen nga Kryetari i Këshillit të Ministrave dhe, kur kanë karakter normativ, botohen në Gazetën Zyrtare, me përjashtim të rasteve të veçanta të parashikuara me ligj.
3. Drejton dhe kontrollon veprimtarinë e ministrave e të organeve të tjera qendrore të administratës shtetërore. Koordinon dhe mbikqyr veprimtarinë e organeve lokale të administratës duke siguruar zbatimin e detyrueshëm e të njëjtë të ligjeve e të akteve të Qeverisë.
4. Drejton veprimtarinë për plotësimin e detyrave në fushën e mbrojtjes së vendit, në përputhje me vendimet e Këshillit të Mbrojtjes.
5. Merr masat për sigurimin, ruajtjen dhe forcimin e rendit juridik dhe të të drejtave të shtetasve.
6. Lidh marrëveshje ndërkombëtare, miraton dhe denoncon ato që nuk i nënshtrohen ratifikimit.
7. Harton programet ekonomike e sociale të zhvillimit të vendit dhe treguesit ekonomikë sintetikë, buxhetin e shtetit, ndjek e kontrollon zbatimin e tyre, bashkërendon, disiplinon dhe kontrollon financat e shtetit dhe sistemin monetar e të kreditit.
8. Bën ndarjen ose bashkimin e njësive administrativo-tokësore.
9. Merr masa për të siguruar ruajtjen e mbrojtjen e mjedisit, kushtet e përshtatshme të punës dhe mbrojtjen e zhvillimin e shëndetit të shtetasve.

Rregullimet ligjore kushtetuese, që shfuqizuan Kushtetutën e RPSSH-së të vitit 1976 dhe ndryshimet e mëvonshme të saj, hynë në fuqi menjëherë¹⁷⁶. Dëshira për krijimin dhe forcimin e shtetit të së drejtës, për pranimin e vënien në zbatim të standarteve demokratike, të praktikave më të mira botërore të organizimit shtetëror, me synim lënien pas të periudhës diktatoriale, i dha hov plotësimeve të mëtejshme të paketës së parë kushtetuese. Brenda një viti, Kuvendi ndërmori ndryshime¹⁷⁷ në ligjin nr. 7491, datë 29.4.1991, “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese” ku u shtua një kre më vete me titull “Organizimi i drejtësisë dhe Gjykata Kushtetuese”, që parashikonte rregullime të veçanta mbi sistemin gjyqësor (nenet 1-16) dhe që krijonte Gjykatën Kushtetuese (nenet 17-28) duke parashikuar edhe dispozita kalimtare për këto qëllime (nenet 29-33). Për herë të parë në historinë e shtetit shqiptar krijohet një gjykatë e cila do të kishte juridiksion kushtetutshmërinë e ligjeve dhe çështjet e të drejtave themelore të individit. Parimi i sundimit të ligjit mbi organizimin shtetëror dhe mbi vetë pushtet gjeti një reflektim bashkëkohor me krijimin e Gjykatës Kushtetuese.

¹⁷⁶ Loloçi, Krenar, Një vështrim mbi proceset dhe tiparet e projekteve dhe akteve kushtetuese, Debat i Kushtetues, Vëllimi 1, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë 2006, fq.IX.

¹⁷⁷ U miratua me ligjin nr. 7561, datë 29.4.1992 – shënim i autorit

Këto norma kushtetuese hynë në fuqi menjëherë duke qenë burimi i vetëm i referimit për çështje të organizimit dhe funksionimit të organeve kushtetuese dhe institucioneve të parashikuara shprehimisht në to. Proçesi kushtetues gjatë viteve 1992- 1993 u gërshetua edhe me punën për hartimin e dispozitave kushtetuese në plotësim të boshllëqeve të shumta që u trashëguan nga ligji kushtetues i vitit 1991¹⁷⁸.

Ligji nr. 7491, datë 29.04.1991, “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese” (i shfuqizuar), i njihte institucionit të Presidentit të Republikës kompetencën për të nxjerrë “dekretligje”. Neni 28, pika 19 e këtij ligji parashikonte shprehimisht se Presidenti i Republikës...*nxjerr dekrerte me karakter individual dhe vendime; në raste të ngutshme nxjerr dhe dekrete me karakter normativ, të cilat i paraqiten për miratim Kuvendit Popullor në sesionin më të afërt.*” Në këtë rast, theksohej nevoja për kundër-firmimin e ketyre dekretëve me karakter normativ nga një organ kushtetues që realizon funksion legjislativ (Kuvendi), në rastin më të parë të mundshëm.

Dispozitat Kryesore Kushtetuese 1991 u organizuar në një paketë integrale pas ndryshimeve dhe rregullimeve legjislative dhe krijuan draft-kushtetutën e parë të shtetit shqiptar tashmë të orientuar drejt parimeve të një shteti liberal të së drejtës, pas daljes nga përvoja totalitare. Ato u paraqiten për aprovim në popull, por Referendumi i vitit 1994 nuk pati sukses në miratimin e draftit të parë të Kushtetutës së re. Për Shqipërinë ishte e nevojshme të kalonte përmes një udhe kushtetuese tranzitore dhe të përkohshme, deri sa të krijoheshin konceptime dhe këndvështrime më të zgjeruara dhe më racionale për parimet dhe funksionimin e ekonomisë së tregut, për organizimin dhe funksionimin e organeve kryesore të shtetit, qendrore e lokale, etj¹⁷⁹.

Dekadenca e shtetit për shkak të skemave mashtrore piramidale dhe revoltat popullore që pasuan në vitin 1997 e “ngrinë” në kohë mirtatimin e projektit kushtetues. Më parë kishin dështuar edhe dy përpjekje të ndërmarra me rrugë legjislative për miratimin e një akti kushtetues të plotë. Kushtetuta e re do të duhej të priste deri në 21 tetor 1998, për marrë formën e aktit themeltar që njohim sot. Për të arritur deri aty, Shqipëria do të duhet të përballej me vetveten edhe njëherë, konkretisht me valën më të fortë të revoltave popullore në historinë e saj të pas Luftës II Botërore, pikërisht ato të vitit 1997. Këto revolta drejtoheshin edhe kundër autorizmit që ishte shfaqur tashmë në kushtet e një shteti që afirmonte parimet e një demokracie liberale dhe shteti të së drejtës.

¹⁷⁸ Loloçi, Krenar, “Një vështrim mbi proceset dhe tiparet e projekteve dhe akteve kushtetuese, Debati Kushtetues”, Vëllimi 1, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë 2006, fq.IX.

¹⁷⁹ Krenar Loloçi, vep.cit., fq.XIX.

5.12. Republika IV- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

Më 21 tetor 1998 Kuvendi Popullor miratoi Kushtetutën e re, të hartuar edhe me ndihmën e organizmave ndërkombëtarë dhe të ratifikuar me referendum në popull (plebishit adoptues). Kushtetuta hyri në fuqi në datë 28 Nëntor 1998. Akti i ri themeltar konfirmonte vendosmërinë e elitës politike të kohës dhe popullit shqiptar për të ndërtuar shtetin e së drejtës, demokratik e social, për garantimin të drejtave dhe lirive themelore dhe vlerave të tjera kombëtare. Kushtetuta e re mori përsipër të të eliminonte trashëgiminë e sistemit monist dhe afirmoi synime të qarta për integrimin auro-atlantik të Shqipërisë.

Institutet e sanksionuara në këtë Kushtetutë ishin reflektim i përvojave më të mira të konstitucionalizmit që u zhvillua pas rënies së murit të Berlinit. Kjo kushtetutë e ndërtuar substancialisht mbi modelet e gatshme të periudhës së tretë të konstitucionalizmit. Mund të thuhet se i qëndroi relativisht mirë 10-vjeçarit të parë, deri në ndryshimet që ajo pësoi fillimisht në 2008-ën dhe për të vijuar më pas në 2012 kur u modifikua përfundimisht modeli i sistemit zgjedhor në RSH. Pohimi “funksionoi mirë”, referon garancitë konstitucionale që Kushtetuta e 98-ës sanksionoi, ku mund të përmenden kontrolli i kushtetutshmërisë së normave, epërsisë mbi-ligjore të akteve ndërkombëtare, klauzolave të integritetit ndërkombëtar, futjes në veprim të drejtpërdrejtë të normës kushtetuese dhe të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, rishikimit të Kushtetutës nga një shumicë e cilësuar, garantimit të të drejtave të njeriut jo vetëm nga gjyqtari kombëtar por dhe ai ndërkombëtar, etj.

Kushtetuta, u vendos në majën e piramidës së akteve normative, element që përbën një aspekt thelbësor të parimit të shtetit të së drejtës. Vlen të theksohet se një parim të tillë kelsenian e gjejmë edhe tek kushtuta e 1976-ës, dhe konkretisht në fund të saj, në nënin 110, ku theksohej shprehimisht se “*Kushtetuta është ligj themelor i shtetit. Gjithë veprimtaria për krijimin e normave juridike zhvillohet duke u mbështetur te Kushtetuta dhe në pajtim të plotë me të.*”. Megjithatë, diferenca esenciale në këtë rast qëndron në faktin se garancia për zbatimin efektiv të normës kushtetuese dhe interpretimin përfundimtar të saj e bënte një gjykatë kushtetuese dhe jo partia-shtet.

Epërsia e Kushtetutës në një sistem demokratik liberal është vlerësuar si një tipar i rëndësishëm për krijimin e strukturave shtetërore të qëndrueshme. Në teori, ajo e mban Kushtetutën jashtë zhvillimeve të politikës së zakonshme, struktura të tjera themelore qëndrojnë jashtë politikave elektorale duke siguruar kështu paprekshmërinë e sistemit shtetëror pavarësisht rezultateve të zgjedhjeve, pavarësisht forcave politike që do t’i fitojnë

zgjedhjet¹⁸⁰. Zhvillimet e mëvonshme në Shqipëri, sidomos në kuadër të ndërmarrjes së reformave elektorale apo edhe në sistmin e drejtësisë nuk kanë arritur gjithsesi ta mbështesin mjaftueshëm këtë tezë, por kjo del jashtë fokusit të periudhës dhe tematikës që merr në vlerësim ky punim doktoral.

Krijimi i Gjykatës Kushtetuese, së cilës iu njoh kompetenca e mbrojtjes, garantimit, interpretimit përfundimtar të Kushtetutës, i hapi de-facto rrugën krijimit të shtetit të së drejtës në Shqipëri. Rendi kushtetues kishte garantin e vet institucional, me atributet e një gjykate, të përplotësuar me ato të një ligjvënësi negativ, mbi legjitimitetin e së cilës nuk kishte më dyshime. Ato u konceptuan bazuar në përvojat e organizimit të gjykatave kushtetuese evropiane dhe më gjerë.

Drejtësia kushtetuese është institucioni dhe teknika që garanton respektimin e hierarkisë së burimeve të së drejtës. Ajo afirmon supremacinë e normës kushtetuese. Drejtësia kushtetuese u ngrit në funksionin e arbitrit të kompetencës midis pushteteve publike dhe po ashtu është funksion i zbatimit të rregullave kushtetuese pavarësisht nëse palët ishin pushtete publike apo subjekte të tjera¹⁸¹.

Kushtetuta e vitit 1998, njohu kompetenca legjislative përjashtimore si pjesë e funksioneve të Qeverisë. Kompetenca legjislative përjashtimore gjithashtu i nënshtrohej kontrollit kushtetues dhe kjo përbën një risi absolute në historinë e shtetit shqiptar. Nisur nga analiza krahasuese e realizuar në kuadër të këtij punimi doktoral, sa i takon sistemeve konstitucionale në të katra republikat e njohura në historinë e shtetit shqiptar, mund të pohohet se kompetencat përjashtimore nga dega ekzekutive gjithashtu elaboroheshin për herë të parë jashtë kondicionit të gjendjes së luftës dhe situatës së jashtëzakonshme.

Më parë kompetencat përjashtimore kishin qënë pjesë e tagrave funksionale të Presidiumit të Kuvendit dhe më pas të institucionit të Presidentit të Republikës. Sipas nenit 101 të Kushtetutës së re të 1998-ës, *Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mbledhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve*".

¹⁸⁰ Kristaq Traja, "Kushtetuta, arritjet dhe rruga drejt një Republike të Dytë", kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë "Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi", organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 nëntor 2013 fq.75-88.

¹⁸¹ 328 Traja, vep.cit., fq.13-14

Nga kërkimi shkencor i realizuar në kuadër të këtij punimi doktoral, rezulton se nocioni “Akt normativ me fuqinë e ligjit” në kuptimin e një kompetence legjislativë të ekzekutivit u artikulua për herë të parë në procesin e debatit teknik që u zhvilluar për draftimin e Kushtetutës, konkretisht në mbledhjen e datës 29 maj 1998 të Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Hartimin e Kushtetutës¹⁸², referuar më poshtë si KPPHK. Sipas juristit Krista Traja, expert pranë këtij komisioni, *“Presidenti i Republikës nuk duhet të ketë të drejtë të nxjerrë dekrete normative, pasi ai është konceptuar të jetë neutral ose në rolin e arbitrit. Po të nxjerrë dekrete normative, ai investohet në mbrojtje të dekreteve të tij dhe nuk mund të jetë më arbitër”....Këshilli i Ministrave është më kompetenti për ta ushtruar këtë veprimtari”*¹⁸³.

Sikurse është përmendur më sipër, LDKK ia kishte njohur këtë kompetencë Presidentit të Republikës. Neni 28, pika 19, i këtij ligji parashikonte shprehimisht se: *“Presidenti i Republikës ...nxjerr dekrete me karakter individual dhe vendime; ne raste të ngutshme nxjerr edhe dekrete me karakter normativ, të cilat i paraqiten për miratim Kuvendit në sesionin me të afert”*.

Në mbledhjen e datës 29 maj 1998 të KPPHK, vihet re se ka patur një dakortësi mes përfaqësuesve politikë dhe ekspertëve për t’ja kaluar këtë kompetencë përjashtimore ekzekutivit, duke ja hequr përfundimisht atë Presidentit të Republikës. Nga dokumentacioni protokollar konstatohet megjithatë se ka patur paqartësi lidhur me natyrën normative të këtyre llojeve akteve dhe mënyrën e hyrjes së tyre në fuqi. Juristi Engjëll Bejtja¹⁸⁴ ka propozuar vendosjen e një afati kohor për miratimin e këtyre “dekret-ligjeve” nga Kuvendi. Përcaktimi në kohë i shtrirjes së efekteve të ANFL është një element i rëndësishëm i natyrës së tyre juridike (përkohshmëria), por edhe një afirmim i kontrollit parlamentar mbi rezervën e tij, kur ajo ushtrohet në rrethana specifike nga pushteti Ekzekutiv.

Një tjetër konsideratë e rëndësishme ka qenë ruajtja e rezervës ligjore të Kuvendit për të vendosur për “fatin” juridik të aktit normative me fuqinë e ligjit që do të nxirrte Qeveria. Nga vlerësimi i dokumentacionit në procesin e hartimit të tekstit kushtetues, në tekstin e protokolluar gjendet ky diskutim:

¹⁸² Tema e diskutimit: Kryeministri; Këshilli i Ministrave; Aktet Juridike, Debatet Kushtetues, Vëllimi 1, fq. 433, botim i OSCE, Tiranë, Shtëpia Botuese dhe shtypshkronja P.S.H 2015 shpk, Rruga “Siri Kodra”, TIRANË

¹⁸³ Po aty, fq. 466

¹⁸⁴ Debatet Kushtetues, Vëllimi 1, botim i OSCE, Tiranë, Shtëpia Botuese dhe shtypshkronja P.S.H 2015 shpk, Rruga “Siri Kodra”, TIRANË

“Leontiev Çuçi: Shqetësimi im ka të bëjë me momentet kur Kuvendi nuk është i mbledhur dhe duhet të rregullohen marrëdhënie të caktuara. Për mua nuk ka rëndësi nëse këtë të drejtë e ka Presidenti apo një organ tjetër.

Arben Imami: Ne raste të tilla, thirret Kuvendi i cili voton pro ose kundër kësaj çështjeje të ngutshme”.

Sikurse shihet edhe në këtë dialog, pavarësisht kompetencës legjislativë përjashtimore që i njihet Qeverisë, Kuvendit i kërkohet të kishte fjalën e fundit përmes adoptimit ose rrëzimit të ANFL. Në debatin parlamentar për hartimin e kushtetutës nuk artullohet në asnjë rast ndonjë opsion i tretë lidhur me mënyrën se si Kuvendi ushtron tagrat e tij të kontrollit legjislativ mbi këto lloje aktesh normative. Opsionet vendimarrëse të tij janë një dikotomi e pastër në këtë rast: PO ose JO lidhur me ANFL.

Kjo rrethanë meriton të theksohet pasi, siç do ta shohim më poshtë, Gjykata Kushtetuese në interpretimet e saj të mëvonshme nuk e ka mbajtur parasysh frymën e kushtetutë-bërësit si përsa i takon opsioneve shtrëuese “PO” ose “JO”, ashtu edhe sa i takon kushtit kumulativ të adoptimit/refuzimit nga Kuvendi brenda 5 ditësh, në secilin rast që pushteti Ekzekutiv ushtron kompetencat e Legjislativit.

Sa i takon këtij kapitulli, duhet theksuar se në tekstin e Kushtetutës së 1998-ës, neni 101 i është përmbajtur frymës së këtij diskutimi që u paraqit më sipër ” ...*Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mblidhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur*” (fjalë e dytë e neni 101). Në një interpretim të saj të mëvonshme¹⁸⁵, GJK ka arsyetuar se Kuvendi disponon edhe një opsion të tretë, atë të lënies në heshtje të ANFL deri sa ky të shterojë fuqitë e veta juridike, të cilat, sipas neni 101 të Kushtetutës janë 45 ditë.

Për shkak të rëndësisë dhe interesit të posaçëm që përfaqëson në kontekstin e këtij punimi doktoral ky diskutim i vetë ahrtuesve të Kushtetutës së 1998-ës, ai sillet i plotë, për të evidentuar qartësisht kontekstin dhe synimet e kushtetutë-bërësit lidhur me materializimin në praktikë të parimit të ndarjes së pushteteve dhe më tej në detajimin e kompetencave përjashtimore në fushën e burimit të së drejtës¹⁸⁶:

¹⁸⁵ VGJK nr. 24, datë 10.11.2006

¹⁸⁶ Tema e diskutimit: Aktet Juridike, Debati Kushtetues, Vëllimi 1, fq. 433 e në vijim, botim i OSCE, Tiranë, Shtëpia Botuese dhe shtypshkronja P.S.H 2015 shpk, Rruga “Siri Kodra”, TIRANË

Arben Imami: Vazhdojme tek Pjesa e Gjashte "Aktet juridike".

Kristaq Traja: Eshte nje kapitull i ri, ne kuptimin qe ne kushtetutat e tjera ose ne projektet e tjera nuk ka qenë parashikuar në mënyrë tërësore, por ka qenë parashikuar me fragmente ose elemente të shpërdara lart e poshtë. Kemi menduar që kjo të jetë një pjesë e plote dhe e harmonizuar sepse, me siguri që do të ketë ndikim juridike. Momentet thelbësore janë keto: jepen aktet që kanë fuqi në të gjithë territorin dhe, me këtë rast, përcaktohet forma e akteve kryesore. Jepen elementet e vlefshmerise se akteve, botimi, etj., jepen udhezimet kryesore sesi mund te autorizohen organet më të ulta për të nxjerrë akte nenligjore. Në pjesën e dytë, flitet për marreveshjet nderkombetare. Ketu, sic eshte thene ne parimet themelore, eshte bere perpjekje per te zgjidhur raportin ndermjet marreveshjeve nderkombetare dhe akteve te brendshme. E rendesishme te theksojme ketu eshte se marreveshjet nderkombetare te ratifikuara me ligj behen pjese e se drejtes se brendshme, veprojne drejtperdrejt dhe, ne rast konflikti me ligjin, kane perparesi aktet nderkombetare.

Jonuz Begaj: Do të ndryshojmë ligjin në pershtatje me to?

Kristaq Traja: Po.

Arben Imami: Pyetje?

Spartak Braho: Ne lidhje me aktet juridike qe nxjerrin organet e drejtesise, c'vend kane ato?

Perikli Zaharia: Per t'ju pergjigjur kesaj pyetjeje, duhet të kemi parasysh sistemin që zbatohet në cdo vend. Sipas sistemit amerikan, aktet e Gjykates së Lartë janë pjesë e legjislacionit dhe, në këtë kuptim, përbëjnë burim të së drejtës. Ndërsa, në Shqipëri dhe në të gjitha vendet e tjera që zbatojnë të njëjtin sistem që zbatojmë edhe ne, aktet e gjykatave nuk konsiderohen pjesë e legjislacionit.

Kastriot Islami: Domethene nuk e kanë vlerën e precedentit?

Perikli Zaharia: Jo, nuk e kanë.

Arben Imami: Po unifikimi i praktikës, si behet?

Haxhi Aliko: Janë aktet normative të qeverisë.

Arben Imami: Si është menduar çështja e dekreteve? A duhet të ketë apo jo dekrete me karakter normativ?

Kristaq Traja: Koncepti yne është se Presidenti i Republikës nuk duhet të ketë të drejtë të nxjerrë dekrete normative, pasi ai është konceptuar të jetë neutral ose në rolin e arbitrit. Po të nxjerrë dekrete normative, ai investohet në mbrojtje të dekreteve të tij dhe nuk mund të jetë me arbiter.

Spartak Braho: Te nxjerrsh akte normative do të thote të mbash një qëndrim politik, të besh një vleresim politik të caktuar.

Arben Imami: Qarte. A mund ta ketë këtë të drejtë Këshilli i Ministrave?

Spartak Braho: Mundet.

Kristaq Traja: Këshilli i Ministrave është me kompetenti për ta ushtruar këtë veprimtari.

Arben Imami: Deri tani Këshilli i Ministrave nuk e ka pasur

Krenar Loloçi: Këtë nuk e kemi fiksuar ende pasi diskutohej t'i jepej Senatit ose qeverisë.

Engjell Bejtaj: A mund t'i jepet atij komitetit që propozoi La Pergola?

Arben Imami: Nuk ka pse të nxitohemi për legjislacionin.

Leontiev Çuçi: Shqetesimi im ka të bëjë me momentet kur Kuvendi nuk është i mbledhur dhe duhet të rregullohen marrëdhënie të caktuara. Për mua nuk ka rëndësi nëse këtë të drejtë e ka Presidenti apo një organ tjetër?

Arben Imami: Në raste të tilla, thirret Kuvendi i cili voton pro ose kunder kesaj çështjeje të ngutshme.

Leontiev Çuçi: Perse te mos ia japim ekzekutivit?

Vladimir Metani: Per mua i duhet dhene ekzekutivit!

Engjell Bejtaj: Qeveria është më afër një veprimtarie të tillë.

Arben Imami: Nese duhet t'ia japim ekzekutivit ose jo, kjo është një çështje e diskutueshme.

Engjell Bejtaj: Te vihet edhe nje afat kohor për miratimin e këtij akti.

Kastriot Islami: Per momentin kemi vendosur qe t'ia leme Presidentit. Nese i duhet lënë Keshillit te Ministrave, Kuvendit apo Presidentit, nuk zgjidhet në këtë pjesë.

Arben Imami: Dakord. Eshtë një çështje qe do te zgjidhet me vonë.

Krenar Loloçi: Por, mund ta shtojmë ketu.

Leontiev Çuçi: Ta zgjidhim këtë çështje, pastaj e shtojme. Në rregull, vazhdojmë.

Krenar Loloçi: Në qofte se vendoset që qeveria të nxjerre dekretligje, atëhere duhet shtuar "dekretligji".

Kastriot Islami: Pse, nuk do ta quajme "akt normativ" te Keshillit te Ministrave?

Arben Imami: Akte normative te Keshillit te Ministrave jane edhe vendimet.

Krenar Loloçi: Jo, dekretligji nuk perfshihet ne aktet normative që nxjerr qeveria.

Kastriot Islami: Pra, dekretligji duhet shtuar ketu?

Kristaq Traja: Ne qofte se vendoset per dekretligjet, do të shtohet. Por ende nuk dime se si do te vendosim në këtë pike dhe kujt organi do t'i jepet e drejta e nxjerrjes së akteve normative. Në rast se do t'i quajme dekretligj, këtë duhet ta shtojmë ketu.

Kastriot Islami: E lemë këtë çështje te hapur.

Kristaq Traja: Jemi të ndergjegjishem që kjo çështje nuk eshte vendosur akoma.

Arben Imami: Atehere, ndonje diskutim tjetër?

Ligoraq Karamelo: Une kisha nje propozim: a mundet pika dy te nderroje vend me piken tre, meqenese aktet juridike te ministrave dhe te institucioneve te tjera qendrore kane fuqi në të gjithë territorin?

Arben Imami: Pse jane vendosur në këtë menyre?

Kristaq Traja: Se pari, sepse organet e pushtetit lokal janë të zgjedhura në menyre të drejtperdrejte, si dhe, se dyti, aktet e tyre kane fuqi të pergjithshme brenda njesive lokale respektive. Gjithashtu, aktet e ministrave jane akte te specializuara.

Arben Imami: Qarte. Ka verejtje te tjera per kete? Ka konsensus. Vazhdojme tek neni 2403 (*Neni 2: "1. Ligjet, aktet normative te Keshillit te Ministrave, te ministrave, te institucioneve te tjera qendrore te shtetit si dhe te pushtetit lokal, marrin fuqi juridike vetem pasi shpallen dhe botohen ne Aetoren Zyrtare. 2. Shpallja dhe botimi i akteve normative behen sipas menyres se parashikuar me ligj. 3. Marreveshjet nderkombetare qe ratifikohen paraprakisht me ligj, shpallen dhe botohen sipas procedurave qe parashikohen per ligjet. Shpallja dhe botimi i marreveshjeve te tjera nderkombetare behet sipas ligjit".*)

KAPITULLI VI

AKTET NORMATIVE ME FUQINË E LIGJIT PAS MIRATIMIT TË KUSHTETUTËS

6.1. Akti i parë normativ me fuqinë e ligjit në Republikën IV

Kushtetuta e re hyri në fuqi në datë 28 Nëntor 1998. Në ushtrim të kompetencave të veta përjashtimore, tashmë të parashikuar me Kushtetutë, Këshilli i Ministrave (KM) shumë shpejt do të nxirrte edhe dekretligjet e para. Ai nxorri në datë 28.07.1999 një ANFL që mban numrin idenksues “1”, botuar në fletore zyrtare nr. 23 të po atij viti (*shih tab, e detajuar më poshtë*). ANFL nr. 1/1990 “*Për një ndryshim ne Ligjin nr. 8388, date 5.8.1998 "Për grumbullimin e armëve dhe të municioneve luftarake"*” shtynte afatin e veprimtimit të ligjit në fjalë¹⁸⁷ edhe me një vit. Kjo ANFL është edhe e para në llojin e vet, që nuk renditet në vargun indeksues të VKM-ve të thjeshta, sikurse ishte vepruar deri atëherë, por hap një seri të re indeksuese më vete, tregues i kuptimit të posaçëm që tashmë ishte krijuar mbi “tipologjinë” e re të këtij lloji akti që mund të nxirrte Qeveria (Këshilli i Ministrave).

ANFL nr. 1/1999 është nxjerrë për të shtyrë afatin e efekteve të një ligji, i cili skadonte në një kohë kur, me gjasë, sikurse sugjeron data e ANFL, Kuvendi nuk duhet të ketë qenë i mbledhur. Konkretisht, neni 24 i ligjit 8388 parashikonte që efektet e tij të shterronin brenda një viti, kurse neni 25 caktonte se ligji hynte në fuqi me dekretimin nga Presidenti i Republikës. Ky i fundit kishte firmosur dekretin e hyrjes në fuqi (nr.2185), në datën 11.8.1998. Pra, afati i këtij ligji, përlogaritët se skadonte një vit më pas, në **datë 11.08.1999**, pra në gusht, kohë në të cilën Kuvendi si rregull është jashtë sesi normal parlamentar.

Nisur nga kjo rrethanë specifike, me sa mund të kuptohet, qeveria është nxitur apo detyruar të marrë një vendim konkret; 14 ditë para skadimit të afati ligjor ka miratuar ANFL nr.1, dt.28.07.1999, përmes të cilës shtynte më një vit qëndrimin në fuqi të ligjit 8388, *date 5.8.1998 "Për grumbullimin e armëve dhe të municioneve luftarake"*.

Ajo që bie në sy është dispozita përfundimtare e ANFL nr. 1/1999 sipas të cilës “*Ky akt normativ hyn në fuqi menjëherë, pas publikimit*” (neni 2). Nga pikpamja sintaksore, ky

¹⁸⁷ Ligj nr. 8388, date 5.8.1998 “*Për grumbullimin e armeve dhe te municioneve luftarake*”, Shpallur me dekretin nr.2185, date 11.8.1998 te Presidentit ti Republikes se Shqiperise, Rexhep Meidani, botuar në fletore zyrtare 20/1998, fq. 833

është një përcaktim i errër, pasi, me presje në mes, është një *contradictio in adiecto*. Logjikisht nuk është e mundur që një akt të hyjë në fuqi menjëherë, por edhe pas publikimit, sic sugjeron presja e vendosur në mes të dispozitës. Nëse presja nuk do të ishte vendosur, atëherë do të kishim një pohim korreket nga pikpamja sintaksore, pra “Ky akt normativ hyn në **fuqi** menjëhere pas publikimit”. Nëse do të ishte kështu, pra që ANFL do kërkohet të hynte në fuqi menjëherë, atëherë lindte detyrimi për Kuvendin që të mbledhë brenda 5 ditëve nga dalja e këtij ANFL. Neni 101, teksa lejonte ushtrimin e kompetencave për lashtimimore nga ana e Ekzekutivit në kushte specifike, përmbante urdhërime koncize edhe për Legjislativin: “...Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mbledhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur...”. Në rastin konkret, nëse ANFL ishte për të hyrë në fuqi menjëherë, Kuvendi, në respekt të Kushtetutës, të cilën sapo e kishte miratuar edhe vetë, dhe e kishte ratifikuar me një referendum plebishitar, do të duhej të rimbledhë brenda datës 2 Gusht, pra brenda 5 ditëve nga nxjerrja e ANFL nr.1, dt.28.07.1999. dhe ta merrte në shqyrtim atë, për të kthyer në ligj normal ose për ta rrëzuar. Por, kjo nuk ndodhi!

Sipas autorit të këtij punimi, në datë 2 Gusht 1999, verifikohet edhe shkelja e parë e Kushtetutës së re të Shqipërisë, të miratuar me referendum vetëm 8 muaj më parë, në 28 Nentor 1998. Shkelësi i parë i Kushtetutës është vetë Kuvendi, kurse shkaktari i shkeljes së Kushtetutës është Këshilli i Ministrave, apo një ANFL e nxjerrë prej tij, pikërisht në rezervën e Kuvendit, dhe madje në aspektin më formal të procesit ligjvënës: fuqinë juridike të ligjit.

Nga një vështim i kujdesshëm i datave që karakterizojnë këtë “tango” institucionale, të luajtur pa finesë gjithsesi, rezulton se ANFL në fjalë është botuar në fletore zyrtare Nr. 23/1999. Kjo FZ është **dorëzuar per shtyp më 1.9.1999 dhe ka dalë nga shtypi me 4.9.1999**¹⁸⁸. Këto data furnizojnë analizën me disa të dhëna të rëndësishme:

E para, ANFL është dërguar për botim dhe fletorja zyrtare që e ka botuar ka dalë nga shtypshkronja 39 ditë pas datës së miratimit të ANFL. Me gjasë, efektet e saj juridike janë paraparë të fillojnë me botimin e aktit në fletore zyrtare. Mund të supozohet se Qeveria ka synuar të veprojë në harmoni me normën kushtetuese të sapo-miratuar, nenin 117 i së cilës parashikonte shprehimisht se: “Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare”. Një ANFL është *ex-vi termini*, një akt normativ. Për analogji, nëse një VKM mund të jetë akt me karakter normativ edhe pse është akt nënligjor, aq më shumë

¹⁸⁸ Fletore zyrtare 23/1999, fq 859

është normativ një ligj material që nxirret nga ekzekutivi si rast përjashtimor¹⁸⁹; në këtë rast, ANFL legjitimohej të nxirrej për shkak se Kuvendi ishte jashtë sesioni.

E dyta, në përpjekjen e saj për të qenë konstitucionale, Ekzekutivi (KM) “ka humbur në përkthimin e datave” dhe në një kuptim, me botimin e aktit në fletore zyrtare, në vend që t’i plotësojë ANFL elementët formal të fuqisë juridike e ka asgjësuar plotësisht atë si në formë edhe në përmbajtje. Ligji, të cilit ANFL merrte përsipër t’i shtynte afatet me një vit, me një llogari të thjeshtë rezultoi se, që prej datës 8 gusht 1999 i kishte afatet që nga fillimi. Hyrja në fuqi e një ANFL me botimin në fletore zyrtare në datë 4 shtator 1999, me objekt “*shtyrjen me një vit të afateve*” të një ligji, do të kishte kuptim vetën nëse ky ligj do të ekzistonte. Në këtë rast verifikohet sërish një *contradictio in adiecto*.

E treta, Kuvendi, tashmë i mbledhur në sesion të rregullt parlamentar (Shtator 1999) ka kthyer në ligj normal një ANFL të KM, fiks brenda 5 ditëve nga momenti kur ANFL mori jetë “juridikisht” përmes botimit në fletore zyrtare¹⁹⁰. Ligji ratifikues i Kuvendit ka qenë efektiv po atë ditë, pasi është shpallur me dekreten nr.2444, date 9.9.1999 të Presidentit të Republikës, Rexhep Meidani.

Në pamje të parë duket sikur Kuvendi ka përmbushur drejt detyrimin kushtetues që i cakton atij neni 101 i Kushtetutës, sikurse u shpjegua më sipër dhe se, falë “manovrës” së botimit të ANFL 30 ditë pas nxjerrjes së saj, nenet 101 dhe 117 krijojnë përshtypjen se janë respektuar në frymë dhe në gërmë. Por e vërteta është se Kuvendi ka adoptuar një ANFL bosh nga pikpamja materiale, pasi, ligji, afatin e të cilit ajo merrte përsipër ta shtynte, kishte shteruar afatet e tij juridike që në datë 8 Gusht 1999. Që masat e urgjencës të kishin kuptim, do të duhej që Kuvendi të mbledhej në sesion të jashtëzakonshëm 5 ditë pas daljes së ANFL nr. 1/1999, dhe jo 5 ditë pas hyrjes së tij në fuqi përmes botimit në fletore zyrtare (nr. 23/1999).

Nga ana tjetër, Qeveria do të duhej të kishte përdorur një artificë juridiko-formale për të shmangur kakofoninë e datave dhe të efekteve, duke përcaktuar në dispozitën e AFLN që akti të hynte në fuqi menjëherë, duke ndarë publikimin në fletore zyrtare nga data në të cilin fillon prodhimin e efekteve akti legjislativ i saj. Por, në një rast të tillë, do të rezikonte Qeveria të ishte në shkelje të Kushtetutës, teksa boja mbi fletët e saj ende nuk ishte tharë. Neni 117 i Kushtetutës përcaktonte shprehimisht se “*Ligjet, aktet normative të Këshillit të*

¹⁸⁹ Në një interpreti të më vonshëm, në vendimin e saj nr. 24, datë 10.11.2006 Gjykata Kushtetuese çmonte “se fuqia juridike e aktit normativ me fuqinë e ligjit është e barabartë me fuqinë e ligjit që nga momenti i nxjerrjes së tij, sepse kjo vlerë e normës përcaktohet nga natyra e marrëdhënies juridike që gjen rregullim në të dhe jo nga organi që e ka miratuar. Fuqia juridike është element i pandashëm i përmbajtjes së normës”.

¹⁹⁰ Ligji nr.8522, dt 9.9.1999 “Per miratimin e aktit normativ me fuqine e ligjit nr. 1, date 28.7.1999 te Keshillit te Ministrave, Fletore Zyrtare Nr 26/1999, fq, 959.

Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare”.

Në kushtet kur u kuptua se Qeveria rrezikonte vetë e para të shkelte Kushtetutën e sapo-miratur, për shkak të një ANFL, teknikienët e administratës gjetën shpëtim tek një presje që u vendos në mes të dispozitës së vetë ANFL, duke e formuluar atë në mënyrë të errët, madje si një *contradictio in adiecto* dhe konkretisht: “Ky akt normativ hyn në **fuqi menjëherë, pas publikimit**”. Në debutimet e para si një kompetencë përjashtimore legjislative, ANFL çoi në shkelje të disa-fishtë të Kushtetutës së sapo-miratur. Pagëzimi me “paqartësi” i këtij lloji akti sapo kishte ndodhur. Potenciali i lartë për anti-kushtetutshmëri ende nuk kishte filluar të kuptohej gjithësesi.

6.2. Vlerësimi sasior i emetimit legjislativ të ANFL-ve

Në një vlerësim të posaçëm të ndërmarrë në kuadër të këtij punimi doktoral, rezulton se që nga vitit 1998, ekzekutivi shqiptar, konkretisht Këshilli i Ministrave e ka ushtruar të drejtën e vet për të nxjerrë akte legjislative përjashtimore rreth 86 herë, deri në dhjetor 2016 (*Tabela më poshtë*). Kjo do të thotë që, që nga miratimi i Kushtetutës në vitin 1998, neni qeveria ka aktivizuar 86 herë pareashikimet që përmban neni 101 i Kushtetutës.

ANFL e parë është nxjerrë më pak se një muaj nga hyrja në fuqi e Kushtetutës së re, të miratur me referendum në 28 Nëntor 2018. Vlen të përmendet se ANFL e parë, nxjerrë në bazë të nenit 101 të Kushtetutës ka qenë për të disa ndryshime në buxhetin e shtetit. Kjo ANFL është analizuar më hollësisht edhe më poshtë në këtë punim doktoral. Frekuenca mesatare e nxjerrejs së ANFL për gjithë periudhën që merr në analizë ky punim doktoral është 4.7 orse rreth 5 ANFL në një vit kalendarik.

Sa i takon botimit të tyre në fletore zyrtare, vihen re disa inkonsistenca. Deri në vitin 2012, një pjesë e mirë e ANFL nuk dërgoheshin për botim në Fletore Zyrtare. Një tjetër element që vihet re gjatë analizimit të këtyre të dhënave është se deri në vitin 2009 ka një numër më të konsiderueshëm ANFL të pabotuara në FZ.

Pjesa më e madhe e ANFL janë nxjerrë në tematikën e buxhetit të shtetit. Pas vitit 2013 ka një rregullsi sa i takon nxjerrjes së këtyre lloji akteve për të bërë ndryshime në ligjin për Buxhetin e Shtetit. Zakonisht ndërhyhet me ANFL bëhen në periudhën ndërmjet sesioneve parlamentare, kur vetë Parlamenti nuk është i mbledhur. Ekzekutivi ka ndërhyrë me ANFL edhe sa i takon rritjes së nivelit të borxhit zyrtar, sikurse në është konstatuar në rastin e ANFL nr. 6, datë 04.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 ‘Për

buxhetin e vitit 2013''. Një grup prej 31 deputetësh ankimuan në GJK këtë akt normativ si dhe ligjin adoptues me pretendimin (ndër të tjera) se miratimi i buxhetit dhe i ndryshimeve në të janë një rezervën kushtetuese (të pashprehur) të Kuvendit, konform parashikimeve të neneve 1, 2, 4, 7 dhe 160 të Kushtetutës. GJK vlerësoi se, në kushtet kur akti normativ nr. 6/2013 dhe ligji miratues i tij, objekt i gjykimit kushtetues, i kishin përfunduar efektet e tyre, gjykimi i kësaj çështjeje në Gjykatën Kushtetuese duhet të pushohej. Rasti i VGJK 23/2014 do të analizohet edhe më poshtë në këtë punim.

Tab. Nr. 1

Viti	ANFL	FZ ku është botuar ANFL	Ligji Miratues	FZ ku është botuar ligji
1998	Nr. 790, datë 24.12.1998	Nr.3	Ligji nr.8411, dt 13.1.1999	Nr.30/1
1999	Nr.101 Dt. 5/3 /1999	Nuk gjendet	Ligji nr .101, Dt. 5.3.1999	Nuk gjendet
	Nr.1 dt 28.07.1999	Nr.23	Ligji nr.8522, dt 9.9.1999	Nr.26
	Nr.2, dt 16.11.1999	Nr.35	Ligji nr.8557, dt 22.12.1999	Nr.36
	Nr.3, dt 2.12.1999	Nr.32	Ligji nr.8559, dt 22.12.1999	Nr.36
	Nr.4, dt.16.12.1999	Nr.35	Ligji nr.8566, dt 20.1.2000	Nr.35
	Nr.5, dt 31.12.1999	Nr.36	Ligji nr.8567, dt 20.1.2000	Nr.36
2000	Nr.1, dt.14.7.2000	Nr.24	Ligji nr.8657, 31.7.2000	Nr.24
	Nr.2, dt.27.7.2000	Nr.24	Ligji nr.8658, 31.7.2000	Nr.24
	Nr.3, dt.4.8.2000	Nr.30	Ligji nr.8659, 4.9.2000	Nr.30
	Nr.4, dt.7.9.2000	Nr.30	Ligji nr.8666, 19.9.2000	Nr.30

	Nr.5, date 6.10.2000	Nr.38	Ligji nr.8686, 9.11.2000	Nr.38
	Nr.6, date 31.10.2000	Nr.35	Ligji nr.8683, 7.11.2000	Nr.35
	Nr.7, date 13.12.2000	Nr.48	Ligji nr.8727, 26.12.2000	Nr.48
2001	Nr.1, date 26.2.2001	Nr.19	Nr.8764, datë 2.4.2001	Nr.19
	Nr.2, date 27.4.2001	Nr.25	Nr.8796, datë 14.5.2001	Nr.27
	Nr.3, dt. 27.4.2001	Nr.25	Nr.8797, datë 14.5.2001	Nr.27
	Nr.4, dt. 8.5.2001	Nr.28	Nr.8798, datë 17.5.2001	Nr.28
	Nr.5, dt. 31.8.2001	Nr.45	Nr.8822, datë 15.10.2001	Nr.48
	Nr.6, dt. 3.9.2001	Nr.46	Nr.8814, datë 20.9.2001	Nr.47
2002	Nr.1, dt. 4.4.2002	Nr.8	Ligji nr.7512 date 10.08.1991	Nr.17
	Nr.2, dt. 4.4.2002	Nr.8	Ligji nr.8306, datë 14.3.1998	Nr.17
	Nr.3, dt 4.4.2002	Nr.8	Ligji nr.7926, datë 20.4.1995	Nr.17
	Nr.4, dt. 4.4.2002	Nr.8	Ligji nr.8334, datë 23.4.1998	Nr.17
	Nr.5, date 13.6.2002	Nr.49	Ligji nr.8925, date 22.7.2002	Nr.49
	Nr.6, date 4.7.2002	Nr.49	Ligji nr.8931 date 22.7.2002	Nr.49

2003	Nr. 1, datë 9.3.2003	Nr. 9	Nr .9025, date 13.3.2003	Nr. 22
	Nr. 2, datë 19.9.2003	Nr. 77	Nr.9138, date 25.9.2003	Nr. 81
	Nr. 3, Datë 19.9.2003	Nr. 80	Nr.9927, datë 9.6.2008	Nr. 102
2004				
2005	Nr.1 dt. 11.9.2005	Nr.67	Ligji nr.9421 date 29.9.2005	Nr.76
	Nr.2, dt. 10.11.2005	Eks.43	Ligji nr.9449 date 15.12.2005	Nr.106
	Nr.3, dt. 23.11.2005	Eks.43	Nr.106-Ligji nr.9450 date 15.12.2005	Nr.106
	Nr.4 dt. 13.12.2005	Nr.94	Ligji nr.9476, dt 30.1.2016	Nuk eshte botuar
	Nr.5, dt. 28.12.2005	Eks.43	Ligji nr.9471 date 6.2.2006	Nr.8
2006	Nr.1, dt. 9.6.2006	Nr?	Ligji nr.9562 date 19.6.2006	Nr.75
	Nr.2, dt. 27.11.2006	Nr.138	Ligji nr.9670 date 18.12.2006	Nr.142
2007	Nr.1, dt. 25.5.2007	Nr.62	Ligji nr.9746 date 31.5.2007	Nr.184
	Nr.2, dt. 19.12.2007	Nr.173	Ligji nr.9857 date 26.12.2007	Nr.65
2008	Nr.1, date 24.3.2008	Nr.43	Ligji nr.9896 date 10.4.2008	Nr.62
	Nr.2 date 8.4.2008	Nr.52	Ligji nr.9907 date 24.4.2008	Nr.66
	Nr.3,	Eks.59	Ligji nr 9927	Nr.102

	datë 28.5.2008		date 9.6.2008	
	Nr.4, datë 9.7.2008	Eks.59	Ligji nr.9967 date 24.7.2008	Nr.125
	Nr.5, datë 9.7.2008	Eks.59	Ligji nr.9958 date 17.7.2008	Nr.123
	Nr.6, datë 16.7.2008	<i>Mungon/ Nuk gjendet</i>	Ligji nr.9968 date 24.7.2008	Nr.125
	Nr.7, datë 15.12.2008	Nr. 186	Ligji nr.10048 date 24.11.2008	Nr.202
2009	Nr.1, date 2.4.2009	Nr.38	Ligj nr.10 114 datë 9.4.2009	Nr.53
	Nr.2, date 8.4.2009	Nr.45	Ligj nr.10 127 datë 11.05.2009	Nr.85
	Nr.3 date 10.08.2009	Nr.135	Nr.10 143 date 16.9.2009	Nr.140
	Nr.4. date 24.09.2009	Nr.143	Ligji nr.10 174 date 29.10.2009	Nr.162
	Nr.5 date 30.09.2009	Nr.143	Ligji Nr.10 175 date 29.10.2009	Nr.162
	Nr.6, date 30.09.2009	Nr.143	Ligji Nr. 10176 date 29.10.2009	Nr.162
	Nr.7, date 30.09.2009	Nr.143	Ligji Nr.10 177 date 29.10.2009	Nr.162
	Nr.8 date 30.09.2009	Nr.143	Ligji nr.10178 date 29.10.2009	Nr.162
	<i>Nuk gjendet</i>	<i>Nuk eshte e botuar</i>	Ligji nr.10 211 date 23.12.2009	Nr.194
	Nr.10, date 23.12.2009	Nr.187	Ligji nr.10 225 date 4.2.2010	Nr.13
2010	Nr.1,	Nr.59	Ligj nr.10 281 datë	Nr.73

	datë 5.5.2010		20.5.2010	
	Nr.2, date 16.6.2010	Nr.77	Ligj nr.10 298 datë 8.7.2010	Nr.92
	Nr.3, datë 8.7.2010	Nr.92	Ligj nr.10 309 datë 22.7.2010	Nr.108
	Nr.4, datë 25.8.2010	Nr.118	Ligj nr.10 315 datë 16.9.2010	Nr.135
	Nr.5, datë 10.11.2010	Nr.161	Ligj nr.10 367 datë 23.12.2010	Nr.181
	Nr.6, datë 22.12.2010	Nr.173	Ligj nr.10 368 datë 17.1.2011	Nr.6
2011	Nr.1, datë 26.1.2011	Nr.7	Ligj nr.10 377 datë 10.2.2011	Nr.14
	Nr.2, datë 29.4.2011	Nr.66	Ligj nr.10 423 datë 26.5.2011	Nr.69
	Nr.3, datë 7.9.2011	Nr.128	Ligj nr.10 464 datë 29.9.2011	Nr.143
	Nr.4, datë 14.12.2011	Nr.162	Ligj nr.10 496 datë 22.12.2011	Nr.177
	Nr.5, datë 28.12.2011	Nr.172	Ligj nr. 3/2012 datë 26.1.2012	Nr.8
2012	Nr.1, datë 30.3.2012	Nr.28	Ligj nr. 50/2012 datë 3.5.2012	Nr.53
	Nr.2, datë 25.7.2012	Nr.89	Ligj nr. 79/2012 datë 3.9.2012	Nr.121
	Nr.3, datë 1.8.2012	Nr.93	Ligj nr. 82/2012 datë 13.9.2012	Nr.128
	Nr. 4, datë 16.8.2012	Nr.110	Ligj nr. 87/2012 datë 18.9.2012	Nr.132
	Nr. 5, datë 26.9.2012	Nr.128	Ligj nr. 99/2012 datë 18.10.2012	Nr.140

	Nr. 6, datë 12.12.2012	Nr.161	Ligj nr. 126/2012 datë 20.12.2012	Nr.177
2013	Nr. 1, date 6.2.2013	Nr.17	Ligj nr. 96/2013 datë 4.3.2013	Nr.36
	Nr.2 date 2.5.2013	Nr.70	Ligj nr. 149/2013 datë 6.5.2013	Nr.88
	Nr.3, date 3.5.2013	Nr.70	Ligj nr. 150/2013 datë 6.5.2013	Nr.88
	Nr.4, date 21.5.2013	Nr.86	Ligj nr. 155/2013 datë 30.5.2013	Nr.95
	Nr. 5, datë 30.9.2013	Nr.159	Ligj nr. 161/2013 datë 17.10.2013	Nr.185
	Nr.6, date 4.10.2013	Nr.162	Ligj nr. 166/2013 datë 24.10.2013	Nr.182
	Nr.7 date 14.12.2013	Nr.199	Ligji nr.1/2014, date 23.1.2014	Nr.20
2014	Nr. 1, datë 17.9.2014	Nr.146	Ligji nr.122/2014 date 25.9.2014	Nr.160
	Nr. 2, datë 29.12.2014	Nr.210	Ligj nr. 2/2015 datë 29.1.2015	Nr.20
2015	Nr. 1, datë 29.7.2015	Nr.140	Ligj nr. 95/2015 datë 10.9.2015	Nr.162
	Nr. 2, datë 11.12.2015	Nr.213	Ligj nr. 1/2016 datë 21.1.2016	Nr.13
	Nr. 3, datë 28.12.2015	Nr.235	Ligj nr. 2/2016 datë 21.1.2016	Nr.13
2016	Nr. 1, datë 29.7.2016	Nr.142	Ligj nr. 85/2016 datë 8.9.2016	Nr.177
	Nr. 2, datë 16.12.2016	Nr.244	Ligj nr. 1/2017 datë 26.1.2017	Nr.22

6.3. Vlerësimi sasior dhe cilësor i jurisprudencës kushtetuese për ANFL

Që pas miratimit të Kushtetutës në vitin 1998, punimi doktoral konkludoi se Këshilli i Ministrave e ka ushtruar të drejtën e vet për të nxjerrë akte legislative përjashtimore rreth 86 herë (deri në dhjetor 2016) përmes aktivizimit të parashikimeve që përmban neni 101 i kushtetutës. Vetë neni 101 u bë për herë të parë objekt i interpretimit nga Gjykata Kushtetuese në vitin 2006.

Vendimi i gjykatës kushtetuese 24/20106 kishte objekt shqyrtimi *“Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të akteve normative të Këshillit të Ministrave nr. 2, datë 10.11.2005 “Për lejimin e KESh – ShA të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike”; nr. 3, datë 23.11.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për prokurimin publik”, të ndryshuar”; nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”;*

Kërkuesit¹⁹¹ gjithashtu parashtruan kërkesën për interpretimin e nenit 101 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, duke nënvizuar si çështje me interes: kuptimin e nevojës dhe urgjencës, fuqinë juridike të akteve normative me fuqinë e ligjit, kohën e hyrjes në fuqi të tyre, afatet e shqyrtimit të këtyre akteve nga Kuvendi i Shqipërisë dhe efektet e këtij shqyrtimi.

Vendimi i gjykatës kushtetuese 24/20106 është i vetmi në të cilin është administruar një kërkesë për interpretim të kushtetutës në fushën e kompetencave përjashtimore ligjvënëse. Ai është gjithashtu i vetmi i cili ka patur nën shqyrtim në një objekt të vetëm 3 ANFL në një kohë.

Gjithë jurisprudenca e gjykatës kushtetuese në tematikën e ushtrimit të kompetencës ligjvënëse nga dega ekzekutive limitohet në 5 vendime përfundimtare. Në total këto vendime kanë marrë në shqyrtim kushtetutshmërinë e 7 ANFL. Vetëm në një rast, GJK ka shfuqizuar si të papajtueshëm me kushtetutën një ANFL objekt gjykimi (vendimin nr 5/2014). Në të gjitha rastet e tjera ajo ka rrëzuar kërkesat. Për dy ANFL ajo ka pushuar gjykimi kushtetues pasi vetë ANFL apo dhe ligji përkatës adoptues kishin përfunduar efektet e tyre në kohën e marrje në shqyrtim të çështjes nga GJK.

Në tabelën nr.2 ofrohet mënyrë të koncentruar jurisprudenca ekzistuese e gjykatës kushtetutës në fushën e vlerësimit të kushtetutshmërisë së ANFL. Për të lehtësuar kuptimin e kësaj jurisprudencë, në tabelë janë paraqitur në kolona të posaçme atributet e VGJK, objekti i shqyrtimit si dhe dispozitivi i vendimit përfundimtar të saj.

¹⁹¹ Një grup prej 33 Deputetesh të Kuvendit të RSH, përfaqësuar nga Ylli Manjani, me autorizim.

Atributet & Sasia	Objekti i Kërkesës	Dispozitivi i vendimit të GJK
Vendim i GJK nr 24, dt. 10.11.2006 Sasia: 3 ANFL	Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i akteve normative të Këshillit të Ministrave nr. 2, datë 10.11.2005 “Për lejimin e KESH – ShA të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike”; nr. 3, datë 23.11.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për prokurimin publik”, të ndryshuar”; nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”;	PËR KËTO ARSYE, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë... <u>V E N D O S I :</u> -Rrëzimin e kërkesës për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të akteve normative me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 10.11.2005 “Për lejimin e KESH – ShA të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike” dhe nr. 3, datë 23.11.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për prokurimin publik” të ndryshuar”; -Konstatimin e pafuqisë juridike të aktit normativ nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”. -Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi me botimin në Fletoren Zyrtare.
Vendim i GJK nr.1 datë 06.02.2013 Sasia: 1 ANFL	Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, i aktit normativ nr.03, datë 01.08.2012 “Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”, si dhe i ligjit nr. 82/2012, datë 13.09.2012 “Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”; Pezullimi i zbatimit të aktit normativ nr.03, datë 01.08.2012 dhe i ligjit nr.82/2012, datë 13.09.2012.	55-Në përfundim, Gjykata, bazuar në analizën në tërësi të pretendimeve të kërkuarit, vlerëson se akti normativ (ligji) nuk bie në kundërshtim me kërkesat e neneve 15, 17, 18, 101 të Kushtetutës; të neneve 6 dhe 8 të KEDNJ-së dhe të nenit 1 të Protokollit shtesë të KEDNJ-së; të neneve 2 dhe 11 të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore. Për këto arsye, kërkesa e kërkuarit për shfuqizimin e aktit (ligjit) objekt shqyrtimi, si të papajtueshëm me Kushtetutën dhe KEDNJ-në, është e pabazuar dhe, për rrjedhojë, duhet rrëzuar. PËR KËTO ARSYE, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë.. <u>V E N D O S I :</u> -Rrëzimin e kërkesës. -Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.
Vendim i GJK nr. 2 datë 18.02.2013 Sasia: 1 ANFL	1. Shfuqizimi si antikushtetues i ligjit nr. 10367, datë 23.12.2010 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr.5, datë 10.11.2010 të Këshillit të Ministrave “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.10142, datë 15.5.2009” “Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të punonjësve të policisë së shtetit, të Gardës së Republikës, të Shërbimit Informativ të Shtetit, të Policisë së Burgjeve, të Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të	PËR KËTO ARSYE, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë... <u>V E N D O S I :</u> Rrëzimin e kërkesës. Ky vendim është përfundimtar, i formës

	Shpëtimet e të Punonjësve të Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm në Republikën e Shqipërisë”; 2.Shfuqizimi si antikushtetues i kreut II, fjala “neto” gërma c) dhe e); kreu V, pika 2 fjala “neto” të VKM nr.793, datë 24.9.2010 “Për zbatimin e ligjit nr.10142, datë 15.5.2009 Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të punonjësve të policisë së shtetit, të Gardës së Republikës, të Shërbimit Informativ të Shtetit, të Policisë së Burgjeve, të Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të Shpëtimet e të punonjësve të Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar me VKM nr.252, datë 9.2.2011.	së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.
Vendim i GJK nr. 5 datë 05.02.2014 Sasia: 1 ANFL	-Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr.5, datë 30.09.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil””; -Shfuqizimi i ligjit nr.161/2013 “Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil””; -Pezullimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit deri në marrjen e vendimit nga Gjykata Kushtetuese	PËR KËTO ARSYE, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë... V E N D O S I: - Pranimin e kërkesës. - Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr.5, datë 30.09.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”” dhe të ligjit të Kuvendit nr.161/2013 “Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013”. Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.
Vendim i GJK nr. 23 datë 16.04.2014 Sasia: 1 ANFL	Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr. 6, datë 04.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013””. Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i ligjit nr. 166/2013, datë 24.10.2013 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 6, datë 04.10.2013 të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013””.	23. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se, në kushtet kur akti normativ nr. 6/2013 dhe ligji miratues i tij, objekt i këtij gjykimi kushtetues, i kanë përfunduar efektet e tyre, gjykimi i kësaj çështjeje në GJK duhet të pushohet. PËR KËTO ARSYE, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë... V E N D O S I: -Pushimin e gjykimit të çështjes për kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën, të aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr. 6, datë 04.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013”” dhe ligjit nr. 166/2013, datë 24.10.2013 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 6, datë 04.10.2013, të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013””. -Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

KAPITULLI VII.

