

Rishikimet Jo-Formale të Kushtetutës: Praktika Shqiptare

Entela Hoxhaj* dhe Florian Bjanku**

Abstrakt

Procedurat specifike për rishikimin e kushtetutës, të parashikuara që në momentin e hartimit të tekstit kushtetues, duke “vështirësuar” rishikimin, synojnë sigurimin e qëndrueshmërisë së raporteve të krijuara me kushtetutë. Në këtë punim trajtohen raste teorike dhe praktike të ndryshimeve kushtetuese jo-formale ose jashtë formave ligjore të rishikimit, ndër të cilat janë edhe derogimi dhe “thyerja” e kushtetutës. Në rishikime jo-formale të kushtetutës, madje ndonjëherë deri edhe në abrogimin e saj, mund të çojë vështirësimi i tepërt i procedurave të rishikimit të kushtetutës. Në kuadër të çështjeve të praktikës shqiptare të rishikimeve kushtetuese jo-formale trajtohen: plotësimi i Statutit të Lushnjës, që u bë në vitin 1922 me ‘Zgjerimin e Statutit të Lushnjës’; procedura e kalimit nga Republika në Monarkinë Zogiste në vitin 1928; si dhe abrogimi i Kushtetutës sonë të vitit 1976 pas ndryshimeve demokratike të viteve ‘90, të cilat ishin aq radikale saqë ishte e pamundur që të përshtatej Kushtetuta e vjetër; prandaj edhe parlamenti i parë pluralist, i dalë nga zgjedhjet marsit 1991, miratoi paketën kushtetuese ‘Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese’.

Fjalët kyç: kushtetutë, amendament kushtetues, rishikim, rishikim jo-formal.

1. Hyrje

Procedura e nevojshme për rishikimin e kushtetutave të ngurta përgjithësisht është e parashikuar në vetë kushtetutën që në momentin e hartimit të saj, të cilit doktrinai referohet edhe me termin ‘momenti gjenetik i krijimit të kushtetutës’.¹ Në

* Doktor Shkencash. Universiteti i Shkodrës “Luigi Gurakuqi”, Fakulteti i Drejtësisë; e-mail: enhoxhaj@yahoo.com.

** Doktor Shkencash, Universiteti i Shkodrës “Luigi Gurakuqi”, Fakulteti i Drejtësisë; e-mail: bjanku@gmail.com.

¹ Shih, S. Gambino, G. D’Ignazio, *La Revisione Costituzionale e i Suoi Limiti. Fra Teoria Costituzionale, Diritto Interno, Esperienze Straniere* (Giuffrè 2007) 213; A. Barnave, *Potere costituente e revisione costituzionale* (Red. R. Martucci) (Piero Lacaita Editore 1996).

kushtetutat e para formale parashikimi i procedurave speciale ose të vështirësuarra për rishikimin bëhej me qëllim për të garantuar qëndrueshmërinë e raporteve të krijuara me kushtetutë. Për teori, këtu, mund t'i bëjmë referim frymës së etërve të Kushtetutës franceze të vitit 1973, që deklaroi në neni 28 të saj 'të drejtën e paparashkrueshme të popullit për të rishikuar dhe ndryshuar kushtetutën e vet dhe se një brez nuk mund t'ia imponojë ligjet e veta brezave të ardhshëm'. Në vijimësinë e këndvështrimit të tyre, shumica e vendeve europiane, edhe në periudhat e mëvonshme e bashkëkohore, afirmojnë lirinë e popullit për të modifikuar lirisht veprën kushtetuese.

Si kushtetutat e forta edhe ato më elastiket, të cilat ndryshojnë relativisht nga njëra-tjetra, kanë përpunuar rregulla e kritere për të ndërlikuar procesin e rishikimit të kushtetutës me qëllim që ajo të mos bëhet objekt i ndryshimeve të shpeshta dhe të shpejta të oportunitetit politik.² Rishikimi, që analizohet jo si një pushtet origjinar, por si një pushtet i ri i prejardhur (i bashkë-ndarë mes shumë autoritetesh), nuk mund të prekë thelbin e kushtetutës dhe aq më pak ta abrogojë atë, prandaj përdorimi i pushtetit për të rishikuar kushtetutën duhet bërë veçse për ruajtjen e kushtetutës dhe për ta bërë atë më efektive.

Formula e rishikimit duhet të jetë e tillë që të sigurojë një balancim ndërmjet ngurtësisë dhe elasticitetit të tekstit kushtetutes. Vështirësia e tepërt për të realizuar rishikimin e kërkuar e të nevojitur mund të bëhet shkak për "shkeljen ose shmangien" e kushtetutës, pasi do kërkoreshin zgjidhje extra-konstitucionale. Gjithsesi, edhe realizimi me shumë lehtësi i rishikimit kushtetues do ta bënte tekstin kushtetues shumë të ndikueshëm nga politika e përditshme, që do të mund të sillte gjithashtu paqëndrueshmëri prej ndryshimit të vazhdueshëm të rregullave të lojës.

2. Derogimi si Formë e Veçantë e Rishikimit të Kushtetutës

Një formë e veçantë e "modifikimit" të kushtetutës është edhe ajo e dhënë nga derogimi i dispozitave të saj kur krijohen rrethana të caktuara, disa prej të cilave sqarohen në vijim. Derogimi i kushtetutës është një institut me karakter të përgjithshëm, në bazë të të cilit një dispozitë e caktuar në prani të rrethanave "deroguese" nuk zbatohet në mënyrë të përhershme ose të përkohshme.³ Kujtojmë këtu Kushtetutën e Vajmarit⁴ dhe problematikën e rastit, veçanërisht për nenin famëkeq 48⁵ të saj dhe mundësinë e derogimit të të drejtave themelore kushtetuese.

² L. Omari, A. Anastasi, *E Drejta Kushtetuese* (ABC 2010) 36.

³ G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto Pubblico Comparato* (Giappichelli 2004) 97.