JURISPRUDENCA E GJYKATËS KUSHTETUESE MBI ANFL

7.1. Interpretimi i parë i gjykatës Kushtetuese

Pas miratimit të Kushtetutës së '98-ës, Gjykata Kushtetuese i ka bërë objekt të shqyrtimit të saj kushtetues ANFL për herë të parë në vitin 2006, pas një shqetësimit që u krijua tek opozita e majtë e kohës për nxjerrjen me në frekuencë të lartë të ANFL nga qeveria e djathtë e sapo ardhur në pushtet. Gjatë vitit 2015, Këshilli i Ministrave, i sapo-mandatur pas zgjedhjeve të përgjithshme që u mbajtën në 3 korrik 2005, miratoi në periudhën Nëntor-Dhjetor 3 ANFL, respektivisht ANFL nr. 2, datë 10.11.2005 *“Për lejimin e KESH – SH.A. të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike”*; ANFL nr. 3, datë 23.11.2005 *“Për një shtesë në ligjin nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për prokurimin publik”, të ndryshuar”*; ANFL nr. 4, datë 13.12.2005 *“Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën”*.

Të treja këto ANFL u ankimuan në Gjykatë Kushtetuese nga një grup prej 33 deputetesh (opozita e majtë), të përfaqësuar në proces nga Ylli Manjani, me autorizim. Kërkuesit parashtruan para GJK si shkaqe për shfuqizimin si antikushtetues të ANFL-ve të sipërcituara nxjerrjen e tyre në kushtet e mungësë së urgjencës dhe/apo boshit legjislativ, si dhe krijimin e pasojave të rënda para se ato të hynin në fuqi përmes botimit të tyre në FZ.

Kërkuesit parashtruan edhe kërkesën për interpretimin përfundimtar të nenit 101 të Kushtetutës, duke nënvizuar si çështje me interes *kuptimin e nevojës dhe urgjencës, fuqinë juridike të akteve normative me fuqinë e ligjit, kohën e hyrjes në fuqi të tyre, afatet e shqyrtimit të këtyre akteve nga Kuvendi i Shqipërisë dhe efektet e këtij shqyrtimi*.

Për ANFL nr. 4, datë 13.12.2005 *“Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”*, i njohur edhe si *“Akti Normativ i Prefektëve”* u pretendua se akti cënonte rëndë autonominë vendore dhe se binte ndesh me nenet 13, 95, 108, 114 të Kushtetutës (ndarja vertikale e pushteteve). Lidhur më këtë ANFL, në kuadër të këtij punimi doktoral do të bëhet më poshtë dhe një analizë e veçantë, pasi rasti që ajo përfaqëson është në funksion të argumentimit të hipotezës shkencore që ngre studimi dhe konkretisht mbi mungesën e efektshmërisë së gjykimit kushtetues në rast të mos-përsheptimit të afateve të gjykimit abstrakt ex-post, posaçërisht të ANFL-ve.

Kjo analizë merr rëndësi të veçantë edhe në kushtet kur ANFL në fjalë, nuk u konvertua në ligj nga Kuvendi, për shkak të humbjes së afateve nga ky i fundit, ndërkohë që pasojat që ajo solli ishin të një natyre të pakthyeshme; konkretisht ato vunë në lëvizje procesin e shkatërrimit përmes shembjes të mbikalimit tek i ashtëquajtur Zogu i Zi. Në të gjithë praktikën e analizuar nga ky punim doktorial, ANFL në fjalë përbën rastin e vetëm ku janë të ezauruar 100% efektet e synuara juridike nga qeveria, pa u kthyer asnjëherë në ligj normal (formal) nga Kuvendi.

Që në nisje të arsyetimit të saj në vendimin nr. 24, datë 10.11.2006, GJK ka referuar parimin kushtetues të ndarjes dhe balancimit të pushteteve (neni 7 i Kushtetutës). Sipas interpretimit të GJK *“Kushtetuta e RSH, duke e njohur dhe sanksionuar përqendrimin e pushtetit ligjvënës në duart e Kuvendit të Shqipërisë ka lejuar, si raste përjashtimore, nxjerrjen e akteve me fuqinë e ligjit edhe nga organe të tjera kushtetuese, përmes nenit 101 të saj. Përdorimi i këtij instrumenti ligjvënës mbetet në vlerësimin e Këshillit të Ministrave, por çmohet se përdorimi i tij gjerësisht dhe jo në kushtet e parashikuara nga Kushtetuta do të cenonte pavarësinë e pushtetit legjislativ dhe karakterin demokratik të shtetit. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra”*.

GJK në vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 vlerësoi se zgjidhja e çështjes në shqyrtim ishte e lidhur me kuptimin e elementeve si:

1. *Nevoja dhe urgjenca si kushte për nxjerrjen e ANFL;*
2. *Përkohshmëria e masave që përmban ANFL;*
3. *Fuqia ligjore e ANFL dhe kufizimet për nxjerrjen e tyre;*
4. *Miratimi i ANFL nga Kuvendi.*

Për të patur një kuptim sa më “objektiv” mbi këtë arsyetim të GJK, katër blloqet e interpretimit të saj që përmbahen në vendimin përfundimtar do të paraqiten thuhetse të plota¹⁹² kurse kritika e tyra teorike do të organizohet si një nën-kapitull më vetë¹⁹³. Për aq sa mund të përfaqësojë interes, relator i këtij gjykimi kushtetues ishte gjyqtarja Vjollca Meçaj, ndërsa në pakicë doli vetëm gjyqtari Kristofor Peçi.

¹⁹² Në blloqet arsyetuese të GJK mund të ketë redaktime të karakterit jo-substancial, për të eliminuar përsëritjet dhe frazat e panevojshme, në funksion të nxjerrjes sa më mirë të boshtit logjik të cilit ajo i është përmbajtur (shënim i autorit).

¹⁹³ F3 e vendimit të GJ 24/2006

7.1.1. Nevoja dhe Urgjenca

Sipas interpretimeve të Gjykatës Kushtetuese, *nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti, të shkaktuar nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë (fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike, parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve). Rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publikë ose për të drejtat themelore të shtetasve dikton nevojën e masave të menjëhershme, të cilat legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot në kushtet e krijuara.*

Nevoja dhe urgjenca duhen kuptuar si parakushte të domosdoshme, mosqenia e të cilave do të kishte si pasojë pavlefshmërinë e ANFL. Mungesa e tyre shndërrohet në ves të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e ANFL dhe, në vijim, në ves të ligjit që e ka miratuar atë. Duke qenë kushte paraprake, nevoja dhe urgjenca duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë përpara momentit të marrjes të iniciativës nga qeveria për nxjerrjen e ANFL.

Sipas GJK, nëse ekziston nevoja për nxjerrjen e një ligji, por pa ndonjë urgjencë të dukshme, qeveria nuk mund të ndërmarrë nismën për nxjerrjen e ANFL, pasi kjo do të përbënte një detyrë të pushtetit ligjvënës. Nëse nuk do të vlerësohej ky aspekt, qeveria do të merrte, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit...Prania e domosdoshme e të dy elementëve rezulton edhe nga analiza gjuhësore e tekstit të nenit 101 të Kushtetutës. Lidhëza “dhe” si në çdo rast, kërkon praninë e njëkohshme të të dy elementëve, në dallim nga rastet e tjera kur në dispozitën ligjore janë përdorur lidhëset “ose”/ “apo”.

Pra, Nevoja dhe Urgjenca duhet të ekzistojnë njëkohësisht, për të aktivizuar mekanizmin e kompetencave përjashtimore legjislativ të KM; ato janë të dyja kushte kumulative të cilat duhet të ekzistojnë paraprakisht për të legjimuar nxjerrjen e një ANFL nga Këshilli i Ministrave (shënim i autorit). GJK, Në tekstin e arsyetuar të vendimit jepet një orientim të përgjithshëm *(fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike, parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve)*, po që nuk ndihmojnë sa duhet në atë që do të konsiderohej një kusht kumulativ Urgjence dhe Nevoje. Vihet re se vetë GJK nuk përfshin amendimin e buxhetit si një ndër situata e mundshme të cilat mund t'i prodhonin Ekzekutivit një situatë Nevoje dhe Urgjencë.

7.1.2. Përkohshmëria e masave që përmban akti normativ me fuqinë e ligjit

Sipas GJK, ANFL vepron për një periudhë kohë maksimalisht 45 ditore. Përkohshmëria e kësaj norme lidhet me kushtin e domosdoshëm të shqyrtimit të tij nga Kuvendi, i cili, nëse

e miraton, e kthen atë në ligj. Nëse akti nuk miratohet nga Kuvendi *apo nuk merret në shqyrtim prej tij*, me kalimin e periudhës 45 ditore, ai jo vetëm nuk prodhon më efekte për të ardhmen por, njëkohësisht, humbet fuqinë që nga fillimi. GJK vlerëson se shprehja “masa të përkohshme”, në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës, duhet kuptuar e lidhur vetëm me fuqinë e përkohshme, maksimumi 45 ditëshe, të ANFL që i përmban ato masa dhe jo me fuqinë juridike të ligjit që e ka miratuar atë. Afet kohore dhe ndërveprimi dimanim mës tyre, sidomos sa i takon adoptimi/ratifikimit me ligj të ANFL do të trajtohet hollësisht më poshtë.

7.1.3. Fuqia ligjore e këtyre akteve dhe kufizimet për nxjerrjen e tyre

Sipas GJK, fuqia juridike e ANFL është e barabartë me fuqinë e ligjit që nga momenti i nxjerrjes së tij (pra ANFL), për nga vetë natyra e marrëdhënies juridike që gjen rregullim në të dhe jo nga organi që e ka miratuar. *Por, hyrja në fuqi e ANFL dallon nga hyrja në fuqi e ligjit. Gjykata Kushtetuese e ka interpretuar këtë natyrë të dyfishtë, ambigje ose më mirë të themi, të paplotësuar të ANFL në vendimin e saj nr. 47, datë 07.07.1999¹⁹⁴. Sipas Gjykatës Kushtetuese, elementë të tillë, si nevoja dhe urgjenca, diktojnë hyrjen në fuqi menjëherë të ANFL. Këta elementë, sipas GJK do të zhvleftësoheshin nëse për hyrjen në fuqi të tyre do të duhet të respektoheshin detyrimisht të gjitha afatet dhe procedurat e parashikuara nga neni 117 i Kushtetutës.*

Sipas GJK, përmbajtja e pjesës së dytë të dispozitës kushtetuese në shqyrtim, ku thuhet se “*Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve*”, tregon qartë se ato hyjnë në fuqi menjëherë. Me një interpretim *a contrario* të kësaj fjalie, kuptohet se ANFL duhet ta disponojnë fuqinë juridike që nga krijimi i tyre, me qëllim që të ekzistojë mundësia për ta humbur atë, po nga fillimi, kur nuk miratohen prej Kuvendit si dhe kur kalon afati 45 ditor pa u marrë në shqyrtim prej këtij”. Për të gjitha arsyet e mësipërme, GJK ka arsyetuar se *njoftimi publik i ANFL është detyrim kushtetues për organin që e nxjerr atë. Por, sipas GJK, bërja publike e këtyre akteve nuk ka si domosdoshmëri botimin në Fletoren Zyrtare. Këshilli i Ministrave, për këtë qëllim mund të përdorë, në funksion të kohës që ka në dispozicion, krahas botimit në Fletoren Zyrtare dhe komunikimin zyrtar me mjete të tjera të përshtatshme, njoftimin me anë të medieve apo me mjete të tjera si këto. Pavarësisht nga forma e përzgjedhur për komunikimin publik, njoftimi duhet të mbërrijë detyrimisht në adresë të subjekteve, të cilëve u përkasin të drejtat e detyrimit që krijon ANFL, me qëllim që këta të mos cenohen. Vlerësimi kritik i këtij arsyetimi do të shtjellohet më poshtë në këtë punim doctoral.*

¹⁹⁴ Referimi i VGJK 47/1999 nga relatorja e çështjes duket pa lidhje me rastin nën shqyrtim pasi ai nuk kapatur asnjëherë objekt shqyrtimi një ANFL, por një VKM (shenim i autorit G.SH) linku i vgjk 47/1999: <http://www.qbz.gov.al/doc.jsp?doc=docs/Vendim%20Nr%2047%20Dat%C3%AB%2007-07-1999.htm>

7.1.4. Miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi

Sipas interpretimeve të GJK, *pavarësisht nga përmbajtja e vullnetit përfundimtar të Kuvendit ndaj një ANFL, vlerësimin e tij ky organ është i detyruar ta pasqyrojë vetëm me anë të një ligji. Miratimi i ANFL, të nxjerrë nga qeveria dhe dhënia fuqi të mëtejshme atij nuk mund të bëhet ndryshe veçse me anë të një norme që ka të njëjtat vlera, pra me ligj. Kuvendi është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin “miraton”, Kushtetuta ka parasysh vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementëve përbërës të saj si dhe shprehjen e mendimit përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është juridike dhe politike.*

GJK ka hedhur një mendim të diferencuar më poshtë, në të njëtin vendim të saj, teksa thekson se “GJK përfaqëson autoritetin që ka kompetencë të vlerësojë këto akte në përgjithësi dhe nevojën e urgjencën si elementë të veçantë të tyre, por vetëm nëse një prej subjekteve të legjitimuar i është drejtuar me kërkesë për këtë qëllim”. Në interpretimin e saj, GJK vlerësoi se Kuvendi disponon tagra të plota për të zgjedhur një nga tre alternativat e mëposhtme: *të marrë në shqyrtim dhe ta miratojë aktin e nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, ta marrë në shqyrtim dhe të mos e miratojë atë, të heshtë derisa të plotësohet afati 45 ditor që dispozita kushtetuese i ka lënë në dispozicion për tu shprehur lidhur me aktin.* Alternativa e zgjedhur nga Kuvendi lidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë me perspektivën e mëtejshme të normës. ANFL do të vazhdojë të prodhojë efekte, *nëse ai miratohet*, njësoj si gjithë ligjet e tjera, *por ai do të humbasë fuqinë juridike që nga fillimi dhe do të konsiderohet se nuk ka ekzistuar kurrë nëse Kuvendi nuk e miraton ose lejon të kalojë afati 45 ditor*, pa u shprehur në mënyrë përfundimtare për të. Çdo lloj ndërhyrje nga ana e Kuvendit pas kalimit të këtij afati është e pavlefshme, pasi praktikisht nuk ekziston më objekti ndaj të cilit mund të bëhet vlerësim. Në mënyrë të qartë, Kushtetuta e ka përcaktuar afatin 45 ditor si një afat prekluziv që nuk mund të zgjatet për asnjë lloj arsyeje dhe nga asnjë autoritet. Përfundimi i këtij afati sjell pasoja të menjëhershme për aktin normativ me fuqinë e ligjit, duke e lënë atë pa fuqi që nga fillimi.

Pas këtij interpretimi, GJK vendosi rrëzimin e kërkesës për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të akteve normative me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 10.11.2005 “Për lejin e KESH – ShA të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike” dhe nr. 3, datë 23.11.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për prokurimin publik” të ndryshuar”; Po ashtu, GJK konstatoi me vendim të formës së prerë pafuqinë juridike të aktit normativ nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”.

7.2. Kritika e arsyetimit të vendimit 24/2006

Jurisprudenca që caktoi vendimi i GJK 24/2006 ka rëndësi të madhe të vlerësohet pasi është i pari që caktoi një standart të interpretimit kushtetues të neni 101 të Kushtetutës dhe në tërësi të marrdhënies që krijojnë kompetencave përjashtimore ligjvënëse të ushtruara nga Ekzekutivi me parimin kushtetues të ndarjesë dhe balancimit të Pushteteve.

Vendimi i GJK 24/2006 është i pari dhe vetmi në të cilin pjesë e objektit të formuluar nga kërkuesi ka qenë edhe interpretimi përfundimtar i nenit 101. Që nga viti 2006 dhe deri në vitin 2016, kohë të cilën mbulon ky punim doktoral, në Gjykatën Kushtetuese janë rregjistruar jo më shumë se 4 ankimime të tjera në këtë tematikë¹⁹⁵. Nga një vlerësim sistematik i tyre, rezulton se jurisprudenca e vendimit 24/2006 është referuar gjerësisht në interpretimet e mëvonshme.

Një tjetër veçori e kësaj jurisprudencë është fakti se objekt gjykimi nuk ka qenë një ANFL i vetëm, sikurse kjo verifikohet për të gjitha vendimet e tjera të GJK në këtë tematikë, por tre të tilla. Vlen të theksohet gjithashtu se, për shkak të fushës së kompetencës në të cilën këshilli i ministrave kishte ndërhyrë me ANFL, u pretendua jo vetëm cënimi i parimit të ndarjes së pushteve (neni 7), por edhe cënimi i parimit kushtetues të decentralizimit dhe autonomisë vendore (13).

Në gjykimin e autorit të këtij punimi doktoral ky ka qenë një rast i artë për GJK për të stabilizuar njëherë e mirë jurisprudencën e saj në fushën e ligjbërjes ekzekutive. Relatore e çështjes rezulton të ketë qënë gjyqtarja e GJK, Vjollca Meçaj. Siç do ta analizojmë më poshtë, ai që mund të kishte qënë një rasti i artë jurisprudencial, u kthye në një përpjekje për të eksploruar se si kompetencat përjashtimore mund të përshkruara në nenin 101 të Kushtetutës të mund t'i mbivendoseshin parimit bazë të ndarjes dhe balancimit të pushteteve të afirmuar nga neni 7 i saj, duke anashkaluar rolin e parlamentit dhe vetë GJK, madje duke propozuar rrugën se si kjo mund të realizohet në të ardhmen.

Në arsyetimin e vendimit 24/2006 hasen disa gabime referenciale sikurse është ai i referimit të vendimit të GJK nr. 7 të datës 7.7.1999 i cili krijon idenë se tematika e papajtueshmërisë së ANFL është trajtuar dhe më parë. Me këtë pasaktësi apo *lapsus*-e të tjera nuk do ndalemi posaçërisht në trajtimet e mëposhtme.

¹⁹⁵ Vendim nr.1 datë 06.02.2013 (V-1/13), Vendim nr. 2 datë 18.02.2013 (V-2/13), Vendim nr. 5 datë 05.02.2014 (V-5/14), Vendim nr. 23 datë 16.04.2014 (V-23/14)

7.2.1. Nevoja dhe urgjenca si kushte kumulative

Ajo që mund të konsiderohet risi në interpretimin e GJK dhe vlerë e shtuar në jurisprudencën e saj mbi këtë temë, është elaborimi i konceptit të “nevojës dhe urgjencës”, një përcaktim që gjendet i vendosur në normën kushtuese (neni 101). GJK, në interpretimin e saj në vendimin 26/2016 solli risi sa i takon vlerësimit dinamik të marrdhënies që ndërtojnë të dyja rrethanat e referuara nga kushtetutën shqiptare. GJK, për herë të parë në jurisprudencën e saj i dha kuptim “nevojës dhe urgjencës” si një konfigurim konceptual kumulativ. Kjo nënkupton që rrethanat e “Nevojës dhe Urgjencës” duhet të ekzistojnë apo të verifikohen paraprakisht si kusht i agreguar, në mënyrë që të legjitimohet nxjerrja e një ANFL dhe në këtë mënyrë të mos cenohet parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Nevoja dhe Urgjenca nuk janë para-kushte distributive që vlerësohen veçmas (ose-ose). Sipas GJK ato nuk mund të jenë veçse kumulative (edhe-edhe) në mënyrë që të legjitimohet nevoja për nxjerrjen e ANFL. Me këtë interpretim GJK ka përforcuar “kufijtë” e legjislativit të cilat, në respekt të nenit 7 të Kushtetutës nuk duhet të kapërcehen “sa herë” që krijohet nevoja, apo sa herë që Qeveria ka një urgjencë.

Një tjetër risi e këtij interpretimi është se kushti kumulativ i *Nevojës dhe Urgjencës* është elementi i parë të cilin Kuvendi duhet të verifikojë në procesin e tij të mëvonshëm të konvertimit në ligj të zakonshëm të ANFL. Sipas GJK, mungesa e këtij kushti do të mjaftonte për Kuvendin që ai të mos e miratonte, pra të mos e kthente ANFL në ligj të zakonshëm. Pavarësisht se falë këtij interpretimi, GJK e ka forcuar “gardhin” që ndan Legjislativin me ekzekutivin, ajo gjithsesi ka zgjedhur të mos parashikojë dhe as të shterojë rrethanat kur Qeveria legjitimohet të nxjerrë ANFL. Ky është ndër ato interpretime përfundimtare të GJK i cili mund të konsiderohet i “çtendosur” në raport me rivlerësimin e kufijve diskrecionale të pushteteve kushtetuese, pavarësisht interesit kritik të çështjes në shqyrtim, në kuptimin “sensitiv” të termit, dhe pavarësisht rrethanës specifike të një jurisprudence të “fillesës”, e cila duke u kthyer në res-judicata influencon gjithë praktikën e mëvonshme në këtë fushë.

Në rastin konkret, GJK e ka lënë në dorë të pushtetit Ekzekutiv të vlerësojë ai vetë se cilat janë kombinacionet e mundshme dhe/ose oportune të cilat mund të paraqiten në të ardhmen për të nxjerrë ANFL. Sipas GJK, “*Nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti*”. Një parashtrim i tillë nuk e kuadraton fushën e kompetencës specifike, as çështjen e rezervës ligjore të Kuvendit, por përkundrazi, e legjitimon kompetencën përjashtimore legjislative të qeverisë për të disponuar me ANFL sipas rastit dhe sipas gjykimit të saj.

Në gjykimin e autorit të këtij punimi, GJK mund të kishte nisur me këtë rast referimin e një një listë diferenciale opsionesh. P.sh, ngelet e paqartë nëse Qeveria mund të nxjerrë akte normative në kushtet e gjendjes së jashtëzakonshme apo të gjendjes së luftës. Disa kritere janë të renditura në Pjesën XVI të Kushtetutës dhe mekanizmi i ndërveprimit mes pushteteve në këtë rast realizohet i gjithi në kushtet e nevojës dhe të urgjencës.

Së dyti, fryma e ligjit në sistemet kontinentale të së drejtës synon të parashikojë sa më shumë opsione dhe kombinacione të mundshme të subjekteve apo rrethanave që ndërveprojnë në fushën e ligjit. Nuk konstatohet një përpjekje në interpretimin në fjalë të GJK, por edhe në ato të mëvonshme që do analizojmë më poshtë, për t'a përqasur me më shumë intelekt apo imagjinatë "të ardhmen potenciale".

Së treti, në sistemet e demokracive liberale, nevoja dhe urgjenca nuk janë gjithmonë derivate (apo cilësues) të kushteve objektive jashtë ekzekutivit. Ato mund të prodhohen edhe nga vetë Ekzekutivi, në mënyrë të qëllimshme, si me veprim ashtu dhe me mosveprim. Përvoja e mëvonshme e ka provuar katërcipërisht këtë premisë. Rasti i vendimi të GJK 5/2014 lidhur me kushtetutshmërinë e ANFL 5/2013 është prova e pakundërshtueshme se Ekzekutivi mund t'i prodhojë subjektivisht (me qëllimshmëri të brendshme) kushtet e nevojës dhe urgjencës për të nxjerrë në ligjë ne fushën e rezervës së pushtetit legjislativ.

Disa vendime të mëvonshme të GJK italiane përmbajnë dhe manifestojnë çuditërisht qëndrime si ai i vendimit 24/2006 të GJK të Shqipërisë, fakt ky i cili flet gjithsesi në favor të një zhvillimi pozitiv të normës kushtetuese përmes interpretimit të Gjatës sonë Kushtetuese sa i takon ndërlidhjes organike mes nevojës dhe urgjencës si dy kushtet kumulative. Sipas vendimit nr. 171/2007¹⁹⁶, nr. 128/2008¹⁹⁷, nr. 22/2012¹⁹⁸ dhe nr. 34/2013¹⁹⁹ të Gjykatës Kushtetuese italiane, ekzistenca paraprake e një shtate faktike nevojë dhe urgjence që dikton përdorimin e një instrumenti të jashtëzakonshëm, siç është dekretligji, përbën një kriter kushtetues për miratimin e këtij akti, në kuptimin që, *në rast se këto parakushte haptazi apo dukshëm mungojnë, ato përcaktojnë një të metë të aspektit kushtetues të dekretligjit*.

Në këto vendime të GJK italiane gjithashtu arrihet në përfundimin se manifestimi praktik i këtyre kushteve është i paparashikueshëm, për nga vetë definicioni. Megjithatë, analogjia në këtë rast nuk vendoset plotësisht midis jurisprudencës së GJK italiane dhe asaj shqiptare,

¹⁹⁶ <http://www.giurcost.org/decisioni/2007/0171s-07.html>

¹⁹⁷ <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=9917>

¹⁹⁸ <http://www.giurcost.org/decisioni/2012/0022s-12.html>

¹⁹⁹ <http://www.giurcost.org/decisioni/2013/0034o-13.html>

për shkak të premisë së diferencuar, sipas së cilës dekretligjet në Republikën Italiane nxirren me autorizim të Parlamentit (neni 76 dhe 77²⁰⁰), kurse në RSH, qeveria i nxjerr ANFL në përgjegjësinë e saj (shih neni 101) dhe në një kohë të dytë ia paraqet ato për miratim formal Kuvendit. Në rastin e Italisë, nevoja dhe urgjenca janë rrethana përjashtimore nga rregulli autorizues, kurse në Shqipëri ato janë rrethana përjashtimore nga parimi i ndarjes së pushteteve. *Për më tepër, në Itali, Dhomat gjithsesi mund të rregullojnë me ligj marrëdhëniet juridike që burojnë nga dekretet e pa miratuara me ligj (neni 77).* Në rastin e Shqipërisë një parashikim i tillë nuk ekziston fare as në Kushtetutë as në Rregulloren e Kuvendit dhe as në ligje të tjera organike.

Kushtetuta Italiane tregon kujdes të posaçëm të theksojë në nenin 76 të saj shprehimisht se: *“Ushtrimi i funksionit legjislativ nuk mund të delegohet tek qeveria përveçse me përcaktim parimesh dhe kriteresh udhëzuese dhe vetëm për kohë të limituar dhe objekt të përcaktuar”*. Rasti përjashtimor shtjellohet në nenin 77 të Kushtetutës Italiane, ku në paragrafin e parë theksohet se *Qeveria nuk mund të nxjerrë pa autorizim të Parlamentit ligje të zakonshme* (kupto: jo Kushtetuese dhe jo organike të cilaj janë rezervë ekskluzive e Legjislativit).

Në paragrafin të nenit 77 të Kushtetutës Italiane, parashikohet rasti kur Qeveria, në raste të nevojës së jashtëzakonshme dhe të urgjencës, mundet që pa delegimin më parë të dhomave Legjislative të nxjerrë akte të përkohshme me forcën e ligjit (*provvedimenti provvisori*) të cilat duhet që po të njëjtën ditë t’i njoftohen / paraqiten Dhomave, të cilat edhe nëse jashtë sesioni, duhet të mblidhen posaçërisht brnda 5 ditëve. Është e qartë se në një rast të tillë, paralel me përshkrimin e një kompetence përjashtimore theksohet edhe prerrogativa e Legjislivit, të cilit i kërkohet të thotë fjalën e tij menjëherë, në përgjigje të po të njëjtës urgjencë dhe nevojë që ka detyruar Ekzekutivin të ushtrojë funksione legjislative, rreptësisht të ndaluara në nenin 76.

Për t’u kthyer në rastin e Shqipërisë, ekziston një vështirësi praktike për efektshmërinë e kontrollit kushtetues e cila gjendet pikërisht në fluiditetin e marrdhënies dinamike që krijojnë **urgjenca** dhe **nevoja**. Kombinacionet e këtyre dy të fundit të *shkaktuar nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë*²⁰¹ janë praktikisht të palimituara dhe të ndryshme në çdo rast. Gjykimi rast pas rasti e pamundëson, për nga vetë definicioni, *fiksimin* e një precedenti. “Rast pas rasti” është logjikisht e kundërta në kuptim e “unifikimit” të një praktike, qoftë kjo edhe në lëmin e shqyrtimit kushtetues, i cili në rastin konkret bën interpretimin përfundimtar të normës themelore²⁰².

²⁰⁰ Kushtetuta e Republikës Italiane. Link: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>

²⁰¹ Shih paragrafin 1 të VGJK 24/2006

²⁰² Neni 124 / 1. “Gjykata Kushtetuese garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj.

Nëse i referohemi parimeve të logjikës, nuk do mund të ketë asnjëherë një jurisprudencë (“*gjë të gykuar / res judicata*”) në lëmin e kontrollit të kushtueshmërisë së akteve normative me fuqinë e ligjit sa kohë që parakushti i tyre është një kombinacion i larmishëm i dy kushteve kumulative të cilat verifikohen në kohë dhe në hapësira ndërveprimi të ndryshme. Një rrethanë e tillë do të mund të ekzistonte vetëm në një simulim kompiuterik, por asnjëherë në kushte reale.

Sipas Fjalorit të Shqipes së Sotme²⁰³, termi “nevojë” definohet si “*kusht pamundësie për të vepruar në mënyrë të ndryshme*”, kurse termi “urgjencë” ka kuptimin e “*nevojës shumë të ngutshme dhe të domosdoshme*”. Ato janë të perceptueshme apo të vlerësueshme jo si objekte, por si rrethana të cilat bashkëshoqërojnë veprimtarinë e subjektit. Kur flasim për subjekt (në këtë rast edhe për subjekt kushtetues) dhe rrethana që lidhem me të, *nevoja* dhe *urgjenca* nuk mund të vlerësohen dot me një metodë të unifikuar apo protokoll të posaçëm. Nevoja dhe Urgjenca nuk janë të përgjithësueshme, rrjedhimisht vlerësimi apo interpretimi i tyre ka karakter *ad hoc*, si funksion dinamik i konteksteve ku qëndron subjekti që përcaktohet prej tyre. Sa kohë që për nga vetë definicioni, ky është një vlerësim *rast pas rasti* (ad hoc), kjo padyshim e vë në vështirësi jurisprudencën e një gjykate, aq më tepër një gjykatë kushtetuese vendimet e të cilës janë *erga omnes* dhe mbartin fuqinë e precedentit.

Tribunali i Kushtetutës Spanjolle, ka saktësuar në këtë drejtim se *Urgjenca* “*thjesht subjektive*” e *Qeverisë* nuk mund të justifikojë përdorimin e institutit të dekretligjeve: *ndonëse Qeveria ka një hapësirë të gjerë diskrecionaliteti, nevoja dhe urgjenca janë koncepte që nuk janë imune nga kontrolli kushtetues në kontekstin e kufizimeve të vendosura nga Kushtetuta*²⁰⁴. Nisur nga vlerësimet e mësipërme, Tribunali Kushtetues spanjoll ka shfuqizuar dekretligje për mungesë të urgjencës, duke evidentuar se akti mund të ndiqte rrugën normale të aprovimit të ligjit, pasi arsyet “*teorike dhe abstrakte*” nuk justifikojnë një situatë të jashtëzakonshme dhe urgjente nevojë²⁰⁵.

Në praktikën juridike të shtetit shqiptar, sa i takon ushtrimin të kompetencave përjashtimore legjislativ nga KM, hasim raste të nxjerrjes së ANFL për privatizim ndërrmarjesh, për më tepër në kohën kur Kuvendi është i mbledhur në sesion të rregullt parlamentar, dhe për më tepër kur, magazinat apo ndërrmarjet që privatizohen, duke qënë pasuri të paluajtshme, s’kanë patur si të lëviznin apo të ndryshonin karakteristikat e tyre (për nga vetë natyra e objekteve). Një rast konkret ilustrues i *nevojave të sajara* dhe *urgjencës së paqenë* është

²⁰³ Fjalorit të Gjuhës së Sotme Shqipe, Botimet Toena, 2002,

²⁰⁴ shih vendimin nr. 29/1982 të Tribunalit Kushtetues spanjoll

²⁰⁵ shih vendimin nr. 68, datë 28.03.2007 të Tribunalit Kushtetues spanjoll

ANFL nr 4, datë 9.7.2008²⁰⁶ “Për privatizimin dhe dhënien në përdorim shoqërive tregtare dhe institucioneve shtetërore të ndërmarrjeve apo objekteve të veçanta, mjeteve kryesore dhe mjeteve të xhiros së këtyre ndërmarrjeve” (botuar në Fletore Zyrtare nr.125/2008).

Në vitin 2008, haset edhe një rast tjetër i paprecedentë, ku “nevoja dhe urgjenca” shtyjnë qeverinë që të ndryshojë me ANFL, një ligj konvertues të një ANFL të mëparshme. Rezulton që Kuvendi ka miratuar ligjin²⁰⁷ nr. 9958, datë 17.7.2008, “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr.5, datë 9.7.2008, të Këshillit të Ministrave “Për një ndryshim në ligjin nr.9025, datë 13.3.2003 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr.1, datë 9.3.2003, të Këshillit të Ministrave “Për vënien në dispozicion të hapësirës tokësore, detare e ajrore dhe dërgimin e një force ushtarake shqiptare në rajonin e Gjirit Persik, në kuadër të koalicionit ndërkombëtar të luftës kundër terrorizmit””.

Nga vlerësimet e realizuara në kuadër të këtij punimi doktoral, nuk ekziston asnjë rast i ngjashëm që një ANFL të jetë përdorur për të ndryshuar një ligj adoptues të një ANFL të mëparshme. Është e vështirë të kuptohen mirë motivet se përse Këshilli i Ministrave do të duhej të ushtronte në mënyrë kaq ekstravagante të drejtën e tij përjashtimore për të nxjerrë ligje të përkohshme. Një shpjegim më i arsyeshëm mund të kishte qenë ndoshta njohja jo e thelluar e kësaj kompetence përjashtimore.

7.2.2. Përkohshmëria e masave që përmban ANFL

Për herë të parë në jurisprudencën e saj mbi vlerësimin e kushtetushmërisë së ANFL, GJK, për arsye të cilat mbeten me të, ndërton një interpretim, i cili jo vetëm nuk i shton gjë normës kushtetuese, në kuptimin që ta përforcojë apo qartësojë atë, por përkundrazi, e dobëson atë duke e çuar deri në pragun e një *contradictio in adiecto*. Sipas GJK, “Përkohshmëria e ANFL lidhet me kushtin e domosdoshëm të shqyrtimit të tij nga Kuvendi, i cili, nëse e miraton, e kthen atë në ligj. Nëse ANFL nuk miratohet nga Kuvendi apo nuk merret në shqyrtim prej tij, me kalimin e periudhës 45 ditore, ai jo vetëm nuk prodhon më efekte për të ardhmen por, njëkohësisht, humbet fuqinë që nga fillimi²⁰⁸”.

Vetë Kushtetuta është shumë herë më e qartë në përcaktimet që përmban në nenin 101 të saj, sipas të cilit, Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë ANFL, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mblidhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur.

²⁰⁶ miratuar nga Kuvendi me Ligji nr. 9967 datë 24.7.2008

²⁰⁷ botuar në Fletore Zyrtare nr. 123

²⁰⁸ Pika 2, fjalë 2 e VGJK 24/20106

Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve. Rregulli i përgjithshëm që vendos fjalë e detyrë e neni 101 është detyrimi që i caktohet qeverisë për t'ja përcjellë ANFL menjëherë Kuvendit dhe njëkohësisht detyrimi i këtij të fundit të mblidhet brenda 5 ditëve nga dalja e ANFL në rast se nuk është i mbledhur. Në rastin konkret kemi pothuajse një modelim identik me përcaktimet e kushtetutës italiane, e cila në nenin 77 të saj përmban po të njëjtën dispozitë (shpjeguar më sipër).

Për atë që mund të konsiderohet koherent²⁰⁹, opsioni i dhënë nga GJK shqiptare për mos-shprehje të Kuvendit mbi ANFL është një rregull përjashtimor, sikurse mund të kuptohet edhe nga teknika e shkrimit legjislativ në këtë rast. “Abdikimi” apo abstenenca funksionale që mundohet të gjejë, përshkruajë dhe deri diku të legjitimojë GJK është, në këtë rast, një kompetencë inferiore krahasuar me detyrimin që Kushtetuta cakton për të marrë në shqyrtim legjislativ ANFL brenda 5 ditëve. Urgjenca e shqyrtimit prej Kuvendit në këtë rast është qartazi e implikuar. Për më të tepër, rregulli i përgjithshëm në këtë rast mbart detyrimin taksativ të Kuvendit që të mblidhet brenda 5 ditëve, nëse është jashtë sesioni të rregullt parlamentar. Kjo do të thotë se nëse është në sesion të rregullt, ai mund të nisë shqyrtimin edhe përpara limitit 5 ditor (afat detyrues kur ai s’është i mbledhur). Kushtetuta shprehet qartësisht se: *Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit....*

Nuk do të kishte kuptim logjik të mendohej se jashtë sesioni, Kuvendi ka detyrim të mblidhet brenda 5 ditëve (sikurse e ka përshkruar më mënyrë eksplicite kushtetuta) kurse në sesion të rregullt ky detyrim “urgjence” të mbetet fakultativ, apo dhe të mos-aplikohej fare. Pra, në formulimin e dispozitave të nenit 101 të Kushtetutës, ka një renditje hierarkike të detyrimeve dhe një prioritarizim të opsioneve në dispozicion të Kuvendit. Këtë dinamikë të implikuar nga Kushtetutë-bërësi, Gjykata jonë Kushtetuese nuk e ka *interceptuar* fare në rastin më të mirë ose e ka interpretuar gabim në rastin më të keq.

Disponibiliteti i Kuvendit dhe prioritarizimi që i kërkohet nga Kushtetuta për marrjes në shqyrtim të një ANFL transpozohet edhe në Rregulloren e Kuvendit, e cila, në nenin 26²¹⁰ përcakton se “Në programin e punës së Kuvendit futen automatikisht, [ndër të tjera²¹¹],

²⁰⁹ Në vlerësimet e mësipërme, fjalë e tretë e neni 101 të Kushtetutës është analizuar si inkohrente dhe me potencial të lartë risku sa i takon parimit të ndarjes së pushteteve si dhe kontradikton parimin funksional të ushtrimit të kontrollit parlamentar mbi Qeverinë dhe organet e tjera.

²¹⁰ Në nenin 26 “Programi i punës së Kuvendit”, Ndryshuar pika 2 me vendimin nr. 41/2013

²¹¹ Formulimi i plotë i pikës 7 të nenit 26 është: “Në programin e punës së Kuvendit futen automatikisht dekretet e Presidentit të Republikës për rishqyrtim ligjesh, emërime, për të cilat kërkohet pëlqimi i Kuvendit, projektligje financiare ose ndryshimi i Buxhetit të Shtetit, shqyrtimi i akteve normative me fuqinë e ligjit, propozimet për emërim dhe shkarkim titullarësh të organeve që zgjidhen nga Kuvendi, mocionet e kërkuara, projektligjet ose projektvendimet e mbartura nga programi paraardhës, si dhe çështjet që lidhen me gjendjen e jashtëzakonshme”

shqyrtimi i akteve normative me fuqinë e ligjit”. Në interpretimin e bërë nga GJK mbi këtë çështje, opsionet ratifikuese (adoptuese/refuzuese) në dispozicion të Kuvendit “zbriten” nga rrafshi vertikal ku i ka vendosur ato kushtetutë-bërësi në një rrafsh horizontal, *quasi* fakultativ, ku prioritarizimi i lë vendin “të përditshmes”, në kuptimin e rutinës. Ky interpretim që zë fill këtu, do të përforcohet në interpretimet që GJK ka renditur në bllokun e tretë të arsyimit të VGJK 24/2006, siç do ta shohim më poshtë.

Nëse vendosim ta konsiderojmë fjalinë e tretë të nenit 101 të Kushtetutës një dispozitë që, në vend që të përforcojë pjesën pararendëse të këtij neni, “e sulmon” atë logjikisht, atëherë do të ishte mëse normale të pretendohet nga GJK, që, me interpretimet saj “të latonte” apo eliminonte kontrastet logjike. Një nga detyrat e saj funksionale është interpretimi i normës kushtetuese dhe në këtë proces ajo kuartëson ambiguitetin që mund të përmbajë vetë norma kushtetuese. Por kjo nuk ka ndodhur. As në jurisprudencën e mëvonshme të saj nuk gjendet një përpjekje për t’iu rikthyer fillesës dhe për të kërkuar aty frymën e kushtetutë-bërësit, në kuptimin e qartësimit të saj. Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, fryma e kushtetutës implikon rolin aktiv të Kuvendit jo aq shumë në kontrollin e kushtetshmërisë së ANFL, por në reagimin e shpejtë, që atij i kërkohet të japë, në kushtet e urgjencës dhe nevojës që ka detyruar pushtetin ekzekutiv të hyjë në rezervën e pushtetit të tij kushtetues.

Sikurse është shpjeguar më sipër, edhe në Komisionin Parlamentar për Reformën Kushtetuese (1998) nuk është diskutuar asnjëherë për “*pasivitet*” të Kuvendit lidhur me aktet legjislativë parësore të qeverisë (ANFL). Përkundrazi, fryma e diskutimeve në këtë komision ka qenë se si të garantohet ndarja dhe balancimi i pushteteve në këtë rast dhe se si legjislativi të kishte në çdo rast fjalën e fundit, për PO apo për JO lidhur me “fatin juridik” të dekretligjeve (*shih debati kushtetues me siper, tabela 2*).

Në interpretimin e GJK, “ana e errët” e nenit 101 të Kushtetutës jo vetëm që nuk analizohet *in pari materia* apo në aspekte të pavëzhguara më parë me kujdes, por ajo i ri-proponohet sistemit të brendshëm konstitucional si një inkoherencë e përforcuar, tashmë nga vetë GJK: Kjo inkoherencë vendoset pikërisht në arsyetimin e GJK sipas të cilit: “*Nëse akti [ANFL] nuk miratohet nga Kuvendi apo nuk merret në shqyrtim prej tij, me kalimin e periudhës 45 ditore, ai jo vetëm nuk prodhon më efekte për të ardhmen por, njëkohësisht, humbet fuqinë që nga fillimi*²¹²”.

Në këtë formulim haset një kontradiksion logjik (për të mos thënë *faull* logjik), i cili është i pazakontë nëse konsiderojmë fakultetet që janë të nevojshme dhe që duhet të karakterizojnë interpretimin kushtetues. Pohimi i thjeshtuar “*nëse akti nuk miratohet nga Kuvendi, humbet*

²¹² Paragrafi 2 i VGJK nr 24/2006, fq. 3, shih FZ 120/2006

fuqinë që nga fillimi” është një *contradictio in adiecto* shumë e theksuar. Një pohim i tillë, në terma të logjikës është njësoj si të thuash “*në dhomë kishte një qetësi shurdhuese*” ose “*kur isha më i rritur, e mendoja ndryshe të ardhmen...*”. Siç mund të kuptohet, GJK me këtë interpretim të saj i ka njohur Pushtetit Legjislativ të drejtën e “heqjes dorë” nga tagrat e vet kushtetues. Vetë Kushtetuta, sikurse do e analizojmë më poshtë, nuk e implikon optionin “as PO as JO”, në frymën e nenit 101.

Interpretimi i Gjykatës Kushtetuese ka rënë në kontadiktë jo vetëm me logjikën apo arsyen e shëndoshë, por edhe me vetë jurisprudencën e saj. Sikurse do ta shohim më poshtë **(7.2.4)**, ajo ka arsyetuar se ANFL, për nga vetë natyra e tyre disponojnë fuqi juridike të menjëhershme, pra që me nxjerrjen e tyre (*pika 3 e arsytimit*). *Një akt, e disponon fuqinë juridike për ta shterruar atë dhe jo për ta konservuar atë pavarësiht efekteve të synuara*. Një akt juridik normativ i nxjerrë për më tepër në kushte urgjence dhe nevojë dhe madje në tejkalim (përgjashtimor) të kompetencës, me gjasë i duhet fuqi juridike për ta hedhur atë në veprim edhe më shpejt, madje shpesh për të shterruar në një veprim të vetëm.

Një pohim logjik në rastin VGJK 24/2006 do të duhej të kishte qënë: *nëse akti nuk miratohet nga Kuvendi, ai humbet fuqinë në ditën e 45-të nga nxjerrja e tij*”. Ndryshe nga Kushtetuta italiane²¹³, ajo shqiptare nuk parashikon rastin kur, në kushtet e një mos-aprovimi të mundshëm të ANFL, Kuvendi të nxjerrë ligj të posaçëm për të adresuar prapësimin apo rikuperimin e efekteve negative që mund të këtë prodhuar ANFL. Efektet juridike që prodhon nja ANFL janë një realitet juridik dhe të thuash që ato “*nuk ekzistojnë*” nëse akti nuk adoptohet si ligj është si të mbyllësh sytë përballë këtij realiteti.

Një rast tipik që e ilustron këtë është pikërisht ANFL nr. 4, datë 13.12.2005 “*Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën*”, e cila ka qënë objekt gjykimë pikërisht në këtë proces të ndërrmarë nga GJK. ANFL në fjalë, në ligjërimin mediatik dhe publik të kohës u referua shpesh si “*Akti Normativ i Preferktëve*”. Përmes saj, u autorizua prishja në kohë rekord e mbikalimit (nënkalimit) që bashkia Tiranë kishte nisur të ndërtonte në atë kohë të kryqëzimi i Zogur të Zi. ANFL nr. 4/2005 i prodhoi menjëherë efektet e synuara dhe si rezultat, mbikalimi u rrafshua me një vendim administrativ të nxjerrë në bazë të këtij ANFL. Nëse efektet janë prodhuar si pasojë e një akti, do të thotë që akti vetë ka ekzistuar më parë. Ky është një parim klasik që qëndron në themel të njohjes racionale si një funksion i intelektit njerëzor.

²¹³ Neni 77 i Kushtetutës Italiane: “*Dhomat gjithsesi mund të rregullojnë me ligj marrëdhëniet juridike që burojnë nga dekretet [qeveritare] e pa miratuara*.”

Në gjykimin e autorit të këtij punimi, GJK mbetet i vetmi institucion kushtetues i cili *mund dhe duhet* të këtë tagrin për të vendosur mbi efektet apo prapësimin e efekteve të një ANFL si në kushtet kur ai miratohet nga Kuvendi ashtu dhe në kushtet kur vetë Kuvendi “abdikon” nga ushtrimi i të drejtës dhe detyrimit të tij kushtetues për të disponuar me ligj mbi një ANFL në kohën më të parë të mundshme. Ky është një funksion i cili qëndron natyrshëm brenda gjykatës Kushtetuese, nëse biem dakort që ajo vetë është pjesë e Pushtetit Legjislativ, por me funksione shfuqizuese (legjislator negativ). Në vlerësimet e sjella më sipër nga autori i këtij punimi, Gjykata Kushtetuese dhe Presidenti i Republikës konfigurojnë së bashku një dhomë të sipërme legjislative, me attribute të qarta kontrolli ndaj dhomës më të ulët, që në këtë rast do mund të konsiderohej Kuvendi.

Rasti kur, pas abdikimit të Legjislativit, do duhet të kemi dhe një abdikim të vetë GJK për “mungesë objekti”, është jo-logjik dhe nuk i shërben qëllimit parësor të kontrollit kushtetues. Referuar përvojës italiane, Parlamenti duhet të disponojë me ligj mbi prapësimin e efekteve të një dekretligji qeveritar i cili nuk arrin të kthehet në ligj. Një rekomandim do të ishte që në rastin e Shqipërisë, GJK të dispononte me vendim mbi prapësimin e efekteve të ANFL që nuk miratohet nga Kuvendi.

7.2.3. Fuqia ligjore e ANFL dhe kufizimet për nxjerrjen e tyre

Sipas interpretimit të Gjykatës Kushtetuese, në vendimin e saj nr. 24, *një ANFL është ligj në kuptimin material të termit, por jo në kuptimin formal të tij. Fuqia juridike e ANFL është e barabartë me fuqinë e ligjit që nga momenti i nxjerrjes së tij* (ANFL-së). Në këtë, kontastatim, GJK referon direkt normën kushtetuese cila është e prerë në ekuivalentimin e fuqisë juridike normative të përgjithshme të ANFL: “*Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme.*”

Kushtetuta nuk flet në nenin 101 për mënyrën se si hyjnë në fuqi këto ligj të ekzekutivit. Në fakt, akti themeltar e *shteron* çështjen e hyrjes në fuqi të akteve normative, në kuptimin e përgjithshëm të kësaj fjale (pra jo si ANFL) në nenin 117²¹⁴ të saj, ku për këtë qëllim kërkohet botimi i domosdoshëm në fletore zyrtare. Sa i takon hyrjes në fuqi të një ANFL, neni 117 nuk ka ndonjë përcaktim më vetë apo referim në rregulla përjashtimore apo futje në fuqi “*sipas ligjit përkatës*”. Në gjykimin e autorit të këtij punimi, përcaktimet e nenit 117 zbatohen njësoj edhe për ANFL.

²¹⁴ Neni 117 I Kushtetutës: “*Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare*”

Në interpretimin e saj në vendimin 24/2016, GJK arsyeton ndryshe. Sipas saj, *“Elementë të tillë, si nevoja dhe urgjenca, tregojnë se aktet në fjalë duhet të hyjnë në fuqi menjëherë. Këta elementë, që qëndrojnë në bazë të transferimit kushtetues të së drejtës së nxjerrjes së aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi drejt Këshillit të Ministrave, do të zhvlefësoheshin nëse për hyrjen në fuqi të tyre do të duhet të respektohen, detyrimisht, të gjitha afatet dhe procedurat e parashikuara nga neni 117 i Kushtetutës. Nga ana tjetër, përmbajtja e pjesës së dytë të dispozitës kushtetuese në shqyrtim, ku thuhet se “Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve”, tregon qartë se ato hyjnë në fuqi menjëherë. Me një interpretim a contrario të kësaj fjalie, kuptohet se aktet normative me fuqinë e ligjit duhet ta disponojnë fuqinë juridike që nga krijimi i tyre, me qëllim që të ekzistojë mundësia për ta humbur atë, po nga fillimi, kur nuk miratohen prej Kuvendit si dhe kur kalon afati 45 ditor pa u marrë në shqyrtim prej këtij.”*

Theksojmë edhe njëherë se, sipas nenit 117 të Kushtetutës, *“Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike **vetëm** pasi botohen në Fletoren Zyrtare”*. Kushtetutë-bërësi ka treguar kujdes të posaçëm teksa ka vendosur në këtë dispozitë fjalën **“vetëm”**, e cila, në këtë rast, dikton një kusht juridik kategorik. Për nga vetë definicioni, rregullat kategorike nuk pasohen nga rregulla specifike apo opsione hipotetike. Në logjikë, një imperativ kategorik është një rregull apo obligim i cili është absolut dhe jo relativ. Ai është me fuqi detyruese të përgjithshme, universale. Sipas Oxford Dictionaries ²¹⁵ *“kategorik”* do të thotë: *pangaterrueshmërisht i shprehur dhe i drejtpërdrejtë (Unambiguously explicit and direct)*.

Në respekt të frymës kushtetuese, ligjvënësi ka materializuar këtë *dictum* kushtetues në ligjin organik nr. 9000, dt. 30.01.2003²¹⁶ *“Për organizimin dhe funksionimin e KM”*. Në nenin 29, para. 1 të ligjit 9000 përcaktohet shprehimisht se *“Aktet normative me fuqinë e ligjit të KM botohen menjëherë në Fletore Zyrtare”*. ANFL janë jo vetëm *ex-vi-termini*, por mbi të gjitha janë materialisht (ad contentum) akte normative me fuqi detyruese të përgjithshme në të gjithë territorin e vendit. Me logjikë të thjeshtë formale, rregulli është njësoj i vlefshëm edhe për këto akte. Për të shmangur konfuzionin midis kuptimeve në të cilat përdorën koncepti “normativ”, po japim të plotë përmbajtjen e nenit 29 të ligjit 9000/2003:

Neni 29

Hyrja në fuqi e akteve

²¹⁵ <https://en.oxforddictionaries.com/definition/categorical>

²¹⁶ Ligji në fjalë është miratuar 3 vjet para interpretimit të GJ në vendimin e saj nr 24/2006

1. Aktet normative, me fuqinë e ligjit, të Këshillit të Ministrave botohen menjëherë në Fletoren Zyrtare.

2. Vendimet e Këshillit të Ministrave marrin fuqi juridike pas botimit në Fletoren Zyrtare. Për vendimet me karakter normativ mund të caktohet si datë hyrjeje në fuqi një datë tjetër nga ajo e botimit në Fletoren Zyrtare, ndërsa vendimet me karakter individual hyjnë në fuqi menjëherë, por botohen në Fletoren Zyrtare.

3. Udhëzimet e Këshillit të Ministrave dhe të ministrit marrin fuqi juridike pas botimit në Fletoren Zyrtare.

4. Urdhrat e Kryeministrit, të ministrit ose të drejtuesit të institucionit qendror, në varësi të Kryeministrit ose të ministrit, hyjnë në fuqi menjëherë, u njoftohen të interesuarve dhe shpallen, për të paktën 3 ditë, në një vend të dukshëm të institucionit përkatës.

ANFL janë trajtuar nga ligjvënësi si paragraf më vete në këtë nen dhe ndaj tyre është caktuar detyrimi i botimit të menjëhershëm në Fletore Zyrtare. Është e vertetë se dispozita nuk shtjellon më tej duke lidhur në mënyrë të domosdoshme botimin e tyre të menjëhershëm në fletore zyrtare me hyrjen në fuqi si rezultat i botimit, si fjala vjen në rastin e udhëzimeve (paragrafi 3 i nenit 29). Por, lidhja shkakësore është jashtëzakonisht e implikuar jo vetëm për shkak të vetë titullit që ka neni 29 (Hyrja në Fuqi), por edhe për shkak të specifikimeve të posaçme me gjenden më poshtë, në rastin e hyrjes në fuqi të VKM. Si rregull i përgjithshëm, “Vendimet e Këshillit të Ministrave marrin fuqi juridike pas botimit në Fletoren Zyrtare. Për vendimet me karakter normativ mund të caktohet si datë hyrjeje në fuqi një datë tjetër nga ajo e botimit në Fletoren Zyrtare, ndërsa vendimet me karakter individual hyjnë në fuqi menjëherë, por botohen në Fletoren Zyrtare (neni 2).

Të thuash: “ANFL botohen menjëherë në Fletore Zyrtarë” mund të jëtë fare mirë një formulim ndryshe i pohimit “ANFL hyjnë në fuqi pas botimit të menjehershëm në Fletore Zyrtare”. Sigurisht, përcaktimi në ligjin nr. 9000/2003 mund të kishte qenë më “i vendosur” në këtë drejtim, megjithatë formulimi që ka zgjedhur ligjvënësi i mbart të gjitha premisat logjike për të mos u keq-intepretuar as në frymë dhe as në gërme.

Nuk ka asnjë arsye “të shëndoshë” të kërkohet botimi menjëherë në fletore zyrtare i një akti veçse nëse përmes këtij veprimi të synohet hyrja sa më shpejt e tij në fuqi. Nëse nuk do të ishte ky qëllimi, atëherë formulimi i paragrafit 1 të nenit 29 mund të kishte qenë fare mirë: *Aktet normative, me fuqinë e ligjit, të Këshillit të Ministrave hyjnë në fuqi menjëherë dhe më pas botohen edhe në Fletoren Zyrtare.* Në këtë rast, botimi në FZ do t’i shërbente thjesht regjistrimit të aktit juridik në dokumentin historik/aktual ku botohen aktet e shtetit shqiptar, dhe jo edhe caktimit të datës në të cilën akti hyn në fuqi përmes botimit. Por neni

29 i ligjit 9000/2013, nuk mund të formulohet lehtësisht në këtë version. Kërkohet realisht sforcim logjik për ta ri-përshtatur në këtë opsion !

Për fat të keq, duket se kjo ka ndodhur me interpretimin që GJK ka ofruar mbi këtë çështje në vendimin e saj nr 29/2016. Në paragrafin e dytë të Pjesë 3 të vendimit në fjalë, bie në sy se GJK e konsideron Fletore Zyrtare si dokumentin i cili i shërben thjesht dhe vetëm njoftimin të aktit, dhe jo edhe caktimit të momentit juridik (kohës juridike) të lindjes së aktit, në kuptimin e dhënies së efekteve të synuara juridike në regjimin e brendshëm legjislativ të një vendi. Ky konceptim i limituar mbi funksionin e botimit të Fletores Zyrtare vihet re në të gjithë parashtrimet që ajo ka renditur, të cilat, por i risjellim edhe njëherë në “tavolinën e punës”. GJK arsyeton sa më poshtë:

✚ *GJK çmon, gjithashtu, se **njoftimi publik** i aktit normativ me fuqinë e ligjit është detyrim kushtetues për organin që e nxjerr atë. Megjithatë, bërja publike e këtyre akteve nuk ka si domosdoshmëri botimin në Fletoren Zyrtare. Këshilli i Ministrave, për këtë qëllim mund të përdorë, në funksion të kohës që ka në dispozicion, krahas botimit në Fletoren Zyrtare dhe komunikimin zyrtar me mjete të tjera të përshtatshme, njoftimin me anë të medieve apo me mjete të tjera si këto. Pavarësisht nga forma e përzgjedhur për komunikimin publik, njoftimi duhet të mbërrijë detyrimisht në adresë të subjekteve, të cilëve u përket drejtat e detyrimit që krijojnë akti normativ me fuqinë e ligjit, me qëllim që këta të mos cenohen.*

Fletorja zyrtare, është dokumenti historik dhe aktual në të cilin realizohet shpallja e akteve juridike. Në rastin e akteve që caktojnë rregulla të përgjithshme sjellje, botimi i tyre në fletore zyrtare (pra kur kjo del në qarkullim) prezumon faktin që të gjithë kanë marrë dijeni për aktin e ri dhe rregullat që ai cakton. Kjo është padyshim e vërtetë dhe, në këtë pikë, GJK arsyeton drejt. Por, botimi në Fletore Zyrtare, më shumë se sa i shërben njoftimit (që në shtetin modern ligjor nuk është fizik, por i prezumuar për shkak të volumit të madh të akteve juridike që prodhohen) ka rëndësi të posaçme për të fiksuar momentin kohor në të cilin akti juridik fillon të prodhojë efektet e tij për të rregulluar kështu një mardhënie të caktuar që ai vetë adreson. Në këtë kuptim, Fletore Zyrtare nuk është gazetë, në kuptimin e dhënies së “lajmit” legjislativ, por një dokument zyrtar i cili fikson datën e njoftimit të aktit. Jo më kot, ajo shpesh referohet në fjalorin (dhe zhargonin) administrativ si Gazeta Zyrtare, (pra jo thjesht “Gazeta”). Fletorja Zyrtare realizon nxjerrjen në domenin publik të së drejtës të aktit të sapo-miratur. Jashtë këtij kushti kushtetues, akti normativ nuk mund të ekzistojë.