⁴ S. King-Hall, R.K. Ullmann, *German Parliaments: A study of the Development of Representative Institutions in Germany*, (Hansard Society 1954) 94-95, 103. Kushtetuta e Vajmarit e vitit 1919 është konsideruar pjesërisht përgjegjëse për lindjen e nazizmit. Ajo ka qenë në fuqi në Gjermani

Pra, derogimi nuk përcakton abrogimin apo zëvendësimin e një apo disa dispozitave kushtetuese siç ndodh në rastin e rishikimit; kushtetuta mbetet e paprekur, veçse dispozita të caktuara nuk i nënshtrohen rregullimit kushtetues të zakonshëm, por një normative *ad hoc* me karakter specifik dhe/ose qëllimisht të kufizuar në kohë. Megjithatë kur flitet për derogim të kushtetutës, termi që ka prevaluar për t'iu referuar atij është “thyerje” e kushtetutës (*Verfassungsdurchbrechung*)⁶ pa marrë asnjë konotacion negativ siç mund të linte të kuptonte termi i zakonshëm “derogim”, të cilit përgjithësisht i bëhet referim për ligjet e zakonshme. Me të kërkohet të përshkruhet, pa përfshirje anti-vlerash, fenomeni i ndërprerjes së harmonisë së kushtetutës që vetë “derogim-thyerja” do të përcaktojë. Shembull tipik të thyerjes së kushtetutës është ligji i 3 Qershorit 1958 në

gjatë periudhës së Republikës së Vajmarit (1919-1933), por, meqë nuk u shfuqizua formalisht, mbeti në fuqi edhe gjatë sundimit nazist (1933-1945). Ajo njihet si kushtetuta më liberale e shekullit XX derisa në vitin 1933, pasi u emërua Kancelar, Hitleri duke iu referuar nenit famëkeq 48 (për përmbajtjen e tij shih footnote vijuese) pezulloi të drejtat themelore të parashikuara në nenet 114, 115, 117, 118, 123, 124 dhe 153. Pastaj me 24 Mars 1933 miratoi një ligj kushtetues që i jepte të drejtën qeverisë federale që në rast nevojë të miratonte ligje të cilat mund të devijonin nga parashikimet kushtetuese. Kompetencat e landeve iu transferuan *Reich*-ut, kurse *Reichsrat*-i një muaj më vonë u shpërnda. Pas vdekjes së Presidentit në gusht, kompetencat e tij i përvetësoi Hitleri.

⁵ Përmbajtja e nenit 48 të Kushtetutës së Vajmarit (marrë nga versioni në anglisht në: S. King-Hall, R.K. Ullmann, *supra*, 151):

1. Nëse një nga landet nuk i përmbush detyrimet e veta, të cilat i lindin nga Kushtetuta e Rajhut ose legjislacioni federal, Presidenti i Rajhut mund të drejtojë landin për të përmbushur detyrimet e tij me ndihmën e forcave të armatosura.
2. Nëse në Rajhun gjerman rrezikohen seriozisht rendi ose siguria publike, Presidenti i Rajhut mund të marrë çdo masë të nevojshme për rivendosjen e tyre. Ai mund të ndërhyjë me ndihmën e forcave të armatosura nëse nevojitet. Për të rivendosur rendin ose sigurinë publike ai mund të pezullojë përkohësisht, në tërësi ose pjesërisht, të drejtat themelore të përcaktuara në kushtetutë në nenet vijuese: 114 (arrestimet arbitrare, dëgjimi i shpejtë), 15 (paprekshmëria e banesës), 117 (fshehtësia e postës, telegrafit dhe telefonit), 118 (liria e fjalës dhe e shtypit), 123 (e drejta e tubimit), 124 (e drejta e mbledhjes dhe organizimit), 153 (garantimi i pronës private).
3. Presidenti i Rajhut do të informojë menjëherë Reichstag-un për masat e marra në bazë të paragrafit të parë dhe të dytë më sipër. Masat duhet të shfuqizohen me kërkesën e Reichstag-ut.
4. Nëse ekziston rrezik për shkak të vonesës, atëherë çdo qeveri e landeve mundet, për territorin e vet, të marrë masa të përkohshme, të kategorisë së parashikuar në paragrafin e dytë të mësipërm. Këto masa duhet të shfuqizohen me kërkesën e Presidentit të Rajhut ose të Reichstag-ut.
5. Detajet do të rregullohen me ligj federal”.

⁶ G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, (n 3) 98.

Francë me të cilin Qeveria e drejtuar nga De Gaulle u ngarkua për të përgatitur një projekt reforme kushtetuese në derogim të nenin 90 të Kushtetutës franceze, projekt i cili duhej t'i nënshtrohej direkt referendumit dhe që u votua si nga Asambleja Kombëtare edhe nga Këshilli i Republikës me procedurën dhe shumicat e kërkuara në vetë nenin 90.⁷ Fundja, Asambleja Kombëtare që më herët, me 24 Maj 1958, kishte miratuar një rezolutë në të cilën deklarohet vullneti për të rishikuar kushtetutën e në veçanti nenin 90.

Në rendin juridik italian si shembull derogimi përmendet ligji kushtetues nr. 2/1989, i cili, në derogim të nenit 75 të Kushtetutës italiane lejoi zhvillimin e një referendumi të tipit konsultativ mbi Bashkimin European, si dhe ligjet kushtetuese nr. 1/1993 dhe nr. 1/1997, të cilat në derogim të nenit 138 të kushtetutës kanë parashikuar një procedurë rishikimi të veçantë të Pjesës II të Kushtetutës.⁸ “Thyerjet” kushtetuese e bëjnë derogimin, për nga përmbajtja dhe efektet e parashikuara, të jetë një lloj rishikimi kushtetues, i cili si i tillë duhet të respektojë kufizimet *explicite* dhe *implicite*, formale dhe materiale.

Ka raste në të cilat vetë kushtetutat parashikojnë shprehimisht derogimin e detyrueshëm apo fakultativ: (a) në rastin e parë kemi të bëjmë me “vetë-thyerje” të kushtetutës; kurse (b) në rastin e dytë gjendemi përballë “thyerjes së autorizuar”.

Shembuj të “vetë-thyerjes” së kushtetutës në kushtetutat e ngurta të shteteve të Europës i gjejmë në dispozitat tranzitore dhe finale, paragrafët XII e XIII të Kushtetutës italiane, si dhe në dispozitat e Titullit IX paragrafi VI të Kushtetutës belge.⁹ Paragrafi XII i dispozitave tranzitore dhe finale të Kushtetutës italianë në derogim të nenit 49 të Kushtetutës ndalon riorganizimin në çdo lloj forme të partisë së shpërndarë fashiste, kurse paragrafi XIII në derogim të neneve 16 dhe 48 të kushtetutës italiane u vendos shumë kufizime anëtarëve dhe pasardhësve të *Casa Savoia*, të tilla si hyrja dhe qëndrimi në territorin e shtetit, e drejta aktive dhe pasive e votës. Paragrafi VI i Titullit IX të Kushtetutës belge me rishikimet e vitit 1993, që hynë në fuqi në Shkurt 1994 dhe që finalizuan procesin e transformimit të Belgjikës në shtet federal, së bashku me strukturën institucionale përkatëse, parashikon një derogim të kufizuar në kohë deri më 31 Dhjetor 1994 të nenit 5 të kushtetutës, i cili i referohet ndarjes së territorit në provinca.

⁷ Po aty.

⁸ Po aty.

⁹ Shënim: Për tekstet e kushtetutave të Italisë dhe Belgjikës, të cilave u bëhet referim në këtë paragraf, si dhe për tekstet e kushtetutave të tjera të shteteve të Europës të cilave u bëhet referim gjatë këtij këtij punimi përgjithësisht u jemi referuar dy botimeve në anglisht të Komisionit të Venecias së Këshillit të Europës: *Constitutions of Europe: Texts Collected by the Council of Europe Venice Commission, Volume I*, (Martinus Nijhoff 2004) dhe *Constitutions of Europe: Texts Collected by the Council of Europe Venice Commission, Volume II*, (Brill 2004).

Mundësinë e parashikimit *explicit* të “*thyerjes së autorizuar*” e gjejmë në nenin 73 të Kushtetutës së Finlandës, ku përcaktohet ndër të tjera se një propozim për miratimin e një derogimi të kufizuar të kushtetutës do të pezullohet në leximin e dytë me shumicën e votave të shprehura deri në sesionin e parë parlamentar të parlamentit të ri pas zgjedhjeve. Sapo Komiteti të nxjerrë raportin e tij, propozimi do të miratohet siç është, i pandryshuar, në një lexim në sesionin plenar me të paktën dy të tretat e votave të shprehura. Megjithatë propozimi mund të deklarohet urgjent nga një vendim i mbështetur prej të paktën pesë të gjashtat e votave të shprehura, rast në të cilin vendimi nuk lihet pezull, por mund të miratohet në vijim me shumicën prej dy të tretash. “Thyerje” të autorizuar të kushtetutës përbëjnë edhe:

- neni 116 paragrafi 3 i Kushtetutës italiane, i ndryshuar me nenin 2 të ligjit kushtetutes nr. 3/2001;¹⁰
- paragrafi XII¹¹ i dispozitave tranzitore dhe finale të Kushtetutës italiane;
- neni 91 paragrafi 3 i Kushtetutës hollandeze;¹²
- neni 80 paragrafi 3 i Ligjit Themelor Gjerman (që lejon, në derogim të çka është përcaktuar me dispozita të tjera kushtetuese, zbatimin e dekreteve legislative mbi “gjendjen e mbrojtjes” mbi bazën e vendimeve të marra nga një organ ndërkombëtar në kuadër të një Traktati aleance).

3. Vështirësimi i Tepërt i Procedurave të Rishikimit dhe Rishikimet Jo-Formale të Kushtetutës: Lidhja Shkak-Pasojë Mes Tyre, si dhe Rastet e Praktikës Shqiptare

Formulat e rishikimit të kushtetutave të ngurta paraqesin shkallë të ndryshme vështirësie për realizimin faktik të ndryshimeve kushtetuese të synuara. Kjo bën që disa prej kushtetutave të ngurta të mund të rishikohen më me lehtësi, ndërsa të tjera, në rrethana të caktuara, të shfaqin pamundësinë e realizimit të një rishikimi të kushtetutës të dëshiruar apo të nevojshëm. Normalisht modifikimet në kushtetutat e shkruara mund të realizohen vetëm duke ndjekur procedurat dhe mënyrën e

¹⁰ Ky nen siç është modifikuar me ndryshimet e vitit 2001 u lejon Rajoneve, forma dhe kushte të veçanta autonomie në fusha të caktuara, me ligje të miratuara me shumicë absolute nga Dhoma e Deputetëve mbi bazën e marrëveshjes ndërmjet Shtetit dhe Rajonit të interesuar.

¹¹ Ky paragraf parashikon që për një periudhë 5-vjeçare nga hyrja në fuqi e Kushtetutës italiane, në derogim të shprehur të nenit 48, mundësinë e kufizimit me ligj të të drejtës së votës pasive dhe aktive “udhëheqësve përgjegjës të regjimit fashist”.

¹² Përmbajtja e këtij neni të Kushtetutës hollandeze parashikon mundësinë ose lejimin që me një shumicë parlamentare prej dy të tretash të mund të autorizohet hyrja në fuqi e dispozitave të traktateve ndërkombëtare që vijnë në kundërshtim me kushtetutën.

rishikimit të parashikuar në vetë kushtetutën. Mundësia që modifikimet e kushtetutës të realizohen në rrugë të tjera, të ndryshme nga ajo e parashikuar për rishikimin në vetë kushtetutën, varet si nga elementë me karakter praktik-material, ashtu edhe nga ato me karakter juridik-formal. Ky konstatim i fundit i ka bazat në arsyetimin që kushtetutat e shkruara përbëjnë skemën formale që garanton unitetin e organizimit të shtetit ndaj forcave të ndryshme politike, nën nxitjen dhe impulsin e të cilave rendi juridik konkret zhvillohet në mënyrë të vazhdueshme.¹³ Kjo mundësi e realizimit të modifikimeve kushtetuese në rrugë ekstra-konstitucionale përgjithësisht vjen si pasojë e nevojave “konkrete”, praktike e reale, që shfaqen në rendin juridik, që merret në analizë, dhe ngurtësisë së madhe të kushtetutës, që vjen prej “vështirësimit” të tepërt të procedurave të rishikimit të saj.