GJK në interpretimin e saj, e ngushton kuptimin për Fletoren Zyrtare pothuajse deri tek Gazeta, në kuptimin më direkt të kësaj fjale: “Këshilli i Ministrave, për këtë qëllim mund të përdorë, në funksion të kohës që ka në dispozicion, krahas botimit në Fletoren Zyrtare dhe komunikimin zyrtar me mjete të tjera të përshtatshme, njoftimin me anë të medieve apo me

mjete të tjera si këto. Pavarësisht nga forma e përzgjedhur për komunikimin publik, njoftimi duhet të mbërrijë detyrimisht në adresë të subjekteve, të cilëve u përketin të drejtat e detyrimit që krijon akti normativ me fuqinë e ligjit, me qëllim që këta të mos cenohen”.

Një tjetër e metë evidente e këtij arsyetimi të GJK është detyrimi që kjo e fundit i cakton Këshillit të Ministrave për të njoftuar “*derë më derë*” subjektet që adreson ANFL. Në këtë rast gjendemi sërish përballë një *contradictio in adiecto* pasi njoftimi i subjekteve që adreson një akt realizohet individualisht kur akti është me natyrë individuale. Si rregull, momenti i dhënies së njoftimit subjektit, ose marrja njoftim prej këtij të fundit mbi aktin i cili e adreson atë, shënon edhe hyrjen e tij në fuqi. Jo thjesht për nga definicioni, por nisur nga supozimi se rregullat e një akti juridik me natyrë individuale drejtohen ndaj subjekteve të caktuara (lehtësisht të identifikueshëm nga shkruesi i normës/aktit) njoftimi në këtë rast ekzekutohet pro-aktivisht. Në të kundërt, aktet normative që caktojnë rregulla të përgjithshme sjellje, pikërisht për shkak të pamundësisë objektive (fizike) të kontaktimit “individualisht” të shumë subjekteve njëherësh, publikohen në fletore zyrtare. Kjo mënyrë, pra prezumimi i njoftimit, garanton që, edhe subjekte “*jo-lehtësiht-të-identifikueshme*” të marrin dijeni për përmbajtjen e normës **si dhe** për datën kur norma fillon efektet e saj.

Kushtetuta, në nenin 84/2 të saj, ka parashikuar qartësisht se “*Ligji hyn në fuqi me kalimin e jo më pak se 15 ditëve nga botimi i tij në Fletoren Zyrtare*”. Kushtetuta ka parashikuar po në këtë nen edhe një rrethanë të jashtëzakonshme, në të cilën një ligj lejohet të futet në fuqi menjëherë, por vetëm nëse plotësohen më parë disa kushte. Konkretisht, “*Në rastet e masave të jashtëzakonshme, si dhe në rast nevojë e urgjence, kur Kuvendi vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve dhe Presidenti i Republikës jep pëlqimin, ligji hyn në fuqi menjëherë, vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht. Ligji duhet të botohet në numrin më të parë të Fletores Zyrtare.*”

Për të garantuar parimin e sigurisë juridike, Kushtetuta kërkon në këtë rast që të plotësohen njëkohësisht të paktën 3 kushte kumulative: 1) *Kuvendi të vendosë me shumicën e të gjithë anëtarëve, presidenti i Republikës jep pëlqimin me dekret të posacëm për hyrjen në fuqi menjëherë, që në këtë rast i bashkalidhet atij që shpall ligjin*); 3) *ligji të njoftohet publikisht*. Edhe vetë pjesa e parë e fjalisë (dispozitës) mbart gjithashtu dy kushte të tjera kumulative: “*Në rastet e masave të jashtëzakonshme, si dhe në rast nevojë e urgjence*”. Këto janë kushte të njëjta në substancë me ato që hipotetikisht përballen Këshilli i Ministrave kur merr vendim për të disponuar me ANFL. Ritheksojmë se Kushtetuta kërkon nga Presidenti i Republikës të shprehet për ligjin me një dekret të dyfishtë (ose dy dekrete njëkohësisht) si për miratimin e ligjit, ashtu dhe për hyrjen e tij në fuqi menjëherë.

Pra, që Kuvendi, organi kushtetues i legjitimuar të nxjerrë ligje, të këtë mundësi të futë një ligj në fuqi jashtë kondicionit të fletore zyrtare, i duhet të përmbushë të paktën 5 kushte

kumulative, ndërkohë, që Këshillit të Ministrave, një organ jo-kompetent për të ndërmarrë funksione ligjvënëse, sipas GJK do t'i mjaftonte vetë nevoja dhe urgjenca për të nxjerrë dekretligje. Madje, Nevoja dhe Urgjenca, sipas interpretimit të GJK, të shtjelluar edhe më sipër, është në diskrecionin e vetë KM për ta përcaktuar.

Në gjykimin e autorit të këtij punimi doktoral, një vlerësim i tillë nga ana e GJK padyshim përbën një moment të debatueshëm në jurisprudencën e saj, si përsa i takon interpretimit të normës kushtetuese ashtu edhe sa i takon zhvillimit të mëtejshëm të saj. Veçimi i procesit përjashtimor ligjvënës të Ekzekutivit nga ndërveprimi i domosdoshëm me Kuvendin qëndron në thelb të këtij interpretimi të diskutueshëm, i cili në vend që të qartësonte parashikimet kushtetuese i ka zbehur ato edhe më shumë. Do kishte mjaftuar vetëm që Gjykata Kushtuese të kishte gjetur forcën e duhur argumentuese për të fiksuar domosdoshmërinë absolute të Kuvendit për të marrë në shqyrtim me të njëjtën urgjencë (brenda 5 ditësh) ANFL të nxjerra nga Qeveria dhe kjo do të kishte normalizuar njëherë e mirë këtë proces problematik. Fakti është se vendimi i GJK 24/2006 i la derën hapur ANFL të cilat arritën deri aty sa të bllokoni efektet e ligjeve organike me shumicë të cilësuar të nxjerra nën parashikimet e nenit 81 të Kushtetutës, sikurse do ta shohim dhe analizojmë më poshtë.

Është e rëndësishme që, në këtë pikë, të hulumtojmë edhe pak më tepër influencimin negativ që ka patur *abstragimi nga dimensionet "kohë"* në cilësinë e interpretimeve që përmban vendimi 24/2006. Sikurse u shpjegua pak më sipër, GJK e ka ndarë momentin njoftimit të aktit juridik subjekteve që ai adreson (në rastin ANFL) nga koha e fillimit të efekteve juridike të tij. Sipas GJK, këto efekte fillojnë menjëherë me daljen e tij. E thënë më thjeshtë, nëse kryeministri apo një person i kabinetit qeveritar që autorizohet prej tij nëse ky vetë është mungesë (si rregull një nga zv. kryeministrat), firmos një ANFL, ky akt hyn në fuqi që në këtë moment. Ajo që implikon GJK në interpretimin e saj në vendimin 26/2016 është se pikërisht ky moment duhet konsideruar edhe si koha *zero*, nga ku më pas fillon rrjedh koha juridike e aktit (45 ditë). GJK, në pikën 3, paragrafi 2 të vendimit të saj shprehet tekstualisht: *Me një interpretim a contrario të kësaj fjalie, kuptohet se ANFL duhet ta disponojnë fuqinë juridike që nga krijimi i tyre, me qëllim që të ekzistojë mundësia për ta humbur atë, po nga fillimi, kur nuk miratohen prej Kuvendit si dhe kur kalon afati 45 ditor pa u marrë në shqyrtim prej këtij...".*

Një ndër problemet që lind në një rast të tillë ngjërthehet tek pyetja nëse është e mjaftueshme firma e një titullari për t'i dhënë *a bene placito* fuqi juridike një ligji të përkohshëm? Për analogji me organin ligjvënës, a do të mjaftonte vetëm votimi i ligjit në seance plenare për t'i dhënë *start* kohës juridike të vetë aktit normativ, pra ligjit në rastin konkret? Edhe nëse pranojmë që kemi të bëjmë me një rast përjashtimor dhe të ndryshëm nga ajo që përshkruan norma kushtetuese në nenin 117, a mundet që firma e një titullari,

përveçse të validojë aktin normativ, të caktojë edhe nisjen e kohës për dhënien e efekteve të synuara nga ai që nxjerr aktin?

Nëse përgjigja është PO, atëherë, ANFL është i vetmi akt normativ në sistemin e brendshëm juridik që ka atribut dhe cilësi (fuqi) të tilla. As ligjet e jashtëzakonshme të Kuvendit, nuk e disponojnë këtë epërsi. Një prerogativë e tillë, kaq e shkathët dhe e befasishme, do të ishte një armë me fuqi asgjësuese jo vetëm ndaj parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve të sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës Shqiptare, por edhe ndaj vetë rendit kushtetues, nëse do të gjendej në duart e gabuara. Ajo sfidon drejtpërdrejt parimin e sigurisë juridike, parimin e hierarkisë së burimeve të së drejtës, si dhe vetë parimin e kontrollit kushtetues.

Edhe në rastin kur vetë Kuvendi, organi kompetent legjislativ, është i detyruar të nxjerrë ligje *hic et nunc*, pra në rrethana të jashtëzakonshme, të cilat nevojitet të hyjnë në fuqi menjëherë, shpallja paraprake²¹⁷ e tyre me mjetet e mas-medias, është një ndër 5 kushtet që duhen plotësuar bashkarisht për të mundësuar hyrjen në fuqi të ligjit (*shih më sipër fq. 147 mbi hyrjen menjëherë në fuqi të ligjeve të Kuvendit*). Kushtetuta thekson qartësisht, ndër të tjera se “...*ligji hyn në fuqi menjëherë, vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht...*”

Që akti të konsiderohet se ka hyrë në fuqi, është e domosdoshme që ai të bëhet pjesë e domenit publik. Firma e një titullari mbi letrën ku është shkruar akti nuk e fut atë domosdoshmërisht në qarkullim publik. Kusht i domosdoshëm që të konsiderohet se akti ka hyrë në qarkullim në domenin publik, apo në korpusin e brendshëm legjislativ, është marrja dijeni e palëve (të para, të dyta apo të treta) që ky akt ekziston juridikisht. Palë direkt e interesuar për këtë dimension publik të normës juridike është vetë autoriteti që e nxjerr atë, pasi, sa kohë që norma cakton rregulla të përgjithshme të detyrueshme për të gjithë, është në interesin e tij që subjektet të njihen me të mënyrë që të kenë mundësi efektive ta zbatojnë normën që adreson ata.

GJK, në interpretimin e saj në VGJK 24/2006, duket se ka rënë ndesh edhe me vetë jurisprudencën e saj, konkretisht me VGJK nr.47, datë 07.07.1999²¹⁸. Në ankimin me kërkuar: Këshilli i Rrethit Kukes, Bashkia Kukes, me objekt: “*Shfuqizimi si antikushtetues i vendimit nr.127, datë 28.03.1999 i Këshillit të Ministrave*” GJK konstatoi mungesën e objektit, pasi, sipas saj, *VKM nr.127, datë 28.03.1999 nuk ishte botuar në Fletore Zyrtare dhe sipas nenit 117, pika 1 të Kushtetutës “Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare”*.

²¹⁷ *Ligji hyn në fuqi menjëherë, vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht* (shih shpjegimet më sipër për nenin 84/2 të Kushtetutës).

²¹⁸ Vendimi nr.47, datë 07.07.1999, me kërkuar: Këshilli i Rrethit Kukes, Bashkia Kukes, me objekt: “*Shfuqizimi si antikushtetues i vendimit nr.127, datë 28.03.1999 i Këshillit të Ministrave*”.

Në referim të kësaj dispozite kushtetuese, Gjykata Kushtetuese doli në përfundimin se *akti objekt kërkesë nuk kishte marrë asnjëherë fuqi juridike dhe rrjedhimisht nuk ekzistonte as për t'ju nënshtruar gjykimin kushtetues (nihil fit ex nihilo)*. Ndonëse rasti në shqyrtim përbën një praktikë të Këshillit të Ministrave që vjen ndesh me kërkesat e Kushtetutës, GJK nuk mundi të vendosë për një akt që në bazë të Kushtetutës nuk kishte marrë fuqi juridike; për pasojë kërkesë-padia u rrëzua meqënëse *i mungonte objekti*. Në këtë vendim, GJK theksonte se ajo, në bazë të nenit 132 pika 1 të Kushtetutës ka të drejtë vetëm shfuqizimin e akteve që shqyrton, dmth., akteve që kanë marrë fuqi juridike. *Përsa i përket ndreqjes së pasojave, kjo nuk hyn në sferën e kompetencave të Gjykatës Kushtetuese*²¹⁹.

Ky vendim i GJK, gjithashtu i debatueshëm, nuk është objekt vlerësimi të posaçëm në kuadër të këtij punimi. Megjithatë vlen të theksohet këtu se VKM në fjalë, është tipikisht një akt me natyrë individuale, e cila, sipas standarteve të mëvonshme që do të caktonte ligji 9000/2003, lejohej të hynte në fuqi menjëherë, por duhej të botohej në FZ në një kohë të dytë²²⁰. Në këtë rast, hyrja në fuqi dhe botimi në fletore në zyrtare nuk ishin procese domosdoshmërisht të lidhura me njëra-tjetrën. Kjo jurisprudencë e mëparshme e GJK sillet si shembull vetëm për të demonstruar se hipotetikisht, GJK mund të “zgjidhte” të mos e pranonte ankesën e një grupi deputetësh ndaj një ANFL, le të themi në ditën e 10 apo të 20 të këtij akti, me arsyetimin se ajo vetë nuk gjente “objekt”, pasi ANFL nuk është e botuar më parë²²¹.

Në rastin e Vendimit nr. 24, datë 10.11.2006, GJK u vu në lëvizje pasi ANFL-të kishin mbyllur ciklin e tyre dhe ishin konvertuar në ligje, me përjashtim të ANFL nr. 4, datë 13.12.2005 “*Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”*” e cila kishte shterruar efekte e saj pa u kthyer në ligj. Në një rast të tillë, me siguri, GJK do kishte qënë në vështirësi për të gjetur objekt, dhe me gjasë, do ta kishte hedhur poshtë ankesën. Duhet theksuar se para vendimit nr. 24, datë 10.11.2006, GJK nuk kishte bërë asnjëherë më parë interpretim të nenit 101 të Kushtetutës së RSH. Ishte pikërisht ky vendim, i cili për herë të parë caktoi standartin kushtetues sipas të cilit ANFL hyn në fuqi menjëherë, pa kaluar domosdoshmërisht në qarkullim në domenin publik të së drejtës përmes mjeteve që kishte përshkruar kushtetutë-bërësi.

Në vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 gjendet për herë të parë i artikuluar qëndrimi se “*ANFL duhet ta disponojnë fuqinë juridike që nga krijimi i tyre, me qëllim që të ekzistojë*”

²¹⁹ Paragrafi 4 i VGJK nr. 47, dt 7/7/1999. Burimi / Link:

<http://www.qbz.gov.al/doc.jsp?doc=docs/Vendim%20Nr%2047%20Dat%C3%AB%2007-07-1999.htm>

²²⁰ Neni 29, pika 2, ligji nr. 9000, dt. 30.01.2003 “*Për organizimin dhe funksionimin e KM*”

²²¹ Me gjasë, GJK ka kuptuar (interceptuar) se jurisprudenca e saj e mëparshme në tematikën e hyrjes në fuqi të akteve normative mund të bëhej shkak për inkoherencë dhe e ka përmendur këtë fakt në hyrje të paragrafit 2 të vendimit të saj: “Hyrja në fuqi e aktit normativ me fuqinë e ligjit dallon nga hyrja në fuqi e ligjit, të cilën Gjykata Kushtetuese e ka interpretuar qartë, me vendimin e saj nr. 47, datë 07.07.1999” (shënim i autorit)

mundësia për ta humbur atë, po nga fillimi, kur nuk miratohen prej Kuvendit si dhe kur kalon afati 45 ditor pa u marrë në shqyrtim prej këtij...”. Kjo, padyshim që është një argument logjik, por në këtë rast lidhja shkakësore e identifikuar prej saj nuk është kategorike, pra nuk është një domosdoshmëri absolute. I njëjti pohim mund të formulohej fare mirë edhe në këtë formë: “ANFL duhet ta disponojnë fuqinë juridike që me shpalljen e tyre (apo që nga botimi i tyre në FZ), me qëllim që të ekzistojë mundësia për ta humbur atë, po nga fillimi, kur nuk miratohen prej Kuvendit, si dhe kur kalon afati 45 ditor pa u marrë në shqyrtim prej këtij...”.

Nga parashtrimet del në pah se Gjykata Kushtetuese, përmes interpretimeve të saj, i ka lejuar Qeverisë që ANFL t’i futë në fuqi menjëherë dhe të mund t’i botojë ato në Fletore Zyrtare në një kohë të dytë nga hyrja në fuqi. Ky interpretim i GJK, në vlerësimin e autorit të kësaj trajtese, mund dhe duhet të ri-konsiderohet: *Së pari*, nisur nga dinamika e krijuar pas adoptimit të një kuadri ligjor bashkëkohor për botimet zyrtare, ku shpejtësia e publikimit të aktit është e garantuar përmes botimit elektronik të Fletores Zyrtare.

Së dyti, çka është dhe më e rëndësishme, nenin 117 i Kushtetutës thotë prerë se: “*Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare*”. Në fund të fundit, GJK ka për mision garantimin e Kushtetutës, e cila në këtë rast duket se nuk lë shumë shteg për interpretim. Vetë precedenti i botimit të menjëhershëm të ANFL nr.5/2013 në Fletore Zyrtare nr. 159/2013, vetëm një apo dy orë pas miratimit të aktit nga KM, është prova e gjallë (*smoking gun*) që GJK ka bërë një arsyetim të diskutueshëm të cilin praktika e verifikueshme por dhe përmirësimet ligjore të mëvonshme në legjislacionin e botimeve zyrtare (që lejonë botimin elektronik të aktit) nuk e mbështesin më.

7.2.4. Miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi

Lidhur me fazën II, pra procesin legjislativ në Kuvend nëpër të cilin kalon më pas ANFL, Gjykata Kushtetuese ka ofruar interpretimet e saj në pjesën 4 të arsyetimit të vendimit. Kjo përbën padyshim edhe pjesën më të rëndësishme që vlerësohet në këtë analizë. Siç do ta shohim më poshtë, GJK në këtë pjesë të vendimit ka bërë interpretimin e vetë normës kushtetuese, duke detajuar tagrat e Kuvendit në rastin e ushtrimit të detyrave kushtetuese për konvertimin në ligj të zakonshëm të ANFL.

GJK ka arsyetuar se: “*Kuvendi i Shqipërisë është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin “miraton”, Kushtetuta ka parasysh vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementëve përbërës të saj si dhe shprehjen e mendimit*

përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është juridike, por dhe politike. Kuvendi, nëpërmjet mazhorancës, shpreh qëndrimin e vet politik ndaj veprimit ligjvënës të qeverisë, por në të njëjtën kohë, si organ i ngarkuar për miratimin e ligjeve, kontrollon edhe kushtetutshmërinë e akteve normative të nxjerra dhe përputhjen e tyre me dispozitat e tjera ligjore. Vlerësimi dhe kontrolli i Kuvendit mbi ANFL bazohet në faktin se pushteti ekzekutiv, në këtë rast, ushtron përjashtimisht një funksion ligjvënës²²².

Pohimi sipas të cilit, *Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë [Kuvendin] për të bërë kontrollin e nevojës dhe të urgjencës*, nuk gjen pasqyrim në tekstin kushtetues. Kushtetuta mund të implikojë kontrollin e Kuvendit, por pohimi se ai ka një “detyrim të drejtpërdrejtë” mund të jetë artikuluar nga GJK vetëm si një supozim sintetik, por jo gjykim analitik (deskriptiv). Ky supozim apo gjykim sintetik mban parasysht ndoshta procesin ligjvënës në tërësi, të cilin Kushtetuta e Shqipërisë e përshkruan në Pjesën III të saj, kreu III dhe IV.

Në nenin 101 të Kushtetutës, thuhet shprehimisht se: *“Këto akte normative [ANFL] i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mbledhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve”*. Edhe në këtë dispozitë kushtetuese, nuk flitet për një kontroll të drejtpërdrejtë të Kuvendit. Edhe fjala “miratohen” në tekstin e kushtetutës është e vendosur në “pësore” dhe ndërlidhet në kuptim me ANFL dhe jo me Kuvendi (për këtë, folja duhet të ishte të paktën e zgjedhur në “dëftore”). Maksimumi që mund të pohohet është vetëm “mirëkuptimi” që Kuvendi lejohet të ofrojë për një pushtet tjetër që ka hyrë në kompetencën e tij për shkak të nevojës dhe urgjencës. Detyrimi për kontroll ndaj ligjeve të Ekzekutivit tingëllon jo-kohorent.

Megjithatë, ky nuk është problemi kryesor në linjën e arsytimit të ndjekur nga GJK në këtë vendim të saj. Problemi i vërtetë qëndron në arsytimin e GJK sipas të cilës: *Kuvendi disponon tagra të plota për të zgjedhur një nga tre alternativat e mëposhtme: të marrë në shqyrtim dhe ta miratojë aktin e nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, ta marrë në shqyrtim dhe të mos e miratojë atë, të heshtë derisa të plotësohet afati 45 ditor që dispozita kushtetuese i ka lënë në dispozicion për tu shprehur lidhur me aktin²²³.*

Teksti kushtetues vetë nuk përcakton dhe as implikon në asnjë rast opsionin “abstenues” të Kuvendit lidhur me çështjen e konvertimit në ligj të një ANFL. Vetë GJK, në të njëjtën pjesë të arsytimit pak më sipër (paragrafi 2) ka theksuar se: *“Pavarësisht nga përmbajtja e vullnetit përfundimtar të Kuvendit ndaj një akti normativ me fuqinë e ligjit të nxjerrë nga*

²²² Vendimi i GJK nr. 24, datë 10.11.2006, pika 4 e arsytimit, paragrafi 3.

²²³ Sipas intepretimeve të GJ në pjesën 4, paragrafi 4 të arsytimit të vendimit 24/2006

qeveria, Gjykata Kushtetuese çmon se vlerësimin e tij ky organ është i detyruar ta pasqyrojë vetëm me anë të një ligji.”²²⁴.

Të pohosh nga njëra anë *detyrimin e Kuvendit për t’u shprehur me ligj*, dhe, në një paragraf më poshtë të afirmosh opsionin se *Kuvendi mund të zgjedhë të heshtë*, pra të mos shprehet me ligj, përbën një kontradiktë në arsyetim. Në gjykimin e autorit të këtij punimi, kushtetutë-bërësi nuk implikon në asnjë rast se Kuvendi ka tre opsione zgjedhje lidhur me “të adhmen” e fuqisë juridike të një ANFL (ku i i treti në këtë rast është “heshtja”). Neni 101, teksa legjitimon Pushtetin Ekzekutiv të ushtrojë në raste nevojë dhe urgjencë kompetencat e Legjislativit për të nxjerrë ligje të përkohshme, i kërkon njëkohësisht Pushtetit Legjislativ, në rastin konkret Kuvendit që, po më të njëjtën urgjencë të marrë në shqyrtim aktin, madje “të mbledhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur”. Fjalja e dytë e nenit 101 të Kushtetutës përmban dy detyrime, respektivisht një për Qeverinë, dhe një tjetër për Kuvendin. Për Qeverinë kërkon që ANFL t’ja nisë menjëherë Kuvendit për miratim, ndërsa për Kuvendin, siç e përmendëm më sipër, kërkon të mbledhet me urgjencë, brenda apo jashtë sesioni, për të marrë në shqyrtim ANFL²²⁵. Sa për ilustrim, në dispozitat analoge të Kushtetutës Italiene që u analizua edhe më sipër, Qeveria ka detyrimin që dekretligjin e saj ta depozitojë për miratim brenda të njëjtës ditë që e nxjerr aktin. Nëse dhomat janë jashtë sesioni, ato mbledhen brenda 5 ditëve. Urgjenca dhe Nevoja i transferohet në këtë moment Dhomave të Parlamentit, dhe madje brenda të njëjtës ditë.

Për t’u rikthyer në jursprudencën tonë kushtetuese, të pohosh se Kuvendi disponon edhe tagrin që të heshtë, deri sa ANFL të ezaurojë efektet, do të thotë të kesh pohuar se Kuvendi mund të mbledhet jashtë sesioni ditën e pestë me urgjencë, por në 40 ditët në vijim ai të mos bëjë asgjë për të justifikuar arsyen për të cilën është mbledhur me urgjencë! Një pohim i tillë nuk mbart me vetë domosdoshmërisht edhe koherencën logjike. Përkundrazi! Vetë GJK, në pjesën 4 të arsyetimit të saj në këtë vendim, shprehet se “*Kuvendi i Shqipërisë është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim*”²²⁶.

Nevoja dhe urgjenca në këtë rast janë bashkë me ANFL. Ato nuk mund të vlerësohen dhe kontrollohen si të ndara nga ANFL. Nëse për GJK, Kushtetuta ka ngarkuar “*Kuvendin në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim*”, atëherë si mundet që Kuvendi të këtë tagrin të zgjedhë “*të heshtë derisa të plotësohet afati 45 ditor që dispozita kushtetuese i ka lënë në dispozicion për t’u shprehur lidhur me aktin*”²²⁷?

²²⁴ Po aty, pjesa 4, paragrafi 2 i arsyetimit të vendimit 24/2006

²²⁵ Neni 101, fjalja e dytë, Kushtetuta e Shqipërisë.

²²⁶ Po aty, pjesa 4, paragrafi 3, fjalja e parë.

²²⁷ Po aty, pjesa 4, paragrafi 4, fjalja e parë

Kjo kontradiktë kaq e theksuar në arsyetim me siguri gjendet rrallë në jurisprudencën e Gjykatës sonë Kushtetuese. Në fakt, në të gjithë praktikën e deri-atëhershme të Kuvendit, por edhe më vonë, nuk ka patur rast që ky i fundit të këtë zgjedhur alternativën e tretë të cilën përshkruan GJK në arsyetimin e saj. I vetmi rast mund të konsiderohet ANFL nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”, të cilën GJK e kishte nën shqyrtim pikërisht në çështjen në fjalë (vendimi 24/2016). Ka një propabilitet të lartë që GJK të jetë nisur jo nga pozita parimore për të ndërtuar arsyetimin e saj (a-priori), por nga një rrethanë konkrete (a-posteriori), e cila me sa duket i ka sugjeruar edhe zgjidhjen “*costum-made*”²²⁸.

Në përfundim të shqyrtimit gjyqësor, GJK doli në konkluzionin që ndaj ANFL 4/2015 ajo nuk kishte objekt shqyrtimi pasi Kuvendi nuk e kishte shqyrtuar dhe rrjedhimisht ANFL kishte humbur fuqinë që nga fillimi, duke u kthyer në nul nga pikpamja juridike. Në paragrafin e fundit të këtij vendimi, GJK arsytoi shprehimisht se: “*Përsa u takon efekteve juridike të përkohshme që akti normativ nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën” krijoi për periudhën nga momenti i miratimit deri në plotësimin e afatit 45 ditor, ata kanë humbur fuqinë ligjore që nga fillimi dhe konsiderohen sikur nuk kanë ekzistuar asnjëherë*”²²⁹.

Nisur nga rrethana strikte se Gjykata Kushtetuese mbart vetëm tagra shfuqizues, në rastin konkret “*ajo nuk mund të shfuqizonte diçka që nuk ekzistonte juridikisht*”. Por, fakti është se Kuvendi e mori në shqyrtim ANFL në fjalë, madje e ktheu atë në ligj të përhershëm. Kjo nuk u realizua dot ditën e 45 të ANFL, por në ditën e 48. Ky fakt është vënë në pah nga një studim i realizuar nga INFOCIP²³⁰ në vitin 2010, të titulluar: *Hyrja në Fuqi e Akteve përmes Botimit në Fletore Zyrtare*²³¹. Nga një vlerësimi i ndërmarrë, rezultonte se, në sesionin e dytë të legjislaturës së 17 të Kuvendit, është miratuar në seancë plenare Ligji nr. 9467, datë 30.01.2006 “*Për miratimin e Aktit Normativ me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën” të ndryshuar*”.

Pas daljes së vendimit të Gjykatës Kushtetuese, ky ligj nuk është përfshirë më në vargun indeksues të ligjeve të botuara në Fletoren Zyrtare të atij viti (2016). Rezulton gjithashtu se ligji në fjalë është kthyer nga Presidenti i Republikës me Dekret nr.

²²⁸ Përkthyer fjalë për fjalë nga anglishtja: qepur pas trupit, ose e bërë më porosi

²²⁹ Shih link: http://www.gjk.gov.al/include_php/previewdoc.php?id_kerkesa_vendimi=541&nr_vendim=1

²³⁰ Qendra për Çështje të Informimit Publik, INFOCIP, www.infocip.org

²³¹ “Hyrja në fuqi e akteve përmes botimit në fletore zyrtare”, monitorim i akteve kryesore të Kuvendit dhe të Këshillit të Ministrave 2006, 2007, 2008 Botimi 1, seria e botimeve ligjore të INFOCIP, Shtëpia botues OMBRA GVG, fq 36.

4778, datë 16.02.2006, “Për kthimin e ligjit nr. 9467, dt. 30.01.2006 “Për miratimin e Aktit Normativ2), me fuqinë e ligjit nr. 4, datë 13.12.2005 të Këshillit të Ministrave “Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”..”.

Nga një hulumtim i kujdesshëm, rezulton se ligji konvertues në fjalë është votuar në Kuvend në datë 30.1.2007, pra rreth 48 ditë pasi Këshilli i Ministrave ka miratuar ANFL 4/2006). Ndërkohë, Kushtetuta i lë Kuvendit vetëm 45 ditë kohë në dispozicion për të miratuar ose hedhur poshtë ANFL²³². Pra, Kuvendi nuk ka zgjedhur të heshtë as në këtë rast, sikurse lihet të kuptohet më sipër nga arsyetimi i GJK. Ai thjesht ka votuar me vonesë.

Nëse GJK, nuk është nisur nga rasti konkret për të dalë në arsyetimin me vlerë të përgjithshme, atëherë ka të ngjarë që ajo, në vlerësimin *abstrakt* që i ka bërë urdhërimeve që përmban norma kushtetuese në nenin 101, të këtë interpretuar në mënyrë jo-koherente përmbajtjen e fjalisë së tretë. Për ta kuptuar më mirë, neni 101 i kushtetutës shprehet në tërësinë tij sa më poshtë:

“Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mblidhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve”.

Fjalja e tretë e nenit 101, përpara se të implikojë një opsion të tretë “heshtjeje” (të cilin ka identifikuar apo konsideruar GJK në vendimin e saj 24/2016), flet për rastin kur, Kuvendi, tashmë i mbledhur (brenda 5 ditëve nëse është jashtë sesioni) për të marrë në shqyrtim ANFL, nuk e ka miratuar dot atë gjithsesi. Sikurse është shpjeguar më sipër, Kuvendi duhet të mblidhet në intervalin nga menjëherë deri në 5 ditë për ta miratuar apo hedhur poshtë këtë ANFL. Pra hedhja poshtë, ose mos-miratimi është një ndër rrjedhojat logjike të ardhjes së Kuvendit në sallë “*a posto*”.

Në gjykimin e autorit të këtij punimi, dispozita që përmban fjalja e tretë e nenit 101 të Kushtetutës, do të duhej të ishte formuluar ndryshe nga kushtetutë-bërësi. Në formën e vet më logjike, apo më të kulluar nga pikpamja përmbajtësore dispozita do të duhej të formulohej: “*Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi*”. Pra, togfjalëshi “*brenda 45 ditëve*” nuk duhet të ishte shtuar në këtë dispozitë kushtetuese.

²³² Po aty, fq, 39

Ky ka qenë edhe kuptimi origjinal, mbi të cilin është diskutuar tagri i Kuvendit gjatë debatit për hartimin e kushtetutës, të cilin e kemi shtjelluar gjerësisht më sipër. Sa për konkretizim, Në mbledhjen e datës 29 maj 1998, një ndër shqetësimet e rëndësishme të Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Hartimin e Kushtetutës ka qenë ruajtja e rezervës ligjore të Kuvendit për të vendosur për “*fatin*” juridik të aktit normative me fuqinë e ligjit që do të nxirrte Qeveria, siç e ilustron përmbajtja e procesverbalit të mbledhjes:

“Leontiev Çuçi: Shqetësimi im ka të bëjë me momentet kur Kuvendi nuk është i mbledhur dhe duhet të rregullohen marrëdhënie të caktuara. Për mua nuk ka rëndësi nëse këto të drejten e ka Presidenti apo një organ tjetër.

Arben Imami: Ne raste të tilla, thirret Kuvendi i cili voton pro ose kundër kesaj çështjeje të ngutshme”.

Siç kuptohet në këtë dialog, pavarësisht kompetencës legjislativë përjashtimore që i njihet Qeverisë, Kuvendi kishte/mbante fjalën e fundit përmes instrumenti apo tagrit absolut të adoptimit ose rrëzimit të ANFL. Në debatin parlamentar për hartimin e Kushtetutës së '98-ës nuk artikullohet në asnjë rast ndonjë opsion i tretë lidhur me mënyrën se si Kuvendi ushtron tagrat e tij të kontrollit legjislativ mbi ANFL. Opsionet vendimarrëse të tij janë një dikotomi e pastër, në këtë rast: PO ose JO.

Interpretimi i GJK në vendimin e saj nr. 24/2006 nuk e ka mbajtur parasysh frymën e hartimit të kushtetutës. GJK nuk ka ndequr as të metën që konstatohet në formulimin e tekstit kushtetues, por, me interpretimin e saj e ka theksuar atë, duke e ekspozuar të gjithë nenin 101 ndaj kontradiktave logjike edhe më të thella. Vendimet e GJK për nga vetë natyra e tyre janë përfundimtare, kanë karakter të përgjithshëm (*erga omnes*) dhe në rastin konkret, GJK me vendimin e saj 26/2006 vendosi regjimin *res judicata* në fushën e kompetencës përjashtimore legjislativë të Qeverisë. Ky vendim dhe interpretimet që ai përmban hasen të referuara gjerësisht në jurisprudencën e mëvonshme të GJK, ku ndër më të rëndësishmet janë VGJK nr. 1, datë 06.02.2013; nr. 5, datë 05.02.2014, të Gjykatës Kushtetuese; nr. 23 datë 16.04.2014²³³, të cilat do t'i analizojmë gjithashtu më poshtë.

Në vendimin e saj final, Gjykata Kushtetuese vlerësoi “se ANFL nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën”, e ka humbur fuqinë e tij juridike që nga fillimi, për shkak se Kuvendi nuk është shprehur në mënyrë përfundimtare për të brenda afatit 45 ditor. Arsyet e parashtruara nga pala e interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, për të justifikuar vonesën në shqyrtimin e ANFL nga Kuvendi, janë të papajtueshme me Kushtetutën dhe, si të tilla, nuk mund të justifikojnë miratimin nga

²³³ Vendimi 26/2006 është referuar 9 herë në arsyetimin e VGJK nr. 23 datë 16.04.2014 (shënim i autorit)

Kuvendi tej afatit 45 ditor. Përsa u takon efekteve juridike të përkohshme që ANFL nr.4, datë 13.12.2005 “*Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”*” krijoi për periudhën nga momenti i miratimit deri në plotësimin e afatit 45 ditor, ata kanë humbur fuqinë ligjore që nga fillimi dhe konsiderohen sikur nuk kanë ekzistuar asnjëherë.”

ANFL nr. 4, datë 13.12.2005, njohur ndryshe edhe si “Akti Normativ i Prefektëve”, i hapi rrugë prishjes së nën-kalimit tek Rruga e Durrësit, në hyrje të Tiranës, një investim publik i Bashkisë së Tiranës. Rasti u kritikua nga Kongresi i Autoriteteve Lokale, pranë Këshillit të Evropës, ku Shqipëria aderon, si një shembull i cënimit të decentralizimit dhe autonomisë së pushtetit lokal. Efektet e shkaktuara ishin *de-facto* dhe *de-jure* të pakthyeshme. Vështirësia kryesore në këtë rast nuk ishte tek kompetenca lëndore e gjykatave të zakonshme, por tek vlerësimi nëse demi ka ardhur si pasojë e shkeljes së ligjit apo e respektimit të tij.

Problemi teorik ndaj të cilit u ekspozuar siguria juridike me këtë rast është i përmasave serioze. De-jure dhe de-facto, ANFL, duke mos patur objekt shqyrtimi për GJK nuk është *res-judicata*. Ajo që është gjë e gjykuar tashmë është vetëm efekti i paprecedentë që ai la prapa, pikërisht ajo që GJK e vlerësoi si “tagër të tretë” të legjislativit në ushtrimin e kontrollit të tij ndaj ANFL dhe që konsiderohet tashmë si “heshtje legjislative”. Pra, GJK ka fiksuar tashmë standartin sipas të cilit, Kuvendi mund të heshtë ndaj një ANFL, teksa ky i fundit “*mund të lindë dhe të vdesë*” vetë juridikisht, duke i shterruar të gjitha qëllimet e emetuesit (në këtë rast Qeverisë) në rregullimin e një marrëdhënie të caktuar juridike për të cilat nxirret akti. Për më tepër, GJK i ka njohur vetës tagrin për të “abdikuar” nga funksioni i saj parësor, kontrolli i kushtetutshmërisë së akteve normative, duke identifikuar si alibi mosveprim në këtë rast mungësen e objektit të shqyrtimit për aktet që kanë “skaduar” juridikisht.

GJK në këtë rast, duke i shtuar apo njohur një tagër *fals* Kuvendit, i ka hequr vetes tagrin për të vlerësuar kushtetutshmërinë e ANFL, të cilat janë tek e fundit akte normative dhe madje ligje materiale, edhe pse të përkohshme, të nxjerrë në bazë të Kushtetutës. GJK jo vetëm ka kufizuar fushën e kompetencës së saj lëndore, por ka prodhuar apo ka sugjeruar mekanizmin që aktivizon pafuqitë e saj. Ky mekanizëm është heshtja e Kuvendit. Nëse kjo ndodh, kontrolli abstrakt kushtetues, një prerogativ ekskluziv i GJK është i pa-ktivizueshëm dhe i pa-efektshëm.

Gjykata Kushtetuese, në të gjithë jurisprudencën e saj, nuk ka bërë objekt interpretimi të posaçëm afatet detyruese të Kuvendit për shqyrtimin e një ANFL, teksa ky është i mbledhur apo jashtë sesioni (sezoni). Një argument që e provon indirekt këtë rrethanë është incidenca sistematike e nxjerrjes në mes apo edhe në fund të çdo viti fiskal i ANFL nga

Qeveria për ndryshime në Ligjin për Buxhetin e Shtetit. Nga vëzhgimet e realizuar në kuadër të kësaj doktorature, Qeveria “preferon” muajin Gusht për të disponuar me ANFL për ndryshime në Buxhetin e Shtetit, teksa Kuvendi është jashtë sesioni. Nuk verifikohet që nga viti 1999 e deri më sot që ANFL të tilla të kenë detyruar Kuvendin të mbledhet brenda 5 ditëve, sikurse e detyron Kushtetuta. Kjo është dhe një nga gjetjet që sjell ky punim doktoratë. Kjo përbën një rrethanë e cila me gjasë mund të kërkojë një interpretim të gjykatës sonë kushtetuese në të ardhmen. Për momentin, në fuqi është interpretimi i GJK sipas të cilit Kuvendi mund të heshtë, ose e thënë ndryshe, ai mund t’ë mos i ndërpresë pushimet e gushtit vetëm e vetëm se Qeveria ka bërë disa ndryshime në Buxhetin e Shtetit që ai ka miratuar me ligj në sesion të rregullt. Një tjetër problem në këtë rast, do të ishte edhe legjitimiteti i ankuesit, pasi, në kushte normale disa deputetë (ose të gjithë deputetët) do të duhet të ankoreshin në gjykatën kushtetuese kundër Kuvendit, por në emer të Kuvendit.

Çështja e rezervës së Kuvendit ndaj ligjeve të caktuara gjithashtu ka gjetur ndërkohë trajtim nga GJK në vendimin e saj Nr. 5/2014. Ajo ka ofruar interpretimet e saj sa i takon ligjeve të cilat nxirren sipas parashikimeve të nenit 81 të Kushtetutës, të cilat kërkojnë shumicë të cilësuar. Ajo gjithashtu ka bërë disa interpretime të mëvonshme lidhur me ANFL të Qeverisë të cilat modifikojnë buxhetin e shteti; ky i fundit miratohet me shumicë të thjeshtë nga Kuvendi. Në rastin e parë është konfirmuar rezerva ekzkluzive e Kuvendit, kurse në të dytën, pavarësisht interpretimeve rigoroze të disa prej anëtarëve të saj, GJK ka njohur të drejtën e Ekzekutivit për të disponuar me ANFL në lëmin e buxhetit të shtetit. Gjithsesi, GJK nuk ka përshkruar në asnjë rast detyrimin e Kuvendit për t’u mbledhur brenda 5 ditëve jashtë sesioni dhe të miratojë ose të hedhë poshtë ANFL që adreson Buxhetin e Shtetit. Në këndvështrimin e autorit të këtij punimi, ky “mosveprim” është i ndikuar pikërisht nga jurisprudenca pararendëse që ka caktuar VGJK nr. 24/2006.

Një tjetër konkluzion që del nga kjo analizë është se kontrolli abstrakt kushtetues ndaj ANFL, teksa aktivizohet *ex-post*, e ka të domosdoshme të kombinohet me kontrollin efektiv që vetë legjislatori duhet të ushtrojë ndaj ekzekutivit kur ky i fundit ushtron kompetencat e tij. Në vendimin nr. 24/2006, në një pjesë koherente të arsytimit të saj, GJK ka theksuar se: *“Përsa i takon natyrës së shqyrtimit nga Kuvendi të ANFL, Gjykata Kushtetuese vlerëson se ai është edhe i karakterit substancial. Përpara miratimit ose mosmiratimit të normës së nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, Kuvendi e shqyrton atë për ta vlerësuar si në formë, ashtu dhe në përmbajtje. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementëve të përcaktuara shprehimisht për ANFL në Kushtetutë si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi.”*

Edhe në një vendim të mëvonshëm (vgjk 5/2015), sërish me objekt papajtueshmërinë e ANFL me Kushtetutën²³⁴, GJK e ka theksuar faktin se Kuvendi, me kontrollin e atij, prezupozohet të shërojë të metat që mund të përmbajë vetë ANFL që, për nga vetë specifika, emetohet me urgjencë nga Pushteti Ekzekutiv. “Gjykata rithekson se kompetenca e Kuvendit për miratimin e ANFL konsiston në vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe në shprehjen e mendimit përfundimtar lidhur me aktin normativ. Natyra e këtij vlerësimi është politike, por dhe juridike. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për ANFL në Kushtetutë, si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi. Kuvendi i Shqipërisë është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Kuvendi, gjatë miratimit të aktit normativ, ka diskrecion të zgjedhë një nga tri alternativat e mëposhtme: (i) të marrë në shqyrtim dhe ta miratojë aktin e nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, (ii) ta marrë në shqyrtim dhe të mos e miratojë atë, (iii) të heshtë derisa të plotësohet afati 45-ditor që dispozita kushtetuese i ka lënë në dispozicion për t’u shprehur lidhur me aktin. Vlerësimi dhe miratimi i ANFL dhe dhënia fuqi të mëtijshme atij nuk mund të bëhet ndryshe veçse me anë të një norme që ka të njëjtat vlera, pra me ligj”²³⁵

Vendimi i GJK nr 5, dt. 5.2.2014, ka patur objekt: *Shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr.5, datë 30.9.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil””; Shfuqizimi i ligjit nr.161/2013 “Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.9.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil””; Pezullimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit deri në marrjen e vendimit nga Gjykata Kushtetuese.*

GJK ka referuar këtu, në një kontekst të ri, arsyetimin që po ajo vetë vendosi në tekstin e vendimit 24/2006, duke i lënë jashtë ato pjesë të cilat kanë të bëjnë me tagrin e tretë të Kuvendit, pra heshtjen e tij. Heshtja në fakt implikon të kundërtën e detyrimit për “shërim” të të metave të ANFL (*shënim i autorit*).

Detyrimi për marrjen në shqyrtimin dhe votimin menjëherë nga legjislativi të dekret-ligjve qeveritare gjendet në Kushtetutën Italiane, por edhe në atë spanjolle²³⁶. Konkretisht, neni 86 i Kushtetutës spanjolle, (të cilit i është referuar për një arsye të ndryshme edhe gjykata jonë kushtetuese në vendimin nr. 5/2014) përcakton se:

²³⁴ Vendim i GJK nr 5, dt. 5.2.2014, burimi/link:

http://www.gjk.gov.al/include_php/previeedoc.php?id_kerkesa_vendimi=1536&nr_vendim=1

²³⁵ Po aty, pika 20 e arsyetimit të vendimit të GJK nr 5, dt. 5.2.2014

²³⁶ Po aty, pika 21 e arsyetimit të vendimit të GJK nr 5, dt. 5.2.2014

“1. Në raste të jashtëzakonshme dhe urgjente nevojë, Qeveria mund të nxjerrë dispozita legislative provizore, që marrin formën e dekretligjeve (decreto – ley) dhe që nuk mund të ndërhyjnë/ influencojnë mbi rendin juridik ose mbi institucionet themelore të shtetit, mbi të drejtat, detyrimet dhe liritë e individit sipas Titullit I, mbi regjimin i bashkësive autonome dhe mbi të drejtën e zgjedhjeve në përgjithësi.

2. Dekretligjet duhet të paraqiten menjëherë për diskutim dhe votim në Kongresin e deputetëve, i cili me atë rast thirret enkas nëse nuk është i mbledhur, brenda 30 ditëve nga botimi i tyre. Kongresi duhet të shprehet në mënyrë eksplicite, brenda këtij afati, për miratimin ose shfuqizimin e tyre, sipas një procedure të veçantë dhe të përshpejtuar, të përcaktuar nga rregullorja.”

Paragrafi dy, i cili përban dispozitat procedurale që normojnë procesin legjislativ është krejt i qartë në urdhërimet e tij për Kongresin e Deputetëve: *“Kongresi duhet të shprehet në mënyrë eksplicite, brenda këtij afati, për miratimin ose shfuqizimin e tyre”*. Kushtetutëbërësi spanjoll e ka qartësuar maksimalisht detyrimin për një PO ose JO të legjislatorit në raport me dekretligjet qeveritare (*decreto – ley*). Po ashtu, në ndryshim të thellë nga jurisprudenca jonë kushtuese, detyrimi për botim i dekret-ligjit qeveritar përcaktohet direkt në tekstin e aktit themeltar. Premisa këtu është e qartë për fuqinë juridike të vetë aktit: nëse nuk botohet zyrtarisht, nuk ekziston juridikisht për t’u marrë në shqyrtim. Edhe ky komponent, duket se i ka “shpëtuar” jurisprudencës tonë kushtuese teksa në vendimin e saj 24/2006 ajo ka gjykuar se ANFL nuk hynë në fuqi përmes botimit në fletore zyrtare por mjafton që ato të njoftohen me mas media apo t’i komunikohen personave [juridike] që ato adresojnë (shih më sipër).

Ndërkohë, e gjejmë me vend në këtë kontekst të ri-sjellim edhe njëherë qëndrimin e kushtetutës së Republikës së Italisë, e cila në nenin 77 parashikon se: *“...Qeveria, nën përgjegjësinë e vet, nxjerr akte të përkohshme që kanë fuqinë e ligjit, duhet po atë ditë t’ua paraqesë për t’i kthyer në ligj Dhomave, të cilat, edhe po të jenë të shpërndara, thirren enkas dhe mblidhen brenda pesë ditëve. Dekretet humbasin fuqinë që nga fillimi, në rast se nuk kthehen në ligj brenda 60 ditëve që nga botimi i tyre. Megjithatë, Dhomat rregullojnë me ligj marrëdhëniet juridike të lindura mbi bazën e dekreteve të pakthyera në ligj.”* Në rastin e kushtetutës italiane, ndryshe nga ajo spanjolle, implikohet opsioni i heshtjes së Dhomave ndaj dekreligjeve qeveritare, por në rast të aktivizimit të këtij opsioni, efektet e prodhuar nga dekretligji duhet të rregullohet nga e para me një ligj të posaçëm, i cili këtë herë është në fushën e rezervës së vetë legjislatorit.

Për më tepër, rezerva ligjore e legjislatorit italian është e përcaktuar me ligj të posaçëm, dhe qeveria e ka të ndaluar të nxjerrë dekretligje në mbivendosje të kësaj rezerve. Ligji nr. 400, datë 23.8.1988 “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del

Consiglio dei Ministri” në nenin 15/2/b parashikon se: “*Qeveria nuk mundet, përmes dekretligjit, të ndërhyjë në çështjet e treguara në nenin 72, paragrafi 4 i Kushtetutës*”. Neni 72/4 përcakton konkretisht se “*Procedura normale e shqyrtimit dhe e miratimit të drejtpërdrejtë nga ana e Parlamentit vendoset gjithmonë për projektligjet në fushën kushtetuese dhe zgjedhore dhe për ato të delegimit ligjvënës, të autorizimit për ratifikim traktatesh ndërkombëtare, të miratimit të buxheteve dhe të raporteve përfundimtare*.” Modeli italian mund të mos përfaqësojë modelin më të mirë konstitucional në fushën e kompetencave përjashtimore legislative dhe tregues direkt i këtij pohimi është jurisprudenca sistematike, në kuptimin e një lënde të paezauruar, e vetë Gjykatës Kushtetuese Italiane në këtë drejtim që zgjat nga viti 1995 e këtej²³⁷.

Me sa duket Kushtetuta shqiptare e 1998, në versionin e saj përfundimtar, ra në “gravitetin” e modelit italian. Miratuesit e saj (jo hartuesit e saj origjinalë) nuk arritën të shihnin dot paksa më përtej Adriatikut për të gjetur referim në modele më solide. Nëse do të ishte ndjekur modeli spanjoll, “heshtja opsionale” nuk do të ishte kërkuar dhe “zbuluar dot” nga jurisprudenca jonë kushtetuese e mëvonshme. Është një deduksion logjik që, në fushën e kompetencave përjashtimore, për vetë balancën delikate që ato prekin, por edhe për potencial e lartë çekuilibruar që ato mbartin, kushtetutëbërësi të jetë sa më eksplicit, për t’i mbyllur kështu shtegun interpretimeve tëvazhdueshme, dhe për më tepër edhe inkoherente.

Nëse kushtetut-bërësi ynë do të kishte zgjedhur të ishte edhe më autentik, mund ta kishte ta kishte mbyllur nenin 101 të Kushtetutës shqiptare tek fjalia e dytë, ose duke i shtuar një fjali të tretë identik sikurse është në Kushtetutën spanjolle: *Kongresi (apo Kuvendi) duhet të shprehet në mënyrë eksplicite, brenda këtij afati, për miratimin ose shfuqizimin e tyre, sipas një procedure të veçantë dhe të përshpejtuar, të përcaktuar nga Rregullorja*.” Ndër rekomandimet e këtij punimi doktorial është edhe amendimi i përcaktimit kushtetues aktual të ushtrimit të kompetencave përjashtimore të Këshillit të Ministrave, konkretisht nenit 101, dhe sjella e tij në formulim konciz dhe koherent sa i takon detyrimeve eksplicite të Kuvendit.

Nëse pranojmë logjikën e GJK sonë kushtetuese që *legjislativi mund të shërojë të metat e dekretligjeve*, kjo, në vlerësimin e autorit të këtij punimi mund të behet vetëm përmes marrjes së masave konkrete, dhe jo përmes heshtjes. Konkretisht, nëse Kuvendi mblidhet brenda 5 ditësh dhe vendos siç implikohet të bëhet *in primo loco*, e gjithë historia e komplikuar e kompetencave përjashtimore të cilat i shpëtojnë jo vetëm kontrollit të Parlamentit, por edhe kontrollit kushtetues, do të ishte eliminuar *ad initio*.

²³⁷ shih vendimet nr.171/2007, nr.128/2008, nr.22/2012 dhe nr.34/2013, të Gjykatës Kushtetuese italiane.

Duke legjitimuar "heshtjen legislative" si një opion të tretë të Kuvendit gjatë fazës kur ky merr në shqyrtim ANFL, në vlerësimin e autorit të këtij punimi, Gjykata jonë Kushtetuese ka bërë një interpretim anti-kushtetues, në frymë dhe në gërmë. Në një rast të tillë, ngrihen edhe disa pyetje të reja, që kanë të bëjnë me valencën apo konkurrueshmërinë midis normës kushtetuese dhe vendimeve të GJK që interpretojnë normën. Nëse një interpretim i GJK, në vend që ta përforcojë apo qartësojë normën kushtetuese, e bën atë më të errët, e tjetëron dhe/ose e përmbys kuptimin e saj, apo dhe nëse i shton normës kushtetuese diçka që nuk ka ekzistuar në qëllimet e vetë kushtetutë-bërësit, a duhet që interpretimi kushtetues të qëndrojë sërish mbi vetë normën kushtetuese? Thënë më thjeshtë, nëse GJK bën një keq-interpretim antikushtetues, kush prevalon këtej e tutje, norma kushtetuese apo interpretimi i saj përfundimtar që bie në kundërshtim me vetë normën?

Nëse pranojmë premisën se GJK mund të bëjë interpretime të gabuara, pyetja logjike që shtrohet është se cili institucion ka tagrin për ta venë në pah këtë keq-interpretim? Si rikuperohet tek e fundit një interpretim i gabuar në një kohë të dytë dhe kush legjitimohet të ndërmarrë një proces të tillë? Fakti është se Gjykata Kushtetuese i nënshtrohet vetëm Kushtetutës²³⁸ dhe kjo premisë duket se nuk lë shteg për debat, të paktën teorik. Duket se në këtë pikë gjendemi përpara një "muri" logjik, ku premisat nuk e ndihmojnë më arsyetimin. E vetmja përgjigje për pyetjet e ngritura hipotetikushtetues qëndron tek pranimi i paradigmes se Gjykata Kushtetuese nuk mund të gabojë. Por, rasti i VGJK 24/2006 apo dhe sikur vetëm praktika e arsyetimit të pakicës brenda vetë GJK, e atakon paragjigjën "GJK është e pagabueshme", duke e lënë diskutimin të hapur, dhe madje, për momentin, edhe pa një përgjigje.

Një paradigmë e dytë logjike do të ishte që GJK mundet vetë e para të përmbysë jurisprudencën e saj në një kohë të dytë. Kjo bazohet në vetë logjikën që përshkon procesin dinamik dhe në zhvillim të vazhdueshmë të jurisprudencës kushtetuese. Për me tepër, sot flitet për një "ndërkombëtarizim" të të drejtës kushtetuese, që normon më shumë shumë se sa vetëm një korpus legjislativ (të një vendi të vetëm). Vetë referimet e vazhdueshme në këtë jurisprudencë nga ana e Gjykatës sonë Kushtetuese²³⁹ e afirmojnë këtë premisë të re. Megjithatë, kjo paradigmë e dytë e lë "të pakënaqur" siç duhet pyetjen se kush prevalon në një kohë të dhënë: një normë kushtetuese e paplotë apo interpretimi *me të meta* mbi atë normë nga Gjykata Kushtetuese?

Për t'u rikthyer edhe njëherë tek analiza bazë që shtjellohet në këtë kapitull, pavarësisht se GJK në vendimin e saj 24/2006 ka arsyetuar se Kuvendi mund të heshtë ndaj një ANFL, edhe pse vetë Kushtetuta kërkon që ANFL të merret në shqyrtim nga Kuvendi me urgjencë

²³⁸ Neni 124, pika 2, Kushtetuta e Shqipërisë, ndryshuar me ligjin nr. 76/2016, datë 22.7.2016

²³⁹ Shih vendimin e GJK nr 5, dt. 5.2.2014

(!), praktika e analizuar më sipër nuk e mbështet gjithashtu interpretimin e GJK. Kuvendi e ka lexuar dhe materializuar normën kushtetuese që përmban neni 101 vetëm në dy opsione: *miratim* ose *rrëzimin* e ANFL.

Nëse ka një rast klasik kur Kuvendi mund të kishte zgjedhur të përdorte opsionin e heshtjes, pra që të lejonte një ANFL të shterronte efektet e saj pa e kthyer atë në ligj, këto do të kishin qenë pikërisht ANFL për lejimin e kalimit të trupave apo autokolonave të ushtrive të NATO-s në territorin e vendit tonë (neni 12 i Kushtetutës). Të tilla ANFL janë nxjerrë shpesh nga ana Qeveria dhe motivet janë plotësisht të mirëkuptuara. Planet operationale të NATO-s ndjekin axhenda dhe dinamika krejt të ndryshme nga kalendari i punimeve të Kuvendit, pa përmendur këtu sekretin ushtarak. Kur paraqitet nevoja, Qeveria ndërhyr në kushte të nevojës dhe urgjencës për të autorizuar, fjala vjen, kalimin nëpër territorin shqiptar të një autokolone me trupa nga një vend anëtar i Aleancës.

Sa kohë që, ANFL e arrin qëllimin menjëherë, madje e shterron sapo kalon autokolona përmes territorit shqiptar, Kuvendi edhe mund ta shikonte të arsyeshme që të mos merrte fare në shqyrtim ANFL përkatëse, pra ta linte atë në heshtje të konsumonte në këtë mënyrë efektete vetvetiu (autokolona ka kaluar ndërkohë). Por, siç rezulton edhe nga ky studim doktorial, në asnjë rast të vetëm Kuvendi nuk i ka bërë “pass” detyrimit të tij kushtetuese për t’i kthyer këto ANFL në ligj të thjeshta. Ky është një fakt plotësisht i verifikueshëm (shih tabela 3).

Rezulton gjithashtu se, që nga viti 1999, Kuvendi nuk ka ushtruar as edhe njëherë të vetme të drejtën për të heshtur, madje ai nuk ka ushtruar as të drejtën për të rrëzuar një ANFL që i ka sjellë Qeveria, por gjithmonë i ka miratuar ato, edhe pse ndonjëherë me vonese pas 45 ditëve (si në rastin e ANFL nr.4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”). Por kjo e dhënë nuk i shton gjë argumentit që trajtohet në këtë pjesë lidhur me opsionin e tretë që ka shtuar GJK, pra atë të heshjes legislative.

Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës²⁴⁰. Çështjet që shtrohen për shqyrtim kushtetues, pasi vendimohen, kanë fuqinë e precedentit (*erga omnes*) dhe janë *res-judicata*. Nëse pranojmë që, hipotetikisht GJK mund të gabojë në interpretimin e normës kushtetuese, një tjetër pyetje që lind është se si mund të ri-sillet përpara GJK për shqyrtim, një çështje tashmë e gjykuar prej saj, sidomos nëse kjo çështje ka qenë një interpretim përfundimtar i normës kushtetuese, si në rastin e VGJK 24/2006, në të cilin GJK bëri interpretimin përfundimtar të

²⁴⁰ Neni 124, pika 1, Kushtetuta e Shqipërisë, ndryshuar me ligjin nr. 76/2016, datë 22.7.2016. Në versionin origjinal të 1998-ës, ky paragraf ka qenë i formuluar: Gjykata Kushtetuese garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj.

nenit 101. Edhe nëse do të gjendej një mënyrë, teksa GJK do të riparonte me interpretimet e reja gabimet e jurisprudencës së vjetër, ajo do të cënonte në këtë mënyrë parimin e res-judicata dhe madje do të dobësonte besueshmërinë e saj.

Një pyetje e rëndësishme që meriton të ngrihet në këtë rast është nëse mund të kemi tek e fundit një interpretim të dytë përfundimtar të të njëjtës normë kushtetuese, e cila është interpretuar më parë? Nëse përgjigja është po, atëherë ka dicka për t'u "riparë", pasi "interpretimi përfundimtar" nuk është "dhe aq përfundimtar", të paktën nga perspektiva e gjuhës shqipe. Sigurisht prezumimi që "*GJK mund të gabojë në interpretimin përfundimtar*" është i pa-volitshëm, jo vetëm për të perceptuar drejt funksionin e saj, por mbi të gjitha për të lënë të pa-trazuar një set të tërë parimesh kushtetuese, duke filluar nga ai i sigurisë juridike. Megjithatë gabimi mund të ndodhë dhe gjykata Kushtetuese nuk është as imunizuar dhe as e përjashtuar nga kjo rrethanë.

Kur gjykata kushtetuese gabon në interpretimet e saj, kur objekt shqyrtimi është kushtetutshmërie e një ligji, ka të paktën tre mënyra se si të metat e jurisprudencës së saj mund të ndreqen. Mënyra e parë dhe më e natyrshme është që vetë ligjvënësi të nxjerrë një ligj të dytë pa të meta në një kohë të dytë. Mënyra e dytë është që, nëse kemi një vendim të gabuar të gjykatës kushtetuese mbi interpretimin e vetë normës kushtetuese, të jetë kjo e fundit që të ndryshohet në një kohë të dytë. Mënyra e tretë do të ishte pikërisht që vetë Gjykata Kushtetuese të korrigjojë gabimet e interpretimeve pararendëse në emetimin e një jurisprudencë të re.

Të treja opsionet e mundshme të ndreqjes së gabimeve projektohen në një kohë të dytë, sikurse kuptohet qartësisht nga sa më sipër. Ky problem teorik, për qa sa është kompleks, po aq del edhe jashtë kufijve të temës që trajton ky punim, dhe përgjigjet/shtjellimet për të nuk do të eksplorohen më tej. Vetë problemi u përvijuar natyrshëm si rrjedhojë e drejtpërdrejtë e vlerësimit kritik të VGJK nr. 24/2006, dhe konkretisht legjitimitetit të opsionit të *lenies në heshtje legislative* të shqyrtimit të një ANFL që ka hyrë në Kuvend për miratim.

Sikurse u argumentua më sipër, GJK ka vepruar më shumë si një legjislator pozitiv në këtë rast, pasi me interpretimin e saj i ka shtuar Kushtetutës një opsion që ajo nuk e përmba në tekstin e saj material dhe, në gjykimin e autorit të këtij punimi, nuk e implikon as në frymën e saj. Vetë GJK me gjasë ka huazuar, në mos ka marrë tagrat e Kuvendit, në përpjekjen për të mbrojtur parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

KAPITULLI VIII

EFEKTSHMËRIA E GJYKIMIT KUSHTETUES

8.1. Vlerësimi i efektshmërisë përmes metodës së induksionit

Vendimi i GJK nr.5/2014 ofron një terren mjaft interesant për nisjen e një analize që synon t'i japë përgjigje pyetjeve themelore që ngre ky punim shkencor lidhur me efikasitetin e gjyqimit kushtetues. Për më tepër, VGJK nr.5/2014 është i vetmi në gjithë jurispridencën tonë kushtetuese i cili ka shfuqizuar si të papajtueshëm me Kushtetutën e vitit 1998 një ANFL të nxjerrë nga Këshilli i Ministrave. Siç është bërë e njohur më sipër, jurisprudenca e GJK në fushën e gjyqimit të kushtetutshmërisë së këtyre lloj akteve është e limituar në vetëm 5 vendime deri në vitin 2016, kur mbyllet edhe koha që analizon ky punim doktoral.

Një tjetër veçori e këtij vendimi të rëndësishëm është edhe fakti se ai shqyrtoi çështjen u ushtrimit të kompetencave përjashtimore nga ana e Ekzekutivit në fushën e rezervës së cilësuar të Kuvendit, për ligjet të cilat parashikohen në nenin 81 të Kushtetutës. Një tjetër rëndësi fakt me rëndësi që vlen the theksohet ligjit me këtë vendim të GJK ka të bëjë me përmasën rivlerësuese që vendimi 5/2014 ka në raport me jurispridencën pararendëse të vetë gjykatës kushtetuese. Në mënyrë të posaçme, ky punim doktoral vlerëson të rëndësishëm faktin e aktivizimit të prerogativave të vlerësimit abstrakt nga GJK të aktit normativ (ku përfshihen edhe ANFL) pasi ai ka shterrur të gjitha efektet e veta. Një praktikë e tillë ka sjellë risi dhe padyshim një restaurim cilësor të jurispridencën pararendëse në këtë tematike. Sikurse e kemi shpejguar edhe më sipër, në mëse një rast, GJK e kishte konsideruar të pa-arsyeshme gjykimin e kushtetutshmërisë së ANFL pasi këto të fundit kishin ezauruar efektet e tyre brenda kohës në të cilën ato ekzistojnë juridikisht.

Në Tetor 2013, GJK mori në shqyrtim kërkesën e një grupi prej 36 deputetësh (grupi parlamentar i PD), me objekt: *Shfuqizim, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të aktit normative me fuqinë e ligjit nr.5, datë 30.09.2013 "Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 "Për nëpunësin civil"*²⁴¹; GJK, me shumicë votash (5 me 4) vendosi *Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të ANFL nr.5, datë 30.09.2013 dhe të ligjit*

²⁴¹Objekti i plotë: *Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr.5, datë 30.09.2013 Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 Për nëpunësin civil; Shfuqizimi i ligjit nr.161/2013 Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013 Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 Për nëpunësin civil; Pezullimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit deri në marrjen e vendimit nga Gjykata Kushtetuese*

të Kuvendit nr.161/2013 “Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013”. Vendimi i GJK nr.5 mban datën 05.02.2014²⁴².

Që në fillim të Janarit 2014, mediat, në mëse një rast, botuan projekt-vendimin e GJK²⁴³, ku tashmë ishin të përvijuara qartë linjat e arsytimit të shumicës (5 gjyqtarë). Sipas këtyre mediave, vendimi (në kuptimin e dispozitivit) duhet të jetë arritur nga fillimi i Dhjetorit 2013, kohë në të cilën ANFL nr. 5 i KM ishte kthyer në ligj të zakonshëm nga Kuvendi. Për më tepër, ANFL nr.5, dt. 30.09.2013 filloi prodhimin e efekteve të synuara që me nxjerrjes së tij, konkretisht në 30 Shtator 2013 (Ligji 152/2013 që ANFL në fjalë “targetonte” ishte paracaktuar të hynte në fuqi në dt. 1 Tetor 2013).

Vendimi i GJK nr.5/2014 u shpall i arsyetuar përmes leximit në seancë (sallë), konform përcaktimit ligjor²⁴⁴. Pavarësisht se GJK e shpalli të arsyetuar vendimin në fjalë solemnisht dhe në prani të palëve, dhe pavarësisht se ajo vetë e publikoi atë menjëherë pas shpalljes në faqen e saj zyrtare²⁴⁵, vendimi duhej të priste akoma për të hyrë në fuqi. Qendra e Botimeve Zyrtare e botoi vendimin në fjalë plot 21 ditë nga shpallja e tij. Vendimi u botua në Fletoren Zyrtare nr.18, të datës 26 Shkurt 2014. Nga një analizë e posaçme e realizuar për qëllimin e këtij studimi, kjo përbën edhe kohën maksimale të botimit të një vendimi të GJK në Fletore Zyrtare krahasuar me të gjitha vendimet e tjera për vitin 2013²⁴⁶. Sipas vlerësimeve të ndërmara në kuadër të këtij punimi doktoral, që nga momenti i shpalljes së vendimit e deri në botimin e tij, QBZ nxorri në qarkullim 9 Fletore Zyrtare të tjera, një pjesë e të cilave procesuan për botim akte me datë lëshimi më të vonë se ajo e vendimit të GJK nr.5/2014.

Në kohën që vendimi i GJK nr.5/2014 hyri në fuqi më dt. 26 shkurt 2014, kishin mbetur diçka më shumë se 1 muaj (34 ditë ekzaktësisht) që efektet e synuar nga ANFL nr 5 dhe ligji miratues 161/2013 të ezauroheshin vetvetiu. Në fund të fundit, ANFL nr.5 u nxorr për shtyrjen me 6 muaj të hyrjes në fuqi të ligjit 152/2013 “Për nëpunësin civil”. Në dispozitat kalimtare të ligjit në fjalë, ishte parashikuar që ai të hynte në fuqi më 1 Tetor 2013, ndërkohë që, me një përlllogaritje të thjeshtë, shtyrja me 6 muaj e këtij afati shenjon datën 1 Prill 2014. Analiza që vijon më poshtë është sa hipotetike aq edhe praktike, duke supozuar në secilin rast opsione të mundshme të ndërveprimit institucional ose juridik mes vetë akteve, respektivisht një ANFL dhe një vendimi përfundimtar të GJK që e shfuqizon atë.

²⁴² Pika 2 e dispozitivit të VGJK nr 5/2014. Pika 1 e dispozitivit ishte (1) *Pranimi i kërkesës*

²⁴³ Shih gazeta “MAPO”, kryeartikulli i nr 1102, e marte, 7 janr 2014 nga Fejzi Braushi;

²⁴⁴Neni 72 “Marrja e vendimit dhe shpallja e tij”, LIG J Nr.8577, dt. 10.2.2000 Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të RSH.

²⁴⁵ Shih ketu: http://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php

²⁴⁶ Gjatë vitit 2013, GJK ka dërgua për botim në Fletore zyrtare 55 vendime përfundimtare. Të gjitha këto vendime nuk e kalojnë afatin 15 ditor nga shpallja e tyre deri në dotim, me përjashtim të vendimit nr 48, i cili është botuar 19 ditë pas shpalljes (FZ 189, dt 4.12.2013)

8.2. Analizë rasti - Vendimi i GJK nr.5/2013

GJK në datën 26.11.2013, mori në shqyrtim kërkesën e një grupi prej 36 deputetësh të Kuvendit²⁴⁷, me objekt “*Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, të ANFL nr.5, datë 30.09.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”*”. Ky është ndër rastet e pakta kur GJK vihet në lëvizje për të realizuar kontrollin abstrakt kushtetues të një ANFL teksa akti akoma nuk ka nisur procesin legjislativ të konvertimit në ligj prej Kuvendit.

Rezulton se Komisioni i ligjeve të Kuvendit mori në shqyrtim ANFL nr. 5/2013 në datë 8 tetor 2013, opozita kishte depozituar ankimin e saj në Gjykatë Kushtetuese. Edhe pse i mbledhur në sesion parlamentar, evidencat e analizuara tregojnë se Komisioni i Ligjeve ka mundur të marrë në shqyrtim aktin pas 9 ditësh (neni 101 i Kushtetutës e urdhëron Kuvendin të njohë Urgjencën dhe Nevojën duke i kërkuar atij të mblidhet atij brenda 5 ditëve edhe kur është jashtë sesioni).

Deputetët e opozitës parlamentare (të djathtët) kërkuar më pas edhe “*Shfuqizim të ligjit nr.161/2013 “Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”*” si dhe: *Pezullimin e ANFL deri në marrjen e vendimit nga GJK*²⁴⁸.

Këshilli i Ministrave miratoi ANFL nr. 5²⁴⁹, në datë 30.09.2013, një ditë para hyrjes në fuqi të ligjit nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”, i miratuar me konsensus parlamentar, Ky ligj, parashikonte datën 1 tetor 2013 si momentin e hyrjes në fuqi (neni 72). ANFL hyri menjëherë në fuqi dhe po menjëherë u botuar në Fletoren Zyrtare nr.159, datë 30.09.2013 për shkak të regjimit të ri juridik të botimit elektronik të fletores zyrtare. Kuvendi e miratoi ANFL nr. 5/2013 në seancën plenare të datës 17.10.2013, pra 18 ditë më pas, duke e konvertuar atë në ligj të zakonshëm (ligj nr.161/2013).

Sipas KM, arsytet që e shtynë të nxirrte këtë ANFL ishin: *pazbatueshmëria e ligjit të mësipërm për shkak të mungesës së akteve nënligjore që e bënin ligjin të zbatueshëm, dhe të natyrës së përgjithshme të ligjit, kohës së pamjaftueshme për të bërë rregullime ligjore sipas procesit legjislativ, nevojës për organizimin institucional, efektet financiare mbi buxhetin e shtetit dhe gjendja ekonomike financiare*²⁵⁰.

²⁴⁷ Përfaqësuar në gjykim nga z. Ivi Kaso, me autorizim.

²⁴⁸ Subjekte të Interesuara: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga z.Bledar Miloti, me autorizim. Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga znj. Edlira Jorgaqi dhe z.Sokol Pasho, me autorizim.

²⁴⁹ “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 ‘Për nëpunësin civil’”

²⁵⁰ Shih preambulën e ANFL 5/2013

ANFL dhe ligji konvertues më pas, sollën ndryshimin e neneve 70 dhe 72 të ligjit “Për nëpunësin civil” (nr.152/2013), përmbajtja e të cilave, pas ndryshimit, rezulton, përkatësisht, si vijon: *“Ligji nr.8549, datë 11.11.1999, ‘Statusi i nëpunësit civil’, dhe çdo dispozitë tjetër në kundërshtim me këtë ligj, shfuqizohen nga data e fillimit të shtrirjes së efekteve të këtij ligji.”* dhe *“Ky ligj hyn në fuqi në 1 tetor 2013 dhe i fillon efektet e tij 6 muaj pas hyrjes në fuqi. Deri në datën e fillimit të efekteve të këtij ligji zbatohet ligji nr.8549, datë 11.11.1999, ‘Statusi i nëpunësit civil’”*.

Edhe më sipër në këtë punim doktorial, në të gjitha rastet e analizuara kemi parë që Këshilli i Ministrave ka disponuar me ANFL për shkak se koha që do t’i duhej Kuvendit të miratonte ligjin e nevojshëm nuk ka qenë e disponueshme. Pra qeveria si rregull, me mjetet në dispozicion të saj ka marrë situatën në dorë dhe ka mbushur një vakum legjislativ përmes instrumentit të ANFL. Në rastin konkret të ANFL nr. 5/2013 qeveria është në situatën e kushteve krejt të përmbysura: Kuvendi ka ushtruar funksionet e tij dhe ka miratuar një ligj organik, konform parashikimeve që përmban neni 81, germa “e” e Kushtetutës. Kuvendi për me tepër ka gjetur instrumentat e brendshme që jo vetëm ta miratojë këtë ligj me 3/5 e gjithë deputetëve, por ta kalojë atë me konsensus të plotë. Për me tepër, Kuvendi, ka parashikuar se koha e hyrjes në fuqi të ligjit të mos jetë si zakonisht 15 ditë, por ai ka vlerësuar se i duhet dhënë kohë 6 muaj qeverisë për të nxjerrë aktet e nevojshme nënligjore për zbatimin e ligjit të tij.

Pavarësisht të gjithë këtyre, Qeverisë i është prodhur një urgjencë e cila në fakt ka të bëjë jo si zakonisht me mungësin e ligjit, por pikërisht me ekzistencën e tij. Asaj i është verifikuar një urgjencë jo për arsye materiale që gjenden jashtë saj, në kombinacionin e paparashikueshëm të nevojës dhe urgjencës (trajtuar gjerësisht më sipër në këtë punim në kuadër të analizës së VGJK 24/2106), por pikërisht në fushën e saj të kompetencës dhe të detyrave funksionale, sikurse janë në rastin konkret nxjerrja e akteve nënligjore për zbatimin e ligjit. Ajo ka identifikuar një urgjencë pavarësisht se vetë ligjvërësi, pjesë e të cilit ka qenë vetë qeveria në cilësinë e opozitës para zgjedhjeve të përgjithshme të 2013-ës, kanë parë të arsyeshme që koha përgatitore për zbatimin e ligjit dhe për eliminimin e të papriturave në zbatim të jetë jo 15 ditë, por plot 6 muaj.

Sipas ankimesve, ANFL ishte miratuar në shkelje të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve (neni 7), të kriterëve kushtetuese të nevojës dhe urgjencës (neni 101), si dhe të konsensusit politik të arritur në Kuvend në Maj 2013. Sipas tyre, në referim të nenit 81 të Kushtetutës, ligji për statusin e funksionarëve publikë miratohet me 3/5 e votave të gjithë anëtarëve të Kuvendit dhe sipas një interpretim sistematik të Kushtetutës, ligjet që parashikon neni 81 i saj përjashtohen nga fusha e veprimit të nenit 101 (përveç rastit të

gjendjes së jashtëzakonshme). Ky parashikim përforcohet edhe nga neni 83, sipas të cilit këto ligje nuk mund të miratohen me procedurë të përsheptuar.

Këshilli i Ministrave, prapësoi lidhur me këtë argument të fundit se edhe në raste të tjera kishte ndërhyrë me ANFL në ligje që kërkojnë shumicë të cilësuar, si për shembull akti normativ nr.101, datë 05.03.1999, me të cilin është ndërhyrë në Kodin Doganor; akti normativ me fuqinë e ligjit nr.2, datë 08.04.2009, për ratifikimin e “*Memorandumit të mirëkuptimit ndërmjet Kombeve të Bashkuara dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë për kontributin në burimet e misionit të Kombeve të Bashkuara në Republikën Afrikane Qendrore dhe Çad (MINURCAT)*”. Për sa kohë asnjë dispozitë kushtetuese nuk ka një ndalim të shprehur për këtë rast, Gjykata Kushtetuese nuk mund të prodhojë një normë juridike kushtetuese që nuk ekziston, pasi do të vepronte në kundërshtim me nenin 132 të Kushtetutës²⁵¹. Neni 81/1 i Kushtetutës e parashikon Këshillin e Ministrave si nismëtar në propozimin e ligjeve dhe, për rrjedhojë, ai mund të propozojë ndryshime edhe në ligje që kanë shumicë të cilësuar, pasi Kushtetuta nuk vendos asnjë kufizim në lidhje me këtë pikë.

KM prapësoi se GJK nuk kishte juridiksionin për shqyrtimin e çështjes, pasi kërkesa është pa objekt, për faktin se ANFL, duke u miratuar nga Kuvendi brenda 45 ditësh, ka pushuar së ekzistuari, duke u shndërruar në ligj me fuqi të pakufizuar në kohë. *Arsyetimi i Këshillit të ministrave në këtë rast ishte në koherencë të plotë me jurisprudencën pararendëse të vetë gjykatës Kushtetuese, caktuar me vedimin e saj 24/2006*. Ky vendim është analizuar gjerësisht më sipër në këtë punim doktoral.

GJK e hodhi poshtë këtë prapësim me arsyetimin se ishte pjesë e natyrshme e juridiksionit të saj vlerësimi i kushtetutshmërisë së ANFL, ashtu dhe ligjit miratues të Kuvendit²⁵², Për të mbrojtur këtë qëndrim, GJK solli si argument faktin se edhe më parë juridiksioni i saj nuk është vënë në diskutim gjatë gjykimit të këtyre çështjeve, as në rastin kur Kuvendi kishte shprehur vullnetin e tij me ligj miratues, por ky i fundit nuk është bërë objekt kundërshtimi²⁵³, dhe as në rastin kur objekt kundërshtimi ka qenë njëkohësisht si akti normativ, ashtu dhe ligji miratues.²⁵⁴

²⁵¹ Vendim i gjykatës kushtetuese nr 5, datë 05.02.2014, pika 7.7 dhe 7/8 e prapësimit.

²⁵² Pika 16 e vedimit të GJK nr 5, datë 05.02.2014

²⁵³ Aktet normative, objekt kundërshtimi i vendimit nr.24, datë 10.11.2006, janë miratuar me ligj, konkretisht me ligjin nr.9449, datë 15.12.2005 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr.2, datë 10.11.2005 ‘Për lejin e KESH SHA të marrë pjesë në ankandet e blerjes së kapaciteteve transmetuese dhe të energjisë elektrike’”; me ligjin nr.9450, datë 15.12.2005 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 3, datë 23.11.2005, të Këshillit të Ministrave “Për një shtesë në ligjin nr. 7971, datë 26.7.1995 ‘Për prokurimin publik’, i ndryshuar”.

²⁵⁴ Vendimi nr.1, datë 06.02.2013 ka pasur për objekt “Shfuqizimin, si të papajtuashëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, të aktit normativ nr.03, datë 01.08.2012 “Për lirin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”, si dhe të ligjit

Pavarësisht se GJK nuk ndalet posaçërisht ta theksojë, duke adoptuar këtë qëndrim të ri, ajo vetë ka hedhur poshtë qëndrimin e mbajtur po prej vetë asaj në rastin e vendimit 24/2006, në të cilin ajo refuzoi të merrte në shqyrtim ANFL nr. 4, datë 13.12.2005 “*Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”*”, i njohur edhe si “Akti Normativ i Prefektëve” si dhe ligjin e saj miratues me arsyetimin se vetë ANFL i kishte shterruar efekte ndërkohë që ligji miratues²⁵⁵, teksa ishte adoptuar nga Kuvendi në ditën e 47, ishte nul juridikisht.

Ajo që përbën interes të posaçëm në këtë jurisprudencë të re të GJK është interpretimi i thelluar mbi cënimin evetual të parimit të ndarjes së pushteteve në këndvështrimin e rezervës ligjore të Kuvendit, për ligjet me shumicë të cilësuar. Jurisprudenca e re që solli GJK me këtë vendim ishte standarti sipas të cilit KM nuk mund të ndërhyjë me ANFL në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit²⁵⁶.

Praktikat e mëparshme të ushtrimit të kësaj kompetence përjashtimore nga KM, nuk diferenconin midis ligjeve të thjeshta, atyre me shumicë të cilësuar (që janë rezerve ligjore e Kuvendit sipas kuptimit të nenit 81 të Kushtetutës). Duke u shprehur se shqyrtimi dhe miratimi i çdo çështjeje që përfshihet në sferën e rregullimit të ligjit për statusin e funksionarëve publikë përbën vetëm rezervë të Kuvendit (*prg. 60 i vendimit*) GJK përjashtoi *a priori* rastet që mund të kërkojnë në të ardhmen ndërhyrje (urgjente e të nevojshme) në këtë fushë ligjore²⁵⁷.

Vetë GJK ka pranuar indirekt se ka korrigjuar qëndrimet e saj teksa ka theksuar po në këtë vendim se *janë pikërisht zhvillimet e jurisprudencës kushtetuese, të cilat kanë kontribuar në drejtim të unifikimit të kuptimit të kompetencës përjashtimore të pushtetit ekzekutiv për nxjerrjen e ANFL, me qëllim respektimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve... Kontrolli kushtetues në këtë drejtim ka bërë të mundur një evolucion të përhershëm të jurisprudencës kushtetuese, sa komplekse dhe po aq të artikuluar, e cila do të mbahen në konsideratë nga kjo Gjykatë gjatë analizës në vijim”*.

Risi në interpretimet e këtij vendimi është edhe përpjekja për të ri-definuar dhe ndoshta për të ngushtuar kufijtë diskrecionalë të Ekzekutivit (KM në rastin konkret) kur ushtron kompetenca legjislative përjashtimore. Në rastin e vendimit të GJK nr 24/2006, interpretimi i GJK tentonte më shumë të konfirmonte diskrecionin e qeverisë se sa ta limitonte atë,

nr. 82/2012, datë 13.09.2012 “Për lirin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”.

²⁵⁵ Ligji nr. 9467, datë 30.01.2006 “Për miratimin e Aktit Normativ me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën” të ndryshuar”.

²⁵⁶ *prg. 63 i VGJK nr. 5/2014*

²⁵⁷ Shih edhe arsyetimin e pakicës në VGJK nr. 5/2014 e cila e konfirmon këtë fakt.

sikurse rezultoi dhe nga analiza e ndërmarrë më sipër mbi atë që u konsideruar si “një fushë e gjerë diskrecioni në të cilën mund të lëvizte qeveria për të përmbushur *nevojat* dhe *urgjencat* e saj”.

Në vendimi nr.5/2014, GJK tenton të rikuperojë këtë evazion (në kuptimin e përcaktueshmërisë) duke orientuar arsyetimin drejt kërimit për ekzistencën e një situatë faktike objektive, të përcaktueshme, dhe të pavarur nga vullneti i Qeverisë, e cila vë në rrezik interesin publik. Sipas GJK, situata e jashtëzakonshme duhet të ketë karakter objektiv, çka nënkupton se prania e saj nuk varet nga vullneti i Qeverisë, i cili, në të tilla rrethana, kushtëzohet nga nevoja e reagimit të menjëhershëm, me qëllim mbrojtjen e interesit publik, me anë të akteve normative me fuqinë e ligjit, kurse urgjenca e këtyre rregullimeve mund të rezultojë nga justifikimet e paraqitura nga Qeveria në debatet parlamentare mbi ligjin që miraton aktin qeveritar.

Pavarësisht këtij shtjellimi koherent, GJK kushtetuese nuk prek në kuadër të interpretimit të saj përfundimtar të nenit 101 transferimin e Urgjencës dhe Nevojës tek organi legjislativ duke e lënë të hapur mundësinë e abuzimit në të ardhmen me efektet e ANFL, të cilat edhe pse të limituara në kohë, mund të “sëmurin” regjimin e brendshëm juridik. GJK ka treguar kujdes në arsyetimet e vendimit nr. 5/2014 për të diferencuar situatat e jashtëzakonshme, konkrete dhe objektive (të cilat legjitimojnë Qeverinë për të nxjerrë ANFL) nga situatat e nevojës absolute që pas-sjellin një rrezik të madh për sistemin kushtetues ose për rendin publik dhe liritë publike. Sipas GJK, këto të dytë janë të parashikuara në nenet 84/3 dhe 170-176 të Kushtetutës dhe përfaqësojnë mirëfilli “*institutin e masave të jashtëzakonshme*”, të cilat vendosen për shkak të luftës, gjendjes së jashtëzakonshme, ose gjendjes së fatkeqësisë natyrore dhe zgjasin për aq kohë sa zgjat kjo gjendje²⁵⁸.

Në përfundim të arsyetimeve të saj GJK vlerësoi se, mos-respektimi nga Këshilli i Ministrave i kriterëve dhe kufizimeve kushtetuese procedurale dhe lëndore, përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e ANFL 5/2013 dhe, po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi²⁵⁹. Në vendimin e saj përfundimtar, GJK shfuqizoi si të papajtueshëm me Kushtetutën të ANFL nr.5, datë 30.09.2013 “*Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 ‘Për nëpunësin civil’*” dhe të ligjit të Kuvendit nr.161/2013 “*Për miratimin e aktit normativ nr.5, datë 30.09.2013*”. Për shkak të rëndësisë së posaçme të këtij arsyetimi, bazamenti i tij logjik ri-propozohet i përmbledhur sa më poshtë vijon:

²⁵⁸ Po aty..

²⁵⁹ Paragrafi 80 i vendimit

45. Kushtetuta, në nenin 78 parashikon se Kuvendi vendos me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon një shumicë të cilësuar. Në mbështetje të kësaj dispozite është miratuar neni 55/1 i Rregullores së Kuvendit, sipas të cilit *“ligjet, vendimet, deklaratat dhe rezolutat konsiderohen të miratuara nga Kuvendi, kur për to kanë votuar pro shumica e deputetëve, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të Kuvendit, me përjashtim të rasteve kur në Kushtetutë parashikohet shumicë e cilësuar për miratimin e tyre”*. Në jurisprudencën kushtetuese, koncepti i shumicës së votave lidhet, në kuptimin primar të saj, me votimin pro ose kundër të gjysmës së votave të anëtarëve të organit që voton plus një votë, ndryshe e njohur si “shumicë e thjeshtë” (*shih vendimet nr. 29, datë 21.10.2009; nr. 44, datë 07.10.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).
46. Gjykata konstaton se nga rregulli i përgjithshëm i vendimmarrjes me shumicë të thjeshtë nga Kuvendi bëjnë përjashtim tërësia e ligjeve në lidhje me të cilat, normat kushtetuese, shprehimisht, parashikojnë një shumicë të cilësuar për miratimin e tyre. Konkretisht, hartuesit e Kushtetutës, këtë tërësi ligjesh e kanë renditur në trajtën e një liste shteruese, në nenin 81, pika 2, që përfshin: “a) ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve, të parashikuara nga Kushtetuta”; b) ligjin për shtetësinë; c) ligjin për zgjedhjet e përgjithshme dhe vendore”; ç) ligjin për referendumet; d) kodet; dh) ligjin për gjendjen e jashtëzakonshme; e) ligjin për statusin e funksionarëve publikë; ë) ligjin për amnistinë; f) ligjin për ndarjen administrative të Republikës së Shqipërisë” (*shih vendimin nr.9, datë 23.03.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).
47. Gjykata konstaton se neni 81, pika 2, i Kushtetutës parashikon dy kritere që duhet të merren në konsideratë nga Kuvendi gjatë procesit legjislativ; i pari është i natyrës procedurale dhe konsiston në detyrimin që ka Kuvendi për miratimin e këtyre ligjeve me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, kurse kriteri i dytë është i natyrës lëndore, i përcaktuar nga fusha objekt rregullimi nga ligjet konkrete të parashikuara në shkronjat “a” deri në “f”. Bazuar në këto konstatime, dhe po ashtu nisur nga natyra harmonike e normave kushtetuese, Gjykata vlerëson se parashikimi i nenit 81, pika 2, germa “e”, duhet analizuar edhe në raport me rregullimet e nenit 83, pikat 2 dhe 3, të Kushtetutës, dhe me nenet përkatëse të Rregullores së Kuvendit, që parashikojnë procedurat për miratimin e projektligjeve dhe përjashtimet në lidhje me to.
48. Neni 83, në pikën 2 parashikon kushtet dhe kriteret për shqyrtimin dhe miratimin e një projektligji me procedurë të përshpejtuar. Po ashtu, norma evidenton edhe subjektet që legjitimohen t’i drejtohen me kërkesë Kuvendit, të cilat janë Këshilli i Ministrave ose një e pesta e të gjithë numrit të deputetëve. Për sa i përket aspektit kohor të zbatimit të kësaj procedure, norma kushtetuese vendos kufij kohorë, duke sanksionuar se *“Kuvendi... mund të miratojë një projektligj me procedurë të përshpejtuar, por jo më parë se një javë nga fillimi i procedurës së shqyrtimit”*.
49. Duke iu referuar pikës 3 të nenit 83, Gjykata konstaton se rregullimi kushtetues e ndalon zbatimin e procedurës së përshpejtuar për shqyrtimin e projektligjeve të renditura në nenin 81/2, me përjashtim të parashikimit të pikës “dh) ligji për gjendjen e jashtëzakonshme”. Ky parashikim kushtetues detajohet edhe në Rregulloren e Kuvendit, e cila në nenin 55, ndërsa e përforcon kërkesën për arritjen e kuorimit dhe vendimmarrjes në seancë plenare “me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit” për miratimin e ligjeve të cilësuar, parashikon edhe disa rregulla procedurale të ndryshme nga ato që zbatohen gjatë miratimit të ligjeve të zakonshme, konkretisht, koha e diskutimeve dhe koha në dispozicion gjatë shqyrtimit nën për nen, dyfishohen në rastin e ligjeve të cilësuar (nenet 48 dhe 75).
50. Në vështrim të këtyre rregullimeve, Gjykata vlerëson se procedura parlamentare për shqyrtimin dhe miratimin e ligjeve të cilësuar, ndjek rrjedhën e procedurës normale

ligjvënëse, të përcaktuar në Rregulloren e Kuvendit, e cila përfshin propozimin e ligjeve, shpërndarjen e projektligjeve, raportin e komisionit përgjegjës dhe mendimet e komisioneve të tjera, propozimin e amendamenteve, tërheqjen e nismës, shqyrtimin e projektligjit në seancë plenare, përfshi diskutimin në parim për projektligjin dhe shqyrtimin nën për nen të tij, radhën e votimit të amendamenteve dhe votimin në tërësi të projektligjit (*Pjesa II, Kreu I dhe II, nenet 68 -77*).

51. Krahës procedurës normale legjislativë, Gjykata konstaton se Rregullorja e Kuvendit, në nenin 28, përshkruan në mënyrë të detajuar rregullimin kushtetues të nenit 83, pikat 2, duke evidentuar një tërësi veprimesh procedurale që duhet të zbatohen gjatë shqyrtimit dhe miratimit të një projektligji me procedurë të përshpejtuar. Konkretisht, kërkesa e Këshillit të Ministrave ose e një të pestës së deputetëve, i paraqitet me shkrim Kryetarit të Kuvendit, i cili ia njofton Kuvendit në seancën plenare më të parë. Pas njoftimit të Kryetarit, dëgjohet një folës pro dhe një folës kundër për jo më shumë se 10 minuta. Kryetari i Kuvendit i paraqet Kuvendit për votim projektvendimin përkatës, në të cilin përcaktohet data e shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës, afati brenda të cilit mund të propozohen amendamente dhe data e shqyrtimit në seancë plenare. Konferenca e Kryetarëve mund të përcaktojë kohën e debatit në seancë plenare, duke respektuar rregullin e parashikuar në nenin 48, pika 3, të kësaj Rregulloreje, por në asnjë rast jo më pak se 10 minuta për çdo grup parlamentar. Afati, brenda të cilit duhet të shqyrtohet çështja në komision dhe në seancë plenare, nuk mund të jetë më pak se një javë nga data e paraqitjes së kërkesës nga Kryetari i Kuvendit në seancë plenare. Kuvendi nuk mund të shqyrtojë më shumë se tri projektligje me procedurë të përshpejtuar për programin 12-javor të punës së Kuvendit dhe një projektligj për programin 3-javor të punës së tij.
52. Përveç sa më sipër, Gjykata vëren se Rregullorja e Kuvendit, në Kreun IV “Procedura të veçanta”, parashikon në nenin 88 se këto procedura zbatohen, për aq sa është e mundur, edhe për shqyrtimin, midis të tjerash, të akteve normative me fuqinë e ligjit të nxjerra nga Këshilli i Ministrave, shqyrtimi i të cilave, në referim të nenit 26 të Rregullores, përfshihet automatikisht në programin e punës së Kuvendit.
53. Në vështrim të parashikimeve të mësipërme, Gjykata çmon se rregullat që zbatohen gjatë procedurave normale legjislativë janë thelbësisht të ndryshme nga ato të procedurave të përshpejtuara dhe, akoma më të dallueshme, nga ato që gjejnë zbatim për miratimin e akteve normative me fuqinë e ligjit. Gjykata vlerëson se dallimet konceptuale midis këtyre procedurave, apo edhe ndalimet përkatëse për zbatimin e tyre mbi një numër të caktuar ligjesh, kushtëzohet, veçanërisht, nga natyra e ligjeve, objekt miratimi, e përcaktuar në qëllimin dhe objektin e tyre.
54. Gjykata, në jurisprudencën e saj, është shprehur në mënyrë të vazhdueshme se ligjet e zakonshme nuk mund të trajtojnë çështje që janë parashikuar të trajtohen nga kodet apo ligjet organike. Nëse kushtetutëbërësi do të kishte dëshiruar një trajtim të njëjtë të tyre, neni 81, pika 2, i Kushtetutës nuk do të ekzistonte. Përkundrazi, hartuesit e Kushtetutës, pavarësisht se në formë, neni 81, pika 2, shkronja “a”, i Kushtetutës, është normë me natyrë procedurale, e përfshinë parashikimin kushtetues në fjalë, pasi në thelb ajo mbetet një dispozitë që synon mbrojtjen e institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta, për shkak të rëndësisë të fushave që rregullojnë ligjet e cilësuar, me qëllim për t’i bërë ato sa më të qëndrueshme, për të kërkuar një konsensus më të gjerë nga forcat politike të përfaqësuara në Kuvend dhe për të shmangur mundësinë që forca politike që ka shumicën, të mund të cenojë parime themelore për funksionimin e një shoqërie demokratike (*shih vendimet nr.25, datë 5.12.2008; nr.1, datë 12.01.2011, të Gjykatës Kushtetuese*). Për më tepër, respektimi i kriterit kushtetues “shumicë e cilësuar” është edhe në funksion të parimit të sigurisë juridike, parim që ka si kërkesë të domosdoshme faktin që ligjet në tërësi duhet të

- garantojnë qartësi, parashikueshmëri dhe kuptueshmëri për individin (*shih vendimin nr.23, datë 08.06.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).
55. Gjykata rithekson se respektimi i kritereve formale dhe materiale që vendos Kushtetuta, gjatë procedurës ligjvënëse përbën një domosdoshmëri në shtetin e së drejtës. Referimi i drejtpërdrejtë nga Kushtetuta i mënyrës së miratimit të ligjeve organike u jep atyre fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ato renditen pas Kushtetutës dhe para ligjeve të zakonshme të Kuvendit (*shih vendimet nr.19, datë 03.05.2007; nr.9, datë 23.03.2010; nr.23, datë 08.06.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).
56. Raporti midis ligjeve organike, ose të miratuara me një shumicë të cilësuar të Kuvendit, dhe ligjeve të zakonshme, ose të miratuara sipas rregullit të përgjithshëm, mund të shihet nga dy këndvështrime: si marrëdhënie midis burimeve të së drejtës, të vendosura në nivele të ndryshme në hierarkinë e normave - ligjet që miratohen me shumicë të cilësuar qëndrojnë më lart se ato të miratuara me shumicë të thjeshtë-, ose si një marrëdhënie e bazuar mbi parimin e shpërndarjes së kompetencës legjislative. Është, pikërisht, ky raport që përcakton rregullin se Kuvendi nuk mund të miratojë me “shumicë të thjeshtë” një ligj të ri ose shtesa në një ligj të mëparshëm, të cilat kërkojnë “shumicë të cilësuar”, sepse në këtë mënyrë ligjet që kërkojnë “shumicë të cilësuar” mund ta humbasin rëndësinë e tyre. Kjo gjë arsyetohet me faktin e thjeshtë se rendi juridik nuk përbëhet nga norma juridike të barasvlershme apo me të njëjtën fuqi juridike, përkundrazi ai është një sistem i shkallëzuar, ku normat e të drejtës renditen në bazë të fuqisë juridike që kanë (*shih vendimin nr.19, datë 03.05.2007, të Gjykatës Kushtetuese*).
57. Mbështetur në këto konsiderime, Gjykata rithekson se ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet treguar kujdes i veçantë që ato të mos prekin rregullimet që përfshihen natyrshëm në sferën ekskluzive të ligjeve organike, përndryshe ato do të binin në kundërshtim me nenin 81, pika 2, shkronja “a” të Kushtetutës (*shih vendimin nr.19, datë 03.05.2007; nr.9, datë 23.03.2010; nr.23, datë 08.06.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).
58. Duke iu rikthyer rastit konkret, Gjykata konstaton se Këshilli i Ministrave, përmes miratimit të aktit normativ me fuqinë e ligjit, ka sjellë ndryshimin e neneve 70 dhe 72 të ligjit nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”. Ky ligj, i cili është miratuar nga Kuvendi me propozimin e Këshillit të Ministrave, në mbështetje të neneve 81, pika 2, 83, pika 1, dhe 107 të Kushtetutës (preambula e ligjit), rregullon marrëdhënien juridike ndërmjet shtetit dhe nëpunësit civil dhe përcakton rregullat për administrimin e shërbimit civil (neni 1). Në fushën e veprimit të këtij ligji përfshihet çdo nëpunës civil, që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore, me përjashtim të disa kategorive të përcaktuara shprehimisht në nenin 2 të ligjit. Në kuptim të këtij ligji, nëpunës civil është personi që kryen funksionin për ushtrimin e autoritetit administrativ, publik, në bazë të aftësisë dhe profesionalizimit, i cili merr pjesë në formulimin dhe zbatimin e politikave, monitorimin e zbatimit të rregullave dhe procedurave administrative, sigurimin e ekzekutimit të tyre dhe ofrimin e mbështetjes së përgjithshme administrative për zbatimin e tyre (neni 4).
59. Gjykata konstaton se ligji nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”, nisur nga objekti dhe qëllimi, rregullon statusin e funksionarëve publikë. Për rrjedhojë, duke qenë një ligj, pjesë përbërëse e listës shteruese të ligjeve që parashikohen në shkronjën “e” të nenit 81, pika 2, të Kushtetutës, për miratimin e tij nevojiten tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Po ashtu, edhe në referim të rregullimit të nenit 83, pika 3, Kuvendit i ndalohej që një ligj të tillë ta miratojë me procedurë të përsheptuar.
60. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se i vetmi kuptim që marrin kërkesat procedurale dhe

lëndore të parashikuara shprehimisht në normat e mësipërme kushtetuese, është se rregullimi i statusit të funksionarëve publikë përbën një fushë, rregullimi i së cilës i rezervohet ekskluzivisht Kuvendit, i cili e realizon këtë kompetencë përmes miratimit të ligjit me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, nëpërmjet një procedure normale legjislative. Për rrjedhojë, shqyrtimi dhe miratimi i çdo çështjeje që përfshihet në sferën e rregullimit të këtij ligji, përbën vetëm rezervë të Kuvendit.

61. Gjykata vëren se dhënia fuqi të mëtejshme aktit normativ “Për nëpunësin civil”, të nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, në zbatim të kompetencës përjashtimore të përcaktuar në nenin 101 të Kushtetutës, përbën një kompetencë të Kuvendit, që konsiston në miratimin nëpërmjet një norme që ka të njëjtat vlera, pra me ligj. Në këtë kuptim, ligji që miraton Kuvendi, duke vlerësuar, formalisht dhe substancialisht, aktin normativ me fuqinë e ligjit, është instrumenti konvertues i të parit si ligj material në një ligj formal dhe, ky i fundit, nuk mund të jetë veçse ligj i thjeshtë. Bazuar në këtë karakteristikë të ligjit miratues të aktit normativ, Gjykata vlerëson se edhe çdo ndryshim që mund t’i bëhet ligjit “Për nëpunësin civil” në tërësi, ose dispozitave të veçanta të tij, nuk mund të arrihet nëpërmjet një ligji të thjeshtë, siç ka ndodhur në rastin konkret, por nëpërmjet një ligji të cilësuar, të miratuar në një procedurë normale nga Kuvendi, me të paktën tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij.
62. Në këto kushte, miratimi nga Kuvendi i aktit normativ me ligjin nr. 161/2013, pa respektuar kërkesat kushtetuese për miratimin e ligjeve të cilësuar dhe, për rrjedhojë, ndryshimi i ligjit nr. 152/2013, që rregullon një fushë që përbën rezervë të Kuvendit, bie ndesh me parashikimet kushtetuese të nenit 81/2 të Kushtetutës.
63. Gjykata vlerëson se transferimi i kompetencës legjislative Këshillit të Ministrave, që, përjashtimisht, të marrë masa të përkohshme në rast nevojë dhe urgjence, i nënshtrohet para së gjithash, kufizimeve kushtetuese, të cilat konsistojnë në kritere procedurale dhe po ashtu lëndore, të përcaktueshme nga natyra e marrëdhënies konkrete që kërkon rregullim. Në këtë kuptim, Gjykata çmon se për sa kohë Kuvendi nuk mund të delegojë pushtetin e tij ligjbërës, por ka detyrimin kushtetues të përmbushë kërkesat procedurale dhe lëndore për miratimin e ligjeve të cilësuar sipas nenit 81/2 dhe 83 të Kushtetutës, në raport me nenet 1, 2, 4, 7 dhe 116 të Kushtetutës, aq më pak Këshilli i Ministrave mund të ndërhyjë me akte normative me fuqinë e ligjit në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit.
64. Në kuptim të nenit 116 të Kushtetutës, hierarkia e burimeve të së drejtës, është një prej elementeve thelbësore që përcaktojnë formën e qeverisjes dhe që mbrojnë vlerat themelore të shtetit të së drejtës, ku pushteti ligjvënës ka rol primar. Në vendet që udhëhiqen nga parimi i ndarjes së pushteteve, pra edhe kompetencave të Parlamentit dhe Qeverisë në nxjerrjen e burimeve primare të së drejtës, miratimi i këtyre të fundit i përket organit të cilit pushteti i jepet direkt nga populli.
65. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se miratimi nga Kuvendi i aktit normativ në kapërcim të kritereve procedurale dhe lëndore të parashikuara nga Kushtetuta, përbën një të metë *in procedendo* të vetë ligjit. Ndonëse Kuvendi kishte detyrimin të zbatonte drejtpërdrejt kompetencën e parashikuar nga rregullimi kushtetues, ai ka mënjeluar normat kushtetuese, në kundërshtim me nenin 4, pika 3, të Kushtetutës.
66. Për këto arsye, Gjykata arrin në përfundimin se nxjerrja nga Këshilli i Ministrave i aktit normativ me fuqinë e ligjit, që rregullon çështje të rezervës së Kuvendit, dhe mosrespektimi nga ky i fundit i procedurës së parashikuar nga neni 81, pika 2, shkronja “e” dhe neni 83, pika 3, të Kushtetutës, vjen në kundërshtim me parimin e ndarjes dhe balancimit midis pushteteve, në kuptim të nenit 7 të Kushtetutës, si një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës, ku e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit.

8.3. Dilemat e GJK dhe kontradiktat në jurisprudencën e saj

Vendimi i GJK nr 5, dt. 05.02.2014 është i rëndësishëm jo vetëm për risitë dhe zhvillimin që solli në jurisprudencën tonë kushtetuese, por edhe për kontrastimin e vetë jurisprudencës së mëparshme të kësaj gjykate. Është interesante të theksohet se Pakica doli me opinionin e vet kundër vendimit të Gjykatës (nënkupto: shumicës). Pakica në këtë rast është 50% minus 1, pra 4 nga 9 anëtarë që ka GJK dhe pjesë e saj u bënë gjyqtarët Bashkim Dedja (kryetar i GJK) dhe Besnik Imeraj, Sokol Berberi, Fatos Lulo. Gjyqtari Sokol Berberi doli edhe me një vendim paralel. Qëndrimi bazë kundërshtues i pakicës ishte se kuadri kushtetues nuk pengon nxjerrjen e ANFL në fusha ligjore të rregulluara nga ligje të cilësuar. Shumica megjithatë, në vendimarrjen e vet në vendimin e GJK nr.5/2015 arriti në konkluzionin se KM nuk mund të ndërhyjë me ANFL në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit (*prg. 63 i vendimit*).

Nisur nga numri i konsiderueshëm i kësaj “pakice”, pjesë e të cilës ishte edhe vetë kryetari i GJK (*primus inter pares*), argumentat e sjella prej saj meritojnë të trajtohen, edhe për faktin se ato kanë referuar raste konkrete të verifikuara në të shkuarën, kur qeveria ka ndërhyrë më ANFL në rezervën ligjore të Kuvendit. I tillë është rasti i i konsideruar rezervë e Kuvendit, që cakton neni 12/3 i Kushtetutës²⁶⁰ sipas të cilit “*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 rezervë e kuvendit në fakt është dubluar në jo pak raste nga Qeveria përmes ANFL, sikurse ato paraqiten më poshtë:

- ANFL Nr.1, dt. 09.03.2003 “*Për vënien në dispozicion të hapësirës tokësore, detare dhe ajrore dhe dërgimin e një force ushtarake shqiptare në rajonin e Gjirit Persik, në kuadër të Koalicionit Ndërkombëtar të luftës kundër terrorizimit*”²⁶¹
- ANFL Nr.1, dt.25.05.2007 “*Për lejimin e hyrjes në territorin e RSH, të disa njësive të forcave ushtarake të SHBA, në kuadër të operacionit të masave të sigurisë për vizitën e presidentit Amerikan në Shqipëri*”²⁶².
- ANFL Nr.2, dt. 08.04.2008 “*Për dërgimin në Borsnjë-Hercegovinë të një grupi për asgjësimin e municioneve dhe eksploziveve të aforvace të armatosura të RSH, për të marrë pjesë në Operacinin “Althea” të BE*”²⁶³
- ANFL Nr.1, dt.02.04.2009 “*Për dërgimin e një kompanie të Forcave të Armatosura në Republikën e Çadit dhe në Republikën e Afrikës Qendrore, në kuadër të*

²⁶⁰ Ky nen ka mbetur i pandryshuar që nga fillimi, pavarësiht amendimeve të tekstit themeltar ndër vite. Shih versionin e konsoliduar të Kushtetutës 2016: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/10/kushtetuta-perditesuar-1.pdf>

²⁶¹ Botuar në Fletore Zyrtare 9/2003

²⁶² Botuar në Fletore Zyrtare 62/2017

²⁶³ Botuar në Fletore Zyrtare 52/2008

*kontributit të Republikës së Shqipërisë në misionin “MINURCAT” të Organizatës së Kombeve të Bashkuara”*²⁶⁴

- ANFL Nr.2, dt.29.04.2011 *“Për zhvillimin dhe pjesëmarrjen e forcave ushtarake të Britanisë së Madhe në stërvitjen e përbashkët detare-amfibe “Albanian Lion, 2011”*²⁶⁵
- ANFL nr.4, date 21.5.2013 *“Për zhvillimin dhe pjesëmarrjen e Forcave Ushtarake të Britanisë së Madhe në stërvitjen e përbashkët detare-amfibe “Albanian Lion, 2013”*²⁶⁶

Edhe pas amendimeve më të fundit kushtetuese²⁶⁷, në kuadër të Reformës në Drejtësi, neni 12 i Kushtetutës nuk pësoi ndryshime. Nisur nga jurisprudenca e re e Gjykatës Kushtetuese, e cila u kundërshtua nga Pakica me argumentin e mësipërm (i cili nuk u mor parasysh), në të ardhmen, *a-fortiori* nxjerrja e çdo ANFL sipas tipologjisë së mësipërme, do të duhej të ishte anti-kushtetuese. Ky konkluzion buron nga përcaktimi kushtetues se *“Vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë përfundimtare dhe të detyrueshme për zbatim”*²⁶⁸. Premisa e fillesës është tashmë e përmbushur nga interpretimet e reja të gjykatës kushtetuese dhe nga rënia në pakicë e atyre anëtarëve të saj që kanë argumentuar se Qeveria mund të hyjë në rezervën e Kuvendit.

Ka gjithsesi një terren të brishtë për të përmbysur këtë konkluzion, nëse, përmes një interpretimi të ri, do të hidheshin poshtë si jo-koherente interpretimet e shumicës, bashkë me interpretimin e pakicës dhe interpretimin paralel në Vendimin e GJK nr 5, dt. 05.02.2014. Ky interpretim i ri do të duhet të theksonte pak a shumë se ligjet që miratohen me shumicën e gjithë anëtarëve të Kuvendit nuk janë domosdoshmërisht ligje të rezervës ekskluzive të Kuvendit. Pavarësisht se Kushtetuta adreson në mënyrë eksplicite Kuvendin për këto lloj vendimarrjesh, sikurse ajo në rastin e nenit 12 të saj, Këshilli i Ministrave mund të ndërhyjë gjithsesi me ANFL, për shkak të cilësisë së kërkuar të votimit të këtyre lloj ligjeve (me shumicën e gjithë anëtarëve të Kuvendit). Logjikisht, një jurisprudencë e re e GJK mund të zhvillohet vetëm në këtë qasje, sa kohë që të gjithë opsionet e tjera tashmë janë të ezauruara. Nuk përjashtohet gjithsesi që vetë Gjykata Kushtetuese të kundërshtojë vetveten në një rast tjetër sa i takon konsiderimit të rezervës së Kuvendit në fushën e nenit 81/2.

²⁶⁴ Botuar në Fletore Zyrtare 38/2009

²⁶⁵ Botuar në Fletore Zyrtare 66/2011

²⁶⁶ Botuar në Fletore Zyrtare 86/2013

²⁶⁷ Ligji nr. 76/2016, datë 22.7.2016 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar

²⁶⁸ Neni 132, pika 1, ndryshuar me ligjin nr. 76/2016, datë 22.7.2016. Ne versionin fillestar ky nen ishte formuluar: “Vendimet e Gjykatës Kushtetuese kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare. Gjykata Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton”. Fjala e dytë është hequr pas ndryshimeve kushtetuese të vitit 2016 (shënim i autorit)

Një tjetër zgjidhje e ndërmjetme, do të ishte amendimi i vetë nenit 101 të Kushtetutës. Në një rast të tillë, kushtetutë-bërësi do të duhet të adoptonte ndryshime të cilat legjitmojnë ndërhyrjen me ANFL në rezervën e Kuvendit, qoftë kjo rezerva absolute (neni 12), rezerva e cilësuar (neni 81) apo e pa-cilësuar (neni 160), me kushte që ligji respektiv adoptues të merrte vota sikurse parashikohet për vetë ligjin në të cilin ANFL bën ndryshime.

Një tjetër problem që konfigurohet sa i takon rezervës së pacilësuar të Kuvendit, ka të bëjë edhe me ligjin për miratimin apo ndryshimin e buxhetit. Sipas nenit 160 të Kushtetutës, *(1) Gjatë vitit financiar Kuvendi mund të bëjë ndryshime në buxhet; (2) Ndryshimet në buxhet bëhen sipas procedurës së parashikuar për hartimin dhe miratimin e vetë buxhetit; (3) Shpenzimet e parashikuara me ligje të tjera nuk mund të ulen sa kohë që këto ligje janë në fuqi.* Kushtetuta shprehet gjithashtu në mënyrë eksplicite se *Kuvendi miraton buxhetin e ri brenda 3 muajve nga dita e mbarimit të vitit të kaluar financiar, përveçse në rastet e vendosjes së masave të jashtëzakonshme* (neni 158, paragrafi 3).

Në tekstin kushtetues nuk ka asnjë përcaktim të vetëm i cili të legjitimojë Qeverinë të mund të ndryshojë buxhetin që ka miratuar Kuvendi. Kjo nuk përmendet as si funksion dhe as si mundësi në tekstin e kushtetutës aktuale. Sigurisht kjo mund të interpretohet si lejim ose ndalim, por vetë gjykata jonë kushtetuese nuk e ka zhvilluar ende një jurisprudencë të sajën në sa i takon rezervës së pacilësuar e cila adresohet nga Ekzekutivi përmes kompetencës përjashtimore ligjvënëse.