Në një situatë të tillë hipotetike – të procedurave tepër të vështira për realizimin e rishikimit të kushtetutës – konkurojnë njëkohësisht të dy elementët, të cilët i cituam në paragrafin e mësipërm:

- ai praktik-material i situatës konkrete – i përcaktimit të nevojës apo domosdoshmërisë së rishikimit; dhe
- ai juridik-formal – i mundësisë reale të realizimit të procedurave formale të rishikimit.

Në çdo rast të tillë paraqet rëndësi analiza e situatës konkrete politiko-kushtetuese në shtetin e caktuar dhe në momentin e caktuar historik. Në këto raste ligjvënësi, duke mos mundur të modifikojë lirisht kushtetutën, mundet që t'i drejtohet realizimit të modifikimeve të heshtura ose joformale, ashtu siç në ndonjë rast tjetër përvoja na tregon raste të abrogimit të kushtetutave, që ka ardhur si pasojë e rrethanave të faktit apo edhe nëpërmjet përdorimit të mekanizmave *extra-constitutionem*.¹⁴

Rastet në të cilat realiteti kushtetues ka pësuar ndryshime të dukshme, edhe pse teksti kushtetues nuk është ndryshuar, mund t'i konstatojmë më lehtë *post factum*. Praktika kushtetuese e shteteve të Europës kontinentale na tregon se kjo ka ndodhur:

¹³ T. Groppi, *Federalismo e Costituzione: La Revisione Costituzionale Negli Stati Federali* (Giuffrè 2001) 51-52.

¹⁴ Rishikimi i ligjit themelor konsiderohet *extra-constitutionem* ose *jashtë-sistemi* nëse përkthehet në një kalim nga një rend juridik liberal-demokrat në një tjetër autoritar, totalitar apo anasjelltas: në të tilla raste verifikohet një ndryshim i vërtetë dhe real i rendit juridik, duke u shkëputur prej njërit dhe duke kaluar tek tjetri përtej bërthamës së ngurtë universale të rendit juridik kushtetues. Pra, në këto raste nuk vihen në diskutim forma të ndryshme qeverisjeje apo modele të pajtueshme me të njëjtën formë shteti, veçse përherë të ndryshme (Për më tepër shih: A. Spadaro (Red.), *Le "Trasformazioni" Costituzionali nell'Età Della Transizione. (Incontro di Studio, Catanzaro 19 Febbraio 1999)* (Giappichelli 2000) 101.

- i. si pasojë e miratimit të akteve nga ana e organeve shtetërore, nëpërmjet të cilave është ndryshuar praktika dhe realiteti kushtetues pa ndryshuar tekstin kushtetues; ose
- ii. si pasojë e situatave të faktit.¹⁵

Këto raste të sapocituara trajtohen shkurtimisht në vijim.

3.1 Rishikimet kushtetuese jo-formale që realizohen si pasojë e miratimit të akteve nga ana e organeve shtetërore.

Ndër shembujt ilustrues për rastin e parë përmenden vendimet interpretuese të Gjykatës Kushtetuese, si dhe aktet normative që dalin si ligje të zbatimit të kushtetutës, siç janë për shembull ligjet elektorale, apo rregulloret parlamentare, të cilat mund të ndikojnë shumë në formën e qeverisjes.¹⁶

Diskutimi lidhur me modifikimet jo-formale të rendit kushtetues që realizohen si pasojë e vendimeve interpretuese të Gjykatës Kushtetuese shtrohet edhe lidhur me vendimet e saj në çështjet e shqyrtimit të kushtetutshmërisë së ligjeve. Këtu në fakt paraqet vështirësi edhe dallimi mes një vendimi interpretues të dispozitave kushtetuese dhe një vendimi që sjell si pasojë një modifikim thelbësor të përmbajtjes së dispozitave kushtetuese. Shembuj të tillë në Europë i gjejmë në Kushtetutën e Italisë të vitit 1947 dhe të Gjermanisë Perëndimore të vitit 1949, në të cilat shumë prej neneve, për t'u interpretuar në mënyrë të qartë vihen në lidhje direkte me vendimet korresponduese të Gjykatave Kushtetuese respektive. Ndër shembujt për t'u përmendur për periudhën bashkëkohore është Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Bullgare nr. 7/2006, me të cilin u shfuqizua si antikushtetues rishikim i

¹⁵ Një përshkrim interesant dhe i detajuar gjendet tek P. Biscaretti Di Ruffia, *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato: Le "Forme Di Stato" e le "Forme Di Governo", Le Costituzioni Moderne* (bot. 4rt, Giuffrè 1980) 595-608. Një klasifikim i ngjashëm gjendet edhe tek T. Groppi (n 13) 51-54, që i përket një literature më të vonë në kohë, por klasifikimi i bërë nga P. Biscaretti Di Ruffia është më i organizuar dhe më argumentues, prandaj edhe gjatë trajtimit në vijim shumica e shembujve ilustrues i referohen studimit të tij.

¹⁶ P. Biscaretti Di Ruffia (n 15) 595.

nenit 126 paragrafi 4 i Kushtetutës Bullgare i realizuar me SG 78/06¹⁷ dhe i riformular në vijim me SG 27/06.¹⁸

Në kategorinë e akteve normative që në shkallën e hierarkisë së burimeve të së drejtës janë në shkallë më të ulët se kushtetuta, është e padyshimtë rëndësia që marrin për çështjen tonë në shqyrtim *ligjet për ekzekutimin e urdhërimeve kushtetuese*. Në raste të tilla normat ligjore të nxjerra në distancë kohore të madhe nga hartimi i kushtetutës, e për pasojë të nxitura jo rrallë nga forca politike tashmë të ndryshme, mund të ndryshojnë ndjeshëm përmbajtjen origjinale të normës kushtetuese. Si shembuj këtu përmenden ligjet elektorale, të cilat nuk gjejnë shprehjen e tyre më të detajuar në kushtetutë, me përjashtim të kushtetutave bashkëkohore që përgjithësisht paraqiten shumë të gjata dhe të detajuara prej dëshirës së hartuesve për t'i garantuar më shumë institute të caktuara dhe për të lënë më pak hapësirë devijimi ligjeve në lidhje me institutet në fjalë.