Në jurisprudencën bashkëkohore të GJK haset si mendim pakice konsiderata se miratimi i Buxhetit, rrjedhimisht edhe ndryshimi i tij është një kompetencë ekskluzive e pushtetit legjislativ. ANFL që bëjnë ndryshime në Buxhetin e shtetit janë të shpeshta dhe mëse të zakonshme në praktikën ligjvënëse përjashtimore shqiptare. Ato janë trajtuar me hollësi edhe më poshtë në këtë punim doktoral. Në këtë pjesë vlen të theksohet se nuk ka akoma një jurisprudencë të GJK sa i takon ndërhyrjes me ANFL në fushën e rezervës së pashprehur të Kuvendit, ku përfshihet edhe miratimi i ligjit të buxhetit. GJK, në mëse një rast, ka pushuar gjykimin ndaj ankesave kundër ANFL që ndryshojnë buxhetin e shtetit nisur nga rrethana “e drunjtë” se vetë ligji për buxhetin, i cili ka pësuar ndryshime me ANFL, ka ezauruar efektet²⁶⁹. Kjo risjell në tryezën e punës jo vetëm çështjen e kushtetushmërisë kur qeveria ndërhyr në fushën e rezervës së pashprehur të Kuvendit, por edhe vetë efikasitetin e natyrës *ex-post* të gjykimit abstrakt kushtetues të akteve normative, ku përfshihen *ex vi termini* dhe ANFL dhe ligjet e tyre adoptuese. Në vlerësimin e autorit të këtij punimi doktoral, efikasiteti i gjykimit kushtetues është gjithmonë i munguar, ose në

²⁶⁹ Vendim i Gjykates Kushtetuese nr. 23 datë 16.04.2014 (V-23/14)

rastin më të mirë është i humbur në “garën” me efektet respektive që prodhojnë dekret-ligjet e përkohshme të pushtetit ekzekutiv.

Siç del në pah qartësisht edhe nga analiza e rasteve konkrete në këtë punim, GJK nuk ka mundur asnjëherë të ndërtojë një “argjaturë” juridike përpara “pëmbytjes” që mund të këtë provokuar një ANFL. Kjo nuk ka qenë thjesht një garë e humbur, por një garë e pamundur, pasi ajo zhvillohet në dy kohë të ndryshme. Mungesa e efikasitetit konstatohet jo vetëm në raport me parandalimin e efekteve negative, por në raport me garantimin e vetë parimit të ndarjes së pushteteve. Ky është një ndër konkluzionet bazë të këtij punimi doktoral.

Për t’u rikthyer edhe njëherë tek jurisprudenca e re që prodhoi VGJK 5/2014, në arsyetimin e saj, pakica ka sjellë si shembuj pro argumentimeve të saj raste të tjera të ndërhyrjes me ANFL në ligje të miratuara me shumicë të cilësuar, si në rastin e ANFL Nr. 101, dt. 05.03.1999, “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8449, dt 27.01.1999 “Për Kodin doganor të RSH”²⁷⁰. ANFL në fjalë bëri ndryshime në një numër të madh nenesh të Kodit Doganor²⁷¹, i cili është një ligj që hyn në rezervën e cilësuar të Kuvendit, konform përcaktimeve të nenit 81 të Kushtetutës. Rezulton se përmes kësaj ANFL u ndryshuan të paktën 44 nene të Kodit Doganor, përfshirë edhe hyrjen në fuqi të Kodit.

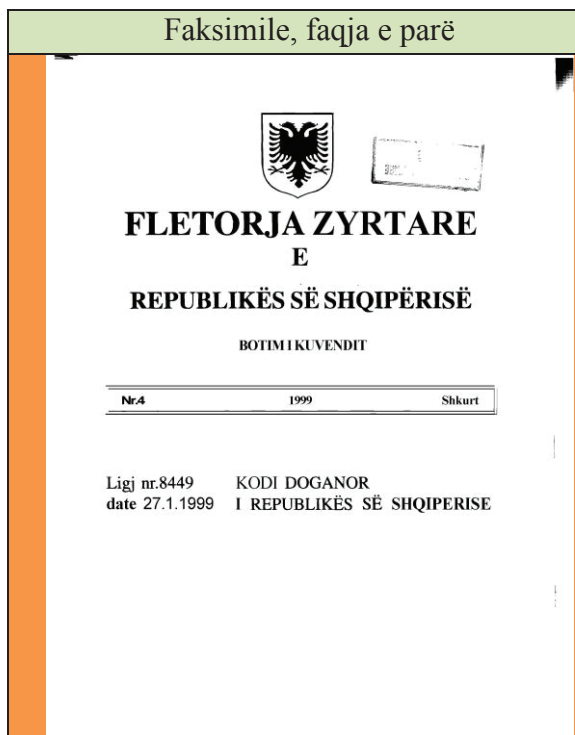
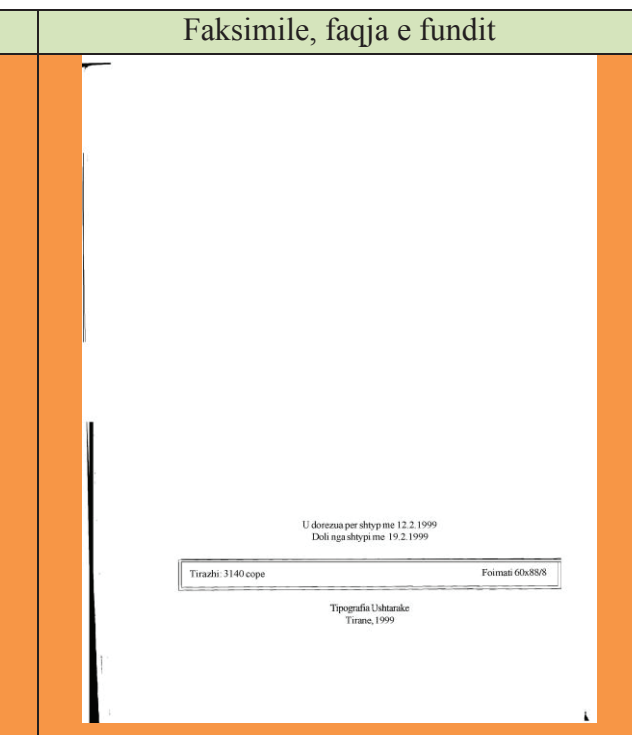
Vetë ligji Nr.8449, dt. 27.01.1999 u shpall me dekret nr 2312, datë 10.02.1999 të Presidentit të Republikës (Rexhep Meidani). Ligji është botuar në Fletore Zyrtare nr.4 të datës 19.02.1999²⁷². Duke marrë parasysh dispozitën e tij të fundit²⁷³, ai ka hyrë në fuqi në datën 05.03.2019 (ditë e premte). Ndërkohë, neni 44 i ANFL nr. 101/1999, përcaktonte shprehimisht se: “Neni 299 ndryshohet si vijon: Ky ligj hyn në fuqi në datë 15.04.1999”. Vetë ANFL 101/1999 ka hyrë në fuqi menjëherë, pra në datë 5.3.1999. Kjo do të thotë se ANFL ka hyrë në fuqi ditën kur edhe ligji vetë ligji 8449, dt. 27.1.1999 ka hyrë në fuqi. Edhe pse nuk ka një interpretim të gjykatës kushtetuese mbi këtë rast specifik, në gjykimin e autorit të këtij punimi doktoral, ANFL është nxjerrë jashtë afateve dhe efektet e prodhuara prej saj janë nul, pasi ligji që ajo ka synuar të vonojë për të hyrë në fuqi, kishte hyrë ndërkohë në fuqi. Vetë ANFL është pa objekt në një rast të tillë.

²⁷⁰ Botuar në Fletore Zyrtare dt 28.08.2000.

²⁷¹ Ligj Nr.8449, dt. 27.01.1999 “KODI DOGANOR I RSH”. Link: <http://www.dogana.gov.al/dokument/324/ligji-nr-8449-date-27-01-1999-per-kodin-doganor-te-republiken-e-shqiperise>

²⁷² Fletore zyrtare nr.4 të datës 19.02.1999 në fq.146 të saj përmban shënimin: “U dorezua per shtyp me 12.2.1999” dhe “Doli nga shtypi me 19.2.1999”.

²⁷³ Neni 299 “Ky ligj hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në fletore zyrtare” (shënim i autorit)

Faksimile, faqja e parë	Faksimile, faqja e fundit
	

Por surprizat e këtij rasti nuk përfundojnë këtu. Në dispozitat e fundit të ANFL 101/1999 vihet re ky formulim: “*Ky akt normativ ka fuqinë e ligjit, hyn në fuqi menjëherë dhe i shtrin efektet e tij duke filluar nga data 15.04.1999*”. Me siguri që në këtë formulim duhet të ketë një lapsus, pasi nuk mundet që një akt normativ të hyjë në fuqi menjëherë dhe njëkohësisht të hyjë edhe në një datë të mëvonshme, pra në 15.04.1999.

Nëse nuk do të ishte lapsus, ky do të ishte sërish një non-sens juridik i cili e vë në vëshirësi të madhe arsyen dhe logjikën²⁷⁴. Duke supozuar se redaktori ligjor i këtij akti normativ me fuqinë e ligjit ka dashur të shprehet se ai: “*hyn në fuqi menjëherë dhe i shtrin efektet deri në 15.04.1999*”, gjendemi sërish përpara një “muri” pasi në vetvete, ANFL nuk është se ka shtyrë vetëm kohën e futjes në fuqi të ligjit, por ka ndryshuar edhe 44 nene të Kodit doganor i cili sapo ishte miratuar nga Kuvendi me shumicë të cilësuar. Llogjikisht, këto ndryshime do të duhet të ishin efektive vetëm 41 ditë, kohë e cila përllogaritet nga data 5.3.1999 deri në datën 15.04.1999.

Nga hulumtimi i kujdesshëm i serisë së fletores zyrtare të vitit 1999, e cila u skanua e gjitha për efekt të këtij punimi doktoral nga Biblioteka Kombëtare, nuk rezulton të jetë botuar asnjë ligj adoptues për ANFL 101. Në kuadër të qëndrimeve që merr përsipër të artikulojë ky punim doktoral, kjo konsiderohet një e metë serioze si e procesit legjislativ përjashtimor

²⁷⁴ ANFL 101/1999 është firmosur nga kryeministri Pandeli Majko (shënim i autorit)

të iniciuar nga dega e ekzekutivit, ashtu edhe nga vetë Legjislativi, i cili nuk ka vepruar në përputhje me detyrimin kushtetues që përmban për të neni 101, por edhe vetë neni 81. Sa i takon disponimit me ANFL në fushën e rezervës së Kuvendit, vetë GJK ka bërë interpretimet e saj të mevonshme në VGJK 5/2015.

Vetë Kuvendi është mbledhur për të disponuar me ligj 8473, dt. 14.04.1999 “*Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8449, date 27.1.1999 “Kodi Doganor i RSH”*”²⁷⁵. Këto ndryshime ligjore nuk ishin asnjë gjë më shumë se sa vetë ndryshimet e 44 neneve të cilat ishin bërë me ANFL 101/1999. Ligji në fjalë ka hyrë në fuqi menjëherë²⁷⁶. Në asnjë nen të këtij ligji (32 gjithsej) nuk përmendet fjala akt normativ me fuqinë e ligjit.

Në kuptimin e një matematike kalendarike, ligji për ndryshime në Kodin Doganor ka hyrë në fuqi vetëm një ditë para se të shterronin efektet e ANFL 101/1999. Megjithatë kjo nuk e ndryshon faktin që Ekzekutivi “rrëmbeu” kompetencën e Kuvendit, në fushën e rezervës së tij ekskluzive dhe për me tepër, Kuvendi nuk bëri asgjë për të ri-afirmuar supremacinë e tij ligjvënëse përmes ligjit adoptues të një ANFL me natyrë normative të përkohshme.

Është interesante nga ana tjetër të shohësh se si pakica në VGJK 5/2104 ka zgjedhur këtë ANFL kaq të diskutueshme për të mbrojtur argumentin e saj se *ushtrimi, në mënyrë përjashtimore, i kompetencës ligjvënëse nga KM-ja, në fusha të caktuara ligjore, në kuptim të neneve 101 dhe 116/1, germa “c”, nuk kufizohet nga shumica e kërkuar nga Kushtetuta për miratimin e ligjeve që rregullojnë këto fusha*²⁷⁷. Sipas pakicës, nga pikëpamja materiale, një ANFL që bën një rregullim ligjor të caktuar mund të bjerë ndesh edhe me një ligj të miratuar me shumicë të cilësuar.

Raste të tilla ka patur në të shkuarën. Konkretisht, ANFL nr. 03, datë 01.08.2012 “*Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar*”, parashikonte në nenin 3 se gjykatat e shkallës së parë nuk mund të kryenin pezullimin e urdhrit të ekzekutimit. Ky ndalim binte në kundërshtim me dispozitat e Kodit të Procedurës Civile që ia japin gjykatës këtë kompetencë. Kodi i Procedurës Civile është një ligj i miratuar me 3/5 e anëtarëve të Kuvendit²⁷⁸, pra një ligj i miratuar me shumicë të cilësuar²⁷⁹.

²⁷⁵ Fletore zyrtare nr 12, Prill, 1999. U dorezua për shtyp me 16.4.1999, Doli nga shtypi me 16.4.1999

²⁷⁶ Shpallur me dekretin nr.2348, date 15.4.1999 të Presidentit të Republikës, Rexhep Meidani

²⁷⁷ Vendimi i GJK, nr 5, dt. 05.02.2014/Mendim Pakice, germa “ç”, fq. 37.

²⁷⁸ Sipas nenit 81, paragrafi 2, shkronja “d” të Kushtetutës

²⁷⁹ Vendimi i GJK, nr 5, dt. 05.02.2014/Mendim Pakice, germa “d”

Në vendimin e saj nr. 1, datë 06.02.2013, GJK e ka gjetur në përputhje me Kushtetutën ANFL nr. 3/2012 *“Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm...”*²⁸⁰. Pakica në këtë rast e ka sjellë këtë shembull në favor të argumentit të mbrojtur prej saj se Qeveria edhe më parë ka disponuar me ANFL edhe në fushën e rezervës ligjore të Kuvendit sipas përcaktimit të nenit 81²⁸¹ dhe se GJK nuk e ka konsideruar si shkelje këtë praktikë.

E vërteta është se në praktikën pararendëse për kontrollin e kushtetutshmërisë së ANFL, pra para VGJK 5/2014, ankimesit kanë ngritur pretendime të posaçme për shfuqizim të ANFL për shkak të shkeljes së rezervës së Ligjvënësit dhe të burimeve të hierarkisë së normës (neni 116 i Kushtetutës. Konkretisht, në VGJK nr. 1/2013, Kërkuesi²⁸², në paragrafin 5.1 të formulimit të ankesës së tij ka arsyetuar se *“Rregullimi i këtij problemi social me akt normativ dhe jo me ligj vjen në kundërshtim me nenin 116 të Kushtetutës që përcakton hierarkinë e burimeve të së drejtës, si një nga elementet e shtetit të së drejtës”*²⁸³.

Për arsye që mbeten me të, Gjykata Kushtetuese nuk është ndalur më tej të elaborojë qëndrimin e saj për këtë pretendim të kërkuesit. Në paragrafin 54 të vgjk n3 1/2013 thuhet shprehimisht se: *“Në vështrim të sa më sipër, Gjykata çmon se, përderisa nuk vëren cenim të parimeve kushtetuese si siguria juridike, parimi i mosdiskriminimit dhe parimi i proporcionalitetit, siç pretendon kërkuesi, ky i fundit nuk legjitimohet për të kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së aktit (ligjit) në vështrim të neneve 7 dhe 116 të Kushtetutës (shih vendimin nr.4, datë 23.02.2011 të Gjykatës Kushtetuese).*

Siç kuptohet nga rastet e sjella më sipër, jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese ka patur një prirje për t’i qëndruar larg interpretimeve rreth këtij problemi deri në jurisprudencën e saj të re që caktoi me vendimin e saj nr. 5/2014. Ky i fundit shterroi përfundimisht interpretimet lidhur me ANFL që nxirren në fushën e rezervës së cilësuar të Kuvendit që pëshkruan neni 81 i Kushtetutës, duke i cilësuar ato anti-kushtetuese.

²⁸⁰ Paragrafi 55 i VGJK nr. 1, datë 06.02.2013 thotë: *“Në përfundim, Gjykata, bazuar në analizën në tërësi të pretendimeve të kërkuesit, vlerëson se akti normativ (ligji) nuk bie në kundërshtim me kërkesat e neneve 15, 17, 18, 101 të Kushtetutës; të neneve 6 dhe 8 të KEDNJ-së dhe të nenit 1 të Protokollit shtesë të KEDNJ-së; të neneve 2 dhe 11 të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore. Për këto arsye, kërkesa e kërkuesit për shfuqizimin e aktit (ligjit) objekt shqyrtimi, si të papajtueshëm me Kushtetutën dhe KEDNJ-në, është e pabazuar dhe, për rrjedhojë, duhet rrëzuar.”*

²⁸¹ Në këtë rast pakica referon konkretisht pikën “d” të nenit 81 të Kushtetutës, sipas të cilit, edhe Kodet janë rezerve ligjore e Kuvedit, në kuptimin e ligjive që miratohen me 3/5 e gjithë anëtarëve të Kuvendit (shënim i autorit)

²⁸² Kërkuesi është Shoqata e Qiramarrësve në shtëpitë shtetërore ish-pronë private.

²⁸³ Shih, pika 5.1 deri 5.4 e VGJK nr. 1, datë 06.02.2013. Burimi: faqja zyrtare e GJK.

http://www.gjk.gov.al/include_php/previewdoc.php?id_kerkesa_vendimi=1314&nr_vendim=1

KAPITULLI IX

REZERVA E PACILËSUAR E KUVENDIT DHE LIGJBËRJA EKZKUTIVE NË FUSHËN E BUXHETIT

9.1 Objekti i gjykimit kushtetues gjatë shqyrtimit të ANFL

Pas vendimit të rëndësishëm të GJK nr 5/2014, çështja e ANFL që nxirren në rezervën e Kuvendit është ngritur sërish si pjesë e një padie në GJK. Konkretisht, po në vitin 2014, objekt i shqyrtimit kushtetues u bë kërkesa për shfuqizimin e *ANFL nr. 6, datë 04.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 ‘Për buxhetin e vitit 2013’”*. Sipas kërkesve²⁸⁴, neni 160 i Kushtetutës, që përbën rezervë ligjore të pashprehur, ka parashikuar mënyrën se si miratohen ndryshimet në buxhetin e shtetit dhe, *a fortiori*, përjashton mundësinë që kjo fushë të rregullohet me një ANFL, duke dashur t’ia rezervojë vetëm parlamentit veprimtarinë e drejtimit politik që lidhet me aktin e buxhetit²⁸⁵.

Në këtë rast, GJK pushoi gjykimin (shih VGJK 23/2014²⁸⁶), me arsytimin se ANFL nr. 6/2013 dhe ligji miratues i tij i kishin përfunduar efektet e tyre²⁸⁷. Argumenti që ka gjetur gjykata Kushtetuese për pushimin e kësaj çështje shumë të rëndësishme, shkon në favor të hipotezës që ngre ky punim shkencor, sipas së cilës, në rastin e kontrollit abstrakt të ANFL, efektshmëria kompromentohet në substancë për shkak të natyrës *ex-post* të gjykimit *abstrakt* kushtetues. Në rastin konkret, për shkak të humbjes së afateve është shënuar një minus i rëndësishëm në inventarin *res-judicata* të GJK në tematikën e kushtetutshmërisë së ANFL. Këto të fundit, frekuencën më të lartë të tyre e shënojnë pikërisht në sferën e vendimarrjes së Kuvendit për buxhetin. Baza interpretative për “mungësë objekti” është siguruar apo më mirë sugjeruar në vendimin e parë të GJK mbi këtë tematikë, pikërisht VGJK 24/2006, kritika e të cilit u shterrua në kapitullin më sipër. Në vendimin në fjalë

²⁸⁴ një grup prej 31 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë, pika 7 e VGJK nr.23/2014

²⁸⁵ Paragrafi 7.4 i VGJK nr.23/2014

²⁸⁶ Me objekt: “Shfuqizimi, si i papajtuësishëm me Kushtetutën, i aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr. 6, datë 04.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 ‘Për buxhetin e vitit 2013’”.

Shfuqizimi, si i papajtuësishëm me Kushtetutën, i ligjit nr. 166/2013, datë 24.10.2013 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 6, datë 04.10.2013 të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 ‘Për buxhetin e vitit 2013’”.

²⁸⁷ Paragrafi i 23 i VGJK, nr. 23 datë 16.04.2014. shoh po aty (fq.13) edhe dispozitivin e vendimit në fjalë. Burimi: faqja zyrtare e GJK.

mbeti i pashterruar interpretimi edhe për rastet e ndërhyrjes me ANFL në fushën e kompetencave të pushtetit vendor, me të njëjtin pretendim juridik të mungësës së objektit. Me pushimin e kësaj çështjeje, GJK nuk ka prodhuar jurisprudencë të re (apo të posaçme) për ANFL që nxirren në fushën e rezervës së pashprehur (të pacilësuar) të Kuvendit. Megjithatë, përmes mos-veprimit, ajo mund të ketë thelluar kontradiktat me jurisprudencën e vendosur prej saj në vendime të mëparshme. Konkretisht, në VGJK nr. 1, datë 06.02.2013, ku objekt shqyrtimi ishte ANFL nr. 3/2012 *“Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm...”*²⁸⁸, GJK rrëzoi kërkesën²⁸⁹. Në paragrafin 22 të vendimit të saj, ajo *“vlerësonte se akti normativ është nxjerrë në kushtet e nevojës dhe urgjencës.”*. Edhe pse ANFL në fjalë kishte shterruar efektet ndërkohë, GJK e mori atë në shqyrtimin gjyqësor. Kjo është evidente pasi e ka vlerësuar ANFL në terma të para-kushteve nevojës dhe urgjencës që duhet të ekzistojnë për nxjerrjen e saj.

Kurse në Vendimin 23/2014, për të njëjtin objekt GJK ka interpretuar ndryshe; konkretisht, objekt i shqyrtimit kushtetues në këtë rast ishte shfuqizimi i ANFL nr. 6, datë 04.10.2013 *“Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 ‘Për buxhetin e vitit 2013’”*. Në dispozitivin e vendimit të saj, GJK nuk konstaton mungesën e objektit për kërkesën e paraqitur nga kërkuesit për pezullimin dhe më pas shfuqizimin si ankushtetues të ANFL nr 3/2012., pasi kjo e fundit i kishte shterruar efekte dhe nuk ekzistonte më.

Sikurse konstatohet nga shembujt e sjella në analizë, identifikimi i objektit në shqyrtim kushtetues përfaqëson një vështirësi më vete në rastin e shqyrtimit abstrak ex-post të ANFL. Në këtë rast, inkoherenca nuk është vetëm në cilësinë e interpretimit, por në *“aftësinë për të gjetur”* objektin e shqyrtimit kushtetues. GJK ka prodhuar dy qasje, apo dy diskrecione kontradiktore, siç kuptohet fare lehtë në shembujt e evidentuar më sipër; në njërin ajo mund të pushojë një çështje nëse ANFL ka shterruar afatet (VGJK 24/2016), kurse në një rast tjetër identik ajo mund të vijojë të ushtrojë kontrollin abstrakt kushtetues (VGJK 1/2013 e te tjerë). Nuk ka ende një interpretim përfundimtar të Gjykatës sonë Kushtetuese sa i takon disponimit më ANFL në fushën e rezervës së pashprehur të Kuvendit, në rastin konkret të buxhetit, edhe pse ANFL që ndërhyjnë në këtë kompetencë ka shumë. Ky punim doktoral sugjeron se këto ANFL janë kthyer në procedurë rutinë, sikurse mund të kuptohet nga të dhënat sasiore që do të paraqiten më posht

²⁸⁸ Paragrafi 55 i VGJK nr. 1, datë 06.02.2013 thotë: *“Në përfundim, Gjykata, bazuar në analizën në tërësi të pretendimeve të kërkuesit, vlerëson se akti normativ (ligji) nuk bie në kundërshtim me kërkesat e neneve 15, 17, 18, 101 të Kushtetutës; të neneve 6 dhe 8 të KEDNJ-së dhe të nenit 1 të Protokollit shtesë të KEDNJ-së; të neneve 2 dhe 11 të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore. Për këto arsye, kërkesa e kërkuesit për shfuqizimin e aktit (ligjit) objekt shqyrtimi, si të papajtueshëm me Kushtetutën dhe KEDNJ-në, është e pabazuar dhe, për rrjedhojë, duhet rrëzuar.”*

²⁸⁹ Kërkesw: *Për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, të aktit normativ nr.03, datë 01.08.2012...*

9.2. Ndryshimi i buxhetit me ANFL dhe jurisprudenca kushtetuese

Praktika e ndryshimit apo shtesave në buxhetin e shtetit rezulton se përsëritet thuajse çdo vit në mënyrë të rregullt. kryesisht më mes të vitit fiskal dhe në fund të tij. Ky fakt sugjeron se përmes ANFL kemi të bëjmë me një marrje permanente të kompetencës së Kuvendit nga Këshilli i Ministrave në fushën e rezervës ligjvënëse për buxhetin e shtetit. Bie në sy gjithashtu edhe një lloj “konsent-i” nga vetë Kuvendi që kjo marrje kompetencash të konsiderohet normale. Në kuadër të këtij punimi daktoral janë evidentuar të plota ANFL të cilat nxirren në lëmin e kompetencës lëndore të Kuvendit që përcakton neni 160 i Kushtetutës:

Tabela. 3

1. Akt normativ me fuqinë e ligjit: nr. 3, datë 2.12.1999 “Për një ndryshim në ligjin nr. 8516, datë 22.7.1999 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8439, datë 29.12.1998 ‘Për buxhetin e shtetit të vitit 1999’”;
2. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 6, datë 3.9.2001 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8718, datë 19.12.2000 ‘Për buxhetin e shtetit të vitit 2001’”;
3. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 27.11.2006 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9464, datë 28.12.2005 ‘Për buxhetin e shtetit të vitit 2006’”;
4. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 19.12.2007 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9645, datë 27.11.2006 ‘Për buxhetin e shtetit të vitit 2007’”;
5. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 7, datë 15.12.2008 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9836, datë 26.11.2007 ‘Për buxhetin e shtetit të vitit 2008’”;
6. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 10, datë 23.12.2009 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 10025, datë 27.11.2008 ‘Për buxhetin e shtetit të vitit 2009’”;
7. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 6, datë 22.12.2010 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 10190, datë 26.11.2009 ‘Për buxhetin e vitit 2010’”;
8. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 4, datë 14.12.2011 “Për një ndryshim në ligjin nr.10355, datë 2.12.2010 ‘Për buxhetin e vitit 2011’”.
9. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 1, datë 29.07.2015 “Për disa ndryshime në ligjin nr.160/2014, “Për buxhetin e vitit 2015”.
10. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 3, datë 28.12.2015 “Për disa ndryshime në ligjin 160/2014 ‘Për buxhetin e vitit 2014’”.
11. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 1, datë 29.07.2016 “Për disa ndryshime në ligjin 147/2015 ‘Për buxhetin e vitit 2016’”.
12. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 16.12.2016, “për disa ndryshime në ligjin nr. 147/2015, “Për buxhetin e vitit 2016’””, të ndryshuar
13. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 16.8.2017 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 130/2016, “Per buxhetin e vitit 2017”
14. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 3, datë 6.11.2017 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 130/2016, “Për buxhetin e vitit 2017’””, të ndryshuar.
15. Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 1, datë 26.7.2018 për disa ndryshime në ligjin nr. 109/2017, “Për buxhetin e vitit 2018”

Ajo që bën përshtypje është ANFL që nxirren në mes të vitit fiskal, përgjithësisht përkojnë me muajin Korrik-Gusht, kohë në të cilën Kuvendi është i shpërndarë. Nga hulumtimet e realizuar nga ky punim doktoral, rezulton se koha më e shkurtër për miratimin dhe kthimin në ligj të zakonshme të një ANFL që bën ndryshime në buxhet është 7 ditë. Rasti konkret është Ligji Nr.9857, datë 26.12.2007 “Për miratimin e Aktit Normativ, me Fuqinë e Ligjit, Nr.2, Datë 19.12.2007 të Këshillit Të Ministrave "Për disa Ndryshime në Ligjin Nr.9645, Datë 27.11.2006 "Për Buxhetin e Shtetit të Vitit 2007", të ndryshuar". Tabela më poshtë sjell në renditje kronologjike të gjitha ANFL të cilat kanë bërë ndërhyrje në Buxhet që nga momenti i miratimit të Kushtetutës së 1998-ës e deri në mesin e vitit 2018. Vlen të theksohet se ANFL i parë në Republikën IV që u themelua me Kushtetutën e re të 98-ës ka qenë pikërisht për disa ndryshime në buxhetin e shtetit.

Tabela nr. 4

Data e nxjerrjes se ANFL	Data e ligjit adoptues	Diferenca në ditë
Akt normativ me fuqinë e ligjit Nr. 790, datë 24.12.1998	LIGJ Nr.8441, DATE 13.1.1999 PER MIRATIMIN E VENDIMIT (AKT NORMATIV ME FUQINE E LIGJIT) NR.790, DATE 24.12.1998 TE KESHILLIT TE MINISTRAVE "PER NJE NDRYSHIM NE LIGJIN NR.8283, DATE 3.2.1998 "PER BUXHETIN E SHTETIT TE VITIT 1998"	20
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 3, datë 2.12.1999	LIGJ Nr.8559, datë 22.12.1999 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV ME FUQINË E LIGJIT TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE NR.3, DATË 2.12.1999 "PËR NJË NDRYSHIM NË LIGJIN NR.8516, DATË 22.7.1999 "PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR.8439, DATË 29.12.1998 PËR BUXHETIN E SHTETIT PËR VITIN 1999"	20
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 6, datë 3.9.2001	LIGJ Nr.8814, datë 20.9.2001 "PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV ME FUQINË E LIGJIT, NR.6, DATË 3.9.2001 TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE "PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR.8718, DATË 19.12.2000 "PËR BUXHETIN E SHTETIT TË VITIT 2001""	17
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 27.11.2006	LIGJ Nr. 9670, datë 18.12.2006 "PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR. 2, DATË 27.11.2006 TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE "PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 9464, DATË 28.12.2005 "PËR BUXHETIN E SHTETIT TË VITIT 2006", TË NDRYSHUAR	21
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 19.12.2007	LIGJ Nr.9857, datë 26.12.2007 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR.2, DATË 19.12.2007 TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE "PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR.9645, DATË 27.11.2006 "PËR BUXHETIN E SHTETIT TË VITIT 2007", TË NDRYSHUAR"	7
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 7, datë 15.12.2008	LIGJ Nr.10048, datë 24.12.2008 “PËR MIRATIMIN E AKTIT	9

	NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR. 7, DATË 15.12.2008, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR.9836, DATË 26.11.2007 “PËR BUXHETIN E SHTETIT TË VITIT 2008”, TË NDRYSHUAR”	
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 10, datë 23.12.2009	LIGJ Nr.10225, datë 4.2.2010 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR.10, DATË 23.12.2009 TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 10025, DATË 27.11.2008 “PËR BUXHETIN E VITIT 2009”, TË NDRYSHUAR”	43
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 6, datë 22.12.2010	LIGJ Nr.10368, datë 17.1.2011 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR.6, DATË 22.12.2010, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE “PËRDISA NDRYSHIME DHE SHTESA NË LIGJIN NR. 10 190, DATË 26.11.2009 “PËR BUXHETIN E VITIT 2010”, TË NDRYSHUAR”	26
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 4, datë 14.12.2011	LIGJ Nr.10496, date 22.12.2011 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR.4, DATË 14.12.2011 TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE “PËR NJË NDRYSHIM NË LIGJIN NR.10 355, DATË 2.12.2010 “PËR BUXHETIN E VITIT 2011”, TË NDRYSHUAR”	8
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 1, datë 29.07.2015	LIGJI NR. 94/2015, dt. 10.09.2015 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV ME FUQINË E LIGJIT NR. 1, DATË 29.07.2015, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE «PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 160/2014 ‘PËR BUXHETIN E VITIT 2015’»”.	44
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 3, datë 28.12.2015	LIGJ Nr. 2/2016, datë 21.1.2016 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR. 3, DATË 28.12.2015, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 160/2014 “PËR BUXHETIN E VITIT 2015””, TË NDRYSHUAR	25
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 1, datë 29.07.2016	LIGJ Nr. 85/2016, datë 08.09.2016 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR. 1, DATË 29.7.2016, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 147/2015, “PËR BUXHETIN E VITIT 2016””	41
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 16.12.2016,	LIGJ Nr. 1/2017, datë 26.1.2017 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT NR. 2, DATË 16.12.2016, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 147/2015, “PËR BUXHETIN E VITIT 2016””, TË NDRYSHUAR”	41
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 2, datë 16.8.2017	LIGJ Nr. 92/2017, dt. 29.9.2017 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR. 2, DATË 16.8.2017, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 130/2016 “PËR BUXHETIN E VITIT 2017”	44

Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 3, datë 6.11.2017	LIGJ Nr. 110/2017, datë 14.12.2017 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR. 3, DATË 6.11.2017, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, “PËR DISA NDRYSHIME DHE SHTESA NË LIGJIN NR. 130/2016, “PËR BUXHETIN E VITIT 2017”, TË NDRYSHUAR”.	38
Akt normativ me fuqinë e ligjit nr. 1, datë 26.7.2018	LIGJ Nr. 56/2018, datë 6.9.2018 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR. 1, DATË 26.7.2018, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 109/2017, ‘PËR BUXHETIN E VITIT 2018’”	42

Në jurisprudencën e GJK tonë kushtetuese gjen vendime në të cilat arsyetohet pushimi i gjykimit për shkak të mungesës së objektit kohor (akti nuk ekziston më momentin e aktivizimit të kontrollit kushtetues). Në rastin e ANFL që bëjnë ndërhyrje në buxhet, edhe vetë buxheti i vitit para-rendës nuk ekziston më kur GJK mblidhet për të marrë në shqyrtim rastin. Në të paktën 5 raste rezulton se Kuvendi ka miratuar ANFL që bëjnë ndryshime në Buxhetin e Shtetit, pasi vetë ligji për buxhetin nuk ekzistonte më, sikurse faktohet nga të dhënat e prezantuara në tabelën nr. 5:

Tabela nr. 5

1. LIGJ Nr.8441, DATE 13.1.1999 “PER MIRATIMIN E VENDIMIT (AKT NORMATIV ME FUQINE E LIGJIT) NR.790, DATE 24.12.1998 TE KESHILLIT TE MINISTRAVE "PER NJE NDRYSHIM NE LIGJIN NR.8283, DATE 3.2.1998 "PER BUXHETIN E SHTEJIT TE VITIT 1998"
2. LIGJ Nr.10225, datë 4.2.2010 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR.10, DATË 23.12.2009 TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 10025, DATË 27.11.2008 “PËR BUXHETIN E VITIT 2009”, TË NDRYSHUAR”
3. LIGJ Nr.10368, datë 17.1.2011 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR.6, DATË 22.12.2010, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE “PËRDISA NDRYSHIME DHE SHTESA NË LIGJIN NR. 10 190, DATË 26.11.2009 “PËR BUXHETIN E VITIT 2010”, TË NDRYSHUAR”
4. LIGJ Nr. 2/2016, datë 21.1.2016 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR. 3, DATË 28.12.2015, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 160/2014 “PËR BUXHETIN E VITIT 2015””, TË NDRYSHUAR
5. LIGJ Nr. 1/2017, datë 26.1.2017 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT NR. 2, DATË 16.12.2016, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 147/2015, “PËR BUXHETIN E VITIT 2016””, TË NDRYSHUAR”

Në këtë punim nuk do të ndalemi për të trajtuar hollësisht debatin nëse legjitimohet apo jo Ekzekutivi të disponojë me ANFL në fushën e rezervës së pashprehur të Parlamentit. Ajo që vlen të theksohet në terma të doktrinës është se një pjesë e konstitucionalistëve e konsiderojnë miratimin e buxhetit dhe ndryshimet që ai pëson gjatë vitit ushtrimor si një kompetencë të patjetërsueshme të pushtetit legjislativ. Vetë maksima politologjike sipas së cilës parlamenti i parë u formua enkas për të kaluar buxhet, që do të thotë se funksioni parlamentar dhe miratimi i buxhetit janë sinonime të njëra-tjetrës. Në jurisprudencën tonë kushtetuese, qëndrimet janë të ndara edhe mes vetë trupës vendimarrësve të GJK, sa i takon interpretimit përfundimtar të ushtrimit të kompetencave ligjvënëse përjashtimore në fushën e ligjit të Buxhetit. Mëse njëherë, ANFL që bëjnë ndryshime në buxhet, janë bërë objekt ankimi në GJK. Në vendimin nr. 23 datë 16.04.2014²⁹⁰, GJK vlerësoi se, *në kushtet kur akti normativ nr. 6/2013 dhe ligji miratues i tij, objekt i gjykimi kushtetues, i kishin përfunduar efektet e tyre, gjykimi i kësaj çështjeje në Gjykatën Kushtetuese duhej të pushohej*. Në mendimin e pakicës megjithatë u arsyetua se GJK duhet të adresojë me një interpretim përfundimtar, me fuqi detyruese të përgjithshme kushtetutshmërinë e ANFL që bëjnë ndryshime në buxhetin e shtetit dhe konkretisht përputhshmërinë e tyre me nenin 160 të Kushtetutës²⁹¹. Tre gjyqtarët që kanë dalë në pakicë në arsyetimin e VGJK nr. 23 datë 16.04.2014 kanë theksuar²⁹² se “*Nisur nga fuqia detyruese e vendimeve të kësaj Gjykate si dhe nga rëndësia e veçantë që merr instituti i aktit normativ dhe përdorimi i këtij instrumenti nga ana e Qeverisë, me qëllim respektimin dhe mbrojtjen e parimeve të lartpërmendura (shih paragrafin 4), jemi të mendimit se marrja në shqyrtim e kushtetutshmërisë së aktit normativ dhe e ligjit miratues, edhe pse nuk do të kishte efekte të drejtpërdrejta në rastin konkret, në këndvështrim të standardeve kushtetuese, paraqet interes si në rregullimin e disiplinës ligjore objekt shqyrtimi për të ardhmen ashtu edhe në konsolidimin e mëtejshëm të jurisprudencës së kësaj Gjykate në këtë aspekt.*” Në funksion të hipotezës bazë që nge ky punim doktoral mund të pohohet se, bazuar në evidenca, GJK nuk ka zhvilluar një jurisprudencë mirëfilli sa i takon ndërhyrjes me ANFL në fushën e rezervës së Kuvendit për të miratuar buxhetin dhe/ose ndryshimet e tij. Një nga faktorët që kanë ndikuar negativisht në mos-zhvillimin e një jurisprudence të posaçme në këtë tematikë ka të bëjë me vetë mungesën e eficiencës dhe efektivitetit të gjykimit kushtetues, për shkak të natyrës ex-post; koha ka deligjitimuar gjykimin kushtetues, pasi kur ky i fundit është aktivizuar, ANFL që bënin ndërhyrje në buxhet si dhe vetë ligji për buxhetin i kishin shterruar efektet e tyre juridike.

²⁹⁰ Me objekt “Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr. 6, datë 04.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 ‘Për buxhetin e vitit 2013’” dhe ligjit adoptues 166/2013...

²⁹¹ Shih arsyetimin paralel të gjyqtarës së GJK Altina Xhoxhaj si dhe arsyetimin e pakicës, të përbërë nga treshja: Bashkim Dedja (kryetar), Fatos Lulo, Vladimir Kristo (anëtarë), në VGJK nr. 23 datë 16.04.2014

²⁹² Paragrafi 6, Mendimi I pakicës, VGJK nr. 23 datë 16.04.2014 (V-23/14) e pwrbrw nga Bashkim Dedja (kryetar), Fatos Lulo, Vladimir Kristo (anëtarë).

KAPITULLI X

FORMALIZIMIT ME LIGJ TË PËRHERSHËM I ANFL

10.1. ANFL dhe hierarkia e burimeve të së drejtës

Një tjetër zhvillim pozitiv i jurisprudencës kushtetuese në rastin e VGJK 5/2014 është vlerësimi i kushtetutshmërisë së ligjeve adoptuese të ANFL si përsa i takon përputhshmërisë së vetë atyre me normën kushtetuese, ashtu edhe lidhur me një pjesë të aspekteve formale të miratimit të tyre.

Në *rastin specifik* që analizohet këtu (VGJK 5), GJK ka interpretuar mardhënien që krijon ligji adoptues i një ANFL me parimin kushtetues të hierarkisë së burimeve të së drejtës, të përcaktuar në nenin 116 të kushtetutës. Sipas interpretimeve përfundimtare të GJK në vendimin e saj 5/2014, ligji konvertues i Kuvendit për një ANFL është një ligj i thjeshtë, dhe jo ligj që kërkon shumicë të cilësuar²⁹³. Rrjeshimisht realizmi i ndryshimeve ligjore në një ligj që miratohet me shumicë të cilësuar (neni 81) përmes një ANFL dhe ligjit të saj adoptues bie ndesh me parashikimet e nenit 116 të Kushtetutës.

Është fakt se edhe në praktikën legjislativë të konsoliduar të Kuvendit, ndryshimet që mund t'u bëhen ligjeve të miratuara me shumicë të cilësuar ose dispozitave të veçanta të tyre nuk mund të arrihen nëpërmjet një ligji të thjeshtë, por nëpërmjet një ligji që do të kërkonte sërish të paktën tri të pestat e deputetëve. Rendi juridik nuk përbëhet nga norma juridike të barazvlefshme apo me të njëjtën fuqi juridike por përkundrazi, ai është një sistem i shkallëzuar, ku normat e së drejtës renditen në bazë të fuqisë juridike që kanë²⁹⁴.

Një shembull konkret që mund të sillet në këtë kontekst është rasti i miratimit të ligjit 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"*. Drafti fillestar i projektligjit, i cili iu nënshtua edhe diskutimeve me aktorë të shoqërisë civile²⁹⁵, parashikonte ndër të tjera edhe kufizimi deri në dy terma konsektive të mandatave të të zgjedhurve vendorë, duke adresuar

²⁹³ Paragrafi 61 i VGJK 5/2014: *"Ligji që miraton Kuvendi, duke vlerësuar formalisht dhe substancialisht aktin normativ me fuqinë e ligjit, është instrument konvertues i të parit si ligj material në një ligj formal dhe ky i fundit nuk mund të jetë veçse ligj i thjeshtë"*

²⁹⁴ shih vendimet nr. 9, datë 23.03.2010 dhe nr. 19, datë 03.05.2007, të Gjykatës Kushtetuese

²⁹⁵ Përfshirë edhe vetë autorin e këtij punimi doktoral (G.SH), në cilësinë e drejtorit të INFOÇIP.

posaçërisht kryetarët e bashkive. Në procesin parlamentar të diskutimeve në Komisionin e Ligjeve, këto dispozita u hoqën nga drafti fillestar i depozituar në Kuvend. Vetë Komisioni Parlamentar i Ligjeve u nda në dy qëndrime lidhur me rivendosjen ose jo të parimit të kufizimit të mandateve për kryetarët e NJQV. Përfundimisht, Kuvendi administroi për votim në seancë plenare, konform procedurës parlamentare, versionin e projekt-ligjit i cili nuk përmbante më parimet/dispozitat për kufizim të mandatit të zgjedhurve vendore.

Pas përpjekjes së iniciuesve të nismës për kufizimit të mandateve²⁹⁶ në kuadër të ligjit të ri për vetëqeverisjen vendore, përmes anëtarit të Komisionit të Ligjeve, Z. Bashkim Fino, u fut për shqyrtim një amendament në seancë plenare, për rikthimin në trupin e projekt-ligjit të dispozitave të hequra më parë me votim nga Komisioni i Ligjeve sa i takon kufizimit të mandateve. Amendamenti mori 74 vota, mes të cileve edhe atë të Kryemistrit (Edi Rama), Kryetari të Opozitës²⁹⁷ (Lulzim Basha) dhe kreut të Kuvendit (Ilir Meta). Megjithë kuorumin dukshëm përtej shumicës së thjeshtë, amendamenti u rrëzua pasi për miratimin e tij nevojitej e njëjta shumicë e cilësuar sikurse edhe për vetë ligjik organik “Për vetë qeverisjen vendore”. Ky i fundit është ligj i cili sipas parashikimeve të nenit 81 të Kushtetutës²⁹⁸ dhe miratohet vetëm me shumicë të cilësuar të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

Rrjedhimisht, bazuar në të njëjtën analogji me procedurën e mësipërme, tashmë të kthyer në standard konsitucional nga GJK përmes intepertimeve të saj në vendimin nr. 5/2013, nuk mund të pranohet miratimi me ligj të thjeshtë konvertues i një ANFL që ka ndërhyrë në një ligj të miratuar nga Kuvendi me shumicë të cilësuar. Sipas Gjykatës sonë Kushtetuese, miratimi nga Kuvendi i ANFL në kapërcim të kriterëve procedurale dhe lëndore të parashikuara nga Kushtetuta, përbën një të metë *in procedendo* të vetë ligjit miratues²⁹⁹. Kur ANFL, pas kontrollit nga Kuvendi, miratohet me ligj, sipas procedurës së parashikuar nga neni 101 i Kushtetutës, *veset* procedurale që mund të mbartë vendimarrja legislative qeveritare mund të shërohen. Përpos kësaj, adoptimi me ligj të përhershëm i një dekret-ligji të përkohshëm (për nga vetë natyra) është në vetvete një “shërim”.

Ligjet janë akte që kanë natyrë normative të përgjithshme dhe si të tilla ato kanë nevojë për një kohë të caktuar që të jenë në fuqi për të prodhuar efektet e synuara. Kjo nuk do të thotë se ligjet janë të pakufizuara në kohë apo dhe në hapësirë juridike. Një shembull konkret për

²⁹⁶ Autori i këtij punimi doktor është një inicuaesit dhe advokuesit e kësaj nisme. Për më shumë: <http://top-channel.tv/2015/12/15/dhoma-zgjedhore-kunder-projektligjit-prodhon-korrupsion/>. Shiko edhe: <http://www.oranews.tv/article/dhoma-zgjedhore-kunder-tre-mandateve-per-te-zgjedhurit-vendore>

²⁹⁷ Vetë PD kishte braktisur vendet e saj në Komisionin e Ligjeve gjatë kohës së shqyrtimit të projekt-aktit (shënim i autorit)

²⁹⁸ Neni 81, 2. Miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit: a) ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve, të parashikuara nga Kushtetuta;

²⁹⁹ Paragrafi 65 i VGJK nr.5/2014

këtë është ligji për buxhetin e shtetit, i cili edhe pse është një vendimarrje normative e rëndësishme, është gjithësi i limituar t'i prodhojë efektet në harkun kohor të një viti. Për t'u rikthyer tek argumenti, në këtë rast "shërimi i të metave" do mund të konsiderohej pajisja e ANFL me atributet formale të një ligji mirëfilli, në kuptimin e emetimit të tij nga një burim parësor dhe legjitim i së drejtës (funksion kushtetues i pushtetit ligjvënës) përmes një procedure të rregullt (ligjore) parlamentare.

Pavarësisht këtij supozimit teorik të GJK në disa interpretime të saj (VGJK 24/2016 apo dhe VGJK 5/2014), nuk rezulton që Kuvendi të jetë investuar shumë në "shërimet" apo në "eliminim e veseve" të këtij karakteri. Pothuajse shumica e ligjeve ratifikuese të ANFL janë formulime standarte: "*Kuvendi i Republikës së Shqipërisë Vendosi: Miratohet akti normativ, me fuqinë e ligjit nr..., dt..., i Këshillit të Ministrave, (titulli i ANFL)*". Gjenden pak raste kur Kuvendi mund të ketë bërë ndonjë ndryshim në tekstin e ANFL³⁰⁰. Vlen të theksohet se nga kërkimi shkencor i realizuar në kuadër të këtij punimi doktoral, asnjë nga ANFL të cilat janë atakuar më pas në GJK për anti-kushtetutshmëri, nuk rezulton të kenë ligj ratifikues i cili të ketë rregulluar të metat që ka nxjerrë më pas në pah gjykimi kushtetues.

Një nga çështjet të cilave GJK e Shqipërisë i ka dhënë një interpretim të rëndësishëm përmes vendimit të saj 5/2014 është objekti i shqyrtimit në kushtet kur ANFL adoptohet apo shndërrohet në ligj. GJK vlerëson se është detyrë dhe pjesë e natyrshme e juridiksionit të saj vlerësimi i kushtetutshmërisë së aktit normativ, ashtu dhe ligjit miratues të Kuvendit, përderisa lidhet me respektimin e parimit të ndarjes së pushteteve, që buron nga neni 7 i Kushtetutës, dhe me strukturën e burimeve të së drejtës, të përcaktuara në nenin 116 të Kushtetutës³⁰¹.

Një interpretim i tilla ka sjellë një zhvillim të jurisprudencës në këtë drejtim, por të mbajmë parasysh se në disa raste të tjera, vetë GJK ka pushuar gjykimin për shkak të mungesës së objektit, si pasojë e shterrimit të efekteve juridike të ANFL apo edhe të vetë ligjit adoptues apo në ndonjë rast edhe të ligjit që ka qenë subjekt modifikimi. Një shembull konkret është Vendimi nr. 23 datë 16.04.2014 (V-23/14). Në përmbyllje të arsyetimeve të saj, në paragrafin 23³⁰², GJK doli në konkluzionin se "*në kushtet kur akti normativ nr. 6/2013 dhe ligji miratues i tij, objekt i këtij gjykimi kushtetues, i kanë përfunduar efektet e tyre, gjykimi*

³⁰⁰ Ligj nr. 25/2017 "Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 1, datë 25.1.2017, të Këshillit të Ministrave, "Për disa ndryshime në ligjin nr. 9136, datë 11.9.2003, "Për mbledhjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore në RSH", të ndryshuar"

³⁰¹ Shih Paragrafi 26 i VGJK 5/2014

³⁰² http://www.gjk.gov.al/include_php/previewdoc.php?id_kerkesa_vendimi=1602&nr_vendim=1

i kësaj çështjeje në Gjykatën Kushtetuese duhet të pushohet”. Konkluzione të tilla janë tipike në rastet e ushtrimit të kontrollin kushtetues abstrak ndaj akteve normative i cili si rregull i përgjithshëm aktivizohet ex-post, sikurse është theksuar gjerësisht. Në vetevetë ky është një tjetër rast i cili provon hipotezën bazë të këtij punimi doktoral.

Në terma praktikë, nisur edhe nga vlerësimet direkte të bëra në kuadër të këtij punimi, ligjet ratifikuese nuk rezultojnë t’i kenë shtuar gjë (literalisht) ANFL. Këto akte legislative të Kuvendit mund të konsiderohen më shumë një vulë noteriale se sa një “*check up*”. Siç do ta konstatojmë edhe më poshtë, ligjet adoptuese nuk ndjekin as procedurën normale që Kushtetuta apo dhe rregullorja e Kuvendit përshkruan³⁰³. Ky boshllëk juridiko-formal ekziston si në procedurën e marrjes në shqyrtim të ANFL e cila si rregull duhet të riformuhet dhe të relatohet në kornizën e një projektligji, ashtu edhe në procedurën që ndiqet për të futur në fuqi ligjin adoptues të një ANFL.

GJK ka arsyetuar³⁰⁴ se Kuvendi duhet të vlerësojë nëse: *a) KM-ja ka abuzuar me kompetencën ligjvënëse të dhënë në mënyrë përjashtimore nga neni 101 i Kushtetutës, duke nxjerrë një ANFL në kushtet e mungesës së urgjencës dhe nevojës; b) mungesa e urgjencës dhe nevojës është haptazi evidente*. Urgjenca dhe Nevoja, të cilat përcaktojnë legjitimitetin kushtetues të ANFL-ve, përkufizohen në raport me një situatë apo adresimin për zgjidhje të një problemi konkret. Është natyra e veçantë e këtij të fundit që dikton marrjen e masave të jashtëzakonshme. Ky është më mënyrë të përmbledhur edhe kuptimi i paragrafit 78 të VGJK 5/2013. Nga analiza e ndërmarrë në këtë punim, nuk rezulton që Kuvendi të ketë disponuar ndonjëherë me vendim apo përmes relacioneve të posaçme ku këto kritere formale të jenë marrë vlerësuar prej tij para se të votohet në seancë plenare ANFL e KM.

Në gjykimin e autorit të këtij punimi, dy kushtet që ka renditur Gjykata jonë Kushtetuese në arsyetimin e saj në vendimin 5/2013 janë gjithsesi tautologji të njëra-tjetrës. Në thelb atë përfaqësojnë të njëjtin pohim logjik të shpërndarë në dy formulime. Ajo që mund të kishte sjellë një zhvillim cilësor në drejtim të definimit të kushteve të nevojës dhe urgjencës, në vlerësimin e autorit të këtij punimi do të kishte qenë klasifikimi në dy kategori i tyre, respektivisht në *kushte objektive* që ndodhin apo zhvillohen jashtë sferës së funksionit të ekzekutivit dhe në *kushte subjektive* që lidhen direkt me veprimin ose mos-veprimin e vetë KM në fushën e vet të kompetencës. Kjo do të rriste shanset e një interpretimi përfundimtar më shterrues i cili do të kishte vlerë përfundimtare të përgjithshme, jo vetëm në kuptimin e vlerësimit të kushtetueshmërisë, por edhe në disiplinimin e veprimeve të institucioneve që ndërveprojnë në lëmin që cakton parimi themelor të ndarjes së pushteteve.

³⁰³ Shih për më shumë: <http://www.parlament.al/Kuvendi/ProjektligjLigj>

³⁰⁴ Në vendimin e GJK 24/2006 është bërë një interpretim i posaçëm për herë të parë.

10.2. Efektet e ligjit miratues të ANFL dhe parashikimi kushtetues

Një problem që ka të bëjë me ligjin adoptues është pikërisht fuqia juridike e këtij të fundit. Nëse pranojmë se Kuvendi shëron të metat “politikisht dhe juridikisht” të një ANFL, dhe nëse, pjesë e shërimit të të metave është formalizimi i ANFL duke e kthyer atë në një ligj normal, ngelet gjithsesi i pazgjidhur problemi i hyrjes në fuqi të vetë ligjit adoptues. Kushtetuta vetë nuk shprehet lidhur me mënyrën e hyrjes në fuqi të ligjeve të cilat adoptojnë apo ratifikojnë ANFL. Logjika sugjeron se ligji adoptus, të dekretohet nga Presidenti i Republikës dhe të hyjë në fuqi përmes botimit në Fletore Zyrtare. Koha më e vogël e mundshme për hyrjen në fuqi të një ligji përmes botimit në fletore zyrtare është 15 ditë³⁰⁵. Në të gjitha ligjet autorizuese të analizuara në kuadër të këtij punimi doktoral, nuk haset që dispozita e hyrjes në fuqi të ligjeve autorizuese të formulohet konform parashikimit kushtetues që përmban neni 84, pika 3. Kjo edhe mund të kuptohet, për sa kohë që vetë ligji autorizues i një ANFL, thjesht e lejon këtë të fundit të vazhdojë prodhimin e efekteve që ajo ka nisur që me miratimin e saj nga Këshilli i Ministrave (*për shkak të implikimit të kushteve të nevojës dhe të urgjencës*). Por nëse kërkojmë një proces rigoroz formalizimi të ANFL, ligji adoptues i saj nuk mund të hyjë në fuqi veçse përmes botimit në fletore zyrtare, pas dekretimit nga presidenti i Republikës. Nëse ndiqet rigorozisht kjo praktikë, atëherë, do të duhej të pretendohet logjikisht edhe ndërprerja e efekteve të nisura të ANFL, deri në momentin e hyrjes në fuqi të ligjit me procedurë normale parlamentare.

Kushtetuta ka parashikuar edhe një mënyrë të dytë të futjes në fuqi të ligjit. *Në rastet e masave të jashtëzakonshme, si dhe në rast nevojë e urgjence, kur Kuvendi vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve dhe Presidenti i Republikës jep pëlqimin, ligji hyn në fuqi menjëherë, vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht. Ligji duhet të botohet në numrin më të parë të Fletores Zyrtare*³⁰⁶. Nga leximi i dispozitave të këtij paragrafi, kuptohet se në rast nevojë e urgjence, Kuvendi mund të futë menjëherë në fuqi një ligj. Nëse ky do të ishte rasti që mund të aplikohet edhe për ligjet adoptuese të ANFL, do të duhej që përveç sigurimit të shumicës në Kuvend, të harmonizoheshin edhe 3 kushte të tjera kumulative: marrja e vendimit për hyrje në fuqi menjëherë me shumicën e gjithë anëtarëve, dekretimin pozitiv nga Presidenti i Republikës për hyrjen menjëherë në fuqi të ligjit, njoftimin e tij publikisht, botimin në numrin më të parë të fletores zyrtare. Sigurisht do të duhej të

³⁰⁵ Neni 84, pika 3 e Kushtetutës “Ligji hyn në fuqi me kalimin e jo më pak se 15 ditëve nga botimi i tij në Fletoren Zyrtare”. Shih edhe analizën e këtij neni në “Hyrja në fuqi e akteve përmes botimit në Fletore Zyrtare”, Studim i INFOCIP, fq 15, botim Ombra GVG, 2009

³⁰⁶ Neni 84, pika 4 e Kushtetutës.

ekzistonte edhe sitata specifike e kushteve të nevojës dhe të urgjencës edhe për vetë Kuvendin, përveçse për Këshillin e Ministrave.

Nga praktika e analizuar në kuadër të këtij punimi doktoral, nuk rezulton të ketë ANFL të jenë adoptuar nga ligje të cilat më pas kanë hyrë në fuqi konform parashikimeve të nenit 84, paragrafi 4 i Kushtetutës. Të gjitha dekretet presidenciale referojnë paragrafin 1 të nenit 84³⁰⁷. Po ashtu nuk rezulton që ANFL të jenë adoptuar me ligje të cilat vetë kanë hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit në fletore zyrtare. Kjo do të thotë se, në rastin e nxjerrjes së ligjeve për adoptimin e ANFL, Kuvendi nuk ndjek asnjë nga dy procedurat që parashikon Kushtetuta.