Ndër shembujt ilustrativë të praktikës së kaluar që mund të përmenden këtu është Kushtetuta Franceze e vitit 1958, përmbajtja reale dhe efektive e të cilës nuk mund të vlerësohet nëse, së bashku me dispozitat e saj, nuk merren në shqyrtim edhe urdhëresa të shumta presidenciale të nxjerra për zbatimin e vetë kushtetutës në bazë të nenit 92 të saj.¹⁹ Këto urdhëresa në fakt kanë kontribuar në zvogëlimin e mëtejshëm të kompetencave parlamentare dhe në interpretimin e ngushtuar të pushteteve të Këshillit Kushtetues, në zvogëlimin e rolit dytësor të Këshillit Ekonomik dhe Social, e kështu me radhë, por duke zgjeruar nga ana tjetër kompetencat gjithnjë në rritje të Kryetarit të Shtetit.

Krahas problematikave të ligjeve të sipërpërmendura janë edhe *rregulloret parlamentare* të funksionimit të dhomave të parlamentit, të cilat miratohen nga asamblatë përkatëse në autonomi të plotë. Në kuadër të shembujve nga praktika europiane më bashkëkohore të normave të rregulloreve parlamentare që kanë

¹⁷ Ky paragraf parashikon shkarkimin nga detyra të kryetarit të Gjykatës së Lartë të Kasacionit, Gjykatës së Lartë Administrative dhe Prokurorit të Përgjithshëm, që bëhet nga Presidenti i Republikës mbi bazën e propozimit të një të katërtës së deputetëve dhe të miratuar nga dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Asamblesë Kombëtare. Madje, pas propozimit të dytë, Presidenti nuk mund të refuzojë shkarkimin [Marrë nga faqja zyrtare e internetit e Parlamentit bullgar www.parliament.bg/en/const (hera e fundit e aksesuar 29.11.2011)].

¹⁸ Ndryshimet kushtetuese të realizuara me SG 27/06 kanë të bëjnë me dorëheqjen vullnetare të deputetëve prej imunitetit në ndjekjen penale (neni 70 paragrafi 2), Avokatin e Popullit – zgjedhjen e tij nga Asambleja Kombëtare dhe të drejtën e tij për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese për papajtueshmëri me kushtetutën të ligjeve që shkelin të drejtat dhe liritë e qytetarëve (nenet 91a dhe 150) [Marrë nga faqja zyrtare e internetit e Parlamentit bullgar www.parliament.bg/en/const (hera e fundit e aksesuar 29.11.2011)].

¹⁹ P. Biscaretti Di Ruffia (n 15) 595.

ndikuar në kornizën kushtetuese përmenden ato të futura nga rregulloret e asambleve parlamentare italiane të vitit 1958 me qëllimin për të qartësuar në mënyrë përfundimtare modalitetet e shumë-diskutuara të procedimit të rishikimit kushtetues.²⁰

Në kuadër të ndryshimeve kushtetuese jo-formale të kësaj kategorie, që sapo analizuam, praktika shqiptare e 100 viteve shtet të pavarur njeh një rast të rishikimit jo-formal të normave kushtetuese të realizuara nga norma juridike të 'nivelet nën-kushtetues'²¹: rishikimi i Statutit të Lushnjës të vitit 1920. Bazë ligjore për rishikimin e Statutit të Lushnjës u përdor neni 45 i Rregullores së brendshme të funksionimit të parlamentit. Për qëllimet e pasqyrimin më të mirë të analizës së këtij rasti të praktikës tonë, mendojmë se është më mirë që paraprakisht të paraqesim analizën ontologjike të vijueshmërisë së kalimit nga 'Statuti i Lushnjës' (1920) në 'Zgjerimin e Statutit të Lushnjës' (1922).

Kongresi i Lushnjës i vitit 1920 vendosi kushtetuimin e shtetit shqiptar, si një shtet plotësisht sovran dhe mori masa të menjëhershme për organizimin e shtetit shqiptar. Parimet kushtetuese të organizimit dhe të veprimtarisë së shtetit të rimëkëmbur u përcaktuan nga vetë Kongresi në vendimet e tij, përgjithësisht, dhe sidomos në 'Bazat e Kanunores së Këshillit të Lartë', që në historinë e së drejtës kushtetuese shqiptare njihet me emrin 'Statuti i Lushnjës'. Pa mohuar vlerën e tij kushtetuese, shpesh është bërë vërejtja mbi përmbajtjen e shkurtër në 6 pika dhe mënyrën e plotë të rregullimit të çështjeve në të.²²

Statuti i Lushnjës kishte përmbajtje mjaft të shkurtër e sigurisht nuk mund të pretendohet që të gjendet në 6 pikat e tij një rregullim i hollësishëm i organizimit shtetëror. Në Statut nuk ka asnjë dispozitë që bën referim direkt apo indirekt për procesin rishikues, por rregullimi i hollësishëm i veprimtarisë shtetërore shtroi, menjëherë më pas, nevojën e plotësimit të këtyre bazave. Kjo detyrë ishte lënë edhe nga vetë Kongresi i Lushnjës. Për këtë qëllim atje '*u zgjodh një komision prej 10 vetash ... për të bërë hollësitat e Kanunores*', por nuk u bë asgjë për plotësimin e statutit.²³

Me çështjen e plotësimit të Statutit të Lushnjës, posaçërisht e deri në përfundim të saj, u mor parlamenti i mëvonshëm (Këshilli Kombëtar) i dalë nga zgjedhjet e vitit 1921. Kjo u bë e nevojshme, jo vetëm sepse ishte lënë detyrë e Kongresit, por edhe për shkak të nevojës së zgjidhjes së problemeve të vazhdueshme që dilnin gjatë

²⁰ P. Biscaretti Di Ruffia (n 15) 598.

²¹ Do të thotë: norma juridike të cilat, në hierarkinë e burimeve të së drejtës, janë në nivel më të ulët se kushtetuta dhe ligjet kushtetuese.

²² G. Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar dhe lufta politike rreth tij në vitet 1920-1924*, (UT 1988) 26.

²³ Po aty, 81.

veprimtarisë së organeve shtetërore në lidhje me raportet juridiko-kushtetuese mes tyre.²⁴ Veprimtarinë legislative të shtetit shqiptar, sipas Statutit të Lushnjës të vitit 1920, do ta kryente Senati, organi përfaqësues i zgjedhur nga Kongresi i Lushnjës.²⁵ Që në fillim lindën dyshime për saktësinë e emrit të tij. Në mbledhjen e parë të këtij organi theksohet se ‘ky është parlament e jo senat’ dhe u vendos që ‘emri i tij të jetë Këshill Kombëtar’.²⁶ Një akt i rëndësishëm i miratuar nga Këshilli Kombëtar ishte Rregullorja e tij e brendshme, e cila përfshinte 13 krerë me gjithsej 72 nene dhe që përcaktonte me hollësi organizimin e brendshëm të parlamentit. Ndonëse rregullorja i kushtohej organizimit të brendshëm, ajo i kapërceu këta kufij dhe 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.²⁷ 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 me diçiturën ‘Statuti i Shtetit Shqiptar’ të vitit 1922.

Këshilli Kombëtar këtë akt e konsideroi të përkohshëm, përderisa në nenin 128 të këtij Statuti, në parashikimet *explicite* të kësaj dispozite, e shpallte si ‘...ligj themelor të shtetit shqiptar derisa një kuvend kushtetues të mos ketë vendosur një statut përfundimtar’. Gjithsesi, ajo që vlen më tepër në kuadër të analizës tonë është fakti që një akt kushtetues si Statuti i Lushnjës u rishikua duke pasur si bazë ligjore të procedurës për realizimin e ndryshimeve kushtetuese ‘Rregulloren e Brendshme të Këshillit kombëtar’ – një akt juridik i cili në hierarkinë e ligjeve bën pjesë në nivel më të ulët se ligjet kushtetuese.

3.2 Rishikimet kushtetuese jo-formale që realizohen si pasojë e situatave të faktit

Mundet që në praktikë të gjendemi përballë rishikimeve jo-formale të kushtetutës edhe në rastet kur ngurtësia e një kushtetute pengon realizimin e modifikimeve kushtetuese të nevojitura apo kërkuara, të cilat është e pamundur të realizohen sipas procedurës së parashikuar në vetë kushtetutën.

Praktika kushtetuese njeh raste të tilla të realizimit të rishikimeve jo-formale të kushtetutës që kanë ardhur *si pasojë e situatave të faktit*, të cilat mund të shfaqen në formën e zakonit kushtetues si ‘*situatë fakti*’ me karakter juridik apo tek normat

²⁴ Grup Autorësh, *Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri* (Luarasi 2001) 335.

²⁵ Pika 1 e Statutit të Lushnjës: ‘Këshilli i Lartë detyrohet të pëlqejë çdo projekt që të paraqitet prej Kabinetit, i vërtetuar nga ana e Senatit’.

²⁶ G. Hysi (n 22) 40.

²⁷ L. Omari, *Sistemi parlamentar* (Elena Gjika 2011) 164.

konvencionale apo të korrektësisë kushtetuese apo rastet e thjeshta të praktikës si “*situata fakti*” me natyrë thjesht politiko-sociale.²⁸ Zakoni bën pjesë në burimet e të drejtës dytësore të cilave përgjithësisht u referohemi shumë rrallë. Madje, kur flasim për zakone kushtetuese, ato përgjithësisht u referohen “zakoneve” të cilat nuk përsëriten shpesh në kohë, megjithatë në kuadër të problematikës që kemi në analizë mjafton të kujtojmë një shembull të thjeshtë “ministrin pa portofol”. Asnjë prej dispozitave kushtetuese nuk parashikon shprehimisht një kategorizim të tillë. Në tekstet kushtetuese, ashtu si edhe në Kushtetutën tonë të vitit 1998 në nenin 95(1), gjenden përmbajtje të tilla si “*Këshilli i Ministrave përbëhet nga kryeministri, zëvendës-kryeministri dhe ministrat*” dhe nuk ka asnjë referim të shprehur për ministrat pa portofol dhe përgjegjësitë përkatëse. Këto vijnë në formën e zakoneve kushtetuese, të cilat mund të shihen në kuadër të rishikimit jo-formal praktik të dispozitave përkatëse. Doktrina raste të tilla i konsideron si *consuetudini praeter legem*.²⁹ E njëjta gjë paralelisht mund të thuhet për rastet në të cilat sipas dispozitave kushtetuese “*Këshilli i Ministrave përbëhet nga kryeministri dhe ministrat*”, ndërkohë që në praktikën e shteteve, që kanë një parashikim të tillë kushtetues, vihet re se është proceduar me caktimin apo emërimin e zëvendës/kryeministrit.

Problemi i rishikimeve jo-formale shfaqet më kompleks në rastet kur nuk flitet për fakte juridike që nuk janë konkretizuar në rregullimin juridik, por mbeten në kategorizimin e rregullave të pastra politiko-sociale, të cilat, për shkak të zbatimit në mënyrë të vazhdueshme nga organet kushtetuese, arrijnë të influencojnë dukshëm në zhvillimin konkret të praktikës së këtyre organeve. Mund të kujtojmë këtu të gjitha ato norma, fillimisht konvencionale, në vijim të shndërruara në zakone e për pasojë kanë marrë edhe karakter juridik, të cilat tani rregullojnë pushtetet e kryetarit të shtetit në monarkitë kushtetuese europiane bashkëkohore. Në këto raste, edhe pse teksti kushtetues i njuh një numër të konsiderueshëm kompetencash ekskluzive monarkut, me kalimin e kohës ato janë ushtruar nga qeveria, e cila në planin formal vazhdon të nxjerrë dekrete që i takojnë Sovranit. Në këtë mënyrë edhe pse teksti kushtetues nuk është ndryshuar, sovraniteti popullor gjen shprehjen e tij më të plotë nëpërmjet kontrollit të ushtruar nga parlamentarët ndaj punës së ministrave.³⁰

Ndër rishikimet jo-formale të kushtetutës si rast përjashtimor i veçantë paraqitet edhe mundësia e abrogimit të kushtetutës.³¹ Kështu për shembull, Ligji Themelor

²⁸ T. Groppi (n 13) 51-54; P. Biscaretti Di Ruffia (n 15) 600-605.

²⁹ Po aty.

³⁰ P. Biscaretti Di Ruffia (n 15) 605.