Për sa më sipër, jurisprudenca e gjykatës sonë kushtetuese, sipas së cilës Kuvendi, përmes kontrollit politik dhe juridik, njëkohësisht restauron karakterin formal të ligjit material që na nxjerrë Këshilli i Ministrave (ANFL), nuk verifikohet në praktikën e analizuar nga ky punim doktoral. Praktikisht, ligjet adoptuar mund të konsiderohen të gjithë me të meta formale. Të metat janë formale, kur ligji miratohet nga Parlamenti duke shkelur një nga normat mbi procedurën e formimit të ligjeve të parashikuar në Kushtetutë ose sipas një procedurë të ndryshme nga ajo që është parashikuar³⁰⁸. Në rastin konkret kemi shkelje të procedurës kushtetuese.

Nga kërkimi shkencor i ndërmarrë nuk rezulton që të jetë atakuar ndonjëherë nga një palë e legjitimuar procesi formal i miratimit dhe hyrjes në fuqi të ligjit adoptues të një ANFL. Nuk haset gjithashtu që gjykata jonë kushtetuese të ketë disponuar me vendim lidhur me legjitimitetin e saj për të kontrolluar anën formale të ligjeve adoptuese të ANFL, në kuptimin e mënyrës së miratimit të tij apo dhe formës së futjes së tij në fuqi. Ajo është përqëndruar kryesisht në aspektin material, në kuptimin që vetë ligji adoptuar mund të ketë rëndë ndesh me normen kushtetuese. Papajtueshmëria formale e ligjit adoptues është trajtuar pjesërisht³⁰⁹ si pjesë e arsytimit të vendimit të GJ nr. 5/2014, sa i takon hierarkisë së normës kushtetuese dhe procesit parlamentar që aktivizohet për të bërë ndryshime në normën ligjore sipas hierarkisë së akteve normative të përcaktuar nga Kushtetuta (neni 116)

Kontrolli i pajtueshmërisë formale të ligjeve është një nga mënyrat e organizimit të kontrollit abstrakt kushtetues. Gjatë shqyrtimit të kërkesave, Gjykata Kushtetuese vlerëson: a) përmbajtjen e ligjeve dhe të akteve normative; b) formën e ligjeve dhe të

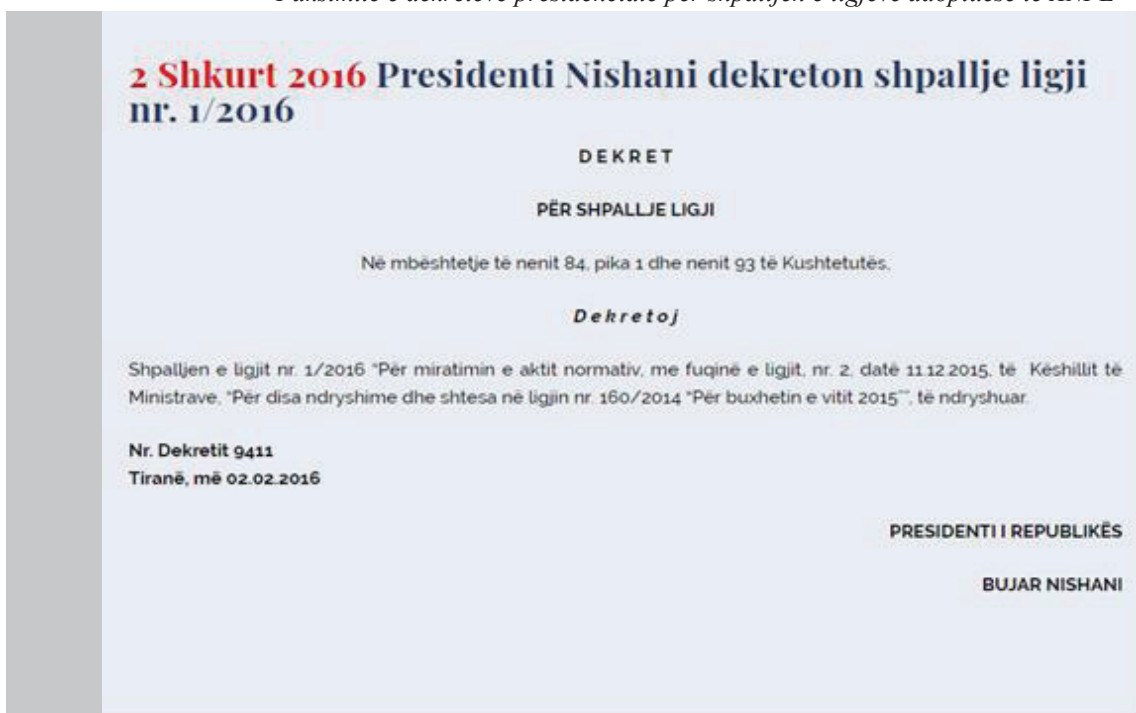
³⁰⁷ Shih të gjitha rastet e dekretimit të ligjeve amenduese të ANFL në Faqen Zyrtare të Presidentit të Republikës, Link: <http://president.al/?s=aktit+normativ+me+fuqin%C3%AB+e+ligjit>

³⁰⁸ Temistocle Martinez, “E drejta Kushtetuese”, UET Press 2011, fq 337-344.

³⁰⁹ Shih paragrafet 41, 42, 43 dhe 44 të VGJK 5/2014

akteve normative; c) procedurën për miratimin, shpalljen dhe hyrjen në fuqi të tyre³¹⁰. Sa për një krahasim, Gjykata Kushtetuese Italiane me vendimet e saj nr. 9/1959, nr.78/1984 dhe nr.154/1985 ka shpallur kompetencën e saj për kontrollin e pajtueshmërisë formale të ligjeve, që rezultojnë me të meta për shkak të shkeljes së normave kushtetuese mbi procedurën, duke përjashtuar mundësinë që ky kontroll të shtrihet mbi procedurën që gjendet në rregulloren e parlamentit³¹¹.

Faksimile e dekreteve presidenciale për shpalljen e ligjeve adoptuese të ANFL



Rekomandohet që, për futjen në fuqi të ANFL të aplikohet procedura e parashikuar në nenin 84/4 të Kushtetutës. Kjo do të krijonte premisa për një kontroll më të thelluar juridik, por edhe politik të ANFL, sa kohë që implikohet edhe Presidenti i Republikës, i cili, sikurse e kemi përshkruar më sipër në këtë punim, ka tagra të kontrollit kushtetues të ligjeve që nxjerr Kuvendi. Kjo mënyrë përkon edhe me vetë rrugëzgjidhjet që synon të gjejë ky punim doktoral për të aktivizuar me sa të jetë e mundur një kontroll ex-ante të ANFL. Sigurisht në këtë rast, kemi më shumë të bëjmë me një validim ex-ante që ushtrohet nga Presidenti i Republikës ndaj një ligji që sapo ka adoptuar një ANFL.

Çështja e afateve të hyrjes në fuqi është një çështje sensitive jo vetëm për ANFL, por edhe për ligjin adoptues. Ka patur raste që Këshilli i Ministrave ka ndryshuar me ANFL buxhetin

³¹⁰ Neni 51 (numërtuar pika 1 dhe shtuar pika 2 me ligjin nr.99/2016, neni 44)

³¹¹ Temistocle Martines, "E drejta Kushtetuese", UET Press 2011, fq 337

në fund të vitit fiskal, ndërkohë që Kuvendi ka qenë jashtë sesioni parlamentar. Kur Kuvendi është rimbledhur për të marrë në shqyrtim ANFL dhe për të miratuar më pas ligjin adoptues, ligji për buxhetin vitit paraardhës nuk ekzistonte më. Pra, Kuvendi ka kthyer në ligj një ANFL, e cila nga ana e saj ndryshon një ligj i cili nuk ekziston juridikisht.

Po ashtu, edhe vetë GJK kushtetuese është gjendur para faktit konkret të shqyrtimit të kushtetshmërisë së një ANFL për ndryshime në buxhet dhe ligjit përkatës adoptues në kushtet kur vetë ligji për buxhetin ku ishin aplikuar ndryshimet nuk ekzistonte më. Në kuadër të këtij punimi doktoral analizohet VGJK 23 datë 16.04.2014, i cili është edhe një argument më shumë në favor të tezës themelore që shtron ky punim doktoral sipas së cilës, efektshmëria e gjykimit kushtetues ndaj ANFL është e pamundur për shkak të shpejtësive të ndryshme të ndërveprimit mes ANFL nga njëra anë që hyn në fuqi menjëherë dhe natyrës ex-post të kontrollit abstrakt kushtetues.

Kusht ideal për të pretenduar efektshmëri në këtë rast është vetëm *impostimi* në një regjistër kontrolli ex-ante; nëse kjo nuk realizohet dot, atëherë pezullimi i efekteve me vendim të GJK deri në shqyrtimin paraprak brenda një kohe sa më të shkurtër mund të ishte një zgjidhje alternative që mund ta kënaqte deri diku qëllimin e mos-depërtimit të të metave të akteve normative dhe efekteve shoqëruese të tyre në regjimin e brendshëm juridik.

Pezullimi i implementimit të një norme, kushtetutshmëria e së cilës është sfiduar në GJK, është një zgjatim i domosdoshëm i parimit sipas të cilit individët duhet të jenë të mbrojtur nga vuajtja e pasojave/dëmtimeve me natyrë të pa-riparueshme. Institutin e pezullimit të fuqisë juridike të normës deri në përfundim të shqyrtimit të saj kushtetues e aplikojnë mjaft vende, disa me sisteme juridike mjaft të zhvilluar si Germania, Austria, Belgjika, Franca, Spanja, SHBA, Zvicra, Turqia³¹². Edhe Shqipëria gjithashtu e aplikon këtë institut, në fushën e lidhjes së marrveshjeve ndërkombëtare. Në dritën e evidencave që sjell ky punim doktoral, do të ishte logjike të pretendohet aplikimi i të njëjtit parim edhe në fushën shqyrtimit të kushtetutshmërisë së ANFL.

Një akt normativ që shterron të gjitha fuqitë para se ai të konsiderohet anti-kushtetues e asgjëson *by-definition* funksionin e gjykatës kushtetuese sa i takon gjykimit abstrak. Ai rri de-facto mbi pozitën e Gjykatës Kushtetuese dhe anashkalon lehtësisht vetë Kushtetutën. Mekanizmat mbrojtës që kjo e fundit ka parashikuar, ku përfshihet edhe vetë GJK, apo dhe Kuvendi si dhe Presidenti i Republikës nuk e *interceptojnë* dot ANFL. Ky i fundit ka në avantazh të tij kohën, kurse garantuesit e Kushtetutës, për nga vetë dizenjimi i funksionit të tyre, e kanë atë armikun më të madh. Pa asnjë mjet mbrojtës në dispozicion, shpallja si anti-kushtetuese e një ANFL është një veprim pa kuptim, njësoj sikurse do të ishte të mendojë të ndërtoje një varkë shpëtimi pasi ka ndodhur pëmbytja.

³¹² Shih për më shumë “Kontrolli Kushtetues Ex-post, fq 31 e këtij Punimi doktoral

KAPITULLI XI

DY SHPEJTËSI VEKTORIALE TË KITHËTA

11.1. Hyrja në fuqi e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese dhe shtrirja e efekteve

Sikurse kemi shpjeguar më sipër, konform jurisprudencës së GJK (vendimi 24/2016) ANFL hyjnë në fuqi ditën e nxjerrjes së tyre dhe pavarësisht botimit në fletore zyrtare. Ndryshe nga ANFL, vendimet e Gjykatës Kushtetuese, përfshire dhe ato të cilat shqyrtojnë kushtetutshmërinë e ANFL, hyjnë në fuqi si rregull ditën e botimit në Fletoren Zyrtare. Ky është një përcaktim që buron nga *neni 132/2 i Kushtetutës*, sipas të cilit “*Vendimet e Gjykatës Kushtetuese hyjnë në fuqi ditën e publikimit në Fletoren Zyrtare. Gjykata Kushtetuese mund të urdhërojë që vendimi i saj, me të cilin ka shqyrtuar aktin, të fillojë efektet në një datë tjetër*”. Praktika e analizuar në kuadër të këtij punimi nuk ka mundur të evidentojë asnjë rast të hyrjes menjëherë të VGJK të cilat kanë gjykuar kushtetutshmërinë e ANFL.

Edhe pse përcaktimi kushtetues është i prerë në këtë rast, në ligjin organik të GJK³¹³, ligjvënësi ka parashikuar rastin “përfundimtar”, kur një vendim përfundimtar i GJK lejohet të hyjë në fuqi menjëherë. Në tekstin e ligjit 8577, para ndryshimeve që ai pësoi në vitin 2016³¹⁴ përcaktohej shprehimisht se “*kur vendimi ka të bëjë me mbrojtjen e të drejtave kushtetuese të individit, Gjykata mund të vendosë që ai të hyjë në fuqi me shpalljen e tij*”. (Neni 26, paragrafi 1, ligji 8577, dt. 10.2.2000). Pas ndryshimeve ligjore të vitit 2016, neni 26 pësoi ndryshime (me ligji 99/2016) dhe formulimi aktual është: “*Kur vendimi sjell pasoja për të drejtat kushtetuese të individit, Gjykata Kushtetuese mund të vendosë që ai të hyjë në fuqi ditën e shpalljes së tij. Në këtë rast, vendimi shoqërohet me një arsyetim të përmbledhur, ndërsa vendimi i arsyetuar plotësisht publikohet brenda 30 ditëve*”. Është e kuptueshme se nuk ka ndryshime esenciale në përmbajtje sa i takon hyrjes në fuqi para botimit në Fletore Zyrtare të atyre vendimeve të cilat sjellin pasoja për të drejtat kushtetuese të individit.

³¹³ LIGJ nr.8577, datë 10.2.2000 Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, i ndryshuar. Në këtë rast referohet ligji para ndryshimeve që ai pësoi në vitin 2016.

³¹⁴ ndryshuar me ligjin nr.99/2016

Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, parashikimet ligjore të nenit 26 të ligjin Nr.8577, datë 10.2.2000, si në versionin origjinal, ashtu edhe atë që rezulton pas ndryshimeve më të fundit me ligjin nr.99/2016, bien ndesh me përcaktimin kushtetues (neni 132/2). Në rastin konkret, është vetë përcaktimi kushtetues ai i cili do të duhej të ishte riparë për të garantuar një fleksibilitete më të madh sa i takon mënyrës së si gjykata Kushtetuese fut në fuqi vendimet e saj përfundimtare.

Do ishte logjike dhe e dobishme të pretendohet që, kur GJK shqyrton kushtetutshmërinë e ANFL, vendimet e saj të hyjnë në fuqi me shpalljen e tyre, njësoj sikurse ligji organik (jo Kushtetuta) e lejon për vendime përfundimtare që kanë të bëjnë me mbrojtjen e të drejtat kushtetuese të individit. Në një rast të tillë, ligjvënësi, por dhe vetë GJK përmes praktikës (jo jurisprudencës³¹⁵) së saj, “*paradoksalisht, por me të drejtë*” e kanë kapërcyer kufirin që cakton neni 132 i Kushtetutës, i cili parashikon se: “*Vendimet e Gjykatës Kushtetuese hyjnë në fuqi ditën e publikimit në Fletoren Zyrtare*”.

Për aq sa kjo mund të legjitimohet, duhet pohuar se mbrojtja e të drejtave kushtetuese të individit është në shumicën e rasteve *time-sensitive*, nganjëherë në masë të tillë sa çdo vonesë që lidhet me praktikën e përgatitjes dhe nxjerrjes për botim të një numri standard të fletores zyrtare mund të thellonte objektivisht shkeljen e këtyre të drejtave. Për analogji, efektet e prodhuara nga një akt normativ mund të jenë edhe më tepër *time-sensitive*, madje me impakt jo thjesht mbi një individ, por mbi grupe të tëra shoqërore, të cilët, po njësoj kanë të drejtë të gëzojnë garancitë kushtetuese dhe ligjore.

Në kuadër të këtij punimi doktoral janë identifikuar ANFL të cilat me rregullimet juridike që kanë sjellë, kanë cënuar normën kushtetuese jo vetëm në kuptimin e parimit të ndarjes së pushteteve, por edhe liritë dhe të drejtat e individit që parashikohen në Kushtetutë³¹⁶. E drejta për punë, për jetesë dinjtoze, për sigurime shoqërore etj, edhe pse të drejta kushtetuese, nuk i kanë shpëtuar “sulmit” të provokuar nga nevoja e qeverisë për të disponuar me ANFL.

Konkretisht, ANFL nr.5, datë 30.09.2013 “*Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”, i cili përveçse me Kushtetutën, në gjykimin e autorit të këtij punimi, ka rezonuar negativisht me të drejtat e individit për të gëzuar një status të posaçëm në marrdhëniet e punës me organet e administratës shtetërore, të cilat janë të rregulluar me ligj të posaçëm. Po ashtu, mund të sillej si shembull tjetër edhe VGJK nr. 2 datë 18.02.2013³¹⁷,*

³¹⁵ Nuk rezulton që GJK të ketë bërë përmes gjykimin kushtetues interpretimin përfundimtar të nenit 132 të Kushtetutës (*shënim i autorit*)

³¹⁶ Kushtetuta e Shqipërisë, KREU IV “Liritë dhe të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore”.

³¹⁷ Me Objekt: 1. *Shfuqizimi si antikushtetues i ligjit nr. 10367, datë 23.12.2010 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr.5, datë 10.11.2010 të Këshillit të Ministrave “Për disa shtesa dhe ndryshime në*

objekt shqyrtimi i të cilit ishte ligji adoptues i ANFL nr. 5, datë 10.11.2010, që në thelb atakonte të drejtat kushtetuese me bazë ekonomike të individit, të përshkuara në nenin 52, të Kushtetutës.

Po le t'i lemë mënjane për një çast afatet e hyrjes në fuqi të vendimeve të GJK dhe të lexojmë nenin 72³¹⁸ të ligjit organik të saj³¹⁹, i cili në pikën 4 dhe 7 të tij përcakton: (4.) *Për shpalljen e vendimit njoftohen pjesëmarrësit në proces. Mungesa e tyre nuk pengon shpalljen e tij;* (7.) *Vendimi i Gjykatës Kushtetuese ka fuqi detyruese të përgjithshme dhe është përfundimtar.*

Kur lexon këto përcaktime, arsyeja e shëndoshë sugjeron një pyetje: *përse duhet që, pasi i është shpallur dhe lexuar në sy palëve vendimi i gjykatës, ato të presin që ai të hyjë në fuqi pas botimit në Fletore Zyrtare?! Pavarësisht se GJK referehet shpesh edhe si një ligjvënës negativ, ajo në fakt ekziston për të gjykuar. Pra, pavarësisht se GJK ka attribute speciale për të shfuqizuar aktet normative të cilat nga shqyrtimi gjyqësor rezultojnë jo në përputhje me Kushtetutën, në thelb ajo është një gjykatë e cila vihet në lëvizje në palët e ligjitimuara dhe mbi bazën e një mosmarrveshje konkrete. Ajo disponon me vendim dhe i përmbahet parimeve dhe rregullave të shqyrtimit gjyqësor në ushtrimin e funksioneve të saj.*

Duke abstraguar nga GJK dhe natyra e saj e funksionale, një vendim gjykate është thelbësishi një akt me natyrë individuale. Subjektet që akti adreson janë të identifikueshme. *Për shpalljen e vendimit njoftohen pjesëmarrësit në proces. Mungesa e tyre nuk pengon shpalljen e vendimit*³²⁰. Është e qartë se pjesëmarrësit janë palët e legjitimuara, të cilat investojnë në këtë rast Gjykatën Kushtetuese për të bërë interpretimin abstrakt të normës juridike. Mjafton vetëm konstatimi i kësaj rrethane për të pretenduar ndarjen e botimit të vendimeve të GJK nga hyrja në fuqi e tyre. Deri para ndryshimeve që pësoi ligji organik 8577/2000 në vitin 2016, vendimet e GJK mund të shpalleshin vetëm të arsyetuara.

Fletorja Zyrtare është padyshim dokumenti zyrtar ku duhet të botohet jurisprudenca e GJK, pasi vetëm kështu ajo referohet zyrtarisht, por hyrja në fuqi e vendimit mund të nisë me

ligjin nr.10142, datë 15.5.2009” “Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të punonjësve të policisë së shtetit, të Gardës së Republikës, të Shërbimit Informativ të Shtetit, të Policisë së Burgjeve, të Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të Shpëtimit e të Punonjësve të Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm në Republikën e Shqipërisë”;

2. Shfuqizimi si antikushtetues i kreut II, fjala “neto” gërma c) dhe e); kreu V, pika 2 fjala “neto” të VKM nr.793, datë 24.9.2010 “Për zbatimin e ligjit nr.10142, datë 15.5.2009 Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të punonjësve të policisë së shtetit, të Gardës së Republikës, të Shërbimit Informativ të Shtetit, të Policisë së Burgjeve, të Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të Shpëtimit e të punonjësve të Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar me VKM nr.252, datë 9.2.2011 ...

³¹⁸ Neni 72 Marrja e vendimit dhe shpallja e tij, ndryshuar pika 6 me ligjin nr.99/2016, neni 67.

³¹⁹ Ligj Nr.8577, datë 10.2.2000, “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës Së Shqipërisë” ndryshuar me ligjin nr.99/2016.

³²⁰ Neni 72, paragrafi 4, ligji Nr.8577, datë 10.2.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës Së Shqipërisë” (ndryshuar me ligjin nr.99/2016)

njoftimin e palëve të legjitimuara. Vetë GJK e ka lejuar këtë madje për hyrjen në fuqi të ANFL, që janë akte me fuqi detyruese të përgjithshme (vendimi 24/2006), njwsoj si edhe vetw vendimet e GJK. Për aktet me natyrë individuale kjo është në fakt një procedurë e standartizuar, të paktën në terma të diskrecionit që ligjvënësi i njeh institucionit që nxjerr akte. Si shembull konkret mund të merret vetë ligji 9000, dt.3/1/2003, “*Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave*”. Lidhur me futjen në fuqi të akteve të KM, neni 29/2, fjalia e fundit, përcakton se “...vendimet me karakter individual hyjnë në fuqi menjëherë, por botohen në Fletoren Zyrtare.”

Botimi në fletore zyrtare realizohet në një kohë të dytë, me synim që palë të treta, jo të identifikueshme, të marrin njoftim zyrtar që të përftojë apo mos-dëmtohen nga efektet që sjell akti nënligjor. E njëjta llogjikë aplikohet edhe për jurisprudencën e GJL, posacërisht për vendimet unifikuese të saj, ku ligji organik parashikon botimin e tyre në Fletore Zyrtare pas shpalljes, por pa kondicionuar zbardhjen e tyre, pra edhe fuqinë juridike në këtë rast me botimin në Fletore Zyrtare. Kjo e fundit i shërben në këtë rast marrjes dijeni nga trupa gjyqësore për vendimin unifikues dhe mbatjen parasysh të urdhërimeve të tij sa i takon çështjeve gjyqësore analoge që janë ende në shqyrtim apo që do të shqyrtohen në të ardhmen.

Për t’u kthyer tek vendimet e GJK, sa kohë ato shpallen të arsyetuara në seancë, në prani të palëve, të cilat marin dijeni në sallë për këtë vendim, hyrja në fuqi e tyre përmes botimit në FZ veçse komplikon procesin, sidomos kur vendimi i GJK lidhet me rrezimin e ANFL të cilave kanë filluar të prodhojnë efekte që nga momenti i nxjerrjes së tyre. Hyrja në fuqi e vendimeve të GJK duhet të ndahet nga botimi i tyre në FZ; botimi mund të realizohet në një kohë të dytë nga hyrja në fuqi e vendimit, në mënyrë që edhe palë të tjera të interesuara të marrin dijeni mbi normën / jurisprudencën më të re të GJK. Në këtë mënyrë, parimi i reduktimit të dëmit që pas-sjell një akt juridiko-administrativ i nxjerr jo në përputhje me Kushtetutën, mund të aplikohet më mirë për shkak të aktivizimit më të shpejtë në kohë të normës ndaluese (vendimi i GJK).

Një rekomandim i tillë i dhënë nga autori i këtij punimi doktoral edhe në kuadër të konsultimeve të organizuara për amendimin e ligjit Nr.8577/2000³²¹ në datën 17 Maj, 2016.

³²¹ Në Datën 17 Maj është zhvilluar konsultimi publik për Projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr.8577, Datë 10.02.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të RSH”. Në këtë tryezë të zgjeruar konsultimi, por edhe më pas, janë mbledhur komente nga grupet e interesit, si institucione, organizata të shoqërisë civile, pedagogë, gjyqtarë dhe prokurorë. Për shkak të këtyre konsultave, projektligji ka qenë në proces të vazhdueshëm ndryshimi dhe përmirësimi. Një pjesë e konsiderueshme e sugjerimeve dhe rekomandimeve të propozuara nga grupet e interesit dhe grupi i konsultimit Think Tank janë bërë pjesë përbërëse e projektligjit. **Shih per me shume:** Dokumentin Parlamentar te dates 3 tetor 2016,

Ndërkohë ishte botuar që më parë, në datë 15 Shkurt 2014 edhe artikulli analitik me titull: *“Eshka e Gjykatës Kushtetuese dhe Baruti i Aktit Normativ”*, ku argumentohej nevoja për aktivizimin me urgjencë të kontrollit kushtetues të ANFL, po aq sa dhe rekomandohej futja në fuqi e një vendimit të GJK me shpalljen e tij në sallën e gjykimit³²². Rasti studimor përqëndrohej kryesisht tek jurisprudenca e re e zhvilluar në kontekstin gjykim të kushtetues të ANFL 5/2013. Vlerësimet kritike për këtë rast u artikulua më tej në botimin me titull *“Vonesat në arsyetimin dhe dorëzimit e vendimeve gjyqësore”*³²³, ku kontatohej për herë të parë mungesa e eficiencës dhe efikasitetit të gjykimit kushtetues në rastin kur objekt shqyrtimi janë ANFL dhe ligjet adoptuese.

Rekomandimet u morën pjesërisht parasysh nga ligjvënësi në riformulimin e dispozitave që përmban nenit 72, ndryshuar me ligjin nr.99/2016. Në parashikimet e reja ligjore, *“Vendimi i Gjykatës Kushtetuese shpallet i arsyetuar. Në raste të veçanta që kanë të bëjnë me çështje të rëndësishme publike, Gjykata Kushtetuese mund të njoftojë dispozitivin e vendimit menjëherë pas marrjes së tij dhe shpall vendimin e arsyetuar brenda 5 ditëve. Në këtë rast, vendimi hyn në fuqi ditën e shpalljes së tij bashkë me arsyetimin, përveç rasteve kur gjykata vendos ndryshe”* (neni 72, paragrafi 6).

Megjithatë, ligjvënësi ka lënë në diskrecion të GJK të vendose se çfarë janë *“rastet e veçanta që kanë të bëjnë të çështje të rëndësishme publike”*, në të cilat GK mund të njoftojë dispozitivin e vendimit pas marrjes së tij dhe mandej futjen në fuqi pas 5 ditësh, pa patur detyrimin të realizojë botimin e vendimit në fletore zyrtare për t'i dhënë atij kështu fuqi juridike.

Në kuadër të këtij punimi daktoral rekomandohet që, në këtë kategori diskrecionale të përfshihen a-priori të gjitha ato vendime të gjykatës kushtetuese të cilat kanë objekt shqyrtimin e kushtetutshmërisë së ANFL si dhe/ose ligjeve që adoptojnë ANFL. Kjo do t'i shërbente sadopak adresimit më efektiv të prapësimit të efekteve të prodhuara nga ANFL të cilat mund të jenë në mos-pajtim me normën kushtetuese. Në këtë rast mund të ndërhyhej përmes ndryshimeve në rregulloren e funksionimit të gjykatës kushtetuese.

Link:http://www.reformanedrejttesi.al/sites/default/files/raporti_i_komisionit_te_posacem_per_reformen_ne_drejttesi_shoqeruar_me_variantin_integral_te_projektligjit.pdf

³²² Shih ketu: Balkanweb: <http://time.ikub.al/a345b5dd04/1c267b4b279bb8fe7b756f8e46e75f8d/lajm.aspx> dhe Qendra për Çështje të Informimit Publik, INFOCIP: <http://www.infocip.org/al/?p=11060>

³²³ “Vonesat në arsyetimin dhe dorëzimit e vendimeve gjyqësore”, fq. 87-95, ISBN 978-9928-05-156, botim i INFOCIP, 17 Mars 2014, shtypshkronja Albpaper, shih shkrimin ketu ne version elektronik: <http://www.infocip.org/al/wp-content/uploads/2014/05/Vonesat-ne-shpalljen-e-vendimeve-nga-Gjykata-Kushtetuese-Nga-Gerti-Shella.pdf>.

Neni 26

Publikimi i vendimit përfundimtar dhe hyrja e tij në fuqi
(ndryshuar me ligjin nr.99/2016, neni 25)

1. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese publikohen në Fletoren Zyrtare, si dhe në mjete të tjera të informimit publik. Publikimi i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese bëhet jo më vonë se 15 ditë nga depozitimi i tyre për këtë qëllim në Qendrën e Botimeve Zyrtare. Mendimi i pakicës publikohet bashkë me vendimin përfundimtar.
2. Vendimet, si rregull, hyjnë në fuqi ditën e publikimit, përveçse kur është parashikuar ndryshe në këtë ligj. Kur vendimi sjell pasoja për të drejtat kushtetuese të individit, Gjykata Kushtetuese mund të vendosë që ai të hyjë në fuqi ditën e shpalljes së tij. Në këtë rast, vendimi shoqërohet me një arsyetim të përmbledhur, ndërsa vendimi i arsyetuar plotësisht publikohet brenda 30 ditëve.
3. Gjykata Kushtetuese mund të urdhërojë që vendimi i saj, me të cilin ka shqyrtuar aktin, të fillojë efektet në një datë tjetër. Në këtë rast, Gjykata Kushtetuese mund të urdhërojë pezullimin e zbatimit të aktit të shfuqizuar prej saj ndaj kërkuesit në çështjen gjyqësore deri në kohën kur vendimi fillon efektet.
4. Gjykata Kushtetuese përgatit dhe publikon përmbledhje periodike të vendimeve të saj.

Ka rëndësi të theksohet se ligjvënësi nuk i ka caktuar GJK një afat brenda të cili ajo duhet të dërgojë për botim në Fletore Zyrtare vendimet e saj përfundimtare, me qëllim që këto të marrin fuqi juridike. Ligji organik i GJK, para ndryshimeve të 2016-ës përcaktonte shprehimisht se: “*Organi që boton Fletoren Zyrtare detyrohet të bëjë botimin e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, jo më vonë se 15 ditë nga ardhja për botim e tyre pranë atij organi*” (neni 26, para. 2).

Edhe pas ndryshimeve të reja ligjore, logjika ruhet e paprekur: “*Publikimi i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese bëhet jo më vonë se 15 ditë nga depozitimi i tyre për këtë qëllim në Qendrën e Botimeve Zyrtare.*”. Siç kuptohet, kjo dispozitë kujdeset të caktojë afat për QBZ, por jo më së pari një afat për vetë GJK. Kjo specifikë, pra që edhe dërguesit i duhet caktuar afat, është mbajtur mirë parasysh nga ligjvënësi në rastin e Gjykatës së Lartë. Në ligjin organik të kësaj të fundit, i cili gjithashtu u miratua në vitin 2000, pra në të njëjtën kohë me ligjin organik për GJK, përcaktonte shprehimisht se “*Vendimet për njësimin ose ndryshimin e praktikës gjyqësore botohen në numrin më të parë të Fletores Zyrtare*³²⁴”. Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, ky mund dhe duhet të kishte qenë edhe përcaktimi i duhur ligjor për sa i takon afatit të dërgimit për botim të vendimeve të gjykatës kushtetuese. Konkretisht: “*Vendimet e gjykatës kushtetuese botohen në numrin më të parë të Fletores Zyrtare*”.

³²⁴ Neni 19 “Vendimet dhe botimi i tyre”, Ligji Nr. 8588, datë 15.3.2000 (version i konsoliduar) “Per organizimin dhe funksionimin e GJL”

Duhet mbajtur parasysh se hyrja në fuqi e një akti përmes botimit në Fletore Zyrtare implikon një marrdhënie “dërgues-marrës” (*sender-receiver*) në rastin konkret, respektivisht të GJK dhe QBZ. Kjo e fundit është një institucion qëndror varësie³²⁵ dhe funksionon me ligj të veçantë, dhe konkretisht ligji nr. 78/2014³²⁶ “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qendrës së Botimeve Zyrtare”. Afatet e “marrësit”, pra afatet brenda të cilave QBZ duhet të botojë aktet e institucionit “dërgues”, janë të rregulluara qartësisht në ligjin e saj organik. Ligjvënësi ka zgjedhur gjithashtu të rregullojë përmes këtij ligji të thjeshtë³²⁷ edhe detyrimet mbi afatat e dërgimit të akteve të botueshme pranë QBZ nga institucionet “dërguese”. Këto të fundit, në shumicën e tyre janë institucione qëndrore kushtetuese, ligjet organike të cilave miratohen me shumicë të cilësuar, konform përcaktimeve të nenit 81/2 të Kushtetutës³²⁸.

Për t’u kthyer tek afatet e botimit, sipas përcaktimeve të ligjit nenit 8 të ligjit 78/2014, “Vendimet e Gjykatës Kushtetuese dërgohen për botim brenda 5 ditëve nga data e nënshkrimit të tyre”. Pas ezaurimit të këtij afati të “dërguesit”, fillojnë dhe ecin afatet “e marrësit”. Konkretisht, QBZ ka në dispozicion të saj 10 ditë nga data e marrjes së aktit të botueshëm për ta procesuar atë dhe për ta botuar në Fletore Zyrtare (neni 10/1, ligji 78/2014). Në total, konform legjislacionit aktual në fushën e botimeve zyrtare, koha maksimale nga nënshkrimi i një akti të botueshëm e deri në botimin e tij në Fletore zyrtare është 15 ditë. Është e qartë në këtë pikë se ligji organik për Gjykatën Kushtetuese minimalisht mund të përmirësohej (ose ngeli i pa-përmirësuar) të paktën në dy drejtime³²⁹:

-së pari: harmonizim i afateve ligjore të botimit me strandartin aktual të vendosur në RSH në vitin 2014³³⁰; ky unifikim do të kërkonte që neni 26, pragrafi 1 i ligjit 8577, dt. 10.2.2000, të ndryshuar të riformulohej në fjalinë e dytë si më poshtë: *Publikimi i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese bëhet jo më vonë se 5 ditë³³¹ nga depozitimi i tyre për këtë qëllim në Qendrën e Botimeve Zyrtare.*

³²⁵ Qendra e Botimeve Zyrtare është person juridik publik, me seli në Tiranë, në varësi të Ministrisë së Drejtësisë (neni 4 “Statusi i Qendrës së Botimeve Zyrtare”, ligji Ligji nr.78/2014.

³²⁶ Ligji nr.78/2014 datë 10.7.2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qendrës së Botimeve Zyrtare” është një ligj i miratuar më shumicë të thjeshtë. Ai ka shfuqizuar ligjin nr. 96/2012 “Për Qendrën e Botimeve Zyrtare”. Ky i fundit, ka shfuqizuar më parë ligjin nr.8502, datë 30.6.1999 “Për Krijimin e Qendrës së Publikimeve Zyrtare”

³²⁷ Në mbështetje të neneve 78 dhe 83, pika 1, të Kushtetutës, me propozimin e Këshillit të Ministrave. Pra, ligji në fjalë është miratuar me shumicën e thjeshtë, kur realizohet pjesëmarrja në seancë plenare e më shumë se gjysmës së deputetëve.

³²⁸ Auto-citim: Gerti Shella, Titulli i artikullit: “Afatet procedurale të gjykimit Kushtetues në kontrollin abstrakt ndaj ANFL”, DSSH/ASD, Ditët e Studimeve Shqiptare, fq. 437-443

³²⁹ Po aty (Autocituar Gerti Shella).

³³⁰ Përmes ligji nr.78/2014 datë 10.7.2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qendrës së Botimeve Zyrtare” (shënimi autorit)

³³¹ Aktualisht afati ligjor është 15 ditë.shih neni 16 “Publikimi i vendimit përfundimtar dhe hyrja e tij në fuqi (ndryshuar me ligjin nr.99/2016, neni 25), pragrafi 1, fjalë 2, Ligji Nr. 8588, datë 15.3.2000 “Per organizimin dhe funksionimin e GJL”, i ndryshuar.

-së dyti, për të parashikuar në dispozitat e veta afatet të cilave “dërguesi” duhet t’u përmbahet për dërgimin e vendimeve përfundimtare për botim në Fletore Zyrtare. Kjo edhe për arsyen e thjeshtë se një ligj i thjeshtë nuk mund të imponojë afate ndaj një ligji oranik me 3/5. Thënë ndryshe, GJK në secilin rast mund të zgjedhë “të injorojë” detyrimin që i ngarkohet asaj nga një ligj i cili, përveçse është inferior në terma hierarkisë normative (si pasojë e procedurës së votimit), nuk ka tek e fundit objekt rregullimin e funksionimit të GJK, por të një institucioni varësie që në këtë rast është QBZ.

Vendimi i GJK nr.5/2014, i cili u mor gjerësisht në analizë në këtë punim doktoral si rasti i vetëm dhe *par-excellence* i një gjykimi “të drejtë, por jo-efektiv” u shpall i arsyetuar përmes leximit në seancë (sallë), konform përcaktimit ligjor³³². Pavarësisht se GJK e shpalli të arsyetuar vendimin në fjalë solemnisht dhe në prani të palëve, dhe pavarësisht se ajo vetë e publikoi atë menjëherë pas shpalljes në faqen e saj zyrtare³³³, vendimi duhej të priste akoma shumë ditë për të hyrë në fuqi. Qendra e Botimeve Zyrtare e botoi vendimin në fjalë plot 21 ditë nga shpallja e tij. Vendimi u botua në Fletoren Zyrtare nr.18, të datës 26 Shkurt 2014. Nga një analizë e posaçme e realizuar për qëllimin e këtij studimi, kjo përbën edhe kohën më maksimale të botimit të një vendimi të GJK në Fletore Zyrtare krahasuar me të gjitha vendimet e tjera për vitin 2013³³⁴. Që nga momenti i shpalljes së vendimit e deri në botimin e tij, QBZ nxorri në qarkullim plot 9 Fletore Zyrtare të tjera, një pjesë e së cilave procesuan për botim akte me datë lëshimi më të vonë se ajo e vendimit të GJK nr.5/2014.

Teorikisht, në këtë teatër institucional, fijet për hapjen e siparit (nxjerrja e ANFL), edhe mbylljen e tij (hyrja në fuqi e vendimit të GJK përmes botimit në FZ) lëvizin prej duarve të pushtetit ekzekutiv. Vetë Gjykata Kushtetuese nuk është aq shumë një aktor institucional se sa një spektator, kur luhet “akti i fundit” i këtij procesi legjislativ me dy faza, një pozitive dhe një negative, pra nxjerrja e aktit dhe shfuqizimi i tij më pas. Për më tepër, në kohën që vendimi nr.5/2014 i GJK hyri në fuqi më dt. 26 shkurt 2014, kishin mbetur dicka më shumë se 1 muaj (34 ditë ekzaktësisht) që efektet e synuar nga ANFL nr 5 dhe ligji miratues 161/2013 të ezauroheshin vetvetiu. Në fund të fundit, ANFL nr.5 u nxorri për shtyrjen me 6 muaj të hyrjes në fuqi të ligjit 152/2013 “Për nëpunësin civil”.

³³² Neni 72 “Marrja e vendimit dhe shpallja e tij”, Ligj Nr.8577, dt. 10.2.2000 Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës Së Shqipërisë

³³³ Shih: http://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php

³³⁴ Gjatë vitit 2013, GJK ka dërgua për botim në Fletore zyrtare 55 vendime përfundimtare. Të gjitha këto vendime nuk e kalojnë afatin 15 ditor nga shpallja e tyre deri në dotim, me përjashtim të vendimit nr 48, i cili është botuar 19 ditë pas shpalljes (FZ 189, dt 4.12.2013)

11.2 Afatet e gjykimit kushtetues mbi aktet normative me fuqinë e ligjit

Do ishte logjike të pretendohet që, kur GJK shqyrton kushtetutshmërinë e ANFL, koha në të cilët realizohet ky kontroll të ishte sa më e shkurtër. Në rastin e ANFL nuk bëhet thjesht fjalë për efekte juridike të normës në raport me regjimin e brendshëm juridik të një vendi (hapësira juridike). Po ashtu, gjykimi i kushtetutshmërisë së tyre nuk është një çështje e pastër doktrinare, që ka të bëjë in-abstractio me marrdhënien që krijohet mes një kompetencë përjashtimore ligjvënëse dhe parimit të ndarjes së pushteteve. Problemi i vërtetë që preokupon në këtë rast është fakti se efektet juridike të ANFL janë të prekshme; ato konvertohen shpesh në pasoja mirëfilli, që kanë veprim konkret në kohën dhe në hapësirën fizike.

Shembja e nën-kalimi të Zogut të Zi, pasojë direkte e një ANFL, nuk është rikuperuar as sot e kësaj dite në terma të (zh)bërjes së dëmit. Janë dhjetëra ANFL të tjera të cilat kanë sjellë dëm të prekshëm sikurse ishte dhe ANFL nr.3, datë 1.8.2012 *“Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”*³³⁵. Shtyrja me 6 muaj e afatit të hyrjes në fuqi të ligjit nr.152/2013 *“Për nëpunësin civil”* përmes ANFL nr. 5/2013 mendohet se ka shërbyer për të realizuar spastrime të motivuara politikisht në radhët e punonjësve të administratës shtetërore që kanë patur statusin e nepunësit civil apo sidomos të atyre që ishin në process të marrjes së tij. Janë dhjetëra ANFL të tjera të cilat kanë prekur zërat e buxhetit të shtetit, duke afektuar deri edhe rritjen e nivelit të borxhit publik. Efektet e tyre për aq sa janë gjeneruar menjëherë, kanë rezultuar edhe të pakthyeshme, sikurse është bërë e kuptueshme edhe nga ky punim doktorial.

Këto efekte, mund të ishin sadopak të frenueshme nëse GJK do t'i i caktohej apo kërkohej në ligj detyrimi që ANFL të shqyrtoheshin prej saj, kryesisht ose me kërkesë “të ngutshme” nga një palë e legjitimuar, para ose paralelisht me procesin legjislativ që aktivizohet në Kuvend. Një atribut të tillë GJK e ka kur shqyrton pajtueshmërinë me Kushtetutën të marrëveshjeve ndërkombëtare, para ratifikimit të tyre nga Kuvendi³³⁶ (Neni 52/1). Madje, në një rast të tillë ligji 8577/2000, para ndryshimeve të vitit 2016 i lejonte GJK 1 muaj afat të vendosë për marrëveshjen³³⁷, duke pezulluar gjatë kësaj kohe procesin legjislativ të ratifikimit, nëse ky kishte nisur ndërkohë në Kuvend. Në fakt, ky ka qenë rasti “fatlum” i

³³⁵ Fletore Zyrtare nr 93, dt 6 Gusht, 2012. Link: http://qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2012/PDF-2012/93-2012.pdf. Shih gjithashtu edhe vendimin e Gjykates Kushtetuese nr Vendim nr.1 datë 06.02.2013 (V-1/13).

³³⁶ Auto-citim: Gerti Shella, Titulli i artikullit: “Afatet procedurale të gjykimit Kushtetues në kontrollin abstrakt ndaj ANFL”, DSSH/ASD, Ditët e Studimeve Shqiptare, fq. 437-443

³³⁷ Neni 52, paragrafi 3 “Në rast se çështja ka kaluar në seancë plenare, pezullohen procedurat për ratifikimin e marrëveshjes. Shqyrtimi i kërkesës përfundon brenda 1 muaji nga data e paraqitjes së saj”, ligji 8577/2000 “Ligj Nr.8577, datë 10.2.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e GJK të RSH”, versioni origjinal i miratimit, para ndryshimeve ligjore, përfshirë ato të vitit 2016,

vlerësimit paraprakisht nga GJK të asaj që u njoh si Marrveshja e Detit mes Shqipërisë e Greqisë, e cila u hodh poshtë si e papajtueshme me Kushtetutën, para se të ratifikohet nga Kuvendi. Me ndryshimet që pësoi ligji 8577/2000 (me ligj 99/2016), koha për shqyrtimin gjyqësor të kërkesës për pajtueshmërinë e marrveshjeve ndërkombëtare u rrit në 3 muaj³³⁸. Megjithatë, GJK ka ruajtur githsesi prerogativat e saj të pezullimit të veprimeve ratifikuese nga Kuvendi deri në përfundim të shqyrtimit kushtetuese të realizuar prej saj.

Do ishte ideale nëse, njësoj si për marrveshjet ndërkombëtare para ratifikimit, edhe për ANFL, Gjykata Kushtetuese të mund të vlerësonte përputhshmërinë e tyre me Kushtetutën, para se Kuvendi t'i adoptonte ato në ligj. I vetmi ndryshim në rastin e shqyrtimit të akteve normative, ndoshta do të duhej të ishte ngushtimi i mëtejshëm i afateve brenda të cilave GJK duhet të shprehet sa i takon një pezullimi të mundshëm të efekteve juridike të ANFL. A nuk i cakton Kushtetuta vetë Kuvendit një afat prej vetëm 5 ditësh që ai të mbledhet për të marrë në shqyrtim ANFL të nxjerrë nga KM? Vetë ANFL ka vetë 45 ditë kohë për të prodhuar efektet juridike të synuara dhe kjo përkthehet në afat edhe për vetë Kuvendin, brenda të cilit ai duhet të shprehet mbi një ANFL. Në gjykimin e autorit të këtij punimi, Kuvendi nuk ka diskrecion të mos shprehet mbi një ANFL, pavarësisht asaj se çfarë ka vendosur jurisprudenca jonë kushtetuese në këtë drejtim (*shih më sipër analizën për vgjk nr. 24/2006*)

Nuk do të ishte e arsyeshme që GJK, që është gjithashtu një legjislator negativ, të marrë kohë aq sa ajo vetë e gjykon të nevojshme (diskrecion i saj), për t'u shprehur mbi një çështje urgjente, siç është në thelb një ANFL. Përvoja e analizuar në kuadër të këtij punimi doktoral sugjeron se në të gjitha rastet, ANFL kanë prodhuar pasojat e tyre juridike, para se ato të konsideroheshin më pas nga Gjykata Kushtetuese si të papajtueshme me kushtetutën ose si jo-ekzistente në disa raste të tjera, për shkak të shterrimit të efekteve të tyre. Nga ky punim rezulton se në 100% të rasteve, ANFL kanë shterruar 100% efektet juridike të synuara. Ky është një bilanc problematik që sugjeron se raport duhet të ndryshojë, në mos përmbysur. Vetëm në një rast të tillë, drejtësia e shërbyer nga Gjykata Kushtetuese kur kjo ushtron kontrollin mbi ANFL mund të konsiderohet e efektshme dhe mbi të gjitha e dobishme. Drejtësia e vonuar është drejtësi e munguar, dhe vlerësimi i kushtetutshmërisë së dekretligjeve qeveritare është rasti më tipik kur **vonesa** prodhon **mungesë absolute**. Nëse çështja e afteteve për hyrjen në fuqi të vendimeve të GJ është si një ngërç paralizues krahasuar më shpejtësisë me të cilën Qeveria nxjerr dhe fut në veprim dekretligjet e saj, çështja e prapësimit me vendim të GJK të efekteve të prodhuara nga dekretligjet është vërtet komplekse. Dëmi eventual është shkaktuar tashmë, për shkak të vetë natyrës urgjente ANFL të cilat nxirren për të bërë rregullim juridik për të cilin koha nuk pret³³⁹.

³³⁸ Neni 52, paragrafi 3, (ndryshuar pika 2 dhe pjesërisht pika 3 me ligjin nr.99/2016, neni 46)

³³⁹ Auto-citim: Gerti Shella, Titulli i artikullit: "Afatet procedurale të gjykimit Kushtetues në kontrollin abstrakt ndaj ANFL", DSSH/ASD, Ditët e Studimeve Shqiptare, fq. 437-443

11.3 Afatet e shqyrtimit gjyqësor kushtetues pas ndryshimeve ligjore të vitit 2016

Me ndryshimet e reja që pësoi ligji Nr.8577, datë 10.2.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e GJK të RSH”³⁴⁰, afatet e shqyrtimit gjyqësor kushtetues u rritën në përgjithësi. Në çështjet të cilat shtrohen për trajtim në këtë punim doktoral, kjo nuk konsiderohet një zhvillim pozitiv.

Ligji 8577/2000 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatës kushtetuese” pas ndryshimeve që pësoi në vitin 2016 (ligj 99/2016) ka lënë sërish të pazgjidhur edhe çështjen e afateve të shqyrtimit kushtetues, duke i lënë ato të hapura për të gjitha gjykimet në kompetencën lëndore të GJK, me përjashtim të rastin kur shqyrtohet kushtetutshmëria e marrveshjeve ndërkombëtare³⁴¹. Për aq sa kjo e fundit është një gjykatë, ajo është e vetmja ndër gjitha gjykatat e tjera³⁴² e cila nuk i nënshtrohet afateve të përcaktuara sa i takon kohëzgjatjes së shqyrtimit gjyqësor.

Ligji organik i GJK përmban gjithsesi disa parashikime të mjegullta se çfarë do të duhej të konsiderohej një afat i arsyeshëm për gjykimin kushtetues. Konkretisht, neni 71/ç³⁴³ i ligjit 8577/2000, të ndryshuar, përmban opsionin e aktivizimit të mekanizmit të dëmshpëblimit nëse subjekti konstaton/pretendon se GJK ka gjykuar tej një afati të arsyeshëm një çështje, si rrjedhojë e të cilës subjektit i janë cënuar të drejtat dhe liritë e parashikuara në Kushtetutë (paragrafi 1 i nenit 71/ç). Në çdo rast, pavarësisht pasojave, kërkuesi nuk mund të paraqesë kërkesë pa kaluar të paktën një vit nga fillimi i shqyrtimit të çështjes (paragrafi 2 neni 71/ç).

Në ligjin organik të Gjykatës Kushtetuese nuk përshkruhet se çfarë konsiderohet një afat i arsyeshëm brenda të cilit duhet të përmbyllet një gjykim kushtetues. Për aq sa mund të komentohet kjo mangësi, ligjet e tjera organike të cilat u amenduan apo miratuan nga e para në kuadër të Reformës në Drejtësi janë të “pasura” në afate. Konkretisht, Kodi i Procedurës Civile, i ndryshuar me ligj 38/2017, datë 30.3.2017, përmba një nen të shtuar të gjithin përmes ligjit amendues me ligj 38/2017, datë 30.3.2017, në të cilin përshkruhen imtësisht se çfarë do të duhet konsiderohet një afat i arsyeshëm në të treja shkallët e shqyrtimit

³⁴⁰ Ligj Nr. 99/2016 “Për disa dhetsa dhe Ndryshime në Ligjin Nr. 8577, Datë 10.2.2000, “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”. Fletore zyrtare 210, 2016, botuar ne 8 Nentor 2016. Link: http://qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2016/PDF-2016/210-2016.pdf

³⁴¹ Pas ndryshimeve të bëra me ligjin 99/2016, afati 30 ditor i shqyrtimit gjyqësor kushtetues për kushtetutshmërinë e marrveshjeve ndërkombëtare u rrit në 3 muaj (shënim i autorit)

³⁴² Në këtë rast “gjykatat e tjera” ka kuptim dhe referon gjykatat e sistemit të zakonshmën dhe të sistemit administrativ. Thënë ndryshe “gjykatat e tjera” referojnë Pushtetin Gjyqësor, pjesë e të cilin nuk është Gjykata Kushtetuese (shënim i autorit).

³⁴³ Shqyrtimi i kërkesave për tejzgjatje të procesit para Gjykatës Kushtetuese, shtuar me ligjin nr.99/2016, neni 66.

gjyqësor³⁴⁴. Po ashtu, KPC është pasuruar edhe me nenin 399/3 pas ndryshimeve që pësoi në 2017-ën, në të cilën përshkruhet edhe se çfarë do të konsiderohet një shpërblimi drejtë në rast të shkeljes së afateve të arsyeshme³⁴⁵.

E vërteta është se ligji 8577/2000, “*Për Organizimin dhe Funksionimin e GJK*”, edhe pse i ndryshuar në kuadër të të njëjtës Reformë në drejtësi, i cakton disa afate procedurale palëve, por në asnjë rast vetë Gjykatës Kushtetuese sa i takon pëmbushjes së detyrave të saj funksionale në kompetencën lëndore që ajo disponon me ligj. Në këtë rast ai nuk ka ndryshuar shumë nga ligji origjinal, i cili mund të konsiderohet anemik në terma të afateve procedurale që përmbante. I vetmi afat substancial që vlen të komentohet është ndoshta është ai që përmajné dispozitat e nënit 80 të ligjit 8577/2000, të ndryshuar, sa i takon **ndreqjes së gabimeve në vendimet e saj**³⁴⁶.

Ironikisht, një nga funksionet e GJK është edhe vlerësimi (si objekt gjykimi) i respektimit të afteteve gjyqësore të arsyeshme³⁴⁷ në të treja nivelet e sistemit gjyqësor. E drejta për t’u gjykuar brenda një afati të arsyeshëm është e garantuar nga neni 28, paragrafi 3 i Kushtetutës si dhe nga neni 17, paragrafi 2, i cili referon Konventën Europiane të drejtave të Njeriut. Kjo e fundit, sa kohë është refereaur në vetë tekstin kushtetues, qëndron në hierarkinë e normës kushtetuese. Rrjedhimisht, neni 6 i saj, i cili adreson vonesat në shqyrtimin gjyqësor si dhe të drejtat për gjykim brenda një afati të arsyeshëm, legjitimon dhe aktivizon kompetencën lëndore të gjykimit kushtetues në RSH.

Pavarësisht se një subjekti i legjitimuar mund të sjellë ankim në Gjykatën Kushtetuese për gjykim tej afateve të arsyeshme, kjo e fundit (e cila ka juridiksion të shqyrtojë shkeljen e pretenduar të “afateve të arsyeshme të gjykimit” të subjektit pasi në këtë rast implikohet një garanci kushtetuese), nuk i nënshtrohet vetë një afati të arsyeshëm të përshkruar në ligjin e saj. Pra nuk ka në ligjin organik të GJK një afat brenda të cilit kjo gjykatë duhet të përfundojë shqyrtimin e saj gjyqësor. Në këtë kuptim, veprimtaria e GJK është e padisiplinuar ligjërisht në marrdhënie me kohën e shqyrtim gjyqësor. Ironia në këtë rast është e dyfishtë, pasi, vetë GJK detyrohet me ligj të futë në fuqi vendimin e saj me shpallje dhe jo përmes botimit në Fletore Zyrtare, i cili si rregull do të konsumonte edhe 15-25 ditë kohë më shumë.

³⁴⁴ Shih neni Neni 399/2 “*Afati i arsyeshëm*”, Shtuar me ligjin nr. 38/2017, datë 30.3.2017, Kodi i Procedurës Civile i RSH, version i konsoliduar, botim i QBZ, Gusht 2017, Tiranë.

³⁴⁵ Po aty, neni Neni 399/3 “*Shpërblimi i drejtë*”, Shtuar me ligjin nr. 38/2017, datë 30.3.2017)

³⁴⁶ Neni 80 “*Saktësimi dhe plotësimi i vendimit*” (ndryshuar me ligjin nr.99/2016, neni 73) 1. *Gjykata Kushtetuese ka të drejtë, me kërkesë, të ndreqë gabimet në shkrim, në llogari ose ndonjë pasaktësi të dukshme të lejuar në vendim, pa ndryshuar thelbin e vendimmarrjes, brenda 2 muajve nga shpallja e vendimit.*

³⁴⁷ Shih Neni 399/2, Afati i arsyeshëm (Shtuar me ligjin nr. 38/2017, datë 30.3.2017), Kodi i Procedurës Civile

11.4 Prapësimi i efekteve të ANFL dhe ligjeve adoptuese

Prapësimi i efekteve të ANFL pasi Gjykata Kushtetuese konstaton se ato janë në nxjerrë në shkelje të kushtetutës është një ndër pyetjet kërkimore të cilat ka marrë përsipër të trajtojë ky punim doktorial. Objekt i posaçëm i analizës në këtë punim, sikurse është theksuar që në hyrje të tij, është *marrdhënia në kohë* midis efekteve që prodhon ANFL nga njëra anë dhe efekteve që prodhon vendimi i GJK që e shfuqizon atë, nga ana tjetër.

ANFL për shkak të natyrës së tyre, por edhe falë interpretimeve të GJK në vendmin e saj 24/2016, fillojnë të prodhojnë efektet e synuara nga Ekzekutivi që me miratimin e aktit³⁴⁸, pra menjëherë. Ndërkohë, kontrolli kushtetues ndaj akteve normative (ku futen edhe ANFL), konsiderohet gjykim abstrakt dhe ushtrohet *ex-post*. Thënë ndryshe, që GJK të këtë objekt shqyrtimi kushtetueshmërinë e një akti normativ, duhet që fillimisht ky akt të ekzistojë juridikisht. Vetë gjykata kushtetuese ka konstatuar mëse njëherë në vendimet e saj mbi kushtetshmërinë e ANFL mungesën e objektit për shkak se se këto të fundit kishin shterruar efektet juridike brenda afateve kushtetuese të përcaktuara³⁴⁹. Gjykata Kushtetuese tek e fundit, ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton (neni 132/1 i Kushtetutës) dhe për ta përdorur këtë të drejtë, duhet që aktet juridike, *expresis verbi*, ta disponojnë më parë këtë fuqi.