³¹ H. Kelsen, *Lineamenti di Dottrina Pura del Diritto* (Einaudi 2000) 99. Në teorinë e tij për të drejtën bazë, Kelzeni, ndër të tjera, analizon rastin në të cilin kushtetuta apo rendi juridik nuk ndryshohet

gjerman, që njihet për ngurtësinë e tij, me nenin 146 (ashtu siç është konfirmuar pas bashkimit) me përcaktimet përkatëse nuk i referohet një rishikimi, por miratimit të një kushtetute të re, kur në përmbajtjen e tij parashikon se se 'Ky Ligj Themelor, i cili që nga arritja e bashkimit dhe lirisë së Gjermanisë aplikohet për tërë popullin gjerman, do të pushojë së vepruari ditën në të cilën do të hyjë në fuqi një kushtetute e miratuar lirisht nga populli gjerman'.³² Për më tepër kjo dispozitë është e vendosur në renditje pas formulës së hyrjes në fuqi. Objekti i saj, i vjetër dhe i ri, është që, në përputhje me këtë vendosje, të përcaktojë kohëzgjatjen e ligjit themelor ose më saktë të tregojë momentin në të cilin nuk do të ketë më vlefshmëri juridike. Duket paradoksale këtu që kushtetuta të rregullojë ajo vetë "zhdukjen" e saj dhe të paracaktojë në këtë mënyrë procesin kushtetues të ardhshëm. Kushtetuta e re e thirrur prej nenit 146 shfaqet në këtë kuptim ose si një rishikim ose të paktën si ushtrim i një pushteti kushtetues të kushtëzuar.³³ Kjo mund të shfaqet në të njëjtën

në rrugë ligjore, por nëpërmjet një revolucioni dhe zëvendësohet me një rend të ri juridik. Gjatë argumentimit të tij Kelzen merr shembull një shtet monarkik, në të cilin një grup njerëzish tenton nëpërmjet një ndryshimi të papritur të vendoset në vend të qeverisë së ligjshme dhe të ndryshojë qeverisjen e deritanishme monarkike në republikane. Ai prezanton të dy variantet e mundshme të zgjidhjes:

- i. nëse tentativa për ndryshimin e formës së qeverisjes realizohet me sukses ose
- ii. nëse në të kundërt kjo tentativë do të dështonte.

Sipas Kelzenit vlefshmëria e një rendi juridik, që rregullon sjelljen e një grupi njerëzish të caktuar, gjendet në një raport të sigurtë të varësisë me faktin që sjellja reale e këtyre njerëzve i korrespondon rendit juridik dhe, nëse duhet thënë, edhe efikasitetit përkatës. Nëse kjo arrihet, domethënë nëse pushon rendi juridik antik dhe hyn në fuqi rendi i ri juridik, në momentin në të cilin sjellja efektive e njerëzve (për të cilët rendi juridik pretendon vlefshmëri) nuk i korrespondon më atij antik, por në përgjithësi të riut, atëherë sjellja ndaj tij është si ndaj një rendi të ri juridik, domethënë aktet e zbatuara prej tij konceptohen si akte juridike dhe faktet që e kundërshtojnë si shkelje të së drejtës. Për rrjedhojë merret një normë e re themelore, jo më ajo që delegon si autoritet legjislativ monarkun, por ajo që përkundrazi delegon regjimin revolucionar. Nëse në të kundërt kjo tentativë do të dështonte, pasi rendi i ri juridik mbetet i paefektshëm dhe nuk i korrespondon sjellja efektive e atyre të cilëve norma u referohet, atëherë akti që është ndërmarrë nuk duhet konsideruar si shpallje e një kushtetute, por si vepër penale e tradhëtisë së lartë; jo si pozicionim i së drejtës, por si shkelje e saj dhe, kuptohet, e rendit të vjetër juridik, vlefshmëria e të cilit prezumon normën themelore që delegon monarkun si autoritet krijues të së drejtës.

³² Marrë në versionin anglisht prej *Constitutions of Europe* (n 9) 821:

This Basic Law, which since the achievement of the unity and freedom of Germany applies to the entire German people, shall cease to apply on the day on which a constitution freely adopted by the German people takes effect.

³³ C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *Droits Constitutionnels Européens*, (Presses Universitaires de France 1995) 56-57.

kohë si pushtet kushtetues në favor të një rishikimi total, ashtu edhe si një mundësi për abrogimin e kushtetutës.

Abrogimi i një kushtetute shfaqet si ngjarje përjashtimore dhe gjendemi përballë situatave të tilla në dy raste:

- a. Rasti i parë haset më shpesh dhe përgjithësisht ka ndodhur prej ndryshimeve të rendit kushtetues që vijnë për shkak të një revolucioni apo grushti shteti. Këtu mund të përmenden si shembull abrogimet e kushtetutave të shumicës së vendeve ish-komuniste pas ndryshimeve të viteve '90. Në këto rastet vendimi i abrogimit të kushtetutës ka pasur më tepër një vlerë simbolike.
- b. Rasti i dytë ka të bëjë me situatat juridike në të cilat pushteti ka realizuar abrogimin e kushtetutës '*brenda rregullave*', pra, duke thirrur një asamble kushtetuese apo një referendum popullor për të deklaruar abrogimin, siç ndodhi me abrogimin e kushtetutave franceze të viteve 1852, 1875, 1946, etj.

Në praktikën tonë kushtetuese, për rastin e parë, kujtojmë abrogimin e Kushtetutës së vitit 1976 pas ndryshimeve demokratike të viteve '90. Ndryshimet ishin aq radikale saqë ishte e pamundur që të përshtatej Kushtetuta e vjetër e vitit 1976, prandaj parlamenti i parë pluralist i dalë nga zgjedhjet marsit 1991 miratoi paketën kushtetuese 'Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese'³⁴, që do të siguronte mundësinë e një qeverisjeje normale dhe nga dispozitat e të cilës figuron përkohshmëria e fuqisë së dispozitave të saj '... deri në miratimin e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, projekti i së cilës do të hartohet nga Komisioni i Posaçëm i ngarkuar nga Kuvendi Popullor'.³⁵

Abrogimi i Kushtetutës së vjetër të vitit 1976 vërehet në përmbajtjen e dispozitave të fundit të ligjit 'Për dispozitat kryesore kushtetuese', ku neni 45 parashikon shprehimisht shfuqizimin 'Kushtetuta e RPSSH, e miratuar më 28.12.1976, si dhe ndryshimet e mëvonshme të saj, shfuqizohen'. Megjithatë duhet theksuar se abrogimi faktik ka ndodhur më herët, qysh në momentin kur është bërë ndryshimi faktik i rendit politik-kushtetues të vendit, përpara se ato të formalizoheshin me parashikimet e sapo-analizuara të ligjit 'Për dispozitat kryesore kushtetuese'.