Në këtë pikë, është pikërishta mënyra e funksionimit të gjykatës në kuptimin e zakonshëm të fjalës, që dikton natyrën e interpretimit të konfliktit. Por, një gjykatë kushtetuese, sikurse pranohet gjerësisht në literaturën e huaj dhe vendase, nuk është tipikisht një gjykatë. De-jure dhe de-facto ajo nuk përfshihet në strukturën piramidale të Pushtetit Gjyqësor, pavarësisht se emërtimi i saj institucional implikon *gjykatën*. Ajo është, në një pjesë të rëndësishme të funksioneve që mbart, një ligjvënës, i cili nuk ka të drejtë të prodhojë norma, por vetëm t'i shfuqizojë ato. Në këtë kuptim ajo konsiderohet shpesh edhe si një ligjvënës negativ³⁵⁰. Në funksion të ligjvënies negative, ajo ka tagrin për të bërë interpretimin përfundimtar të kushtetutës, edhe si një kusht objektiv për të vlerësuar aktet normative që bien ndesh me këtë të fundit.

Interpretimi i kushtetutës i pa shoqëruar domosdoshmërisht me shfuqizimin e normës konkrete legjislative ka qenë një ndër parashikimet e ligjit të saj organik Nr.8577, datë 10.2.2000, para ndryshimeve që ai pësoi në vitin 2016 me ligjin nr.99/2016. Koncretisht kjo prerrogative përshkruhej në nenin 71, tashmë të shfuqizuar. Interpretimi i Kushtetutës jashtë një marrdhënie konkrete konflikti kushtetues është esenca e gjykimit abstrakt

³⁴⁸ Shih interpretimin e vendimit të Gjykatës Kushtetuese në vendimin 24/2016 të analizuar me poshtë

³⁴⁹ Vendimi i GJK 24/2006. Vendimi i GJK 23/2014.

³⁵⁰ Aurela Anastasi, Luan Omari, "E Drejta Kushtetuese", ribotim i përmirësuar, Dajti 2000, 2017

kushtetues. Sipas nenit 79 të ligjit Neni 79 Nr.8577/2000, para ndryshimeve që ai pësoi në vitin 2016 “*Vendimi i Gjykatës Kushtetuese që bën interpretimin e Kushtetutës ka fuqi prapavepruese.*” Ky nen është gjithashtu i shfuqizuar me ndryshimet ligjore të vitit 2016.

Pas ndryshimeve ligjore të vitit 2016, GJK ra në pamundësi për të ushtruar funksionet e veta për shkak të procesit të vetingut që u aktivizuar dhe pamundësisë për të krijuar kuorum gjykues. Nga ana tjetër, nuk konstohet të jenë depozituar ankime me objekt vlerësimin e kushtetutshmërisë së ANFL. Thënë kjo, mungesa e objektit të gjykimit që GJK ka përdorur në vendimin e saj më të fundit mbi këtë tematikë (vendimi 23/2014) nuk duhet ta kishte penguar atë që të aktivizonte një interpretim të kushtetutës, pavarësisht se vetë ANFL kishte mbaruar efektet. Edhe vetë jurisprudenca pararendëse e vendimit 5/2014 sugjeron se GJK mund të marrë në shqyrtim abstrakt kushtetutshmërinë e ANFL, pavarësisht nëse ai eksiton apo jo juridikisht. Kuptimi në këtë mënyrë i gjykimit abstarj kushtetues mund të kthehet në mjet shërimi për tëmetat që ky punon konstaton në jurisprudencën e deritanishme të GJK, por edhe të aANFL të cilat, të lëna jashtë gjykimit, mbeten potencial për të atakuar me të metat e tyre “të pa-trajtuara” regjimin e brendshëm juridik nesër.

Për tu rikthyer në analizimin e praktikës konkrete, një ANFL pushon së ekzistuari në momentin që Parlamenti e adopton atë me ligj të zakonshëm. Teorikisht, Parlamenti mund të vendosë të mos e adoptojë një ANFL dhe në këtë mënyrë ai sërish cakton momentin kur ANFL pushon se ekzistuari. Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë ka bërë një interpretim të saj në vendimin nr 24/2016 sipas të cilit Kuvendi mund “të heshtë” deri se ANFL të përfundojë vetë efektet e saj brenda 45 ditëve. Në kuadër të këtij punimi doktoral, ky option i tretë është konsideruar një interpretim jo-koherent i normës që pëshkruan neni 101 i Kushtetutës se 1998-ës.

Pavarësisht dy apo tre mënyrave se si “shuhet” në realitetin juridik një ANFL, efektet ligjore që ajo prodhon gjatë jetës së saj të shkurtër janë konkrete dhe shpesh me ndikim të rëndësishëm si në korpusin e brendshëm legjislativ ashtu edhe në jetën reale të subjekteve fizikë dhe juridikë. Në kuadër të punimi doktoral janë sjellë mjaft shembuj se si ANFL të caktuara kanë ndikuar në parimin e sigurisë juridike të shtetasve, në të drejtat e tyre ekonomike dhe sociale të cilat janë të garantuara me Kushtetutë, në të drejtat e punës apo në mënyrën se si përdoren paratë e taksapaguesve. Cënimi i parimit të ndarjes së pushteteve mund të konsiderohet një pasojë dytësore e cila ka një interes në këndvështrimin kushtetues më shumë se sa në atë real.

Edhe nën dritën e analizës së ndërmarrë më sipër në këtë punim doktoral, Gjykata Kushtetuese dhe roli i saj hulumtohen jo vetëm në kapacitetet e saj për të vlerësuar shkeljet eventuale të Kushtetutës apo çënimit të parimeve themelore që ajo përmban, por mbi të gjitha ajo analizohet sa i takon efektshmërisë së funksionit të saj për të interceptuar dhe gjykuar shpejt rastet e shkeljes së kushtetutës nga ushtrimi i kompetencave përjashtimore ligjvënëse të Pushtetit Ekzekutiv.

Në rastin më ideal, ky funksion do të duhet të kishte efekte parandaluese, nisur edhe nga rrethana specifike se ANFL, sa kohë nxirren në kushte urgjence dhe për më tepër nga një pushtet i cili nuk është “i specializuar” në funksionin ligjvënës, mbartin rrisht më të lartë që të bien ndesh me Kushtetutën. Në procesin normal ligjvënës, ky rrezik eliminohet gradualisht përmes diskutimit në komisionet përkatëse, përmes konsultimit me grupet e interesit, përmes procedurës së votimit/diskutimit të neneve dhe vetë ligjit në seancë plenare, përmes kontrollit që realizohet nga Presidenti i Republikës etj. Me fjalë të tjera, ajo që përben objekt të posaçëm hulumtimi në këtë punim është efektshmëria dhe efikasiteti i gjykimit kushtetues teksa GJK është “argjinatura” e vetme e cila do të duhet të mbronte rendin e brendshëm juridik nga anke normative me të meta. Fjala “argjinaturë” në këtë rast është përzgjedhur si metaforë për të demonstruar njëkohësiht edhe furinë më të cilën rrjedhin efektet juridike të një ANFL, i cili për nga vet natyra tenton ta shkarkojë gjithë fuqinë (furinë) e tij menjëherë.

Është evidente se në këto kushte, analiza aplikohet ndaj një marrdhënie që lind në kohë, nga ndërveprimi i dy shpejtësive të ndryshme në terma të efekteve juridike që prodhon akti. Rezultantja e këtyre dy shpejtësive (vektorëve) indikon efektshmërinë e vendimit të Gjykatës Kushtetuese, madje e determinon atë³⁵¹. Kusht parësor që vendimi i GJK të ketë efektshmëri³⁵² kur objekt shqyrtimi prej saj janë ANFL është vetë KOHA; cilësia e vendimit në këtë rast jo domosdoshmërisht përcakton efektshmërinë e tij. Kjo është një nga tezat që kjo trajtesë merr përsipër të argumentojë³⁵³ duke e orientuar kërkimin shkencor në tre drejtime apo pyetje kërkimore bazë:

Së *pari*, nisur nga vetë natyra e ANFL, i cili i fillon efektet menjëherë, a ka vend të pretendohet edhe nga GJK e njëjta urgjencë në ushtrimin e kontrollit kushtetues ndaj një akti të tillë? A ka diçka më shumë që mund të pretendohet edhe sa i takon mënyrës së hyrjes në fuqi të një vendimi të GJK që shfuqizon një ANFL?

³⁵¹ Auto-citim: Gerti Shella, Titulli i artikullit: “Afatet procedurale të gjykimit Kushtetues në kontrollin abstrakt ndaj ANFL”, DSSH/ASD, Ditët e Studimeve Shqiptare, fq. 437-443

³⁵² Sipas Oxford Dictionaries, “efektshmëria” definohet si suksesi në prodhimin apo gjenerimin e një rezultati të synuar (<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/effective>)

³⁵³ Shih analizën e posaçme për vendimin e GJK nr 5/2014

Së dyti, a janë të efektshme vendimet e GJK³⁵⁴ jashtë një konteksti të përcaktuar kohor dhe specifikisht kur ajo ushtron kontrollin kushtetues ndaj një ANFL? A ka tek e fundit kuptim fraza standard: “GJK vendosi shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të ANFL...”, nëse ANFL, për nga vetë natyra që ka, mund t’i ketë ezauruar të gjitha efektet e synuara nga Ekzekutivi brenda kohës në të cilën shtrihet apo ekziston juridikish (45 ditë)?

Së treti, nëse një ANFL, brenda harkut kohor të përcaktuar (45 ditë në rastin e Shqipërisë) adoptohet nga Kuvendi si një ligj normal, por, në një kohë të mëvonshme hidhet poshtë nga Gjykata Kushtetuese, si prapësohen efektet që mund të kenë prodhuar respektivisht ANFL dhe ligji adoptues?

Sa i takon dy pyetjeve të para, punimi doktoral ka dhënë përgjigje përmes vlerësimeve krahasuese të kushtetutave të vendeve të ndryshme si dhe analizës së rasteve më domethënëse të jurisprudencës sonë kushtetuese në kapitujt e mësipërm. Në këtë kapitull të fundit do tentohet t’i jepet një përgjigje e argumentuar dhe më e koncentruar pyetjes së tretë.

Vendimi i Gjykatës Kushtetuese që ka shfuqizuar një ligj apo akt normativ si të papajtueshëm me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, si rregull sjell efekte juridike nga data e hyrjes së tij në fuqi, përveç rasteve të parashikuara ndryshe³⁵⁵. Vendimi i GJK ka fuqi prapavepruese vetëm ndaj pasojave ende të paezauruara të ligjit apo aktit normativ të shfuqizuar³⁵⁶.

Përvoja e analizuar në këtë punim doktoral sugjeron qartë se afatet e gjykimit kushtetues e tejkalojnë në çdo rast kohën në të cilën prodhohen efektet juridike të ANFL. Këto të fundit janë ex-vi-termini akte normative dhe rrjedhimisht hyjnë në juridiksionin e gjykimit kushtetues. Në asnjë rast të analizuar në kuadër të këtij punimi, nuk rezulton që gjykata kushtetuese të ketë arritur të përfundojë një gjykim kushtetues teksa ANFL është ende duke prodhuar efektet e veta juridike.

Po ashtu, nuk rezulton në asnjë rast që Gjykata Kushtetuese të ketë aktivizuar institucionet e pezullimit të efekteve ndaj një ANFL ende në fuqi juridike. Rrjedhimisht parashikimi ligjor sa i takon fuqisë prapavepruese të vendimeve të GJK ndaj pasojave ende të paezauruara të një ANFL është një projeksion i cili nuk verifikohet në realitet. Nga analizat dhe përllogaritjet e ndërveprimit të afateve juridike, mund të thuhet se, për vetë natyrën e gjykimit abstrak kushtetues, me gjasë nuk do të ketë asnjëherë një pikë takimi në hapësirën

³⁵⁴Kur objekt shqyrtimi janë aktet normative me fuqinë e ligjit që nxjerr KM

³⁵⁵ Paragrafi 2, Neni 76 “Efektet juridike të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese” (ndryshuar me ligjin nr.99/2016, neni 70), ligji 8577/2000 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatës kushtetuese”

³⁵⁶ Po aty, paragrafi 7, germa “c”

dhe kohën juridike mes një ANFL aktive dhe një vendime të gjykatës kushtetuese që e shfuqizon atë.

Madje, në gjykimin e autorit të këtij punimi, vetë formulimi ligjor sipas të cilit një vendim i GJK “*ka fuqi prapavepruese ndaj pasojave ende të paezauruara të ligjit apo aktit normativ*” është një pohim jo-koherent në terma të logjikës. Koncepti i fuqisë prapavepruese ka kuptim nëse konsiderojmë pasoja të ezaura. “Prapavepruese” është në thelb një koncept juridik që implikon më shumë kohën juridike dhe jo aq shumë efektet juridike. Këto të fundit kanë një ekzistencë edhe në hapësirën juridike, nëse mund të shprehemi në këtë mënyrë, sa kohë që me *efekte* apo *pasoja* nënkuptohet rregullimi i një marrdhënie konkrete juridike i cila ka ndodhur. Koncepti “fuqi prapavepruese” do të kishte kuptim nëse norma e re juridike, në rastin konkret një vendim i GJK me fuqi detyruese të përgjithshme, do të kishte efekte “rregulluese” edhe për kohën që ka rrjedhur para se vetë ky vendim “të lindë” juridikisht. Një formul më korrekt i dispozitës që përmban neni 76, paragrafi 7, germa “c” do të kishte qenë: “*Vendimi i GJK ka fuqi anulluese ndaj pasojave ende të paezauruara të ligjit apo aktit normativ të shfuqizuar*”.

Rrjedhimisht, parashikimet që përmban nenin 76 i ligjit 8577/2000, të ndryshuar, nuk janë të aplikueshme ndaj dekret-ligjeve me fuqi të përkohshme që nxjerr pushteti ekzekutiv. Një ndër konkluzionet indirekte të këtij punimi doktoral është se ndryshimet që pësoi ligji 8577/2000 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e GJK” në vitin 2016 në kuadër të Reformës në Drejtësi nuk ndikojnë pozitivisht në shtimin e efektshmërisë së gjykimit kushtetues ndaj akteve normative në tërësi.

Para ndryshimeve ligjore të 2016-ës në ligjin 8577/2000 gjendej një parashikim sipas të cilit *Vendimi i Gjykatës Kushtetuese që bën interpretimin e Kushtetutës ka fuqi prapavepruese*³⁵⁷. Ligji 99/2016 e ka shfuqizuar këtë dispozitë³⁵⁸. Nëse kjo dispozitë do të qëndronte e pandryshuar, atëherë, vgjk 5/2014, i cili është marrë gjerësisht në analizë si rast par-exlelence në mbështetje të tezës së këtij punimi shkencor, mund të kishte patur fuqi prapavepruese a-fortiori ndaj *ANFL Nr. 101, dt. Aktit 05.03.1999*, nëpërmjet të cilit është ndërhyrë në Kodin Doganor, i cili është një ligj që miratohet me 3/5. Po njësoj mund të pretendohet edhe për ligjin e adoptues. Kujtojmë këtu se përmes vendimit nr.5/2014, GJK ka zhvilluar një jurisprudencë të re me interpretimet dhe arsyetimet e saj sa i takon ndërhyrjes me akt normativ në rezervën ekskluzive të Kuvendit (neni 81 i Kushtetutës) si dhe fushën e hierarkisë së normës juridike dhe burimeve të së drejtës (neni 116 i Kushtetutës).

³⁵⁷ Neni 79 “Vendimi interpretues”, i shfuqizuar me ligjin 99/2016.

³⁵⁸ Neni 70 i ligjit 99/2016, fjalia e fundit: “..neni 72 dhe 79 shfuqizohet.”

Në vlerësimin e këtij punimi doktoral, do të duhej që një nga kërkuesit e legjitimuar të kishte përfshirë në objektin e kërkesës edhe interpretimin përfundimtar të Kushtetutës sa i takon neneve që përcaktojnë rezervën e Kuvendit. Kjo do të kishte mbyllur apo “bonifikuar” shtigjet nga ku mund të mbërrinin “përmbytje” të tjera në të ardhmen përmes ushtrimit të kompetencës përjashtimore ligjvënëse të ekzekutivit në rezervën e Kuvendit. Si rregull i përgjithshëm, Gjykata Kushtetuese nuk mund të zgjerojë vetë sferën e gjyqimit të saj por t’i përmbahet objektit të kërkesit (thema decidendum), konform parimit të së drejtës procedurale mbi përputhshmërinë që duhet të ketë midis asaj që kërkohet dhe asaj që shpallet në një gjykim (*ne eat judex extra petita partium*). Por, nga ana tjetër, mbetet statik parimi sipas të cilit vendimet e gjykatës kushtetuese janë përfundimtare dhe kanë fuqi detyruese të përgjithshme. Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, pavarësisht se në objektin e VGJK 5/2014 nuk përfshihet *de-jure* kërkesa për interpretimin përfundimtar të nenit 116 apo nenit 81 të Kushtetutës, vetë Gjykata Kushtetuese e ka ezauruar *de-facto* këtë “objekt të pa-kërkuar”.

Nëse pranojmë këtë logjikë, dhe e rikthejmë edhe njëherë analizën hipotetike para ndryshimeve ligjore të vitit 2016, me analogji mund të konstatojmë se *ANFL nr. 03, datë 01.08.2012 “Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”*, parashikonte në nenin 3 se gjykatat e shkallës së parë nuk mund të kryenin pezullimin e urdhrin të ekzekutimit, në kundërshtim me dispozitat e Kodit të Procedurës Civile që ia japin gjykatës këtë kompetencë. Sipas nenit 81/2, shkronja “d” të Kushtetutës, Kodi i Procedurës Civile është një ligj i miratuar me 3/5 e anëtarëve të Kuvendit, pra një ligj i miratuar me shumicë të cilësuar. Rrjedhimisht, kjo ANFL është nxjerrë në kundërshtim me Kushtetutën. Në rastin konkret të cituar, vetë Gjykata Kushtetuese ka rrëzuar kërkesën për gjykim, pasi ka vlerësuar më parë se “*ANFL 03, datë 01.08.2012 si dhe ligji adoptues nuk binin në kundërshtim me kërkesat e neneve 15, 17, 18, 101 të Kushtetutës; të neneve 6 dhe 8 të KEDNJ-së dhe të nenit 1 të Protokollit shtesë të KEDNJ-së; të neneve 2 dhe 11 të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore. dhe, sipas parashikimeve ligjore tashmë të shfuqizuara*³⁵⁹...Edhe sikur të garantohej një fuqi prapavepruese në kuptimin më të plotë të kësaj fjalë, shfuqizimet e ANFL në një periudhë të dytë nuk do të kishin mundur të aktivizonin në asnjë rrethanë prapësimin e efekteve të tyre, si juridike ashtu edhe materiale apo fizike. Gjykimi kushtetues i ANFL, në rastin e Shqipërisë është i pa-efektshëm në parandalimin apo prapësimin e efekteve, për nga vetë natyra e tij (abstrakt dhe ex-post). Një gjë e pagjyqeshme nuk mund të jetë gjë e gjykuar (res judicata)

³⁵⁹ Vendim i GJK nr 1, Date: 06.02.2013, link:

http://www.gjk.gov.al/include_php/previewdoc.php?id_kerkesa_vendimi=1314&nr_vendim=1

Instituti ligjor i pezullimit të efekteve juridike të aktit ngelet i vetmi mjet operant i cili mund të aktivizohet ligjërisht për të “ngrirë” në kohë efektet e supozuara negative të një akti normativ (ligj, ANFL etj), por ai nuk është efikas posaçërisht për ANFL, për shkak të parashikimeve ligjore në fuqi. Që të mund të ishte i efektshmë, ky institut do të duhej të aktivizohet proaktivisht nga vetë GJK, në një kohë sa më të shkurtër, brenda 5 ditësh mundësisht, për analogji me afatet që neni 101 i cakton Kuvendit. Në vlerësimin e autorit të këtij punimi, do të mjaftonte që GJK të mund të kontrollonte për këtë qëllim vetëm përputhshmërinë e ANFL të sapo-emetuar me parashikimet kushtetuese për rezervën e Kuvendit (neni 81) apo dhe vetë hierarkinë e burimeve të së drejtës për të parë menjëherë nëse ANFL ka kapërcyer pragun e kushtetutshmërisë. Jurisprudenca që caktoi vendimi i GJK nr. 5/2014 e mundëson efikasitetin në kushtet e aktivizimit të menjëhershëm të institutit të pezullimit të efekteve të aktit normativ, ku përfshihet edhe ANFL. Një tjetër qasje efektive mund të ishte edhe konstatimi i analogjisë me çështje të gjykuara (res judicata) në jurisprudencën pararendëse në lëmin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

Aktualisht, neni 45³⁶⁰ i ligjit 8577/2000 parashikon se “Gjykata Kushtetuese, kryesisht ose me kërkesë të palës, kur vlerëson se zbatimi i ligjit ose i aktit mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërorë, shoqërorë ose të individëve sipas rastit, me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve ose në seancën plenare, urdhëron pezullimin e ligjit ose të aktit. Pezullimi vazhdon derisa vendimi përfundimtar i Gjykatës Kushtetuese të hyjë në fuqi.”

Që një parashikim i tillë të bëhej efektiv në rastin e shqyrtimit të kushtetutshmërisë së ANFL, do të duhej që të pasohej nga parashikime të posaçme që do të ngushtonin afatin e marrjes në shqyrtim të një ankese të tillë. Vetë 8577/2000 përshkruan një afat që mund të variojë nga 3 deri në 4 apo më shumë muaj për të përfunduar një gjykim kushtetues³⁶¹.

Megjithatë ligji 8577/2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e GJK”, i ndryshuar përshkruan disa herë më shumë afate detyruese për palët ndërvepruese me GJK, se sa për vetë Gjykatën. Nëse e konsiderojmë GJK si një ligjvënës negativ, për ta dalluar atë nga Kuvendi (që në këtë rast do të ishte ligjvënësi pozitiv), ligjet mbi bazën e të cilave këta dy ligjvënës funksionojnë, konkretisht ligji 8577/2000, i ndryshuar dhe Rregullorja e

³⁶⁰ Neni 45 “Pezullimi i ligjit ose aktit”, ndryshuar titulli dhe shtuar pika 5 me ligjin nr.99/2016, neni 39, referuar paragrafi 1

³⁶¹ Neni 47 “Afati i fillimit të shqyrtimit të çështjes” ndryshuar me ligjin nr.99/2016: 1. Shqyrtimi i çështjeve nga kolegjet ose Mbledhja e Gjyqtarëve përfundon brenda tre muajve nga paraqitja e kërkesës, me përjashtim të rasteve kur ky ligj përcakton afate të tjera....; 3. Vendimi përfundimtar shpallet i arsyetuar jo më vonë se 30 ditë nga përfundimi i seancës, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe në këtë ligj.

Kuvendit³⁶² do të ishin (po respektivisht) si nata me ditën sa i takon afateve procedurale që përmbajnë.

Ndryshe nga Rregullorja e Kuvendit që orientohet thelbësisht mbi afate procedurale, rregullorja³⁶³ e GJK "vuan" mungesën e afateve, që ndër të tjera, do të mundësonin këtë opsion të rekomanduar më sipër përmes praktikës gjyqësore. Vlen të theksohet se ka një ndryshim të ndjeshëm në raport me përshkrimin e afateve në rregulloret e GJK të Shqipërisë dhe të Kosovës. Kjo e fundit është e modeluar shumë më mirë sa i takon afatave dhe parashikon futjen në veprim brenda 7 ditëve të institutit të pezullimit³⁶⁴.

Deri më tani kemi argumentuar se dy vektorët e fuqive juridike respektivisht të ANFL dhe vendimit shfuqizues të GJK janë "të kithëta". Ato nuk kanë pika takimi mes tyre në kohë/hapësirën juridike dhe rrjedhimisht nuk influencojnë njëra tjetrën. Në rastin e VGJK nr. 5, i cili përbën rastin më substancial të marrë në analizë nga ky punim doktoral, rezulton se ANFL nr. 5/2013 i shterroi 100% efektet e tij, edhe pse më një kohë të dytë u shpall anti-kushtetues nga GJK. Kur ky vendim i GJK hyri në fuqi më dt. 26 shkurt 2014, kishin mbetur vetëm 33 ditë që efektet e synuar nga ANFL nr. 5/2013 dhe ligji miratues 161/2013 të ezauroheshin vetvetiu. Në fund të fundit, ANFL nr.5 u nxorr për shtyrjen me 6 muaj të hyrjes në fuqi të ligjit 152/2013 "*Për nëpunësin civil*". Në dispozitat kalimtare të ligjit në fjalë, ishte parashikuar që ai të hyntë në fuqi më 1 Tetor 2013, ndërkohë që, me një përllogaritje të thjeshtë, shtyrja me 6 muaj e këtij afati "shënjestronte" datën 30 Mars 2014. Vetë ANFL nr 5, dt 30.09.2013 kishte prodhuar 100% efektet e saj, pasi ajo u adoptua me ligj miratues nr.161/2013 në datë 17.10.2013, pra pas 18 ditësh. Ligji adoptues u botua në

³⁶² Rregullorja e Kuvendit është në thelb një ligj. Ajo është miratuar me vendimin nr. 166, datë 16.12.2004 - Ndryshuar me vendimin nr. 15, datë 27.12.2005 - Ndryshuar me vendimin nr. 193, datë 7.7.2008 - Ndryshuar me vendimin nr. 21, datë 04.03.2010 - Ndryshuar me vendimin nr. 41, datë 24.6.2010 - Ndryshuar me vendimin nr. 88, datë 24.2.2011 - Ndryshuar me vendimin nr. 41/2013(date 30.05.2013) - Ndryshuar me vendimin nr. 95/2014 (datë 27.11.2014)

³⁶³ Mbi gjykimin kushtetues dhe funksionimin e administratës të Gjykatës Kushtetuese. Link: file:///C:/Users/user/Downloads/rregullore_e_brend%C3%ABshme.pdf

³⁶⁴ Rregulli 57 "Vendimi për masë të përkohshme" Paragrafi 4: Brenda shtatë (7) ditësh, pas raportit përmbledhës të gjyqtarit raportues, kolegji shqyrtues i rekomandon Gjykatës nëse duhet të pranohet kërkesa për masë të përkohshme, tërësisht ose pjesërisht, ose e njëjta duhet të refuzohet. Para se Kolegji shqyrtues të mund të rekomandojë pranimin e kërkesës për masë të përkohshme, ai duhet të konstatojë që: (a) pala që kërkon masën e përkohshme ka treguar rastin prima facie për meritat e kërkesës dhe, nëse akoma nuk është vendosur për pranueshmërinë e saj, rastin prima facie për pranueshmërinë e kërkesës; (b) pala që kërkon masë të përkohshme ka dëshmuar se do të pësojë dëme të pariparueshme nëse nuk lejohet masa e përkohshme; dhe (c) masa e përkohshme është me interes publik.

fletore zyrtare në datë 22 Nentor³⁶⁵ që do të thotë se ka filluar po në këtë datë fuqitë e tij juridike. Në këtë rast fillimi i fuqive juridike të ligjit adoptues është i supozuar, pasi ai nuk përmban dispozita të posaçme se kur hyn në fuqi. Mangësitë formale të ligjeve adoptuese të ANFL janë trajtuar gjerësisht më sipër dhe nuk do të ndalemi t'i trajtojmë më tej në këtë kapitull.

Ajo që vlen të ritheksohet se është se, në kuptimin praktik, për Këshillin e Ministrave nuk ka farë rëndësi nëse ANFL që ai nxjerr mund të jenë në mospërputhje me kushtetutën. Kur vetë mos-përputhshmëria të konstatohet përmes vendimarrjes së Gjykatës Kushtetuese, efektet e synuar do jenë arritur dhe vetë ANFL nuk do të ekzistojë më. Praktikisht, kontrolli kushtetues ndaj ANFL nuk sjell asnjë pasojë ndaj vetë atyre. Ky është një skenar ideal, të cilin do ta kishte “ëndërruar” çdo qeveri autokrate që funksionon brenda sistemeve bashkëkohore konstitucionale. Vetë parimi i ndarjes dhe balancimit, apo në kushte të tjera, parimi i “kontrollit dhe balancës reciproke” do të kishte qenë i padobishëm për të përmbajtur dëshirat apo nevojat për të qeverisur me dekretligje qeveritare. Në një rast të tillë mbetet vetëm të shpresojmë tek parimet e qeverisjes së mirë që në këtë rast qëndrojnë me anëtarët e Qeverisë, dhe ndoshta edhe tek fakti se ata janë betuar solemnisht se do të respektojnë Kushtetutën në ushtrimin e funksioneve të tyre të larta shtetërore.

Në stadin aktual të Republikës IV, ku vetë gjykata kushtetuese nuk funksionon për shkak të kuorumit të pamjaftueshëm (2016 e në vijim), ndoshta arsyeja e vetme se përse nuk ka një qeverisje me dekretligje në Republikën e Shqipërisë ka të bëjë me konfigurimin e pushteteve, ku Kuvendi është praktikisht një shtojcë e pushtetit ekzekutiv, sa kohë që ky i fundit lind nga shumica në Kuvend. Nëse pushteti Ekzekutiv dhe ai Legjislativ do të prodhoheshin veç e veç nga dy sisteme të ndara votimi në popull, atëherë një qeveri mund t'i drejtohej më shpesh instrumentit të dekretligjit, po aq sa edhe vetë legjislativi ndoshta do të kontrollohej më rigorozisht për kushtet formale të nxjerrjes së tij, në kontrast me quazi-noterizimin që ndodh në kushtet aktuale. Thënë kjo, shkaqet e vetë-limitimit të qeverisë për të nxjerrë ANFL duhen kërkuar jo në jurisprudencën e GJK, por në vetë konfigurimin e posaçëm dhe ndërveprimin mes pushtetit Ekzekutiv dhe atij Legjislativ.

Gjykata Kushtetuese ka demonstruar mëse njëherë mungesë efektshmërie dhe pamundësi për të kufizuar efektet juridike edhe të ligjeve adoptuese të ANFL. Si shembulli më ilustrues në këtë rast mund të sillet vendimi nr. 23 datë 16.04.2014³⁶⁶. Në këtë vendim, i cili

³⁶⁵ Fletore zyrtare nr 185, dt 22 Nentor 2013. Link:

http://www.qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2013/PDF-2013/185-2013.pdf

³⁶⁶ Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i aktit normativ të Këshillit të Ministrave nr. 6, datë 04.10.2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 ‘Për buxhetin e vitit 2013’”.

është analizuar gjithashtu më sipër, GJK vlerësoi se, në kushtet kur akti normativ nr. 6/2013 dhe ligji miratues i tij, objekt i këtij gjykimi kushtetues, i kanë përfunduar efektet e tyre, gjykimi i kësaj çështjeje në Gjykatën Kushtetuese duhet të pushohet. Në këtë rast, efektshmëria e gjykimit kushtetues është e munguar në tre objekte të kontrollit kushtetues: kushtetutshmëria e ANFL, Kushtetutshmëria e ligjit adoptues të ANFL si dhe kushtetutshmëria e ligjit ndaj të cilit janë aplikuar ndryshime me ANFL. Të treja nuk ekzistojnë juridikisht në momentin që GJK aktivizon kontrollin ndaj kushtetutshmërisë së aktit juridike më fuqi të përgjithshme (normative).

Një gjykim kushtetues efektiv do të ishte ai i cili “zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese³⁶⁷”. Efektshmëri do të thotë suksesi në prodhimin apo gjenerimin e një rezultati të synuar³⁶⁸. Meqenëse Gjykata Kushtetuese, synim parësor ka të garantoj respektimin e Kushtetutës³⁶⁹, një vendimarrje e efektshme prej saj do të ishte pikërisht ajo që prodhon apo gjeneron si rezultat parësor pikërisht respektimin e Kushtetutës. Nëse kjo nuk garantohet, pavarësisht cilësisë së vendimarrjes apo jurisprudencës së GJK, është logjike të pohohet se efektshmëria në këtë rast është “e munguar”.

Ligjvënësi duket se e ka kuptuar këtë kontradiktë të brendshme, por në vend që ta eliminonte përmes hulumtimit të mjeteve që restaurojnë efektshmërinë, ai e ka reflektuar vetë kontradiktën në parashikimet e reja ligjore që janë shtuar në ligjin Nr.8577, datë 10.2.2000. Konkretisht neni 71/b³⁷⁰, i shtuar i gjithi me ligjin nr.99/2016³⁷¹, në paragrafin 2 dhe 3 të tij përcakton shprehimisht:

2. Kur Gjykata Kushtetuese shqyrton kushtetutshmërinë e një akti dhe arrin në përfundimin se ai bazohet mbi një ligj ose akt normativ antikushtetues, gjykata vendos njëkohësisht edhe shfuqizimin e ligjit ose aktit normativ.

3. Në rastet kur gjen zbatim pika 2, e këtij neni, efektet e vendimit të Gjykatës Kushtetuese nuk shtrihen ndaj akteve që kanë përfunduar efektet ose vendimeve gjyqësore që kanë marrë formë të prerë.

Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i ligjit nr. 166/2013, datë 24.10.2013 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 6, datë 04.10.2013 të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 119/2012 ‘Për buxhetin e vitit 2013’”.

³⁶⁷ Neni 124 i Kushtetutës, ndryshuar me ligjin nr.76/2016, datë 22.7.2016, referuar pragrafi 1, pjesa e parë e fjalisë. Para ndryshimeve ligjore të vitit 2016, neni 2 i ligjit 8577/2000 ishte i formuluar në këtë mënyrë: Neni 2 “Funksioni i Gjykatës Kushtetuese” Gjykata Kushtetuese është autoriteti më i lartë që garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj.

³⁶⁸ Sipas *Oxford Dictionaries*, **efektshmëri (effectiveness)** do të thotë “masa në të cilën dicka është e suksesshme në sjelljen e rezultatit të dëshiruar”. Koncepti “efektshmëri” është derivat i fjalës “efektiv” (eng: effective), e cila, po sipas *Oxford Dictionaries* përkufizohet si: *suksesi në prodhimin apo gjenerimin e një rezultati të synuar*

³⁶⁹ neni 124/1 i Kushtetutës se Shqipërisë

³⁷⁰ Neni 71/b “Shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese”, shtuar me ligjin nr.99/2016, neni 66

³⁷¹ Neni 66, ligjin nr.99/2016 “Për disa ndryshime në ligjin Ligjin Nr.8577, datë “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”

Përcaktimet e paragrafit 3 të nenit 71/b afirmojnë rrethanën në të cilën GJK mund të gjendet gjatë ushtrimit të funksioneve të saj ku, edhe pse ajo konstaton se janë nxjerrë akte normative (jo në kuptimin e ANFL) që vijnë ndesh me kushtetutën, ajo nuk ka se si të veprojë ndaj tyre. Në këtë rast KOHA ajo që e kthen në një mision të pamundur drejtësinë kushtetuese. Për aq kohë sa kjo dispozitë mundohet të sjellë në një rrafsh të përbashkët veprimi gjykim abstrakt dhe gjykimin incidental, efektshmëria e tyre veç e veç dhe/ose të kombinuara bashkë është e cënuar.

Nga sa është analizuar deri më këtë pikë, kur objekt i shqyrtimit prej GJK ka qenë kushtetutshmëria e ANFL dhe ligjeve të tyre adoptuese, vetë GJK ka gjetur një *alibi mosveprimi* pikërisht tek natyra e gjykimit abstrakt kushtetues. Sikurse është shpjeguar imtësisht në kapitullin 2.2 të këtij punimi doktoral, karakteristike për këtë lloj gjykimi kushtetues është ushtrimi i kontrollit *in abstracto* ndaj normave juridike nga Gjykata Kushtetuese, e cila vihet në lëvizje nga autoritetet publike ose politike dhe, që konkludon me marrjen e vendimeve me efekte *erga omnes*³⁷². Ky i fundit është pikërisht qëllimi themelor i gjykimit kushtetues që aktivizohet qofte dhe pa pasur një interes konkret, pasi në këtë mënyrë realizohet edhe efekti parandalues në gjykimin abstrakt kushtetues, i cili si rregull është *ex-post* ose *a-posteriori*.

Në një interpretim të thelluar, siurse u përmend më sipër në këtë kapitull, gjykimi abstrakt nuk implikon domosdo' efektet konkrete juridike. Kjo ka kuptim si në rastin kur ligji apo akti normativ mund të mos ketë hyrë fare në fuqi, e aq më shumë kur akti normativ (në kuptimin e përgjithshëm të fjalës) ka hyrë në fuqi, ka prodhuar efekte dhe madje i ka ezauruar ato, duke sjellë nëj pasojë konkrete, të identifikueshme, që një kërkues i legjitimuar e ka *interceptuar* dhe e ka sjellë për vlerësim në tryezën e punës së Gjykatës Kushtetuese. Ajo që ka ndodhur në disa raste është se Gjykata Kushtetuese ka pushuar gjykimin abstrakt ndaj aktit normativ pasi nuk ka konstatuar objekt (akti ka shterruar efektet dhe nuk ekziston juridikisht). Kjo padyshim është një keq-interpretim i natyrës së gjykimit abstrakt kushtetues të normës juridike. Të pushosh këtë lloj gjykimi "për mungësë objekti" është një veprim normal dhe i kuptueshmë për një gjykatë fakti, por jo për një gjykatë kushtetuese e cila bën interpretimin përfundimtar të kushtetutës dhe të normave juridike që bien ndesh me të. Sikurse u theksua, në parashikimet origjinale të ligjit nr. 8577/2000, ekzistonte neni 71 sipas të cilit, gjykata kushtetuese mund të vihej në lëvizje nga subjekte të legjitimuara për të bërë interpretimin e Kushtetutës, jashtë një motivimi konkret apo subjektiv:

³⁷² Kristaq Traja: "Drejtësia Kushtetuese", Shtëpia botuese "Luarasi", Tirane, 2000.

Interpretimi i Kushtetutës
Neni 71

1. Gjykata Kushtetuese, në mbështetje të paragrafit 1 të nenit 124 të Kushtetutës bën interpretimin përfundimtar të saj.
2. Kërkesën për interpretim të Kushtetutës kanë të drejtë ta paraqesin subjektet e përmendura në shkronjat “a”, “b”, “c” dhe “ç” të paragrafit 1 të nenit 134 të Kushtetutës, ndërsa subjektet e tjera që përmenden në shkronjat “dh”, “e”, “ë” dhe “f”, vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre.
3. Në kërkesën e paraqitur duhet të saktësohet se cila dispozitë apo pjesë e saj kërkohet të interpretohet.
4. Subjekti, që pretendohet se e ka interpretuar gabim Kushtetutën, është gjithashtu palë në gjykim.
5. Shqyrtimi i kërkesave të tilla mund të bëhet në seancë plenare edhe mbi shqyrtimin e dokumenteve.

Parashikime të tilla, për këtë funksion esencial të gjykatës kushtetuese nuk i gjen më të shprehura në ligjin aktual të saj, pas ndryshimeve që ai pësoi në kuadër të Reformës në Drejtësi. I vetmi rast në të cilin haset termi “interpretim” është në formulimet e nenit 2 të ligjit 8577, të ndryshuar me ligjin 99/2016 dhe konkretisht: “*Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës*”. Ky paragraf është në fakt një transpozim *mot a mot* i paragrafit 1 të nenit 124 të Kushtetutës, edhe kjo vetë e ndryshuar tashmë me ligj kushtetues nr.76/2016.

Fuqia prapavepruese apo çështja e prapësimit të efekteve të ligjeve dhe akteve normative, përfshirë këtu dhe ANFL për aq sa ngelet një problem i paezauruar, pasi ka të bëjë me pamundësinë për të sjellë të shkuarën në të tashmen, ka megjithatë një implikon teorik të rëndësishëm, që në këtë rast ka të bëjë me efektet e të jurisprudence s të tashmes ndaj akteve normative (përfshirë ANFL) të cilat mund të nxirren në ardhmen. Këto akte sërish nuk ekzistojnë në të tashmen, por hipotetikusht ato mund të nxirren në të ardhmën. Në këtë rast kemi teorikusht një implikim të doktrinës së “*res judicata*” në domenin e gjykimit kushtetues. Një pyetje hipotetike që mund të ngrihej në këtë rast është se çfarë mund të ndodhë nëse pushteti ekzekutiv, për nevoja dhe urgjenca që identifikohen prej tij, nxjerr sërish ANFL të cilat, janë të ngjashme për nga përmbajtja, forma dhe fusha e veprimit me ANFL të cilat mund të jenë atakuar edhe më parë në GJK dhe janë gjetur prej saj në shkelje të kushtetutës. Në kushte normale një qeverie e përgjegjshme nuk do ta sfidonte jurisprudence e GJK dhe nuk do të duhet ta lejonte veten për asnjë arsye të kapërcente murin e *res judicata*. Pasojat do të ishin këtë rast të parashikueshme sa i takon një vendimi të ardhshëm të GJK, që do të thotë se kushdo të mund të akuzonte pushtetin ekzekutiv për shkelje hapatazi të kushtetutës dhe intepertimeve të GJK. Megjithatë, për sa i takon analizës së ndërmarrë në këtë punim doktoral, ANFL që i kanë shpëtuar gjykimit koherent kushtetues (si objekt parësor gjykimi) nuk “paketohen” mirë si një gjë e gjykuar.

Në kushtet kur efektshmërie e gjykimit kushtetues ndaj tyre është gjithmonë e munguar, nuk duhet përjashtuar mundësia që qeveria të disponojë përmes tyre dhe të synojë të arrijë në kohë të shpejtë efekte të synuara apo të caktuara, pavarësisht fatit të tyre juridik apo konsitucional të mëvonshëm. Në rastin më të mirë do të duhej që të bindej shumica në Kuvend të mos e ushtronte të drejtën e saj kushtetuese për adoptim të ANFL, duke e lënë atë të shterrojë efektet pa u kthyer në ligj. Një rast i tillë ka ndodhur në vitin 2005, konkretisht me ANFL nr. 4, datë 13.12.2005 “*Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”*”, i njohur edhe si “Akti Normativ i Prefektëve”, për të cilën kërkesit pretenduan se akti cënonte rëndë autonominë vendore dhe se binte ndesh me nenet 13, 95, 108, 114 të Kushtetutës. Gjykata Kushtetuese konstatoi përmes vendimit 24/2006 se në rastin e kësaj ANFL, Kuvendi kishte aktivizuar tagrin “e heshtjes” duke e lënë ANFL të shterronte vetë efektet. Heshtja e Kuvendit është konsideruar legjitime nga GJK, edhe pse në vlerësimin e këtij punimi doktoral ky interpretim është konsideruar i gabuar (shih kapiptullin 7.2.4).

Në përfundim, ky punim rekomandon rishikimin e përmbajtjes së gjykimit abstrakt kushtetues si një atribut i cili evokon interpretimin e kushtetutës në kushtet kur konstatohet një mosmarrveshje eventuale, pavarësisht se vetë akti që ka provokuar mos-marrveshjen nuk ekziston më. Atributi për të bërë interpretimin abstrakt të normës juridike, përfshi edhe vetë kushtetutën në këtë kuptim nuk është i lidhur me fuqinë juridike të aktit normativ që ka sfiduar (përkohësisht në rastin e ANFL) regjimin e brendshëm juridik. Abstenenca ndaj kësaj prerrogative kushtetuese përmes *mos-gjetjes së objektit* e sjell GJK me një rrafsh me një gjykatë të zakonshme fakti. Në këtë kuptim, punimi doktoral del gjithashtu në konkluzionin se ka një inkoherencë mes jurisprudencës së re që caktoi vendimi i GJK nr.5/2014 dhe vendimit pasardhës 23/2014. Të dyja këto përfaqësojnë edhe jurisprudencën më të re (apo më të fundit) të GJK në tematikën e shqyrtimit të kushtetutshmërisë së ANFL. Në vendimin e parafundit të saj në tematikën e ANFL (nr 5/2014), Gjykata Kushtetuese konstatoi se kishte objekt në shqyrtimin e kushtetutshmërisë së ANFL nr.5, datë 30.09.2013 edhe pse kjo e fundit i kishte shterruar të gjitha efektet juridike. Kurse në rastin e vendimarrjes më të fundit (vendimi nr 23/2014), po e njëjta gjykatë kushtetuese, me të njëjtën trupë anëtarësh, vendosi të pushojë gjykimin për mungesë objekti pasi edhe ANFL dhe ligji adoptues, por edhe vetë ligji për Buxhetin 2013 në të cilin ANFL dhe ligji adoptues kishin bërë ndryshime, nuk ekzistonin më juridikisht. Sigurisht që në një rast të tillë, efektshmëria e gjykimit kushtetues mbi marrdhënien konkrete juridike të krijuar nga aktet objekt shqyrtimi do të ishte e munguar, sa kohë aty ka një ANFL. Por, interpretimi abstrakt i mosmarrveshjes kushtetuese në fushën e rezervës së pashprehur të Kuvendit, përshkruar nga neni 160 i Kushtetutës, do të kishte ndihmuar që kjo tokë “e pashkelur” nga jurisprudenca e GJK të mund të “bonifikohej” *përpara* se “përmbytja” e rradhës të ndodhë, duke i shërbyer kështu të ardhmes.

KAPITULLI XII

KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

Qëllimi parësor i këtij punimi doktoral ka qenë të vlerësojë efektshmërinë e vendimarrjes së Gjykatës Kushtetuese kur ajo ushtron kontrollin kushtetues ndaj ANFL. Vendimarrja e e GJK në një tematikë të caktuar prodhon jurisprudencë e cila shërben si bërthamë për zhvillimet e mëtejshme jurisprudenciale në këtë tematikë. Ky punim doktoral e ka vlerësuar efektshmëria e vendimarrjes kushtetuese në tematikën e përzgjedhur si në terma të pasojave të vendimarrjes konkrete kur objekt gjykimi kanë qenë ANFL ashtu edhe në terma të cilësisë së jurisprudencës.

Sipas *Oxford Dictionaries*, efektshmëri do të thotë *suksesi në prodhimin apo gjenerimin e një rezultati të synuar*. Ligji themeltar i RSH i ngarkon për funksion Gjykatës Kushtetuese zgjidhjen e mosmarrëveshjeve kushtetuese dhe interpretimin përfundimtar të saj (neni 124/1³⁷³). Ligji organik 8577/2000 e e rritet kështu funksionin, duke theksuar se *Gjykata Kushtetuese është autoriteti më i lartë që garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj*³⁷⁴. Logjikisht, vendimarrja e GJK konsiderohet e efektshme nëse ajo sjell si rezultat *zgjidhjen e mosmarrëveshjes kushtetuese dhe garanton respektimin e Kushtetutës*.

Nëse mosmarrëveshja nuk zgjidhet, apo kur parimet kushtetuese nuk garantohen, pavarësisht sasisë apo cilësisë së interpretimeve, vetë efektshmëria e vendimit të GJK në këtë rast konsiderohet “e munguar” ose “e paplotë”. Në fokusin e këtij punimi, garantimi i Kushtetutës si funksion parësor i Gjykatës Kushtetuese testohet dhe vlerësohet në raport me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Ky është një parim themelor kushtetues dhe përbën bazën strukturore mbi të cilën organizohet shteti modern konsitucional. Neni 7 i Kushtetutës së Shqipërisë të vitit 1998, përcakton shprehimisht se “*Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor*”.

³⁷³ Neni 124 i Kushtetutës, ndryshuar me ligjin nr.76/2016, datë 22.7.2016.

³⁷⁴ Neni 2 i ligjit, 8577, dt 10.2.2000, “Për organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”. Ky ligj u ndryshua në vitin 2016 me ligjin nr.99/2016. Viti 2016 është në fakt koha në të cilën mbyllet ky punim doktoral. Të gjitha vendimarrjet e GJK në fushën e kompetencës përjashtimore legjislative të Këshillit të Ministrave grupohen para vitit 2016. Pas ndryshimeve të ligjit 8577/2000, neni 2 i tij u riformulua *mot a mot* sipas përcaktimit kushtetues: *Gjykata Kushtetuese zgjidh mosmarrëveshjet kushtetuese dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës*.

Ndër *sfiduesit* kryesorë të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushtetit është ligjbërja e degës Ekzekutive të pushtetit në kushte të caktuara. Funkzioni ligjbërës është atribut i patjetërsueshëm i pushtetit legjislativ edhe pse Kushtetuta në rastin e Shqipërisë ka parashikuar disa raste përjashtimore kur Qeveria mund të nxjerrë ligje normative me efekte të përkohshme, në kushte specifike (neni 101).

Në këto kushte, për të provuar hipotezën bazë të punimit doktoral, analiza shkencore u aplikua ndaj një marrdhënie që lind në kohë, nga ndërveprimi i dy shpejtësive të ndryshme të efekteve juridike që prodhon akti. Rezultantja e këtyre dy shpejtësive (vektorëve) indikon efektshmërinë e vendimit të Gjykatës Kushtetuese, madje e determinon atë.

1. Përmes argumentimit logjik dhe analizës së të dhënave faktike, që nga kontrastimi i afateve procedura e deri tek vlerësimi i efekteve juridike apo faktike të akteve në shqyrtim, ky punim doktoral del në konkluzionin se kusht parësor që vendimi i GJK të ketë efektshmëri kur objekt shqyrtimi prej saj është cënimi i parimit të ndarjes së pushteteve përmes ANFL është vetë KOHA; cilësia e vendimit në këtë rast jo domosdoshmërisht përcakton efektshmërinë e tij. Kjo është teza kryesore që ky punim doktoral mori përsipër të mbrojë. Rasti i analizuar i vendimit të GJK nr. **5/2014 sugjeron** se pavarësisht se një ANFL mund t'i mbivendoset kompetencave ekskluzive ligjvënëse të Kuvendit, dhe pavarësisht se GJK mund ta konstatojë me vendim përfundimtar anti-kushtetutshmërinë e ANFL si në terma të cënimit të parimit të ndarjes së pushteteve (neni 7) apo/dhe të burimeve të së drejtës apo/dhe hierarkisë së normave juridike (neni 81 dhe 116), vetë ANFL i shterroi 100% efektet e synuara.
2. Një tjetër konkluzion i këtij punimi është se dega Ekzekutive e pushtetit mund të realizojë ushtrimin e kompetencës ligjvënëse që parashikohet në nenin 101 të Kushtetutës, pa rrezikuar që efektet juridike të ligjeve të përkohshme (ANFL) të ndërpritet për shkak të vendimarrjes së Gjykatës Kushtetuese. Kjo e fundit mund të konstatojë shkeljen e kushtetutës vetëm pasi ANFL shterror efektet e saj juridike. Natyra e ex-post e gjykimit kushtetues e lë GJK pa objekt konkret mbi të cilin ajo të mund të aktivizojë institutin e pezullimit të efekteve juridike ndaj ANFL. Nga analiza e rasteve konkrete në këtë punim, GJK nuk ka mundur asnjëherë të ndërtojë një “argjaturë” juridike përpara “pëmbytjes” që mund të ketë shkaktuar një ANFL. Kjo nuk ka qenë një garë e humbur, por një garë e pamundur, pasi ajo zhvillohet në dy kohë të ndryshme efektshëm juridike, që nuk kanë pika takimi me njëra tjetrën. Mungesa e efikasitetit konstatohet jo vetëm në raport me parandalimin e efekteve negative, por në raport me garantimin e vetë parimit të ndarjes së pushteteve. Ky është një ndër konkluzionet bazë të këtij punimi doktoral.

3. Punimi doktoral konkludon se VGJK nr. 5/2014 është i vetmi (ndër 5 të tilla gjithsej), për të cilin GJK ka pranuar të shqyrtojë kërkesën për interpretimin e kushtetutshmërisë së një ANFL pasi kjo e fundit i kishte shterruar fuqitë e saj juridike. Punimi gjithashtu konkludon se jurisprudenca e re e prodhuar me vendimin e GJK nr. 5/2014 ka sjellë interpretim të ri të normës kushtetuese, edhe pse kjo nuk ka qenë pjesë e objektit të kërkesës. Në vlerësimin e këtij punimi doktoral, ky konsiderohet një precedent pozitiv dhe konform tagrave ligjorë të GJK, të cilët janë përforcuar më shumë pas ndryshimeve ligjore që pësoi ligji Nr.8577, datë 10.2.2000 (*ndryshuar me ligji nr.99/2016*).
4. Punimi doktoral konkludon se, që pas miratimit të Kushtetutës në vitin 1998, Këshilli i Ministrave e ka ushtruar të drejtën e vet për të nxjerrë akte legislative përjashtimore rreth 86 herë (deri në dhjetor 2016) përmes aktivizimit të parashikimeve që përmban neni 101 i Kushtetutës. ANFL e parë është nxjerrë më pak se një muaj nga hyrja në fuqi e Kushtetutës së re, miratuar me referendum në 28 Nëntor 1998. Përmes ANFL Nr. 790, datë 24.12.1998, Këshilli i Ministrave ka ndërhyrë në kompetencën legislative të Kuvendit që përshkruan neni 160 i Kushtetutës (ligjvënia për buxhetin e shtetit). Frekuenca mesatare e nxjerrjes së ANFL për gjithë periudhën që merr në analizë ky punim doktoral është 4.7 (ose rreth 5) ANFL në një vit kalendarik. Ndërkohë jurisprudenca e GJK për këtë tematikë limitohet në 5 vendime përfundimtare, të cilat në total kanë marrë në shqyrtim kushtetutshmërinë e 7 ANFL. Vetëm në njërin rast, GJK ka shfuqizuar si të papajtueshëm me Kushtetutën një ANFL objekt gjykimi (vendimin nr 5/2014). Në të gjitha rastet e tjera ajo ka rrëzuar kërkesat. Për dy ANFL ajo ka pushuar gjykimi kushtetues pasi vetë ANFL apo dhe ligji përkatës adoptues kishin përfunduar efektet e tyre në kohën e marrje në shqyrtim të çështjes nga GJK.
5. Ky punim doktoral konstaton inkoherencë në vendimarrjen e GJK në raport me caktimin e objektit të gjykimit kushtetues sa i takon ANFL. GJK ka manifestuar sjellje të ndryshme vendimarrëse sa i takon marrjes ose jo në shqyrtim kushtetues të ANFL në rrethanat kur koha e veprimit të tyre kishte përfunduar. Konkretisht në vendimin e saj nr 5/2014 GJK ka vendosur të marrë në shqyrtim kushtetutshmërinë e ANFL³⁷⁵ nr 5, dt. 30.09.2013, edhe pse ajo kishte pushuar se ekzistuari, kurse në vendimet e saj nr. 24/2006³⁷⁶ dhe 23/2014 GJK ka konstatuar mungesë objekti për shkak se vetë ANFL kishin përfunduar efektet e tyre. Abstenenca funksionale e GJK për interpretimin abstrakt të përputhshmërisë së ANFL me Kushtetutën në vendimet

³⁷⁵ Akti normativ i Këshillit të Ministrave nr.5, datë 30.09.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr.152/2013 “Për nëpunësin civil””

³⁷⁶ Konstatimin e pafuqisë juridike të aktit normativ nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”.

24/2006 dhe 23/2014 është një tjetër argument në favor të hipotezës parësore që ngre ky punim. Edhe vështirësia dhe/ose inkoherenca e interpretimeve në jurisprudencën tonë kushtetuese lidhur me caktimin e një standarti të unifikuar sa i takon kriterit të kohës juridike që kualifikon për shqyrtim një ANFL është një argument në favor të hipotezës kryesore të punimi ose ndryshe pro tezës sipas së cilës *kusht parësor që vendimi i GJK të ketë efektshmëri kur objekt shqyrtimi prej saj janë ANFL është vetë KOHA; cilësia e vendimit në këtë rast jo domosdoshmërisht përcakton efektshmërinë apo dobinë e tij.*

6. Një tjetër konkluzion i këtij punimi është se interpretimet e Gjykatës Kushtetuese në tematikën e cënimit të parimit të ndarjes së pushteteve përmes kompetencave përjashtimore (ANFL të KM)) nuk kanë krijuar një “argjinaturë” jurisprudenciale të kompletuar, e cila të ketë mundësi efektive të parandalojë në të ardhmen cënimin e këtij parimi. Pavarësisht problematikës së konstatuar dhe madje edhe të ankumuar pranë saj, GJK ka bërë vetëm një interpretim përfundimtar të nenit 101 të Kushtetutës përmes vendimit të saj 24/2006, që përbën edhe vendimin e saj të parë në këtë tematike që pas miratimit të Kushtetutës së 1998-ës. Një interpretim të dytë, pavarësisht se jashtë kërkesave të një objekti specifik të parashtruar nga kërkuesit, GJK e ka ofruar në vendimin e saj nr. 5/2014. Ajo ka shterruar përmes interpretimeve të saj në këtë vendim çështjen e ndërhyrjes me ANFL në rezervën e Kuvendit për miratimin e ligjeve që kërkojnë shumicë të cilësuar (neni 81 i Kushtetutës) si dhe ka interpretuar hierarkinë e burimeve parësore të së drejtës.
7. Ky punim doktoral del në përfundimin se interpretime të Gjykatës Kushtetuese në tematikën e ushtrimit të kompetencave përjashtimore nuk kanë ezauruar ende çështjet e disponimit me ANFL në fushën e rezervës së Kuvendit sa i takon vendimarrjes për miratimin dhe ndryshimin e buxhetit të shtetit. GJK nuk ka vendosur (ose ka humbur shansin) të bëjë një interpretim përfundimtar të nenit 101 në ndërveprim me nenin 160 të Kushtetutës dhe të mënyrës së si duhet vlerësuar efekti rezultat në raport me parashikimet që përmban neni 7 i saj. Për shkak të interpretimeve të reja në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese në vendimin e saj nr. 5/2014, ngelet e ekspozuar për interpretime në të ardhmen edhe rezerva ligjvënëse e Kuvendit në fushën që rregullon neni 12, paragrafi 3 i Kushtetutës. GJK ka refuzuar deri më tani t’i japë një shpjegim përfundimtar kësaj tematike, duke pushuar gjykimin kushtetues për mungesë objekti në vendimin e saj 23/2014.
8. Nga sa është analizuar deri më këtë pikë, kur objekt i shqyrtimit prej GJK ka qenë kushtetutshmëria e ANFL dhe ligjeve të tyre adoptuese, vetë GJK ka gjetur në të paktën dy raste një alibi mosveprimi pikërisht tek natyra e gjykimit abstrakt kushtetues i cili aktivizohet ex-post, por edhe tek doktrina sipas të cilës Gjykata

Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të normës juridike³⁷⁷ dhe nuk mund të sillet si një ligjvënës pozitiv, që në këtë rast do ta ekspozonte brenda fushës së kompetencës së Parlamentit. Natyra *abstrake* dhe efektet *erga omnes* përfaqësojnë tiparin themelor të gjykimit kushtetues, pasi në këtë mënyrë realizohet edhe misioni parandalues i saj përmes *res judicata*. Ndër konkluzionet e këtij punimi është se nisja e një gjykimi abstrakt kushtetues nuk kushtëzohet domosdo’ nga disponimi i efekteve aktive juridike të një akti që kundërshtohet për anti-kushtetutshmëri. Kjo ka kuptim si në rastin kur ligji apo akti normativ mund të mos ketë hyrë fare në fuqi, e aq më shumë kur akti normativ (në kuptimin e përgjithshëm të fjalës) ka hyrë në fuqi dhe ka prodhuar efekte dhe madje i ka ezauruar ato. Në këtë rast është lehtësisht e konstatueshme sjellja e një pasojë konkrete, të identifikueshme, që një kërkesë i legjitimuar e ka “interceptuar” dhe e ka sjellë për vlerësim në tryezën e punës së Gjykatës Kushtetuese. Pushimi i gjykimit për shkak se *në kohën që ai aktivizohet nga GJK, vetë akti nuk ekziston më* konsiderohet inkoherent në kuadër të këtij punimi doktoral. Kjo është pikërisht ajo që ka ndodhur në të paktën dy raste, ku GJK ka pushuar gjykimin abstrakt ndaj ANFL pasi nuk ka konstatuar objekt (akti ka shterruar efektet dhe nuk ekziston juridikisht). Të pushosh këtë lloj gjykimi “për mungesë objekti” është një veprim normal dhe i kuptueshëm për një gjykatë fakti, por jo për një gjykatë kushtetuese e cila bën interpretimin abstrakt, përfundimtar të Kushtetutës dhe përputhjes së normave juridike me të.