Për rastin e dytë – abrogimin e kushtetutës '*brenda rregullave*' – në praktikën tonë kushtetuese kujtojmë realizimin në vitin 1928 të kalimit nga republika në monarki dhe abrogimin e Statutit Themeltar të Republikës Shqiptare të 1925-ës

³⁴ Ligji nr. 7491, datë 29.4.1991 "Për dispozitat kryesore kushtetuese".

³⁵ Shih nenin 44 të Ligjit 'Për dispozitat kryesore kushtetuese'.

nëpërmjet asamblesë kushtetuese që ishte ngarkuar me detyrën e rishikimit të përgjithshëm të tij.

Kronikat tregojnë se rruga procedurale për ndryshimin e formës së qeverisjes filloi me një mesazh të 1 qershorit 1928, që Kryetari i Republikës, Ahmet Zogu, i drejtoi të dy dhomave të parlamentit. Në këtë mesazh, në bazë të neneve 79 e 141 të Statutit Themeltar të Republikës, ai kërkonte mbledhjen në sesion të jashtëzakonshëm për të rishikuar Statutin, i cili ishte i metë në mjaft drejtime, pasi nuk parashikonte ndër të tjera, disa organe shtetërore shumë të rëndësishme, si: kryeministri, Këshilli i Shtetit etj.³⁶ Të dyja dhomat e parlamentit, në përgjigje të mesazhit të presidentit dhe me arsyetimin se ‘Shqipnija e 1928 nuk asht ajo e vjetëve 1924 e 1925 e prandaj edhe statuti që asht ba për nevojat e atëhershme nuk i përshtatet Shqipnis së sotme’³⁷, miratuan këtë shtojcë në nenin 141 të tij:

Rishikimi i përgjithshëm i Statutit i përket Asamblesë Kushtetuese. Kur vendoset nevoja e rishikimit të përgjithshëm të Statutit, sipas procedurës së caktueme në këtë nen, të dy dhomat quhen vetiu të shpërndame dhe dekretohen zgjedhje për asamblenë kushtetuese, simbas nenit 47 të Statutit.

Në të njëjtën mbledhje, të dyja dhomat vendosën nevojën e rishikimit të përgjithshëm të statutit dhe zbatimin e menjëhershëm të shtojcës së miratuar e, mbi bazën e saj, shpërndarjen e të dyja dhomave.

Në kuadër të analizës post-ontologjike dhe me një renditje të fakteve dhe argumentave, siç paraqiten në tre paragrafët e mësipërm të këtij punimi, krijohet ideja sikur abrogimi i Statutit Themeltar të Republikës (i vitit 1925) u realizua brenda rregullave si pasojë e respektimit të procedurave formale për rishikimin e kushtetutës.

Megjithatë, nëse vërejmë më me kujdes dhe e ri-analizojmë situatën mbi bazën e konstatimit të dy fakteve të tjera të rëndësishme, të cilat janë:

- i. neni 141 – që u ndryshua – është dispozita kushtetuese e rishikimit të kushtetutës,
- ii. dispozitat kushtetuese të rishikimit janë dispozita të bërthamës së ngurtë të kushtetutës, pasi janë dispozitat ‘rojtare’ të ‘rregullave të lojës’ dhe si të tilla nuk mund të ndryshohen në rrugë të ligjshme.

³⁶ Grup Autorësh (n 24) 373.

³⁷ Po aty.

Atëherë mund të arrijmë në konkluzionin se: pavarësisht se procedura e kalimit nga republika në monarkinë zogiste është e rregullt nga ana formale, ajo paraqet mangësi në aspektin substancial, pasi është mbështetur e tëra në ndryshimin kushtetues të nenit 141 që ishte dispozita e rishikimit të kushtetutës. Si i tillë, rishikimi i realizuar i nenit 141 të Statutit Themeltar të Republikës (1925) dhe abrogimi i mëpasshëm i tij paraqiten në teori si rishikime jo-formale, të cilat nga ana e jashtme paraqiten si ndryshime të realizuara 'brenda rregullave'.

4. Konkluzionet

Rishikimi i kushtetutës nuk mund të prekë thelbin e kushtetutës dhe aq më pak ta abrogojë atë, prandaj përdorimi i pushtetit për të rishikuar kushtetutën duhet bërë veçse për ruajtjen e kushtetutës dhe për ta bërë atë më efektive.

Në analizën e rishikimeve kushtetuese paraqet rëndësi analiza e situatës konkrete politiko-kushtetuese në shtetin e caktuar dhe e momentit të caktuar historik në të cilin realizohen ndryshimet. Praktika kushtetuese e shteteve të ndryshme por edhe e shtetit tonë njeh raste në të cilat ligjvënësi, duke mos mundur të modifikojë lirisht kushtetutën, është drejtuar në realizimin e modifikimeve të heshtura ose joformale apo abrogimit të kushtetutave, që ka ardhur si pasojë e rrethanave të faktit apo edhe nëpërmjet përdorimit të mekanizmave *extra-constitutionem*.

Rishikimet jo-formale në praktikën kushtetuese shqiptare të realizuara për 'Zgjerimin e Statutit të Lushnjës' dhe 'abrogimin e Kushtetutës së vitit 1976' pas ndryshimeve demokratike të viteve '90 argumentohen me ndryshimet faktike të ndodhura si pasojë e ndryshimeve historike të rëndësishme në vend; ndërsa rishikimi jo-formal i Statutit Themeltar të Republikës Zogiste argumentohet me nevojat e politikës së kohës që kontrollonte shumicën në parlament, por ruajti vlefshmërinë përkatëse për shkak të vazhdimësisë së 'sundimit' të atyre që ndryshuan.