9. Punimi doktoral konstaton se vetë Kushtetuta shqiptare e 1998-ës nuk shprehet lidhur me kontrollin *ex-ante* të ligjeve të Kuvendit. Disa konstitucionalistë e kanë interpretuar këtë “heshtje” si një ndalim, nisur nga rrethana strikte se kushtetuta referon në mënyrë eksplicite aktet për të cilat Gjykata Kushtetues mund të shprehet *ex-ante* apo *a-priori*³⁷⁸. Në një rast të tillë, arsyetimi i tyre mbështetet në premisën se *nëse ligji nuk është shpallur ai nuk ekziston juridikisht* dhe për këtë arsye, një ankesë në GJK ndaj një ligji që nuk ekziston do të ishte një *contradictio in adiecto*. Ky punim konkludon se kjo barrierë logjike mund të kapërcehej nëse akti që i nënshtrohet kontrollit kushtetues do të ishte ligji i miratuar nga Kuvendi para dekretimit të tij nga Presidenti i Republikës. Në këtë rast ai mund të konsiderohet ligj material, njësoj sikurse gjykata Kushtetuese ka interpretuar mëse njëherë në kontekstin e kontrollit kushtetues ndaj ANFL. Në substancë, Presidenti i Republikës, përmes mekanizmit të dekretimit, prezupozohet të “filtrojë” të meta apo

³⁷⁷ Karakteristike për këtë lloj gjykimi kushtetues është ushtrimi i kontrollit *in abstracto* ndaj normave juridike nga Gjykata Kushtetuese, e cila vihet në lëvizje nga autoritetet publike ose politike dhe, që konkludon me marrjen e vendimeve që kanë fuqi detyruese të përgjithshme (*erga omnes*).

³⁷⁸ Shih Sokol Sadushi, fq. 177, paragrafi 2, “Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim”, Botimet TOENA, Tiranë 2012, fq. 149.

mos-përputhje të ligjit me Kushtetutën përpara se ta “lejojë” aktin të marrë fuqi juridike. Në një rast të tillë, institucioni i Presidentit, vepron me tagrat e garantit të Kushtetutës, por që nuk mund të bëjë sidoqoftë interpretimin përfundimtar të saj, funksion ky ekskluziv i GJK.

10. Punimi del në kokluzionin se teorikisht apo juridikisht, nuk ka pengesa kushtetuese, jurisprudenciale apo ligjore që Këshilli i Ministrave të ushtrojë kompetencat e veta përjashtimore ligjvënëse, në shkelje të parimit të ndarjes së pushteteve, apo edhe hierarkisë së burimeve të së drejtës, sa i takon rezervës ligjvënëse të Parlamentit. Pavarësisht nëse ANFL që mund të nxirren në të ardhmen mund të mbartin të meta, një pjesë e të cilave janë të identifikuar tashmë edhe nga jurisprudenca e deritanishme e GJK, kjo nuk e pengon teorikisht Qeverinë që të arrijë përmes një ANFL synimin juridik për rregullimin e një marrëdhënie të caktuar, pavarësisht se vetë ANFL mund të konsiderohet më vonë me vendim përfundimtar të GJK si *jo-në-përputhje* me Kushtetutën.
11. Një tjetër konkluzion i këtij punimi doktoral është se interpretimi përfundimtar që GJK i ka bërë nenit 101 të Kushtetutës përmes vendimit të saj 24/2006 ka ndikuar negativisht sa i takon parandalimit të efekteve anti-kushtetuese që potencialisht mund të mbartë ushtrimi i kompetencave përjashtimore nga pushteti ekzekutiv përmes ANFL. Punimi konstaton se interpretimi i nenit 101 të Kushtetutës nga GJK nuk ka sjellë efekte të cilat mund të jenë mbajtur më pas parasysh nga Këshilli i Ministrave në ushtrimin e kompetencave përjashtimore pas këtij vendimi, çka vë në dyshim fuqinë detyruese të përgjithshme të vendimeve të GJK.
12. Në mënyrë të posaçme, interpretimi kushtetues që përman vendimi i GJK 24/2006, sipas të cilit *Kuvendit disponon tagrin që të heshtë*, pra të ushtrojë abstinencën në raport me funksionin për t’u shprehur me ligj për fatin e mëtejshëm juridik të një ANFL, konsiderohet i pabazuar në Kushtetutë, sipas analizës së ndërmarrë nga ky punim doktoral. “Abdikimi” apo abstinenca funksionale që mundohet të gjejë, përshkruajë dhe deri diku të legjitimojë GJK është, në këtë rast, një kompetencë inferiore krahasuar me detyrimin që Kushtetuta i cakton Kuvendit për të marrë në shqyrtim legjislativ ANFL brenda 5 ditëve, edhe nëse është jashtë sesioni.
13. Punimi doktoral ka argumentuar se interpretimi i GJK në vendimin e saj 24/2016 mbi opsionin e heshtjes së Kuvendit kur para tij mbërrin për shqyrtim/adoptim një ANFL nuk reflekton frymën e Kushtetuese, sikurse ajo është konfiguruar në debatin kushtetues të kohës së hartimit të saj. Përmes hulumtimit të dokumentacionit

protokollar të procesit të hartimit të kushtetutës, punimi doktoral ka sjellë fakte konkrete se në kuptimin origjinal të hartuesve të Kushtetutës, Kuvendi ka vetëm dy opsione në dispozicion të tij, pra “PO” ose “JO lidhur me *fat*in juridik të mëtejshëm të një ANFL. Interpretimi kushtetues sipas sipas të cilit Kuvendi mund të zgjedhë të lerë një ANFL të shterrojë efektet *ex tunc* pa u kthyer formalisht në ligj nga Parlamenti bie në kundërshtim së pari me vetë jurisprudencën kushtetuese (të huaj dhe vendase) sipas së cilës *Parlamenti shëron të metat e dekret-ligji qeveritar përmes vlerësimit të dyfishtë politik dhe juridik*.

14. Punimi doktoral ka arritur të provojë me fakte se në praktikën e analizuar, në asnjë nga rast Kuvendi nuk ka hequr dorë nga e drejta e tij kushtetuese por edhe nga detyrimi që i cakton atij vetë neni 101 i Kushtetutës për të adoptuar/kthyer në ligj formalisht një ANFL. Edhe në rastin e ANFL nr. 4, datë 13.12.2005 “*Për një shtesë në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën”*”, për të cilin GJK ka interpretuar se Kuvendi nuk e ka kthyer në ligj në bazë të tagrit që disponon për të heshur, ky punim doktoral ka provuar me evidenca se Kuvendi ka votuar në seancë të rregullt ligjin adoptues nr. 9467, datë 30.01.2006 “*Për miratimin e Aktit Normativ me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 13.12.2005 “Për një shtesë në ligjin nr.8405, datë 17.09.1998 “Për Urbanistikën” të ndryshuar*”. Kjo nuk u realizua dot ditën e 45 të ANFL, por në ditën e 48.

15. Punimi doktoral del në konkluzionin se GJK ka bërë një interpretim i cili mbart *contadictio in adjecto* në të vetmin vendim të saj (24/2006) ku është bërë edhe interpretimi përfundimtar i nenit 101 të Kushtetutës. Urgjenca e shqyrtimit prej Kuvendit të një ANFL është qartazi e implikuar. Për më të tepër, rregulli i përgjithshëm në këtë rast mbart detyrimin taksativ të Kuvendit që të mbledhet brenda 5 ditëve, nëse është jashtë sesioni të rregullt parlamentar. Kjo do të thotë se nëse është në sesion të rregull, ai mund të nisë shqyrtimin edhe përpara limitit 5 ditor (afat detyrues kur ai s’është i mbledhur). Nëse pranojmë logjikën sipas së cilës legjislativi mund të shërojë të metat e dekretligjeve, kjo, në vlerësimin e autorit të këtij punimi mund të bëhet vetëm përmes marrjes së masave konkrete, dhe jo përmes heshtjes. Konkretisht, nëse Kuvendi mbledhet brenda 5 ditësh dhe vendos siç implikohet të bëhet in *primo loco*, e gjithë historia e komplikuar e kompetencave përjashtimore të cilat i shpëtojnë jo vetëm kontrollit të Parlamentit, por edhe kontrollit kushtetues, do të ishte eliminuar *ad initio* dhe/ose efektivisht.

16. Punimi doktoral del në përfundimin se neni 101 i Kushtetutës, i cili i lejon degës Legjislative të disponojë me ligje të përkohshme (ANFL) në kushte nevojë dhe urgjence nuk është formuluar mirë në terma të teknikës legjislative. Dispozita që përmban fjalia e tretë e nenit 101 të Kushtetutës, do të duhej të ishte formuluar ndryshe nga kushtetutë-bërësi. Në formën e vet më logjike, apo më të kulluar nga pikpamja përmbajtësore, dispozita do të duhej të formulohej: *“Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi”*. Pra, togfjalëshi “brenda 45 ditëve” nuk duhet të ishte shtuar në këtë dispozitë kushtetuese. Një riformulim tjetër i mundshëm i nenit 101 mund ta kishte mbyllur nenin 101 të Kushtetutës shqiptare tek fjalia e dytë, ose duke i shtuar një fjali të tretë identik sikurse është në Kushtetutën spanjolle: Kongresi (apo Kuvendi) duhet të shprehet në mënyrë eksplicite, brenda këtij afati [0-5 ditë], për miratimin ose shfuqizimin e tyre, sipas një procedure të veçantë dhe të përshpejtuar, të përcaktuar nga Rregullorja”.
17. Kushtetutë-bërësi ka lënë të parregulluar në dispozitat e nenit 101 mënyrën e prapësimit të efekteve që mund të ketë prodhuar ANFL në kushtet kur kjo e fundit nuk adoptohet në ligj formal nga Kuvendi, ose kur adoptohet tej afateve ligjore të përshkruara nga vetë neni 101 për këtë qëllim. Fjalia e tretë e nenit 101, përpara se të implikojë një opsion të tretë “heshtjeje” (të cilin ka identifikuar apo konsideruar GJK në vendimin e saj 24/2016), flet për rastin kur, Kuvendi, duhet të mbledhet në intervalin nga menjëherë deri në 5 ditë për ta miratuar apo hedhur poshtë këtë ANFL. Pra miratimi ose mos-miratimi është një ndër rrjedhojat logjike të ardhjes së Kuvendit në sallë “*a posto*”. Punimi doktoral ka identifikuar se formulimi më i mirë i mundshëm për këto pikpamje gjendet tek Kushtetuta Spanjolle, sipas së cilës *Dekretligjet [qeveritare] duhet të paraqiten menjëherë për diskutim dhe votim në Kongresin e deputetëve, i cili me atë rast thirret enkas nëse nuk është i mbledhur, brenda 30 ditëve nga botimi i tyre. Kongresi duhet të shprehet në mënyrë eksplicite, brenda këtij afati, për miratimin ose shfuqizimin e tyre, sipas një procedure të veçantë dhe të përshpejtuar, të përcaktuar nga rregullorja.”*
18. Ky punim doktoral del në konkluzionin se detyrimi për marrjen në shqyrtim parlamentar menjëherë nga legjislativi të dekret-ligjve qeveritare bashkë-shoqërohet detyrimisht nga vendimarrja dikotomike “*pro*” ose “*kundër*” sa i takon adoptimit me ligj formal të një ANFL. Kjo rrethanë gjendet e përshkruar në mënyrë eksplicite në Kushtetutën Italiane edhe në atë Spanjolle, të cilat kanë shërbyer dhe si model referimi në hartimin e Kushtetutës shqiptare të 1998-ës dhe që të cilat ky punim doktoral i ka analizuar përmes teknikës krahasimore në mënyrë të posaçme për kompetencat përjashtimore të Ekzekutivit dhe rolin e Legjislativit në trajtimin e

tyre. Në vlerësimet e këtij punimi doktorat, nuk do të kishte kuptim që Kuvendit t'i përcillej urgjenca dhe nevoja e Ekzekutivin në masën që edhe nëse jashtë sesioni ai të mblidhej brenda 5 ditësh, sikurse e urdhëron neni 101 i Kushtetutës, por vetë Kuvendi, teksa mblidhej në urgjencë, të mos dispononte me ligj në 40 ditët në vijim mbi “fatin” legjislativ të mëtejshëm të një ANFL.

19. Shqipëria nuk ka një legjislacion konstitucional, as interpretime të gjykatës kushtetuese që të adresojnë rikuperimin e efekteve të ANFL kur ato gjenden jo në pajtim me Kushtetutën në një kohë të dytë. Punimi nuk ka konstatuar në praktikën e analizuar të Kuvendit ligje të posaçme të cilat të jenë nxjerrë në funksion të rikuperimit të efekteve negative konkrete të cilat mund të shkaktuar zbatimi i një ANFL që është gjykuar nga GJK dhe gjetur më pas në mospajtim me Kushtetutën. Nga analiza krahasuese e ndërmarrë ndaj kushtetutave të vendeve të tjera rezulton se miratimi i një ligji formal që adreson prapësimin e efekteve të një dekret-ligji qeveritar është një detyrim i shprehur për degën Legjislative (kushtetuta spanjolle, kushtetuta Italiane). Shpallja si anti-kushtetuese e një ANFL në RSH nuk prodhon pasoja/detyrime për Kuvendin, i cili vetë më parë e ka miratuar këtë ANFL, për të adresuar prapësimin e efekteve me ligj. Po ashtu, nuk ka pasoja juridike dhe as të ndonjë karakteri tjetër (administrativ apo penal) përse i takon emetimit të një ANFL e cila mund të bjerë ndesh me Kushtetutën apo jurisprudencën e GJK.
20. Sa i takon hyrjes në fuqi të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, parashikimet ligjore të nenit 26 të ligjin Nr.8577, datë 10.2.2000, si në versionin origjinal, ashtu edhe atë të pas-ndryshimeve më të fundit, bërë me ligjin nr.99/2016, bien ndesh me përcaktimin kushtetues (neni 132/2). Në rastin konkret, është vetë përcaktimi kushtetues ai i cili do të do të duhej të ishte riparë për të garantuar një fleksibilitet më të madh sa i takon mënyrës së si gjykata Kushtetuese fut në fuqi vendimet e saj përfundimtare. Do ishte logjike dhe e dobishme të pretendohet që, kur GJK shqyrton kushtetutshmërinë e ANFL, vendimet e saj të hyjnë në fuqi me shpalljen e tyre, njësoj sikurse ligji organik (jo Kushtetuta) e lejon për vendime përfundimtare që kanë të bëjnë me mbrojtjen e të drejtat kushtetuese të individit. Në një rast të tillë, ligjvënësi, por dhe vetë GJK përmes praktikës (jo jurisprudencës) së saj, “*paradoksalisht, por me të drejtë*” i kanë kapërcyer kufinj të që cakton neni 132 i Kushtetutës, i cili parashikon se: “*Vendimet e Gjykatës Kushtetuese hyjnë në fuqi ditën e publikimit në Fletoren Zyrtare*”.
21. Konform legjislacionit aktual në fushën e botimeve zyrtare, koha maksimale nga nënshkrimi i një akti të botueshëm e deri në botimin e tij në Fletore zyrtare është 15

ditë. Ligji organik për Gjykatën Kushtetuese minimalisht mund të përmirësohej të paktën në dy drejtime:

Së pari, harmonizim i afateve ligjore të botimit me standartin aktual të vendosur në RSH në vitin 2014³⁷⁹ do të kërkonte që neni 26, paragrafi 1 i ligjit 8577, dt. 10.2.2000, të ndryshuar të riformulohej në fjalinë e dytë si më poshtë: *Publikimi i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese bëhet jo më vonë se 5 ditë*³⁸⁰ nga depozitimi i tyre për këtë qëllim në Qendrën e Botimeve Zyrtare.

Së dyti, për të parashikuar në dispozitat e veta afatet të cilave “dërguesi” duhet t’u përmbahet për dërgimin e vendimeve përfundimtare për botim në Fletore Zyrtare. Kjo edhe për arsyen e thjeshtë se një ligj i thjeshtë nuk mund të imponojë afate ndaj një ligji organik miratuar me 3/5. Thënë ndryshe, GJK në secilin rast mund të zgjedhë “të injorohet” detyrimin që i ngarkohet asaj nga një ligj i cili, përveçse është inferior në terma të hierarkisë normative (si pasojë e procedurës së votimit), nuk ka tek e fundit objekt rregullimin e funksionimit të GJK, por të një institucioni varësie (në këtë rast QBZ).

22. Pas ndryshimeve ligjore që pësoi ligji organik për GJK në vitin 2016, ligjvënësi ka lënë në diskrecion të GJK të vendose se çfarë janë “*rastet e veçanta që kanë të bëjnë të çështje të rëndësishme publike*”, në të cilat GJK mund të njoftojë dispozitivin e vendimit pas marrjes së tij dhe mandej futjen në fuqi pas 5 ditësh, pa patur detyrimin të realizojë botimin e vendimit në fletore zyrtare për t’i dhënë atij përmes këtij instituti fuqi juridike. Në kuadër të këtij punimi doktoral rekomandohet që, në këtë kategori diskrecionale të përfshihen *a-priori* të gjitha ato vendime të gjykatës kushtetuese të cilat kanë objekt shqyrtimin e kushtetutshmërisë së ANFL si dhe/ose ligjeve që adoptojnë ANFL. Kjo do t’i shërbente sadopak adresimit më efektiv të problemit mbi prapësimin e efekteve të prodhuara nga ANFL të cilat mund të gjenden në mos-pajtim me normën kushtetuese. Në këtë rast, mund të ndërhyhej përmes ndryshimeve në rregulloren e funksionimit të Gjykatës Kushtetuese.

23. Sa i takon hyrjes në fuqi të vetë ANFL, nga analiza e ndërmarrë dilet në konkluzionin se Gjykata Kushtetuese, përmes interpretimeve të saj në vendimin e saj 24/2006 i ka lejuar Ekzekutivit (Këshillit të Ministrave) që ANFL t’i futë në fuqi menjëherë dhe t’i botojë ato në Fletore Zyrtare në një kohë të dytë nga hyrja në fuqi. Ky interpretim i GJK, në vlerësimet e këtij punimi doktoral, mund dhe duhet të ri-

³⁷⁹ Përmes ligji nr.78/2014 datë 10.7.2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qendrës së Botimeve Zyrtare” (shënimi autorit)

³⁸⁰ Aktualisht afati ligjor është 15 ditë.shih neni 16 “Publikimi i vendimit përfundimtar dhe hyrja e tij në fuqi (ndryshuar me ligjin nr.99/2016, neni 25), pragrafi 1, fjalja 2, Ligji Nr. 8588, datë 15.3.2000 “Per organizimin dhe funksionimin e GJL”, i ndryshuar.

konsiderohet. Së pari, pas adoptimit të një kuadri ligjor bashkëkohor për botimet zyrtare në Shqipëri, shpejtësia e publikimit të aktit është e garantuar edhe përmes botimit elektronik të Fletores Zyrtare. Së dyti, çka është dhe më e rëndësishme, në nenin 117 të saj, Kushtetuta shqiptare është e qartë në përcaktimin se: “*Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare*”. Në fund të fundit, GJK ka mision garantimin e Kushtetutës, e cila në këtë rast nuk lë shteg për interpretim. Vetë precedenti i botimit të menjëhershëm të ANFL nr.5 në Fletore Zyrtare nr. 159/2014, është indikator, për të mos thënë provë, se GJK ka bërë një arsyetim të diskutueshëm në jurisprudencën e saj të fillësës (vgjk 24/2006).

24. Hyrja në fuqi e vendimeve të GJK, të cilat marrin në shqyrtim ANFL duhet të ndahet nga botimi i tyre në FZ; botimi mund të realizohet në një kohë të dytë nga hyrja në fuqi e vendimit, në mënyrë që edhe palë të tjera të interesuara të marrin dijeni mbi normën / jurisprudencën më të re të GJK. Parimi i reduktimit të dëmit që pas-sjell një akt juridiko-administrativ i nxjerrë jo në përputhje me Kushtetutën, mund të aplikohet më mirë rrjedhimisht, për shkak të aktivizimit më të shpejtë në kohë të vendimit të GJK që mund të jetë potencialisht *ndalues*.

25. Një tjetër konkluzion i këtij punimi është se ligjet adoptuese të Kuvendit për ANFL nuk përmbushin kërkesat kushtetuese në aspektin formal të miratimit të tyre ashtu dhe të formulimit të tyre juridik. Në mënyrë të posaçme vlen të theksohet formulimi i modaliteteve ligjore të hyrjes në fuqi të ligjit adoptues të një ANFL, i cili është i munguar në të gjithë praktikën e analizuar . Kushtetuta parashikon se *ligji, si rregull hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në fletore zyrtare*. Kushtetuta parashikon edhe rastin kur ligji mund të hyjë në fuqi menjëherë, por për këtë duhen plotësuar tre kushte kumulative bazë: 1) *Kuvendi duhet të vendosë me shumicën e të gjithë anëtarëve*, 2) *presidenti i Republikës duhet të japë përlqimin me dekret të posaçëm, që në këtë rast mund t'i bashkalidhet atij që shpall ligjin*; 3) *ligji duhet të njoftohet publikisht përmes mjeteve të tjera që realizojnë funksione të komunikimit masiv*. Nga vlerësimi i të gjitha ligjeve adoptuese të ANFL nuk rezulton që të jetë pasqyruar si formulim i posaçëm legjislativ në trupin e aktit juridik një nga dy mënyrat që Kushtetuta përshkruan për futjen në fuqi të ligjeve. Në këtë kusht, premisa sipas të cilës, ligji adoptues i Kuvendit është kusht juridik për të konvertuar një ANFL nga ligj material një ligj formal nuk konstatohet në praktikën shqiptare. Procedura e ndjekur nga Kuvendi për formalizimin e ANFL, kontradikton edhe analogjinë që cakton neni 84 i Kushtetutës, i cili përshkruan ligjvënien në kushtet e masave të jashtëzakonshme: *Në rastet e masave të jashtëzakonshme, si dhe në rast nevojë e*

urgjence, kur Kuvendi vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve dhe Presidenti i Republikës jep pëlqimin, ligji hyn në fuqi menjëherë, vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht. Ligji duhet të botohet në numrin më të parë të Fletores Zyrtare (neni 84/3).

26. Nga analiza e ndërmarrë, rezulton se procedura e dekretimit të hyrjes në fuqi të një ligji adoptues të një ANFL nga Presidenti i Republikës nuk përkon me urgjencën dhe nevojën që dikton situata në të cilën nxirren ANFL. Afatet kushtetuese të përshkruara në këtë rast mbeten të pa-intepretuara nga GJK dhe bashkë me to edhe i gjithë procesi i formalizimit të ligjit adoptues të ANFL. Nga ky punim dilet gjithashtu në konkluzion se Presidenti i Republikës nuk ka ushtruar asnjëherë të drejtën e mos-dekretimit të një ligji adoptues që formalizon një ANFL të Këshillit të Ministrave. Rekomandohet që, për futjen në fuqi të ANFL, të aplikohet procedura e parashikuar në nenin 84/4 të Kushtetutës. Kjo do të krijonte premisa për një kontroll më të thelluar juridik të ANFL, sa kohë që implikohet edhe Presidenti i Republikës, i cili, sikurse e kemi përshkruar më sipër në këtë punim, ka tagra të kontrollit kushtetues të ligjeve që nxjerr Kuvendi. Kjo mënyrë përkon edhe me vetë rrugëzgjidhjet që synon të gjejë ky punim doktoral për të aktivizuar, me sa të jetë e mundur, një kontroll *ex-ante* të ANFL. Sigurisht, në këtë rast, më shumë kemi të bëjmë me një *validim ex-ante* që ushtrohet nga Presidenti i Republikës ndaj një ligji të Legjislativit që sapo ka adoptuar një ligj të përkohshëm të Ekzekutivit (ANFL).

Punimi doktoral ka dalë edhe në një seri konkluzionesh të një rëndësie më të vogël, të cilat nuk do të renditen këtu hollësisht. Në mënyrë të përmbledhur, konsideruar edhe sa më sipër, konkludohet se gjykimi kushtetues nuk është efikas kur analizon apo interpreton konfliktin midis parashikimeve që përmban neni 7 i Kushtetutës dhe Neni 101 i saj. Ushtrimi i kompetencave përjashtimore ligjvënëse është një praktikë e cila, edhe pse e parashikuar në Kushtetutë, duhet të njohë një limitim dhe vetë-përmbajtje të mëtejshme.

Vetë jurisprudenca jonë kushtetuese nuk ofron garanci të plota në disiplinimin e rasteve në të cilat kjo kompetencë përjashtimore mund të ushtrohet. Kjo jurisprudencë nuk është zhvilluar ende (është in-eksistente) sa i takon ushtrimin të kompetencave përjashtimore në fushën e rezervës së pashprehur të Kuvendit për të miratuar buxhetin e shtetit dhe ndryshimet e tij. Deri në zhvillimin e kësaj jurisprudence, vete-limitimi i degës Ekzekutive do të ishte e vetmja garanci për të penguar që të metat potenciale juridike apo kushtetuese të ANFL të infektonin regjimin e brendshëm legjislativ/juridik.

Është me rëndësi të theksohet se përmes analizës sistematike në çdo kapitull të tij, punimi doktoral ka renditur edhe mjaft rekomandime të karakterit teknik, përpos atyre me karakter të përgjithshëm që ri-prezantohen në këtë kapitull. Këto të fundit janë renditur mbi bazën e kriterit akademik si përgjigje (shtrruese) ndaj pyetjeve kërkimore që ngre dizertacioni, për të provuar përmes kërkimit shkencor hipotezën bazë të studimit. Pra, konkluzionet e renditura më sipër i japin përgjigje pyetjeve kërkimore bazë si më poshtë:

- *A janë të efektshme vendimet e GJK jashtë një konteksti të përcaktuar kohor dhe specifikisht kur GJK ushtron kontrollin kushtetues ndaj një ANFL? A ka tek e fundit kuptim fraza standard: “GJK vendosi shfuqizimin si të papajtueshëm më Kushtetutën të ANFL...”, nëse, siç ndodh rëndom, ANFL, për nga vetë natyra e aktit, mund t’i ketë ezauruar të gjitha efektet e synuara brenda kohës në të cilën akti ekziston juridikisht (maksimumi 45 ditë)?*
- *Nisur nga vetë natyra juridike e ANFL, i cili i fillon efektet menjëherë, a ka vend të pretendohet edhe nga GJK e njëjta urgjencë në ushtrimin e kontrollit kushtetues ndaj një akti të tillë normativ?*
- *A mund të pretendohet më shumë ndaj mënyrës së hyrjes në fuqi të një vendimi të GJK që shfuqizon një ANFL? Nëse kjo e fundit hyn në fuqi menjëherë dhe jo përmes botimit në fletore zyrtare, a mundet që edhe VGJK të hyjë në fuqi menjëherë dhe jo përmes botimit në fletore zyrtare?*
- *A mundet Kuvendi të shërojë gjatë procesit ratifikues të metat e ANFL të Këshillit të Ministrave përpara se të lindë nevoja për të kërkuar interpretimin përfundimtar të GJK? A ka patur tek e fundit ndonjë rast konkret në të cilin Kuvendi (shumica në këtë rast) të mos ketë adoptuar një ANFL sepse ka gjykuar që është jo-në-përputhje me Kushtetutën?*
- *A është koherent interpretimi kushtetues sipas të cilit ligjvënësi (Kuvendi) mund të zgjedhë të heshtë, pra të mos iniciojë një proces legjislativ ndaj një ANFL të nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, duke e lënë aktin të shterrojë efektet pa u adoptuar si ligj?*
- *Nëse një ANFL, brenda harkut kohor prej 45 ditësh adoptohet (ratifikohet) nga Kuvendi si një ligj normal, por, në një kohë të mëvonshme hidhet poshtë nga Gjykata Kushtetuese, si vlerësohet kushtetutshmëria e vetë ligjit dhe si prapësohen efektet që mund të kenë prodhuar respektivisht ANFL dhe ligji adoptues?*

Një qëllim i dytë i këtij punimi doktoral ka qenë realizimi i një eksplorimi të plotë të ndërveprimit kontradiktor midis parimit të ndarjes së pushteteve dhe ligjvënies përjashtimore ekzekutive, që nga fillimet e deri në ditët e sotme, duke mbuluar një gjeografi të konsiderueshme vendesh dhe sistemesh konstitucionale. Në terma të mbulimit historik, punimi evidenton dhe elaboron tematikën që nga Lufta e Parë Botërore e deri në ditët e sotme. Në funksion të këtij qëllimi të dytë, punimi sjell një analizë të detajuar të rasteve më përfaqësuese, të cilat sillen për herë të parë në shqip në një gjerësi të tillë dhe trajtohen në funksion të vërtetimit të hipotezave. Punimi ekspozon në rrjedhë të pandërprerë edhe evolucionin e vendimarrjes legjislative përjashtimore në shtetin shqiptar, sikurse ajo ka gjetur pasqyrimin e saj në tekstin e akteve themelore të shtetit, që nga fillimet e deri sot.

Punimi doktoral ka shtruar një hipotezë dytësore, e cila vendos në një raport shkakësor parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, doktrinën e supremacisë parlamentare dhe ushtrimin e kompetencave legjislative nga pushteti ekzekutiv. Sipas kësaj hipoteze dytësore, ushtrimi intensiv i ligjvënies ekzekutive në republikat konstitucionale është indikator për *rrezik autoritarizmi*. Për të provuar hipotezën e dytë, një ndër periudhat që gjen evidentim të posaçëm në këtë punim është ajo midis dy luftave botërore në Francë dhe në Gjermani. Në funksion të pyetjeve kërkimore që organizojnë kërkimin shkencor për të provuar hipotezën dytësore³⁸¹, punimi doktoral konkludon si më poshtë:

27. Pavarësisht përvojës së tyre shtet-formuese, Franca fillimisht dhe më pas Gjermania shkuan deri në shkatërrimin e rendit të tyre konstitucional dhe juridik përmes praktikës së ushtrimit të kompetencave ligjvënës të përkohshme nga dega e pushtetit Ekzekutiv.
28. Praktika e *Akteve Mundësuese* në Francë dhe në Gjermani ka rezultuar të jetë tërësisht akti-kushtetuese. Aktet mundësuese (*pleins pouvoirs*) sollën fundin e Republikën III Franceze. Dekretligjet, qofshin presidenciale apo ekzekutive në burim, janë ri-evokime të absolutizmit dhe për nga vetë natyra e tyre kundër-indikohen me sistemet që organizohen mbi parimin e ndarjes së pushteteve.
29. Në Gjermaninë hitleriane, doktrina e supremacisë legjislative preku fundin e saj me atë që njihet në histori si “Akti Mundësues i 1933-it”. Fjala në gjermanisht “Ermächtigungsgesetz”³⁸² i referohet përgjithësisht këtij akti, ndërkohë që emri zyrtar dhe i plotë i tij ishte “*Ligji Mundësues për të korrigjuar ankthin e Popullit dhe Raihut*” (në gjermanisht: Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich).

³⁸¹ Shih pyetjet kërkimore në faqen 18 të këtij punimi doktoral

³⁸² E përkthyer fjalë për fjalë: Akti Mundësues. Kjo referohet shpesh në literature edhe si Akt Autorizues

Ky akt u bë themeli mbi të cilin Hitleri ngriti dhe interpretoi planin e tij për “*krizën e pushtetit*” me synim instalimit e regjimit të tij totalitar që provokoi më pas dhe Luftën II Botërore.

30. Aktet mundësuese që legjitimojnë delegimin e pushtetit legjislativ tek pushteti ekzekutiv janë dhe sot e kësaj dite një tipar dallues dhe instrumenti juridik i preferuar i regjimeve autokratike bashkëkohore. Punimi sjell në këtë kontekst rastin e Venezuelës së ditëve të sotme dhe qeverisjen përmes tyre nga Presidenti Hugo Chavez. Anashkalimi i ligjvënies parlamentare dhe disponimi i shpeshtë me dekrete që kanë fuqinë e ligjit është tipar dallues i sistemeve autokratike presidenciale.
31. Një ndër konkluzionet e punimi doktoral është se qeverisja përmes dekretligjeve të degës ekzekutive dhe ushtrimi ekstensiv i kompetencave legjislative të parlamentit nga qeveria shpeshtohet për shkak të situatave të jashtëzakonshme (kryesisht lufta), pavarësisht formës së regjimit apo organizimit shtetëror.
32. Qeverisja përmes dekretligjeve dhe jo përmes procedurës parlamentare ushqen nevojën për të emetuar gjithmonë e më shumë dekretligje deri në pikën që përjashtimi nga rregulli mund të kthehet në vetë rregullin e përgjithshëm të organizimit shtetëror sa i takon burimeve të së drejtës.
33. Qeverisja me dekretligje në përgjigje të situatave të jashtëzakonshme, si p.sh në rastin gjerman të periudhës me dy lufrave botërore, nuk redukton domosdoshmërisht situatën e jashtëzakonshme të cilës i përgjigjet ligjvënia nga dega ekzekutive, por, përtej një pikë të caktuar kritike, dekretligjet bëhen shkak në vetvete për të thelluar situatën e jashtëzakonshme.
34. Autorizimi parlamentar me ligj të posaçëm i qeverisë për të nxjerrë ajo vetë dekretligje është një delegim i pushtetit ligjvënës që bine ndesh haptazi me parimin e ndarjes së pushteteve dhe posaçërisht me parimin “*Delegata potestas non potes delegari*”, i cili mund të përkthehet fjalë për fjalë nga latinishtja si: “Pushtetet e deleguara nuk mund të delegohen më tej”. Ky parim dominonte rendet konstitucionale / parlamentare deri para Luftës së parë botërore. Në Europën e dy lufrave botërore, parimi i mos-delegimit të pushtetit jo vetëm u “çtendos”, por delegimi u bë rregulli i përgjithshëm, deri sa çoi në shkatërrimin e sistemeve juridike që ishin ngritur dhe funksioninin mbi doktrinën klasike të Montesquieue. Doktrina vetë u shpërbë si pasojë e humbjes së ekuilibrit midis pushteteve, sidomos të zgjerimit të pushtetit Ekzekutiv në kurriz të atij Legjislativ.

35. Autorizimi parlamentar evoluoi në delegim të përhershëm të degës ekzekutive në Gjermaninë e midis dy lufrave botërore. Pavarësisht se dekretligjet qeveritare u motivuan dhe u argumentuan me nevojën për të kapërcyer “krizën e pushtetit” nga Hitleti, ato u kthyen në mjetin me të cilin ai interpretoi doktrinën e tij totalitariste, me pasoja shkatërrimtare të pakthyeshme jo vetëm për Republikën e Weimar-it dhe trashëgiminë konstitucionale gjermane, por mbi të gjitha me pasoja katastrofike për gjithë kontinentin europian dhe më gjerë që u përfshinë nga Lufta II Botërore që nisi gjermania hitleriane.
36. Punimi doktoral del në konkluzionin që ka një raport sasior dhe cilësor të analizueshëm sa i takon parimit të ndarjes së pushteteve dhe ushtrimit të kompetencave ligjvënse nda dega e ekzekutivit, qofshin këto me autorizim, të përkohshëm apo me delegim pa afat. Ky është një raport i zhdrejtë që sugjeron se, sa më shumë aktivizohet ushtrimi i kompetencave përjashtimore legjislativ nga Ekzekutivi aq më shumë tkurren funksionet parlamentare. Forma republikane dhe/apo demokratike e organizmit të qeverisjes është e pa-pajtueshme me ushtrimin e kompetencave ligjvënse nga dega e Ekzekutivit.
37. Për të restauruar funksionet normale, bazuar në parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, historia e Francës, Gjermanisë apo më pas edhe e vendeve komuniste në gjysmën e dytë të shekullit të 20, sugjeron se mjeti më efektiv është rithemelimi i republikës nga e para. Në Francë, pas ngjarjeve të Luftës së Dytë Botërore, Kushtetuta franceze e Republikës së IV (1946) ndaloi përdorimin e dekretligjeve qeveritare, duke i atribuar vetëm Asamblesë ushtrim të pushtetit legjislativ dhe duke ndaluar procedurën e autorizimit. Pas Luftës II Botërore, Franca u rikthye në kufinj të kushtetues dhe parimet iluministe të ndarjes së pushteteve që caktoi Revolucioni i 1789-ës. Po ashtu, Dispozitat e Ligjit Themelor Gjerman të vitit 1949 për caktimin e Kancelarit, apo vendosja e kufizimeve absolute në procesin e rishikimit, përfaqësojnë një përpjekje të thellë reflektuese për të ndrequr problemet që u bënë shkak për instalimin e sundimit nazist përmes përdorimit të dispozitave të Kushtetutës liberal-demokrate të Weimar-it.
38. Në lidhje me sistemet bashkëkohore konstitucionale që i përkasin *civil law*, një numër vendesh e kanë të parashikuar shprehimisht në Kushtetutat e tyre nxjerrjen e dekretligjeve nga pushteti ekzekutiv (*Kushtetuta italiane, neni 77; daneze, neni 23; greke, neni 44; islandeze-neni 28; rumune, neni 114; estoneze, nenet 104, 109, 110 ose spanjolle, neni 86*). Në secilin rast, vihet re se nxjerrja e këtyre akteve i nënshtrohet kufizimeve kushtetuese që kanë të bëjnë krahas ekzistencës së situatave të jashtëzakonshme edhe me kufizime të karakterit substancial/lëndor. Qeveritë janë

të përjashtuara të rregullojnë marrdhënie juridike në fushën e rezervës së legjislativit (në fusha si ligjet kushtetuese, statusin e institucioneve themelore të shtetit, të drejtat dhe liritë themelore të individit, të drejtat zgjedhore, delegimin ligjvënës, autorizimin për ratifikim traktatesh ndërkombëtare, rregullime në buxhetin e shtetit nëse është miratuar me vendim të parlamentit, etj.)

39. Nga krahasimi i kushtetutave bashkëkohore të vendeve demokratike mbi praktikën e ushtrimit të kompetencave përjashtimore legjislative nga dega ekzekutive, që realizohet për herë të parë nga ky punim doktoral, rezulton se parimi i ndarjes së pushteteve është rikthyer në përmasën e vet, por nga ana tjetër, institucioni i autorizimit parlamentar është/mbetet ende një realitet kushtetues në disa vende, dhe për këtë arsye nuk mund të flitet për një ndarje të pastër të pushteteve sa kohë që vetë akti themeltar parashikon situata specifike për aktivizimin e ligjvënies nga dega ekzekutive e pushtetit.
40. Në valën e fundit konstitucionale që përfshiu vendet post-komuniste, kompetencat përjashtimore janë pjesë e parashikimeve kushtetuese. Shqipëria dhe Kushtetuta e saj e 1998-ës është një rast tipik që ilustron këtë rrethanë. Në demokracitë e reja të krijuara, kompetencat përjashtimore dhe ushtrimi i tyre nuk rezultojnë gjithsesi të jenë ushtruar në masë kritike. Vlen të theksohet megjithatë se ato, janë bërë shpesh objekt shqyrtimi nga gjykatata kushtetuese. Si konkluzion mund të thuhet se kompetencat legjislative përjashtimore janë një dukuri e njohur dhe e autorizuar nga shumë kushtetuta të vendeve demokratike që kanë sistem parlamentar, por në të gjitha rastet, Parlamenti ka rezervën për të vendosur për kohën dhe hapësirën e fuqisë juridike të këtyre akteve.
41. Kushtetuta e vitit 1998, e cila ri-themloi shtetin shqiptar si një Republikë për herë të katërt, njohu kompetenca legjislative përjashtimore si pjesë e funksioneve të Qeverisë. Kompetenca legjislative përjashtimore gjithashtu i nënshtrohet kontrollit kushtetues dhe kjo përbën një risi absolute në historinë e shtetit shqiptar. Nisur nga analiza krahasuese e realizuar në kuadër të këtij punimi doktoral, sa i takon sistemeve statutore dhe/apo konstitucionale në të katra republikat e historisë së shtetit shqiptar, mund të pohohet se kompetencat përjashtimore të degës ekzekutive elaborohen jashtë kondicionit të gjendjes së luftës dhe situatës së jashtëzakonshme për herë të parë në Kushtetutë e 1998-ës.
42. Sa i takon kompetencave përjashtimore legjislative, ato nuk ekzistojnë fare në tekstin Statutit të RPSH të viti 1946 (Republika II). Parimi kushtetues i sanksionuar

në nenin 39 sipas të cilit *“Pushteti legjislativ ushtrohet vetëm prej Kuvëndit Popullor”* mbetet i pastër dhe i pa-sfiduar me kompetenca përjashtimore. As Presidiumit nuk i lejohet që të nxirrte dekrete me forcën e ligjit, edhe sikur kjo në kushtet e nevojës ekstreme, apo kur Kuvendi Popullor nuk ishte i mbledhur në sesion të rregullt. Neni 50 i statutit të RPSH përcaktonte se *“Në rast lufte ose në raste analoge të jashtëzakonëshme Kuvendi Popullor munt të zgjatë legjislaturën e tij përtej afatit normal gjersa të vazhdojë gjëndja e jashtëzakonëshme”*.

43. Në terma të organizimit të pushteteve, Kushtetuta e RPSSH e 1976-ës, asgjësoi parimin e ndarjes së pushteteve dhe, në kontradiktë me logjikën legjislative, forconte parimin e kontrollit reciprok, duke dhënë autorizime eksplicite për shfuqizim të akteve respektive në rast se ato gjendeshin në shkelje të Kushtetutës dhe ligjit. Ndarja e pushteteve nuk artikulohej apo nuk ekzistonte në kuptimin klasik të teorisë së shtetit; Partia (PPSH) qëndronte mbi çdo pushtet vertikalisht. Presidiumi i Kuvendit Popullor ishte konceptuar si një dhomë e dytë e parlamentit. Kjo përfaqëson një befasi, po të kemi parasysh natyrën apo strukturën e një regjimit totalitar. Presidiumi i Kuvendit realizonte funksione që sot i ushtron Presidenti i Republikës, sikurse konstatohet nga formulimi i nenit 77 të Kushtetutës së 1976-ës.

BIBLIOGRAFIA

BURIME PARËSORE

KUSHTETUTAT:

1. Kushtetuta e Shqipërisë
2. Kushtetuta Franceze (Republika III, IV, V)
3. Kushtetuta Gjermane
4. Kushtetuta e Republikës Italiane
5. Kushtetuta e Danimarkës,
6. Kushtetuta e Greqisë,
7. Kushtetuta e Islandës,
8. Kushtetuta e Estonisë,
9. Kushtetuta e Spanjës
10. Kushtetuta e Belgjikës
11. Kushtetuta e Rumanisë e vitit 2003,
12. Kushtetuta e Letonisë,
13. Kushtetuta e Portugalisë

STATUTE DHE LIGJE TE TJERA

14. Statuti Organik i Shqipërisë, Vlorë, 10 Prill 1914, burimi: <http://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2012/10/STATUTI-ORGANIK-I-SHQIP%C3%8BRIS%C3%8B.pdf>
15. Bazat e Kanunores së Këshillit të Lartë, 1920, Shtypshkronja “Nikai, Tiranë 1922
16. Statuti Themeltar i Republikës Shqiptare, Tirane, Shtypshkronja “Nikai”, 192
17. Statuti Themeltar i Mbretërisë, 1928, Burimi: <http://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2012/10/Statuti-i-Mbretnis-Shqiptare.pdf>
18. Asambleja Kushtetuese, Statuti i Republikës Popullore të Shqipërisë, Shtypshkronja “BASHKIMI”, Tiranë 1946,
19. Ligji Nr. 9000, dt. 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”.
20. Ligji Nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”
21. Ligji Nr. 8588, datë 15.3.2000 “Per organizimin dhe funksionimin e GJL”
22. Ligji Nr. 78/2014 datë 10.7.2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qendrës së Botimeve Zyrtare”

LITERATURA

23. Kristaq Traja: "*Drejtësia Kushtetuese*", Shtëpia botuese "Luarasi", Tirane, 2000.
24. Sokol Sadushi, "*Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim*", Botimet TOENA, Tiranë 2012.
25. Michael Rosenfeld, "*Constitutional Adjudication in Europe and the United States: Paradoxes and Contrasts*", report i pergatitur për: UniDem Seminar 2003, in: CDL-STD(2003)037 Science and Technique of Democracy no. 37 (2003), T. Ginsburg, Comparative Constitutional Review, 2008
26. Gagik Harutyunyan, Angelika Nussberger, Peter Paczolay, "*Studim mbi aksesin individual në Drejtësinë Kushtetuese*", adoptuar nga Komisioni i Venecias në Seasionin Plenar Nr. 85 (Venice, 17-18 December 2010), Strasbourg, 27 Janar 2011 Studimi Nr. 538 / 2009 CDL-AD(2010)039 rev. fq. 11
27. Wojciech Sadurski: titulli në Original: "*Rights before courts - A study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*", botuar nga: Springer, 2008.
28. John Bell, "*Ligji Konstitucional Francez (French Constitutional Law)*" fq.32-33 (Clarendon Press 1992).
29. Polybius, "*Republika Romake*", (*Historia*, Libri 6, 11–13)
30. Luan Omari, "*Ndarja e Pushteteve dhe pavarësia e institucioneve kushtetuese*". Botimet "Elena Gjika", IV.
31. Francis Hamon dhe Michel Troper, titulli në origjinal "*Droit constitutionnel*", Paris, LGDJ, 2009, bot. 31, f.87-90
32. Montesquieu, Charles-Louie. *Shpirti i ligjeve*. Luarasi, Tiranë 2000; përkth. K. Haderi ; red. V. Kalem. – Tiranë : Luarasi, 2000 V. 1, 470 f.; ISBN 99927-674-1-3
33. Carre de Malberg, titulli në origjinal "*Contribution a la Théorie générale de l'Etat*", Paris, Vëll. II, f.109-142.
34. Sokol Berberi, "*Kufijtë kushtetues strukturorë të pushtetit ligjvënës dhe kontrolli kushtetues*", Tiranë, Shtator 2014
35. John Locke, Titulli origjinal: "*Two Treatises of Government*", referuar "Second Treatise Concerning Civil Government", në të cilën elaborohen idetë për të drejtat natyrore dhe teorinë mbi kontratën si baza e një shoqërie të civilizuar.

36. Entela Hoxhaj “*Rishikimi i Kushtetutës – Vështrim Krahësues në Europë*”, udhëheqës shkencor: Xhezair Zaganjori. Link: <https://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2013/08/Rishikimi-kushtetues.pdf>
37. Sidney B. Jacoby “Delegation of Powers and Judicial Review: A Study in Comparative Law”, faqe 881, *Columbia Law Review*, Vol. 36, No. 6 (Jun., 1936),
38. Jean Paul Hippolyte Emmanuel Adhémar Esmein “*Mbi delegimin e pushtetit legjislativ*”, 1824.
39. Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, 1978, f.148-153.
40. *United States v. Sav. Bank*, 104 U.S. 728 (1881); *see also*, *J. E. Hampton, Jr., & Co. v. United States*, 276 U.S. 394, 405-406 (U.S. 1928).
41. *Ramawad vs. Canada (Minister of manpower and Immigration)* 2 S.C.R. 375
42. John Willis, “*Delegatur non postest delegare*”, botim dt. 31/03/1943.
43. Crisp, Brian F. (1998), "Presidential Decree Authority in Venezuela", in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart (eds,1998), *Executive decree authority*, Cambridge University Press. fq.150
44. Karl Loewensteini, titulli ne origjinal "*The Balance between Legislative and Executive Power*," Universiteti i Cikagos, Revista Ligjore (1938), fq. 566-608,
45. Lindsay Rogers: "*Institucionet Politike Gjermane dhe Neni 48*," Pol. Sci. Q., XLVTI (1932), fq-57f, si dhe 583-594.
46. Fritz Poetzsch-Heffter, Tre artikujt, secili prej tyre me titull "*Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*" vols xui, fq.i41-i47, xvn, fq.99, dhe xxi, fq.i29-i31.
47. J. K. Pollock dhe H. J. Heneman: “Dekretet e Hitlerit” (Ann Arbor, 1934).
48. Hans Mommsen “*Ngritja dhe Rënia e Demokracisë së Weimar-it*” (1998). UNC Press. fq. 57–58. ISBN 0-8078-4721-6.
49. Daniel Hefflebower, titulli në origjinal: “*The Präsidentialregierung, 1930-1933 The Executive Branch of the Weimar Government and the Dismantling of the Republic*”, faqja 28-54, University of Michigan, Botuar artikulli ne 20 Prill 2010.
50. Holocaust Encyclopedidia. Original Link: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/article-48>

51. Alison Kitson, titulli në original: "*Germany, 1858-1990: Hope, Terror, and Revival*", fq 153-154 (Oxford U. Press 2001).
52. Mason, K. J. *Republic to Reich: A History of Germany 1918-1945*. McGraw-Hill 2003, Edicioni i dytë, ISBN-13: 978-0074712238
53. "Rule by decree passed for Chavez". BBC News Edition.
54. F. M. Watkins, "*Diktatura Kushtetuese*," Politikat Publike (Kembrixh, 1940),
55. Otto Kirchheimer, "*Decree powers and constitutional law in France under the Third Republic*", fq. 1104, Institute of Social Research, New York City
56. Maurice Hauriou, "*Jurisprudencia Administrative*", Paris 1929, fq. 78.
57. Herbert Tingsten, "*Les Pleins Pouvoirs*" (Paris, 1934)
58. Rene Ladreit de Lacharribre, "Le systeme des decrets lois et le regime parlementaire," in *Revue d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, Vol. 3 (1939), fq. 122-150,
59. R. Bonnard, "Le droit public et la guerre," *Revue du Droit Public*, Vol. 56 (1939), fq. 549-647, dhe Vol. 57 (1940), fq. 90-125,
60. Raymond Carré de Malberg "*La loi, expression de la volonté générale* (1931)"
61. W. R. Sharp, "*Qeveria e Republikës Franceze*" (Nju-Jork, 1938), fq. 133-137.
62. Session Ordinaire, Chambre, 1924, fq. 326. Argumente të ngjashme u parashtruan më vonë nga Laval, Sess. Ord., Chambre, 1935, fq. 1818.
63. Sess. Ord., Chambre, 1924, fq. 338 -477.
64. "*Demokracia dhe Disidenca*", Botim tremujor Politik, Vol. 10 (1939), f. 571- 582,
65. Michael Zander "Procesi ligjvënës". Titulli në original: "*The law-making process*, 1989, fq.1-3 dhe 108.
66. Curry, James A.; Riley, Richard B.; Battistoni, Richard M. (1989). *Constitutional Government: The American Experience*. West Publishing. Fq. 185. ISBN 9780787298708.
67. Arsim Bajrami, "*Historia e Konstitucionalizmit Shqiptar 1912-2012*", fq37-42, Akademia e Shkencave dhe Arteve të Kosovës, libri 48, Prishtinë 2014.
68. Luan Omari, "Sistemi Parlamentar, Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri", Botimet Elena Gjika,

69. Loloçi, Krenar, “*Një vështrim mbi proceset dhe tiparet e projekteve dhe akteve kushtetuese*”, Debati Kushtetues, Vëllimi 1, Shtëpia Botuese P.S.H., Tiranë 2006
70. “*Debati Kushtetues*”, Vëllimi 1, fq. Fq 433, botim i OSCE, Tirane, Shtëpia Botuese dhe shtypshkronja P.S.H 2015 shpk, Rruga “Siri Kodra”, TIRANE
71. Kristaq Traja “*Kushtetuta, arritjet dhe rruga drejt një Republike të Dytë*”, kumtesë mbajtur në Konferencën Shkencore me temë “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese RSH me rastin e 15 vjetorit të Kushtetutës Shqiptare, 22 nëntor 2013 fq.75-88.
72. INFOCIP, “*Hyrja në fuqi e akteve përmes botimit në fletore zyrtare*”, Botimi 1, seria e botimeve ligjore të INFOCIP, Shtëpia botues OMBRA GVG, 2009
73. Michel Fromont, “*Sistemet juridike më të mëdha të së drejtës*”, botimi në shqip: Papirus, 2009.
74. Hans Kelsen, tituli në origjinal: “*Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitutions*”, botimi original, Maj 1942.
75. Kervvin M., Cornelius. “*How government agencies write law and make policy*”, C.Q. press, Washington, D.C., 1994
76. “*Letrat e Federalistit*”, Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, përkthyer në shqip nga Kristaq Traja. Botues: “Viena USIA”
77. Luan Omari, “*Ndarja e Pushteteve dhe pavarësia e institucioneve kushtetuese*”, Botimet Elena Gjika, 2011.
78. *Probleme të ometimit legjislativ në jurisprudencën kushtetuese*, Raport i Kongresit XIV të Konferencës së Gjykatave Kushtetuese Europiane, Vilnius, 2008.
79. Xhezair Zaganjori, “*Demokracia dhe shteti i së drejtës*”, ‘Luarasi’, Tiranë 2002.
80. Temistocle Martines, “*E drejta Kushtetuese*”, UET Press 2011, fq 337-344.
81. INFOCIP “*Vonesat në arsyetimin dhe dorëzimit e vendimeve gjyqësore*”, fq. 87-95, ISBN 978-9928-05-156, botim : 17 Mars 2014, shtypshkronja Albpaper
82. Autocituar, Gerti Shella, Titulli i artikullit: “*Afatet procedurale të gjykimit Kushtetues në kontrollin abstrakt ndaj ANFL*”, DSSH/ASD, Ditët e Studimeve Shqiptare, fq. 437-443 , Ditët e Studimeve Shqiptare II/2015, Edicioni II. Konferenca Kombëtare: “Transformimi i madh, 25 vjet përvoja shqiptare e Tranzicionit dhe demokracisë”.

JURISPRUDENCA E GJYKATËS KUSHTETUESE TË RSH

- 83. Vendim Gykatës Kushtetuese nr.47, datë 07.07.1999
- 84. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 24/2006
- 85. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 19/2007
- 86. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 25/2008
- 87. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 29/2009
- 88. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 3/2010
- 89. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 9/2010
- 90. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 16/2010
- 91. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 1/2011
- 92. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 38/2013
- 93. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 7/2003
- 94. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 25/2008
- 95. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 19/2009
- 96. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 24/2009
- 97. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 25/2009
- 98. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 43/2011
- 99. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 34/2012
- 100. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 37/2012
- 101. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 7/2013
- 102. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 10/2013
- 103. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 5/2014
- 104. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 10/2014
- 105. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 14/2014
- 106. Vendim Gykatës Kushtetuese nr. 23/2014

JURISPRUDENCE E GJYKATAVE KUSHTETUESE EUROPIANE

107. Vendim nr. 29, datë 12-27.01.1995, Gjykata Kushtetuese italiane

108. Vendim nr. 171/2007, Gjykata Kushtetuese italiane

109. Vendim nr. 128/2008, Gjykata Kushtetuese italiane

110. Vendim nr. 22/2012, Gjykata Kushtetuese italiane

111. Vendim nr. 34/2013, Gjykata Kushtetuese italiane

112. Vendim nr. 29/1982, Tribunali Kushtetues spanjoll

113. Vendim nr. 68/2007, Tribunali Kushtetues spanjoll

ANKES BIBLIOGRAFIK - Baza verifikuese për botueshmërinë e akteve juridike

- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 1999
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2000
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2001
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2002
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2003
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2004
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2005
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2006
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2007
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2008
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2009
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2010
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2011
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2012
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2013
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2014
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2015
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2016
- Seria e Fletores Zyrtare të RSH, viti 2017